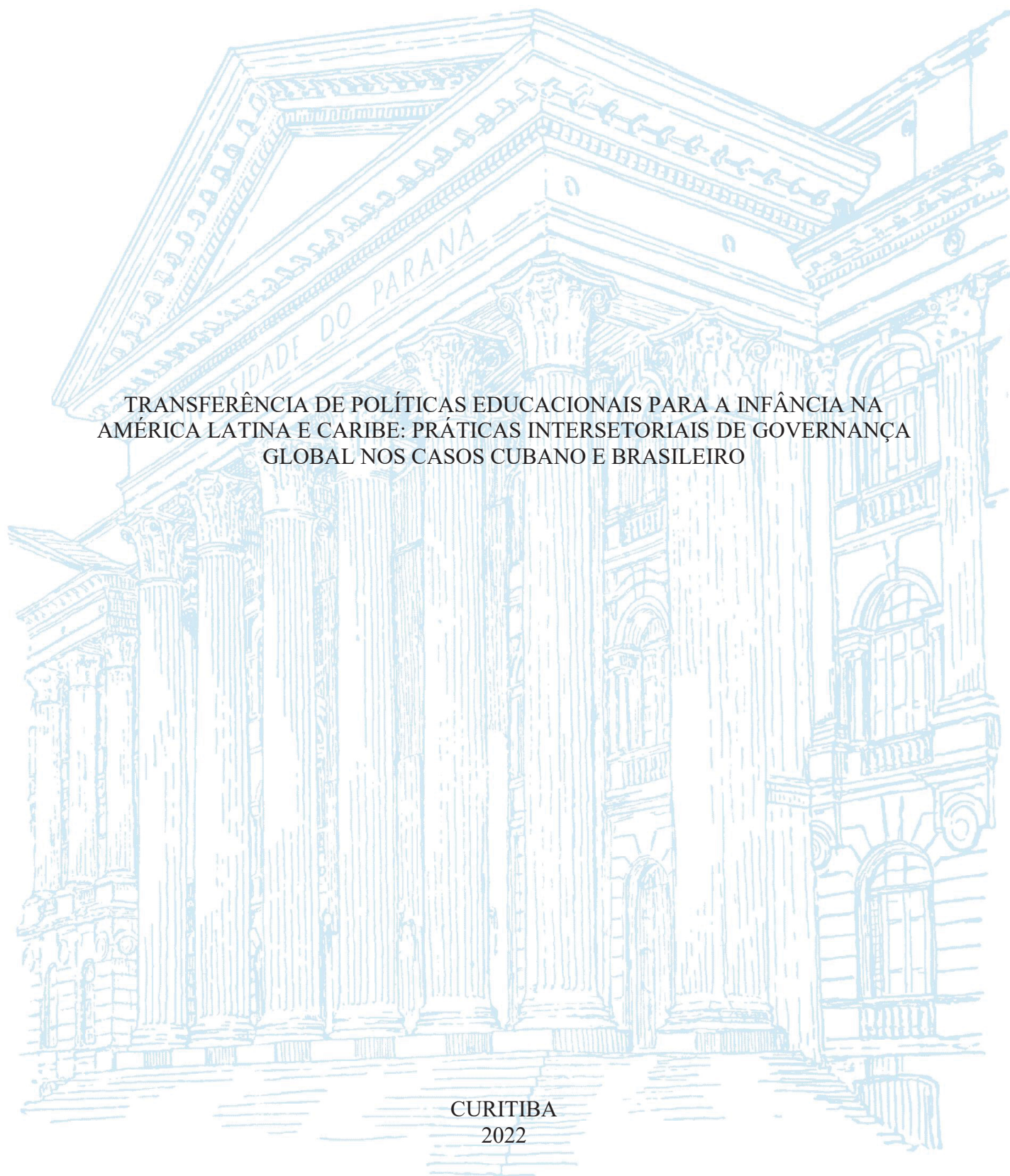


UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

CAMILA MARIA BORTOT

TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS PARA A INFÂNCIA NA
AMÉRICA LATINA E CARIBE: PRÁTICAS INTERSETORIAIS DE GOVERNANÇA
GLOBAL NOS CASOS CUBANO E BRASILEIRO

CURITIBA
2022



CAMILA MARIA BORTOT

TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS PARA A INFÂNCIA NA
AMÉRICA LATINA E CARIBE: PRÁTICAS INTERSETORIAIS DE GOVERNANÇA
GLOBAL NOS CASOS CUBANO E BRASILEIRO

Tese apresentada ao curso de Pós-Graduação em Educação, linha de pesquisa em Políticas Educacionais, Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Educação.

Orientadora: Dra. Elisângela Alves da Silva Scaff

CURITIBA
2022

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DO CAMPUS REBOUÇAS

Bartot, Camila Maria.

Transferência de políticas educacionais para a infância na América Latina e Caribe : práticas intersetoriais de governança global nos casos cubano e brasileiro / Camila Maria Bartot. – Curitiba, 2022.

1 recurso on-line : PDF.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação.

Orientadora: Profª Drª Elisângela Alves Silva Scaff

1. Educação – Estudo e ensino. 2. Educação e Estado. 3. Educação – América Latina. 4. Educação – Brasil. 5. Educação cubana. 6. Globalização. I. Scaff, Elisângela Alves Silva. II. Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Educação. III. Título.

Bibliotecária: Maria Teresa Alves Gonzati CRB-9/1584



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EDUCAÇÃO -
40001016001P0

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação EDUCAÇÃO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da tese de Doutorado de **CAMILA MARIA BORTOT** intitulada: **TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS PARA A INFÂNCIA NA AMÉRICA LATINA E CARIBE: PRÁTICAS INTERSETORIAIS de GOVERNANÇA GLOBAL NOS CASOS CUBANO E BRASILEIRO**, sob orientação da Profa. Dra. ELISANGELA ALVES DA SILVA SCAFF, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de doutora está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 29 de Julho de 2022.

Assinatura Eletrônica
03/08/2022 14:08:36.0
ELISANGELA ALVES DA SILVA SCAFF
Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica
03/08/2022 19:36:10.0
KELLCIA REZENDE SOUZA
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE
DOURADOS)

Assinatura Eletrônica
03/08/2022 15:34:15.0
MONICA RIBEIRO DA SILVA
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica
03/08/2022 14:43:03.0
DANIELA DE OLIVEIRA PIRES
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica
03/08/2022 15:35:45.0
ANGELA MARA DE BARROS LARA
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE CESUMAR)

DEDICATÓRIA

Ao pequeno Lucas, que chegou a pouco e me fez entender o que é ser forte, mesmo quando a gente fica sem chão. Seu sorriso é fonte de força para essa e outras batalhas.

Filho, você é o melhor que nós temos.

À minha mãe, Sonia, que partiu precocemente e me ensinou, ao longo da vida e sobretudo no tratamento de sua enfermidade, a ser forte, não ter vergonha das angústias e a batalhar, independente das adversidades.

Ao meu companheiro e marido, Matheus, por me aceitar e me defender do jeito que eu sou, a me incentivar, a sonhar e a realizar junto comigo, me mostrando que a vida sem medos, que de fato são desafios, é muito sem graça.

À minha orientadora, amiga, pesquisadora, mãe, Elisângela, que desde o primeiro dia que a conheci me fez entender o significado do verbo esperar de Freire, na luta profissional, pessoal, coletiva, e, sobretudo, humana.

AGRADECIMENTOS

“O que eu sou, eu sou em par. Não cheguei sozinho”
(Lenine e Carlos Posada. **Castanho**, 2015)

Pesquisar é um ato coletivo. Nunca partimos do nada, e, muito menos, seguimos sozinhos. Muitas vezes, de fato, estamos sozinhos junto à livros, artigos, o computador e, por vezes, dias e madrugadas a dentro, seja em casa, na universidade, no hospital... Fato é que nunca estamos sozinhos, afinal, o resultado ora apresentado é fruto de amizades feitas, diálogos, aulas e cafés partilhados, presencialmente e virtualmente, ao longo desses quatro anos.

Não seria possível citar nominalmente a todas e todos, mas, certamente nas entrelinhas desta tese encontram-se as marcas indeléveis da generosidade dos colegas e professores. De modo especial, agradeço:

À Deus, por ser base e refúgio em todos os momentos, força e acalento em todos os intemperes.

Aos meus pais, Sonia e Zelindo, por me apoiarem todos os momentos da minha vida, por serem a base, o alicerce e a força que precisei nos momentos mais importantes da minha vida. Agradeço de modo especial a minha mãe, que partiu, e me ensinou que a vida e a felicidade de viver se faz ao caminhar. Amo vocês!

Ao meu companheiro de vida, Matheus, que vibrou cada artigo aceito, entendeu cada ausência, apoiou os meus sonhos, foi abrigo na vida, no doutorado, no luto, no puerpério, no retorno ao trabalho. Tantas coisas aconteceram nesses quatro anos e cada mudança foi vivida intensamente com você. Você e nosso pequeno Lucas me ensinam muito sobre humanizar a pesquisadora que há em mim. Te amo além da vida.

Ao meu pequeno Lucas, minha maior alegria e desafio. Você, meu filho, um dia verá essas linhas e entenderá o quanto trouxe força, mesmo tão pequeno, para a conclusão desse estudo e, como a maternidade, a pós-graduação é desafiadora e possível. Você é luz na minha vida e é por você que eu vivo. Eu te amo com todas as minhas forças e com todas as minhas fraquezas.

Ao meu pequeno-grande Miguel, que em muitos momentos estudou com a tia, brincou e trouxe leveza ao processo de doutoramento. Você me ensina a ser uma pessoa melhor com a sua pureza e empatia. Te amo, pra sempre o bebê da tia.

Aos meus irmãos, Carlos, César e minhas cunhadas-irmãs, Tânia e Júlia, por permanecermos unidos e compartilhando a vida. De modo especial agradeço ao Carlos e a Tânia, por cuidarem tão bem do nosso Lucas e por serem nossa segunda casa.

À minha querida orientadora, Elisângela, por ser minha mestra e amiga, meu exemplo de determinação e coragem. Sua força e coragem são referência para mim e para todas as pessoas que caminham ao seu lado. Agradeço por estar sempre presente em minha vida e compartilhar conhecimentos, experiências, apoio e, sobretudo, carinho. Obrigada por ser lar em Curitiba, pelo cuidado, compreensão e empatia. Minha admiração pelo seu trabalho é imensurável, pelas aulas, pelas orientações e pelo seu caráter. Obrigada pela gentileza e carinho com a minha família, principalmente com o Lucas. A vida não poderia ter sido mais generosa comigo ao me dar uma orientadora como você! Agradeço, igualmente, ao Zé e ao Daniel por todas as conversas e estadias. Amo vocês!

Aos membros da banca, que não são apenas parte de uma banca de avaliação, mas que foram essenciais ao longo do processo de doutoramento:

À profa. Ângela: você apostou em mim há anos atrás na graduação e hoje, com tanta gentileza e rigor, integra mais esse momento importante na minha vida. Obrigada pela partilha acadêmica e de vida, pelo cuidado, por ser presente e me ensinar tanto. Esse trabalho tem muito de você, por todo o ensinamento e comprometimento com a Educação Infantil. Meu amor e gratidão por você, sempre.

À profa. Kelcia: você nessa banca tem um significado muito grande: do rigor, da competência, de uma união que veio a partir da Elis e se fortalece com a maternidade. Você é inspiração, força, delicadeza e motivação. Obrigada por aceitar compor essa banca e por se fazer abrigo em muitos momentos, mesmo que a distância.

À profa. Mônica: as aulas no primeiro semestre no doutorado me apresentaram essa potência e rigor que é você. Com a iniciativa do Seminário do Golpe em 2018, o Seminário de Tese em 2019, a qualificação em 2020 e as inúmeras lives durante a pandemia, além das partilhas nos corredores na UFPR, me impulsionam à luta e na busca de dias melhores para a educação pública brasileira. Obrigada por tudo!

À profa. Daniela: dona de uma gentileza e delicadeza sem igual e de uma sensibilidade teórica única. Obrigada pelo olhar sensível na qualificação, pelas contribuições, pela partilha nas aulas que participei como ouvinte no doutorado. Grata também pelos encontros na UFPR, pelos abraços generosos e por ser uma inspiração.

Às Professoras Maria Nilvane Fernandes e Cassia Alessandra Domiciano pela prestatividade com que acolheram o convite de participar, na condição de suplentes, desta etapa formativa.

Aos professores que passaram pela minha vida na graduação, nos mestrados e no doutorado. Impossível deixar de nomear aqueles que, efetivamente, contribuíram nas análises teóricas, por isso agradeço, especialmente:

Aos professores do Núcleo de Políticas Educacionais (NuPE) pelos tantos momentos formativos compartilhados nos seminários internacionais, no seminário de tese, aulas, eventos, entre outras tantas atividades: Elisangela Scaff, Adriana Dragone, Ana Lorena Bruel, Andrea Gouveia, Daniela Pires, Ângelo Ricardo de Souza, Cassia Domiciano, Claudia Moreira, Gabriela Schneider e Marcos Ferraz. Aproveito para agradecer ainda a profa. Jani Moreira, pelas aulas durante os créditos do doutorado enquanto realizava estágio pós-doutoral, com valiosos momentos e aprendizados, além daqueles que compartilhou comigo durante a graduação e o mestrado.

Aos pesquisadores e pesquisadoras da Rede de Estudos e Pesquisas em Planejamento e Gestão Educacional pela troca de experiências e conhecimentos, pelas inúmeras lives e encontros em defesa da educação pública brasileira;

Às “meninas” do Grupo de Estudos e Pesquisa em Estado, Políticas Educacionais e Infância (GEPPEIN) que desde 2013 me acolheram e caminhamos juntas na pesquisa, na extensão e na vida.

À amiga Bárbara: você é uma das mais gratas surpresas que a vida nos proporciona. Obrigada por ser mais que uma colega de doutorado, mas uma confidente que me ajudou muito nesses últimos anos, para além da universidade. Você foi muito mais que um lar em Curitiba, compartilhou sua família, os conselhos de uma pesquisadora e mãe maravilhosa que és, foi rede de apoio no luto, no puerpério, nas trocas acadêmicas. Obrigada por tudo! Com certeza o doutorado foi mais feliz por sua causa. Gratidão a Deus pela sua vida! O mundo é seu!

Às minhas grandes amigas-irmãs Amanda e Gabi: Por todo riso, por todo desespero, por fazerem da graduação e da pós-graduação momentos de unidade e cumplicidade, e, por sempre estarmos juntas. Vocês foram fundamentais ao longo desta caminhada e em todos os momentos importantes da minha vida. Obrigada por cuidar de mim e agora do Luc. Eu amo muito vocês sempre!

Aos nossos amigos-irmãos Beatriz e Pedro: obrigada pelos jantares, almoços, conversas, sustos, perrengues e alegrias compartilhadas. Vocês são nossos amigos do coração e fiéis escudeiros. A amizade de vocês é um verdadeiro presente.

À Rafaella: Por todo apoio, amparo, revisões estilísticas, cafés e artesanatos (da sua parte) durante todos esses anos. Obrigada pelo olhar atento com o texto, com os artigos e pela sua competência e sinceridade quando eu achava que tudo estava péssimo. Gratidão também por ser minha companheira de vida. Todo meu amor e admiração.

À Djeine: Sua empatia, força e bondade são inspiração. Obrigada por confiar no meu trabalho, por me auxiliar com o desenvolvimento do Lucas e por ser um apoio desde sempre. Sua serenidade é um porto seguro.

À Nilvane: Nil, obrigada por sempre estar presente, por me incentivar, ser abraço e escuta ativa mesmo na vida maluca que ela gosta de viver. Há muito de você em mim. Você e o Ricardo são pessoas muito especiais e importantes ao longo desse processo de doutoramento. Meu amor e gratidão.

À Kethlen: Obrigada por ser uma amiga acolhedora, generosa, disposta a ensinar e simplificar as coisas. Obrigada por ser meu braço direito e esquerdo, por dividir as aflições, profissional e pesquisadora incomparável.

À Aline: com a sua intensidade você me fez e faz enxergar a pesquisa e a humanidade de outra forma. Obrigada pela acolhida, pela amizade e pela ajuda de sempre. Ter você comigo é uma resposta muito linda do universo.

À Júlia (ti buia): obrigada por me ajudar com o Lucas na reta final da entrega do texto e trazer mais leveza as nossas tardes. Obrigada por cuidar e divertir meu pacotinho como se fosse seu.

Às colegas do doutorado (turma 2018-2022) da linha de Políticas Educacionais por todos os momentos intensos e alegres que vivemos, especialmente: Bárbara, Camila, Fátima, Andrea, Jaqueline, Adriana e Francisca.

Ao pessoal da secretaria do PPGE: obrigada por toda a operacionalização, pelo pronto atendimento de dúvidas e disposição em atender-nos sempre que necessário.

Por fim, devo registrar que esta tese representa a tentativa de resistir, da defesa da universidade pública, democrática, laica, gratuita e de qualidade, lugar do pensamento plural e crítico. Sem o financiamento não se faz ciência e sem ciência não há desenvolvimento. Logo, destaco que o presente estudo foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES), Programa de Excelência Acadêmica (Proex), aos quais se agradece. Agradeço também pelo período de licença maternidade remunerada e ampliação dos prazos, na forma da lei. As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade da autora e não necessariamente refletem a visão da CAPES.

OS INDIFERENTES - ANTONIO GRAMSCI

(11 de fevereiro de 1917 - tradução: Pedro Celso Uchôa Cavalcant)

Odeio os indiferentes. Como Friederich Hebbel acredito que "viver significa tomar partido". Não podem existir os apenas homens, estranhos à cidade. Quem verdadeiramente vive não pode deixar de ser cidadão, e partidário. Indiferença é abulia, parasitismo, covardia, não é vida. Por isso odeio os indiferentes.

A indiferença é o peso morto da história. É a bala de chumbo para o inovador, é a matéria inerte em que se afogam frequentemente os entusiasmos mais esplendorosos, é o fosso que circunda a velha cidade e a defende melhor do que as mais sólidas muralhas, melhor do que o peito dos seus guerreiros, porque engole nos seus sorvedouros de lama os assaltantes, os dizima e desencoraja e às vezes, os leva a desistir de gesta heroica.

A indiferença atua poderosamente na história. Atua passivamente, mas atua. É a fatalidade; e aquilo com que não se pode contar; é aquilo que confunde os programas, que destrói os planos mesmo os mais bem construídos; é a matéria bruta que se revolta contra a inteligência e a sufoca. O que acontece, o mal que se abate sobre todos, o possível bem que um ato heroico (de valor universal) pode gerar, não se fica a dever tanto à iniciativa dos poucos que atuam quanto à indiferença, ao absentismo dos outros que são muitos. O que acontece, não acontece tanto porque alguns querem que aconteça quanto porque a massa dos homens abdica da sua vontade, deixa fazer, deixa enrolar os nós que, depois, só a espada pode desfazer, deixa promulgar leis que depois só a revolta fará anular, deixa subir ao poder homens que, depois, só uma sublevação poderá derrubar. A fatalidade, que parece dominar a história, não é mais do que a aparência ilusória desta indiferença, deste absentismo. Há fatos que amadurecem na sombra, porque poucas mãos, sem qualquer controle a vigiá-las, tecem a teia da vida coletiva, e a massa não sabe, porque não se preocupa com isso. Os destinos de uma época são manipulados de acordo com visões limitadas e com fins imediatos, de acordo com ambições e paixões pessoais de pequenos grupos ativos, e a massa dos homens não se preocupa com isso. Mas os fatos que amadureceram vêm à superfície; o tecido feito na sombra chega ao seu fim, e então parece ser a fatalidade a arrastar tudo e todos, parece que a história não é mais do que um gigantesco fenômeno natural, uma erupção, um terremoto, de que são todos vítimas, o que quis e o que não quis, quem sabia e quem não sabia, quem se mostrou ativo e quem foi indiferente. Estes então zangam-se, queriam eximir-se às consequências, quereriam que se visse que não deram o seu aval, que não são responsáveis. Alguns choramingam piedosamente, outros blasfemam obscenamente, mas nenhum ou poucos põem esta questão: se eu tivesse também cumprido o meu dever, se tivesse procurado fazer valer a minha vontade, o meu parecer, teria sucedido o que sucedeu? Mas nenhum ou poucos atribuem à sua indiferença, ao seu cepticismo, ao fato de não ter dado o seu braço e a sua atividade àqueles grupos de cidadãos que, precisamente para evitarem esse mal combatiam (com o propósito) de procurar o tal bem (que) pretendiam.

A maior parte deles, porém, perante fatos consumados prefere falar de insucessos ideais, de programas definitivamente desmoronados e de outras brincadeiras semelhantes. Recomeçam assim a falta de qualquer responsabilidade. E não por não verem claramente as coisas, e, por vezes, não serem capazes de perspectivar excelentes soluções para os problemas mais urgentes, ou para aqueles que, embora requerendo uma ampla preparação e tempo, são, todavia, igualmente urgentes. Mas essas soluções são belissimamente infecundas; mas esse contributo para a vida coletiva não é animado por qualquer luz moral; é produto da curiosidade intelectual,

não do pungente sentido de uma responsabilidade histórica que quer que todos sejam ativos na vida, que não admite agnosticismos e indiferenças de nenhum gênero.

Odeio os indiferentes também, porque me provocam tédio as suas lamúrias de eternos inocentes. Peço contas a todos eles pela maneira como cumpriram a tarefa que a vida lhes impôs e impõe quotidianamente, do que fizeram e sobretudo do que não fizeram. E sinto que posso ser inexorável, que não devo desperdiçar a minha compaixão, que não posso repartir com eles as minhas lágrimas. Sou militante, estou vivo, sinto nas consciências viris dos que estão comigo pulsar a atividade da cidade futura que estamos a construir. Nessa cidade, a cadeia social não pesará sobre um número reduzido, qualquer coisa que aconteça nela não será devido ao acaso, à fatalidade, mas sim à inteligência dos cidadãos. Ninguém estará à janela a olhar enquanto um pequeno grupo se sacrifica, se imola no sacrifício. E não haverá quem esteja à janela emboscado, e que pretenda usufruir do pouco bem que a atividade de um pequeno grupo tenta realizar e afogue a sua desilusão vituperando o sacrificado, porque não conseguiu o seu intento. Vivo, sou militante. Por isso odeio quem não toma partido, odeio os indiferentes

RESUMO

A pesquisa toma como objeto de análise a difusão da agenda de Governança Global para a infância e sua institucionalização via transferência de políticas. O conceito que embasa a Governança Global na pesquisa é a integração de atores internacionais e nacionais, públicos, privados ou híbridos, com agendas do sistema internacional, para a institucionalização de uma política colaborativa e de interdependência mútua, na qual o Estado não é o agente único de materialização da política, atuando em redes transnacionais, regionais, locais, entre outras formas de cooperação em rede. Nesse sentido, objetiva-se analisar os processos de difusão e transferência de políticas educacionais para a Infância, mediadas por Organismos Multilaterais (OM), como forma da ampliação e regulação da Governança Global na América Latina e Caribe (ALC). O estudo partiu da seguinte problematização: como e com quais intencionalidades ocorreu a difusão e a transferência de políticas educacionais intersetoriais para a Infância na regulação da Governança Global na América Latina e Caribe? Para tanto, foi realizada pesquisa bibliográfica e documental com enfoque qualitativo, incorporando elementos da metodologia da Transferência de Políticas advinda da Ciência Política. O corpus documental é constituído por documentos orientadores de OM em acordos, alianças e orientações globais de educação; Constituições vigentes dos países que compõem a ALC; Legislação educacional, entre outras normatizações que complementam as leis educacionais dos países; documentos de programas fomentados pelos OM, entre 1945 e 2022. Com a compreensão e análise dos dados, verifica-se que, historicamente, a Educação da Infância esteve vinculada à projetos que envolvam educação, saúde, nutrição e desenvolvimento social, desde a constituição da Sociedade Internacional até o seu aperfeiçoamento em redes de Governança Global. As mudanças econômicas e sociais que circundaram o período da globalização, das reformas de Estado e a Terceira Via, se tornaram mais complexas a medida em que as relações sociais entre o Global e o Local também se remodelaram. Assim, projetos e orientações globais e regionais incentivaram ações com base intersetorial e intergerencial, sobretudo, não-formal, tendo como estratégia a transferência de políticas exitosas. No estudo dos documentos basilares do direito à educação no países latino-americanos e caribenhos, constata-se a incidência dessas políticas orientadas globalmente e, deste movimento, destaca-se o programa considerado exitoso *Educa a tu Hijo*, originalmente cubano, transferido pela UNESCO e UNICEF ao Equador, Brasil, México, Colômbia e Guatemala. Na análise específica dos programas *Educa a tu Hijo*, de Cuba, Família Brasileira Fortalecida e Primeira Infância Melhor, no Brasil, constatou-se uma adaptação das ideias, das intencionalidades, dos materiais didáticos e das formas de institucionalização. O processo envolveu a emulação para o alinhamento, enquadramento e hibridização de agendas internacionais de manutenção da pobreza, equidade, construção de redes entre o público e o privado, a formação de professores para educabilidade de crianças e famílias e do aumento do capital humano, diferentemente do caso cubano. Portanto, a difusão de práticas exitosas intersetoriais e a sua transferência se fez, como intencionalidade para agenda estruturada globalmente, uma operação ideológica que visa à perpetuação e o fortalecimento global hegemônico, que continuam a servir, eficientemente, aos interesses do capital.

Palavras-chave: Educação da Infância. Governança Educacional Global. Política Educacional. Transferência de Políticas Educacionais. Educação em Cuba e Brasil.

ABSTRACT

The research takes as its object of analysis the dissemination of the Global Governance agenda for children and its institutionalization via the transfer of policies. The concept that underpins Global Governance in the research is the integration of international and national, public, private or hybrid actors, with agendas of the international system, for the institutionalization of a collaborative policy and mutual interdependence, in which the State is not the agent. policy materialization, acting in transnational, regional and local networks, among other forms of network cooperation. In this sense, the objective is to analyze the processes of diffusion and transfer of educational policies for Children, mediated by Multilateral Organizations (MO), as a way of expanding and regulating Global Governance in Latin America and the Caribbean (LAC). Therefore, the study started from the following problematization: how and with what intentions did the diffusion and transfer of intersectoral educational policies for Children occur in the regulation of Global Governance in Latin America and the Caribbean? To this end, bibliographic and documental research was carried out with a qualitative approach, incorporating elements of the methodology of policy transfer arising from Political Science. The documentary corpus consists of OM guiding documents in agreements, alliances and global education guidelines; Current constitutions of the countries that make up the LAC; Educational legislation, among other regulations that complement the educational laws of the countries; documents of programs promoted by OM. With the understanding and analysis of the data, it appears that, historically, Childhood Education has been linked to projects involving education, health, nutrition and social development, from the constitution of the International Society to its improvement in Global Governance networks. The economic and social changes that surrounded the period of globalization, State reforms and the Third Way became more complex as the social relations between the Global and the Local were also remodeled. To this end, global and regional projects and guidelines encouraged actions with an intersectoral and intermanagerial basis, above all, non-formal, having as a strategy the transfer of successful policies. In the study of the basic documents of the right to education in Latin American and Caribbean countries, the incidence of these globally oriented policies can be seen and, from this movement, the program considered successful *Educa a tu Hijo*, originally Cuban, recontextualized by UNESCO and UNICEF to Ecuador, Brazil, Mexico, Colombia and Guatemala. In the specific analysis of the programs *Educa a tu Hijo*, from Cuba, *Família Brasileira Fortalecida* and *Primeira Infância Melhor*, in Brazil, an adaptation of ideas, intentions, teaching materials and forms of institutionalization was found. The process involved the emulation for the alignment and framing of international agendas of maintenance of poverty, equity, construction of networks between the public and the private, the training of teachers for the educability of children and families and the increase of human capital, unlike the case Cuban. Therefore, the diffusion of successful intersectoral practices and their transfer was made, as an intention for a globally structured agenda, an ideological operation that aims at the perpetuation and strengthening of the global hegemonic, which continue to efficiently serve the interests of big capital.

Keywords: Childhood Education. Global Educational Governance. Educational politics. Transfer of Educational Policies. Education in Cuba and Brazil.

RESUMEN

La investigación toma como objeto de análisis la difusión de la agenda de Gobernanza Global para la infancia y su institucionalización mediante de la transferencia de políticas. El concepto que sustenta la Gobernanza Global en la investigación es la integración de actores internacionales y nacionales, públicos, privados o híbridos, con agendas del sistema internacional, para la institucionalización de una política colaborativa y de interdependencia mutua, en la que el Estado no es el agente materialización de políticas, actuando en redes transnacionales, regionales y locales, entre otras formas de cooperación en red. En ese sentido, el objetivo es analizar los procesos de difusión y transferencia de las políticas educativas para la Niñez, mediados por Organismos Multilaterales (OM), como forma de ampliar y regular la Gobernanza Global en América Latina y el Caribe (ALC). Para tanto, el estudio partió de la siguiente problematización: ¿cómo y con qué intenciones se dio la difusión y transferencia de las políticas educativas intersectoriales para la Infancia en la regulación de la Gobernanza Global en América Latina y el Caribe? Para ello, se realizó una investigación bibliográfica y documental con enfoque cualitativo, incorporando elementos de la metodología de transferencia de políticas provenientes de la Ciencia Política. El corpus documental consta de documentos orientadores de OM en acuerdos, alianzas y lineamientos de educación global; Constituciones vigentes de los países que conforman ALC; Legislación educativa, entre otras normas que complementan las leyes educativas de los países; documentos de programas promovidos por OM. Con la comprensión y el análisis de los datos, se desprende que, históricamente, la Educación Infantil ha estado vinculada a proyectos que involucran educación, salud, nutrición y desarrollo social, desde la constitución de la Sociedad Internacional hasta su perfeccionamiento en redes de Gobernanza Global. Los cambios económicos y sociales que rodearon el período de la globalización, las reformas del Estado y la Tercera Vía se complejizaron en la medida que se remodelaron también las relaciones sociales entre lo Global y lo Local. Para ello, proyectos y lineamientos globales y regionales impulsaron acciones con una base intersectorial e intergerencial, sobre todo no formal, teniendo como estrategia la transferencia de políticas exitosas. En el estudio de los documentos básicos del derecho a la educación en los países de América Latina y el Caribe se aprecia la incidencia de estas políticas de orientación global y, a partir de este movimiento, el considerado exitoso Educa a tu Hijo, de origen cubano, recontextualizado por la UNESCO y UNICEF a Ecuador, Brasil, México, Colombia y Guatemala. En el análisis específico de los programas Educa a tu Hijo, de Cuba, Família Brasileira Fortalecida y Primeira Infância Melhor, de Brasil, se constató una adecuación de ideas, intenciones, materiales didácticos y formas de institucionalización. El proceso implicó la emulación para el alineamiento y encuadre de agendas internacionales de mantenimiento de la pobreza, equidad, construcción de redes entre lo público y lo privado, la formación de docentes para la educabilidad de los niños y las familias y el incremento del capital humano, a diferencia del caso cubano. Por tanto, la difusión de prácticas intersectoriales exitosas y su transferencia se hizo, como intención de una agenda estructurada globalmente, una operación ideológica que apunta a la perpetuación y fortalecimiento de las hegemonías globales, que continúan sirviendo eficientemente a los intereses del gran capital.

Palabras clave: Educación de la Infancia Gobernanza Educativa Global. Política educativa. Transferencia de Políticas Educativas. Educación en Cuba y Brasil.

LISTA DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

GATT	–	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
ABC	–	Agência Brasileira de Colaboração
ACDI		Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional
USAID	–	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento
AEIA	–	Agência Internacional de Energia Atômica
AGEE	–	Agenda Globalmente Estruturada para a Educação
ALC	–	América Latina e Caribe
ALALC	–	Área Latino-Americana de Livre-Comércio
AG	–	Assembleia Geral
ACM	–	Associação Cristã de Moços
BIRD	–	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BM		Banco Mundial
CELEP	–	Centro Latinoamericano de la Educación Preescolar
CEPA	–	Comissão Econômica para a África
CEPAL	–	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CEALO	–	Comissão Econômica para a Ásia e o Oriente Médio
CEPE	–	Comissão Econômica para a Europa
CMP	–	Community Mothers Programme
UNCTAD	–	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
CDC	–	Conferência dos Direitos da Criança
CONAE	–	Conferência Nacional de Educação
CNBB	–	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CEB	–	Conselho de Educação Básica
CS	–	Conselho de Segurança
CSNU	–	Conselho de Segurança das Nações Unidas
CT	–	Conselho de Tutela
ECOSOC	–	Conselho Econômico e Social
CEDICA	–	Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente
CNE	–	Conselho Nacional de Educação
CONSED	–	Conselho Nacional de Secretários de Educação
CRE	–	Coordenadorias Regionais de Educação
CRS	–	Coordenadorias Regionais de Saúde

CIJ	–	Corte Internacional de Justiça
CMEC	–	Cultura Mundial Educacional Comum
DPI	–	Desenvolvimento da Primeira Infância
DIP	–	Direito Internacional Público
DI	–	Direito Interno
ECCE	–	Early childhood care and education
ECPI	–	Educação e Cuidados na Primeira Infância
EPT	–	Educação para todos
EOC	–	Educación Obrero Campesina
OREALC	–	Escritório Regional de Educação da UNESCO para a América Latina e o Caribe
EUA	–	Estados Unidos da América
ECA	–	Estatuto da Criança e do Adolescente
FOC	–	Facultad Obrero Campesina
FARSUL	–	Federação da Agricultura do Estado do RS
FEDERASUL	–	Federação das Associações Comerciais e de Serviços do RS
FAMURS	–	Federação das Associações de Municípios do RS
FCDL	–	Federação das Câmaras de Dirigentes Lojistas
FECOMERCIO	–	Federação do Comércio de Bens e de Serviços do Estado do Rio Grande do Sul
FETAG	–	Federação dos Trabalhadores da Agricultura
FHC	–	Fernando Henrique Cardoso
FASC	–	Fundação de Assistência Social e Cidadania
FMCSV	–	Fundação Maria Cecília Souto Vidigal
UNICEF	–	Fundo das Nações Unidas para a Infância
FUNDEB	–	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEB	–	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	–	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FMI	–	Fundo Monetário Internacional
FNDE	–	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
GPE	–	Global Partnership for Education
GTM	–	Grupo Técnico Municipal
IAP	–	Instituição de Assistência Privada

IIN	–	Instituto Interamericano da Criança
IIPE	–	Instituto Internacional de Planejamento Educacional
LDBEN	–	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MERCOSUL	–	Mercado Comum do Sul
MARE	–	Ministério de Administração e Reforma do Estado
MDS	–	Ministério do Desenvolvimento Social
MDS	–	Ministério do Desenvolvimento Social
NGP	–	Nova Gestão Pública
ODM	–	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS	–	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS	–	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OM	–	Organismos Multilaterais
OCMI	–	Organização Consultiva Marítima Intergovernamental
ONU	–	Organização das Nações Unidas
FAO	–	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
UNESCO	–	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
OACI	–	Organização de Aviação Civil Internacional
OEA	–	Organização dos Estados Americanos
OEI	–	Organização dos Estados Ibero-americanos
OIT	–	Organização Internacional do Trabalho
OMS	–	Organização Mundial da Saúde
OSC	–	Organizações da Sociedade Civil
OSCIP	–	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
ONGD	–	Organizações Não Governamentais para o Desenvolvimento
ONG	–	Organizações Não-Governamentais
OS	–	Organizações Sociais
PDE	–	Plano de Desenvolvimento da Educação
PMCTPE	–	Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação
PNE	–	Plano Nacional de Educação
PNE	–	Plano Nacional de Educação
PPA	–	Plano Plurianuais de Governo
PPA	–	Plano Plurianual
PEG	–	Política Educacional Global

PNEI	–	Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito da criança de 0 a 6 anos à educação
EPPE	–	Preschool Education Project
PACS	–	Programa Agentes Comunitários de Saúde
PAM	–	Programa Alimentar Mundial
PNUD	–	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PFBF	–	Programa Família Brasileira Fortalecida
PIE	–	Programa Interamericano de Educação
PNAE	–	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PROINFANTIL	–	Programa Nacional de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil
PIM	–	Programa Primeira Infância Melhor
PSF	–	Programa Saúde da Família
PPE	–	Projeto Principal de Educação
PRELAC	–	Projeto Regional de Educação para a América Latina e Caribe
PRIE	–	Projeto Regional de Indicadores Educativos
REPLAG	–	Rede de Estudos e Pesquisas sobre Planejamento e Gestão Educacional
RIED	–	Rede Interamericana de Educação Docente da OEA
REDUCA	–	Rede Latinoamericana pela Educação
SJDS	–	Secretaria da Justiça e Desenvolvimento Social
SOC	–	Secundaria Obrero Campesina
SEBRAE	–	Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas no Rio Grande do Sul
SESI	–	Serviço Social da Indústria
SESC	–	Serviço Social do Comércio
SINDILOJAS	–	Sindicato do Comércio Varejista
SINDIHOSPA	–	Sindicato dos Hospitais e Clínicas de Porto Alegre
UIT	–	União Internacional de Telecomunicações
UNDIME	–	União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação
UPU	–	União Postal Universal
USD	–	United States Dollar
UEM	–	Universidade Estadual de Maringá
UFPR	–	Universidade Federal do Paraná

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1	CATEGORIZAÇÃO DOS OM E REPRESENTAÇÃO DE SUA REDE DE ATUAÇÃO.....	72
FIGURA 2	MC: REDE SEMÂNTICA DAS ORIENTAÇÕES DA AGENDA GLOBAL PARA A EDUCAÇÃO DA INFÂNCIA: BM E AGÊNCIAS DA ONU.....	183
FIGURA 3	MC: REDE SEMÂNTICA DAS ORIENTAÇÕES DA AGENDA REGIONAL PARA A EDUCAÇÃO DA INFÂNCIA.....	213
FIGURA 4	MARCOS DE REFERÊNCIA QUE ENVOLVEM O DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL E ECPI ASSINADOS PELOS PAÍSES LATINO-AMERICANOS.....	226
FIGURA 5	INVERSÃO ESTRATÉGICA: PROGRAMAS EM INFÂNCIA E SUAS TAXAS DE RETORNO EM CAPITAL HUMANO DE HECKMAN.....	241
FIGURA 6	TEMAS DA AGENDA DAS OSC E DA FILANTROPIA DA AMÉRICA LATINA.....	249
FIGURA 7	MUDANÇAS NAS TAXAS BRUTAS DE ESCOLARIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL (1999-2012).....	256
FIGURA 8	FLUXOGRAMA DA POLICY TRANSFER DO EDUCA A TU HIJO.....	274
FIGURA 9	ESTRUTURA DO SISTEMA EDUCACIONAL CUBANO.....	290
FIGURA 10	O ATENDIMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL CUBANA DESDE 1970.....	294
FIGURA 11	ESTRUTURA DO SISTEMA EDUCACIONAL BRASILEIRO.....	305
FIGURA 12	MATERIAIS PUBLICADOS EM 1992-1993 DO PROGRAMA EDUCA A TU HIJO COM APOIO DO UNICEF.....	319
FIGURA 13	SISTEMA DE PREVENÇÃO EM CUBA: MODALIDADE DE ATENÇÃO À PRIMEIRA INFÂNCIA EM CUBA.....	323
FIGURA 14	COBERTURA DA EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR E A REPETÊNCIA NA SEGUNDA SÉRIE DO PRIMÁRIO EM CUBA (%)......	326
FIGURA 15	COBERTURA PRÉ-ESCOLAR EM CUBA (0-6 ANOS) EM MODALIDADES FORMAL E NÃO-FORMAL.....	327
FIGURA 16	COBERTURA EDUCACIONAL DE ZERO A CINCO ANOS EM CUBA MODALIDADE FORMAL E NÃO-FORMAL.....	328

FIGURA 17	MOVIMENTO DE DIFUSÃO E TRANSFERÊNCIA PELO UNICEF.....	331
FIGURA 18	MOVIMENTO DA TRANSFERÊNCIA DA POLÍTICA INTERSETORIAL ENTRE CUBA E BRASIL.....	332
FIGURA 19	KIT FAMÍLIA BRASILEIRA FORTALECIDA.....	336
FIGURA 20	REDE DE GOVERNANÇA MULTINÍVEL DO PFBF.....	338
FIGURA 21	REDE DE GOVERNANÇA MULTINÍVEL DO PIM.....	349
FIGURA 22	ESTRUTURA E COMPETÊNCIAS DO PIM.....	350

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1	SÉRIE HISTÓRIA SOBRE A POBREZA NA ALC (1980-2020).....	133
GRÁFICO 2	CLASSIFICAÇÃO DAS POLÍTICAS E PROGRAMAS DE ECPI NA AMÉRICA LATINA (EM NÚMEROS INTEIROS).....	233
GRÁFICO 3	CLASSIFICAÇÃO DAS POLÍTICAS E PROGRAMAS DE ECPI: INCIDÊNCIA POR PAÍS.....	234
GRÁFICO 4	CLASSIFICAÇÃO DOS PROGRAMAS NÃO-FORMAIS DE ECPI POR PAÍS.....	251
GRÁFICO 5	CLASSIFICAÇÃO DOS PROGRAMAS NÃO-FORMAIS DE ECPI NA AMÉRICA LATINA (EM NÚMEROS INTEIROS).....	255
GRÁFICO 6	COMPARAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES QUE INTEGRARAM O DESENHO DOS PROGRAMAS EDUCA A TU HIJO, FBF E PIM.....	362

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1	ASPECTOS GERAIS DO CORPUS EMPÍRICO DA PESQUISA.....	50
QUADRO 2	ELEMENTOS METODOLÓGICOS ADOTADOS À DIFUSÃO E TRANSFERÊNCIA.....	53
QUADRO 3	DESENHO GERAL DA PESQUISA.....	56
QUADRO 4	PAÍSES DA ALC SIGNATÁRIOS DA ONU E DATA DE ADMISSÃO.....	66
QUADRO 5	AGÊNCIAS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL VINCULADOS À ONU.....	69
QUADRO 6	OM DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL.....	70
QUADRO 7	REUNIÕES INTERAMERICANAS DE EDUCAÇÃO (1943-1963)	84
QUADRO 8	DOCUMENTOS DA CEPAL.....	97
QUADRO 9	TEMAS DE INTERVENÇÕES DO UNICEF NO CONTINENTE AMERICANO (1950-1970)	103
QUADRO 10	REFORMAS EDUCACIONAIS COM BASE NO AJUSTE ESTRUTURAL A PARTIR DE 1990 EM PAÍSES DA AMÉRICA LATINA.....	130
QUADRO 11	ATUAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NA PERSPECTIVA DA TERCEIRA VIA.....	141
QUADRO 12	MUDANÇAS ESTRUTURAIS DA SOCIEDADE INTERNACIONAL À GOVERNANÇA GLOBAL EM SEU MODO DE OPERAÇÃO NO SÉCULO XX.....	147
QUADRO 13	MECANISMOS ADOTADOS PARA EXPLICAR A ORGANIZAÇÃO DA AGENDA EXTERNA SOBRE POLÍTICAS NACIONAIS.....	152
QUADRO 14	PAÍSES DA AMÉRICA LATINA E CARIBE NA ASSINATURA E RATIFICAÇÃO DA CONVENÇÃO SOBRE OS DIREITOS DA CRIANÇA.....	168
QUADRO 15	ELEMENTOS CHAVE DA AGENDA DE GOVERNANÇA GLOBAL PARA A EDUCAÇÃO DA INFÂNCIA.....	182
QUADRO 16	EIXOS DE COMPARTILHAMENTO DE RESPONSABILIDADES AOS PAÍSES ORIENTADA PELA UNESCO.....	196
QUADRO 17	EIXOS QUE COMPÕE BOAS PRÁTICAS DESCENTRALIZADAS PARA PROGRAMAS NA PRIMEIRA INFÂNCIA.....	208

QUADRO 18	ALINHAMENTOS SEMÂNTICOS DE GOVERNANÇA ENTRE O GLOBAL E O LOCAL PARA POLÍTICAS E PROGRAMAS INTERSETORIAIS.....	215
QUADRO 19	ORGANIZAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL NA ALC POR RECORTE TEMPORAL.....	229
QUADRO 20	DETALHAMENTO DO ATENDIMENTO E OBRIGATORIEDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL NA AMÉRICA LATINA E CARIBE.....	230
QUADRO 21	DIFERENTES FONTES DE FINANCIAMENTO NA ALC PARA A SOCIEDADE CIVIL EM PROJETOS FILANTRÓPICOS.....	247
QUADRO 22	PROGRAMAS CONSIDERADOS EXITOSOS PELO BID E UNICEF.....	268
QUADRO 23	PROGRAMAS TRANSFERIDOS PELA UNESCO E UNICEF A PARTIR DO EDUCA A TU HIJO.....	275
QUADRO 24	PRINCIPAIS ELEMENTOS HISTÓRICO-POLÍTICOS DE CUBA E REFLEXOS NA EDUCAÇÃO.....	285
QUADRO 25	POLÍTICAS E PROGRAMAS DE ECPI: CUBA.....	292
QUADRO 26	PRINCIPAIS ELEMENTOS HISTÓRICO-POLÍTICOS DO BRASIL E IMPLICAÇÕES PARA A EDUCAÇÃO.....	301
QUADRO 27	POLÍTICAS E PROGRAMAS DE ECPI: BRASIL.....	311
QUADRO 28	ELEMENTOS DO PROGRAMA <i>EDUCA A TU HIJO</i>	320
QUADRO 29	ESTÁGIOS-CHAVE NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA <i>EDUCA A TU HIJO</i>	321
QUADRO 30	GUIAS BASE PARA AS VISITAÇÕES NO PIM.....	351
QUADRO 31	GRAUS DA TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS.....	353
QUADRO 32	ORGANIZAÇÕES LIGADAS AOS PROGRAMAS ENVOLVIDOS NO PROCESSO DE TRANSFERÊNCIA.....	364
QUADRO 33	ELEMENTOS SÍNTESE DA TRANSFERÊNCIA DOS PROGRAMAS.....	384

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	26
1.2	CONCEITUAÇÃO DE TERMOS RECORRENTES.....	41
1.3	PERCURSO TEÓRICO-METODOLÓGICO.....	47
1.4	ORGANIZAÇÃO DO TEXTO.....	54
2	POLÍTICAS TRANSNACIONAIS E ORGANISMOS MULTILATERAIS NA AMÉRICA LATINA: INTERFACES ENTRE ECONOMIA, PLANEJAMENTO, EDUCAÇÃO E INFÂNCIA	58
2.1	TRATADOS ECONÔMICOS E AGENDA PARA A EDUCAÇÃO LATINO- AMERICANA E CARIBENHA	60
2.2	PLANEJAMENTO PARA O PROGRESSO: O PROTAGONISMO DA CEPAL E DO UNICEF.....	93
3	GOVERNANÇA GLOBAL E NOVO ASSOCIATIVISMO EDUCACIONAL: INTENCIONALIDADES DOS ORGANISMOS MULTILATERAIS PARA A AMÉRICA LATINA	110
3.1	INTER-RELAÇÕES DA NOVA ORDEM MUNDIAL: GOVERNANÇA GLOBAL, NOVO ASSOCIATIVISMO, ORGANISMOS MULTILATERAIS E EDUCAÇÃO.....	111
3.2	AS ORGANIZAÇÕES MULTILATERAIS COMO FACILITADORAS DA DIFUSÃO E TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS	153
4	PRIORIDADES DA PAUTA SOBRE EDUCAÇÃO DA INFÂNCIA NO ÂMBITO DA GOVERNANÇA GLOBAL E REGIONAL.....	158
4.1	AGENDA GLOBAL: INTENCIONALIDADES DO BANCO MUNDIAL E DAS AGÊNCIAS SOCIAIS-EDUCACIONAIS DA ONU.....	159
4.1.1	Agenda do Banco Mundial	159
4.1.2	Agenda das agências vinculadas à ONU.....	165
4.3	EXECUÇÃO DOS ACORDOS GLOBAIS PARA O ÂMBITO REGIONAL: A AGENDA NA AMÉRICA LATINA E CARIBE	185
4.3.1	A pauta regional financeira: Banco Mundial, BID e seus experts	186
4.2.2.	A pauta regional social-ideológica: agências da ONU e seus experts	193
4.2.3	A pauta regional social-colaborativa advinda da América: OEA e OEI e seus experts	202

4.4 AGENDA DE PADRÕES COMUNS PARA A EDUCAÇÃO DA INFÂNCIA: DA LÓGICA ARGUMENTATIVA CONVERGENTE À LEGITIMIDADE DA <i>EXPERTISE</i>	209
5 GOVERNANÇA LOCAL E INTERSETORIALIDADE NA EDUCAÇÃO DA INFÂNCIA: ENTRE POLÍTICAS, PROGRAMAS E AÇÕES	223
5.1 AGENDA INTERSETORIAL E INTERINSTITUCIONAL NA AMÉRICA LATINA E CARIBE: AS POLÍTICAS E OS PROGRAMAS	224
5.2 DE PROGRAMAS EXITOSOS APRENDIDOS À PROGRAMAS TRANSFERIDOS.....	265
6.1 CONTEXTO	283
6.1.1 Cuba	283
6.1.1.1 O direito à educação e a organização da Educação Infantil em Cuba	286
6.1.2 Brasil	295
6.1.2.1 O direito à educação e a organização da Educação Infantil no Brasil	302
6.2 O PONTO DE PARTIDA: CARACTERIZAÇÃO E MEDIAÇÃO DA TRANSFERÊNCIA DO PROGRAMA CUBANO <i>EDUCA A TU HIJO</i>	315
6.3 ABRINDO A CAIXA DA GOVERNANÇA GLOBAL VIA TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS: ANÁLISE DOS CASOS BRASILEIROS	330
6.3.2 Emular e enquadrar redes ao planejamento e implementação	354
6.3.3 Emular para educabilidade e equidade	372
6.3.4 Transferência adaptada: emular para atender a Governança Educacional Global	381
7 CONCLUSÕES	390
REFERÊNCIAS	401
APÊNDICES <i>encurtador.com.br/joDO6</i>	

1 INTRODUÇÃO

Esta tese tem como objeto *a difusão da agenda de Governança Global para a infância e sua institucionalização via transferência de políticas*, oriunda de acordos entre Organismos Multilaterais (OM) e Estados da América Latina e Caribe (ALC)¹. Insere-se na linha de pesquisa em Política Educacional da Universidade Federal do Paraná (UFPR) e à Rede de Estudos e Pesquisas sobre Planejamento e Gestão Educacional (Replag).

Tem-se por problema de pesquisa: como e com quais intencionalidades ocorreu a difusão e a transferência de políticas educacionais intersetoriais para a Infância na regulação da Governança Global na América Latina e Caribe? Para tanto, o objetivo geral da pesquisa é de analisar os processos de difusão e transferência de políticas educacionais para a Infância, mediada por Organismos Multilaterais, como forma da ampliação e regulação da Governança Global na América Latina e Caribe.

Para responder ao problema de pesquisa e atender o objetivo geral, outros cinco objetivos específicos são necessários, quais sejam: situar a origem de políticas transnacionais e identificar elementos do panorama econômico, político e cultural, após a Segunda Guerra Mundial, na organização de uma sociedade internacional e suas proposições à educação e à infância; compreender as inter-relações da Governança Global e a agenda produzida internacionalmente, identificando elementos conceituais que compõem o desenvolvimento da nova ordem mundial e seu novo associativismo educacional; analisar as propostas sobre a Educação da Infância convergentes nas agendas de Governança Global e regional pelos documentos de Organismos Multilaterais; mapear e examinar as políticas, os programas e as ações de educação intersetorial da infância, em seus aspectos jurídicos e institucionais, a fim de verificar a incorporação da agenda de Governança Global, a partir das influências orientadoras

¹ Atualmente, 20 países fazem parte da América Latina: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. Os demais são considerados territórios. Os países latino-americanos e caribenhos surgiram como ex-colônias de potências europeias de idiomas latinos, à exceção de Guiana, Belize e Suriname, colonizados pela Holanda e pela Inglaterra. A designação de América Latina tem sua origem na predominância da língua latina – derivada do latim – dos países localizados no centro e no Sul do continente. Comumente, a utilização do termo “América Latina” teve origem em 1856, tendo sido cunhada pelo filósofo chileno Francisco Bilbao e pelo escritor colombiano José María Torres Caicedo, representando os países situados na América do Sul. Historicamente, a América Latina é marcada pelo subdesenvolvimento, pela industrialização tardia, pela grande dependência de capital externo, até porque suas riquezas, principalmente os metais preciosos (ouro, prata, cobre), foram extraídas pelos colonizadores, sendo a economia dos países componentes baseadas, eminentemente, no setor primário, na exportação de produtos agrícolas e minerais para os países desenvolvidos. Neste aspecto, é inegável que o Brasil se destaca, até mesmo por sua grande extensão territorial. O bloco aqui analisado envolve todos os países da região, salva exceção do Haiti, pela escassez de materiais disponíveis para a consulta.

e mediadoras dos OM; analisar a transferência da política intersetorial entre Cuba e Brasil, a fim de compreender os níveis de governança no processo de transferência, implementação e adaptações da política e da agenda de Governança Global-Regional mediada e institucionalizada por OM e sua relação com a agenda educacional global.

Para tanto, a hipótese orientadora da análise aqui empreendida é a de que os OM difundiram e transferiram programas intersetoriais de Educação da Infância e estes, por sua vez, tornaram padrões de Governança Global. Esses programas não são apenas uma prática de difusão e transferência de ações de êxito, mas envolvem hibridismos da própria interdependência do capital e das formas de organização da em diferentes níveis de governança e influência global-local. Essa interdependência, historicamente, fez da Educação da Infância lugar para a manutenção da pobreza e aumento do capital humano, orientada sob o binômio equidade-efetividade, além de se tornar campo profícuo para assistência educativa com ampliação de parcerias mercantis e filantrópicas na América Latina e Caribe.

Nesse sentido, os processos de difusão e transferência da política intersetorial não são fenômenos *per se*, isolados e descontextualizados, mas integram fatores históricos, econômicos, culturais, contraditórios, mediatórios e relacionais que envolvem a América Latina e Caribe. Além disso, a análise aqui empreendida parte da compreensão de que as políticas são textos complexos codificados e decodificados de forma também complexa em meio a lutas, negociações, acordos e alianças que refletem a própria historicidade (BOWE et al, 1992). Logo, nas páginas que seguem, discorre-se acerca das escolhas realizadas para esse estudo.

A aproximação da área de relações internacionais e políticas públicas não é um fenômeno novo quando se trata do debate de transferência de políticas. Entretanto, a maneira pela qual é feito o alinhamento teórico entre as áreas e sua consequente problematização na educação, aponta a novas reflexões e inquietações. Nesse sentido, o interesse pessoal advém das inquietações como pesquisadora das políticas educacionais ao longo de minha trajetória acadêmica como estudante de licenciatura em Pedagogia (UEM, 2012-2015), no Mestrado em Educação (UEM, 2016-2018) e no doutorado em Educação (UFPR, 2018-2022). Mais especificamente sobre a construção do objeto de análise aqui exposto, o mestrado engendrou pistas sobre um projeto global de educação para a infância, pois, ao analisar sobre as mudanças nas configurações da construção de políticas sociais, de corte educacional para a faixa etária de zero a três anos, no Brasil entre 2000 e 2015, observou-se um alinhamento de ações nos documentos da Organização das Nações Unidas (ONU) e Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) da agenda de políticas intersetoriais que envolvam a descentralização e combate à pobreza, e que se façam por meio de programas e convênios de

educação não-formal e informal, sobretudo àqueles considerados exitosos.

Segundo Gohn (2014) as práticas da educação não-formal se desenvolvem geralmente fora dos muros da escola – nas organizações sociais, nos movimentos e nos programas de formação sobre direitos humanos, cidadania, práticas identitárias e lutas contra a desigualdade e a exclusão social. Essas práticas estão no centro das atividades das Organizações Não-Governamentais (ONGs) e dos programas de inclusão, especialmente no campo das Artes, Educação e Cultura.

Já na concepção da UNESCO, o termo tem sua origem histórica nas mudanças educacionais ocorridas principalmente na década de 1960 em virtude das ações reformistas do setor, tendo por referência P.H. Coombs (1986) que versou sobre a “crise mundial da educação” e possíveis ações e desdobramentos futuros com vistas à continuidade do desenvolvimento econômico e humano. A coordenação de ações e execução das atividades modificava-se entre países industrializados e em desenvolvimento, em decorrência das necessidades específicas do ensino não-formal de cada localidade, o que, a priori, apresentou o primeiro indicativo teórico da adequação de modelos não-formais de educação em decorrência da complementação necessária para a formação do capital humano.

Contemporaneamente, essa dualidade da definição sobre a educação não-formal, que de um lado busca tratar das questões desiguais na sociedade e de outro um espaço de complementação para a formação de capital humano, vem sendo integrada às questões econômicas e societárias de que os pressupostos não devem ser orientados única e exclusivamente pelos postulados definidos pela atuação pública, e sim através de uma nova forma que supõe novas regras de contrato social que envolva parcerias entre o público estatal, com o chamado público não-estatal, ou seja, o terceiro setor (GOHN, 2014).

Esse alargamento das modalidades de atendimento da educação também é proposto pela agenda global dos OM. Uma das grandes questões da Educação da Infância e da educação infantil ao longo dos anos sempre foi o acesso das crianças ao atendimento nas *unidades educativas*, seja na organização do ensino nos países ou pela discussão internacional presente nas orientações de agências vinculadas à ONU, do Banco Mundial, do Banco Interamericano de Desenvolvimento, do Fundo Monetário Internacional, Organização dos Estados Americanos, Organização dos Estados Ibero-Americanos, entre outras organizações multilaterais que integram a construção e disseminação da Política Educacional Global (PEG) (VERGER, 2019). Essas duas frentes de análise moveram a construção da pesquisa ora apresentada, com ênfase na segunda, do exame das agendas de educação global e na mobilização, na tradução e na transferência de políticas em múltiplas escalas de governança,

com vistas a ampliar o acesso das crianças, além de envolver questões afetas a gestão da pobreza, ao desenvolvimento de capital humano e a descentralização proposta aos países em desenvolvimento, como os latino-americanos e caribenhos. A PEG envolve a internacionalização da sociedade internacional nos níveis nacional e subnacional, onde parcerias entre OM e governos tornam-se redes de políticas públicas globais (STONE, 2008), com rearticulações da sociedade internacional alinhados à Governança Global.

Nesse interim, a Governança Global pode ser definida, de forma breve, como a integração de atores internacionais e nacionais, públicos, privados ou híbridos, com agendas do sistema internacional, para a institucionalização de uma política colaborativa e de interdependência mútua, onde o Estado não é o agente único de materialização da política, atuando em redes transnacionais, regionais, locais, entre outras formas de cooperação em rede. A partir dos anos 1970, com o aumento de atores transnacionais, como empresas multinacionais e ONGs, além dos OM, houve uma intensificação da atuação desses atores em nível local e global, e os governos nacionais passaram de referência central da organização política de múltiplos atores, que vai do governo, enquanto poder do Estado por si mesmo, à governança (ROBERTSON, 2012; VERGER; NORMAND, 2015).

Nesse contexto, os países latino-americanos, em medidas diferentes, sentiram o efeito desse fortalecimento em suas economias, bem como nas políticas públicas, sociais e econômicas. Com o acirramento do cenário de pobreza, houve uma crescente intervenção dos OM que, por meio de programas projetos e/ou ações, anunciam a necessidade de interromper aquilo que designam como “*círculo vicioso da pobreza*”. Nesse cenário, assinala-se *que desde os anos 1960 – os OM têm influenciado a agenda política, econômica, social, educacional dos países latino-americanos – financiado os golpes civis-militares, não somente utilizando como argumento o combate à fome e a miséria.*

Pressupõe-se, na criação da sociedade internacional, a necessidade de respostas globais e de ações conjuntas em favor de agendas estruturadas (DALE, 2004). É neste contexto que o papel do Estado é repensado, assim como na condução das políticas sociais (OLIVEIRA, 2005), na atuação da *comunidade internacional* para se referir a um grupo de Estados que estabeleceram regras, processos e instituições no âmbito internacional que envolvessem processos de governança.

Considerando esse cenário, defende-se que uma política não existe em isolamento. Desde o final da Segunda Guerra Mundial, em 1945, houve mudanças dramáticas no cenário internacional de políticas, que tiveram impactos diretos sobre o modo de formular, implementar

e pesquisar as políticas sociais. A organização geopolítica mundial se alterou de maneira expressiva nas últimas décadas do século XX, implicando em grandes mudanças para a América Latina, precipuamente no que compete o planejamento estratégico e econômico na região. Ainda, nesse processo, a história da educação latino-americana das últimas décadas esteve marcada pela participação de atores transnacionais, associados ao direito internacional público e ao direito privado². A Educação da Infância destacou-se como uma estratégia de ação, desde 1950, quando combinada com outros setores no combate à pobreza (OEA, 1963; ROSEMBERG, 2000; 2001; 2002; 2015; KRAMER, 1982; MARQUEZ, 2016) e tem papel importante nas discussões econômicas, políticas, sociais e culturais.

Embora não caiba aqui uma exposição detalhada da história da educação na América Latina e Caribe, sabe-se que desde a consolidação dos OM, mais especificamente a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), o Instituto Internacional de Planejamento Educacional (IIEP), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), e, mais recentemente o Banco Mundial (BM) e Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização dos Estados Americanos (OEA), Organização dos Estados Ibero-americanos (OEI)³, têm-se organizado reuniões e acordos para a definição de metas e difusão de modelos de atendimento para a educação e da Educação da Infância – faixa etária de 0-5/6 anos – e a Educação Infantil – etapa educativa que atende à infância – principalmente nos países em desenvolvimento. Portanto, tais atores ganham o destaque na incidência, junto aos Estados, na região latino-americana e caribenha.

A intersectorialidade das políticas públicas passou a ser uma dimensão valorizada à medida que não se observava a eficiência, a efetividade - associada à produtividade, ou seja, ao processo de execução - e a eficácia - relacionada ao atingimento de objetivos - esperadas na implementação das políticas setoriais, disseminadas, muitas vezes, por OM. Nesse modelo, a eficácia não vem pela sobreposição ou pela potencialização das relações de poder, mas sim pela obliquidade que se estabelece na trama. Deste modo, a intersectorialidade passou a ser um dos requisitos para a implementação das políticas setoriais, visando sua efetividade por meio da articulação entre instituições governamentais e entre essas e a sociedade civil, sendo uma forma de fazer política que favorece enlaces de governança em múltiplas relações associativas.

² Direito Público é o conjunto de normas de natureza pública, com forte atuação do Estado, de caráter social e organizacional da sociedade. Por sua vez, o Direito Privado visa disciplinar as relações interindividuais e os interesses privados.

³ Apresentaremos a sua estrutura das agências da ONU mais adiante.

Desses vários enlaces associativos integra-se, no contexto analisado, a governança multinível. Nele as decisões políticas são tomadas não apenas pelos governos nacionais, mas por outros protagonistas globais que fazem parte das relações de poder e dominação que ultrapassam os limites e fronteiras (DALE, 2004). O campo de decisão das políticas educacionais foi ampliado e complexificado, de modo que distintos atores, como OM, blocos regionais, empresas, *think tanks*⁴, ONG, consultores e empreendedores, constituem inter-relações recíprocas com os Estados e seus governos nacionais, compondo uma governança multinível e um deslocamento das escalas de poder (DALE, 2010). Assim, a elaboração de políticas educacionais na atualidade envolve relações complexas de interdependência recíproca (JESSOP, 2002).

Nesse novo cenário, as políticas educacionais intersetoriais podem ser combinadas a modelos ascendentes ou mais descendentes de gestão, em diferentes níveis de governança apoiadas na rede de políticas para promover convergências na agenda educacional. Entende-se por ascendente o princípio da intersectorialidade aplicado na base da gestão institucional com setorialidade no modelo de gestão, ou seja, a intersectorialidade acontecerá à medida que diferentes representações da gestão se articulam e se integram a fim de atingir um modelo descentralizador entre organismos públicos, privados e da sociedade civil na formulação de propostas para atendimento comum de uma meta.

No âmbito internacional, a pauta educacional intersetorial para a proteção social, a pobreza e o desenvolvimento de capital humano, com o alinhamento de estratégias transnacionais, congregaram tendências convergentes na escala global e projetos de cooperação internacional. A Teoria do Capital Humano, que tem por base que o investimento em capital humano é capaz de alavancar o crescimento econômico, em que o seu capital humano, sirva na produção ou no consumo, conforme os escritos de Schultz (1973).

De acordo com Frigotto (2010) a expansão da Teoria do Capital Humano, foi vista como a panaceia da solução das desigualdades entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos e entre os indivíduos, tendo sido rápida nos países latino-americanos e de Terceiro Mundo, mediante os organismos internacionais, como BID, BIRD, OIT, UNESCO, FMI, USAID, UNICEF, e,

⁴ Segundo Caetano e Mendes (2020) as *think tanks* são organizações que têm como propósito produzir conhecimento em diferentes áreas para exercer influência na execução das políticas governamentais e na formação da opinião pública. Buscam produzir consensos em relação aos projetos que defendem e, para alcançar esse propósito contam com volumosos recursos financeiros, modernas ferramentas tecnológicas e ampla rede de parceiros. Na área educacional, recorrem a estatística, cujos dados são criteriosamente selecionados, para justificar uma atuação imparcial e desprovida de qualquer comprometimento com um grupo ou setor, como se fosse possível ignorar as condições culturais que sustentam qualquer análise de dados científicos.

regionais, como CEPAL e OREALC, que representam, dominantemente, a visão e os interesses do capitalismo. Período esse que se produziu sobretudo o capital-imperialismo, do “processo permanente de expansão e que, tendo ultrapassado determinado patamar de concentração, se converte em forma de extração de mais-valor dentro e fora das fronteiras nacionais” (FONTES, 2010, p. 152) após a Segunda Guerra Mundial e se aprofunda nesta virada de século.

No desencadeamento de várias reuniões e desenvolvimento de ações e programas baseados nas evidências das condições impróprias de vida de grande parte das crianças na atualidade, produziu-se consensos, sobretudo via projetos financiados por organismos multilaterais e intervenção na ação dos governos nacionais e/ou de organizações não-governamentais, concentram-se, especialmente, na definição de metas para a infância em ações emergenciais e focalizadas. A pobreza e o aumento crescente das desigualdades sociais resultam de um longo processo intrínseco ao próprio capitalismo, fomentado nos últimos anos por ajustes econômicos que tiveram como grandes indutores os mesmos organismos que, atualmente, desenvolvem programas e/ou orientam os países para “combater a pobreza”, e/ou “aliviar a pobreza”, que a partir da década de 1970 se expandiu na América Latina pelo padrão neoliberal de desenvolvimento.

Com o crescimento sistemático da relação desses atores internacionais e os Estados-nação na política global de educação, gerou-se novas estruturas de governança da educação que ocuparam os novos arranjos do Estado neoliberal (AU FERRARE, 2015; BALL; JUNEMANN, 2012; SANTORI; BALL; JUNEMANN, 2016; AVELAR, 2018; CARVALHO; VISEU, 2018; MOREIRA, 2019) sob os rótulos e *slogans* (EVANGELISTA, 2014) de cooperação, que, para a infância, buscou desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e promover a equidade. Incorpora-se na criação, difusão e implementação da política novos atores não estatais, como organismos multilaterais, Organizações Não-Governamentais (ONGs), representantes do setor privado mercantil e setores sociedade civil e, que compartilham o processo de tomada de decisão, como esclarecem Casula (2017) e Pereira (2019).

O contrato social adotado nessas relações ampliadas, entre o global e o local, integra a complexificação do fenômeno estatal e a socialização da participação política, com a emergência e intensificação da atuação de aparelhos privados de hegemonia e de caráter privado (GRAMSCI, 2001). O Estado passa a atuar com novas determinações agregando, no desenho das políticas, sociedade política (denominada de Estado em seu sentido estrito ou Estado-coerção) somada à sociedade civil, do ambiente formado por organismos que elaboram e difundem ideologias, lugar de consenso e da hegemonia.

O espaço da organização do Estado Ampliado e colaborativo perpassa sob estrutura de Governança Global e Local. A Governança Global, portanto, desenvolve uma construção ideológica e o Estado é a entidade que garante que os interesses dos acordos e alianças sejam cumpridos, mas mantém o seu papel e as suas funções fundamentais. Para Gramsci (2001) o Estado é todo o conjunto de atividades teóricas e “[...] práticas com as quais a classe dirigente justifica e mantém não somente a sua dominação, mas também consegue obter consenso ativo dos governados” (GRAMSCI, 1991, p. 87).

Os espaços de difusão ideológica e consensos vem sendo construídos e alinhados à pauta internacional educacional, composta pelos documentos oriundos dos acordos e projetos internacionais de consenso ativo (GRAMSCI, 2001), tais como: Projeto Principal de Educação para a América Latina e o Caribe (1981-2001); a Convenção dos Direitos da Criança (UNICEF, 1989); Convenção de Educação para Todos (UNESCO, 1990); Cúpula Mundial da Infância (UNICEF, 1990); e Cúpula Mundial de Educação (UNESCO, 2000). Para infância, teve como principais *slogans* para orientar as ações dos Estados-parte: programas de educação integrados a programas intersetoriais de atenção familiar formais e não-formais (UNESCO, 1985; 1987); práticas de educação e cuidados na primeira infância (UNESCO, 2000; 2002a; 2007); serviços de desenvolvimento da primeira infância e programas alternativos de educação/cuidado infantil (BANCO MUNDIAL, 1995; 2000; 2005).

Nesse contexto, as políticas educacionais são amplamente orientadas a partir de práticas de governança (UNESCO, 2002; 2007), tendo como referência programas intersetoriais considerados exitosos (UNESCO, 2004a; 2004b) para o Desenvolvimento Educação e Cuidado da Primeira Infância, a fim de cumprir uma agenda estabelecida para a educação, haja vista que, ao mesmo tempo, atua na gestão da pobreza. A governança regional é orientada a partir de ações de cooperação internacional, soma de esforços de associações ligadas ao terceiro setor, flexibilidade de atendimento por meio de programas que agreguem a *comunidade educativa*, ou seja, de governança em redes globais e locais.

Dale (1999) sistematiza uma série de mecanismos de políticas ativados por OM que permitem enquadrar e influenciar as políticas educacionais nacionais e subnacionais de forma mais ou menos coerciva, quais sejam: imposição, harmonização, disseminação, padronização e instalação de interdependência. Nas últimas décadas, esses mecanismos globais adquiriram mais centralidade do que os mecanismos tradicionais de influência bilateral, como empréstimo de políticas e aprendizagem de políticas (DALE, 1999), com a capacidade de tecnificar problemas e soluções educacionais e demonstrar soluções baseadas em modelos exitosos.

Isso gerou um universo de bricolagem de políticas de um constante processo de empréstimo e cópia de fragmentos e partes de ideias de outros contextos, de uso e melhoria das abordagens locais já tentadas e testadas (BALL, 2001; 2014). Assim, as políticas bricoladas são produtos de um nexo de influências e interdependências que resultam numa interconexão, multiplexidade, e hibridização, isto é, a combinação de lógicas globais, regionais e locais (BALL et al., 1992; BALL, 2006). É com esse sentido de política que empreendemos as inflexões sobre a política educacional na América Latina e Caribe em seus determinantes e intencionalidades que levaram a difusão e transferência de políticas.

Na busca de modelos exitosos de base intersetorial, encontramos pistas no documento “*La Contextualización del Modelo de Atención Educativa no Institucional Cubano ‘Educa a tu Hijo’ en Países Latinoamericanos*”, publicado pela OEI e pela UNESCO, de autoria de Ana María Siverio Gómez, em 2011. O documento traz informações sobre o programa cubano e, especialmente, nos capítulos 2 (dois) e 3 (três), denominados “*Análisis del proceso de contextualización del modelo de atención educativa no institucional ‘Educa a tu Hijo’ en países de latinoamérica*” e “*Estudios de caso: una aproximación*”.

Em 2016, o estudo de Carolina Aulicino e Gala Díaz intitulado “Políticas públicas de desenvolvimento infantil na América Latina⁵”, colocou no centro do debate o programa cubano *Educa a tu Hijo* como pioneiro na região, destacando que já “[...] declarado pela UNICEF programa de sucesso e aplicável na América Latina, dado que oferece um bom exemplo sobre como integrar os programas de educação com os de saúde e como construir políticas intersetoriais de desenvolvimento infantil precoce” (AULICINO; LANGOU, 2016, p. 73), pois precisa-se fomentar programas baseados nas melhores evidências nacionais e internacionais (AULICINO; LANGOU, 2016). Também o estudo de Clara Laire, consulta do UNICEF/Cuba, demonstra o programa como prática exitosa de DPI (LAIRE, 2016).

Em linhas gerais, o programa cubano *Educa a tu Hijo* foi o caso de êxito de acordo com a UNESCO e o UNICEF para o atendimento às crianças de 0-6 anos em vínculos não-formais, tornando o atendimento da Educação Infantil no país praticamente universalizado (UNESCO, 2015). De caráter não-institucionalizado, intersetorial e com base na comunidade, dirigido pelo Ministério da Educação, o programa denominado como *Programa Social de Atención Educativa* (GÓMEZ, 2011) tem como objetivo alcançar o nível máximo de desenvolvimento possível para cada criança nas áreas de comunicação emocional, inteligência, linguagem,

⁵ Estudo fomentado e apoiado pela Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, *El Diálogo, Todos pela Educação* (TPE), Bernard von Leer, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Rede Latinoamericana pela Educação (REDUCA).

desenvolvimento motor, formação de hábitos, saúde e nutrição (TINAJERO, 2010), envolvendo “*la familia, la comunidad y el enfoque intersectorial*” (GÓMEZ, 2011, p. 18).

A apresentação do programa em fóruns nacionais e internacionais sobre os resultados da pesquisa culminou com a formação e generalização em Cuba do programa *Educa a tu Hijo*, pelo documento do escritório cubano do UNICEF “*La experiencia cubana en la atención integral a desarrollo infantil en edades tempranas*”, bem como pelo Escritório da UNESCO de Paris, no estudo de caso “*Estudio nacional sobre la coordinación nacional de políticas y programas para la primera infancia*”. Tal experiência atraiu a atenção de especialistas da América Latina que vieram até o *Centro de Referencia Latinoamericano para la Educacion Preescolar* (Celep), em Cuba, para aprender sobre este programa (GOMÉZ, 2011). O programa foi recontextualizado em diferentes cidades de diversos países, mediados pela UNESCO e UNICEF, quais sejam: Equador, Guatemala, Brasil, Colômbia e México. Além disso, segundo Laire (2016), outros países manifestaram interesse na assessoria do Celep, como República Dominicana, Haiti, El Salvador e Honduras.

Assim, o exame a relação de atores internacionais, consultores e países na transferência de políticas e difusão de conhecimento, como uma dinâmica para a transnacionalização da política, torna-se elemento analítico, e, na busca de sua viabilidade, organizou-se um levantamento bibliográfico sobre as produções da área, que se deu, em um primeiro momento, por um inventário das pesquisas. Em seguida, foi realizada a seleção daquelas que atenderam aos seguintes critérios: tratar do tema; reportar-se ao período de 1990-2018, ou fração dele; ser de natureza acadêmica científica; estar disponível em banco de dados eletrônicos. Foram consultados sítios eletrônicos institucionais que disponibilizam banco de produções científicas, destacando-se a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), Biblioteca Nacional de Teses e Dissertações, *Scielo*, Google Acadêmico/*Google Scholar*, no Sistema de Informação Científica da América Latina e Caribe, Espanha e Portugal (*Redalyc*), e, ainda, os próprios portais eletrônicos das instituições de ensino superior, em seus programas de pós-graduação.

Subdividiu-se o inventário em três categorias a fim de levantar a produção sobre o tema e subsidiar as análises aqui delimitadas, quais sejam: Organismos Multilaterais e Infância; Políticas intersetoriais e Transferência de políticas educacionais exitosas. Inicialmente, as palavras de acesso foram utilizadas na sua totalidade, o que deu origem, na maior parte dos acessos, ao aparecimento de trabalhos demasiadamente amplos e indiscriminados, tendo em vista o objeto de estudo da pesquisa que é a *difusão da agenda de Governança Global para a infância e sua institucionalização via transferência de políticas*.

Em seguida, a busca foi realizada a partir do cruzamento das palavras de acesso em um mesmo descritor, diminuindo e, ao mesmo tempo, direcionando para um levantamento de dados muito mais preciso em relação à temática da pesquisa. É importante destacar a recorrência de um mesmo trabalho em diferentes listagens em relação às palavras-chave utilizadas, o que exigiu um cuidado e conferência redobrados na incorporação dos itens consultados, no que tange à seleção e ao registro. Após a seleção e classificação dos materiais por meio de seus títulos, resumo e palavras-chave, foi realizada a apreciação dos métodos e das conclusões observadas, conforme registrado a seguir. Além dos trabalhos localizados na área da Educação, buscamos outras interfaces, como encontramos estudos relacionados à saúde, esportes, psicologia. O olhar também esteve atento à estudos que versassem sobre a América Latina, contudo, a maioria dos trabalhos se detém a políticas públicas/sociais/educacionais brasileiras, que são, em sua maioria, dissertações.

Os estudos sobre Organismos Internacionais⁶ e Infância (descritor Organismos Internacionais *and* Infância) apresentou 16 trabalhos entre teses e dissertações. Essa categoria, curiosamente, esse descritor revela trabalhos produzidos sobre educação na área de Economia familiar; Estudo da família; Teoria econômica e Educação do consumidor, além da área educacional e da política social. Pode-se agregar os estudos relacionados ao tema desta tese em dois grupos: os que versam sobre a política educacional brasileira e a que trata da América Latina.

Ao primeiro, há trabalhos que buscaram, de maneira geral, analisar o papel de agências vinculadas à ONU, articulador das políticas em âmbito municipal ou nacional, bem como a influência dessas agências na elaboração da política educacional para a Educação Infantil (SILVA, 2008; CANAVIEIRA, 2010; ARIOSI, 2010; OLIVEIRA, 2011; SILVA, 2013; FONSECA, 2014; MORGADO, 2016; DALCASTAGNÉ, 2018; BORTOT, 2018). Ainda, observou-se trabalhos que versam sobre uma agenda política que, construída pelas agências multilaterais e pelos Estados membros, se estrutura em acordos, indicando que a Educação Infantil deve preparar as crianças para o ingresso na escola; alcançar melhores resultados na escola primária; minimizar as taxas de evasão e repetência na escola primária; facilitar a integração das mulheres no mercado de trabalho; garantir a igualdade de oportunidades; superar as condições de pobreza e possibilitar à criança tornar-se um adulto produtivo, que desde as recomendações de 1990 justifica o combate à pobreza, justificando-a como natural, e a

⁶ Observamos na literatura especializada que a maioria dos autores utiliza o termo *Organismos Internacionais*. Mesmo que nesse trabalho optamos por *Organismos Multilaterais*, a busca foi, maiormente, satisfatória pela amplitude de trabalhos que poderiam ser mapeados pelo descritor dois deste levantamento.

transformação da Educação em política social, manifestando uma funcionalidade ideológica e política dada à Educação, cuja educação da criança se vinculam à Educação e Cuidado para a Primeira Infância na América Latina como orientação a um movimento de resposta ao trabalho “decente” e que se constitui como ações focalizadas para manutenção da coesão (LOPES, 2009; MORGADO, 2011; MORGADO, 2016; FULGRAFF, 2016; BORTOT, 2018; BORTOT; LARA, 2018a; BORTOT; LARA, 2019).

Ao segundo grupo desta primeira categoria, os estudos, em um panorama geral, analisam projetos internacionais para América Latina de OM, como OIE, UNESCO, UNICEF, CEPAL e BM que entendem que a Educação Infantil é uma importante estratégia no “combate à pobreza” e um meio para promover a equidade, com ênfase em medidas compensatórias e focais destinadas às crianças e famílias em “situação vulnerável”, afastando e suplantando a concepção da Educação Infantil como um bem público de direito de todas as crianças e famílias. Analisam a tendência alargada em orientações de atendimentos informais como uma proposta de baixo custo para o desenvolvimento da primeira infância, com intervenções em saúde, nutrição e educação, para a gestão da pobreza e redução nas taxas de mortalidade infantil, aumentar o número de matrículas escolares e atenuar os índices de fracasso escolar nos anos iniciais do Ensino Fundamental, diretamente relacionados com a repetência e a evasão escolar, que interferem no aumento da capacidade de ganhos futuros no mercado de trabalho (LEHER, 1998; PENN, 2002; ROSERMBERG, 2001, 1999, 2000, 2002, 2003; 2015 CAMPOS, 2008a; 2008b, 2009a; 2009b; 2010, 2011a, 2011b, 2013, 2013b; 2016; OLIVEIRA; DUARTE, 2005; EVANGELISTA; SHIROMA, 2006; OLIVEIRA, 2009; GARRIDO; BARBOSA, 2009; MOREIRA, 2019). Estudos sobre o BM e a Educação na América Latina – e no Brasil – são mais observados em pesquisas com relatórios e recomendações deste banco de forma mais presente e isolada, contudo, as pesquisas para a infância são escassas quando comparadas aos demais níveis de ensino e às políticas sociais em geral (BUENO; FIGUEIREDO, 2012; CARVALHO, 2016; MARQUEZ, 2016; CAMPOS, 2016).

Na segunda categoria selecionada, Políticas Intersetoriais para a Infância (descriptor Políticas Intersetorias *and* Infância), observou-se estudos relacionados à área da saúde, segurança alimentar e aqueles que analisam a educação no Programa Bolsa Família e Programa Saúde na Escola. Também não se encontrou trabalhos na perspectiva de uma agenda voltada a intersectorialidade para a Educação Infantil mediada por meio dos Organismos Internacionais. Apenas um artigo, intitulado “Estratégias intersetoriais de gestão municipal de serviços de proteção social: a experiência de Belo Horizonte”, de Veiga e Bronzo (2014), analisou a

intersetorialidade, junto a gestão local e a pobreza, nas relações complexas das novas estruturas de governança, mas no âmbito das políticas locais de proteção social em Belo Horizonte.

Por fim, a categoria Transferência de políticas intersetoriais exitosas (e transferência de políticas mediadas por OM) (Transferência de políticas *and* infância) não encontramos trabalhos que estabeleçam essa análise sobre a infância e as políticas intersetoriais. Alguns trabalhos versaram, no campo educacional, sobre transferência de programas de distribuição de renda, educação especial, projetos regionais para a docência, ensino superior (BERNARDO, 2020; SHIROMA, 2020; HOSTINS; HOEPERS, 2017). Observou-se que essa é uma área rica a ser explorada pela educação, enquanto aporte teórico-metodológico para a análise de políticas, concentrando-se no campo da Administração Pública, da Política Pública e das Relações Internacionais (FARIA, 2018) maiormente, na literatura internacional (DOLOWITZ; MARSH, 1996; 2000; 2001; EVANS; STONE, 1999; STONE, 2000; 2001; 2004; STUBBS, 2005; EVANS, 2007; 2009; VETTERLEIN, 2007).

Considerando que selecionamos como lócus de análise Brasil e Cuba, também buscamos pesquisas que relacionassem esses países no exame das políticas educacionais, ou que, em alguma medida, analisassem os programas aqui examinados na metodologia da transferência de políticas e suas relações com a Governança Global. Os estudos de Fulgraff (2007) e Benevides (2010) trazem o Programa Família Brasileira Fortalecida no corpo de suas análises, examinando a existência de uma agenda globalmente educacional estruturada e avaliando o fortalecimento das competências familiares. Além disso, Umberlino (2014), em um estudo dentro da área da psicologia, investigou os elementos mediadores, na atividade pedagógica organizada para o desenvolvimento humano omnilateral, a partir das contribuições da educação cubana, enquanto Digiovanni (2016), em pesquisa comparada, analisou Cuba e Brasil na constituição e implementação das políticas educacionais e o papel da psicologia entre 1970-1990, cotejando elementos históricos em ambos países que influenciaram numa reorganização social e educacional, com ênfase ao papel dos Movimentos Sociais como elemento para comparação.

Essa revisão a partir de categoriais não é um protocolo a ser seguido, mas nos permite pistas metodológicas e conceituais. Com a revisão, tem-se algumas lacunas e caminhos, além de delimitar o percurso da pesquisa e o problema norteador, conceitos fundamentais, metodologia, fontes de pesquisa e organização do percurso da pesquisa.

Com a revisão se constata ainda que não há estudos que analisassem a agenda de difusão e transferência de políticas educacionais intersetoriais para a Infância, mediada por organismos multilaterais, como forma de ampliação e regulação da Governança Global na América Latina

e Caribe, e, além disso, analisassem essa transferência tomando como estudo de caso programas replicados entre Brasil e Cuba e tivessem OM como instâncias de mediação e difusão de modelos de atendimento para a Educação Infantil intrapaíses de práticas legitimadas como exitosas.

Com o mapeamento das produções organizadas na categorização desenvolvida, a relevância científica deste estudo se manifesta por meio de duas vertentes. A primeira é a possibilidade de apresentar novos dados referentes à uma nova forma de regulação da Governança Global para a Educação Infantil/Educação da Infância latino-americana, e, a segunda, como e com quais intencionalidades a política educacional global vem sendo constituída, no movimento histórico, em relações interdependentes ao capital com atuação em redes múltiplas de governança, adotando políticas que funcionaram bem em outros lugares.

Para isso, levou-se em consideração os apontamentos de Verger (2019) da necessidade de estudos que examinem o como e por quais razões as políticas que são construídas globalmente se estabelecem em agendas locais e passam a “influenciar e enquadrar a política de educação global” (VERGER, 2019, p. 8), bem como essas políticas locais “enquadrar agendas políticas globais e provocar processos de transferência e de aprendizagem de políticas” (VERGER, 2019, p. 11). As questões subjacentes a essa temática carecem ainda de maiores interpretações e análises, um dos motivos que justifica a presente pesquisa.

Não é possível compreender a educação tão somente por dentro da própria área. Precisa-se, portanto, de uma análise que envolva determinações múltiplas acerca do projeto societário e educacional que se busca construir na agenda global-regional, ou seja, compreender as transformações e acomodações na política envolve os complexos entre economia, política social, a organização das políticas locais, nacionais e globais, de um campo necessariamente litigioso, de disputas e de interesses de classes.

Gonett (2012) destaca que as Organizações Intergovernamentais (OIG)⁷ se envolvem na mediação política da transferência interpaíses “funcionando como arenas onde todo tipo de experiências podem ser transmitidas e comparadas, onde ideias são geradas e compartilhadas” (GONETT, 2012, p. 5). Esta função das OIG será central para a pesquisa, à medida que se defende que os OM podem atuar como um fórum de construção e transferência de políticas. A atividade de mediação pode ser executada por meio da organização de encontros, acordos, publicações, seminários, congressos, dentre outros. Outra ação exercida pelas OIG é chamada

⁷ Refere-se a organizações formadas por dois ou mais governos, como todas as organizações do sistema da Organização das Nações Unidas (ONU) e organizações regionais, como o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

de exortação, pela qual as OIG orientam para as mudanças políticas, por meio de recomendações e estudos imbuídos de ideias e lições com vistas a incentivar a adoção de certas políticas e a transferência de conhecimento (GONNET, 2012).

Para tanto, algumas escolhas foram feitas para análise mais consistente desse processo de transferência. Escolheu-se dois países da região: Cuba (país originário da política) e Brasil (um dos países da transferência mediada⁸). A priori, esclarecemos que no Brasil encontramos dois programas originários das ideias e da assessoria da UNESCO e UNICEF aos modelos do programa cubano (GÓMEZ, 2011), quais sejam: o Programa Família Brasileira Fortalecida (2004), programa do Governo Federal para a formação de professores (BRASIL; MEC, 2007) e o Programa Primeira Infância Melhor (2003), a nível estadual pelo governo do Rio Grande do Sul, localizado na secretaria de Saúde do estado.

Em 2004, no Brasil, o UNICEF, em parceria com o Ministério da Educação, fomentou o Programa Família Brasileira Fortalecida (PFBF), implementado aos moldes do programa cubano supracitado, depois de mais de uma década, portanto, sua contextualização⁹. Exercem, por meio da formação de professores e educabilidade da família/comunidade a intersectorialidade do cuidado, uma educação que poderia ‘amenizar’ os problemas de mortalidade, saúde, nutrição e educação. Consolidar as *competências familiares* é um dos objetivos do UNICEF no Brasil nos anos 2000, e, assistir as crianças brasileiras até os seis anos é a missão do Programa Família Brasileira Fortalecida. O relatório Situação da Infância Brasileira, publicado em 2006 pelo UNICEF, dedicou o tema para debater as competências da família em um capítulo intitulado “Fortalecer a família para ter crianças fortalecidas”, manifestando que “a família é o agente mais importante na prestação de cuidados às crianças de até seis anos” (UNICEF, 2006).

Percebe-se um direcionamento nos acordos internacionais, seja de orientações ou de cooperação, conformados entre OM e Estados da região: organização e implementação da agenda de Governança Global para a Educação da Infância, na indução de um planejamento comum, e divulgar e replicar programas de êxito em políticas intersetoriais. Nesse sentido, compreender como vem sendo desenhado o processo de construção de um campo teórico sobre

⁸ Equador, Brasil, México, Colômbia e Guatemala são países destinatários para materialização do modelo cubano (GOMEZ, 2011).

⁹ Estudos da OEI e UNICEF, apontam o conceito de *recontextualizacion*, por incluir outros elementos, considerados mais flexíveis, que se ajustem às necessidades e características dos territórios: modalidades de atenção à família e seus filhos e recursos humanos, entre outros (GOMEZ, 2011).

o tema é relevante, de modo que, a partir do olhar de vários autores, encontramos subsídios para oferecer uma visão representativa do que se produziu sobre a área.

1.2 CONCEITUAÇÃO DE TERMOS RECORRENTES

Nesta unidade da introdução, julga-se necessário posicionar o leitor que esta investigação ao se inserir na linha de Política Educacional, traz conceitos que precisam ser analisados à luz da literatura atinente. Esses conceitos, comumente utilizados nos estudos de políticas educacionais, podem assumir significados diferentes, dependendo da concepção teórica e contexto histórico em que se inserem. Também é necessário esclarecer que os conceitos sinalizados também possuem aprofundamento teórico a medida que as discussões do texto se desenvolvem. Além disso, a perspectiva metodológica da análise da política educacional latino-americana é a de que os aspectos históricos, sociais e educacionais, por muito diferentes que possam parecer, por mais opostos que realmente sejam, mantêm conexões entre si, sobretudo, quando são mediados pelas influências internacionais.

Esses conceitos, comumente utilizados nos estudos de políticas educacionais, podem assumir significados diferentes, dependendo da concepção teórica e contexto histórico em que se inserem. Para esclarecer a diversidade de significados que podem acompanhar determinado significado, Fairclough (2001) “a relação das palavras com significados é de muitos-para-um e não de um-para-um, em ambas as direções: as palavras têm tipicamente vários significados, e estes são ‘lexicalizados’ tipicamente de várias maneiras” (FAIRCLOUGH, 2001, p. 230). No presente item da introdução, procuraremos conceituá-los em linhas gerais, pois, ao longo do texto, eles se interligam com as discussões e análises.

O primeiro termo refere-se à educação¹⁰. A educação é definida por Oliveira (2009, p. 237) como “[...] prática social ampla inerente ao processo de constituição da vida social, alterando-se no tempo e no espaço em razão das transformações sociais”. Além disso, o processo educacional é amplo e não se restringe aos ensinamentos adquiridos na sala de aula. Tal processo é segmentado por muitos autores como educação formal, a promovida dentro da instituição escolar, e não-formal, vivenciada em diversos locais, sob várias modalidades, institucionalizadas ou não. Essa última tem papel recorrente ao longo do texto, haja vista os entrelaçamentos feitos com a infância nos últimos anos nos cenários global e local.

¹⁰ Para clarificar o diálogo com o leitor, optou-se por destacar esses termos em itálico, mas somente nessa unidade do texto.

A educação não-formal se dá em vários espaços e instituições sociais, como na família, em clubes, em igrejas, com amigos, por meio das diferentes mídias, entre outros. A educação formal, por sua vez, diz respeito à educação escolar e ocorre de forma intencional em instituições educativas. Segundo Gohn (2011) o termo não-formal também é usado por alguns investigadores como sinônimo de informal. Consideramos que é necessário distinguir e demarcar as diferenças entre estes conceitos. A princípio podemos demarcar seus campos de desenvolvimento: a informal como aquela que os indivíduos aprendem durante seu processo de socialização na família, bairro, clube, amigos etc., carregada de valores e culturas próprias, de pertencimento e sentimentos herdados; e a educação não-formal é aquela que se aprende “no mundo da vida”, via os processos de compartilhamento de experiências, principalmente em espaços e ações coletivos cotidianas em ambientes anteriormente citados, organizada por séries/idade/conteúdos, com aspectos subjetivos do grupo.

Na perspectiva dos OM esclarecemos, de outro lado, o exame dos documentos da UNESCO, sobretudo a partir dos textos de Philip Coombs¹¹, considerado o pioneiro no uso do termo educação não formal, como recomendação para superação da crise na educação na década de 1960. Tem sua pela associação entre Estado, entidades privadas e sociedade civil, que altera os agentes e as finalidades de uma educação voltada às classes populares. A prevalência dessa forma social apresenta-se em outros momentos-chave da história da educação não-formal, sobretudo na década de 1990, com o crescimento do terceiro setor, das ONG e das fundações e institutos empresariais com o alinhamento da responsabilidade social, que trataremos adiante. Em suma, a introdução da designação da educação não-formal no léxico educacional tem sua gênese de fora para dentro, vindo de fora da educação escolar e do território nacional. Ela tem por objetivo criar um novo campo de investigação das práticas com setores populares para apreender como se dá a geração de resultados produzidos com recursos escassos com objetivo de subordinar seu desenvolvimento à planificação educacional para o desenvolvimento das nações periféricas (PALHARES, 2007).

Logo, haja vista as mudanças e nas influências internacionais sinalizadas para o campo educacional, é preciso conceituar a perspectiva de Estado que orienta essa tese. Defende-se que a análise da política educacional expressa as relações entre Estado e Sociedade, que não se trata

¹¹ Tais estudos mencionam a articulação do uso do termo educação não formal em uma conferência sobre a Crise Mundial da Educação, organizado por Coombs em 1967 no estado da Virgínia, Estados Unidos, e que reuniu lideranças educacionais de diversos países. Sua análise esquemática de dados mereceria uma interpretação crítica mais detida, assim como sua adesão às Teorias do Capital Humano em formulações como: “o ensino é uma indústria de produção de massa e exige trabalho intensivo” ou, ainda, que “ensino é produtor e consumidor de mão de obra de alto nível para servir consumidores de mão de obra” (COOMBS, 1976, p. 60).

de uma oposição, são projetos societários em disputa, que “[...] defendem projetos com interesses vinculados ao mercado ou ao neoconservadorismo em uma perspectiva de classe, com profundas implicações para a construção de uma sociedade democrática” (PERONI, 2021, p. 21).

O papel do Estado decorre das relações econômicas de produção e reprodução das relações sociais em âmbito global e local, do desenvolvimento das forças produtivas e das condições de troca. Essas relações de produção formam a superestrutura jurídica e política e a qual correspondem determinadas formas de consciência social (MARX, 1987). Nesse sentido, o Estado é a expressão política da estrutura de classes inerente à produção, envolvido, diretamente, nos embates e disputas sociais, conflitos e contradições, sendo, simultaneamente, um fator de coesão social, atuando como “[...] testemunho da contradição consigo própria” (POULANTZAS, 1977, p. 47).

No caso, as políticas sociais/educativas expressam as relações contraditórias entre Estado e sociedade, conforme explica Montaño (2008, p. 30-31):

[...] o Estado contraditória e concomitantemente desenvolve uma função pública (diminui as desigualdades sociais) e uma função privada (garantia do status quo, da propriedade privada e da acumulação capitalista). Se o Estado é, com a socialização política, um espaço de luta hegemônica, assim como também é o instrumento prioritário para o desenvolvimento de processos de aproximação a certos graus de igualdade e/ou justiça social – podendo reduzir (mesmo que minimamente) certas desigualdades –, este também constitui geneticamente instrumento de reprodução da ordem, da defesa da propriedade privada e da acumulação capitalista (apropriação privada da riqueza produzida).

Nessa arena, institui-se, por um lado, a arena de confrontação (POULANTZAS, 1977) e, de outro, a arena de conformação de novas formas de sociabilidade nas relações globais, nacionais, regionais e locais estavam sendo recalibradas por meio da reestruturação capitalista e da contenção do Estado. Nesse sentido, a arena que envolve a governança, outro termo central nesta tese, e de significado polissêmico.

A *governança* ganha destaque a partir novos modos de gestão social produzidos pelas revoluções da informação com autoridade partilhada, com um conjunto de mecanismos complexos de interação que se desenvolvem entre uma multiplicidade de atores, públicos, privados e autônomos, com o intuito de produzir regras elaboradas coletivamente (BOAS FILHO, 2016).

A Governança Global ganha força a partir do término da segunda Guerra Mundial, concebida para a mediação entre o mundo dos negócios e as agências internacionais. O Banco Mundial tornou-se agente fundamental nesse cenário, pois designou o que se chama de *good*

governance no âmbito financeiro e o sistema ONU para assegurar as boas relações no plano internacional. Em suma, a Governança Global assumiu dimensão estratégica de promoção da segurança mundial a partir do impulso da cooperação e das cooperações orientadas pelas agências internacionais como as ONG e entidades múltiplas da sociedade civil, blocos regionais, agregando, cada vez mais complexamente, cooperações em rede para um projeto político mais global.

No complexo que envolvem as relações políticas, sociais, econômicas, culturais e educacionais, o Estado Ampliado (GRAMSCI, 2014) implementando um projeto de governo, da construção de políticas públicas, se materializa por meio de políticas e programas e por diferentes atores. As políticas públicas, particularmente as de caráter social, são mediatizadas por lutas, pressões, alianças, ideologias e conflitos entre elas, não sendo, portanto, estáticas e, logo, expressam, estrategicamente, a capacidade gerencial e administrativa para implementar decisões de governo (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011).

- Essa dinâmica redesenhou o papel do Estado – como policêntrico –, a diluição das fronteiras entre sociedade civil, o Estado, agentes internacionais e a instalação de novos mecanismos de governança que passam a ser transnacionais, com a participação de uma gama diversificada de atores. Nessa perspectiva, com “a transformação das formas de estado” (SHAW, 1997, p. 497).

As *políticas sociais de corte social* são ações que determinam o padrão de proteção social (HOFLING, 2001). Essas, por sua vez, não podem ser pensadas como autônomas em face da orientação macroeconômica e o jogo de inter-relações entre elas é complexo a medida que a mesma orientação econômica comporta diferentes direções de política social; mas, essa diferencialidade não é infinita, esse leque de alternativas é determinado e tem limites (NETTO, 2003).

Nesse ínterim, as *políticas educacionais* – assim como as de saúde, moradia, segurança, combate à pobreza – integra o rol de políticas sociais. Durante o século XX, influenciadas por um padrão global, assume papel fundamental nas reformas aos países latino-americanos acerca da desigualdade, de políticas focalizadas de combate à pobreza e de atendimento a agendas multilaterais de acesso à escola e, no caso da Educação da Infância, voltado para políticas não-formais.

Antes de conceituar as políticas não-formais, esclarecemos para o recorte de *Infância*, haja vista a etapa de análise que se desdobra esse estudo. A delimitação da faixa etária foi definida com base na legislação oficial (Constituições Federais e Leis Gerais de Educação) dos países latino-americanos, em que a Educação Infantil/Educação da Infância /educação pré-

escolar, em suas inúmeras denominações, agrega, em modalidades formais e não-formais, a faixa etária de 0-5/6 anos.

Infância é um conceito histórico e que tem consciência sobre suas especificidades na contemporaneidade. A convenção internacional sobre os direitos da criança (ONU, 1989), reconhece à criança (até os 18 anos) todos os direitos e todas as liberdades inscritas na Declaração dos Direitos Humanos. A Convenção de 1989 reconhece, também, a especificidade da criança, adotando concepção próxima à do preâmbulo da Declaração dos Direitos da Criança de 1959: "a criança, em razão de sua falta de maturidade física e intelectual, precisa de uma proteção especial e de cuidados especiais, especialmente de proteção jurídica apropriada antes e depois do nascimento". Considerando essa definição, tem-se por recorte da Educação da Infância a especificidade da educação, que integra a faixa etária de 0-5/6 anos, em sua maioria primeira etapa do ciclo educacional nos países em análise.

Os conceitos de Educação da Infância e Educação Infantil, nesse estudo, apesar de não sinônimos, são fundamentais no entrelaçamento para as análises. Isso se justifica, pois, os documentos de política orientadores e normativos, sejam eles internacionais, regionais e nacionais, integram a infância, a criança e a Educação Infantil em suas sanções e recomendações. Empregam, além disso, uma nova vertente para a infância que a integração de diferentes frentes do fazer política para a infância: a intersectorialidade.

Assim, o termo *intersectorialidade/educação intersectorial* contempla a proteção social integral reunindo diferentes áreas, tais como: educação, saúde, economia, nutrição, assistência social. Assim, integra diferentes setores da sociedade no planejamento, execução e avaliação de políticas, programas e práticas, a depender da mudança das práticas institucionais e das relações sociais que se estabelecem entre os diversos atores organizacionais e societários entre o público e o privado. Mais do que associar frentes de atuação para a proteção social, mas incorpora as diversas formas de colaboração entre o público e o privado.

Nessa direção, as *políticas não-formais* são estratégia de atuação na efetivação dos acordos internacionais para a infância. As políticas não-formais têm, em alguma medida, relação com a educação não-formal. Contudo, a orientação aqui trabalhada advém de uma construção política, advinda do que Paulo Netto (2003) trabalhou acerca da direcionalidade do jogo macroeconómico e social, ou seja, tem intencionalidades claras sobre o direcionamento de determinadas ações políticas, mediadas pela concepção global de não-formal com uma mudança de paradigma relacionado aos estudos de Coombs. Essas políticas ligam-se fortemente a teoria do capital humano (SCHULTZ, 1961), quando programas e projetos de educação não-formal visam a recuperação social de comunidades economicamente desfavorecidas e

possibilitam diferentes formas colaborativas entre Estado e Sociedade Civil, com ou sem fins de lucro, no provimento do atendimento da Educação Infantil pela via intersetorial.

A participação dos agentes externos nas políticas de educação não-formal possibilita financiamento direto, seja com aporte de recursos financeiros e em alguns casos de recursos humanos para o desenvolvimento dos programas de projetos, e/ou por meio de suporte e, ainda, assessoria técnica na condução da organização, definição e acompanhamento do cumprimento das metas pré-estabelecidas.

Por fim, a condução desses projetos no relacionamento para uma Governança Global, ligam-se a outros que são a *Transnacionalização e transferência de políticas*. Os países que compõem a América Latina, vivenciam, desde as últimas décadas, o que Steiner-Khamsi (2014, p. 58) denominou de “viagens de reformas educacionais de um contexto cultural para outro”, viabilizadas pela constituição e pelo intenso movimento de “redes de políticas globais” (BALL, 2014, P. 34) a partir século XX. Essa dinâmica redesenhou o papel do Estado – como policêntrico –, a diluição das fronteiras entre sociedade civil, o Estado, agentes internacionais e a instalação de novos mecanismos de governança que passam a ser transnacionais, com a participação de uma gama diversificada de atores. Nessa perspectiva, com “a transformação das formas de estado” (SHAW, 1997, p. 497) a discussão sobre políticas educacionais se move entre o campo de políticas nacionais e o campo de políticas globais (ROBERTSON 2013; ROBERTSON, BONAL; DALE 2006).

Já o conceito *transferência de política*, em linhas gerais, refere-se tanto à importação de ideias desenvolvidas em outros lugares pelas elites de elaboração de políticas nacionais, como à imposição e negociação de políticas pelos organismos multilaterais e a processos de convergência estrutural. Ao difundir discursos, orientações e acordos entre os contextos global e local, via tratados e pactos internacionais, o Estado ratifica o discurso global importando as políticas e programas sugeridos pelos organismos internacionais, submetendo-as, no entanto, a outras redes de relações existentes na região, na qual forças políticas e econômicas operam tanto entre países quanto mediadas por organismos multilaterais. Destaca-se na agenda de difusão e transferência o papel dos *policy makers*, especialistas em educação, intelectuais, agências internacionais e de organizações não governamentais, entre outros, na acomodação de ideias e práticas sugeridas pela rede.

A transferência adentra a abordagem de política pública, abordagem multicêntrica que compreende a política pública não só como área de atuação específica dos atores estatais, mas, sobretudo, da rede de atores que influenciam diretamente todas as fases de um ciclo de políticas públicas (SECCHI, 2014).

No tocante a transferência, o conceito de Regulação supranacional é fundamental. A regulação supranacional envolve as múltiplas estruturas e instituições transnacionais que “[...] participam ativamente os sujeitos sociais do campo da educação, e, portanto, que acabam por moldar e influenciar, dentro de determinados limites, rumos e compleições as políticas de educação (AZEVEDO; GOMES, 2009, p. 104). Fonseca e Costa (2018) apontam que o gerencialismo global faz deslocar, parcialmente, o poder dos vários Estados-Nação para organizações supranacionais, as quais aos poucos assumem o controle das agendas políticas em educação, padronizados e enquadrados “pelas ideologias da sociedade de informação, do conhecimento e das novas competências e regulados por procedimentos de gestão administrativa” (FONSECA; COSTA, 2018, p. 214). É nesse universo que a regulação supranacional ganhou destaque e se materializou.

Vale ressaltar que tais conceitos serão aprofundados no movimento da histórica e na análise de documentos que envolvem as seções desse estudo. Ainda, esses conceitos alinham-se aos processos globais, trajetórias nacionais e configurações regionais dos processos de difusão e transferência de políticas para a infância na América Latina e Caribe, em que práticas intersetoriais vem se manifestando como estratégias de alcance na ampliação da Governança Global na região. Para tanto, como esses processos são construídos, mediados e implementados é o que investigaremos na dialogicidade que permeia o estudo.

1.3 PERCURSO TEÓRICO-METODOLÓGICO

O alicerce epistêmico adotado nessa pesquisa fundamenta-se no conhecimento alcançado a partir da materialidade, no contato com o real em um espaço de correlação de forças entre classes sociais fundantes, entre “um princípio teórico prático da hegemonia” e uma conotação epistemológica em que a “[...] compreensão crítica de si mesmo é obtida, portanto, através de uma luta de ‘hegemonias’ políticas, de direções contrastantes, primeiro no campo da ética, depois no da política, atingindo, finalmente, uma elaboração superior da própria concepção do real” (GRAMSCI, 2014, p. 103).

Nesse sentido, as categorias consenso e hegemonia são centrais para o desenvolvimento das análises aqui empreendida. A hegemonia, na pespectiva Gramscisana (GRAMSCI, 2011; COUTINHO, 2008), implica a capacidade que determinado grupo possui na sociedade em relação a outro grupo. Os mecanimos de hegemonia conseguem “[...] introduzir uma nova moral conforme a uma nova concepção do mundo, termina-se por introduzir também esta

concepção, isto é, determina-se uma completa reforma filosófica” (GRAMSCI, 2001, p. 320) do sistema econômico e político dominante, ou seja, da sua forma capitalista.

O Estado, nessa perspectiva, repousa sobre a contradição entre vida pública e privada [...], dito de outro modo, entre interesses de classe. Gramsci (2014) sustentou a tese que o o Estado[...] deve ser concebido como “educador” na medida em que tende precisamente a criar um novo tipo ou nível de civilização” (GRAMSCI, 2014, p. 28, grifo do autor). O Estado não pretende resolver problemas sociais, mas manter e aprimorar o desenvolvimento do aparelho de produção econômica a favor do capital. Logo, o Estado busca a formação de consensos em prol da dominação burguesa, tanto via formação de padrão de comportamento (individual e coletivo) pela Sociedade Civil, quanto pelo uso inibidor da repressão pela Sociedade Política contra padrões desviantes, segundo o modelo determinado pelo grupo dominante.

Logo, o Estado para a manutenção do capital, o Estado utiliza estratégias e um aprimoramento que ultrapassa os limites da coerção. Assim, para Gramsci (2016, p. 121), “o Estado tem e pede o consenso, mas ‘educa’ este consenso através das associações políticas e sindicais, que, porém, são organismos privados, deixados à iniciativa privada da classe dirigente”. São os chamados aparelhos utilizados para o convencimento, para o consenso da população a certo tipo de ideologia social, ou seja, busca a consolidação de um consenso ideológico social (GRAMSCI, 2016).

Logo, a hegemonia é desenvolvida por meio de mecanismos de coerção, e, principalmente, coesão por meio do consenso, materializando-se nas esferas política, econômica, ideológica e cultural. Hegemonia e consenso são categorias fundamentais nesse estudo, haja vista que os atores, internacionais e nacionais, o Estado, a sociedade civil, buscam criar estratégias de convencimento e adequação de políticas voltadas a hegemonia do capital global.

Houve, nesse processo, o que Cox (1986) denominou de internacionalização do Estado, que ordenam as atividades produzidas no sistema de redes internacionais e modelam as ações por noções de “obrigações internacionais”. Assim, a pesquisa fundamenta-se também no Neogramscismo, ou neogramscianismo, que aplica uma abordagem de teoria crítica para o estudo das relações internacionais (RI) e da economia política internacional (EPI), que explora a interface de ideias, instituições e capacidades materiais à medida que moldam os contornos específicos da formação do Estado para a legitimação do consenso e do alcance de hegemonia.

O modo de análise neogramsciano direciona o olhar para três níveis diferentes: classes sociais, formas de Estado e ordens mundiais, po meio da análise de estruturas e instituições. Pela ótica neogramsciana, estas três esferas estão em constante interação, influenciando-se

mutuamente, ainda que não de forma recíproca: uma mudança na estrutura de classe de um determinado Estado pode afetar a forma deste Estado; mudanças na ordem mundial podem acarretar modificações numa estrutura de classe (COX, 1986). Olhando-se por este prisma para a realidade, abarca-se as interações sociais com maior amplitude, de maneira mais holística, conforme o legado da inspiração marxista.

A corrente neogramsciana insere-se no escopo das teorias críticas, que fomentam o terceiro debate da Teoria das Relações Internacionais. Esta possibilidade de análise se dá, principalmente, a partir da visão de hegemonia neogramsciana, como oriunda de um poder que emerge da sociedade civil - mais especificamente de uma determinada classe - aliada ao conceito neogramsciano de ordem mundial como uma aglutinação dos elementos: ideias, forças materiais e instituições, em âmbitos internacional, regional e local.

Vale destacar o papel das instituições que buscam desenvolver o consenso, visando à estabilização ou perpetuação de uma determinada ordem. Inicialmente, procuram reforçar o poder das forças sociais dominantes, cultivando imagens coletivas convergentes. Nesse sentido, há uma conexão direta com o conceito de hegemonia de Gramsci, onde as instituições são as formas aceitas para organizar uma esfera social e vão desde as organizações tradicionais como o matrimônio, passando pelos Estados nacionais, até as mais internacionalizadas, como, por exemplo, a ONU, o FMI e o Banco Mundial, que produzem arranjos duradouros que regulam determinadas áreas específicas.

Em relação a metodologia, a pesquisa foi baseada em uma combinação de métodos de pesquisa, construída a partir uma abordagem qualitativa, ou seja, da compreensão, da transformação e da avaliação e tomada de decisão ante o fenômeno socioeducativo analisado. A análise documental e bibliográfica foi o centro da organização, com três abordagens complementares: descritiva, exploratória e histórico-analítica. Sobre a abordagem qualitativa, Oliveira (2007) esclarece que a pesquisa envolve estratégias adotadas na investigação que permitem o recolhimento de dados que podem auxiliar na leitura e na compreensão dos fatos que estão sendo estudados, de que os fenômenos não são neutros. Já a pesquisa documental consiste no levantamento e trato analítico de documentos, que permite acrescentar a dimensão do tempo à compreensão do social, bem como operar um corte longitudinal que favorece a observação do processo de maturação ou de evolução dos indivíduos, grupos, conceitos, conhecimentos, práticas (CELLARD, 2008). Além disso, foi combinado uma literatura que contempla os campos da educação, relações internacionais e ciência política, a fim de fornecer o contexto analítico geral para a análise do objeto aqui exposto.

A coleta de documentos foi desenvolvida junto ao banco de dados disponibilizado pelos sites oficiais dos OM, especialmente ONU, UNESCO, UNICEF, CEPAL, Banco Mundial, OEI e OEA acerca das orientações globais e acordos firmados entre 1945-2021; sítios eletrônicos oficiais dos Governos Federais dos países da América Latina; documentos do *Sistema de Información sobre Primera Infancia en América Latina*¹² e do *Observatorio Iberoamericano de Cultura y Educación para la Primera Infancia*¹³, plataformas essas que sistematizam documentos sobre a infância dos países que ratificaram a Convenção dos Direitos da Criança (1990). De forma local entre Cuba e Brasil, o levantamento de documentos normativos e orientadores para a educação e a Educação Infantil, documentos de planejamento sobre os programas transferidos em âmbito nacional vinculado ao Ministério da Educação, relatórios de sistematização de resultados e alcances dos programas; cartilhas; dados sobre o atendimento dos programas; e, além disso, materiais jornalísticos sobre as medidas de implementação do programa transferido.

A análise dos documentos privilegia a pauta global-regional-local e os desdobramentos que envolvem os diversos momentos históricos e políticos e suas contradições, consensos, dissensos, mediações ambiguidades e omissões, ou seja, as múltiplas determinações que envolvem o tema e objeto aqui analisado.

QUADRO 1 – ASPECTOS GERAIS DO CORPUS EMPÍRICO DA PESQUISA

CLASSIFICAÇÃO	FONTES
Internacional	Documentos orientadores da ONU, UNESCO, UNICEF, CEPAL, Banco Mundial e BID
Regional	Documentos orientadores da Orealc/UNESCO, OEA e OEI, IIPe/CEPAL
Nacional	Constituições Federais, Lei de Diretrizes e Bases de Educação e/ou legislação equivalente, legislações infraconstitucionais, políticas e programas ligados ao direito à Educação da Infância e a Intersetorialidade

Fonte: a autora, 2022.

Esses documentos foram elencados na investigação como fontes primárias, a fim de se mostrar o que representam na definição da agenda, implementação e transferência da política educacional para a infância latino-americana. A análise de documentos busca decifrar o texto,

¹² Em português, o Sistema de Informação sobre a Primeira Infância na América Latina é uma iniciativa desenvolvida pelo IIEP UNESCO Buenos Aires através do projeto SITEAL, com apoio e compromisso da UNICEF e da Fundação ARCOR. Seu principal objetivo é monitorar o cumprimento dos direitos da primeira infância na América Latina. <http://www.sipi.siteal.iipe.UNESCO.org/>.

¹³ O Observatório Ibero-americano de Cultura e Educação para a Primeira Infância (tradução nossa) é um sistema de informação sobre a primeira infância que busca contribuir para a criação, disseminação e execução de políticas públicas e iniciativas educacionais, artísticas, culturais e de leitura para crianças. Crianças de 0 a 6 anos de idade na região, através da disseminação de informações, promoção de boas práticas e geração de espaços para a troca de conhecimentos sobre cultura e leitura na primeira infância. https://cerlalc.org/observatorio_iberamericano_cultura_educacion_primera_infancia/

o discurso, os objetivos anunciados ou velados de determinada política “[...] para entender como se articulam ou afrontam o projeto hegemônico burguês, como impactam a luta de classes, como colaboram ou dificultam a construção de uma sociabilidade que supere o modo de produção capitalista” (EVANGELISTA; SHIROMA, 2018, p. 89).

Os documentos não são aleatórios nem arbitrários, são resultado de práticas sociais e expressão da consciência humana de dado momento histórico e podem expressar conflitos, projetos políticos e societários, na busca de desvelar o real aparente e os projetos históricos ali presentes e das perspectivas em disputa, com “pistas, sinais, vestígios e compreender os significados históricos dos materiais encontrados é sua tarefa” (EVANGELISTA; SHIROMA, 2018, p. 101-102).

Shiroma, Campos e Garcia (2005) oferecem subsídios para o processo de análise das políticas, bem como os procedimentos teórico-metodológicos para decifrar textos e realizar análise de documentos e conteúdo dos discursos presentes nos documentos de política educacional. Para as autoras, se os textos são, ao mesmo tempo, produto e produtores de orientações políticas no campo da educação, sua difusão e promulgação geram também situações de mudanças ou inovações, experiências no contexto das práticas educativas. Segundo Evangelista (s/d), em relação as fontes, o que ela silencia o que pode ser relevante do que proclama, sendo razão para o esforço “[...] de apreender o que está dito e o que não está. Ler nas entrelinhas parece recomendação supérflua, entretanto deve-se perguntar-lhe o que oculta e por que oculta: fazer sangrar a fonte” (EVANGELISTA, s/d., p. 10).

Ainda, baseou-se na categoria *policy transfer*, doravante transferência de políticas, abordagem teórica do campo da Ciência Política pouco explorado na Educação. Cowen (2006) define a *policy transfer* como um movimento de ideias, políticas e práticas que se movem de um local para outro, normalmente, entre fronteiras nacionais. A *policy transfer* compreende uma agenda de processos pelos quais o conhecimento sobre políticas, instituições e ideias em uma realidade é utilizado no desenvolvimento de políticas, normas administrativas, instituições e ideias em outro cenário político, bem como de experiências bem-sucedidas em outros contextos regionais e/ou internacionais e que são consideradas plausíveis de serem transportáveis (KRAWCZYK, 2020).

A transferência de políticas é um processo de política transnacional por meio do qual o conhecimento sobre políticas, arranjos administrativos ou instituições em um lugar são usados no desenvolvimento da política em outro lugar. Os objetos de transferência podem incluir: políticas, instituições, ideologias ou justificativas, atitudes e ideias, e, lições negativas (DOLOWITZ, 1997). Além disso, existem diferentes graus de transferência em que os atores

se envolvem na cópia direta de políticas, legislação ou técnicas, bem como várias formas de emulação, síntese e hibridização e inspiração (DOLOWITZ; MARSH, 1996) em uma combinação entre transferências voluntárias ou coercitivas ou, mediadas, em sua grande maioria, por atores políticos internacionais.

A teoria sobre difusão de políticas demonstra que a difusão de ideias, princípios e políticas é consequência da crescente interdependência entre os Estados. Dolowitz e Marsh (2000) determinam que a globalização condicionou os Estados a emularem as políticas nacionais exitosas em um cenário de intensificação neoliberal. De acordo com Legrand (2012) a dimensão internacional é reforçada pela expansão das instituições internacionais capazes de orquestrar políticas regionais comuns. Nesse sentido, com a difusão de ideias, o processo que garantiu o crescimento das transferências é a crescente interdependência dos Estados, além 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 todos os signatários.

O processo de transferência e difusão não é sempre linear, podendo envolver diferentes elementos, agentes e em tempos variados, bem como em diferentes contextos, como os nacionais, regional ou global (OLIVEIRA, 2013). Além disso, nos processos regionais, são criadas redes para encorajar a transferência das melhores políticas, mas também com o objetivo de “[...] desafiar as estruturas de poder das redes pré-existent” (DOLOWITZ, 2012, p. 346).

Por vezes, tal fenômeno decorre de programas de cooperação multilateral estabelecidos com os Governos. Os Governos, denominados de receptores, podem não desejar o conteúdo da transferência, mas se sentem obrigados a aceitar para que possam receber outros benefícios (SHIROMA, 2020), pois são signatários da agenda de decisões político-educativas transnacionais (KRAWCZYK, 2019). Tais mediações e materialização de práticas demonstram, dentro da correlação de forças e consensos possíveis, uma arena de avanço dentro de uma perspectiva da governança, que impulsiona a constituição de redes de transferência e influências (CÓSSIO, 2015; SHIROMA, 2020), permitindo enquadramentos, interesses e objetivos múltiplos no processo da transferência e, logo, incorporação da pauta internacional. Vale sinalizar que os OM não podem fazer transferência de políticas sozinhos, mas, dependem de governos, organizações internacionais e comunidades locais para a instituição das ideias, níveis de transferência, adaptações políticas, entre outros elementos. As ideias podem ter o poder de persuasão, mas eles precisam de instituições e interesses por de trás deles.

A *policy transfer*/transferência de políticas é favorecida pelos processos de governança (EVANS; DAVIES, 1999; STONE, 2004; HASSENTEUFEL et al., 2017; PORTO DE

OLIVEIRA; FARIA, 2017) e das redes sociais (SHIROMA, 2011; 2015), cuja agenda é favorecida pela globalização e pela regionalização (EVANS; DAVIES, 1999; STONE, 2004; HASSENTEUFEL et al., 2017; PORTO DE OLIVEIRA; FARIA, 2017).

A transferência aqui é compreendida dentro do conceito de recontextualização, pelo qual mecanismos de conformação de diferenças contextuais ocorrem em cada país. A política é incorporada a partir de um modelo exitoso já implementado, por meio de transferência de textos, práticas, objetivos, os quais passam por modificações no decorrer do processo de recontextualização, de acordo com as especificidades de cada realidade local. Esse processo pode moldar tanto o conteúdo como a forma do conhecimento compartilhado, mas não modifica a essência e finalidade da política transferida (DOLOWITZ; MARSH, 2012).

Uma vez que as políticas educacionais transferidas são mediadas localmente e recontextualizadas por meio de múltiplos processos, principalmente quando as políticas são importadas de países desenvolvidos para países em desenvolvimento, os formuladores de políticas dependem de recursos disponíveis, instituições de compartilhamento de responsabilidades nas redes locais, do nível interinstitucional político que envolvem a política transferida com elementos da PEG e, conseqüentemente, adaptam os discursos globais seletivamente (VERGER, 2019).

QUADRO 2 - ELEMENTOS METODOLÓGICOS ADOTADOS À DIFUSÃO E TRANSFERÊNCIA

ELEMENTO	EXPLICAÇÃO	CORRENTE
Causas	Voluntária, coercitiva ou mista; Racionalidade completa, racionalidade limitada, normatividade e pressões externas;	Policy transfer Difusão de políticas
Escopo	Dimensão temporal e espacial.	Policy transfer
Origem	Outros Estados, instituições.	Policy transfer
Atores/Agentes	Políticos, burocratas, instituições de conhecimento, atores sociais (ONGs), instituições supranacionais, objetivos da política, instituições financeiras globais, grupos de pressão, organizações internacionais intergovernamentais. Comunidades epistêmicas	Policy transfer
Graus	Cópia, emulação, síntese/combinação e inspiração; Adaptação, hibridização, influência.	Policy transfer
Objetos da transferência	Objetivos da política, conteúdo da política, instrumentos da política, ideias e atitudes, ideologias, lições negativas, programas da política.	Policy transfer
Evidências da transferência	Relatórios, acordos, documentos normativos e orientadores, documentos da mídia.	Policy transfer
Aprendizado	Etapas do aprendizado de lições	Lesson-drawing
Atividade mediadora das OIG	Agências da ONU e outras Organizações transnacionais como intermediadoras e facilitadoras de transferência	Transferência institucionalizada e mediada

Fonte: adaptado pela autora de Dolowitz e Marsh (2000).

1.4 ORGANIZAÇÃO DO TEXTO

Considerando o problema de pesquisa e a efetivação dos objetivos propostos, foi necessária organização em cinco seções, para além desta primeira. A primeira seção refere-se à introdução, que aborda a formulação e delimitação do problema, a abordagem teórico-metodológica, a categorização temática do conhecimento, sistematização das fontes e estrutura da pesquisa. As demais seções contemplam as discussões elencadas nos próximos parágrafos.

A segunda seção, intitulada “Sociedade internacional, origem das políticas transnacionais e organismos multilaterais na América Latina: interfaces entre economia, planejamento, educação e infância” destaca a origem de políticas transnacionais e identifica elementos do panorama econômico, político e cultural, após a Segunda Guerra Mundial, na organização de uma sociedade internacional, com a criação e institucionalização de OM e suas proposições à educação e à infância. Identificam-se acordos e planejamentos comuns de uma pauta educacional na América Latina e Caribe, difundidos e mediados por OM, como início do acirramento de acordos comuns, agenda de cooperação e intencionalidades para a região, com a interdependência global e com a ênfase no desenvolvimento econômico pela área social e a educação, assim como à gestão da pobreza por meio de uma agenda para organização da infância, com ênfase na proteção social intersetorial, como estratégia.

A terceira seção, “Governança Global e novo associativismo educacional: o papel dos organismos multilaterais e as intencionalidades para a América Latina” analisou as mudanças na condução das políticas transnacionais, agregando a Governança Global e novo associativismo educacional, com vistas a compreender as inter-relações da Governança Global e a agenda produzida internacionalmente, identificando elementos conceituais que compõem o desenvolvimento da nova ordem mundial e seu novo associativismo educacional, tendo como recorte temporal o período de globalização a partir de 1970. Trata do papel dos OM nesse período de institucionalização de relações mais homogêneas, as mudanças no cenário político e econômico da América Latina e como os OM atuaram como difusores de reformas educativas. Identifica variadas frentes para a governança, com a propagação de princípios de parcerias, solidariedade e voluntariado e o maior convencimento ao alinhamento dos países na organização da agenda externa sobre políticas nacionais, produzida por OM, principalmente em processos harmonização, difusão, disseminação, transferência, standardização, interdependência e imposição.

Já a quarta seção “A prioridade da pauta sobre Educação da Infância no âmbito da Governança Global e regional” discorre acerca da agenda global e compreende a elaboração de

documentos que alimentam permanentemente as ‘partes interessadas’ com as ‘orientações’ sobre as prioridades políticas; apoio especializado por meio de consultorias e assessorias técnicas aos países interessados no desenho e implementação de políticas; divulgação das recomendações sobre políticas docentes por meio da participação dos consultores em eventos e congressos, publicação de livros e demais produções; realização de parcerias com instituições do setor privado; realização de reuniões, encontros e seminários, congregando chefes de Estado e ministros para ouvirem interpretações dos consultores sobre os imperativos de se atingir as metas educacionais e ampliar o diálogo sobre as diretrizes da estratégia, em busca de avançar na convergência de agendas e ações de Governança Global e regional para a América Latina e Caribe. Nesse sentido, analisa a agenda global e regional que tem a Infância como centro de suas produções diversas entre acordos, documentos orientadores e estudos de especialistas vinculados à diferentes Organismos Internacionais e regionais, tais como: Banco Mundial, agências da ONU, OEA, OEI e BID. Constata uma agenda estruturada para a Educação da Infância orientada para a intersetorialidade e a interinstitucionalidade, dentre outras estratégias de ação, mas corroborando com o fazer a partir de redes de Governança Global, regional e local.

No movimento empírico da análise da agenda de difusão, a seção cinco intitulada “Governança local e intersetorialidade na Educação da Infância: entre políticas, programas e ações na América Latina e Caribe” investigou a presença de novos atores na administração pública e no campo educacional, sobretudo, na presença dos atores internacionais, filantropos e OSC na sua materialização, com a incidência de políticas nacionais voltadas para as práticas intersetoriais alinhadas aos objetivos globais. A possibilidade de analisar tais políticas nos países e, ao mesmo tempo, regionalmente se deve ao fato de que, embora os países apresentem singularidades, também são suscetíveis a processos globalizantes advindos de políticas internacionais e prefiguram os níveis de governança na região e na Educação Infantil. Também sinaliza a um processo recente na região advindo da interdependência da agenda internacional, da difusão do conhecimento de programas de êxito à sua transferência interpaíses, fenômeno esse mediado por OM.

Por fim, a sexta seção, com os achados da transferência de políticas, que integra os processos de Governança Global para a infância Educação da Infância latino-americana de políticas intersetoriais não-formais, de base educacional, analisa a transferência da política intersetorial entre dois países da região, Cuba e Brasil, a fim de compreender os níveis de governança no processo de transferência, implementação e adaptações da política e da agenda de Governança Global -regional mediada e institucionalizada por OM. Destaca-se, para tanto, o papel da UNESCO e UNICEF, principais agentes de bricolagem de programas intersetoriais

não-formais na Educação da Infância na ALC. Os programas analisados são, conforme já sinalizado nessa introdução: O *Educa a tu Hijo*, de Cuba; e os programas brasileiros transferidos, Programas Família Brasileira Fortalecida (PFBF), em âmbito federal, e o Primeira Infância Melhor (PIM), em âmbito estadual. Tem-se por fio condutor duas categoriais centrais: da atuação dos atores e intencionalidades da governança multinível e das relações interdependentes globais adaptadas. Ao final, apresentou-se nossas conclusões, baseadas na materialidade e análises desta tese.

Finda-se essa introdução com uma síntese do desenho geral da pesquisa.

QUADRO 3 – DESENHO GERAL DA PESQUISA

Problema: como e com quais intencionalidades ocorreu a difusão e a transferência de políticas educacionais intersetoriais para a Infância na regulação da Governança Global na América Latina e Caribe?		
Objetivo geral: analisar os processos de difusão e transferência de políticas educacionais para a Infância, mediada por Organismos Multilaterais, como forma da ampliação e regulação da Governança Global na América Latina e Caribe.		
Objetivos específicos	Resultados esperados	Metodologia
Apresentação do objeto de estudo e problemática	Introdução à problemática da pesquisa	Seção 1 Pesquisa Bibliográfica e apresentação documental
Situar a origem de políticas transnacionais e identificar elementos do panorama econômico, político e cultural, após a Segunda Guerra Mundial, na organização de uma sociedade internacional e suas proposições à educação e à infância	Compreensão da origem e articulações transnacionais, seus planejadores e intencionalidades para a organização de uma agenda comum à educação e a Educação da Infância por meio do eixo intersetorial.	Seção 2 Pesquisa bibliográfica e documental

Continua p. 57

Compreender as inter-relações da Governança Global e a agenda produzida internacionalmente, identificando elementos conceituais que compõem o desenvolvimento da nova ordem mundial e seu novo associativismo educacional	Compreensão do conceito de Governança Global e as mudanças internacionais no modo de produzir políticas; reformas educacionais globais e a sua relação com a América Latina; compreensão da agenda globalmente estruturada para a educação baseadas em um novo associativismo organizada por OM e OING.	Seção 3 Pesquisa bibliográfica e documental
Analisar as propostas sobre a Educação da Infância convergentes nas agendas de Governança Global e regional pelos documentos de Organismos Multilaterais	Compreensão da agenda e regional produzida em âmbito global por OM, identificando elementos hegemônicos discursivos entre documentos produzidos tanto por OM como por seus experts; Identificação de tendências direcionadas a ALC enquanto estratégias de Educação de Infância por meio do eixo intersetorial; Compreensão da pauta de difusão e transferência de políticas.	Seção 4 Pesquisa bibliográfica, exploratória e documental
Mapear e examinar as políticas, os programas e as ações de educação intersetorial da infância, em seus aspectos jurídicos e institucionais, a fim de verificar a incorporação da agenda de Governança Global, a partir das influências orientadoras e mediadoras dos OM, buscando identificar o nível de atuação das agências internacionais nestas ações	Identificação no ordenamento jurídico educacional dos países as influências do discurso hegemônico global e o nível de participação nessas políticas. Compreensão de tendências de difusão e transferência de políticas.	Seção 5 Pesquisa bibliográfica, exploratória e documental
Analisar a transferência da política intersetorial não-formal entre Cuba e Brasil, a fim de compreender os processos de planejamento e implementação da política e sua relação com a agenda educacional global.	Identificação, descrição e análise de modelos exitosos replicados como estratégia de Governança Global e suas intencionalidades e níveis de governança envolvidos.	Seção 6 Pesquisa bibliográfica, exploratória e documental
Conclusão	Constatações e síntese da investigação	Seção 7 Síntese

Fonte: Elaborado pela autora com base em Godoi (2022).

2 POLÍTICAS TRANSNACIONAIS E ORGANISMOS MULTILATERAIS NA AMÉRICA LATINA: INTERFACES ENTRE ECONOMIA, PLANEJAMENTO, EDUCAÇÃO E INFÂNCIA

Essa seção teve por objetivos situar a origem de políticas transnacionais e identificar elementos do panorama econômico, político e cultural, após a Segunda Guerra Mundial, na organização de uma sociedade internacional e suas proposições à educação e à infância. O exame se lança pela possibilidade histórica-analítica das relações entre o mundial e o regional, na configuração e construção de uma agenda nacional dentro da conjuntura que se estabelece entre as décadas de 1945 e 1970.

Valendo os tratados, convenções e modelos de planejamento disseminados na ALC, que seguirão nas próximas páginas desta seção, deve-se notar que, na prática, eles não são só estruturados no nível regional e sim pelas políticas nacionais, e, portanto, ocorrem dentro de um espaço definido por essas políticas, mas que tem influências e agentes importantes em sua construção. Desta forma, a empiria aqui tem como lente as relações de uma Sociedade Internacional, delineada e mediada por agentes e organizações constituídas dentro dessa Sociedade.

A Sociedade Internacional integra os pressupostos da existência do Direito Internacional Público, quais sejam: Sociedade Internacional, formada pelos Estados, organizações intergovernamentais e também pelos indivíduos (nem sempre essa estrutura representa consenso); Interesses comuns, econômicos, comerciais, políticos, culturais, sociais; Necessidade de coexistência e cooperação. Segundo Luard (1990) o conceito ainda agrega parte do vocabulário comum dos teóricos das Relações Internacionais e seus objetivos¹⁴.

Dos sujeitos de direito internacional de forma mais ampla e complexa, na ordem internacional, apenas os Estados e as Organizações Internacionais possuem a capacidade de celebrar tratados e que está tratando do direito internacional público e não o privado. Já as coletividades não estatais são grupos de pessoas que se unem com um fim específico, seja doutrinário, bélico ou humanitário. Desta última, pode-se dividi-las em beligerantes, insurgentes e os movimentos de libertação nacional. A Santa Sé no direito internacional público, é a representação do governo da igreja católica.

¹⁴ Em síntese: a) a preservação do sistema e da sociedade de Estados; b) a manutenção da independência individual dos Estados; c) a manutenção da paz; d) a limitação da violência; e) o respeito aos contratos; e, f) o respeito pela propriedade.

Bull (2002) demonstra que as instituições que se organizaram em uma Sociedade Internacional, vêm multiplicando-se de modo exponencial no cenário internacional. Segundo o autor, desde o início do século XX, as organizações internacionais cresceram em número e muitas delas tomaram formas cada vez mais institucionalizadas, com mecanismos complexos de participação, atuação e, inclusive, resolução de conflitos.

Portela (2012) alerta sobre a utilização de forma indiscriminada dos termos *Comunidade Internacional* e *Sociedade Internacional*, visto que as terminologias não são sinônimas por trazerem impactos distintos para a vida internacional. O primeiro termo se fundamenta em relações espontâneas e de caráter subjetivo, envolvendo vínculos de identidade cultural, histórica, social e religiosa, cuja condescendência e identificação entre seus membros são suas principais características para alcançarem objetivos em comum. Já o segundo diz respeito a “[...] como um conjunto de vínculos entre diversas pessoas e entidades interdependentes entre si, que coexistem por diversos motivos e que estabelecem relações que reclama a devida disciplina” (PORTELA, 2012, p. 45).

Parte-se da compreensão de Sociedade Internacional como o conjunto de sujeitos internacionais em contínua convivência global, se relacionando e compartilhando interesses comuns e recíprocos por meio da cooperação com regulamentação. É baseada na vontade legítima de seus integrantes que se associaram para atingir interesses em comum, movidos por um conjunto de vínculos estabelecidos por motivos políticos, econômicos, sociais e culturais (RODRIGUES, 2003; MENDONÇA, 2012). É formada por Estados, pelos Organismos Internacionais e, Pelas Organizações não Governamentais (ONGs), e até mesmo empresas num rol exemplificativo, pois atualmente existem vários atores no Direito Internacional Público que são significativamente atuantes, e, sobretudo, pelos membros atuantes dentro de cada organização.

É possível afirmar que os Estados têm participado de um longo processo de aproximação mútua por meio de instituições. Em alguma medida, essa tendência aponta para a existência de algo mais do que uma interação sistêmica, baseada na relação política e de poder entre os Estados e Instituições (WALTZ, 1979), contudo, na relação entre os sujeitos do direito internacional público há assimetrias. Na sociedade internacional, igualmente, há tensões entre os atores, tendo em vista as inúmeras disputas entre os sujeitos, uma vez que há diferenças e interesses variados entre eles.

Assim fazendo, afere-se que a tendência no cenário internacional é de multiplicação significativa dos mais variados tipos de normas, de multiplicação do número de tratados, de crescimento, assim como variados institutos de natureza jurídica. Nessa significação que se

considera a existência de um conjunto de atores de distinta natureza que compartilhem um espaço comum e os fluxos que existem entre eles, a gerar fenômenos internacionais (RODRIGUES, 2003), na criação de mecanismos complexos de participação, atuação e resolução de problemas.

A análise aqui desenvolvida se faz possível por existir base empírica e por considerar os variados acordos, participações e cooperações entre os países latino-americanos e caribenhos. Também se faz possível pelas mudanças e acordos acontecerem dentro de um marco histórico, ou seja, a robustez de uma Sociedade Internacional no recorte temporal desta seção, com processos que ocorrem dentro de um espaço e tempo, contextualizados, cujos conteúdos estão enquadrados em sistemas de ideias que estão presentes em níveis regionais e, também, influem neles (CASSASSUS, 2001).

Para atingirmos nosso objetivo, nos atentamos a três elementos analíticos fundantes: a organização de uma pauta de Tratados Econômicos; a criação dos Organismos Multilaterais; e a centralidade do Planejamento no desenvolvimento econômico e social, que trabalha com a concepção de educação e de infância como estratégia de progresso.

2.1 TRATADOS ECONÔMICOS E AGENDA PARA A EDUCAÇÃO LATINO-AMERICANA E CARIBENHA

A história da América Latina e Caribe é múltipla em seus sistemas econômicos, estratégicos e educacionais, mas há um ponto de convergência entre as ações que envolvem as relações mais amplas – internacionais ou supranacionais – na constituição de fatores nacionais mais específicos – nacionais ou locais – após os acordos firmados na região depois de 1945 e com a influência dos OM, acirrando, portanto, a cooperação mútua da Sociedade Internacional na região em estudo e as Relações Internacionais.

Diversos são os fatores que regem as relações internacionais: fatores sociais, políticos, culturais, de integração, de solidariedade, diplomáticos, de segurança, dentre outros. Todavia, por de trás dos aspectos genericamente denominados políticos, vamos encontrar, como base fundamental destas relações, as condições econômico-comerciais, e, pode-se afirmar que demais facetas inferem nas relações de ordem material (CARVALHO, 1979).

Para dirimir os problemas que surgem entre os países, como grande crescimento demográfico, expansão econômica, intensos processos de urbanização, diversificação e conflitos políticos, os OM despontam no século XX com a função de eliminar as pendências ou, pelo menos, de algum modo, discipliná-las, conforme explica Carvalho (1979). É nesta lógica de articulação que as agências multilaterais surgiram no início do século em questão.

Após a Primeira Guerra Mundial, em 1919, criou-se a primeira instituição internacional, a Organização Internacional do Trabalho (OIT)¹⁵, a fim de promover padrões internacionais de condições de trabalho mais justas. Delineada no quadro mundial marcado pela Revolução Russa de 1917, a OIT surgiu como parte autônoma da Liga das Nações¹⁶, no intuito de cuidar de assuntos de interesse mundial, estabelecendo uma série de iniciativas inspiradas em princípios éticos e morais, os quais passaram a conduzir as relações internacionais. O primeiro antecedente de uma organização internacional de países foi a Liga das Nações, predecessora da atual ONU, criada em Genebra, e que teve sua vida oficial entre os anos de 1920 e 1946.

Conforme Mazzuoli (2012), ambas instituições contribuíram para o processo de internacionalização dos direitos humanos, tendo em vista que normatizaram parâmetros universais mínimos, para fixar objetivos em prol da manutenção da paz, segurança mundial e para o estabelecimento de conceitos relativos a condições de trabalho mais dignas.

O trabalho da Liga das Nações ficou apenas na convocação de algumas conferências internacionais. A sua convenção estabeleceu previsões imprecisas referentes aos direitos humanos, que eram voltadas ao sistema das minorias e ao compromisso dos Estados em assegurar condições justas e dignas de trabalho (REZENDE, 2018).

Uma dessas conferências, em nível global, foi a de Genebra, em 1924, que resultou na *Declaração de Genebra sobre os Direitos da Criança*. A Declaração surge de uma proposta preliminar de cinco pontos elaborada pela Organização *Save the Children Internacional* que reivindicava direitos para a criança. Neste documento, homens e mulheres de todas as nações, reconhecem que a humanidade é devedora em relação à criança do melhor que têm para dar, declarar e aceitá-lo como seu dever, além e acima de todas as considerações de raça, nacionalidade ou credo.

A Liga continuou a existir durante a Grande Depressão¹⁷, quando, diante dos fenômenos do fascismo, ficou completamente inativa. Com o advento da Segunda Guerra Mundial, a Liga

¹⁵ A OIT, criada em 1919, é criada antes da ONU e hoje é uma agência vinculada à própria ONU, e tem, portanto, uma independência frente às Nações Unidas. Além disso, alguns de seus pressupostos acabaram sendo incorporados pela ONU em seu processo de criação. A OIT, em 1946, torna-se sua primeira agência especializada.

¹⁶ Liga das Nações: organização internacional criada em abril de 1919, quando a Conferência da Paz de Paris adotou seu pacto fundador, posteriormente inscrito em todos os tratados de paz. A ideia de se criar um organismo destinado à preservação da paz e à resolução dos conflitos internacionais por meio da mediação e do arbitramento já havia sido defendida por alguns estadistas até este momento (CPDOC, 2008, p. 2).

¹⁷ A Grande Depressão, também conhecida como Crise de 1929, foi o colapso do capitalismo e também do liberalismo econômico, caracterizada como crise de superprodução.

das Nações terminou, provando assim, lamentavelmente, o seu insucesso (CARVALHO, 1979).

em virtude dos acontecimentos históricos que atingiram a sociedade mundial durante as décadas de 1920, 1930 e 1940 – sendo elas a depressão de 1929 e a Segunda Guerra Mundial, a crise do nazismo e também da *crise do modelo liberal como uma das consequências dos regimes conservadores e autoritários*, –, o keynesianismo encontrou campo de expansão e atingiu a organização econômica dos países de capitalismo avançado¹⁸ (BEHRING, 2000). No mesmo período, acompanhando a realidade histórica, social, econômica e política dos países periféricos, algumas práticas de garantias de direitos sociais puderam ser asseguradas em um movimento conhecido como populismo que pouco se aproximou das garantias de bem-estar social.

Em função das condições em que se encontravam os países europeus, o panorama internacional alterou-se significativamente nas décadas seguintes da Segunda Guerra Mundial. Houve necessidade de uma reorganização financeira, que provocou uma nova geopolítica mundial e, além disso, surgiu também a necessidade de inserção dos países subdesenvolvidos que se encontravam na periferia do sistema financeiro. Essa mudança na economia do pós-guerra deslocou da Inglaterra para os Estados Unidos a condição de país imperialista, decorrente do crescimento econômico norte-americano, cujo PIB havia aumentado em 70% durante a guerra, resultado do avanço da indústria bélica e do desenvolvimento tecnológico (RANGEL; GARMENDIA, 2012).

O universo de relacionamento internacional que, até então, estava restrito aos Estados, passa a abranger, principalmente a partir do século XX, uma gama de atores, contemplando as organizações internacionais, as não governamentais interestaduais, as empresas e os indivíduos, entre outros. Esses atores, conforme Portela (2012), constituem a sociedade internacional, cuja dinâmica se pauta pela política, economia, geopolítica, comércio, cultura, poder militar, interesses e ideais humanos.

¹⁸ O capitalismo se organiza desde o fim do século XIX até nossos dias, em sua fase imperialista, com a característica predominante de surgimento do capital financeiro a partir da fusão entre capital industrial e bancário. Há uma subdivisão nesta última fase cuja característica predominante é a existência dos monopólios: a primeira, entre 1890 e 1940, considerada clássica, quando começam a se articular, além dos primeiros monopólios, as produções ideológicas do neoliberalismo e as teorizações keynesianas; os anos dourados do capitalismo, entre 1945 e meados da década de 1970, quando o pacto keynesiano de políticas de bem-estar social e regulação do mercado pelo Estado reestruturou a sociedade pós-crise de 1929. E, por último, a fase atual, denominada de contemporânea e que, desde meados da década de 1970, reorganiza as economias e as políticas dos Estados Nação, a partir de uma concepção neoliberal de economia e de função do mercado e do Estado.

No período, a região da América Latina tem alternado várias fases de crescimento e estagnação ou crise, as origens dessas fases estão ligadas ao ritmo da economia mundial. Em cada fase de estagnação, os programas de ajuste estrutural são projetados para fornecer políticas econômicas que contribuam para melhorar as condições econômicas herdadas de uma recessão.

Um dos primeiros programas de ajuste estrutural adotados por alguns países da região foram os *Acordos de Bretton Woods*, em 1944, antes mesmo do término da Segunda Guerra Mundial, em 1945. A situação econômica exigia uma nova ordem internacional baseada em um programa de políticas econômicas para o desenvolvimento e, acima de tudo, políticas de estabilização para as economias atingidas pela guerra. Objetivou organizar regras comerciais e financeiras para os países desenvolvidos, de forma a estabelecer uma ordem econômica internacional controlada (RANGEL; GARMENDIA, 2012).

Moraes (2001) argumenta que, para os países em desenvolvimento, a saída se consolidava nos acordos com os bancos internacionais nos quais as taxas de juros aplicadas acabavam por triplicar as dívidas contraídas. A alternativa encontrada eram os programas de ajustes estruturais, os quais continham “[...] inúmeras condicionalidades aplicáveis, acompanhadas atentamente por instituições como o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) com tendência à lógica dos mercados e da eficiência” (MORAES, 2001, p. 65).

Enrijeceram-se, assim, as relações internacionais¹⁹ e regionais, como necessidade fundamental na compreensão das articulações construídas entre as agências multilaterais e os países. As relações internacionais são constituídas no cenário em que nações e organizações vivenciam problemas locais e mundiais, articulam táticas e estratégias, mostrando a cota de poder que cada um emana e que, por isso, prevalece na sociedade internacional.

A conferência de Bretton Woods decidiu pela criação de instituições e normas com o intuito de gerir a economia mundial, reduzindo tensões e impulsionando o comércio e o desenvolvimento. Entre as instituições estavam o FMI e o Banco Mundial, e dentre as normas, as taxas cambiais fixas e o mecanismo para alterá-las, em casos extremos. Bretton Woods significou, em princípio, um meio termo entre uma visão não unilateralista e a admissão de que os EUA eram a potência dominante. Esta foi uma situação específica, em que os países europeus

¹⁹ Relações Internacionais: termo utilizado para se referir às relações constituídas entre os diversos atores internacionais. Nos EUA, as relações internacionais assumem a denominação de política internacional ou política mundial. “[...] quando o assunto é relações internacionais o sentido é amplo; está-se falando sobre as relações entre os diversos atores internacionais [...]” (RODRIGUES, 2003, p. 14).

estavam enfraquecidos, além de que, logo após, surgiu a Guerra Fria. No entanto, os poderes econômico, político e militar dos EUA impuseram o dólar como a moeda internacional. Para que isto se sustentasse, era necessário que este país assumisse a responsabilidade de prover a liquidez internacional (MORAES, 2001).

Para dar sustentação à nova ordem proposta, foi criado o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), posteriormente separado em dois organismos financeiros internacionais, a saber, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), ambos com a finalidade de regular e acompanhar as relações econômicas internacionais e a reconstrução econômica, em especial dos países europeus ameaçados pela falta de liquidez. Dois grupos estavam presentes, um liderado pela Inglaterra e outro pelos Estados Unidos, este último com maior influência.

Cabe considerar que, para essas instituições financeiras poderem agir mundialmente, foi necessário um movimento internacional, em que com o acordo de Bretton Woods o dólar americano foi transformado em moeda-reserva e foram criadas as organizações internacionais que agiriam sobre vários temas e locais no mundo. Houve desvalorização no dólar, expansão do câmbio flutuante e do capital volátil e queda na taxa de lucro, como apresentado por Harvey (1999).

Para a literatura que faz a crítica ao neoliberalismo, essa forma de reorganizar o capitalismo representou a financeirização, flexibilização do trabalho, as novas formas de organização de produção e consumo, além de um fundo de reserva de desemprego (HARVEY, 2008; CHESNAIS, 2005). No âmbito do Estado, Robertson e Dale (2001) indicam que as funções também se modificaram e fizeram com que os Estados Nações adotem e sigam uma nova agenda de políticas internacionais e nacionais que visem legitimar a nova organização econômica, aplicada no período.

A economia estadunidense havia saído mais forte do conflito bélico, por ser a maior credora dos países combatentes, além do fato político dos Estados Unidos serem, à época, o único país a possuir a bomba atômica. Por fim, o Banco Mundial e o FMI, ambos com sede em Washington, ficaram responsáveis por apresentar propostas de diminuição da pobreza, reconstrução e desenvolvimento dos países signatários do acordo (RANGEL; GARMENDIA, 2012).

No Acordo de Bretton Woods, foi levantada a criação de organizações internacionais responsáveis por apresentar propostas de política econômica destinadas a impulsionar o crescimento econômico e solucionar os problemas mais prementes originados em recessões. O

primeiro órgão criado foi o BIRD, em 22 de junho de 1944. Tais organismos econômicos objetivaram:

[...] com o objetivo de ajudar a reconstruir e promover os territórios dos países membros, facilitando o investimento de capital [de forma que] os empréstimos a serem realizados pelo Banco tivessem que ter dois propósitos básicos: a reconstrução de os países afetados pela Segunda Guerra Mundial e a ajuda ao desenvolvimento - desenvolvimento - dos países subdesenvolvidos (CASASSUS, 2005, p. 547).

Somado a esses organismos anteriormente citados, no pós-guerra, em 1945, os países aliados realizam uma Conferência em que 50 países elaboraram a carta de uma nova Organização Intergovernamental, intitulada ONU²⁰. Em outubro do mesmo ano, a carta foi ratificada pela China; Estados Unidos da América; União Soviética; e Reino Unido, tornando a Organização uma Organização Mundial. Também nesse período, diversos OM internacionais, subordinados a ela ou que atuam em colaboração, foram incorporados e criados, a fim de agregarem em si ações de vários países sob um objetivo ou bem comum. A incorporação dessas agências na pauta de trabalho da ONU possibilitou que ela pudesse interferir ideologicamente e, materialmente, na economia e na política dos países, com projeções aos âmbitos econômica e político junto ao cenário internacional.

Segundo Chaumont (1992), a ONU é uma organização de nações soberanas – não um governo mundial –, que proporciona uma estrutura capaz de intervir na procura de soluções em disputas ou problemas, e virtualmente em qualquer assunto que concerne à humanidade. A participação de um Estado é um “[...] ato voluntário do Estado, isto é, nenhum Estado é obrigado a ser membro de uma organização contra a sua vontade” (MELLO, 2011, p. 602).

Os países que integram a América Latina signatários da ONU são considerados Membros-fundadores das Nações Unidas, visto que os países assinaram a Declaração das Nações Unidas de 1º de janeiro de 1942 ou que tomaram parte da Conferência de São Francisco, maiormente conhecida como Carta das Nações Unidas de 26 de junho de 1945, após o término da Conferência das Nações Unidas sobre Organização Internacional, entrando em vigor em 24 de outubro daquele mesmo ano. O Quadro 4 evidencia quando os países da região latino-americana adentraram na Organização Internacional por meio de ratificação da Carta nos países.

²⁰ Em 1947, o brasileiro Osvaldo Aranha, então ministro das Relações Exteriores, foi o primeiro secretário da Assembleia Geral da ONU.

QUADRO 4 - PAÍSES DA ALC SIGNATÁRIOS DA ONU E DATA DE ADMISSÃO

ESTADO-MEMBRO	DATA DE ADMISSÃO
Argentina	24 de outubro de 1945
Bolívia	14 de novembro de 1945
Brasil	24 de outubro de 1945
Chile	24 de outubro de 1945
Colômbia	5 de novembro de 1945
Costa Rica	2 de novembro de 1945
Cuba	24 de outubro de 1945
Equador	21 de dezembro de 1945
El Salvador	24 de outubro de 1945
Guatemala	21 de novembro de 1945
Haiti	24 de outubro de 1945
Honduras	17 de dezembro de 1945
México	7 de novembro de 1945
Nicarágua	24 de outubro de 1945
Panamá	13 de novembro de 1945
Paraguai	24 de outubro de 1945
Peru	31 de outubro de 1945
República Dominicana	24 de outubro de 1945
Uruguai	18 de dezembro de 1945
Venezuela	15 de novembro de 1945

FONTE: Organizado pela autora a partir do sítio eletrônico das Nações Unidas²¹, 2022.

As agências são Organismos autônomos criados por meio de acordo intergovernamental, com amplas responsabilidades internacionais nos domínios econômico, social, cultural, educacional, de saúde e afins (ONU, 2017). As fontes históricas formais, bem como a carta de princípios da ONU, costumam preconizar que a sua criação foi necessária com vistas a manter a paz mundial. A ONU é constituída por cinco órgãos principais, cuja paz é o seu primeiro objetivo: Assembleia Geral, Conselho de Segurança, Secretariado Geral, Corte Internacional de Justiça (único órgão que não está situado nos EUA – HAIA e o Conselho Econômico e Social. Já o o Conselho de Tutela é constituído pelos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança – China, Estados Unidos da América, Federação Russa, França e Reino Unido. Com a independência do Palau, o último território sob tutela das Nações Unidas, o Conselho suspendeu formalmente as suas atividades a 1 de novembro de 1994. Há de se destacar que a ONU tem a mesma estrutura desde 1945, com forte hegemonia dos EUA, e com desdobramentos na prevalência de um processo de correlações de forças sociais internacionais estabelecidos nos marcos da Guerra Fria.

As Nações Unidas agem por meio de agências especializadas e um conjunto de quatro comissões econômicas regionais. As agências especializadas são: Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO); Organização Mundial da Saúde (OMS); União Postal Universal (UPU); União

²¹ <https://www.un.org/en/member-states>

Internacional de Telecomunicações (UIT); Organização de Aviação Civil Internacional (OACI); Organização Consultiva Marítima Intergovernamental (OCMI); Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA); Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD); Organização Internacional do Trabalho (OIT); Fundo Monetário Internacional (FMI); Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad). As comissões econômicas regionais são: Comissão Econômica para a Europa (Cepe); Comissão Econômica para a América Latina (Cepal); Comissão Econômica para a Ásia e o Oriente Médio (Cealo); Comissão Econômica para a África (Cepa).

Apesar das várias reconfigurações institucionais e conjunturais mundiais do século XX, a ONU permanece, desde a carta de São Francisco de 1945 em sua constituição formal, com uma estrutura hierarquizada do que se denominou de Membros Permanentes ou *quasi* permanentes (SILVA; BOFF, 2017). A instituição revela fortemente as características da sociedade internacional pós Segunda Guerra Mundial, que testemunhou a ascendência dos Estados Unidos e da ex-União Soviética (URSS) enquanto superpotências mundiais e foi arquitetada a partir de estímulos e da liderança dos Estados Unidos, que, ao final da Segunda Guerra, já era uma superpotência, dona de incontestável poder econômico, político e militar. Embora também servisse, em menor medida, aos interesses da ex-URSS e da China, que também se acomodaram com papel de liderança na sua estrutura organizacional, a ONU foi construída como uma peça-chave no projeto de poder hegemônico estadunidense e para a implantação da *paz americana* (GARCIA, 2011).

Nessa ordem de ideias, os negociadores instituíram uma arquitetura institucional baseada em uma hierarquia de poder, assentada numa concepção de autoridade competente para execução das suas decisões e que, ademais, forjava uma pretensa unidade entre os grandes poderes. A constituição desse núcleo unificado de poder foi sacramentada na implementação de cadeiras permanentes no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e manifestada, sobretudo, na forma de veto.

O Conselho de Segurança da ONU é a única instância da Organização com os poderes de veto e coerção. É composto de 15 membros, dez não-permanentes, eleitos pela Assembleia Geral para mandatos de dois anos (sem possibilidade de reeleição imediata), e cinco membros permanentes, detentores de poder de veto, quais sejam: China, Estados Unidos, França, Reino Unido e Rússia. Estabelecido no texto original da Carta de São Francisco (ONU, 1945), o dispositivo tem ainda vigência plena e é efetivamente utilizado nas deliberações do Conselho, e nenhuma decisão tomada pelo órgão seja aprovada sem a concordância dos membros permanentes. Sua oposição gera impossibilidade absoluta de aprovação da deliberação pelos

demais membros, sendo o veto de caráter inderrogável.

O Conselho Econômico e Social (Ecosoc) é fruto, também, de uma proposição estadunidense, segundo a qual, além da estabilidade política, a organização deveria promover um ambiente socioeconômico equilibrado. O órgão, que se encontra subordinado à AGNU, é considerado como um bastião dos países centrais, uma vez que estes impõem as políticas segundo suas conveniências, manipulam as pautas da agenda e definem atividades. As divisões entre Norte-Sul se mostram muito latentes nesse órgão, a exemplo da atuação do Grupo dos 77²². Aqui, novamente, os membros permanentes do CS acabam sendo, na prática, quase permanentes no Ecosoc, uma vez que têm ocupado assentos no conselho de forma continuada durante décadas, a saber: “os Estados Unidos são membros do Ecosoc ininterruptamente desde 1946, o Reino Unido desde 1947, a França desde 1946 e a Rússia desde 1947. A China foi membro de 1946 a 1960 e integra o Conselho ininterruptamente desde 1972” (ALVES, 2013, p. 99).

Os OM passaram a ter cada vez mais influência nos países latino-americanos, movidos pelas aspirações e influências hegemônicas do Norte. À frente desse processo estão os organismos de crédito, que ao cederem empréstimos exigem uma contrapartida de adequação às políticas públicas para que favoreçam os grandes investidores. Todas essas ações, no bojo da aceleração do processo de globalização, extrapolam a esfera econômica da produção e finança, entrando em áreas como a educação e a cultura (CASASSUS, 2001).

Tais OM, não por acaso, são em sua maioria sediados nos Estados Unidos, exceto aquelas que foram criadas em nível regional, a Orealc e a Cepal que, inicialmente, parecem indicar um interesse genuíno no desenvolvimento econômico independentemente da região.

[...] são criados como uma espécie de ramificações ou base de apoio para os organismos internacionais. Em termos de América Latina, podemos destacar, no plano econômico, a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) e, no plano educacional [...] a Oficina Regional para a Educação na América Latina e no Caribe (OREALC). Num plano mais geral situa-se o Acordo de Livre Comércio das Américas (ALCA), cujo escopo se situa dentro da doutrina da Organização Mundial do Comércio (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 96).

O Quadro 5 sistematiza os objetivos de algumas dessas organizações da ONU que são fundamentais para essa tese, demonstrando seu ano de criação e seu principal objetivo.

²² Fundado em 1974, o G77 congrega o numeroso grupo dos chamados “Estados em desenvolvimento”. Atualmente, embora mantenha o nome, conta com 134 membros (THE GROUP OF 77, [s.d.]).

QUADRO 5 - AGÊNCIAS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL VINCULADOS À ONU

ORGANIZAÇÃO	ANO DE CRIAÇÃO	OBJETIVO
Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO)	1946	Contribuir para a “construção da paz”, reduzindo a pobreza, promovendo o desenvolvimento sustentável e o diálogo intercultural, através da educação ciência, cultura, comunicação e informação. A Organização concentra, em particular, duas prioridades globais: a diminuição da taxa de analfabetismo e a igualdade de gênero.
Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)	1946	Fundo criado para promover os direitos e melhorar a vida de todas as crianças, em todas as situações, principalmente, aquelas que sofreram com as consequências da guerra. Promover a defesa dos direitos das crianças, ajudar a dar resposta às suas necessidades e contribuir para o seu desenvolvimento, prioritariamente, nas questões de saúde pública, destacando a luta contra a violência e o trabalho infantil contribuindo com melhores condições de vida das crianças e adolescentes. Rege-se pela Convenção sobre os Direitos da Criança ²³ e trabalha para que esses direitos se convertam em princípios éticos permanentes e em códigos de conduta internacionais para as crianças.
Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)	1948	Desenvolver estudos e promover políticas para o desenvolvimento da América Latina, especialmente estimulando a cooperação entre os países da região e o resto do mundo, funcionando como um centro de excelência de altos estudos. Os países requerem um organismo com a capacidade de compilar informação, analisá-la e fazer recomendações.
Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)	1965	Unificar as operações de ajuda ao desenvolvimento já existente, promovendo melhores condições de vida e de emprego, progresso econômico e social. Criar e executar soluções para problemas internacionais no campo social, econômico e da saúde; promover a cooperação internacional para a cultura, educação e respeito universal aos direitos humanos e suas liberdades fundamentais sem distinção de raça, sexo, língua e religião.
Oficina Regional de Educação para América Latina e Caribe (OREALC)	1969	Apoia, em colaboração com outras oficinas da UNESCO e as Comissões Nacionais de Cooperação, os países da América Latina na definição de estratégias políticas em educação. Possui papel de destaque na mobilização dos países em torno das discussões sobre os grandes temas propostos pelas Conferências Internacionais.
Instituto latino-americano e caribenho de Planejamento Econômico e social (ILPE)	1960	Órgão permanente, que faz parte da CEPAL. O perfil substantivo do ILPES está atualmente focado na pesquisa, cooperação técnica e treinamento em planejamento, economia e gestão do setor público para o desenvolvimento dos países da América Latina e do Caribe. Apela à discussão e reflexão sobre os desafios que o Estado enfrenta em suas estratégias de desenvolvimento. Contribui para os esforços nacionais e subnacionais que visam melhorar a qualidade das políticas públicas e fortalecer as capacidades institucionais.

Fonte: organizado pela autora a partir dos sítios eletrônicos das OM, 2022.

Para além destes, pode-se sinalizar outros Organismos e Organizações fundamentais na criação de cooperação internacional/regional, que por vezes fizeram e fazem alianças com agências vinculadas à ONU. São organizações independentes, contudo, fazem parte da rede de ações internacionais mediatórias de políticas aos países latino-americanos e caribenhos, conforme o Quadro 6.

²³ Trataremos sobre a Convenção sobre os Direitos da Criança na Seção 3, desta tese.

QUADRO 6 - OM DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

ORGANIZAÇÃO	ANO DE CRIAÇÃO	OBJETIVO
Fundo Monetário Internacional (FMI)	1944	É uma agência especializada das Nações Unidas que foi concebida na conferência de Bretton Woods. Busca a promoção da cooperação monetária global, garantir a estabilidade financeira, facilitar o comércio internacional, promover o alto nível de emprego e o crescimento econômico sustentável e reduzir a pobreza em todo o mundo.
Banco Mundial (BM)	1944	Facilitar a reconstrução no pós-guerra e em estreita coordenação com os afiliados, a Associação Internacional de Desenvolvimento, e outros membros do Grupo do Banco Mundial, a International Finance Corporation (IFC), a Agência Multilateral de Garantia (MIGA), e do Centro Internacional para a Resolução de Disputas sobre Investimentos (ICSID).
Organização dos Estados Americanos (OEA)	1948	Organização definida enquanto organismo regional dentro das Nações Unidas. Os países-membros se comprometiam a defender os interesses do continente americano, buscando soluções pacíficas para o desenvolvimento econômico, social e cultural.
Organização dos Estados Ibero-americanos (OEI)	1949	Tem como objetivo principal a cooperação entre países ibero-americanos no campo da educação, ciência e cultura com vistas ao desenvolvimento integral e sustentável. É uma organização internacional composta das nações da Península Ibérica e América Latina, cujas populações falam português e espanhol, mais a Guiné Equatorial, na África.
Banco Interamericano para o Desenvolvimento (BID)	1959	Organização financeira internacional, que tem como propósito financiar projetos viáveis de desenvolvimento econômico, social e institucional e promover a integração comercial regional na área da América Latina e o Caribe. Promover o desenvolvimento da América Latina. Busca apoiar a redução da pobreza e outros programas de desenvolvimento para ajudar a transformar América Latina e o Caribe em áreas como alfabetização, nutrição e expectativa de vida.
Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID)	1961	Distribuir a maior parte da ajuda externa de caráter civil. É um organismo independente, embora siga as diretrizes estratégicas do Departamento de Estado americano.

Fonte: organizado pela autora a partir dos sítios eletrônicos das OM, 2022.

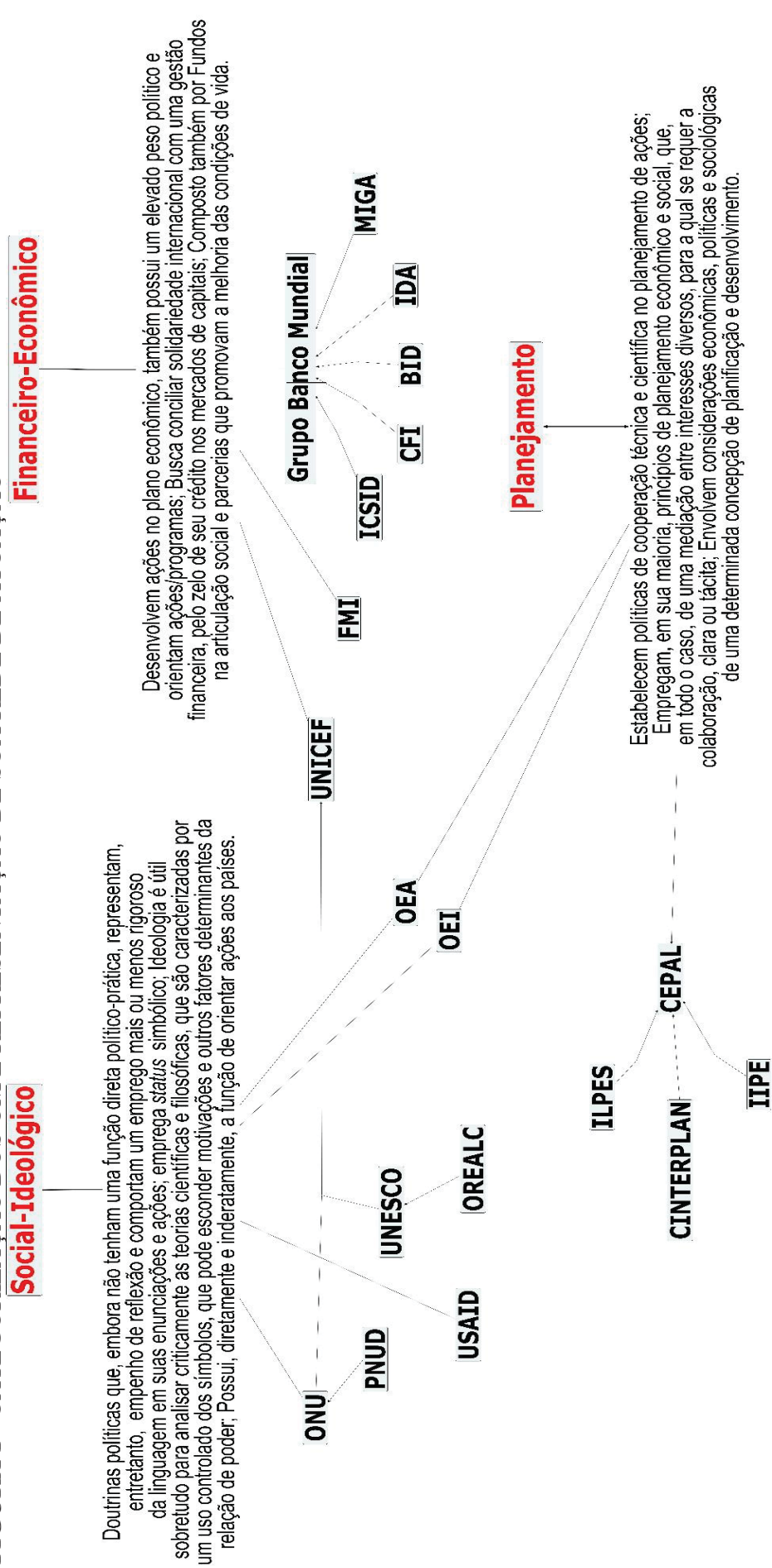
O fenômeno do multilateralismo acompanha, naturalmente, a ascensão e multiplicação dos Organismos Internacionais, como visto naqueles criados ao longo do século XX nos Quadros 2 e 3. A crescente atuação destes se constitui, segundo análise de Trindade (2002), em um dos fatores centrais na evolução do Direito Internacional. O *status* internacional dessas Organizações reflete nas faculdades de cada instituição agir como entidade própria, adotar decisões de efeitos jurídicos, esposar inúmeras reclamações internacionais, concluir e registrar acordos e tratados, enfim, participar ativamente na formulação dos princípios e normas do direito internacional (TRINDADE, 2002).

Os Organismos Multilaterais, desde sua concepção, fizeram do conceito de *desenvolvimento* a chave para a manutenção da hegemonia ocidental. Promoveu-se um tipo de desenvolvimento que “[...] correspondia à visão ocidental de prosperidade, evolução e progresso, tornando-se um poderoso instrumento para a padronização mundial do ideal a ser

atingido por todas as nações” (LADER, 2005, p. 14). Além disso, as agências vinculadas a esses Organismos, em sua maioria, passaram a fazer parte da agenda de construção de políticas públicas dos países na América Latina empenhando-se na tarefa de guardiões do capital e colaboram para a institucionalização Economias-Mundo²⁴ (IANNI, 2006; 1998). No intento de categorizar as Organizações e Organismos Multilaterais, organizou-se um Mapa Conceitual que os classifica em Social-Ideológico, Financeiro-Econômico e de Planejamento.

²⁴ Ianni (2001) em seu escrito *Teorias da Globalização* em relação a sociedade global no século XX, demonstrou que as Economias-Mundo ultrapassam as fronteiras geográficas e políticas, mesmo em regimes políticos diferentes e de culturas nacionais, que são penetrados por elas. Contudo, esses processos, acirrados pelo neoliberalismo e globalismo posterior aos anos 1980, é problemático e contraditório, incluindo integração e fragmentação, nacionalismo e regionalismo, racismo e fundamentalismo, Geoeconomia e Geopolítica, visto que, são vários elementos que podem “lidar com o tempo e com o espaço em moldes desconhecidos, tendo a ilusão que os parâmetros podem ser modificados à vontade, imaginando a pós modernidade” (IANNI, 2001, p. 171), mas que, na prática, se integram à Aldeia Global. As “relações, processos e estruturas” do capitalismo globalizado ao mesmo tempo em que fragmenta, ou divide para governar, o mundo hodierno, também funciona como elemento integrador de certas particularidades inerentes à manutenção ou consolidação das nacionalidades mundo afora.

FIGURA 1 - CATEGORIZAÇÃO DOS OM E REPRESENTAÇÃO DE SUA REDE DE ATUAÇÃO



* Conceituação elaborada a partir dos Dicionários do Pensamento Marxista, Política e Filosófico.

Fonte: organizado pela autora, 2022.

A categorização representada pela Figura 1 demonstra o que se compreende da atuação de cada OM sinalizado, mas que, apesar da categorização, *a esfera econômica encontra-se essencialmente ligada a esfera política (WOOD, 2013)*. Organiza-se a partir do seu objetivo principal, demonstrado nos Quadros 2 e 3, e, portanto, os enquadraremos com as funções em que mais se destacam. Contudo, sinaliza-se que todos os OM têm funções ideológicas, pois qualquer orientação ou atividade estratégica, econômica e/ou educativa, não é neutra e/ou fechada em si. Sinaliza-se, também, que as Organizações categorizadas possuem funções que transitam entre os eixos Social-Ideológico, Financeiro-Econômico e de Planejamento, pois sabemos de sua atuação em rede interorganizacional e colaborativa.

Há de se considerar que além das atuações ideológicas, mediatórias, organizacionais, estratégicas e econômicas, os OM atuam como *policy-makers*²⁵ internacionais, que desde a sua fundação pode ser observada essa forma de atuação. Nesse sentido, dentro dos acordos, tratados²⁶, convenções dessa segunda seção da tese, os OM atuam dentro da Sociedade Internacional e das Redes Sociais.

Para o autor Mazzuoli (2011), as organizações internacionais devem ser consideradas como:

[...] sujeitos do Direito Internacional Público, na atualidade, além dos Estados soberanos, as organizações internacionais intergovernamentais (v. G., as Nações Unidas, que têm capacidade jurídica para celebrar tratados de caráter obrigatório, regidos pelo Direito Internacional, com os Estados e com outros organismos internacionais), bem como os indivíduos, embora o campo de atuação destes últimos seja mais limitado, sem, contudo, perder ou restar diminuída sua importância (MAZZUOLI, 2011, p. 66).

Entende-se por organização internacional uma coletividade de Estados estabelecida por tratado, com uma constituição de órgãos comuns, possuindo uma personalidade distinta da de seus Estados membros, sendo um sujeito de Direito Internacional com capacidade para concluir acordos e tratados. As tratativas internacionais são as fontes formais acordadas no âmbito do Direito Internacional contemporâneo, cuja prática internacional tem um alcance bem mais amplo, englobando não só os Estados, mas também as organizações internacionais e outros

²⁵ Entende-se *policy-makers*, com base nos estudos de Ball (1992; 1998; 2014), aqueles formuladores de políticas (que recebem esse rótulo), a quem tem um certo entendimento sobre a educação e o divulgam, mas também somos nós que produzimos conhecimento, que formamos professores, que atuamos de diferentes formas no campo educacional e curricular; nós produzimos significado na política curricular. Disputamos socialmente a criação de discursos pedagógicos; criamos processos nos quais educação, professor, aluno, escola, currículo, avaliação, mas também qualidade, justiça social, emancipação e conhecimento, todos têm significado.

²⁶ Entende-se tratados aqueles documentos vinculados ao sistema ONU dos direitos humanos, que visam a proteção dos homens.

atores atuantes no plano internacional, tais como: Santa Sé, os Beligerantes, os Insurgentes, as Empresas Transnacionais e as Organizações não-Governamentais. Segundo Trindade (2002) a celebração de tratados há muito tempo que constitui, por excelência, o meio de estabelecimento de laços e cooperação entre povos e Estados.

Segundo Souza (2017) essa realidade, ratificada pelos novos arranjos internacionais por meio dos acordos, tratados e materializados nos documentos aos países signatários, desencadeia a descentralização das fontes de normas jurídicas, promovendo o aprofundamento da internacionalização do direito e homogeneização de práticas.

Além disso, o reconhecimento do indivíduo enquanto sujeito de direito internacional público não faz parte de um consenso. O Estado, no plano internacional, não é obrigatoriamente submisso à jurisdição de nenhuma corte. Seu consentimento em dela participar, e só ele, convalida a autoridade de um foro judiciário arbitral, de modo que a sentença resulte obrigatória e que seu eventual descumprimento configure um ato ilícito. Dentro do atual contexto, surgem duas teorias: a monista e a dualista (AMARAL JUNIOR, 2012), que versam sobre a autoridade acordada entre o direito internacional público (DIP) e direito interno (DI).

Segundo Castro (2012) a principal característica do monismo é a influência recíproca, constante e indissociável entre DIP e DI, este último representado por Estados, ou seja, existe um processo indissociável de mistura e de influências recíprocas e indissociáveis, logo, o DPI aplica-se diretamente na ordem jurídica dos Estados. Já o dualismo²⁷ pode se dissecar, de forma clara e válida, cada uma das esferas que no monismo são indissociáveis. Nesse caso, é possível compreender e estudar, de forma plena e isolada, ou consensuada, haja vista que os sujeitos são independentes e os Estados decidem (de forma coercitiva ou coesa) as regras internacionais a seus ordenamentos jurídicos.

No dualismo, para que uma norma internacional seja aplicada na ordem interna de um Estado, este deve primeiramente transformá-la em norma de direito interno, incorporando-a ao seu ordenamento jurídico. Essa concepção traduz a chamada Teoria da Incorporação, onde DIP não cria obrigações para os indivíduos, a não ser que as normas sejam transformadas em DI.

²⁷ A Constituição Federal é silente quanto à teoria adotada pelo Brasil. O Supremo Tribunal Federal se posicionou no sentido da aplicação da Teoria Dualista Moderada, onde: “A Constituição brasileira de 1988 não apresenta nenhum dispositivo que expressamente determine a posição dos tratados internacionais perante o direito interno. Com base no artigo 102, inciso III, alínea “b” da Constituição Federal que determina que o Supremo Tribunal Federal tem competência para julgar, mediante recurso extraordinário, “as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal”, a jurisprudência e a doutrina brasileira acolheram a tese de que os tratados internacionais e as leis federais possuem a mesma hierarquia jurídica, ou seja, os tratados internacionais são incorporado no ordenamento jurídica brasileiro como norma infraconstitucional” (STF, 2019).

Logo, embora haja a primazia dos tratados, deve-se proceder o controle de constitucionalidade por ser tão firme a convicção de que a Constituição não pode sucumbir. Deve-se, portanto, ser observado o preceito segundo o qual todo tratado conflitante com a Constituição só pode ser concluído depois de se promover a necessária reforma constitucional (CASTRO, 2012).

À luz dessas duas concepções, a teoria dualista atua de forma consensuada entre DPI e DI, formando uma rede ampla de acordos e tratativas internacionais que influenciam nos pactos jurídicos nacionais, interagindo atores envolvidos na rede de DPI e DI, sob diferentes formas de atuação em diferentes momentos (BALL, 2014).

Estabelece-se, portanto, redes sociais, definidas como um conjunto de pessoas e/ou organizações que se agregam com interesse comum, contribuem para a produção e disseminação de informações, criam canais de comunicação e estimulam a participação da sociedade (SHIROMA, 2011). Entretanto, as concepções de redes utilizadas nos documentos evidenciam os interesses dos agentes/sujeitos/organizações internacionais em determinadas finalidades para o uso de redes regionais e nacionais; revelam um sentido ainda pouco discutido sobre redes e descentralização. Essa função é apontada por Hanson (1997) cuja “estratégia de descentralização eficaz requer um equilibrado acordo e poder compartilhado entre o centro que estabelece as políticas e a periferia que as aplica” (HANSON, 1997, p. 7). Nesse sentido, as complexas redes interorganizacionais substituem, em certa medida, as funções tradicionais do Estado na oferta de serviços públicos à população.

Historicamente, as redes sociais complexas e interorganizacionais, inseridas na Sociedade Internacional, buscam a construção de hegemonia, e, ao mesmo tempo, corroboram na agenda regional latino-americana e caribenha. Essa articulação pode ser observada nos acordos econômicos, políticos, culturais e educacionais na história da América Latina e Caribe e a criação de uma agenda de ações inter-relacionais e organizativas desde meados do século XX.

Há, portanto, no período supracitado, um processo de integração regional e multilateral na dinâmica internacional de definição de ações nas políticas sociais e econômicas que envolvem o compartilhamento de normas entre muitos Estados e organizações internacionais, o que se deve à institucionalização da expansão dos processos de integração vigentes que resultam de diversas naturezas. Nesse sentido, o fenômeno de cooperação internacional fomenta a participação de novos atores e pautas no cenário internacional²⁸.

²⁸ Um dos principais exemplos desse movimento é a internacionalização dos direitos humanos em 1948. O direito internacional dos direitos humanos, analisado por Piovesan (2013), que teve como precedentes o surgimento da Liga das Nações e da Organização Internacional do Trabalho, anteriormente citados no corpo da seção.

A ação da UNESCO, da OEA (por meio da Comissão de Direitos Humanos e Secretaria Executiva de Desenvolvimento Integral e seus Organismos Especializados), do BID e do Banco Mundial, assim como de uma série de outras organizações intergovernamentais de cooperação que atuam na América Latina e Caribe, se consolidou entre as décadas de 1950 e 1960, no bojo da corrente desenvolvimentista da administração do Estado e do movimento internacional da economia do bem-estar social²⁹ e, no campo do ensino, da economia da educação e suas áreas correlatas, alimentadas pela ideologia que inspirou os programas do Plano Marshall na Europa e da Aliança para o Progresso nas Américas, na esteira dos esforços de reconstrução impostos pelas consequências da Segunda Guerra Mundial.

À luz da lógica econômica que caracterizou esses movimentos, tem destaque estratégico o planejamento da educação, impulsionado pelos organismos multilaterais de cooperação técnica. Foi precisamente nesse contexto, que OEA, UNESCO, BID e Banco Mundial organizaram, em 1958, na cidade de Washington, a histórica reunião fundacional do planejamento educacional (SANDER, 2008), primeira reunião notória e interessada do século XX a debater o lugar e qual educação deveria almejar: a do progresso aos países, sob bases do crescimento econômico. Sob os preceitos desta, quatro anos após, em 1962, os Ministros da Educação e de Planejamento dos países do Continente, em reunião conjunta realizada em Santiago, sob o patrocínio da UNESCO, da OEA e da Cepal consagraram o papel da educação

²⁹ Segundo Moraes (2001) o New Deal americano e o Estado de bem-estar europeu iriam testar (e aprovar durante bom tempo) a convivência do capitalismo com um forte setor público, negociações sindicais, políticas de renda e seguridade social etc. Em suma, em pouco tempo, o Estado viu-se em condições e na obrigação de controlar o nível da atividade econômica, inclusive o emprego, através de instrumentos como a política monetária, a taxa de juros e os gastos públicos. Esse era o chamado "consenso keynesiano", que se tornara avassalador no pós-guerra. Tudo parecia dar legitimidade a essas variadas formas de planificação, que visavam corrigir, por meio da ação política deliberada, os efeitos desastrosos das flutuações de mercado. Pode-se dizer que esse gerenciamento macroeconômico era conservador, já que buscava conter os traços mais autodestrutivos do capitalismo, isto é, sua tendência a criar crises cíclicas e progressivamente mais amplas, efeitos externos indesejados (falhas do mercado) e impasses políticos delicados. Parecia disseminado e solidamente implantado um amplo acordo sobre o papel positivo do Estado: na criação de pleno emprego; na moderação de desequilíbrios sociais excessivos e politicamente perigosos; no socorro a países e áreas economicamente deprimidos; na manutenção de uma estrutura de serviços de bem-estar (habitação, saúde, previdência, transporte urbano etc.); na gradual implantação de políticas sociais que atenuassem desigualdades materiais acentuadas pelo funcionamento não monitorado do mercado etc. Uma outra face ou implicação desse fenômeno é igualmente importante. Com essas medidas, desenhava-se como aceitável e desejável um novo modo de produzir decisões políticas, novas formas de participação na política. Consolidava-se um novo mundo político, marcado pela negociação entre corporações empresariais e proletárias, intermediadas e institucionalizadas pelo poder público. Processavam-se, desse modo, mudanças profundas na esfera pública e na esfera privada, um novo modo de funcionamento para as democracias de massa do Ocidente. O historiador Ben Seligman disse, certa vez, que Keynes era "expressão do desespero e da esperança". Na América Latina um papel similar coube à Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) e a homens como Raul Prebisch e Celso Furtado. No lado de baixo do equador, os demônios dos neoliberais tinham estes nomes: Estado desenvolvimentista e nacional-populismo como forma de integração política das massas operárias e populares da América Latina.

como fator de desenvolvimento econômico, como instrumento de progresso técnico e como meios de progresso e ascensão social.

O planejamento só teria ganhado consistência na América Latina, no limiar da década de 1960, quando entidades internacionais de assistência técnica e financeira, em conjunto com algumas entidades regionais das Nações Unidas para a América Latina, incentivaram a elaboração de planos estatais com o objetivo de impulsionar o desenvolvimento da região, inclusive como pré-requisito para que os governos tivessem acesso aos créditos de organismos financeiros internacionais. Sobre isso, Fonseca, Ferreira e Scaff (2020) historicizam e analisam as relações entre planejamento estratégico e a efetivação de projetos vinculados a Organismos Internacionais na América Latina:

Os diferentes estilos políticos adotados em cada fase governamental deram o tom das relações entre o Estado e as corporações internacionais e, internamente, entre as relações da União com os demais entes federados. O planejamento fortaleceu-se nessa época com a participação de entidades internacionais de caráter econômico e financeiro - o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Grupo Banco Mundial -, cujo objetivo voltava-se para a elaboração de planos a fim de reorganizar a economia dos países europeus afetados pela Segunda Guerra Mundial. Nos anos 1960, a ação dessas organizações estendeu-se para a América Latina na forma de **cooperação para o desenvolvimento**. A cooperação se concretizava, notadamente, por meio de empréstimos financeiros destinados à execução de projetos de base para o crescimento econômico dos países, com a intermediação da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). Sob os auspícios da Organização dos Estados Americanos (OEA), foram organizadas conferências internacionais para o desenvolvimento. O destaque coube às conferências organizadas no Uruguai e em Santiago do Chile (1961 e 1962). Os países partícipes firmaram o compromisso de levar adiante as orientações da Cepal e, também, de aderir a um novo programa de cooperação econômica criado pelo governo Kennedy nos EUA denominado Aliança para o Progresso (FONSECA; FERREIRA, SCAFF, 2020, p. 5).

Apesar do desempenho político e econômico dos EUA, o capitalismo era visto com desconfiança, por ter colaborado com o fascismo. A guerra havia desmoralizado a direita e a esquerda dominava a política dos países europeus, que recebiam apoio dos sindicatos trabalhistas, o que contribuiu para que a política do pós-guerra se tornasse mais próxima da esquerda. Naquele período, os países comunistas recusavam o capitalismo global por princípio e os países em desenvolvimento o rejeitavam na prática (FRIEDEN, 2008).

Foi nesse contexto que os Estados Unidos lançaram o Plano Marshall³⁰ que deu uma enorme injeção de dinheiro para financiar a reconstrução da infraestrutura dos países atingidos

³⁰ O Plano Marshall foi um Programa de Recuperação Europeia, que recebeu o nome do Secretário de Estado norte-americano. Implementado pelos EUA a partir de 1947, buscou reconstruir os países aliados da Europa. Dentre os objetivos do Plano estava a ampliação dos ideais de consumo (e o *American way of life*), diminuindo a empatia pela experiência socialista. O Plano seguia a orientação da Doutrina Truman, que designava um conjunto de práticas do governo estadunidense, em escala mundial, durante a Guerra Fria, em busca de conter

pela guerra, viabilizando empréstimos de assistência emergencial, fornecimento de comida, matérias-primas, equipamentos tecnológicos e outras necessidades básicas para as populações famintas da Europa ocidental e do Japão.

A hostilidade e as diferenças ideológicas entre os Estados Unidos e a União Soviética se tornaram inconciliáveis; ambos os países tomaram para si a responsabilidade pela reconstrução da Europa ocidental e oriental com o principal objetivo de arrebanhar aliados. Existiu naquele período uma espécie de acordo que combinava ações globais econômicas dos Estados Unidos com objetivos antissoviéticos, e quando o argumento econômico era insuficiente para convencer os líderes políticos norte-americanos a aderir ao livre-comércio, que tornaria o padrão-dólar mais forte, o argumento utilizado era sempre o combate ideológico à ameaça comunista.

Em 1948, as ‘democracias populares’ rumavam para uma centralização ao estilo soviético. Os governos nacionalizaram a maioria das grandes empresas privadas e estabeleceram mecanismos de planificação econômica que favoreciam o desenvolvimento da indústria pesada e restringiam o comércio internacional (FRIEDEN, 2008, p. 297).

Durante o período de 1930 até o início de 1950, a América Latina e diversos países em desenvolvimento ficaram isolados da economia mundial, diante de um inexistente mercado de exportação para os seus produtos – o Brasil, por exemplo, teve *industrialização tardia, elite agrária prefere permanecer a margem, subalternizada nas relações internacionais, como forma de manter o status quo e a sua posição de hegemonia internamente*. Assim, uma relativa autonomia, possibilitou que aqueles que antes defendiam a abertura econômica tradicional passassem a defender o nacionalismo econômico, o desenvolvimentismo e o populismo.

A X Conferência da OEA, em 1954, aprovou dois instrumentos de suma importância: o Tratado Interamericano de Soluções Pacíficas (Pacto de Bogotá), que codifica os diversos métodos e procedimentos de solução pacífica e substitui todos os tratados e convênios sobre a matéria, até então vigente; e a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, o primeiro documento internacional do gênero.

Posterior a isso, foram realizadas algumas alianças e tratados entre os países na América Latina e estadunidense nas ações econômicas. Em 1961, os Estados Unidos, apreensivos com

a expansão do comunismo junto aos chamados ‘elos frágeis’ do sistema capitalista. Ao seu término os países participantes, com exceção da Alemanha, gozavam de prosperidade e crescimento econômico maior que a anterior à guerra. A Inglaterra recuperou o crescimento, mas perdeu a sua importância econômica e política para os Estados Unidos (SIMON, 2011; MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010).

a Revolução Cubana de 1959 e considerando-a uma ameaça comunista na América Latina e Caribe, articulou a chamada *Aliança para o Progresso*, na cidade de *Punta del Este* no Uruguai. O então presidente americano John Keneddy, em um discurso realizado em março daquele ano, fundamentava a futura implementação da Aliança sobre a defesa e manutenção da democracia e da liberdade.

A Aliança para o Progresso é um dos principais resultados das reuniões realizadas entre 1956 e 1967, denominada *Cúpula para as Américas*, a fim de buscar soluções compartilhadas nas diferentes áreas: econômica, social e política, que originaram a Aliança para o Progresso e o BID (GENTILI, 2005). Também continua os preceitos desenvolvidos na Conferência Regional sobre Educação Livre e Obrigatória na América Latina (LIMA, 1956), convocada pela UNESCO, marca o início desta nova política educacional. Ossenbach (2010) indica que em tal reunião “foi concebido o chamado Plano Principal da UNESCO para a região, enfatizando a promoção da educação primária e a promoção da ideia de planejamento educacional em relação ao desenvolvimento econômico e social” (OSSENBACH, 2010, p. 30).

Anunciada oficialmente em 13 de março de 1961, a Aliança para o Progresso se converteu em acordo formal na reunião da Organização de Estados Americanos (OEA) celebrada em agosto do mesmo ano em *Punta del Este*, Uruguai. Nela, Ernesto Che Guevara³¹, como representante de Cuba, denunciou o projeto como uma manobra de isolamento do processo revolucionário em marcha na ilha. Em suas palavras:

Hoje, aqui, os Estados Unidos vêm com uma bolsa de ouro – afortunadamente maior – em uma mão, e a barreira para isolar Cuba na outra [...]. Denunciamos a Aliança para o Progresso como um veículo destinado a separar o povo de Cuba dos outros povos da América Latina, a esterilizar o exemplo da Revolução Cubana e, depois, a domesticar os outros povos de acordo com as indicações do imperialismo (GUEVARA, 1961, S/P).

De acordo com Ananda Fernandes (s/d), iniciou-se uma ofensiva norte-americana anticomunista que gerou na expulsão de Cuba da OEA em 1962. Nesse sentido que, na Conferência de *Punta del Este*, além da exclusão do governo revolucionário cubano da OEA, também gerou a exclusão do país da Junta Interamericana de Defesa e de algumas outras instâncias do sistema interamericano (BOERSNER, 2007; TICKNER, 2000)³².

³¹ Ernesto Guevara, mais conhecido como "Che" Guevara, foi um revolucionário marxista, médico, autor, guerrilheiro, diplomata e teórico militar argentino. Uma figura importante da Revolução Cubana, seu rosto estilizado tornou-se um símbolo contra-cultural de rebeldia e insígnia global na cultura popular.

³² Destacamos dentre os Desdobramentos imediatos das Resoluções de Punta del Este, importantes consequências hemisféricas e ao interior dos diferentes países do continente americano: (a) a Segunda Declaração de Havana; (b) o golpe de Estado na Argentina e a posterior onda de regimes autoritários em quase todos os outros países

Com o intuito de administrar os recursos da *Aliança para o Progresso*, foram reformuladas e reestruturadas as agências governamentais destinadas a esse fim. Em 1961, foi publicado a *Foreign Assistance Act* (FAA), norma legal que regulava a assistência econômica fora do território dos Estados Unidos. Criaram-se organizações governamentais de intervenção norte-americana na América Latina como a *U.S. Agency for International Development* (USAID), em 3 de novembro de 1961, e os Corpos de Paz (*Peace Corps*, grupos de voluntários destinados a tarefas humanitárias), constituídos no mesmo ano. Deu-se impulso ao Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) e à Área Latino-Americana de Livre-Comércio (ALALC, 1960).

Para o desenvolvimento da América Latina, por meio da Aliança para o Progresso, os países deveriam atrelar-se a três grandes condições, em ordem de importância: os países participantes deveriam tomar conscientemente a decisão de desenvolver-se, incluindo-se aí o enfrentamento dos sacrifícios necessários (inúmeros, mas melhores ou preferíveis aos do comunismo); os países deveriam buscar estruturas sociais adequadas ao desenvolvimento, no sentido de que os frutos do desenvolvimento deveriam dirigir-se à totalidade das populações, não se restringindo às elites. Reformas sociais seriam necessárias, portanto; em virtude de sua própria natureza, elas não entrariam nos cálculos econômicos, ainda que fossem essenciais para o desenvolvimento econômico (a fim de obter o assentimento e o apoio popular às mudanças econômicas); deveria ocorrer um desenvolvimento dos recursos humanos necessários ao progresso social – o investimento humano, nesse sentido, seria o verdadeiramente importante no longo prazo, a iniciativa coubesse aos Estados Unidos, as avaliações econômicas iniciais eram de pesquisadores e políticos latino-americanos:

Em suas ideias a Aliança era essencialmente um produto latino-americano. [...] Ela foi esboçada por Raúl Prebisch da Argentina e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe; por Juscelino Kubitschek de Oliveira do Brasil e [sua] Operação Panamericana; dos dez eminentes economistas latino-americanos, entre os quais Prebisch, José Antônio Mayobre da Venezuela e Felipe Herrera do Chile, que compendiam a visão latino-americana em um memorando agudo [trenchant] entregue a Kennedy [...] (SCHLESINGER JR., 1975, p. 63).

Na forma de um projeto, trabalhado por uma equipe mista que reunia professores de Harvard e vários intelectuais e técnicos latino-americanos de projeção, o programa da Aliança, delineado na Carta de *Punta del Leste*, com acordo da ajuda americana acompanhada de uma tentativa voluntária dos países signatários, com o intuito de formular planos de

desenvolvimento nacionais, implementar projetos conforme estes planos e adequar os seus esforços de desenvolvimento à estrutura geral esboçada pela ajuda americana (SCHLESINGER, JR., 1975).

Em 1962, os ministros da Educação e do Planejamento dos países do continente, fizeram sua primeira reunião conjunta em Santiago (Chile), sob o patrocínio da UNESCO, da OEA, Usaid e da Cepal, e nela consagraram o papel da educação como fator de desenvolvimento econômico, instrumento de progresso técnico e meio de seleção e ascensão social, firmadas na Conferência sobre Educação e Desenvolvimento Econômico e Social na América Latina.

BID e OEA, mesmo que indiretamente, fizeram parte de uma série de acordos, alianças e tratados na construção de uma pauta econômica e desenvolvimentista. Várias conferências latino-americanas foram realizadas no período compreendido entre o Congresso do Panamá e a I Conferência Internacional Americana realizada na América do Sul.

Pode-se considerar que foi o primeiro plano estratégico dos Estados Unidos com pretensões de liderança continental, com o alinhamento dos OM. Contava com um orçamento de US\$ 20 bilhões de auxílio, distribuídos em dez anos e outorgados de acordo com a disponibilidade e o compromisso dos países latino-americanos em cumprir com os preceitos da carta de princípios da Aliança para o Progresso. Nela constavam itens como: fortalecer as instituições democráticas; acelerar o desenvolvimento econômico e social sustentável, diminuindo a desigualdade com os países industrializados; desenvolver planos de moradias rurais e urbanas; impulsionar a reforma agrária (de acordo com as peculiaridades de cada país); assegurar salários justos e condições de trabalho satisfatórias; eliminar o analfabetismo; e promover o desenvolvimento da iniciativa privada e a estabilidade de preços – tanto internos como de exportação. Tais compromissos eram propostos sob a forma de um chamamento aos países da América Latina a produzir profundas mudanças econômicas, sociais e políticas, por iniciativa própria, e com ajuda externa, que podiam ser entendidas como golpes de Estado ou derrubada de governos, quando fosse necessário.

O tempo que se seguiu à Segunda Guerra Mundial, em primeiro lugar, foi um período que consolidou vários governos observados militar (1954-1985) e, em segundo lugar, um foco em planos de desenvolvimento, ou seja, desenvolver políticas alinhadas ao progresso firmado por meio dos acordos internacionais, mais diretamente, alinhados aos preceitos americanos. Esta última abordagem não deveria surpreender, visto que muitos países latino-americanos durante esse tempo queriam "*construir sistemas económicos autosuficientes y reconstruir sistemas sociales anticuados*" (MCCLELLAN, 1963, p. 211). Além disso, como visto, a década de 1960 foi a que o presidente Kennedy (EUA) buscou, como parte de sua campanha

anticomunista, depender os países latino-americanos à ajuda externa e empréstimos com o apoio do governo dos Estados Unidos como elemento central para o desenvolvimento da agricultura, saúde e educação (BULL, 2005).

Por ocasião do encontro no Uruguai, foi assinada a *Declaración a los Pueblos de America*, em 1961, afirmando que os países signatários deveriam solucionar problemas históricos nos próximos anos, estabelecendo metas para o próximo decênio. Deveriam superar a pobreza, a desigualdade, o analfabetismo, promover melhorias na saúde, geração de trabalho e renda, moradia e acesso à educação, além de realizar reforma das leis tributárias, punir severamente a evasão de impostos, cobrando mais impostos daqueles que possuíssem mais bens. Deveriam, também, organizar uma política monetária e fiscal sem inflação ou deflação, promover a reforma e o desenvolvimento agrário, bem como incentivar a atividade privada.

Dois outros marcos foram importantes no início da década de 1960, a fim de acelerar a integração na América Latina. Primeiro destaca-se o *Tratado General de Integración Económica Centroamericana*, em 1960, firmado por Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicarágua, a fim de regular o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA). Já em 1961 foi criada a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), integrada, inicialmente, por Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai.

Segundo documento da OEA (1965) os signatários dos tratados poderiam solicitar auxílio financeiro dos Estados Unidos para realizar as ações acordadas, bem como de especialistas nas diferentes áreas para a criação e acompanhamento de políticas e programas que permitissem alcançar os compromissos assumidos. Por meio desses acordos, os países latino-americanos permitiram intervenções em suas políticas, entre elas as políticas educacionais, estabelecendo acordos de cooperação técnica e incentivo à rede privada de educação (OEA, 1965, p. 3-4).

À título de exemplo ao estudo, destacamos a análise feita por Fonseca, Ferreira e Scaff (2020) acerca da influência internacional ao modelo norte-americano, em acordos com o Brasil, instituindo as recomendações das conferências na consolidação da reestruturação da gestão pública:

Segundo as recomendações das conferências, o planejamento estatal ganhou força, inclusive como pré-requisito para que os governos tivessem acesso aos créditos de organismos financeiros internacionais. Além da OEA, os citados eventos contaram com o patrocínio da Agência Internacional para o Desenvolvimento (Usaid), vinculada ao Departamento de Estado Norte-Americano. Por meio de acordos bilaterais com o governo brasileiro, a Usaid deu suporte técnico e financeiro ao processo de crescimento econômico e à reestruturação da gestão pública – inclusive no setor educacional – que incluíam o aporte de metodologias gerenciais já utilizadas

na administração estatal norte-americana (FONSECA; FERREIRA; SCAFF, 2020, p. 6).

Na educação, desde 1943, deflagrada a Segunda Grande Guerra Mundial, várias reuniões interamericanas de nível ministerial foram promovidas com o objetivo de procurar soluções para os problemas associados ao desenvolvimento da educação na América Latina. Três conferências sobre educação foram realizadas (Panamá, 1943; Lima, 1956; e Bogotá, 1963), e duas versaram sobre educação e desenvolvimento econômico e social (*Punta del Este*, 1961, e Santiago, 1962). O Quadro 7 sistematiza os temas e principais assuntos.

QUADRO 7 - REUNIÕES INTERAMERICANAS DE EDUCAÇÃO (1943-1963)

PRINCIPAIS ASSUNTOS/ORIENTAÇÕES		
EVENTO	ANO	
PRIMEIRA REUNIÃO INTERAMERICANA DE MINISTROS DA EDUCAÇÃO	1943	Utilização da radiodifusão com fins educativos; Diretores mínimos dos professores; Ensino de História da América; Concurso para um livro de História da América; Reconhecimento da obra dos educadores da América; Dia do professor; Comemorações nas escolas das grandes datas americanas; O folclore americano como fonte de inspiração na composição autóctone da arte musical e das canções escolares; Conservação e restauração dos mONUmentos e relíquias arqueológicas. Organização das instalações arqueológicas. Arqueologia e Paleontologia; Estudo dos quatro idiomas continentais; Ideais democráticos da escola americana; O Estado e o ensino particular; Educação indígena; Cursos supletivos e de continuação para adultos; Escolas de ensino industrial e técnico; Participação da mulher nas atividades docentes; Formação de professor para a reorientação educacional da América; Construções escolares e colônias de férias para crianças; Desenvolvimento da educação física; Educação sanitária; Hino escolar americano; índice de alfabetismo na América; Ensino de crianças anormais; Campanha de alfabetização; Biblioteca seleta de obras americanas; Publicação de uma biblioteca escolar pan-americana; Ensino da História da Literatura Americana; A educação nas Américas; Ensino de Geografia da América; Dicionário Geográfico Americano; Mapas para o ensino de Geografia da América; Intercâmbio de publicações entre as nações da América; Intercâmbio bibliográfico e organização de bibliotecas; Intercâmbio dos documentos referentes à organização e regulamentação do ensino; Intercâmbios culturais das Américas; Ensino de Geografia Americana (Museus escolares); Cuidado e conservação dos mONUmentos históricos e histórico-artísticos; Direitos de propriedade artística e intelectual; Equiparação e correlação de planos e certificados de estudo; Instituto interamericano de educação; Criação de estudos livres de artes plásticas; Criação de um Centro de Cooperação entre Bibliotecas, Arquivos e Museus; Associação Interamericana de Educação e Cultura; Vocabulário de termos técnicos; Textos de Geografia das Nações Americanas; Convenção sobre a Universidade Interamericana; Estatutos da Universidade Interamericana.
SEGUNDA REUNIÃO INTERAMERICANA DE MINISTROS DA EDUCAÇÃO	1956	Generalização da educação primária e a eliminação do analfabetismo; Planejamento integral da educação; Financiamento de planos integrais para a educação; Responsabilidade individual, oficial e social pela educação; Formação de professores; Edificação escolar; Avaliação da educação pública com vistas à generalização do ensino primário; Administração da educação pública; Plano de ação para intensificar a educação fundamental nas zonas rurais; Projeto principal da UNESCO sobre extensão da educação primária na América Latina; Escola Normal Rural Interamericana; Recomendações da Conferência Regional sobre a Educação Primária Gratuita e Obrigatória na América Latina; Métodos e materiais para as campanhas ou programas de alfabetização e educação fundamental; Estrutura administrativa dos planos de alfabetização e educação fundamental; Preparação de pessoal para as campanhas ou programas de alfabetização e educação fundamental; Alfabetização da mulher.

Continua p. 85

Principais assuntos/orientações		
Evento	Ano	
CONFERÊNCIA SOBRE EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL NA AMÉRICA LATINA	1956	A extensão da educação gratuita e obrigatória; Relações entre a educação primária e a educação fundamental; Planejamento da extensão da educação primária gratuita e obrigatória; Cooperação bilateral, regional e internacional; Administração e financiamento da educação obrigatória; Planos de estudo e programas de ensino; Formação de professores; Projeto principal da UNESCO relativo à extensão do ensino primário na América Latina.
PLANO DECENAL DE EDUCAÇÃO DA ALIANÇA PARA O PROGRESSO	1961	Educação primária; Educação de adultos; reforma e ampliação da educação em nível médio; Formação para o desenvolvimento industrial, reforma agrária e a promoção agrícola, planos de desenvolvimento social; reforma e ampliação do Ensino Superior; Pesquisa científica e tecnológica; Intensificação de intercâmbio de estudantes, docentes, pesquisadores, entre outros especialistas; Reorientação da estrutura, conteúdo e métodos educacionais em todos os níveis; criação e desenvolvimento de centros nacionais e regionais para o aperfeiçoamento dos docentes e dos especialistas em planejamento e administração de serviços educativos.
CONFERÊNCIA SOBRE EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL NA AMÉRICA LATINA	1962	Estrutura e administração dos serviços educativos, primária e média; formação profissional e ensino técnico; educação rural e agrícola; Integração do planejamento da educação com o planejamento econômico e social; Cooperação internacional para fomento e execução dos planos educativos relacionados com o desenvolvimento econômico e social; coordenação da ajuda internacional; projetos regionais; recursos internos e externos para desenvolvimento da educação; desenvolvimento educativo, social e econômico.
TERCEIRA REUNIÃO INTERAMERICANA DE MINISTROS DA EDUCAÇÃO	1963	A educação, a ciência, a cultura e os princípios democráticos; Declaração de voto do Brasil; Diretrizes de política geral; Mecanismos de planejamento; Determinação das metas; Material didático; Construção de escolas, equipamentos e mobiliário; Metas de desenvolvimento da educação na América Latina; Educação Geral; ensino técnico-profissional; ensino superior; Considerações sobre assistência técnica e financeira externa co-desenvolvimento da educação, ciência e cultura; Projetos de ação imediata; Planejamento integrado da educação; Órgãos do planejamento educacional; Desenvolvimento dos recursos humanos; Administração da educação pública; Instituto de pesquisas pedagógicas; Formação de professores e supervisores; Escola isolada; Construção de prédios escolares; Educação de adultos e campanhas de alfabetização; Educação científica; Ensino técnico de grau médio; Fundo especial interamericano para as universidades latino-americanas; Associação de universidades nacionais e regionais; Serviço de bem-estar estudantil universitário; Ensino das ciências naturais e das ciências aplicadas; Bibliotecas públicas e escolares; Intercâmbio de pessoas; Centro de informação regional; Produção de livros a preço módico; Programas culturais; Coordenação entre governos, organizações internacionais e entidades privadas; Aperfeiçoamento das estatísticas de educação; Centros nacionais de documentação e informação pedagógica; Assistência técnica para administração educacional; Aperfeiçoamento do pessoal dirigente da educação.

Fonte: organizado pela autora a partir de OEA (1965) e UNESCO (1962).

Observa-se uma mudança do pensamento e da atitude dos países latino-americanos ao longo dessas reuniões: a princípio uma pauta visando a integração cultural do continente americano, de organização escolar e didática, bem como ações para o Ensino Primário, Técnico e Superior; e, quando as reuniões interministeriais se tornam Conferências, observa-se pautas voltadas para o contexto econômico e para a cooperação internacional, com *modus operandi* centrado no Planejamento Integrado, Ensino Primário e Fundamental obrigatório e gratuito como prioridade e, portanto, a sua massificação. A complexidade das relações internacionais entre economia, desenvolvimento social e educação não expressam só ações interestatais ou transnacionais, mas também interculturais, projetadas, a priori, na organização cultural americana e escolar, para uma mudança, a posteriori, direcionada à cultura educativa como parte fundamental do desenvolvimento econômico em seu sentido stricto.

Com a emergência da Aliança para o Progresso, a Conferência de *Punta del Este*, mediada pela OEA e BID, teve como propósitos para a área social, em linhas gerais, a preservação da liberdade e consolidação da democracia na América Latina, que, segundo a Carta, seriam atingidos por meio do desenvolvimento econômico e social e, portanto, a educação era instrumento de fundamental importância (OEA, 1965). Chamamos a atenção para a dimensão cultural nas relações internacionais e sua relevância dentro dos tratados econômicos, em que a educação se destacou para atingir os objetivos do período, bem como organizar na América Latina e Caribe ações que distanciassem a região dos ideais da Revolução Cubana, referendando a hegemonia capitalista e estadunidense.

O Plano Decenal de Educação da Aliança para o Progresso, datado em 1961, tem por base a Reunião Extraordinária do Conselho Interamericano Econômico e Social em Nível Ministerial, que fixou bases para a efetivação da política inspirada pela Aliança Para o Progresso relativa à educação:

[...] considerando que o fim primordial da educação é o desenvolvimento integral de cada ser humano, e que, à parte seu valor intrínseco, a realização desta finalidade é um fator decisivo para o autêntico desenvolvimento social e econômico dos povos; que os baixos níveis de educação, nos países latino-americanos, são, ao mesmo tempo, o resultado e a causa de sua situação econômica e social, impondo-se dar vigoroso impulso aos serviços educacionais, a fim de romper-se esse círculo vicioso; que, nos últimos anos, os países latino-americanos envidaram consideráveis esforços para estender e melhorar seus sistemas educacionais, mas que, apesar disso, a insuficiência dos sistemas em apreço constitui sério obstáculo ao progresso econômico e à integração social; que, em condições adequadas, os investimentos no campo da educação apresentam os maiores resultados nos setores cultural, social e econômico; que, a fim de assegurar-se o êxito da Aliança Para o Progresso e os máximos resultados dos recursos destinados à educação, é indispensável integrar os planos para desenvolvimento desta com os programas nacionais de desenvolvimento (OEA, 1965, p. 111).

Foram estabelecidas sete metas, com planos integrados de educação, a fim de “elevar-se o nível cultural dos povos da América Latina, e habilitar estes a participar construtivamente do desenvolvimento econômico social” (OEA, 1965, p. 112). Em síntese, o rol de metas visava: proporcionar, no mínimo, seis anos de educação primária, gratuita e obrigatória, para toda população de idade escolar; realizar campanhas sistemáticas para a educação de adultos, com vistas ao desenvolvimento das comunidades, habilitação de mão-de-obra, extensão cultural e eliminação do analfabetismo; reformar e estender o ensino secundário, para a formação vocacional ou profissional; realizar estudos para determinarem-se as variadas necessidades de mão-de-obra qualificada; estabelecer programas de emergência para a habilitação ou formação acelerada do referido pessoal; reformar, estender e melhorar o ensino superior; fomentar o ensino no campo das ciências e da pesquisa científica e tecnológica; desenvolver as bibliotecas públicas e escolares; reorientar a estrutura, conteúdo e métodos de educação em todos os níveis, a fim de adaptá-la melhor aos progressos no domínio do saber, da ciência e da tecnologia, às necessidades culturais dos países latino-americanos e às exigências de seu desenvolvimento social e econômico; estabelecer bolsas de estudo e outras formas de assistência social e econômica ao estudante; desenvolver e fortalecer centros nacionais e regionais, para o aperfeiçoamento e formação de professores e de especialistas nos vários setores do planejamento e na administração dos serviços educacionais (OEA, 1965).

Na segunda metade do século XX, os Estados membros do Sistema Interamericano estabeleceram inúmeros programas de cooperação internacional, dois dos quais se impuseram pela sua contribuição educacional no hemisfério: o Programa Regional de Desenvolvimento Educacional (1970), da OEA, e o Projeto Principal de Educação para a América Latina e o Caribe, da UNESCO (1979). Ambos têm caráter multinacional das atividades, com programas e atividades de intercâmbio e cooperação técnica entre os países do hemisfério e suas instituições nacionais. Contudo, em 1989, o Projeto desenvolvido pela UNESCO anteriormente citado, rumo para a adoção de uma agenda educacional de cunho predominantemente liberal, utilizando, pela primeira vez, o conceito de *accountability* ou responsabilidade social e recomendando uma revisão em profundidade dos estilos de organização e gestão educacional na América Latina e no Caribe.

O planejamento da educação tornara-se função de economistas. Segundo Shiroma (2007), pautava-se em dois objetivos:

O primeiro era o de assegurar a ampliação da oferta do ensino fundamental para garantir a formação e qualificação mínimas a inserção e amplos setores das classes trabalhadoras em um processo produtivo ainda pouco exigente. O segundo, o de criar

as condições para a formação de uma mão de obra qualificada para os escalões mais altos da administração pública e da indústria e que viesse a favorecer o processo de importação tecnológica e de modernização que se pretendia para o país (SHIROMA, 2007, p. 89).

Inserida nesse contexto, a educação planejada foi concebida como o principal instrumento para a qualificação dos recursos humanos e para o desenvolvimento. Portanto, uma das ferramentas que possibilitariam a viabilização do planejamento governamental e o progresso econômico e científico.

Para que isso se efetivasse, o Plano Decenal estabelecia um acordo de financiamento dos países com o Fundo Especial Interamericano de Melhoria Social, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, e outras fontes de crédito que facultem empréstimos para projetos bem ideados, nacionais e regionais, de desenvolvimento educativo. No campo da assistência técnica, asseverava que os países dispensassem assessoria com os organismos especializados competentes das Nações Unidas e outras entidades interessadas, para a elaboração, financiamento e execução de planos nacionais e projetos específicos de desenvolvimento educacional, fomentando uma “estreita cooperação com os organismos internacionais e nacionais competentes” (OEA, 1965, p. 114). Para auxiliar no cumprimento das metas foi estabelecido um grupo especial encarregado de organizar estudos dos projetos regionais do progresso educativo, científico e cultural de toda América Latina (OEA, 1965).

Todas as metas do Plano Decenal, em certa medida, alinhavam-se ao documento “Aliança para o Progresso – Documentos Básicos”, na comemoração de um ano do referido compromisso, destaca-se o discurso de John Kennedy, que sustentava um pretenso esforço coletivo do continente com a intenção de “*satisfacer las necesidades primordiales de los pueblos americanos, de viviendas, trabajo y tierra, de salud y escuelas, de libertad política y dignidad del espíritu*” (OEA, 1962, p. 36).

Não obstante, o verdadeiro motivo era o ataque e o controle de um possível avanço do comunismo, ocasião em que a grande maioria da população foi induzida a crer que havia:

[...] una intensificación de la ofensiva subversiva de gobiernos comunistas, sus agentes y las organizaciones controladas por ellos. El propósito de esta ofensiva es la destrucción de las instituciones democráticas y el establecimiento de dictaduras totalitarias al servicio de potencias extracontinentales. Los hechos más salientes de su intensificación son las declaraciones, expresadas en documentos oficiales por los organismos dirigentes del comunismo en los países subdesarrollados y en la América Latina y la presencia de un gobierno marxista-leninista en Cuba, que se identifica publicamente con la doctrina y la política exterior de las potencias comunistas (8ª REUNIÃO DE CONSULTA DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES, 1962, p. 5).

É percebido, portanto, novamente, o receio de um alinhamento político e econômico dos demais países com o bloco soviético, motivo de toda a articulação norte-americana. Dessa forma, a década de 1960 e o início da de 1970 foram marcados por um crescimento nas economias em função de financiamentos externos apoiados pelos Estados Unidos, cujas décadas “[...] *de 1960 y 1970, el crecimiento latinoamericano se caracterizó por las facilidades del financiamiento externo y por el continuo aumento de las exportaciones* (RANGEL; GARMENDIA, 2012, p. 39).

Na América Latina, o desenvolvimento capitalista se realizou sob a ressignificação do passado, esboçando, conforme analisado por Löwy (1995), da consolidação de fusões contraditórias ou saltos das etapas intermediárias do seu crescimento, manifestando-se, imediatamente em uma estrutura mais moderna e avançada (LÖWY, 1995), aos moldes americanos e europeus.

Marini (1981) ao investigar esse processo de fusões, demonstra que esses fatores são reforçados pela própria dinâmica de acumulação mundial do capital e, conforme analisa Carcanholo (2005), “a alternativa encontrada pelos países periféricos para essa dinâmica reside na super exploração da força de trabalho” (CARCANHOLO, 2009, p. 6), redobrando o esforço para aumentar a capacidade produtiva do trabalho, a fim de compensar a perda de receita decorrente do comércio internacional³³ (MARINI, 1981). Para Carcanholo (2008), é a partir desta dinâmica de acumulação de capital, que o capitalismo dependente na América Latina pode crescer, “contornando sua restrição externa” (CARCANHOLO, 2008, p. 6). Entretanto, continua o autor, “essa dinâmica traz consigo as consequências inevitáveis da **dependência**: distribuição regressiva da renda e da riqueza, associada ao aprofundamento dos problemas sociais, como o aumento da marginalidade e da violência” (CARCANHOLO, 2008, p. 6, grifo nosso), o que leva a América Latina a dinâmicas estruturais dependentes do capitalismo e subordinadas aos países desenvolvidos, que emerge a necessidade de manter a ordem e a segurança para estabilizar relações de classe altamente desiguais.

A dialética do desenvolvimento, assim percebida, concebe que o subdesenvolvimento³⁴ de alguns países/regiões resulta precisamente do que determina o desenvolvimento dos demais.

³³ Marini (1981) demonstrou que o processo ocorreu (e ocorre) da seguinte forma: “as nações desfavorecidas pelas trocas desiguais não procuram corrigir o desequilíbrio entre os preços e o valor de suas mercadorias exportadas (o que implicaria um esforço redobrado para aumentar a capacidade produtiva do trabalho), mas tentam compensar a perda de ingressos gerada pelo comércio internacional, através do uso de uma maior exploração do trabalhador” (MARINI, 1981, p. 36-37).

³⁴ Sobre isso, Marini (1992, p. 88) demonstrou que “o subdesenvolvimento não é uma etapa que precede o desenvolvimento, ele é um produto do desenvolvimento do capitalismo mundial; nesse sentido, ele corresponde a uma forma específica de capitalismo, que se apura em função do próprio desenvolvimento do capitalismo”.

Carcaconhelo (2008) demonstra que os projetos de desenvolvimento econômico pautaram-se na lógica de

[...] acumulação de capital em escala mundial possui características que, ao mesmo tempo, produzem o desenvolvimento de determinadas economias e o subdesenvolvimento de outras. É para essa dependência dos países periféricos, em face da acumulação de capital, centrada em determinadas regiões, que a teoria da dependência periférica possui um caráter estrutural, determinado pela própria condição de dependência, não passível de superação/solução pelo mero manejo “adequado” do instrumental de política econômica (CARCANHOLO, 2008, p. 254).

O conceito de dependência implica uma situação em que uma economia está condicionada pelo desenvolvimento e expansão da economia mundial. No período em análise tal situação era fundamental pela ameaça do bloco soviético e acordos internacionais, como a Aliança para o Progresso, foi essencial para evitar uma possível expansão desenvolvimentista baseada nos preceitos socialistas. A dependência representa condição a uma subordinação externa, mas com manifestações internas nos “arranjos” social, político e ideológico.

Marini (1981), o teórico que constrói tal teoria, sintetiza o significado da dependência: “[...] relación de subordinación entre naciones formalmente independientes, en cuyo marco las relaciones de producción de las naciones subordinadas son modificadas o recreadas para asegurar la reproducción ampliada de la dependencia” (MARINI, 1981, p. 18). Nessa condição, o subdesenvolvimento não seria um primeiro estágio de evolução rumo à modernidade desenvolvida, como prometida, mas, ao contrário, característica antagônica e complementar do processo de desenvolvimento dentro de uma mesma lógica global de acumulação³⁵.

Tal preceito direciona-nos à teoria do Desenvolvimento Desigual e Combinado, iniciado por Leon Trotski³⁶ no início do século XX (TROTSKY, 1962), que corrobora a essas assertivas ao enfatizar que a desigualdade da lógica das contradições econômicas e sociais dos países do capitalismo periférico acompanha os processos de desenvolvimento e acumulação capitalista ou dominados pelo imperialismo, das formações sociais por meio das fronteiras geográficas

³⁵ Vale ressaltar que em situação de dependência, maior desenvolvimento capitalista, com o crescimento da economia dependente, implica maior dependência, o que não é sinônimo de estagnação. A teoria da dependência, assim entendida, em nada se parece com a abordagem da interdependência presente em Cardoso e Faletto (1970). Entender a relação da economia periférica com a economia mundial enquanto interdependência significa defender a possibilidade de um “desenvolvimento” capitalista associado (CARCANHOLO, 2008).

³⁶ Lev Davidovich Bronstein, mais conhecido como Leon Trotsky (1879-1940) foi um intelectual marxista e revolucionário bolchevique, organizador do Exército Vermelho e, após a morte de Lenin, rival de Stalin na disputa pela hegemonia do Partido Comunista da União Soviética. Tornou-se figura central da vitória bolchevique na Guerra Civil Russa.

dependentes no século XX, do “desenvolvimento do subdesenvolvimento” de uma amálgama do desenvolvimento dependente, sob dominação do capital, na América Latina.

No sentido de progredir (remetendo-se à Aliança para o Progresso) as relações latino-americanas as demandas emergentes anteriormente expostas e analisadas, entre as primeiras intervenções que impactam as políticas educacionais a partir do Plano Decenal, em 1960, destacamos, tendo por base pelo Boletim nº 14, elaborado em 1962 pela UNESCO, o *Proyecto Principal de Educación*, resultante de uma Conferência realizada com os países que subscreviam o acordo Aliança para o Progresso e, também, Cuba. Percebe-se um forte vínculo entre a educação, a economia e a estrutura social: “*ha repercutido en la extraordinaria ampliación de las necesidades de la enseñanza en todos y cada uno de sus niveles, pero muy en especial en la enseñanza secundaria y superior*” (UNESCO, 1962, p. 56), o que indica maior incidência de escolarização voltada para a área produtiva para o “Progresso das Américas”, cujas “[...] inversiones en educación tienen el más alto rendimiento económico y social, que puede equipararse al que se atribuye a las inversiones en capital social básico” (UNESCO, 1962, p. 127).

No documento, juntamente com a ideia de educação essencialmente como investimento para um desenvolvimento econômico, sugere os custos da educação: são indicados estudos que possam contribuir para um investimento restrito devido à baixa condição dos países, sem que haja desperdícios do montante investido, além de uma análise apurada dos quadros educacionais necessários para suprir a demanda dos mercados internos. A educação é tomada, ainda, como instrumento de progresso técnico e como mecanismo de transformação social e acesso e meio de seleção social; é considerada como um meio de mobilidade social, sendo que tal mobilidade romperia os estratos tradicionais da sociedade (UNESCO, 1962), como estratégia de contenção da pobreza e melhoria do capital produtivo, a fim de mudar a “[...] *impreparación técnica y la pobreza*” (UNESCO, 1962, p. 32).

A ação internacional mais duradoura na educação latino-americana foi patrocinada pela UNESCO por meio de projetos regionais implementados desde meados do século XX. Uma das primeiras e reiteradas propostas de reforma educacional, prenunciada pela UNESCO, enfocava a descentralização na gestão da educação, de inspiração liberal, mas combinada com um sistema de planejamento baseado na experiência de planificação central dos países socialistas. No período também foi criado o Instituto Internacional de Planejamento Educacional (IIEPE) da UNESCO, em Paris, dedicado à formação de planejadores educacionais, especialmente para os países em desenvolvimento (GENTILINI, 1999; SANDER, 2008).

Outro grande projeto foi o Programa Regional de Desenvolvimento Educacional da OEA. Seu advento foi em 1970, à luz de um mandato da cúpula de chefes de Estado e de governo realizada em 1967, em *Punta del Este*, no Uruguai, e teve uma duradoura influência na América Latina e no Caribe. Um de seus méritos foi a metodologia de gestão dos projetos. Os projetos eram concebidos pelas próprias instituições nacionais e utilizavam, primordialmente, especialistas e técnicos latino-americanos, fato que veio favorecer a relevância cultural das atividades de cooperação internacional e ajudar na preservação de sua identidade pedagógica. Uma segunda característica foi o caráter multinacional das atividades, que não eram concebidas como serviços de assistência técnica, menos ainda de assistência financeira, prestados pela OEA a determinados países, mas sim como programas e atividades de intercâmbio e cooperação técnica entre os países do hemisfério e suas instituições nacionais.

Uma das áreas prioritárias apoiadas pela OEA era o da administração da educação e disciplinas correlatas como planejamento e supervisão educacional. É assim que, a partir de 1970, a Organização patrocinou um extenso programa de formação de administradores e planejadores educacionais, em cooperação com seletas universidades da Argentina, Brasil, Colômbia, Chile, México, Panamá, Peru e Venezuela. Simultaneamente, a OEA apoiou o estabelecimento de unidades de planejamento educacional nos Ministérios e Secretarias de Educação. É dessa época a adoção, pelos Ministérios de Economia e Planejamento, dos planos anuais, trienais, quinquenais e decenais de desenvolvimento econômico e, dentro deles, dos respectivos planos setoriais de desenvolvimento educacional (SANDER, 2008, p. 161).

Dadas as intencionalidades e o papel da educação na América Latina e Caribe para o desenvolvimento social e econômico, há um quadro de crescimento protagonizado pelo Estado que, de acordo com a Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL), “*las herramientas que el Estado debía regular constituían el núcleo fundamental de la estrategia del primer periodo. Sin embargo, el papel del Estado fue cuestionado, deBIDO, principalmente, a que los beneficios del crecimiento no se reflejaban en la población latinoamericana*” (RANGEL; GARMENDIA, 2012, p. 40). Isso fez com que, a partir de 1960, fossem mais regionalizadas as estratégias com a adoção de medidas protecionistas que buscavam dar maior equilíbrio ao desenvolvimento das regiões e os OM têm papel fundamental no desenvolvimento dessas estratégias, valendo sua característica interrelacional e de *policy-makers*.

Na próxima unidade do texto, buscaremos apreender essas relações que envolveram o planejamento de ações estratégicas e educacionais mediadas pelos OM, mas que, em certa medida, são elaboradas e influenciadas pela CEPAL e seus institutos na educação em geral e, para a infância, o UNICEF.

2.2 PLANEJAMENTO PARA O PROGRESSO: O PROTAGONISMO DA CEPAL E DO UNICEF

O Planejamento na América Latina foi uma tendência instituída na própria América Latina com o intuito de organizar planos de ação e cooperação compreendidos como meios para a superação das crises geradas no período pós Segunda Guerra Mundial. Os países da região sofreram com uma série de transtornos político-econômicos de âmbito global, e também, forte movimento migratório no sentido campo-cidade, o que gerou altas taxas de desemprego e uma demanda acirrada por serviços de habitação, água, saneamento, transporte e demais suprimentos de bens industrializados (FONSECA; FERREIRA; SCAFF, 2020; LAVALLE, 2011).

O planejamento, entretanto, só ganhou consistência no limiar da década de 1960, quando organizações de assistência técnica e financeira, em conjunto com entidades regionais vinculados à ONU, como a CEPAL, incentivaram a elaboração de planos estatais com o objetivo de estimular o desenvolvimento da região (FONSECA; FERREIRA; SCAFF, 2020). A educação caminhou nessa direção tendo por base o desenvolvimento econômico e social, conforme anteriormente visto.

A Conferência sobre Educação e Desenvolvimento Econômico e Social na América Latina (1962) alavancou um período de alianças, a fim de estimular as mudanças que envolviam o ‘progresso’ da América Latina e Caribe por meio da educação. Para que as recomendações fossem alcançadas, teve como principal estratégia de ação a cooperação internacional. Orientou, assinada pelos países da região, que a UNESCO, FAO, a OEA, OIT, a CEPAL, o Instituto Interamericano de Ciências Agrícolas (IASI) e o UNICEF – individualmente ou por meio dos mecanismos conjuntos de cooperação interinstitucional, criados em virtude da Carta de *Punta del Este* ou existentes anteriormente – assessorassem os Governos, quando estes o solicitem, nas tarefas firmadas.

Grupos sub-regionais foram formados para facilitar objetivos comuns no desenvolvimento econômico e no comércio, movimentos migratórios da população levados a diferentes setores da população, vislumbres de outras condições e estilos de vida. Contudo, percebe-se que esses grupos sub-regionais buscaram, sobretudo, intervir frente às mudanças políticas da região, mais especificamente nas possíveis influências da Revolução Cubana e desenvolver a área produtiva. Segundo estudioso do UNICEF: “foram décadas durante as quais não Governos foram derrubados por revoluções e por ‘golpes’, e quando grandes mudanças nos

sistemas políticos de alguns países foram realizadas” (KENNETH, 1986, p. 9). Era necessário planejar as ações, já que os acordos haviam sido firmados.

O que ganhou força foi o planejamento. A expressão planejamento é utilizada aqui, preferencialmente, à expressão planificação. “Planificação” tem, no idioma espanhol, uma expressão mais ampla do que “planejamento”, que tem um sentido mais prático e objetivo, referindo-se aos procedimentos de elaboração de planos, programas e projetos. O que nos interessa, em especial, é o processo de planejar propriamente dito, podendo ou não se traduzir em um documento (plano), materialização do processo. Certos autores, como observam alguns estudos da CEPAL, admitem, inclusive, que o processo de planejamento pode, perfeitamente, ocorrer sem que se materialize em planos, programas ou projetos, quando a ênfase é mais em suas metodologias do que em seus produtos (MATTOS, 1979).

Há uma diferença, entretanto, com a expressão francesa “*planification*”, utilizada para referir-se ao processo de planejamento juntamente com as atividades administrativas e as atividades políticas, componentes interdependentes de um processo único que é o processo de governo (LAMARRA; AGUERRONDO, 1978). Carlos Matus (1987; 1993), avançou nesta perspectiva, ao ampliar a dimensão política do planejamento, colocando-o como um dos instrumentos fundamentais da capacidade de governo juntamente com o projeto do governo e a governabilidade do sistema político. Neste sentido, o planejamento não se limita a uma atividade técnica e especializada, mas a uma prática que se insere em um processo social que, em última análise, é construído/reconstruído, cotidianamente, por uma diversidade de atores sociais, entre os quais encontram-se os planejadores que podem dar uma contribuição para o avanço ou a regressão deste processo.

O que diferencia, essencialmente, esta visão da visão tradicional de planejamento é que, nesta, à exceção dos planejadores, todo o resto é “objeto planejável”. Os demais atores sociais envolvidos no planejamento não teriam, a rigor, “capacidade de planejar”, que se torna virtude de um pequeno e qualificado grupo (GIORDANI, 1980; MATUS, 1987).

As atividades desse estilo de planejamento se acirraram na região aqui estudada, por meio da coordenação com algumas agências das Nações Unidas e Organizações Interamericanas, com visitas exploratórias e consultas nos países, a partir dos tratados e acordos econômicos, discutidos no item 2.1 desta tese. Ao longo dos anos, a coordenação continuou, embora padrões e parceiros mudaram para atender às situações atuais – expandindo-se enormemente com organizações sub-regionais. A programação regional permitiu grande flexibilidade em: promover uma compreensão de diferentes abordagens; experimentando novas ideias e refinando-as para uma aplicação mais ampla, oferecendo oportunidades para uma maior

ênfase em área específica de atividades, permitindo o intercâmbio de técnicos entre administração de simplificação e apoio à formação em nível regional (MATTOS, 1979).

Nessas atividades, pode-se identificar duas organizações multilaterais protagonistas no planejamento na América Latina e Caribe, quais sejam: CEPAL e UNICEF. O intento de formalizar e mediar ações se fez no “[...] banimento de superstições, o estímulo aos desejos materiais e a intervenção do capital estrangeiro romperiam as **algemas do hábito** [...]” (MORAES, 1995, p. 19, grifos do autor). A pobreza é um dos fatores destacados na região, haja vista o crescimento populacional, o movimento migratório campo-cidade e o aumento das diferenças entre centro e periferia em toda a América Latina.

Desde sua criação em 1945, as Nações Unidas e seus diversos organismos ideológicos-sociais, têm estimulado a realização de acordos e negociações, a fim de criar uma gestão da pobreza, inicialmente por programas de transferência de renda, e, a posteriori, métodos de planejamento estratégico estatal que refletiram na área educacional. Nesse sentido que, a partir dos anos 1960, é sugerido como agente principal do desenvolvimento econômico e social, mais especificamente sobre a área produtiva e da pobreza.

As estratégias de planejamento e planificação na América Latina e Caribe para a educação datam da Terceira Reunião Interamericana de Ministros da Educação, em 1963, que tomou nota dos projetos de ação imediata, enumerados no Relatório Final preparado pela Comissão Especial Para Promover a Programação e o Desenvolvimento da UNESCO, Ciência e Cultura na América Latina. Na ocasião, recomenda à OEA, à UNESCO e aos demais organismos internacionais que estudem a possibilidade de executar, no menor prazo possível, a cooperação dos Estados interessados.

No Projeto nº 1, incentivavam um Planejamento Integrado da Educação, estabeleciam a ampliação e intensificação, no Instituto Latino-Americano de Planejamento do Desenvolvimento, em Santiago do Chile, como responsável pelo planejamento integrado da educação e do desenvolvimento dos recursos humanos. Incentivavam, ainda, que os planejadores do desenvolvimento econômico estudem, no referido Instituto, os aspectos principais do planejamento integrado da educação e do desenvolvimento dos recursos humanos em suas conexões com o desenvolvimento econômico e o progresso social. Para que o planejamento integrado fosse materializado, o Projeto nº 2, denominado Órgãos de Planejamento Educacional, orientou o estabelecimento de assessoramento de um grupo de técnicos, órgãos de planejamento integrado da educação nos países da América Latina que os solicitarem, ou que se reforcem os já existentes, em estreita coordenação com os departamentos responsáveis pelos programas de desenvolvimento nacional (OEA, 1965).

Após a Aliança para o Progresso e os acordos firmados, a CEPAL e o UNICEF, assim como outros organismos ideológicos, buscaram coordenar as políticas de desenvolvimento da América Latina e, posteriormente, dos países do Caribe alinhando-os aos interesses do bloco capitalista. Desta maneira, a Comissão construiu uma perspectiva de pensamento que delineava o âmbito social, político e econômico, ligada aos padrões de vida latino-americanos, demonstrando centralidade em suas ações de desenvolvimento articuladas ao problema da periferia, mas também como forma de atender aos ordenamentos econômicos dos países capitalistas centrais.

A CEPAL desenvolveu-se a partir de uma perspectiva acadêmica de disseminação de pensamentos que eram especializados em tendências econômicas e sociais, de médio e longo prazo, para os países latino-americanos. As análises iniciais para o desenvolvimento do pensamento cepalino surgiu com Ragnar Nurkse³⁷, que trouxe o conceito de círculo vicioso da pobreza³⁸ como uma posição majoritária de uma comunidade internacional e regional, auxiliada por intelectuais e técnicos de diversas nacionalidades como: argentinos, chilenos, bolivianos, peruanos e brasileiros. Se faz necessário apresentar o excerto abaixo para evidenciar o pensamento da Comissão sobre o círculo vicioso da pobreza.

Reconhecemos, num de seus aspectos, **o círculo vicioso da pobreza**. Demos conta de uma constelação de circunstâncias que tendem a manter uma economia atrasada numa situação estacionária, num estado de **equilíbrio de desenvolvimento** um tanto análogo, talvez, ao **equilíbrio do subemprego**, cuja possibilidade em países industrializados avançados foi demonstrada por Keynes. O progresso econômico não é uma questão espontânea ou automática. Pelo contrário, é evidente que existem

³⁷ Ragnar Nurkse (1907-1959) foi um economista internacional da Estônia e formulador de políticas, principalmente nas áreas de finanças internacionais e desenvolvimento econômico. Graduiu-se em Economia pela Universidade de Edimburgo. Em 1932, transferiu-se para a Universidade de Viena, onde travou contato com Hayek, Mises e Morgenstern. Em 1934, passou a fazer parte do Serviço de Inteligência Econômica da Sociedade das Nações, onde teve desempenho destacado. Depois da Segunda Guerra Mundial, aceitou um convite para trabalhar na Universidade de Columbia, em Nova York, onde permaneceu até 1958.

³⁸ “A pobreza é um fenômeno que faz parte da realidade de muitos países, nomeadamente, daqueles denominados de subdesenvolvidos. Estes países sofrem de uma síndrome designada pela literatura econômica de círculo vicioso da pobreza. Os países periféricos adquirem essa característica, pelo fato, dos cidadãos terem níveis de rendimento muito baixos, por isso, o pouco rendimento dedica-se totalmente ao seu consumo, não há capacidade de poupança. Ragnar Nurske afirmou que círculo vicioso da pobreza é uma constelação circular de forças que atuam para manter um país pobre em estado de pobreza. O círculo vicioso da pobreza para o economista atua em três dimensões: econômica, política e social. Na dimensão econômica são quatro forças que atuam e interagem entre si: investimento produtivo, natureza pública e privada, estagnação econômica e a falta de formação da poupança empresarial e familiar. No campo político também são quatro forças: ditadura, falta de liberdade individual e coletiva, corrupção e falta de transparência. Já a dimensão social compõem-se de: falta de formação, elevados níveis de analfabetismo, escassez de conhecimento da população que acaba produzindo travões no progresso social (escassa disciplina no trabalho, baixa ambição profissional, pouca disposição para mudança), conformismo socioeconômico, das massas pobres, minoria privilegiada com acesso ao Ensino Superior, e por fim o êxodo das elites que acabam hipotecando o desenvolvimento da educação dos países mais pobres, cujo o efeito final é o reforço da falta de formação” (BRANDÃO LOPES, 1968, p. 120).

forças automáticas dentro do sistema que tendem a mantê-lo preso a um dado nível. No entanto, tudo isso é apenas parte da história. A constelação circular do sistema estacionário é suficientemente real, mas felizmente é possível quebrar o círculo. E uma vez que se quebre num ponto qualquer, o simples fato de a relação ser circular tende a provocar um avanço cumulativo. Talvez se deva hesitar em chamá-lo círculo vicioso; ele pode tornar-se benéfico (NURKSE, 1953, p. 25, grifos nossos).

Os economistas pertencentes a CEPAL, defendiam a necessidade de ampliar a renda e incrementar a capacidade produtiva, pois investimentos reduzidos resultam em baixa produtividade o que reitera o baixo nível de renda fechando o ciclo da pobreza, do estrangulamento externo, dos déficits fiscais, da superinflação, dos elevados índices de desemprego e da má qualidade da educação.

A partir de estudos elaborados por economistas sobre a realidade econômica da América Latina, a Comissão englobou em seus fundamentos teóricos a perspectiva do estruturalismo, movimento político-econômico que se tornou referência para os governos latino-americanos, que viam nas recomendações cepalinas uma saída ‘inovadora’ para erradicar a pobreza e alavancar o desenvolvimento dos países periféricos. O Quadro 8 apresenta os documentos da CEPAL e as principais ideias que envolvem os problemas enfrentados na ALC e a criação de uma agenda para o crescimento econômico e social da região.

QUADRO 8 - DOCUMENTOS DA CEPAL

ANO	DOCUMENTO	OBJETIVO
1949	<i>O desenvolvimento econômico de el América Latina e sus principales problemas</i>	Inauguração do pensamento estruturalista.
1951	<i>Estudio Económico de América Latina ou Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico</i>	Documento dedicado a realizar um balanço das tendências econômicas dos principais países latino-americanos.
1954	<i>Cooperación Internacional</i>	Texto sobre a ampliação do financiamento de agências oficiais.
1955	<i>Introducción a la técnica de programación</i>	Documento dedicado a compreender a etapa lógica que se seguia ao reconhecimento dos problemas do desenvolvimento, buscando conferir racionalidade ao processo espontâneo da industrialização em curso.
1963	<i>Programas y tendencias sociales en América Latina</i>	Documento para promover o consenso a respeito da política necessária para o desenvolvimento.
1963	<i>Hacia una dinámica del desarrollo latino-americano</i>	Documento destinado a apresentar a nova agenda de discursos cepalinos, reafirmando assim seus argumentos relativos às dificuldades da periferia em crescer.
1969	<i>Dependencia y desarrollo en America Latina</i>	Documento destinado à burguesia nacionalista potencialmente comprometida com o padrão de desenvolvimento latino-americano.
1973	<i>Evaluación de Quito de la estrategia internacional de desarrollo</i>	O documento formula uma série de critérios para o desenvolvimento integrado ou desenvolvimento humano.

Fonte: organizado pela autora a partir de Moura (2019) e Zanella (2018).

Observa-se, a partir de 1963, a integração da área econômica com a área social nos escritos da CEPAL. As temáticas se desdobram, segundo análise de Gonçalves (2011), no progresso, em alavancar o processo de desenvolvimento econômico, político e social, a fim de superar “[...] a) o esgotamento do equipamento industrial durante os anos de guerra; b) inexistência de uma estrutura produtiva desenvolvida; e, c) problemas econômicos correntes que demandavam medidas urgentes” (GONÇALVES, 2011, p. 25).

Na década de 1970, entretanto, a CEPAL passou a tratar em dependência, endividamento e adaptação do estilo, ao modelo estadunidense. Na década de 1960, a influência do ideário neoliberal, que já se desenhava nas universidades americanas, já podia ser percebida nos textos trabalhados e publicados nos eventos promovidos pelos organismos ideológicos da ONU (UNICEF e UNESCO) em conjunto com a CEPAL.

Embora cada corrente do pensamento neoliberal atribua funções específicas para o Estado, na medida em que acompanha sua lógica, seu tempo histórico e as características locais, um aspecto é presente nesse movimento, como debatido por Hobsbawm (1995) e Chesnais (1996): a mundialização do neoliberalismo. Tanto para um como para o outro autor, não há mais local no mundo em que o neoliberalismo tivesse, de alguma forma, influenciado as práticas econômicas, da mesma forma que era evidente a divisão do mundo entre os países que detinham o capital e aqueles que se submeteriam à dominação do capitalismo. No período de 1965 a 1973, cada vez mais, o keynesianismo se tornava incapaz de conter os processos contraditórios do capitalismo:

[...] Havia problemas com a rigidez dos investimentos de capital fixo de larga escala e do longo prazo em sistemas de produção em massa que impediam muita flexibilidade de planejamento e presumiam crescimento estável em mercados de consumo invariantes. Havia problemas de rigidez nos mercados, na alocação e nos contratos de trabalho [...] (HARVEY, 1999, p. 135).

O modelo de planejamento utilizado pela maioria dos países latino-americanos fora construído tendo como base o planejamento dos países integrantes da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o modelo de planejamento dos países socialistas. Esses modelos foram debatidos e aperfeiçoados na CEPAL, que se tornou uma importante “escola de planejadores”, de onde surgiram muitos dos especialistas que integraram as equipes de planejamento econômico dos governos latino-americanos nas décadas de 1950 e 1960, para consolidar os desafios para a “*Planificación de la educación y desarrollo económico y social*” (CEPAL, 1963, p. 39).

Com o eixo de atuação mudança de concepção e pelos acordos firmados no âmbito econômico, na carta de *Punta del Leste*, o projeto da Comissão estimulava-se por quatro elementos, entre 1965-1973: primeiro a necessidade de recuperar a economia da Região considerando, nesse primeiro passo, a reforma agrária e a redistribuição de renda como fundamentos para o crescimento social. O segundo passo, a produção de um intenso debate sobre o desenvolvimento econômico dos países da América Latina no âmbito das Nações Unidas, e o terceiro momento, a reformulação de aportes metodológicos por parte dos intelectuais cepalinos.

Para isso, um dos mecanismos organizados foi o planejamento estratégico na educação. Houve um esforço no sentido de organizar a educação integralmente, de forma racional e criar “sistemas educacionais” adaptados ao desenvolvimento econômico e social vigentes, por meio da utilização de técnicas de planejamento racional-normativo. Contudo, a princípio, um planejamento integral de educação, foi responsabilidade do Instituto ligado à CEPAL, o Instituto Latino-Americano de Planificação Econômica e Social (ILPES), da CEPAL, conforme orientado na Conferência sobre Educação e Desenvolvimento Econômico e Social na América Latina. Isso demonstra que a educação esteve ligada a um Instituto mais estratégico, conformando a educação como estratégia de desenvolvimento social para a economia, distante da perspectiva normativa.

Que se crie uma seção encarregada da formação do pessoal que no país seja responsável pelo planejamento integral da educação e do desenvolvimento dos recursos humanos no Instituto Latino-Americano de Planificação Econômica e Social recentemente estabelecido em Santiago do Chile. Esse pessoal deve estar especialmente capacitado para ensinar em seus países de origem as técnicas do planejamento integral da educação e do desenvolvimento dos recursos humanos, assim como para atender à formação do pessoal nacional responsável por esse planejamento (OEA, 1965, p. 148).

O que mais interessa, neste contexto, é que esta discussão sobre tratar a educação como algo de responsabilidade de economistas e não de educadores, reduzindo-a a apenas parte da economia da sociedade, começou a ser travada na década de 1950 e tomou força durante a década seguinte motivada por Theodore Schultz³⁹. Ele foi o formulador do conceito de *Teoria do Capital Humano*, cuja premissa é a de que os salários futuros podem ser aumentados se no presente houver maior investimento em educação, o que, conseqüentemente, seria projetado

³⁹ Theodore Schultz (1902-1998) foi um economista estadunidense. Partilhou o Prêmio Nobel da Economia, em 1979, com o economista britânico Arthur Lewis, pelos estudos sobre o papel do capital humano no desenvolvimento econômico.

para o desenvolvimento nacional à medida que não apenas a família do educando é beneficiada por haver redistribuição de renda. Schultz coloca o conhecimento como forma de capital e a decisão de investir na capacitação do trabalhador passa a ser uma deliberação individual ou das partes interessadas em melhorar e/ou aumentar a produtividade. Este, portanto, seria um movimento muito mais amplo em se tratando de economia.

As escolas podem ser consideradas empresas especializadas em 'produzir' instrução. A instituição educacional, que congrega todas as escolas, pode ser encarada como uma indústria. É verdade que a instituição educacional não possui algumas das características econômicas de uma indústria convencional. Com algumas exceções sem importância, as escolas não são organizadas e administradas para obtenção de lucro (SCHULTZ, 1973, p. 19).

O investimento do capital humano, investimento no homem, daria um retorno futuro para si e para a sociedade. Um investimento que, na visão de Schultz (1973), traria maiores retornos futuros do que os proporcionados pelo investimento em horas de trabalho, em bens físicos e na aquisição de terras. Na perspectiva do referido autor:

Os gastos diretos com a educação, com a saúde e com a migração interna para a consecução de vantagens oferecidas por melhores empregos são exemplos claros. Os rendimentos auferidos, por destinação prévia, por estudantes amadurecidos que vão à escola e por trabalhadores que se propõem a adquirir um treinamento no local de trabalho são igualmente claros exemplos. Não obstante, em lugar alguns tais fatos entram nos registros contábeis nacionais. A utilização do tempo de lazer para a melhoria de capacidades técnicas e de conhecimentos é um fato amplamente difundido e, também isto, não se acha registrado. Por estas e outras maneiras, a qualidade do esforço humano pode ser grandemente ampliada e melhorada e a sua produtividade incrementada. Sustentarei que um investimento desta espécie é o responsável pela maior parte do impressionante crescimento dos rendimentos reais por trabalhador (SCHULTZ, 1973, p. 31-32).

Quando Schultz (1973) assevera que os aumentos ocorridos na produção nacional possuem ligação com o investimento em capital humano, imediatamente a educação passa a ser valorizada como um elemento de investimento e importante no processo de desenvolvimento da nação. Cabe agora ao Estado investir e possibilitar aos trabalhadores o acesso à educação. Para a teoria, capital humano e crescimento econômico estão ligados por uma relação recíproca, pois crescimento econômico é indício de avanço nas condições de vida e o progresso do capital humano é indispensável no processo de crescimento econômico.

O conceito de educação como algo que está intimamente ligado ao desenvolvimento nacional, e como estratégia que viabiliza o progresso, garantiu privilégio no planejamento das políticas públicas dos países latino-americanos logo após a assinatura da Carta de *Punta Del Este*. Se a teoria do capital humano, então em desenvolvimento, baseava-se na ideia de que

investimento em educação poderia significar elevação de rendas futuras, fica claro que, ao adotar postura semelhante, os signatários do documento buscavam o desenvolvimento econômico de suas sociedades com o propósito de que se inserissem no sistema capitalista globalizado, porém com o pretexto de que educar os povos latino-americanos os levaria a uma situação de dignidade e pleno bem-estar social. Ou seja, “ao lado de uma política econômica que velozmente se associa ao capital internacional, [...] toma-se a ‘democratização’ do acesso à escola [...] como sendo o instrumento básico de mobilidade, equalização e justiça social” (FRIGOTTO, 1989, p. 27).

Tais mudanças com vistas ao progresso na América Latina, visavam romper com planejamento normativo, visto a necessidade de integrar a técnica com o desenvolvimento econômico e social, pela CEPAL. Um dos planejadores da CEPAL que destacamos é Carlos Matus, economista vinculado ao ILPES, que desenvolveu uma técnica de planejamento estratégico, fundamentada e sistematizada, após sua experiência no governo socialista de Salvador Allende, presidente do Chile entre 1970-1973. Segundo Matus, o planejamento estratégico eleva a capacidade de governo, ao articulá-la com um projeto de governo e a governabilidade do sistema (MATUS, 1987).

Para enfatizar a dimensão política de seu método e teoria, Matus chamou-o de Planejamento Estratégico Situacional (PES). Segundo Matus, o PES se fez alternativa viável e eficaz em contextos de crise e de necessidade de se garantir a governabilidade sem que os objetivos de mudança política e social fossem abandonados e os países se rendessem à onda neoliberal, com início em 1970, a qual cresceu com a globalização econômica e o enfraquecimento da capacidade de intervenção do Estado.

No período, os governos de países latino-americanos requeriam referências que permitissem lidar com as incertezas de uma sociedade cada vez mais complexa. De acordo com Gentilini (2014):

o Planejamento Estratégico Situacional PES passou a ser percebido como uma alternativa viável e eficaz em contextos de crise e de necessidade de se garantir a governabilidade sem que os objetivos de mudança política e social fossem abandonados e os países se rendessem à onda neoliberal, a qual cresceu com a globalização econômica e o enfraquecimento da capacidade de intervenção do Estado (GENTILINI, 2014, p. 583).

O planejamento estratégico se constitui, assim, como um método flexível, capaz de se adequar a uma sociedade em constante mudança. Misoczhy e Guedes (2011) elucidam que o PES é um instrumento não apenas para o planejamento governamental, mas para “[...] o

planejamento público em sentido mais amplo, incluindo o planejamento realizado em organizações públicas – nos três níveis de governo –, e também em organizações da sociedade [...]” (MISOCZHY, GUEDES, 2011, p. 13).

As experiências latino-americanas de planejamento indicam que o grupo político dirigente assume um projeto político (e um projeto educacional) que objetive a obtenção de consensos em torno dessas questões. A atuação dos planejadores se orientou pela perspectiva de se buscar “o possível” e nem sempre “o melhor”. O “possível” emergirá das formas concretas, objetivas que os atores sociais e políticos locais utilizarão, em uma gestão descentralizada, para expressar seus pontos de vista, suas percepções e para defender seus interesses junto ao poder político local e aos poderes centrais, de Estado. Constitui-se, desta forma, em uma estratégia política para lograr legitimidade de um projeto educativo, em conjunturas políticas de transição.

Percebe-se, assim, a forte influência da economia nas transformações das organizações educativas e, portanto, no planejamento da educação nos países da ALC. Nessa premissa, a CEPAL, em conjunto com os demais organismos da ONU, especialmente a UNESCO e o UNICEF, passaram a tentar influenciar as políticas sociais de maneira alinhada à Teoria do Capital Humano, vinculadas à descentralização, mudando os rumos do planejamento: anteriormente centralizado no Estado como provedor de mudanças, mesmo que a priori demonstradas como “múltiplos atores”, e uma mudança para a descentralização alocada junto à Teoria do Capital Humano.

Nessa perspectiva, nota-se o protagonismo do UNICEF como planejador de ações dentro dessa mudança de concepção. Além da descentralização como estratégia da educação em geral e a produção de capital humano, uma mudança de ações para a infância. A ideia de desenvolvimento que envolvia a ALC buscou organizar dois fatores: a força de trabalho e a pobreza.

As ações de planificação do UNICEF na América Latina e Caribe datam de 1947, a fim de influenciar as políticas do governo e ajudá-los a prestar serviços, inicialmente serviços de saúde e nutrição, expandidos posteriormente, incluindo outros aspectos da sobrevivência e desenvolvimento da criança. No ano subsequente pode-se dizer que, efetivamente, iniciou um projeto intitulado “UNICEF nas Américas”, que organizou uma série de ações de cooperação com Governos e com o setor privado (KENNETH, 1986).

A criança, portanto, tem uma ampliação no que tange a agenda de ações do UNICEF, pois a questão da nutrição, saúde e mortalidade não muda, mas o que é integrado são as ações de planejamento dentro da Educação. O Quadro 9 sintetiza as ações do Fundo, que tem uma

mudança na ênfase de ações a partir de 1960, atuando fortemente nas atividades de planejamento para a Infância latino-americana e caribenha.

QUADRO 9 - TEMAS DE INTERVENÇÕES DO UNICEF NO CONTINENTE AMERICANO (1950-1970)

PERÍODO	TEMA	AÇÕES
1950	Alimentação e Nutrição	Suplementação Alimentar; Conservação do leite; Produção de alimentos ricos em proteínas; Controle de Doenças; Saneamento ambiental e abastecimento de água.
1960	A criança e o desenvolvimento nacional; Onde os planejadores contribuíram	Nutrição aplicada; Serviços Integrados de Saúde; Serviços sociais; Educação.
1970	Promoção de políticas nacionais e envolvimento da juventude; Serviços básicos integrados	Serviços básicos integrados; celebrando a criança; participação governamental e privada; Orientações aos países “em melhor situação”, na colaboração com os economicamente em desenvolvimento, com base no PIB, na promoção de políticas às necessidades da criança e dar prioridade na assistência material às crianças mais pobres das comunidades nas áreas marginais; Assistência para um uso mais equitativo de seus recursos limitados.

Fonte: organizado pela autora a partir de Kenneth (1986).

Inicialmente, como percebido na síntese do Quadro 6, as atividades do UNICEF, com o objetivo que foi criado, se centrou nas ações de Alimentação e Nutrição. Com as mudanças na América Latina e o fortalecimento de uma Sociedade Internacional, bem como a mediação e influência dos OM na economia e no desenvolvimento social, observa-se a criança no planejamento de ações intersetoriais, com educação, nutrição e saúde como forma de combate aos problemas sociais, sobretudo à pobreza e a equidade. A princípio o UNICEF, na década de 1950, manteve fortemente as relações de trabalho com o Instituto Interamericano de Crianças (IIN), a Organização Americana de Saúde (OPAS) e com organizações dos Estados Unidos (KENNETH, 1986).

A Declaração dos Direitos da Criança, firmada em 1959, demonstra essas preocupações sob os auspícios da ONU – e os precedentes, de 1924, a Declaração de Genebra e a de 1948 com a Declaração dos Direitos Humanos⁴⁰ -, na defesa que todo ser humano⁴¹ é um ser de

⁴⁰ “Los derechos humanos regulan las relaciones existentes entre los Estados y los individuos o colectivos. Imponen obligaciones a los Estados y les demandan el cumplimiento y aplicación de estándares mínimos de actividad legal y administrativa para que los individuos puedan disfrutar de los derechos” (SIPI, 2010, p. 19).

⁴¹ O Sistema ONU de Proteção Internacional aos Direitos Humanos, tem por instrumentos de proteção a pessoa, no direito internacional, em convenções organizadas por agências da ONU: 1948 – Declaração Universal dos Direitos Humanos; 1950 – Convenção Européia dos Direitos Humanos; 1952 – Convenção sobre os Direitos Políticos das Mulheres; 1965 – Convenção Internacional sobre a Eliminação Discriminação Racial; 1966 – Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos; 1969 – Convenção Interamericana de Direitos Humanos; 1979 – Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher; 1984 – Convenção contra a Tortura; 1989 – Convenção sobre os Direitos da Criança.

direitos e, ainda, a ideia de proteção à criança em relação a pobreza e violência (ROSEMBERG; MARIANO, 2010; AZAMBUJA, 2010; FARAJ; SIQUEIRA; ARPINI, 2016).

Para alinhar as ações, junto às propostas dos tratados econômicos e acordos firmados pelos países, na década de 1960, esforços foram intensificados pelo UNICEF para manter a comunicação e cooperação, outras organizações e órgãos envolvidos com planos e programas para desenvolvimento econômico e social ou que puderam prestar assistência. As primeiras atividades de cooperação foram com a CEPAL e ILPES, como um meio de trazer as necessidades de crianças à atenção das equipes nacionais de planejamento, além das ações desenvolvidas junto à OEA.

O Fundo também reconheceu a necessidade de cooperação com às novas organizações sub-regionais que representavam a decisão política de um grupo de países para abordagens integradas. Havia a Associação caribenha de Comércio Livre (CARIFTA), que mais tarde se tornou a Comunidade do Caribe (CARICOM), servindo os países de fala inglesa. Na América Central se fortaleceu a cooperação com o Instituto de Nutrição da América Central e Panamá (INCAP) em atividades de nutrição, bem como a Organização dos Estados da América Central (ODECA), para atividades de desenvolvimento econômico. Na América do Sul havia agrupamentos de países com interesses comuns em comércio e desenvolvimento.

Em 1965, o UNICEF promoveu a *Conferencia Latinoamericana sobre la Infancia y la Juventud en el Desarrollo Nacional*, realizada em Santiago no Chile. Foi patrocinada, conjuntamente, com a CEPAL, o ILPES, e em cooperação com a OIT, a FAO, a UNESCO, a Organização Mundial de Saúde e BID. Realizou-se em conformidade com uma decisão tomada em 1962 pelo Conselho Executivo do UNICEF, no sentido de que o Fundo ajudaria os países em desenvolvimento a incorporarem crianças e crianças jovens em seus programas de desenvolvimento, sejam eles, econômico e social.

Foram 69 participantes, entre observadores e consultores, representando os seguintes países: Argentina, Áustria, Bolívia, Brasil, Canadá, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Chile, Equador, El Salvador, Estados Unidos da América, Guatemala, Guiana Inglesa, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Países Baixos⁴², Panamá, Paraguai, Peru, Reino Unido, República Dominicana, Uruguai e Venezuela (UNICEF, 1965a).

⁴² Os Países Baixos são comumente conhecidos em português como Holanda, todavia esta é uma denominação considerada imprópria, pois Holanda é apenas uma das regiões dos Países Baixos, atualmente formada pelas províncias da Holanda Setentrional e Holanda Meridional. O Estado adentrou a reunião por ter o território das Antilhas Holandesas, um antigo país do Reino dos Países Baixos no Caribe, que em 2010, foi dissolvida. Eram três países: as ilhas de Aruba, St. Maarten e Curaçao. Existem também três *municípios especiais* também no Caribe: Bonaire, Saba e Santo Eustáquio.

A Conferência tratou de questões sobre a Família e as condições da vida da Infância e da Juventude, por meio de alguns eixos de ação: a família, a criança, a educação, alimentação e nutrição, a saúde e mecanismos de proteção legal. Segundo documento da Conferência, era necessário:

La política nacional en favor de la infancia y de la juventud ha de tener como punto de partida estas dos consideraciones. No ha de basarse exclusivamente en el concepto humanitario tradicional sino también en consideraciones relacionadas con la política económica. A medida que los niños crecen se convierten en la fuerza de trabajo del país, en el factor humano del desarrollo económico. Dentro de la etapa actual de desarrollo de muchos países, y en vista de la escasez de recursos de capital el factor humano tiene especial importancia en la promoción de su crecimiento económico (UNICEF, 1965b, p. 1, grifos nossos).

Para as crianças de zero a seis anos, os encaminhamentos da Conferência demonstram a preocupação em torno da família, educação, saúde e aumento populacional. Apontam a vulnerabilidade a fatores externos, portanto, societários, como a pobreza, que terão efeitos indelévels. Nesse sentido, demonstram a falta de ações sobre: o rápido crescimento da população latino-americana com expansão dos menores grupos de crianças, no período; a persistência da alta frequência de doenças evitáveis nesta faixa etária; as rápidas mudanças sociais (migração interna, industrialização); novas adaptações de saúde e sociais e uma política educativa; a inexistência quase absoluta de sistemas educacionais para a Educação Infantil. Também demonstram que os problemas na Educação Infantil são exacerbados nos chamados “cinturões de miséria”, da relação centro-periferia, campo e cidade, acerca das deficiências nutricionais e a ausência de escolas enquanto as mães trabalham.

O Fundo Internacional também se tornou protagonista nas ações de planejamento com a infância e juventude na América Latina, sobretudo, aos programas de educação pré-escolar, a fim de que a criança possa integrar adequadamente na escola primária (UNICEF, 1965a). O documento da Conferência dedica-se para “*La Política y la Planificación en Relación con la Infancia y la Juventud*”, com elementos acerca do: planejamento na ALC, orientações de planejamento para crianças e juventude, métodos de planejamento e políticas para Infância e Juventude.

Destacam-se ao planejamento, maiores ações para: programas de assistência; ações de cooperação que os Organismos Multilaterais, estes com objetivo de coordenar os programas; planejamento em torno de um esforço comum entre os países da região, para o desenvolvimento econômico. Já o conteúdo dessas ações voltou-se: à abordagem intersectorial (Educação, Saúde, Assistência Social e Trabalho); às medidas econômicas e indiretas, como preparar crianças e

jovens de acordo com suas perspectivas reais de futuro emprego; à criação de plano de desenvolvimento nacional, com foco especial a infância, a juventude e a proteção da família (UNICEF, 1965a).

As ações de planejamento, na verdade, organizaram-se, estrategicamente, da concepção de “*Los niños como futuro recurso humano*” (UNICEF, 1965a, p. 100). A infância foi categorizada, a partir desse momento da história, como estratégia de desenvolvimento econômico e social do país, relacionado a perspectiva do capital humano.

*Hasta hace poco, la atención se concentraba en las inversiones de capital y en la educación y capacitación superiores, pero no lo suficientemente en el desarrollo del niño. Una cuestión grave, que puede atribuirse en parte a este descuido, es que la mayoría de las economías en proceso de modernización confrontan simultáneamente dos persistentes problemas de recursos humanos: la escasez de personas con aptitudes esenciales y el excedente de mano de obra improductiva. Algunos países de la región están experimentando un rápido crecimiento de su población. No se trata sólo, del constante aumento de población, lo que puede constituir un obstáculo para el desarrollo, sino **del creciente número de población improductiva**. Por lo tanto, una de las tareas básicas en los países en desarrollo es la transformación de su población en fuente de recursos humanos productivos. **Pero para impulsar esta obra de transformación y establecer una base adecuada para todo desarrollo ulterior debemos comenzar por el niño. Esta minuciosa preparación de la próxima generación para convertirla en adultos productivos y ciudadanos constructivos requiere gastos muy considerables por parte de las familias, así como inversiones públicas en salud, nutrición, bienestar, educación y capacitación.** Todos estos aspectos se relacionan entre sí en el desarrollo total del niño y por consiguiente no pueden descuidarse. Sin embargo, no debemos pensar en el desarrollo de los recursos humanos enteramente en términos económicos. Las inversiones en el desarrollo de los seres humanos, son bastante diferentes de las inversiones en capital físico. Una mejor salud, o educación, además de una producción creciente, son deseables en sí mismas* (UNICEF, 1965a, p. 100-101, grifos nossos).

O UNICEF buscou, a princípio, compreender as situações de mudança que afetam a vida das crianças da região, para desenvolver atividades relevantes para essas situações e com aqueles envolvidos nas políticas e programados dos governos para melhorar o ambiente social para seus filhos. A estratégia da política de desenvolvimento social do período possuía duas vertentes que, em um primeiro momento, pareciam opostas, mas que eram, verdadeiramente, complementares. A área social começava a defender a manutenção das crianças próximas de suas famílias como solução mais adequada para a pobreza. A área econômica, para mediar o problema, propunha a descentralização.

Apesar de todas as ações pós Aliança para o Progresso e ações dos OM dentro do planejamento para amenizar os efeitos da pobreza *versus* modernização, observou-se, na década de 1970, a dinâmica entre os povos da ALC buscou consolidar um destino comum genérico, mas também visava a participação mais efetiva de todos os grupos sociais, especialmente aqueles que, tradicionalmente, são negligenciados. As atividades de planejamento centram-se

no crescimento demográfico, os níveis de pobreza, controle da natalidade e educação das crianças para o desenvolvimento futuro da economia.

Durante as décadas de 1960 e de 1970, os organismos da ONU, aqui destacados nas presentes décadas CEPAL e UNICEF, tomaram para si a larga defesa do desenvolvimentismo para o qual o planejamento da área da infância era fator primordial. Como podemos concluir, a partir das análises realizadas nesta subseção, a CEPAL se fez planejadora e, ao mesmo tempo, utilizou a mediação do UNICEF, na difusão do conceito de planejamento e de capital humano nas políticas públicas latino-americanas e caribenhas, nas formas de interferência no processo de formulação das políticas para a área da infância.

A mudança na lógica do planejamento, de centralizado no Estado avançando para um liberalismo embutido (HARVEY, 2008), produziu taxas elevadas de crescimento econômico nos países capitalistas centrais durante os anos de 1950 e 1960, mas que fracassou ao tentar exportar o modelo de desenvolvimento para os subdesenvolvidos. Com a implantação de regimes militares na América Latina, a CEPAL perdeu parte da sua influência política e econômica. Um dos principais fatores que influenciou para que isso acontecesse está relacionado ao movimento econômico que contribuiu para que outras instituições com potencial financeiro passassem a influenciar a política latino-americana: o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. Com o domínio estadunidense promovido pelas ditaduras civil-militares (PADRÓS, 2009)⁴³, a CEPAL mudou as suas categorias analíticas, afastando-se do desenvolvimentismo e aproximando-se da economia neoliberal, conforme demonstramos por meio de um agenciamento discursivo para educação e a Educação da Infância.

⁴³ As ditaduras civil-militares são assim adjetivadas ao conceito de ditadura pelo termo não ser mera ação das Forças Armadas, tal adjetivo visa lembrar que também parte dos civis apoiou o golpe e participou da condução do processo político, como é o caso brasileiro que ocorreu entre 1964 até 1985. É preciso destacar que, ao lado desta proposição “civil-militar”, se desenvolveu no Brasil uma importante reflexão histórica ancorada na caracterização daqueles regimes existentes na América do Sul nos anos 1960/1970 como Ditaduras de Segurança Nacional, opção teórica muito mais interessante e que remete ao trabalho pioneiro de Maria Helena Moreira Alves. O historiador gaúcho Enrique Serra Padrós, que tem seguido essa linha interpretativa, argumenta que os aspectos gerais destes regimes compreenderam os seguintes elementos: a Doutrina de Segurança Nacional; o alinhamento militante junto aos Estados Unidos na estratégia de “contenção do comunismo” que passou pela adoção de estratégias de contra insurgência; e a defesa dos cânones do capitalismo (PADRÓS, 2009; 2012). Considerações tecidas por Sader (s/d) argumentam que a América Latina e o Caribe tiveram sua história marcada pela presença de ditaduras, grande parte delas protagonizadas por militares. Nos anos 1920 e 1930, países como a Venezuela, Cuba, Nicarágua, República Dominicana, Peru e Haiti experimentaram esse tipo de regime. No entanto, o tipo característico de regime ditatorial das últimas décadas do século XX foi o governo militar baseado na doutrina de segurança nacional, que se concentrou no Cone Sul do continente. Iniciado no Brasil em 1964, esse ciclo de ditaduras militares disseminou-se pela região, chegando à Bolívia (1964), à Argentina (1966, e depois 1976), ao Chile e ao Uruguai (1973). Tais regimes inseriram-se no clima de guerra fria vigente no mundo bipolar, assumiram alianças estratégicas e programáticas com os Estados Unidos na luta contra o comunismo, caracterizado não apenas pelas forças anticapitalistas, mas por todas as expressões dos dissensos sociais – sindicatos, universidades, intelectuais, forças democráticas e liberais.

Por tudo já desenvolvido nesta segunda seção, os valores, as ações e os modelos se socializam na América Latina, por meio da ação das organizações internacionais. Percebe-se que a cooperação e o intercâmbio internacional estão na raiz histórica latino-americana e, portanto, no *modus operandi* da educação e a infância na região.

A aceitação generalizada no nível oficial de planejamento como um instrumento para “promover o desenvolvimento” está intimamente ligada às resoluções da Conferência de *Punta del Este* de 1961. Já a organização destas ações revela-se como uma Sociedade Internacional, que envolve países, influências econômicas e culturais internacionais. Esse reconhecimento explícito da necessidade de “programar” o processo socioeconômico, estabeleceu que um plano de desenvolvimento constituía um pré-requisito inevitável para a obtenção do financiamento externo relevante.

Esta necessidade de planos introduziu um dos aspectos distintivos deste capítulo na história do planejamento em nosso continente, a fim de fortalecer sistemas para a preparação, execução e revisão periódica dos programas nacionais de desenvolvimento econômico e social. Isso, por sua vez, significava, para cada um dos países da região, a necessidade de estabelecer ou fortalecer as equipes técnicas capazes de desenvolver tais programas.

Dentro do quadro das considerações até aqui debatidas, as intencionalidades e ações que envolvem o planejamento tem como principal influência da Aliança para o Progresso. Desta forma, no momento em que os diferentes países começaram a estabelecer seus sistemas de planejamento, surgiu o caráter do planejador, aqui ressaltado pela CEPAL e pelo UNICEF.

As interfaces que envolvem a organização latino-americana e caribenha de uma Sociedade Internacional entre economia, planejamento e educação adentram a agenda mediada e composta por OM, mas que é preciso considerar situações nacionais específicas. Frente as escolhas desta seção, observa-se a existência da lógica comum que permite uma admirável conciliação de conceitos e práticas aceitáveis em toda a região: à ênfase no desenvolvimento econômico pela área social e a educação, assim como à gestão da pobreza por meio de uma agenda para organização da infância, com ênfase na proteção social intersetorial, como estratégia.

Com a interlocução movida no Pós-Segunda Guerra, com a criação de OM e de uma pauta de desenvolvimento econômico, fortemente influenciada pelos Estados Unidos, constata-se o movimento de alinhamento da agenda de ações globais, promovida pela Sociedade Internacional (particularmente pelo DPI), com relações sociais interdependentes.

Frente às escolhas desta seção, observa-se a existência da lógica comum que permite uma admirável conciliação de conceitos e práticas aceitáveis em toda a região: a ênfase no

desenvolvimento econômico pela área social e a educação, assim como a gestão da pobreza por meio de uma agenda para organização da infância, com ênfase na proteção social intersetorial, como estratégia. Além disso, as dependências econômicas alinharam os Estados às demandas do capital e isso se fez ao redor de uma planificação comum que envolveria esforços ampliados nos países, ampliando a Sociedade Internacional na Governança Global, com maior participação de OM.

No percurso histórico, social e político, a próxima seção irá abordar a compreensão da institucionalização da Governança Global, e a agenda construída via Organismos Multilaterais e Estados no final do século XX e início do século XXI para a educação e a infância, em âmbito global e regional, para a região latino-americana e caribenha.

3 GOVERNANÇA GLOBAL E NOVO ASSOCIATIVISMO EDUCACIONAL: INTENCIONALIDADES DOS ORGANISMOS MULTILATERAIS PARA A AMÉRICA LATINA

Essa seção tem por objetivo compreender as inter-relações da Governança Global e a agenda produzida internacionalmente, identificando elementos conceituais que compõem o desenvolvimento da nova ordem mundial e seu novo associativismo educacional. A análise se faz pertinente pois na transição dos anos de 1960 para os anos 1970 eclodiu uma nova crise do capital a partir de 1973, caracterizada pela estagnação do modo de produção fordista/taylorista, conexas ao aumento do valor do petróleo e a desvalorização do dólar, produzindo alterações no capitalismo monopolista e modificando o cenário mundial (LINGARD; RAWOLLE, 2011).

A centralidade das relações sociais muda de contexto: no reordenamento geopolítico da América Latina, organismos internacionais iniciam um movimento de institucionalização, a partir da década de 1970, com ênfase na Governança Global. Com efeito, a ideia tradicional de que o sistema internacional é constituído unicamente por Estados perdeu consistência ante ao surgimento de organizações multilaterais no século XX, que atuam na base dos Estados no movimento de concertação da agenda política e, na região da América Latina, como organizadores da pauta para o progresso pela ameaça socialista regional. O seu *modus operandi*, a partir dos anos 1970, em um novo relacionamento entre OM e Estados, vai da sociedade internacional para contornou de um Governo à governança (RHODES, 2012). Além disso, o debate acerca das formas de governança ganhou impulso, na virada do século, com as mudanças no ideário social-democrata clássico que incorporou elementos desenvolvimentistas às formulações e às práticas neoliberais, com o surgimento e aperfeiçoamento de um novo bloco histórico.

Na busca de apreender essas questões históricas, sociais, políticas, e também educacionais, em um primeiro momento examinamos a vinculação entre a crise que se abateu sobre o sistema capitalista a partir da década de 1970 e suas estratégias de recomposição, em especial aquelas que envolveram a difusão da perspectiva da governança e posteriormente com a nova social-democracia.

3.1 INTER-RELAÇÕES DA NOVA ORDEM MUNDIAL: GOVERNANÇA GLOBAL, NOVO ASSOCIATIVISMO, ORGANISMOS MULTILATERAIS E EDUCAÇÃO

É grande a repercussão da expressão *governança*, seja nos círculos acadêmico-científicos tradicionais (BRITO NETO, 2018), seja nas atividades políticas ou de gestão de decisões políticas das organizações internacionais ou administradores do setor privado (BEVIR, 2011; PETERS, 2012). Segundo Santos (2005), a larga presença no debate contemporâneo só se equipararia à difusão do termo *globalização*. Todavia, as páginas que seguem demonstram que, mesmo sendo movimentos globais distintos, muito se relacionam pelas decorrências no tempo-espaço e no corresponder a questões fundamentais da vida econômica, política e social.

Ansell e Torfing (2016) demonstraram que as bases iniciais para a constituição do conceito contemporâneo de governança remetem ao momento fortemente marcado pela crise de legitimidade em relação aos Estados de bem-estar social. Arcary (2008) esclarece que a crise de legitimidade supracitada, nas palavras de Santos (2005), derivava de um contexto mais abrangente denominado de *quarta onda da revolução mundial do século XX*⁴⁴ (1968-1979/80), período no qual a dominação imperialista esteve ameaçada em diferentes regiões do planeta e reformas estruturais foram desenvolvidas. Para Fontes (2011), a fase imperialista do capital corresponde à “totalidade que somente pode existir em processo permanente de expansão e que, tendo ultrapassado determinado patamar de concentração, se converte em forma de extração de mais-valor dentro e fora das fronteiras nacionais” (FONTES, 2011, p. 152).

Para superar a crise de legitimidade, as três últimas décadas do século XX foram profícuas em reformas estruturais nos mais diversos países do mundo, com a presença de um tipo de concertação de uma agenda compartilhada via acordos globais, alavancada pelo processo de intensificação da integração econômica, experimentada a partir da década de sessenta e setenta, bem como os avanços tecnológicos desse período. Esses processos reforçaram o sentimento de interdependência na sociedade internacional, a intensificação de movimentos dos capitais, da circulação das pessoas, do conhecimento e informação, desencadeados pelo desenvolvimento dos transportes, dos avanços tecnológicos e da ampliação dos meios de comunicação (MARIANO, 2007).

⁴⁴ A primeira onda revolucionária se estendeu da Europa Oriental à Europa Central e teve como epicentro a Revolução Russa de 1917; a segunda estava relacionada com os efeitos da grande depressão de 1929, que repercutiu drasticamente na Europa Mediterrânea; e a terceira aconteceu na sequência da derrota do nazi-fascismo, no período pós-guerra (ARCARY, 2008).

Esse processo acaba por deslocar o eixo da atividade política, na medida em que o Estado, tradicional destinatário das demandas sociais, não mais pode intervir satisfatoriamente em uma série de situações, seja por falta de recursos, seja porque está envolvido em uma vasta rede de regimes, normas e instituições internacionais que limitam as opções disponíveis. Os problemas de legitimação daí decorrentes para os próprios Estados geram a demanda por uma governança além do Estado.

Há, nesse sentido, a expansão do sistema de Estados em uma nova agenda mundial, de tornar os países globais, após a crise de 1970, com alianças e agendas de mundialização do capital (CHESNAIS, 2005). Com a evolução do capitalismo mundial, forma imperialista pioneira no Reino Unido e EUA, a perspectiva neoliberal ganha espaço teórico e ideológico no período. Adjacente desse construto, a implementação nos países periféricos ocorreu sob forte indução e adesão a esse movimento por pressão dos OM financeiros, sobretudo nos anos 1990, aprofundando sua situação de dependência nos termos apontados na Seção 2.

A crise de legitimidade foi perdendo paulatinamente espaço para os postulados que sustentavam a suposta crise de governabilidade. Entretanto, Anderson (1995) registra que, apesar das ideias neoliberais passarem a ganharem terreno desde 1973, foi somente em 1979 o início da primeira experiência de aplicação do programa neoliberal em um país de ‘capitalismo avançado’, com Margaret Thatcher, em 1979, no cargo de primeira-ministra do Reino Unido, a qual foi seguida de Ronald Reagan, em 1981, nos Estados Unidos, Helmut Kohl, em 1982, na Alemanha e Poul Schlüter na Dinamarca, em 1981, até que a ideologia neoliberal se tornou quase irrefutável na Europa e na América do Norte.

O fenômeno da globalização surgiu a partir da intensificação de interações transnacionais nos setores financeiros, de produção e de comunicação e informação. O processo de neoliberalização está relacionado ao processo de financeirização do capital, com “[...] novas formas de organização do trabalho, novas formas de gestão, baseadas nos avanços tecnológicos, com maior intensificação e precarização do trabalho humano” (SGUISSARDI, 2014, p. 97), criando um novo padrão de acumulação flexível (HARVEY, 2008). Esse movimento foi comumente denominado de globalização, evocando um acirramento nas interdependências da hegemonia do capital:

A globalização corresponde às importantes mudanças estruturais que o mundo vivenciou principalmente a partir da segunda metade do século XX. É caracterizada pelo predomínio da economia de mercado acompanhada de políticas para liberalização do comércio de bens ou de serviços e pelo desenvolvimento das migrações internacionais. Este processo ocorre em um contexto onde a relação tempo e espaço parece diminuir, em especial pelo avanço das tecnologias de informação e

comunicação. Fala-se às vezes de "aceleração da história" para caracterizar a rápida evolução da sociedade atual. **A globalização evoca a universalização dos desafios nacionais e o advento de um mundo de interdependências** (AKKARI, 2011, p. 23, grifos nossos).

A globalização é um conceito amplo com dimensões diferentes, que envolve: Globalização econômica – atividades estratégicas em escala planetária em tempo real; Troca e/ou comunicação de informações à medida que elas são produzidas; Ação à distância; Redução do espaço-tempo; Aceleração das interdependências (econômicas, sociais, culturais, financeiras, energéticas, climáticas etc.); Mundo Virtual (on-line, redes); e Reorganização das relações de poder globais e regionais (AKKARI, 2011).

Corroboramos com Santos (2000) ao pensar que a globalização é, de certa forma, o ápice do processo de internacionalização do mundo capitalista, denominada de globalização financeira. Para compreendê-lo é necessário entender o estado das técnicas e o estado da política. O primeiro, de forma breve, refere-se a técnica da informação, do novo conjunto de instrumentos que passa a ser usado pelos novos atores hegemônicos, enquanto os não hegemônicos continuam utilizando conjuntos menos atuais e menos poderosos. As técnicas apenas se realizam com a intermediação da política, isto é, da política das empresas e da política dos Estados, conjunta ou separadamente (SANTOS, 2000).

Já o segundo, o estado da política, coexiste ao novo *modus operandi* da técnica, uma relação estreita entre esse aspecto da economia da globalização e a natureza do fenômeno técnico com a unidade do mercado global, não apenas vinculado ao Estado, do político enquanto administração burocrática pública. Envolve conjunções ativas entre sujeitos diversos, da ação dos Estados e das instituições supranacionais. Ambos estados permitem a unicidade da técnica, a convergência dos momentos, a cognoscibilidade do planeta e a existência de um motor único na história, representado pela mais-valia globalizada (SANTOS, 2002).

Produce-se, assim, diz ele, uma nova centralidade do social que constitui a base para uma nova política, com a soma entre os processos de globalização, declínio da estatalidade e, conseqüentemente, de redimensionamento da constituição doméstica e a emergência de racionalidades e formas privadas de governança. Esses novos mecanismos globais se estruturaram em torno do capitalismo com a divisão internacional do trabalho e processos produtivos flexíveis. As empresas e corporações transnacionais se tornam agentes da internacionalização do capital e passam a interferir nas economias nacionais, com ocorrência de uma “internacionalização do Estado nacional” (SANTOS, 2002, p. 38).

Assim, a globalização desenvolveu políticas transnacionais com autoridade dispersada além do Estado-nação e legitimou conhecimentos políticos e interesses, não necessariamente localizados dentro do Estado-Nação ou da comunidade local. As crises do capitalismo derivam tanto do regime de acumulação – que comporta as fases constituintes do capitalismo –, como também do modo de regulação estatal, ou seja, os mecanismos políticos e jurídicos que instrumentalizam a acumulação. O estado regulatório é, nesse passo, uma forma haurida da própria estruturação social e se faz presente mesmo no estado liberal: “O neoliberalismo não é uma retirada do Estado da economia, mas um específico modo de presença do Estado na economia” (MASCARO, 2013, p. 118).

Santos (2005) considera que foi somente na década de 1990 que o processo de expansão dessa perspectiva ocorreu, atrelado à demanda pela correção dos falhanços do mercado em sua vertente ortodoxa, momento em que a governança foi postulada como *nova matriz política e social neoliberal*, servindo de estrutura basilar e como um ambiente fomentador da reconstrução dos mecanismos de governabilidade. Ainda segundo o autor, a globalização neoliberal havia se tornado hegemônica e os efeitos das suas três regras fundamentais, que são a privatização, mercantilização e liberalização, cujos efeitos buscaram: neutralizar, ou mesmo enfraquecer, os mecanismos democráticos de redistribuição social; submeter ao mercado um número crescente de relações sociais; aumentar as taxas de exploração dos trabalhadores, seja pela transformação da força de trabalho em recurso global, seja pelos obstáculos criados ao trânsito entre as fronteiras dessa força de trabalho; e mostrar, com acrescida brutal clareza, a conexão entre a exploração e muitas outras formas de opressão (SANTOS, 2005).

Dardot e Laval (2016) consideram que o neoliberalismo desenvolveu a ideologia de como fazer do mercado tanto como princípio de governo dos homens como do governo em si, via uma *refundação intelectual* e a *nova racionalidade*, que combina a reabilitação da intervenção pública com uma concepção de mercado centrada na concorrência. O período instaura a fase do trabalho flexível e das relações econômicas e sociais, desencadeando numa política de consenso (MÉSZÁROS, 2002).

Na América Latina, a primeira grande experiência neoliberal, após suas teorizações, ocorreu com Augusto Pinochet no Chile, que esteve à frente do governo entre os anos de 1973 a 1990 e concedeu bases para ser disseminado em outros países. O neoliberalismo foi adotado como resposta à crise da dívida externa sentida em diferentes países da América Latina no contexto da moratória mexicana de 1982.

O caso do Chile é paradigmático, se aproximou da Escola de Chicago, representada por Milton Friedman, muito mais do que as teorizações de Hayek, no entanto um aspecto

preponderante, assumido por ambos os teóricos neoliberais⁴⁵, é que nem sempre um Estado deveria ser democrático. Para Hayek (2009), a democracia não se constituía como valor central no neoliberalismo.

Exemplo disso é que vertentes neoliberais supracitadas com os liberais nos séculos XIX como Edmund Burke (1729-1797), Benjamin Constant (1767-1830), Thomas Macaulay (1800-1859) e Henri Maine (1822-1888) defendiam que era necessário evitar a politização da vida econômica e do sufrágio, conquistada através da luta e da chegada das massas populares à vida política. Portanto, para os neoliberais, se faz necessário reduzir e/ou qualificar o voto, com algumas medidas: limitar o acesso ao sufrágio (pré-determinando quem poderia votar, por filtro de renda mínima, por exemplo) e limitar o âmbito do sufrágio (neutralizando seus poderes pelo firme estabelecimento de questões e funções públicas que, definitivamente, deveriam estar imunes ao voto e à ação pública).

Enquanto movimento político, o neoliberalismo se consolidou na paisagem ideológica da América Latina a partir do final da década de 1980 e início da década de 1990, especialmente com a difusão das propostas conhecidas como Consenso de Washington. Originalmente, o neoliberalismo aparece como resposta política – mas, também, técnica econômica – ao desafio do estagflação (NOTERMANS, 2000).

O termo Consenso de Washington foi cunhado por Williamson (1990; 2008) no ano de 1989, em referência às dez políticas que deveriam ser adotadas pelos países da América Latina na visão consensual dos organismos financiadores do governo dos Estados Unidos e organizações multilaterais – Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional. O fundamento do Consenso (1989), conforme Williamsom (1990), é “que os objetivos econômicos convencionais de crescimento, inflação baixa, viabilidade da balança de pagamentos e justa distribuição de renda devem determinar a utilização dos instrumentos de política [econômica]” (WILLIAMSON, 1990, p. 1). Visou reformas com base em: 1. Disciplina fiscal; 2.

⁴⁵ Desde o final dos anos de 1950, os economistas ortodoxos da Escola de Chicago, apelidados de *Chicago Boys*, firmaram acordos de cooperação com a Universidade Católica do Chile, iniciando uma metódica e bem-sucedida operação de transplante ideológico. O acordo possibilitou que os economistas estadunidenses fossem treinados para formar o quadro de dirigentes do governo de Pinochet (1973-1989), que instaurou um golpe militar no Chile e instalou o primeiro experimento neoliberal formulado com base no pensamento de Hayek (MORAES, 2001). Na prática política efetiva, os *Chicago Boys* anteciparam procedimentos que ganhariam relevância mundial, na década de 1980. O neoliberalismo ou novo liberalismo é uma reação teórica e política contra o estado intervencionista de bem-estar. Segundo Moraes (2001) o pensamento neoliberal desdobra-se, no pós-guerra, em três principais variantes, de acordo com a ordem de nascimento: a) escola austríaca, liderada por Friedrich August von Hayek; b) escola de Chicago, personificada em Theodore W. Schultz e Gari Becker (ligados à teoria do capital humano) e, ainda Milton Friedman, que ficou popularizado pela mídia mundial como mentor dos *Chicago Boys* e personalidade midiática; c) escola de Virgínia ou *public choice*, capitaneada por James M. Buchanan.

Reorganização das prioridades de gastos públicos; 3. Reforma tributária (sistema com bases amplas e taxas marginais moderadas); 4. Liberalização das taxas de juros; 5. Taxas de câmbio competitivas; 6. Liberalização do comércio; 7. Liberalização do investimento estrangeiro direto; 8. Privatização; 9. Desregulamentação; 10. Direitos de propriedade (WILLIAMSON, 1990).

As dez propostas no contexto de crítica às estratégias de crescimento adotadas no subcontinente a partir dos anos de 1950 (desenvolvimentismo, substituição de importação), em favor do que seriam as práticas frequentes e relacionadas ao sucesso dos países desenvolvidos do Ocidente, voltados para a liberalização do mercado e no objetivo de reduzir ou mesmo minimizar o papel do governo (STIGLITZ, 2008, p. 41).

Tangenciando sua utilização como recurso político-ideológico, Naim (2000) observa que o Consenso de Washington desempenhou um papel relevante para simplificar e organizar a complexa realidade dos países em desenvolvimento e prescrever um plano de ação para a política econômica não apenas para a América Latina, mas também para países do leste europeu, em face da dissolução da União Soviética.

A difusão dos preceitos estabelecidos no Consenso de Washington⁴⁶ foi tamanha que se passou a debater e a acreditar, nas esferas nacionais, abertamente, sobre uma possível falência política, fiscal e monetária do Estado, o que possibilitou a efetivação do passo seguinte das ações neoliberais: os ajustes estruturais. Assim, as Reformas de Estados baseadas nesse modelo, na década de 1990, implementaram “[...] grandes ondas de privatização, desregulamentação e diminuição de impostos que se espalharam por todo o mundo” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 271). Houve uma transformação da ação pública, tornando o Estado uma esfera que também é regida por regras, redefinindo e diminuindo a sua atuação, enquanto um Estado produtor, avaliador e regulador que mobiliza novos instrumentos de poder, e, com eles, estruturou novas relações entre governo e sujeitos sociais (DARDOT; LAVAL, 2016).

O papel do Estado, de acordo com o Consenso, deve restringir-se a algumas atividades como a provisão da segurança nacional e a administração da justiça, em que devem prevalecer os instrumentos jurídicos que permitem assegurar o cumprimento dos contratos. Por outro lado, as políticas de universalização em áreas como educação e saúde são tidas como inadequadas,

⁴⁶ Vale destacar que, posteriormente no início dos anos 2000, Williamson (2004) reformulou sua lista de políticas apresentada em 1989, ampliando seu escopo e enfatizando a necessidade de optar pela aplicação do modelo como um todo. No entanto, é interessante notar que a aplicação das políticas econômicas baseadas no Consenso de Washington não favoreceu o crescimento econômico e, ao contrário, parecem ter sido mais funcionais para promover o pagamento da dívida externa e, em geral, permitir a recuperação do capital investido por instituições financeiras em países em desenvolvimento, como a América Latina.

pois não permitem maximizar a utilidade dos limitados recursos que são destinados para esse fim, uma vez que se pressupõe que grande parte deles seja capturada por indivíduos que não requeiram a assistência do Estado. A essa, a estratégia era privatizar com vistas a introduzir eficiência na prestação de serviços proporcionando assistência temporária aos excluídos do mercado com base em políticas de subsídio à demanda.

Com o endividamento dos países da América Latina, as agências internacionais efetivaram um processo de novas orientações políticas, baseadas em um conjunto de reformas pautadas no Consenso de Washington, em 1989. Os mercados, a competição e o papel do setor privado em novas e antigas áreas de serviços, incluindo a educação, foram apresentados como “de interesse nacional” (BALL, 2014), considerados centrais para a competitividade na economia global, como meio de diminuir a pobreza e estancar a desaceleração do crescimento econômico, e como fundamentos para a construção de economias baseadas no conhecimento (HARVEY, 2008; SASSEN, 2006; ROBERTSON; VERGER, 2012; ROBERTSON; DALE, 2017).

De acordo com Anderson (2000), a virada continental em direção ao neoliberalismo ocorreu mais próxima a 1990, com a eleição de Salinas, em 1988 no México; de Menem, na Argentina, em 1989; da segunda presidência de Perez, na Venezuela, em 1989; de Collor de Mello, no Brasil, no mesmo ano; e de Fujimori, no Peru, em 1990. Assim, a vertente neoliberal passou a ditar o ideário das políticas e programas a serem implementados pelos países capitalistas, contemplando: enxugamento do Estado; políticas fiscais e monetárias, sintonizadas com as Organizações Multilaterais (FMI, BM e OMC) de hegemonia do capital; reestruturação produtiva; privatização acelerada; desmontagem dos direitos sociais dos trabalhadores; combate cerrado ao sindicalismo classista; propagação de um subjetivismo e de um individualismo exacerbados (ANTUNES, 2001).

A globalização e os ajustes desenvolvidos via reformas introduziram o conceito de nova ordem mundial (LAVAL; WEBER, 2002), com entrada nos Estados pelas dinâmicas e acordos internacionais, colocando em prática a Governança Global. Inaugura-se, assim, um cenário de maior interdependência e mundialização das relações internacionais, com deslocamento parcial da autoridade dos Estados nacionais para organizações internacionais e transnacionais, bem como aos agentes de mercado e da sociedade civil. O conceito de Estado é ampliado de forma a incorporar esses novos agentes, o que traz novos desafios para os mecanismos tradicionais de governo e a legitimidade da autoridade política.

Igualmente acentuada nesse período é a expansão além-fronteiras de firmas e o crescimento de organizações internacionais, para as quais os conceitos internacionalização e globalização se impuseram. Esses processos provocam uma superação das fronteiras nacionais e uma transnacionalização das políticas públicas (Scharpf, 1992; Mayntz, 2001). A consequência é que as estruturas de dependência do Estado em relação a atores sociais são sobrepostas agora por estruturas internacionais de interdependência, nas quais a soberania dos Estados nacionais também é desafiada em nível internacional (SCHNEIDER, 2005, p. 51).

O Estado nacional isolado pode, cada vez menos, conduzir e controlar sozinho tanto dentro do seu território quanto também no sistema global de Estados, e é compelido à negociação, intercâmbio, coordenação e cooperação com os agentes de Governança Global, advindos de estruturas internacionais de interdependência via transnacionalização das políticas. Logo, criam-se novos arranjos de poder e uma diversificação (orientada e acordada) das agendas de relações internacionais.

Santos (2005) é incisivo ao afirmar que a governação de agendas de relações internacionais se expande não no sentido de oferecer uma superação positiva aos efeitos sociais devastadores do neoliberalismo e da globalização neoliberal, mas como uma matriz social e política nova, surgida de uma *falsa síntese* que buscaria conjugar a exigência de participação e inclusão com a autonomia e autorregulação da perspectiva da governabilidade. Nesse período, governança esteve ligada a reformas associadas ao conceito econômico de racionalidade – o neoliberalismo, a Nova Administração Pública – *New Public Management* e a terceirização.

No entanto, os marcos do reestabelecimento da ‘governabilidade neoliberal’, estando a serviço da exclusão social e da polarização econômica, teve sua matriz teórica alicerçada nos seguintes princípios:

[...] em vez de transformações sociais, a resolução de problemas; em vez da participação popular, participação dos titulares de interesses reconhecidos (*stakeholders*); em vez do contrato social, a auto regulação; em vez da justiça social, jogos de soma positiva e políticas compensatórias; em vez de relações de poder, coordenação e parcerias; em vez de conflitualidade social, coesão social e estabilidade dos fluxos [...] Em lugar de concorrência (mercado), coordenação e parceria (governança); em lugar de destruição criativa, problemas sociais; em lugar de rentabilidade, coesão social; em lugar de consequências imprevistas, consequências a tratar como se houvessem sido previstas; em lugar de mercado, sociedade civil (SANTOS, 2005, p. 16).

Portanto, como se pode notar, ganha destaque as questões de *interação e negociação* entre indivíduos/atores, as quais revelam, de fato, os pilares onde vai se erguer a retórica da nova matriz neoliberal que, subsidiada em um critério formal de participação política, busca diluir os projetos históricos de classes sociais, sob a ilusão do imperativo da troca e partilha de

“ideias, recursos e competências” para a produção dos resultados desejáveis, diga-se de passagem, à ordem capitalista.

Nesse contexto, a Governança Global pode ser definida como um sistema de valores, políticas e instituições que possibilitam às sociedades se organizarem para tomar decisões coletivas e exercerem ações de ordem política, econômica, sociocultural e ambiental por meio da interação entre Estado, sociedade civil e setor privado. Tal processo pode ser realizado de diferentes formas: ações estatais unilaterais no próprio território; ações unilaterais fora dos Estados; cooperação regional e multilateral por meio da criação de regimes internacionais; e cooperação transnacional e transgovernamental, reconhecendo que a conexão entre o Estado e a sociedade importa (RHODES, 2012).

As transformações nas relações entre Estado e sociedade civil são, para Harvey (2005), uma manifestação de tendências convergentes na escala global no processo de neoliberalização, que podem ser compreendidas por meio das alterações do governo do Estado de bem-estar para os modos neoliberais de governança, também conhecidos como a transição “do governo para a governança” (RHODES, 1996, 2007). A passagem do governo (poder do Estado por si mesmo) à governança (uma configuração mais ampla que contém os Estados e elementos-chave da sociedade civil) significa para Harvey (2008), “uma ampla convergência das práticas do Estado neoliberal e do Estado desenvolvimentista” (p. 87), que contempla a construção de alianças e redes, táticas, estratégias e consenso entre atores e interesses diversos (KJAER, 2010), como o multilateralismo.

O multilateralismo, representado pelas Organizações financeiras, ideológicas e de planejamento, categorizadas na seção 2, demonstra a construção societária em rede da ordem internacional, na qual impera a busca pela elaboração de regras de convivência entre as nações. O aperfeiçoamento da ordem multilateral, após a globalização, baseia-se na cooperação própria da organização do capital e das relações de governança/governabilidade, sejam eles entre países, organizações internacionais, transnacionais, racionalidades múltiplas, arranjos institucionais inesperados e *ad hoc* e nunca um modelo ou estrutura pronta. Trata-se de um jogo permanente de interações e em permanente processo de ajuste, em que não há assunto político que se discuta internamente que não seja tratado simultaneamente em algum organismo internacional ou em algum relacionamento estabelecido para a cooperação internacional.

A imagem dominante é que o governo está dando lugar à governança: governar é cada vez menos uma questão de autoridade hierárquica, e cada vez mais uma questão de negociação por meio de uma série de alianças descentralizadas. Assim, a ampla cooperação de um grande número de atores efetivamente independentes é necessária para que qualquer um deles alcance

seus objetivos, revelando-se, cada vez mais, um processo complexo e dinâmico “no qual acordos políticos, econômicos e legais desencadeiam interesses, alteram a balança de poder e levam para a reinvenção da própria governança” (KENNEDY, 2008, p. 832).

Exemplo histórico dessa realidade se deu no fim da Guerra Fria em 1991, com significativas mudanças no sistema internacional e a construção de uma agenda internacional mais abrangente, incluindo novos atores, temas, fluxos de informações e vários níveis de governança global. Nesse contexto, os OM regionais passam a atuar complementarmente aos OM globais, sendo remodeladas e ganhando novos desenhos institucionais e atividades (HERZ, 2001; PERINA, 2015). Logo, modificam o seu modo de atuação das décadas anteriores, como visto na Seção 2, de articuladores e orientadores de políticas de planejamento e articulação nos blocos regionais, para atuar como atores externos efetivos em escala global e regional, além de construírem relações intergovernamentais.

A presença de OM em mudanças políticas nacionais altera a configuração do Estado, enquanto a participação de organizações da Sociedade Civil nos processos de definição e execução de políticas públicas tem impacto sobre a construção da hegemonia necessária para governar que se utiliza de redes sociais internacionais, regionais e nacionais (SHIROMA; EVANGELISTA, 2015). Os efeitos das reformas foram intensificados pelas mudanças globais, incluindo o aumento da atividade econômica transnacional e o surgimento de instituições e redes regionais (BEVIR; RHODES, 2010), cujo impacto é cumulativo: elas interagem crescentemente, usam estratégias e repertórios para ação similares, mobilizam quadros para ações coletivas (MUNDY; MURPHY, 2001).

Ressalta-se, entretanto, que esta concepção de Governança Global não pressupõe que todos os Estados ou grupos de interesse possuam a mesma influência nas agendas ou nos programas que atuam. As redes globais de política pública estão remodelando a base sobre a qual as normas nacionais e internacionais são feitas e operam nos sistemas de regulação. Já não existe uma separação rígida entre o público e o privado, o nacional e o internacional, no que tange aos procedimentos e aos mecanismos legais de legislar e de executar, não seguindo a lógica única dos Estados (HELD, 2004).

Além disso, a ordem mundial em processo de globalização não pode mais ser considerada como constituída exclusivamente por Estados, nem a política internacional pode ser reduzida às relações entre seus governos. A desterritorialização progressiva da autoridade e da representação de interesses resultou no surgimento de novos atores não-estatais, em todos os níveis de comunidade, local, nacional, regional e global. No plano global, Organizações Não-

Governamentais e Corporações Transnacionais dividem espaço com Estados e Organizações Intergovernamentais como atores políticos e como instituições reguladoras.

Finkelstein (1995) observa que a governança corresponde à amplitude da agenda internacional contemporânea, numa época de interdependência e de dissolução progressiva dos limites entre política interna e internacional. No caso da governança global, essa atividade compreende: criação e disseminação de conhecimento; formulação e promulgação de princípios e promoção do consenso acerca da ordem internacional ou regional, além de questões específicas da agenda internacional; esforços para influenciar a conduta interna dos Estados; resolução ou mediação de conflitos; formação e aplicação de regimes; regulação; alocação de recursos; provisão de programas de assistência humanitária e de ajuda ao desenvolvimento; (8) manutenção da paz e da segurança internacionais.

Essa interdependência, estabelecida pelos acordos da política internacional, é resultado de um processo complexo, envolvendo redes internacionais e domésticas. Essa moldura de dependência advem da transnacionalização das políticas via “formas híbridas de governança”, em que os “[...] quadros interpretativos nacionais são moldados quer supranacionalmente, quer nacionalmente” (DALE, 2004, p. 436), composta tanto pelo Estado quanto por atores não-estatais.

As formas híbridas de governança são influenciadas por um fluxo de ideias que circulam nas redes políticas e sociais (circulação internacional de ideias; o processo de empréstimo de políticas; a venda de soluções, realizada por grupos ou indivíduos) ou ainda pelo patrocínio destas políticas ou a imposição de suas medidas pelas agências internacionais (BALL, 2013; 1992). Integram as novas redes e comunidade de políticas que

[...] estão sendo estabelecidas por meio das quais determinados discursos e conhecimento fluem e ganham legitimidade e credibilidade e esses processos estão localizados dentro de uma arquitetura global de relações políticas que não somente envolvem os governos nacionais, mas também OIGs (OIGs – Organizações intergovernamentais) [Banco Mundial, OCDE, Corporação Financeira Internacional, Organização Mundial do Comércio, corporação transnacionais e ONGs] (BALL, 2013, p. 34).

Logo, coexiste a arena de múltiplos níveis de governança, no qual atores societários, econômicos e políticos (estatais) interagem de forma não hierárquica, em nível local, nacional, regional e global. Para Smouts (2004), o traço característico da governança global é a multiplicidade de atores, o que permite pensar a gestão dos assuntos internacionais não como uma atividade interestatal, mas como um processo de integração e negociação entre grupos heterogêneos.

No estudo das relações internacionais, o conceito de Governança Global é usado para delinear o novo relacionamento entre as organizações supranacionais, os Estados-nação e os novos atores não estatais (corporações multinacionais, ONGs, representantes do setor privado e sociedade civil), que compartilham o processo de tomada de decisão (MARCHETTI, 2016; CASULA, 2017) guiados pelos acordos e orientações internacionais. Nesse sentido, a Governança Global é apreendida como um mecanismo multilateral, coordenador das relações de interdependência entre todos os atores do Sistema Internacional e das relações entre Estado, Organismos Internacionais, Sociedade Civil e a Educação.

A influência da globalização sobre a educação se traduz “[...] em essência, a uma espécie de governação global” (SOUZA, 2016, p. 468). O conceito de governação global encontra-se vinculado ao conceito de governança neoliberal e busca um consenso global dos problemas efetivados pela globalização, tais como a pobreza, mas sem deixar de mão a efetividade do mercado para sanar problemas sociais, desenvolvendo algumas estratégias de ação: em vez de transformações sociais, a resolução de problemas; em vez da participação popular, participação dos titulares de interesses reconhecidos (*stakeholders*); em vez do contrato social, a autorregulação; em vez da justiça social, jogos de soma positiva e políticas compensatórias; em vez de relações de poder, coordenação e parcerias; em vez de conflitualidade social, coesão social e estabilidade dos fluxos (SANTOS, 2005).

Pode-se distinguir quatro camadas adicionadas de governança, conforme o nível de comunidade envolvido. Existe uma estrutura de governança *mundial*, constituída por todas as estruturas de governança de escopo intercontinental. Como principais exemplos, pode-se citar o sistema da ONU, seus programas e agências especializadas, bem como por outras organizações intergovernamentais. Sob essa estrutura mais ampla encontra-se uma camada de governança *regional*, representada pelos blocos de integração continentais, tais como União Européia, o MERCOSUL, o NAFTA, a União Africana, o Acordo de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico etc. Há, ainda, o nível *nacional* de governança, constituído pelos governos dos Estados e, finalmente, o nível subnacional ou *local*, constituído pelos governos provinciais ou municipais, organizações comunitárias de base e por organizações não-governamentais de âmbito local.

Já no que diz respeito aos atores envolvidos, é possível distinguir outras três camadas de governança, que se podem verificar em todos os níveis de comunidade mencionados acima. Em primeiro lugar, há a *governança intergovernamental*, cujos atores envolvidos são, predominantemente, Estados, e que compreendem as organizações e regimes por eles criadas e mantidas. Há também uma estrutura *transnacional de governança*, cuja participação é

crescente, e que envolve, como principais atores, as organizações não-governamentais e corporações multinacionais, os quais participam da elaboração de regulação e implementação de políticas, seja como parceiros, seja por atuação independente. Por fim, pode-se mencionar ainda uma camada de *governança transgovernamental*, que compreendem as redes e organizações criadas e mantidas por setores específicos das burocracias governamentais.

A quarta característica é consequência das anteriores: *a governança global é estruturalmente complexa*, composta por diversas agências e redes de atores muitas vezes com jurisdições sobrepostas, seja porque a matéria da regulação é a mesma, seja porque exercem alguma forma de autoridade sobre um mesmo território (HELD; MCGREW, 2002). Por outro lado, observa-se uma multiplicidade de formas híbridas de governança com atores públicos e privados combinando-se em graus diversos na formulação de normas e na implementação de políticas. No entanto, o Estado, longe de ser posto de lado no sistema, permanece como *ator estratégico* para a coordenação das diversas infraestruturas de governança e conferir legitimidade à regulação elaborada para além dele, nos níveis regional e mundial (FRIEDRICH, 2003).

Em todos os níveis, pode-se considerar que a governança implica na redefinição de um Estado ativo, produtor do bem público, para um Estado ativador, “que aciona e coordena outros atores a produzir com ele” (KISSLER; HEIDEMANN, 2006, p. 483). Nessa configuração, “Estado, mercado, redes sociais e comunidades constituem mecanismos institucionais de regulamentação, que se articulam em diferentes composições ou arranjos” (KISSLER; HEIDEMANN, 2006, p. 486).

Na esfera internacional-colaborativa, o conceito de Governança Global – para além da governança mundial – incorpora novos atores não-estatais, como corporações multinacionais, ONGs, representantes do setor privado e sociedade civil, que agora compartilham o processo de tomada de decisão (CASULA; PEREIRA, 2019). O processo de Governança Global pode ser realizado de diferentes formas, a saber: ações estatais unilaterais dentro do seu próprio território; ações unilaterais fora dos Estados; cooperação regional e multilateral por meio da criação de regimes internacionais; assim como; cooperação transnacional e transgovernamental, sem interferência do Estado (KEOHANE; NYE, 2001).

O Estado é o ponto de partida para o surgimento de uma demanda por governança global. Com efeito, esta é suscitada maiormente quando o Estado falha em satisfazer expectativas sociais, causando problemas de legitimação (KOENIG-ARCHIBUGI, 2002, p. 46-47). O autor distingue três causas gerais para a inefetividade dos sistemas de governança nacionais: interdependência; carência de recursos; falta de disposição política.

No primeiro caso, a ação governativa dos Estados é dificultada por uma situação de interdependência pela interferência de fatores exógenos. A globalização e os fluxos transfronteiriços de interação desenvolveu um adensamento correspondente nas relações de interdependência, ou, ao menos, a percepção subjetiva dessas relações por parte dos atores internacionais e nacionais. À medida que os Estados acordam, em graus variáveis, junto à rede de regulação internacional, e, portanto, diminuem a capacidade de desempenhar as funções de governança relativamente aos problemas e oportunidades gerados pela globalização, reformas administrativas-financeiras ou acordos e tratados multilaterais firmados, surge um estímulo para a emergência de uma governança global.

Um segundo fator capaz de gerar uma demanda por governança internacional, além da interdependência, é a carência de recursos. Fatores como escassa infraestrutura, ausência de um marco institucional sólido, de uma cultura do serviço público ou falta de pessoal capacitado, além da economia pouco desenvolvida, conduzem com frequência a crises de governança desse tipo. Por fim, a falta de disposição política, refere-se à falta de disposição do próprio governo, priorizando agendas em detrimento de outras, e, sem equilíbrio necessário, há perdas societárias grandes, como são os casos de problemas com a pobreza, acesso a serviços sociais e de geração de empregos. Nesse caso, os atores políticos podem não perceber os problemas ou simplesmente não ter interesse ou estímulos para enfrentá-los.

No caso da interdependência, trata-se de um problema de coordenação de equilíbrios múltiplos, com distribuição justa dos benefícios e custos da regulação estatal, ou de realizar um *pool* de soberanias, a fim de enfrentar um problema comum, além do alcance dos Estados individualmente. Nos casos de carência, trata-se de uma questão de falta de capacidade, ao passo que, no último caso – ausência de disposição política – se está diante de um problema de falta de motivação.

Fato é que essas causas de inefetividade são resultados da própria ação do Estado, haja vista que as reformas implementadas nos países, sobretudo em desenvolvimento, têm construído caminhos cada vez mais estreitos para colaboração. Oszlak e O'Donnell (1995) demonstram que uma política estatal não constitui nem um ato nem um reflexo de uma resposta isolada, mas sim um conjunto de iniciativas e respostas que permitem inferir a posição do Estado frente a uma determinada questão, determinada pelos novos padrões de sociabilidade.

As tomadas de decisões pelo Estado frente a uma questão envolvem negociações abertamente conflitivas. São várias as situações em que o Estado define a intervenção no processo social. Oszak e O'Donnell (1995) explicam que a intervenção do Estado supõe tomar partido, seja por ação ou omissão, de forma que a sua ação positiva pode implicar:

[...] cuestión y la posición de los demás actores estén más nitidamente definidas, dejar que se resuelva en la arena privada entre las partes involucradas o considerar que la inacción constituye el modo más eficaz de preservar o aumentar los recursos políticos del régimen. Puede así imaginarse una multiplicidad de situaciones en las que el estado - a través de diversos aparatos e instancias - decide insertarse (o no) en un proceso social, en una etapa temprana o tardía de su desarrollo, con el objeto de influir sobre su curso asumiendo posiciones que potencialmente pueden alterar la relación de fuerzas de los actores involucrados en torno a la cuestión, incluyendo el propio estado (OSZAK; O'DONNELL, 1995, p. 114).

O transnacionalismo e a Governança Global mudam seu modo de atuação após a globalização sob a maior homogeneização das relações internacionais. Assim, a governança global ou Governança Global, como aqui optamos por denominar, integra um conjunto de acontecimentos advindos do processo de reestruturação das relações sociais após a globalização, em que os OM, alicerçando o aspeto de consciencialização na aproximação da comunidade nacional ao nível internacional, desenvolvem a regulação do Sistema Internacional, com uma participação constante a um nível multilateral em reformas via orientações, declarações internacionais e projetos cooperativos. A Governança Global contempla uma nova forma de organização entre os arranjos de autoridade já existentes e o processo de regulação política, tanto nacionalmente como internacionalmente.

Tello (2016) analisa a Governança Global /regional como a maneira pela qual os governos se relacionam com os organismos internacionais, mas, ao mesmo tempo, considera que os Estados nacionais, sem abdicar completamente do seu poder e articular diferentes respostas à nova configuração do sistema mundial, são cada vez mais obrigados a aceitar instâncias internacionais que os limitam.

Protagonistas das relações mediatórias voltadas para Governança Global, as organizações multilaterais tornaram-se atores das políticas educacionais nos Estados emergentes, alterando seu *modus operandi*, haja vista que são indutoras de reformas educacionais. Elas atuaram como produtoras da agenda global, considerando o avanço do projeto político transnacional nos últimos anos, que provocou o fortalecimento da atividade de elaboração de políticas educacionais globais. Portanto, compreendemos os OM como atores fundamentais nas relações de governança estabelecidas na América Latina e no Caribe, considerando o avanço do projeto político transnacional nos últimos anos, que provocou o fortalecimento da atividade de elaboração de políticas globais.

O deslocamento da ideologia do desenvolvimento para a da globalização, determinado pela crise estrutural do capitalismo que se manifesta de modo mais dramático a partir da década de 1970 – período de acentuado decréscimo da taxa de lucro, sobrevivendo recessão, desemprego

e, no caso da América Latina, séria crise da dívida – produziu, como corolário, radical mudança no significado da Educação.

De ideologia de inclusão social, na primeira, à forma de aliviar a pobreza, na segunda, a Educação torna-se questão do Banco Mundial e assunto dos jornais relacionados ao mundo dos negócios. Em contrapartida, a UNESCO, uma instituição criada no período desenvolvimentista e que havia incorporado anseios dos países em descolonização e do movimento dos países não alinhados, foi severamente debilitada, situação agravada com a saída dos EUA em 1984⁴⁷ (LEHER, 1999). Mesmo não perdendo completamente a sua visão humanitária, o trabalho científico com a pretensão de criar conhecimento por parte da UNESCO e outras agências ideológicas da ONU, acomodando ao *status quo*, similitudes ao campo ideológico dominante.

De fato, as iniciativas mais consistentes do Banco Mundial na área educacional datam aos anos 1970. Os documentos setoriais de Educação (1971, 1974, 1980) indicaram considerável esforço de teorização por parte da instituição. Neste período, o Banco priorizou a expansão do ensino não-formal via voluntariado e, principalmente, a rede de ensino técnico de nível médio, como as “escolas diversificadas” de nível secundário, orientadas para a formação profissional, sobretudo no setor agrário, em virtude das tensões sociais no campo. A teoria do capital humano deixara o círculo acadêmico e passara a orientar as ações dos organismos internacionais e, como desdobramento, as políticas de vários países.

Nesse cenário, a equidade é colocada no lugar da distribuição de renda, até então considerada crucial no debate a propósito do desenvolvimento realizado em diferentes âmbitos, entre os quais a CEPAL e a UNESCO. A Educação se torna instrumento claro de alívio da pobreza: “a educação-funcional de baixo custo pode capacitar o pobre a participar mais efetivamente do processo de desenvolvimento.” (BANCO MUNDIAL, 1980, p. 4). A Educação inscreve-se, portanto, no escopo das “necessidades básicas”, como política compensatória para “proteger” os pobres inadaptados ao processo de modernização ou, segundo um ponto de vista mais realista, para aliviar as tensões sociais dele decorrentes e como instrumento para intensificar o controle populacional” (FONSECA, 1996).

Assim, entre os anos 1980 e 1990 Reformas Educativas Globais (REG) passaram a ser justificadas tendo como base a teoria do Capital Humano, sistematizada pelo economista norte-americano Theodore Schultz, nos anos de 1960. A Teoria do Capital Humano, no decorrer da

⁴⁷ O modo como a extrema-direita Republicana combateu a UNESCO, culminando com a saída dos EUA desta instituição no período Reagan (1984).

expansão capitalista, sofreu vários ajustes conforme conjuntura econômica e política (GENTILI, 2002) e continua a influenciar a produção de políticas educacionais. Nos anos 1990, ocorreu “uma radicalização das premissas individualistas e meritocráticas que sustentam a teoria e à perda definitiva do seu substrato liberal-democrático” (GENTILI, 1998, p. 48). Essa alteração na 'teoria do capital humano' promoveu, em tese, 'para a 'função econômica de inserção', no contexto da mundialização.

Assim, a educação não permaneceu imune aos efeitos da globalização, alterando a forma da governança educacional global e os acordos transnacionais, por sua vez, não deixam de se apropriar dessas discussões. A globalização alterou a forma da governança educacional global, de maneira que, atualmente, não pode mais ser entendida como resultante da ação exclusiva de atores nacionais ou internacionais.

Fica evidente, ao mesmo tempo, que essa arquitetura internacional passou a contar com a participação cada vez mais ativa e ambiciosa de uma comunidade de OM e doadores internacionais que apoiavam novos programas internacionais de desenvolvimento educacional, sobretudo para a formação de professores e assistência técnica e ajuda financeira (em questões educacionais), como a *United States Agency for International Development* (USAID) (RUIZ, 2016).

As reformas educacionais nos níveis nacional e subnacional são uma resposta e um meio pelo qual a globalização impacta socialmente. O cenário da política educacional que começou a ser definido na década de 1980 é caracterizado pela busca por eficiência e qualidade, voltada para a formação de recursos humanos que permitam aumentar a competitividade internacional das economias nacionais (BALL, 1998; TAYLOR et. al., 1997). Nas últimas décadas, discursos e diretrizes em diferentes partes do mundo parecem ter tido um conjunto de eixos comuns: descentralização, ênfase em níveis crescentes de autonomia escolar, “profissionalização” de professores e mecanismos.

Diferentemente do que havia acontecido até então com o trabalho das Nações Unidas e, dentro dele, com as ações da UNESCO, esse apoio voltava-se à formação de professores, bem como à assistência técnica aos governos (seus ministérios) dos países beneficiários desses programas internacionais de ajuda financeira (em questões educacionais). Nesse sentido, em 1980 o esforço da UNESCO por meio de seus programas multilaterais tornou-se cada vez mais limitado, especialmente na área de educação fundamental (hoje chamada Educação Básica). Além disso, a formação de professores se tornou epicentro do trabalho da agência internacional, cujas orientações de reforma na formação de professores veio na sequência da prioridade de universalização do ensino fundamental. Os elementos constitutivos desse receituário da

formação são a universitarização e a profissionalização, com ênfase nesta última, pelas vias técnicas, na formação prática/validação das experiências, a formação continuada, a educação a distância e a pedagogia das competências. Tais orientações e influências direcionaram-se aos aspectos políticos e econômicos que influenciaram diretamente as escolhas e decisões das políticas educacionais.

A UNESCO, desde 1990, vem atuando na criação de Comitês e grupos de trabalho; eventos e fóruns foram realizados; campanhas, prêmios e comemorações foram implementados; compromissos e estratégias foram assumidas; e, principalmente, um elevado montante de conhecimentos/dados passaram a ser veiculados. Publicou documentos com mudança nas prioridades, estratégias e formas de governar a educação, evidenciando grande ênfase na reforma da gestão e da formação docente, além de patrocinar a criação de redes regionais – de professores, de empresários, de *experts* – para dar vazão às suas recomendações, divulgando projetos específicos para os professores, como é o *Proyecto Estratégico Regional sobre Políticas Docentes*, assistindo as políticas docentes na região e divulgando práticas de êxito como insumos para as políticas baseadas em evidência [*evidence-based policies*] (OREALC/UNESCO, 2011).

Portanto, a UNESCO vem influenciando em “redes de políticas públicas e novas formas de governança” (SHIROMA; EVANGELISTA, 2014, p. 3) ou “malha de agentes envolvidos na construção e difusão de uma visão de mundo” (PRONKO, 2014, p. 11), difundindo e incorporando no maior número de sistemas educacionais nacionais no processo de Governança Global, harmonizando, como nos dizeres de Shiroma e Evangelista (2014), os interesses de governos e capital nacional e internacional, com vistas à manutenção da hegemonia burguesa e da coesão social.

Em detrimento dessas questões, vemos uma conversão da UNESCO⁴⁸ aos projetos econômicos, com a mudança de enfoque de um multilateralismo redistributivo, advindo dos preceitos de Bretton Woods, para a proposição de uma “nova ordem econômica internacional” (MUNDY, 2007). A difusão de uma ideologia que ligava fortemente educação e desenvolvimento não foi tarefa apenas da UNESCO, mas esteve diretamente influenciada por ela e pelo Banco Mundial. UNICEF e o Pnud também ganharam destaque no campo internacional da educação, moldadas pelas demandas dos seus donatários principais,

⁴⁸ Pronko (2015, p. 92) demonstrou que com os conflitos ideológicos entre EUA e a UNESCO, a agência multilateral foi “[...] considerada e denunciada como “ninho de comunistas”. Pouco depois, o ingresso nela da União Soviética, em 1954, e de dezenove estados africanos, em 1960, alterou a composição de forças internas do organismo”.

particularmente de alguns países da OCDE. Essas demandas se estruturavam com base no enfoque das “necessidades humanas básicas” que, diferentemente da assistência para o desenvolvimento fomentada até então, com ênfase na modernização, colocavam como eixo programas orientados para a oferta de serviços sociais básicos que atendessem principalmente os pobres. Esse enfoque foi particularmente incisivo nas intervenções relacionadas à saúde, ainda que, em menor medida, também balizasse a atuação dessas agências no campo da educação (PRONKO, 2015).

Nesta perspectiva de governança orientada e influenciada pela hegemonia social e econômica global, impulsionou uma gradativa presença de outras organizações das Nações Unidas que, com uma abordagem mais empreendedora (RUIZ, 2016), em particular o UNICEF, conseguiram atrair maior atenção internacional e levar adiante programas de desenvolvimento educacional da primeira infância (MUNDI, 1999; RUIZ, 2016), especialmente ao estabelecimento de alianças com setores da sociedade civil e organizações não governamentais de âmbito nacional, regional e internacional.

O Banco Mundial apresenta, por sua vez, uma visão mais instrumental, pela qual a educação deve permitir a inserção dos indivíduos na economia de mercado local ou global. Se utilizássemos como referência um dos pilares acima, para esta organização o mais importante seria o aprender a fazer. As prioridades inspiradas pelo Banco Mundial são diversas, no entanto, podemos identificar três principais: dedicar metade dos gastos públicos com a Educação Básica; aumentar a participação do setor privado no âmbito educacional (em especial no ensino médio e superior), o que permitiria, segundo o Banco Mundial, reduzir a pressão sobre as finanças públicas mobilizando algumas famílias a se encarregarem dos gastos escolares; e descentralizar a gestão da educação, dar prioridade à aquisição de conhecimentos e habilidades que possam ser mobilizados no setor produtivo e reformar os currículos escolares.

As principais políticas educacionais difundidas na década de 1990 consistiam no prolongamento dos anos de escolaridade obrigatória, no aprofundamento da descentralização administrativa, na promoção de uma maior autonomia escolar, no estabelecimento de sistemas de medição da qualidade (desempenho escolar dos alunos) e sistemas de informação, modernização curricular, desenvolvimento de professores e direcionamento aos grupos sociais pobres (GAJARDO, 1999; FISCHMAN et. al., 2003; POGGI, 2010; GOROSTIAGA; TELLO, 2011).

Krawczyk (2010) analisou as reformas em países latino-americanos, salientando que “processo de indução externa impingiu uniformidade à política educacional, uniformidade esta decorrente do crescente peso das agências internacionais e da liderança do Banco Mundial no

desenho e na execução da Reforma nos países em desenvolvimento” (KRAWCZYK, 2010, p. 11). Assim, OM atuaram não somente em orientações, como também efetivaram as reformas educativas via financiamentos, como aconteceu na Argentina, México, Colômbia, Chile e Brasil. Essas entidades influenciaram na direção, execução e financiamento, oriundo da contribuição de todos os países membros que mantêm as ações da ONU. Os principais elementos das reformas nos países anteriormente, em síntese, aconteceram voltados à privatização, focalização, descentralização e regulação na educação, sintetizados no Quadro 10.

QUADRO 10 – REFORMAS EDUCACIONAIS COM BASE NO AJUSTE ESTRUTURAL A PARTIR DE 1990 EM PAÍSES DA AMÉRICA LATINA

PAÍS	CARACTERÍSTICAS
Argentina	Lógica de regulação da educação pública rompeu com o caráter provedor-universalista e integrador do Estado, que passou a ter sua ação focalizada nas populações em condições de extrema pobreza. Perfil compensatório integrou a crise econômica, cujo aumento da pobreza levou à alteração da proposta de focalização na pobreza pela ausência de medidas estatais, ampliando-se fortemente o leque de atendimento, o que se configurou também como uma importante estratégia de contenção social e descentralizadora.
Brasil	Consolida uma nova forma de gestão da educação e da escola e, ao mesmo tempo, reverter o insuficiente atendimento do ensino fundamental e médio, bem como os altos índices de fracasso e evasão escolar. A reconfiguração do papel do Estado resultou, no caso da educação, em um processo de centralização e descentralização, pelo qual não só mudou a histórica relação federativa no país como também atribuiu um novo papel ao Estado, à iniciativa privada e à pessoa física na educação. A descentralização era uma característica constituinte da educação formal no Brasil, porém, com a Reforma Educacional, sofreu uma forte regulamentação que afetou a distribuição de responsabilidades e atribuições entre os diferentes níveis de governo – estados e municípios – e a redistribuição de recursos em cada estado da federação.
Chile	Os enfrentamentos políticos no início da década de 1990 resultaram em uma coalizão multipartidária que configurou um regime de continuidade com o princípio de economia de mercado e de subsidiariedade do Estado, fortemente marcada pela privatização subsidiada, coerente com a política de indução externa da Reforma Educacional.
México	A agudização da crise econômica da década de 1980 provocou também uma crise política que impôs mudanças na relação entre o Estado e a sociedade. Observa-se uma renovação da dinâmica política resultante da descentralização da gestão governamental e da incorporação do empresariado e da Igreja à lógica corporativista na dinâmica política desse país, mantendo-se, contudo, o poder do governo central.

Fonte: Organizado com base em Krawczyk (2010) e Peroni (2009)

O ponto convergente em ambos os países é a descentralização, que, de maneira distinta nos diferentes países, é desenvolvida via participação interfederativa, como é o caso do Brasil com a municipalização, na Argentina com a provincialização, no México uma provincialização corporativista, e, por fim, no Chile, a consolidação da privatização subsidiada pelo Governo Central (KRAWCZYK, 2010).

A reformulação do papel do Estado e das dinâmicas de descentralização educativa adquiriram particularidades nacionais e locais, enquanto as mudanças na gestão escolar nos diferentes países expressaram de maneira mais contundente as tendências regionais comuns da

Reforma. Buscou-se consolidar uma nova forma de gestão da educação e da escola e, ao mesmo tempo, reverter o exíguo atendimento do ensino fundamental e médio, bem como os altos índices de fracasso e evasão escolar. Além disso, incorporaram-se a visão do empresariado e a lógica competitiva do mercado nas mudanças da gestão escolar (KRAWCZYK, 2010). Segundo Antunes (2017) as reformas educativas “[...] trazem embutidas em sua concepção: uma escola (e uma ‘educação’) flexibilizada para atender as exigências e os imperativos empresariais; uma formação volátil, superficial e adestrada para suprir as necessidades do mercado de trabalho ‘polivalente’, ‘multifuncional’ e flexível” (ANTUNES, 2017, p. 12).

O caráter ideologicamente privatista que fundamentou a reforma do Estado brasileiro, a partir de 1995, trouxe uma acentuada ampliação das funções para a esfera privada, da atuação do terceiro setor, as quais, mesmo que amparadas legalmente, trouxeram desdobramentos de interesses hegemônicos para a educação nacional – como ocorreu no Brasil por meio do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995). É preciso destacar, também, o documento denominado ‘Do confronto à colaboração: relações entre a sociedade civil, o Banco Mundial e o governo no Brasil’, publicado no ano 2000, com autoria de John Garrison. O estudo trata da relação entre Governo, sociedade civil e Banco Mundial no que se refere às parcerias apresentando avanços obtidos nesta relação nos últimos anos. O estudo descreve, ainda, de que forma outros setores, tais como associações comunitárias, movimentos sociais e associações profissionais desempenham um papel importante no denominado terceiro setor no Brasil e são muito relevantes para o social.

O terceiro setor, que passa a ser desenvolvido a partir do ano de 1998 – com a lei das OS e em 1999 com a lei das OSCIPs, esteve ligado ao termo do “público não-estatal”, que passou a ser utilizado a partir da reforma do Estado para se referir as relações estabelecidas para o repasse de verbas públicas para instituições privadas, portanto, o público não-estatal atende plenamente as necessidades de um projeto de sociabilidade neoliberal. A educação passou a ser considerada serviço *publicizado*, o qual empresas, com fins educacionais ou não, podem ofertar com verbas públicas e sob o discurso da parceria, da solidariedade e do voluntariado.

Tais pressupostos de parcerias, solidariedade e voluntariado, apregoados, sobretudo pelo BM e agências da ONU e dão subsídios sobre a perspectiva de políticas públicas contemporâneas acerca da concepção de “redes” e de “governança” (ou governação), as quais têm propalado teorias para transformar e tornar eficientes os Estados, na implementação de suas políticas públicas (LIMA, 2007). Os pressupostos anteriormente mencionados têm relação com a Terceira Via, como veremos adiante.

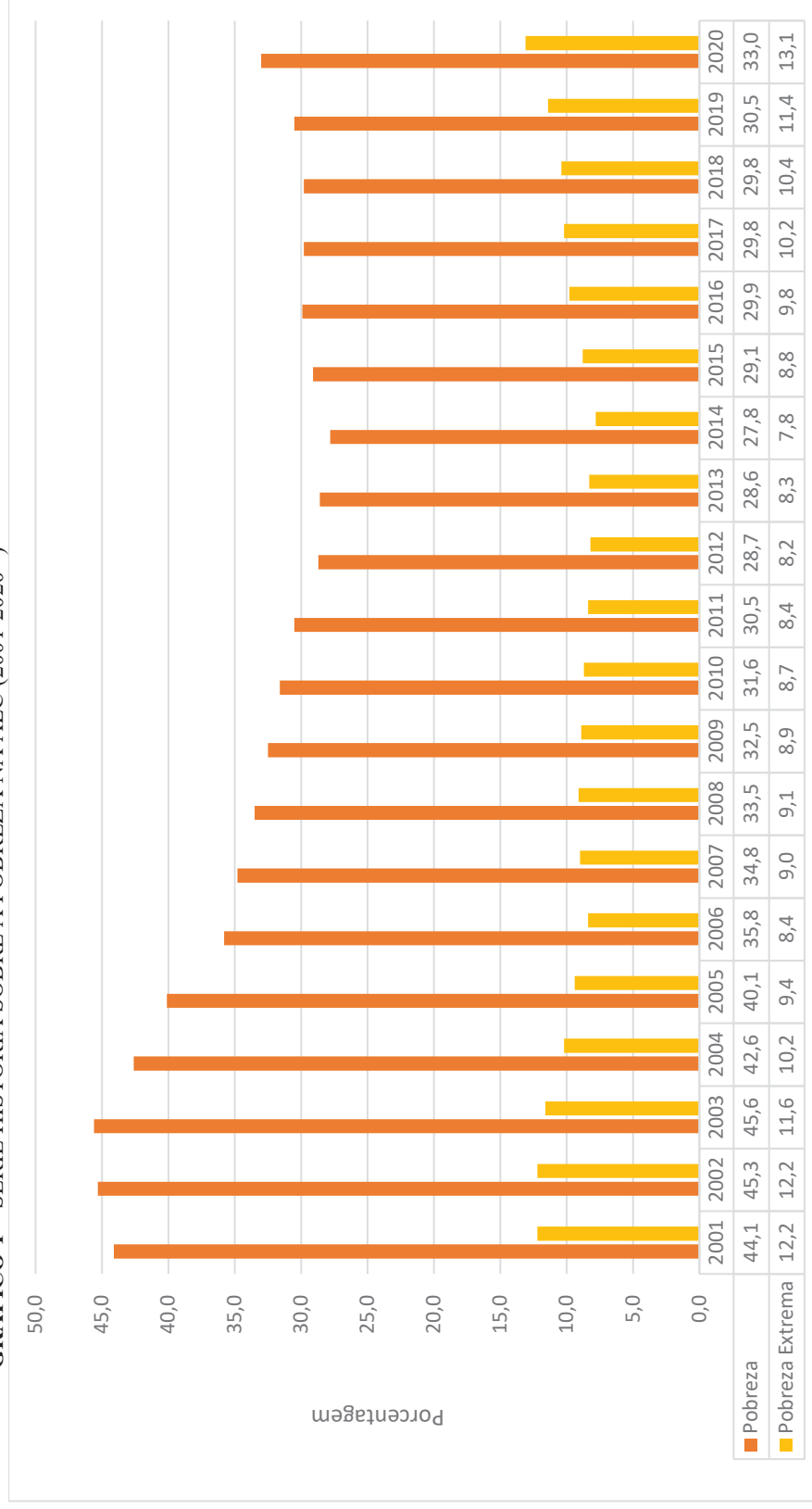
A agenda foi construído dos organismos globais que influenciam diretamente na organização da educação, precipuamente o Banco Mundial e as Agências da ONU, enquanto principais e fortes interlocutores. Enfatizaram políticas de mercantilização e privatização da educação, conforme observado no documento *Conferência Mundial de Educação para Todos*, da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe, do *Relatório Delors*, da V Reunião do Comitê Regional Intergovernamental do Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe e da *Carta Educação Além* disso, o documento destacava a necessidade de reformas administrativas que transmutassem o papel do Estado, o qual deveria passar de administrador e provedor para avaliador, incentivador e gerador de políticas. Neste intuito, recomendava a descentralização e integração, o que pode ser traduzido na desconcentração de tarefas e concentração de decisões estratégicas (SHIROMA et al., 2011).

Em grande medida é esse quadro que envolve os três lemas das políticas públicas na era dos ajustes estruturais: focalizar, descentralizar, privatizar. A análise de Moraes (2001) sobre essas estratégias de ação dos países aplica-se às ações anteriormente demonstradas na reforma educacional:

Focalizar, substituindo a política de acesso universal pelo acesso seletivo. O acesso universal faz com que os serviços sejam considerados direitos sociais e bens públicos. O acesso seletivo permite definir mais limitadamente e discriminar o receptor dos benefícios. Por isso, em muitos países submetidos a programas de ajuste neoliberal, as políticas sociais são praticamente reduzidas a programas de socorro à pobreza absoluta. Isso tem também implicações políticas profundas. *Descentralizar* operações, o que não implica necessariamente *desconcentrar* – sobretudo as decisões políticas mais estratégicas e, muito menos, a gestão dos grandes fundos. *Privatizar*, que pode ser feito, basicamente, por duas vias. A primeira é transferir ao setor privado a *propriedade* dos entes estatais (inclusive os entes provedores de políticas sociais, tais como saúde, educação, moradia, assistência social, etc.). A segunda via é transferir ao setor privado a operação e/ou gestão dos serviços (o que traz à baila a velha diferenciação, da teoria das finanças públicas, sobre provisão e produção dos serviços públicos) (MORAES, 2001, p. 37-38, grifos do autor).

Pelo efeito basicamente economicista do período, houve um largo crescimento das desigualdades sociais, expressas pelos elevados índices de crescimento da pobreza e do desemprego na região latino-americana, ao final do século XX e limiar do século XXI, observa-se um direcionamento em novos acordos globais via compromissos com a estratégia de assalto à pobreza. Para ilustrar tal cenário, o Gráfico 1 apresenta os índices de pobreza na ALC desde 2001.

GRÁFICO 1 – SÉRIE HISTÓRIA SOBRE A POBREZA NA ALC (2001-2020⁴⁹)



Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados da CEPAL e do Banco de Dados de Encuestas de Hogares (BADEHOG), 2022.

⁴⁹

Além dos dados sinalizados, vale destacar que crise sanitária ocasionada pela pandemia do SARS-CoV-2, maiormente conhecida como COVID-19, permanece vigente e América Latina e Caribe é a região mais vulnerável do mundo nessa pandemia (CEPAL, 2022). Assim, como consequência da prolongada crise sanitária e social da pandemia da COVID-19, a taxa de extrema pobreza na região teria aumentado de 13,1% da população em 2020 para 13,8% em 2021, deencadeando um retrocesso de 27 anos, enquanto estima-se que a taxa geral de pobreza teria diminuído ligeiramente, de 33% para 32,1% da população. Isso significa que o número de pessoas em extrema pobreza passaria de 81 para 86 milhões, e o número total de pessoas em situação de pobreza cairia ligeiramente de 204 para 201 milhões, informou hoje a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL, 2022).

Chegou-se aos anos 2000 com índices de pobreza que comprometeram o processo de obtenção de consenso em torno dos e de adaptação dos trabalhadores às novas dinâmicas globais. Entre os anos 1990 e 2000, avistou-se a evolução do pensamento e dos discursos dos OM e sua execução pelos governos nacionais via legislação, programas e projetos. A erradicação da pobreza, discurso justificador de reformas, dá lugar a *slogans* como “alívio da pobreza” e a “educação para todos”, como trataremos mais adiante.

Assinala-se que entre 2002 e 2014 ocorreu um importante processo de redução da pobreza e da pobreza extrema, bem como de diversos indicadores da desigualdade social. Este processo esteve associado não somente a um contexto econômico diferente dos anos 1990, mas também a um contexto político em que a erradicação da pobreza e a diminuição da desigualdade social, bem como o objetivo de ampliar a inclusão social e de estender a proteção social. Tais pautas ganharam espaço inédito na agenda pública de muitos países da América Latina.

Tal mudança foi influenciada pela atuação dos OM. A atuação das agências internacionais foi reafirmada a partir do diagnóstico do período, que consistia na avaliação de que “a pobreza e o aumento da desigualdade social acabariam sendo responsabilidade e culpa não só dos países, mas também de indivíduos incapazes de, em um mundo cheio de possibilidades, informar-se e participar” (MELO, 2005, p. 77).

A explicitação do número de pobres no planeta agiu para ocultar que não se tratava mais de uma pobreza de tipo tradicional, mas tipicamente resultante da expansão capitalista (PEREIRA, 2010; FONTES, 2011). De fato, os dados apresentados demonstram, claramente, que a desigualdade aumentou de forma diferenciada no início do século XXI, não só no interior dos países periféricos, mas, também, nos países de economia central. Os problemas sociais, quando alarmantes, colocam em risco a coesão social tão imprescindível ao projeto capitalista. Por isso, esse processo causou preocupação por parte de diversos ideólogos burgueses:

[...] as desigualdades podem ameaçar a coesão social e podem ter outras consequências socialmente indesejáveis (como provocar altas taxas de criminalidade) [...]. Uma sociedade democrática que gera desigualdade em larga escala tende a produzir descontentamento e conflitos generalizados (GIDDENS, 2001, p. 52).

Emerge a necessidade hegemônica de se construir novas alternativas políticas para conter o aprofundamento⁵⁰ da pobreza e das desigualdades sociais, que se acentuaram devido as orientações políticas neoliberais. Nesse contexto, é difundida a ideia da necessidade de se

⁵⁰ Não é demais ressaltar que a pobreza não é um problema de ordem política. O neoliberalismo não é o causador da pobreza. Esse programa político ajudou a aprofundar esse problema que é da própria lógica social do capital.

construir novas alternativas políticas de bases ideológicas diferenciadas para conter o aprofundamento da pobreza e das desigualdades sociais resultantes das orientações de políticas macroeconômicas neoliberais (MOTTA, 2007, p. 55).

Para a América Latina, a conjuntura internacional do século XXI traz muitas novidades. A reformulação do Consenso de Washington – que substituiu o câmbio sobrevalorizado, fixo ou semifixo, pelo câmbio flutuante – e a ascensão da centro-esquerda e das esquerdas vão redefinir o panorama do Estado e das políticas públicas na América Latina, em particular na América do Sul, com as sucessivas vitórias eleitorais em Venezuela, Bolívia, Equador, Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai, Chile, Nicarágua e Honduras registram seu forte avanço entre 1999-2008 (MARTINS, 2011a).

Surge um novo projeto de sociabilidade que tinha como um de seus objetivos recuperar o crescimento da economia, mas com uma base política que não obtivesse tanta resistência quanto a neoliberal ortodoxa, nem os consequentes abalos na coesão social. O desenho de governança, nesse cenário, integrou um projeto societário advindo da globalização, do neoliberalismo, mas que, ao mesmo tempo, integra um conjunto de ações do Estado mais flexibilizado e ampliado via preceitos da Terceira Via.

A crise do neoliberalismo levou a três tipos de modelos políticos de desenvolvimento na região, a seguir especificados, de acordo com Martins (2011b):

Os modelos de terceira via, que combinam os fundamentos da economia política neoliberal, como o câmbio flutuante, com formas compensatórias, como os programas de renda mínima, afirmando uma política externa mais independente, intermediária entre o bolivarianismo e o alinhamento à hegemonia estadunidense, e que abre espaços em direção à integração regional e à multipolaridade. Esta fórmula política tem sua expressão principalmente no Brasil de Lula e Dilma e no Uruguai de Tabaré Vázquez e Mujica, tendo sido praticada no Chile dirigido pela Concertación.

O neonacionalismo, oscilando o seu suporte entre os movimentos sociais e a burocracia estatal, e proponente, nos casos mais avançados, de nova institucionalidade jurídico-política e novas articulações com o movimento popular. Sua maior expressão se evidencia na Venezuela, na Bolívia e no Equador, assumindo forma mais matizada na Argentina, no Paraguai de Lugo, e agora no Peru, com a vitória de Humala.

Modelos neoliberais que reduziram muito sua expressão regional, mas permanecem dominantes principalmente na Colômbia, no México e no Chile de Piñera, impulsionados pelo bloco constituído pelas oligarquias locais e o grande capital internacional, fortemente articulado à liderança estadunidense.

Alguns autores, como Castelo (2013), denominam este momento histórico como crise de hegemonia neoliberal tendo em vista que emerge aqui uma crise de direção política, moral e cultural do projeto burguês. Na verdade, o que se verifica é uma nova proposta para

administrar o capitalismo, a ponto que se permita manter a sua lógica central. Neste bojo, são redefinidas as concepções de Estado, sociedade civil e cidadania, incorporando a esta última, elementos de teorias que têm em seu aspecto central, o desenvolvimento social via ênfase na atuação ativa da sociedade civil por meio de suas ações voluntárias como meio mais eficaz para combater as expressões da questão social. O objetivo é, dentre outros, indicar um pacto social supostamente mais eficiente.

Tal programa político se estabeleceu em um contexto em que o projeto ortodoxo neoliberal (pautado nos ideais de Hayek e Friedman), era questionado por não conseguir recuperar as taxas de crescimento do conjunto da economia dos anos do *Welfare State*. Além disso, o fato de, na atualidade, a desigualdade seguir aumentando cada vez mais e de forma diferenciada no início do século XXI, não só no interior dos países da periferia, mas também nos capitalistas avançados, colocou em xeque a coesão social tão imprescindível à reprodução do capital.

A análise conjuntural feita pelos teóricos da Terceira Via, principalmente por Giddens, entende que devido às mudanças ocorridas mundialmente, tanto a esquerda, representada pela velha socialdemocracia⁵¹, quanto a direita, representada pelo neoliberalismo ortodoxo não representam alternativas viáveis para conduzir a política econômica mundial na virada do milênio.

Houve, então, uma inflexão no projeto neoliberal (CASTELO, 2013; MARTINS, 2007; MOTTA, 2012). Surgem diversas críticas ao neoliberalismo do movimento hegemônico, propondo um capitalismo mais humano⁵² (MOTTA, 2012; CASTELO, 2013; MARTINS, 2007). Os próprios intelectuais associados ao pensamento burguês passam, no final do século XX, a tecer críticas ao projeto neoliberal ortodoxo e incentivando um novo programa político para o novo milênio.

No período, a Terceira Via passou a ser enunciado como um *nouveau* projeto político de ascensão para o desenvolvimento econômico. A Terceira Via envolve a eficiência econômica

⁵¹ Historicamente, a social-democracia se formou em meados do século XIX, como resultado da organização dos partidos de tendência comunista. Durante o século XX, os partidos social-democratas perdem seu objetivo revolucionário e passam a defender um caminho reformista do capitalismo.

⁵² De acordo com Castelo (2013, p. 261): “Giddens, por exemplo, fala em um capitalismo responsável; outros falam em um capitalismo humanizado, ou de uma globalização com face humana”. Motta (2012, p. 140) identifica claramente, ao trazer a formulação de Tarso Nuñez sobre capital social, que esta teoria é fundante da ideia de capitalismo de face mais humana, pois é o capital social que dá a dimensão humana no processo social, parafraseando o sociólogo Tarso Nuñez. Além disso, “a expressão face mais humana” foi inspirada no livro de Bernardo Kliksberg, intitulado *Por uma economia de face mais humana*, editado pela UNESCO em 2003” (MOTTA, 2012, p. 15).

capitalista e valores sociais de defesa à vida se constituiu em princípios do programa neoliberal, que agências nacionais e transnacionais, bem como o setor privado, devem contribuir para o processo de tomada de decisões por meio de uma sociedade civil ativa (GIDDENS, 2001). Para Martins (2009), “[...] a noção de participação da sociedade civil na promoção do desenvolvimento econômico e social tornou-se o grande mote das ações de organismos internacionais” (MARTINS, 2009, p. 62).

A redefinição do papel do Estado e sua relação com a oferta de políticas sociais, introduziu, no limiar do século XXI, novas formas de gestão com um novo conceito de democracia, que se relaciona à participação e à igualdade formal, com base nos preceitos da governança e com uma acomodação do conceito de sociedade civil ao capitalismo, readequada ao movimento do neoliberalismo (COUTINHO, 2006; FONTES, 2006; WOOD, 2011).

Eis uma relação contraditória. A Terceira Via se apresenta como, supostamente, superior ao neoliberalismo ortodoxo, mas, por diversas ocasiões, volta-se para as tarefas a serem resolvidas por meio dos mesmos instrumentos. A crítica à atualidade política da Terceira Via é, também, a crítica do passado em uma nova roupagem. Manteve-se a flexibilização do processo de produção referente a contratos de trabalho, intensificação e mundialização da produção e, principalmente, orientação de acordo com a lógica do mercado – guardadas as devidas proporções. Concomitantemente a isso, manteve-se a desregulamentação do mercado de trabalho e de todas as relações trabalhistas (quebra da estabilidade, criação de contratos temporários, terceirizações). Em síntese: “a proposta de renovação da sociabilidade do capital [...] não consiste numa alternativa às proposições da direita e da esquerda como divulgado, mas sim na afirmação da validade do neoliberalismo” (MARTINS, 2007, p. 3).

Uma coisa é certa: “as diferenças da Terceira Via em relação aos neoliberais não são de conteúdo e de princípio, mas sim de forma e de estratégia” (MARTINS, 2007, p. 67), onde a crise do Estado e a estratégia é a reforma dos Estados. Sem romper com a conjuntura do capital, uma das características desse programa político é a afirmação e disseminação de parâmetros e valores para uma nova concepção e novas práticas de cidadania e nova subjetividade, uma vez que “a sociabilidade neoliberal do século XXI (ou sociabilidade neoliberal da Terceira Via) é definida como a “nova cidadania ativa, caracterizada pelo empreendedorismo, competitividade, trabalho voluntário e colaboração social” (MARTINS, 2009a, p. 368).

Uma das preocupações era formar um cidadão condizente com o projeto da suposta nova socialdemocracia. Nas palavras de Giddens (2001, p. 16): “social democracia é um termo ainda amplo e mais ambíguo. Eu o utilizo para designar partidos e outros grupos da esquerda

reformista, inclusive o Partido Trabalhista britânico”. Desse modo, “a Terceira Via tem reinventado a si mesma como a nova face da socialdemocracia” (LESTER, 2002, p. 1).

De fato, o que se altera nessa lógica de reestruturação do capital, é a importância do papel ideológico que o terceiro setor dessa renovada sociedade civil cumpre na implementação das políticas neoliberais e a sua sintonia com o processo de reestruturação do capital após 1970, com um Estado ampliado e de ampla governança, nos preceitos teóricos já explorados nessa seção. A sociedade civil, e nela a Sociedade Internacional e transnacional se materializa como uma arena de liberdade, fora e dentro do Estado, com rostos de instituições voluntárias, de aconselhamento ou filantropias empresariais.

A sociedade civil, progressivamente, adotou um conceito cada vez mais asséptico, ampliando-se ao suposto de Terceiro Setor, situado para além do Estado (Primeiro Setor) e do setor privado (Segundo Setor), segundo Coutinho (2007) e Montañó (2008). Ambos não estariam conseguindo responder às demandas sociais: o primeiro, pela ineficiência; o segundo, porque faz parte da sua natureza visar apenas o lucro, produzindo altos índices de pobreza.

O Terceiro Setor que, aparentemente, pode parecer um espaço de participação da sociedade, representa a fragmentação das políticas sociais e, por conseguinte, das lutas dos movimentos sociais. Neste sentido, o Terceiro Setor fora colocado em um patamar de coresponsabilização das questões públicas junto ao Estado, propiciando a sua desresponsabilização com o eufemismo de publicização. Ele permanece como instrumento de consolidação hegemônica do capital mediante seu papel central no processo de desregulação e (contra) reforma estatal, na reestruturação produtiva, na flexibilização produtiva e comercial, no financiamento ao capital, particularmente financeiro” (MONTAÑO, 2008, p. 17).

Com a *publicização*, aspecto mencionado no PDRAE (BRASIL, 1995), apregoou-se, por um lado, a diminuição dos custos da atividade social, não pela maior eficiência destas entidades, mas pela verdadeira precarização, focalização e localização destes serviços, de não-contratualidade e pela perda das suas dimensões de universalidade, desonerando o capital. É neste terreno que se inserem as organizações sociais múltiplas, como fenômeno promovido por governos neoliberais, orientados para América Latina no Consenso de Washington (MONTAÑO, 2008) e, posteriormente, divulgação da Terceira Via na região, com a nova social-democracia colaborativa e concertativa.

Com essa abertura de governança esteve em curso um Estado de novo tipo (NEVES, 2011), com três movimentos concomitantes de harmonização de interesses voltados para a concertação social, segundo Neves (2005; 2011): *conformação* dos sujeitos mediante consolidação dos valores do individualismo, empreendedorismo e colaboracionismo; aceitação

e assimilação do projeto neoliberal e dos valores colaborativos da Terceira Via; proliferação dos aparelhos privados de hegemonia, sobretudo, das ONG. Atualmente, a partir de aparelhos privados de hegemonia e cooptação de intelectuais orgânicos, a classe dirigente desenvolve agendas sistemáticas para a manutenção capitalista (GRAMSCI, 2016).

Segundo Gohn (2014) houve uma larga mudança no *modus operandi* das ONGs na América Latina, com status de sociedade civil de organização popular, de luta por direitos e condições mínimas de sobrevivência cotidiana, contribuindo, entre os anos 1970-1980, para a reconstrução do conceito de sociedade civil, menos centrado na questão do indivíduo e mais direcionado para os direitos de grupos. Já nos anos 1990, essas Organizações se alteraram completamente, por tudo aqui desenvolvido sobre o processo de reestruturação do capital. Os movimentos e as ONGs latinas passaram a viver a mais grave crise econômico-financeira desde que foram criadas, haja vista que, na análise de Gohn (2014):

A mudança na forma de financiamento alterou a atuação das ONGs. A escassez de recursos das agências de cooperação internacional e a mudança interna em seus critérios e diretrizes - de assessoria técnica para geradora de fundos financeiros - criou um cenário que levou a necessidade de elas gerarem recursos próprios e lutarem pelo acesso aos fundos públicos. Tiveram então que proceder reengenharias internas e externas para sobreviver. E alteraram seus procedimentos. Passaram a buscar a autossuficiência financeira. Tiveram que encontrar/construir ou incrementar caminhos no setor de produção. A economia informal - então florescente e estimulada pelo novo modelo da globalização - passou a ser uma das principais saídas, pois a crise gerada pelo desemprego crescente transferiu para a economia informal o grande peso de demandas antes localizado no setor formal. Com isto, as atividades de militância política, via pressões sociais, passaram para segundo lugar, e as atividades produtivas ganharam centralidade no dia-a-dia das ONGs (GOHN, 2014, p. 7).

Um novo associativismo emerge com essas novas configurações para uma economia social dos aparelhos privados de hegemonia. Segundo Montaña (2003), a parceria entre Estado e sociedade civil possui uma função claramente ideológica vinculada aos postulados neoliberais: acobertar seus objetivos reais e buscar a aceitação da população. Estes movimentos desenvolver-se-iam a partir da re-instrumentalização: do Estado via reformas na sua administração, das relações de produção com o esvaziamento da legislação trabalhista e da sociedade civil com a desarticulação das lutas sociais e na subjetificação. A multiplicidade de arranjos institucionais ligada ao Terceiro Setor visou orientar o ajustamento dos cidadãos, do conjunto sociedade civil e da aparelhagem de Estado na justa medida das demandas e necessidades do reordenamento do capitalismo.

Além disso, as ONGs não foram as únicas a se multiplicarem, principalmente, para planejarem, executarem e avaliarem políticas aos grupos sociais denominados excluídos com ações focalizadas. Essas políticas estão diretamente ligadas às políticas sociais, em especial à

educação. Nesse *locus*, a tarefa da Governança Global tem consistido em uma de duas coisas: em primeiro lugar, a assistência, mediante transferência de recursos, treinamento, conhecimento tecnologias para capacitar o Estado em dificuldades; em segundo lugar, a substituição, isto é, tomar o lugar do Estado na resolução de tais problemas, principalmente através de organizações e organismos sociais, vinculados ou não ao público. Na prática, a política de governança demonstra uma multiplicidade de arranjos institucionais, tanto nas formas de participação e definição de prioridades políticas, como na regulação de conflitos entre governo e sociedade civil.

Atores novos, e antigos reestruturados, aparecem aos preceitos concertativos da Terceira Via, tais como: Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e Organizações Sociais (entidades beneficentes ou filantrópicas, Institutos, Fundações, ONG, organizações sem fins lucrativos e outras formas de associações civis sem fins lucrativos), Igrejas e seitas, Sindicatos, o setor privado – mercado com fins de lucro, mas que atuam em projetos sociais –, organizações transnacionais e organismos internacionais. Esses agentes que integram o novo associativismo do Terceiro Setor têm estabelecido relações contraditórias com o antigo associativismo, advindo dos movimentos sociais populares.

A sociedade civil, portanto, se reestruturou para formular uma estrutura política que não gere tanta resistência e abalos à coesão social (quanto a neoliberal ortodoxa), manter os parâmetros de reprodução do capitalismo como único modo de vida possível, além de difundir parâmetros de uma nova forma de sociabilidade (NEVES, 2005; MARTINS, 2007). A organização das relações sociais, entre o público e o privado, nacional e transnacional, do Estado e sociedade civil como parceiros, haja vista que, segundo Giddens (2001), o avanço da globalização torna um foco comunitário, sem fronteiras permanentes entre Estado e sociedade civil.

Para Robertson (2013) essas instituições atuam como parcerias do poder público com diferentes modelos de governança na educação, quais sejam: formas distintas de atividade educacional (financiamento, oferta, propriedade, política, regulação); tipos especiais de entidades ou agentes com interesses diferentes (Estado, mercado lucrativo/sem fins lucrativos, comunidade, residência); e diferentes plataformas ou escalas de regra (local, subnacional, nacional, supranacional) (ROBERTSON, 2013). Entretanto, a autora salienta que as “formas atuais de privatização na e da governança educacional, e na globalização da educação como setor de serviços, estão ligadas a um projeto político comum, o do neoliberalismo” (ROBERTSON, 2013, p. 681). Portanto, busca-se produzir governança para readequação da governabilidade neoliberal reconfigurada.

A atuação entre Estado e Sociedade Civil basear-se-ia em algumas teses, na Terceira Via, organizadas no Quadro 11.

QUADRO 11 - ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NA PERSPECTIVA DA TERCEIRA VIA

TESE	SÍNTESE DE SEUS ELEMENTOS TEÓRICO-OPERACIONAIS
A cidadania ativa em contraposição a suposta existência de uma cidadania passiva	O governo deve desempenhar um importante papel na renovação da cultura cívica: necessidade de reforçar a participação dos cidadãos, equilíbrio entre indivíduo e coletivo, espírito empreendedor, responsabilidade pessoal e espírito comunitário, responsabilidade do indivíduo para com sua família, bairro e sociedade.
Novo individualismo	O individualismo compreende a sociedade como um conjunto de indivíduos, isolados (átomos), que buscam satisfazer as próprias necessidades por si mesmos (atomismo) e, por isso, não cabe ao Estado garantir bens e serviços públicos para todos. Nessa perspectiva, cada um, individualmente, deve garantir seu bem-estar, o que levaria todos os indivíduos a atingir uma situação de bem-estar. O individualismo é reformulado de acordo com os pressupostos deste programa político, fundando, então, um novo individualismo. Giddens (2001) argumenta que é preciso reavaliar a natureza do individualismo, porque este deve ser identificado no mundo de hoje – mais ativo e reflexivo, embora preocupantemente instável como expansão da reflexividade social, que seria sinônimo de um novo individualismo.
Democratização da democracia	“Cidadãos reflexivos, cada vez mais ativos, exigem democratização” (GIDDENS, 2001, p. 47). Para tanto, a reconstrução do Estado no sentido da abertura de canais de participação das organizações da sociedade civil na construção da cidadania reflexiva. Esta mudança condiciona, a reformulação na compreensão de cidadania, para uma cidadania ativa e, portanto, supostamente mais livre e colaborativa.
Reflexividade social	O indivíduo continua sendo livre, tendo a oportunidade de ir atrás dos próprios interesses. No entanto, agora ele também é livre para ser reflexivo, e, segundo Giddens (2001), reflexividade diz respeito ao engajamento ativo, marcada pela auto-organização, por meio da renovação comunitária através do aproveitamento da iniciativa local com engajamento das associações voluntárias, sobretudo, em áreas mais pobres.
Autonomia de ação	A autonomia de ação significa que os indivíduos seriam capazes de prover suas necessidades, autonomamente. Em um mundo de alta reflexividade, o indivíduo deve alcançar certo nível de autonomia de ação como condição para ser capaz de sobreviver e construir uma vida, entretanto, autonomia não equivale a egoísmo e, além disso, implica reciprocidade e interdependência.
Liberdade para agir	Como escreveu o próprio Giddens (2002, p. 196) “liberdade supõe agir responsabilmente em relação aos outros”. O cidadão ativo é, portanto, livre e autônomo, uma vez que: “[...] liberdade para os social-democratas deveria significar autonomia de ação, o que por sua vez exige o envolvimento da comunidade social mais ampla. Tendo abandonado o coletivismo, a política de Terceira Via busca um novo relacionamento entre indivíduo e a comunidade, uma redefinição de direitos e obrigações” (GIDDENS, 2001, p. 74).
Empowerment (empoderamento)	Criação ou a socialização do poder entre os cidadãos e o reforço da cidadania. empoderamento (empowerment) é o processo pelo qual os cidadãos (de forma individual ou coletiva - as comunidades e ONGs) assumem o controle de suas necessidades e responsabilidades.
Responsabilidade social	A responsabilidade social envolve, segundo Giddens (2001b, p. 319) “confiança ativa envolve o comprometimento com o outro, ou outros, comprometimento este que se estendem ao longo do tempo”. Envolve responsabilidade do indivíduo para com sua família, bairro e sociedade e não pode ser descarregada no Estado.
Solidariedade	Pautada na ação do indivíduo autônomo, como diz Giddens: “os pequenos pelotões da sociedade civil deveriam ter permissão para florescer, e o farão se não forem impedidos pela intervenção estatal” (GIDDENS, 2001, p. 21-22).

TESE	SÍNTESE DE SEUS ELEMENTOS TEÓRICO-OPERACIONAIS
Voluntarismo	Cidadão voluntário e colaborador que, ao invés de reivindicar direitos e de esperar a intervenção do Estado, se concentra em realizar ações em benefício da comunidade e do país, na busca do enfrentamento das expressões da questão social. O voluntário é um sujeito altruísta e colaborador que, ao invés de reivindicar direitos, realiza ações em benefícios de terceiros, da comunidade e do país. Sem esperar a intervenção do aparelho de Estado para o enfrentamento dos problemas sociais o voluntariado se constitui numa das mais importantes expressões da nova sociabilidade, com o capital social enquanto elemento facilitador da cooperação voluntária.
Associação entre cidadania ativa e uma nova concepção de sociedade civil	A Terceira Via justifica que o processo da globalização proporcionou uma mudança substancial na estrutura da sociedade civil, principalmente, nas relações entre classes. Na verdade, para a Terceira Via, esse período demarca o fim das classes sociais ⁵³ , restando apenas os antagonismos e diferenças entre grupos ⁵⁴ . A tese do Estado mínimo está estreitamente ligada a uma visão peculiar da sociedade civil como um mecanismo autogerador de solidariedade social. Os pequenos pelotões da sociedade civil deveriam ter permissão para florescer, e o farão se não forem impedidos pela intervenção estatal. A sociedade civil deveria, então, segundo o Programa da Terceira Via, ter sua atuação reformulada, para ser expressão de espaço de colaboração e ativismo social.
O Capital Social ⁵⁵ como elemento mediador da cidadania ativa	A noção de capital social orienta acerca da importância de incentivos para o envolvimento de indivíduos em organizações locais tornando-os aptos a se engajarem em lutas para superar problemas enfrentados pela comunidade. Quanto maior o capital social de uma comunidade, menor seria a necessidade de intervenção estatal, pois a comunidade seria autossuficiente e menos dependente das políticas públicas da aparelhagem estatal. Este paradigma seria a Teoria do Capital Social, que visa superar a pobreza através da colaboração e da cooperação dos cidadãos, disseminando valores de solidariedade, de sentimento de prosperidade, de forma a possibilitar a construção de uma sociedade solidária.

Fonte: elaborado com base em Giddens (2001); Martins (2009); Castelo (2013); Neves (2011).

A partir das teses sintetizadas, percebe-se que era necessário estabelecer acordo de transferência de responsabilidades. Percebe-se, ainda, que uma das formas importantes, ainda

⁵³ O artifício da Terceira Via se estabelece no dizer que as mudanças mundiais, como o fim do socialismo e a globalização, teriam posto acabo as classes sociais. Não se pode perder de vista que, apesar das fraseologias tautológicas de Giddens a este respeito, é o modo como se extraem da natureza os meios de produção ou subsistência (a forma como se trabalha) que determina a existência e a natureza das classes sociais. O que a Terceira Via solapa com a sua formulação é que o processo de desenvolvimento da sociedade burguesa e as modificações ocorridas desse processo não alteram a essência da relação de classe, muito menos estabelecem o fim dessa relação. Tais mudanças somente modificam a forma como se estabelece o poder e a dominação de classe, devido à necessidade imprescindível de se estruturar de maneira mais compatível possível com o processo de desenvolvimento do capitalismo.

⁵⁴ Em relação a esse aspecto também é possível identificar algumas afinidades entre os pressupostos da Terceira Via e da ideologia pós-moderna. A esse respeito Wood (1999, p. 13) comenta "as implicações políticas de tudo isso são bem claras: o self humano é tão fluido e fragmentado ('o sujeito descentrado') e nossas identidades, tão variáveis, incertas e frágeis que não pode haver base para solidariedade e ação coletiva fundamentadas em uma identidade social comum (uma classe), em uma experiência comum, em interesses comuns".

⁵⁵ Conforme Motta (2010b), as primeiras referências ao que se engloba hoje sobre o conceito de capital social, ou seja, o que se designa como benefícios individuais e coletivos derivados da participação da sociedade civil nos problemas da comunidade, aparecem inicialmente em 1916 com Lyda Judson Hanifan, preocupada com o esvaziamento da cultura cívica na zona rural de West Virginia. Tal questão volta a ganhar espaço nos anos 1960, quando Jane Butzner Jacobs aplica o termo em sua pesquisa etnográfica baseada no cotidiano urbano de grandes cidades norte-americanas. As definições consideradas mais importantes são as do teórico francês Pierre Bourdieu (1930-2002), a do cientista social James Coleman e a do cientista político Robert Putnam, ambos norte-americanos, porém, fundadas em diferentes abordagens teórico-analíticas.

que não única, de se conseguir este objetivo, foi a da redefinição da atuação da velha sociedade civil para uma sociedade civil ativa, em boa parte do emprego sistemático de estratégias de repolitização da política, ou seja, do emprego de ações educativas positivas de redefinição da participação política. Além disso, o Estado não pode ser protagonista (como teria sido nos tempos de bem-estar social) para não colocar em risco a consciência cidadã e reflexiva, promovendo, então, a democratização da democracia, cujo governo pode agir em parceria com instituições da sociedade civil para fomentar a renovação e o desenvolvimento da comunidade, cuja base econômica é da “nova economia mista”⁵⁶ (GIDDENS, 2001, p. 79).

Este seria um modelo de Estado em que os problemas sociais seriam resolvidos por meio de outros mecanismos, para além da intervenção direta do Estado. O Estado passaria a ter outra relação com a sociedade, como, por exemplo, por meio de parcerias entre as esferas pública e privada:

Ao mesmo tempo, realizaria as questões sociais, como defendido pelos socialdemocratas clássicos, no entanto, por meio de outros mecanismos. O ‘Estado necessário’ seria o regulador e coordenador de processos de desenvolvimento econômico e social capitalista. A ferramenta para implementação dessa estratégia seriam as parcerias entre a esfera pública e a esfera privada. Ela teria como referência a criação da chamada ‘nova economia mista’. Nela, a aparelhagem de Estado e os empresários se juntariam para realizar projetos importantes demandados pelo ‘interesse público’ e comprometidos com o desenvolvimento (MARTINS, 2007, p. 79).

Acontece, assim, uma transferência das responsabilidades estatais, já que, segundo Montañó (2010, p. 190): “atribui-se ao próprio sujeito portador de necessidades a responsabilidade pela satisfação dos seus carecimentos, ora vinculando-se à auto-ajuda e à ajuda mútua, ora adquirindo os serviços como mercadorias”. Processa-se, deste modo, uma substantiva alteração na responsabilidade pela resposta à questão social, oferecida “ora pela ação filantrópica social, ora pela prestação de serviços privados” (MONTAÑO, 2010, p. 191).

A proposição humanizadora – voluntariado, ajuda mútua, solidariedade, autonomia, reflexividade, empoderamento, cidadania ativa – advinda do projeto político da Terceira Via não diverge dos princípios neoliberais estabelecidos. O contraponto da modernizadora socialdemocracia é sua estratégia e dinâmica de ação, dando ao capitalismo uma face mais eufêmica, combinando princípios de mercado de justiça social. Esse alinhamento insere-se no

⁵⁶ Sistema em que há forte presença do setor público na determinação das atividades, através de empresas públicas ou de medidas de política econômica: compra de bens e serviços pelo Estado, medidas monetárias, tributação, agências reguladoras, políticas de controle de preços, crédito, preços mínimos, subsídios etc (MORAES, 2001).

movimento político e econômico como forma de não criar resistência e abalos na coesão social (MARTINS, 2009).

Neste contexto, o Estado passa a estabelecer uma ação pedagógica sobre a sociedade civil, assumindo a função de coordenador das atividades privadas da sociedade civil. Ao Estado cabe agora o papel pedagógico de impulsionar uma cultura cívica, por meio da renovação organizativa da sociedade civil, visando consolidar a coesão social, o empreendedorismo, da governança, das redes sociais e do voluntariado.

A sociedade civil ganha novo significado, uma vez que o projeto de Terceira Via consolidou no espaço produtivo do trabalhador, que passou a ser chamado de voluntário e colaborador, que os movimentos contra hegemônicos no aparelho estatal não necessariamente significam que as demandas da classe trabalhadora serão atendidas ou que haverá consenso. Portanto, sobressai a hegemonia, contrariando o que Ball (2014) denomina de governação em rede, relações sociais e mudanças nas redes de políticas públicas, comunidades de atores e organizações sociais de influência no setor público. A construção de uma reconfiguração da relação entre Estado e nova sociedade civil ativa, cujo Estado, estrategicamente, chama a sociedade para atuar em conjunto, dando ‘voz’, procurando relações consensuais.

Nas relações internacionais ou transnacionais, a governança considera o surgimento de influências e de transformações significativas no entrelaçamento dos Estados e as respectivas implicações dessas novas configurações em áreas tradicionalmente consideradas prioritárias de atuação e responsabilidade do Estado (RAMOS, 2010). Dessa forma, a Governança Global foi construída no seu núcleo estrutural por esferas de ação política em distintos níveis, nomeadamente, subnacional, nacional e supranacional, com a emergência de atores da sociedade civil e não-governamentais.

A utilização do conceito de governança global significaria uma mudança ontológica na percepção do sistema internacional. Assim, os processos de mudança global estariam inseridos em uma relação de forças composta por: plano das ideias, o domínio de autoridades epistêmicas relacionadas ao conhecimento técnico, profissional e especializado; estruturas institucionais organizadas em torno dos princípios de mercado; e um complexo de tecnologias infra estruturais ligadas ao conhecimento econômico emergente.

Tal modelo exigiu uma reconfiguração conceitual multidimensional, alicerçada por dinâmicas mais globais que privilegiem a inclusão e o progressivo relacionamento entre os atores do Sistema Internacional, em que os OM organizaram as agendas de educação global e as soluções de políticas globais são formuladas (VERGER, 2019), além de atuar na migração de políticas educacionais dentro da agenda global educacional (BROOKE, 2006). Assim, o

papel dos OM não se pauta somente em configurar políticas educacionais em agendas globais (VERGER, 2019), mas volta-se também à influência em retratar como técnicas questões que são percebidas como altamente políticas, e definir as principais prioridades e objetivos da mudança educacional, além de orientar escalas múltiplas de governança local (das parcerias público privadas, por exemplo).

Isso fez com que, a partir dos anos 1990, governos e organismos internacionais, tais como BM, Cepal, UNESCO e UNICEF, passassem a apresentar proposições em favor de um ajuste com rosto humanizado, o que pode ser traduzido em políticas focalizadas e assistencialistas. Segundo Campos (2008), a busca de novas bases de legitimação e de maior eficácia no enfrentamento da crise econômica e política na América Latina fez com que os organismos anteriormente citados se empenhassem na construção de um novo “paradigma” sustentado na concepção de desenvolvimento da coesão social (CAMPOS, 2008).

A Terceira Via, idealizada por Giddens (2001), se apresenta como uma alternativa ao neoliberalismo ortodoxo e ao socialismo, sugerindo um *welfare* positivo, o que significaria o enfrentamento dos dilemas atuais a partir de outro formato de Estado-Nação, mais flexível, descentralizado, colaborativo, superando fronteiras e dicotomias.

As ações políticas propostas pela social democracia visam atender os pressupostos da Governança Global ao enfatizar que a existência dos governos serve para proteger a esfera pública aberta; prover diversidade de bens públicos; regular os mercados no interesse público; fomentar a paz social; desenvolver e promover o capital humano por meio do sistema de educação (GIDDENS, 2005, p. 57).

A noção de governança nessa perspectiva pressupõe maior coesão, a capacidade administrativa e reguladora de agências que não fazem parte de qualquer governo e garantiria a transparência por meio da participação ativa da sociedade civil (OLIVEIRA; BONOW, 2014). No campo das políticas educacionais, a centralização da responsabilidade de prover as diretrizes gerais em educação foi acompanhada pela progressiva transferência do poder decisório às organizações internacionais. Buscou-se institucionalizar um conhecimento consensual sobre necessidades domésticas e internacionais de responsabilidades políticas (STONE, 2004; KEOHANE; NYE, 2001; HELD, 2004).

Essas relações provocadas pela Governança Global e do projeto de novo associativismo resultam na assimilação da Agenda Globalmente Estruturada para a Educação no fazer educacional dos Estados – AGEE (DALE, 2004). A AGEE fornece bases de legitimação acerca da economia política internacional (EPI), em que os países devem apoiar o regime de acumulação e proporcionar um contexto para sua reprodução (DALE, 2004).

As abordagens da AGEE afetam a política educacional, alterando condições estruturais nas quais reformas educacionais ocorrem, incluindo as condições em que a reforma é enquadrada e percebida pelos formuladores de políticas nos países em que são necessárias. Para tanto, no processo de internacionalização e edificação da agenda global de educação que envolve a AGEE, as organizações internacionais desempenharam e desempenham papéis fundamentais.

As relações entre agências multilaterais, Estados e corporações se estreitaram, conduzindo a um movimento externo de integração a blocos econômicos, simultaneamente a um movimento interno de descentralização, flexibilização e fortalecimento de organizações da Sociedade Civil, direcionadas à composição de novos pactos para assegurar condições de governabilidade (SHIROMA; EVANGELISTA, 2014): “[...] o Estado não ficou mínimo e o governo não foi substituído, entretanto, constitui um importante nó nas redes. As organizações estatais não agem nem definem isoladamente as políticas e as redes não se limitam às fronteiras nacionais” (SHIROMA; EVANGELISTA, 2014, p. 24).

Assim, a governança não implica na defesa de um Estado mínimo ou na substituição do governo, visto ser este o parceiro legítimo na construção de todo o processo de governança, pois, como explica Santos (2005), caberia ao Estado a responsabilidade de criar o espaço necessário para os entes não-estatais intervirem de maneira legítima, ou como na observação de Shiroma e Evangelista (2014), o Estado não se afastou, e atuou como regulador e colaborador. Essas são as inter-relações da nova ordem mundial que envolvem a Governança Global, novo associativismo, OM e educação.

Tal assertiva vai ao encontro do que Dale e Robertson (2012) ressaltaram que a educação está sendo dirigida, não só por “um novo conjunto de atores envolvidos no processo, mas por um novo conjunto de atividades” (DALE; ROBERTSON, 2012, p. 561), em diferentes escalas. A governança resulta em um pacote de políticas de reestruturação dadas a partir de atividades e instituições de coordenação – de escala supranacional, nacional e local – que inclui: a descentralização, desconcentração na formulação da execução da agenda, a privatização, os mecanismos de mercado, centralização na formulação de metas para o currículo e a avaliação.

A concertação, descentralização e transferência de provisão de diretrizes faz com que Governança Global se organize em redes sociais. Para Shiroma (2016), a governança constitui redes que reúnem OM, governos nacionais, ONGs, *think thanks*, grupos de interesse, consultores, empreendedores sociais e corporações transnacionais que se aninham em teias de relações, ampliando sua possibilidade de impacto e influência, conferindo autoridade e legitimidade às questões globais, sobretudo, na esfera educativa. No mundo da Governança

Global, o governo se coloca entre os atores transnacionais, empresariais e a sociedade civil em um jogo complexo de formação da política pública, da tomada de decisões e da implementação. Assim, “devem-se esperar diferentes combinações de agentes, atores e escalas na governança da educação, tendo em mente que nos três níveis – agentes, atividades e escalas – haverá combinações híbridas” (DALE; ROBERTSON, 2012, p. 561).

Tem-se, portanto, uma mudança estrutural da sociedade internacional vista na Seção 2, para a forma de atuação a partir das mudanças mundiais ao final do século XX, organizadas no Quadro 12. Não se perdeu as relações e interações criadas e a interdependência das agendas globais, mas, se aperfeiçoou às mudanças econômicas e sociais de integração e hibridização de pautas e formas de atuação coercitivas e hierárquicas. As mudanças estruturais nos processos de governança conduziram a outro cenário: sem abandonar a ideia de uma governança baseada em regras, seu eixo de produção foi deslocado e fragmentado.

QUADRO 12 – MUDANÇAS ESTRUTURAIS DA SOCIEDADE INTERNACIONAL À GOVERNANÇA GLOBAL EM SEU MODO DE OPERAÇÃO NO SÉCULO XX

FASE	1	2
Período	1950-1980	1980-...
Tipo de problema	Políticas Públicas Internacionais	Políticas Públicas Internacionais e boas práticas
Organizações de Governo	Estados; Organizações, Instituições e Agências Internacionais e Supranacionais; Organizações Não-Governamentais	Estados; Organizações, Instituições e Agências Internacionais e Supranacionais; Organizações Não-Governamentais; Regimes Privados
Atores	Estados, Organizações Internacionais e Regimes	Redes Complexas: Estados, Organizações Multilaterais, Regimes, Corporações, ONG e indivíduos
Abordagens teóricas	Balanço de Poder, realismo funcionalista, construção da Ordem Global	Pragmatismo, legitimação pela <i>expertise</i> .

Fonte: organizado pela autora, 2022.

No período anterior a crise de 1970 e as mudanças globais advindas da mundialização, focalizavam sua ação na formação de um *projeto estatal*, com emergência de uma consciência cosmopolita, ainda que frágil, mas que demanda maior atenção a questões de direitos humanos individuais e coletivos. No pós-guerra até o período da globalização, o paradigma de atuação dos OM voltou-se na abordagem de regimes, com as alianças entre Estados enquanto atores principais e fontes de resultados na política internacional baseadas em regras, normas, princípios e procedimentos que focam as expectativas sobre o comportamento internacional.

Ao longo dos anos 1980 e, sobretudo, 1990 em diante, a expressão regime foi substituída por instituição. As instituições internacionais envolvem um conjunto de regras que definem *como* os Estados devem cooperar e competir entre si. Esse novo conceito eliminou a

consideração de princípios subliminares e de padrões de comportamentos, reuniu regras e procedimentos criando uma agenda. A governança não eliminou o pensar global, ao contrário, estimulou o avanço nas estratégias voltadas às práticas coercitivas do regional e do local.

A atual governança distancia-se um pouco da Nova Gestão Pública e aproxima-se às “reformas associadas a conceitos sociológicos de racionalidade da Terceira Via, a governança *joined-up* e redes e parcerias” (BEVIR, 2011, p. 107), com um aprimoramento das formas neoliberais de governação, com “gestão pública de complexas redes interorganizacionais que se substituem às unidades tradicionais do Estado na oferta de serviços públicos à população e que cruzam frequentemente as fronteiras dos setores público, privado e cooperativo” (LIMA, 2007, p. 167). Observa-se que a necessidade da governança cresceu nas relações sociais e as funções da Governança Global, com destaque ao papel dos OM na área educacional, acompanharam esse ritmo com foco em criar demandas técnicas.

Apesar da ampliação dos conceitos, práticas e forma de atuação das instituições de governança e Governança Global, destacamos o que Rhodes (1996) analisou enquanto características comuns da governança: interdependência entre organizações (a alteração das fronteiras do Estado significa que as fronteiras entre os setores público, privado e voluntário tornaram-se incertas e difusas); interações contínuas entre os atores da rede motivadas pela necessidade da troca de recursos e da negociação de propósitos compartilhados; as interações em jogo estão enraizadas na confiança e reguladas por regras negociadas e acordadas pelos participantes da rede; há um grau significativo de autonomia em relação ao Estado.

A governança em âmbito global das interconexões econômicas e humanas entre os atores transnacionais produziu a *comunidade solidária*. As novas governanças das ações oriundas dessas articulações em nível global contribuíram para a harmonização de interesses de governos, de Capitais nacional e internacional. À título de exemplo, a UNESCO implementou, conforme Motta (2012, p. 269), uma série de estratégias que envolvia uma perspectiva de *educação para o conformismo*, no sentido de “legitimar o discurso de crescimento e desenvolvimento econômico e social nos países de capitalismo dependente” (MOTTA, 2012, p. 269).

Afere-se, com o estudo da literatura e das reformas analisadas, que essas interações múltiplas, redes e interdependência têm como eixo estruturador a dependência da hegemonia global e das agendas internacionais e da governança, condicionada de contínua interação entre organizações multilaterais, agências internacionais, agentes intergovernamentais e não-governamentais, corporações e empresas multinacionais, fundações e consultores educacionais.

Preconizou-se o associativismo entre particulares, o colaboracionismo, com forma de responsabilidade social e a solidariedade, mas que ao envolver atores, globais e nacionais, demonstra a transferência de responsabilidade, ao qual o processo de redefinição do espaço público estatal e sua ‘publicização’ ganham sustentação com o denominado terceiro setor e diversos atores globais, regionais e locais.

Como sugere Robertson (2012a, 2012b, 2012c), esses diversos ‘atores globais’, sob a justificativa de que seria necessário ‘modernizar’ os sistemas educacionais para atender o recente projeto de desenvolvimento das “economias baseadas no conhecimento” e os “desafios do Século XXI”, passaram a envidar uma série de iniciativas, com o fim de reajustar as inadequações manifestadas nas intervenções neoliberais desde 1980, não no sentido de estabelecer qualquer superação positiva à pobreza, a expansão educacional e atingir os acordos internacionais, mas na perspectiva de empreender um novo esforço para os fins que se almejava.

Uma rede densa de OM interage e compete para promover seus discursos educacionais e soluções de políticas preferenciais no campo da política educacional global. As OM desempenham um papel-chave nos processos de definição da agenda do campo da política de educação global, na articulação entre políticas locais, nacionais e globais. Trata-se de uma nova forma de governação, em um espaço global, em que as políticas educacionais são determinadas por um sistema internacional, principalmente pelas OM.

As OM são conceituadas como transmissoras-chave de pontos de vista particulares da educação e da reforma educacional, basicamente instrumentais e orientadas para o mercado, para contextos nacionais (VERGER, 2018). Por intermédio de empréstimos e condicionalidades neles embutidas, esses atores conseguem participar da “[...] definição da política a longo prazo, prioridades educativas nacionais, e, igualmente, como os problemas se colocam e se equacionam” (FONSECA, 1998; TEODORO, 2001).

Barnett e Finnemore (2004) categorizam em três os tipos de ações dos OM em políticas e técnicas na organização da agenda global, quais sejam: primeiro, classificar o mundo, por exemplo, estratificar países de acordo com seu nível de desempenho em avaliações internacionais, e, assim, coloca-se os governos sob pressão para introduzir reformas educacionais; em segundo lugar, corrigir significados no mundo social, por exemplo, definir qualidade educacional e qualidade sob a forma de indicadores e referenciais; e, articular e divulgar novas normas, princípios e crenças, por exemplo, espalhando o que consideram “boas” ou “melhores” práticas no desenvolvimento educacional. Em geral, o poder das OM envolve a sua capacidade de definir as principais prioridades e objetivos da mudança educacional, bem como quais os principais problemas que os sistemas educacionais devem tentar abordar.

Esses tipos de ações de atuação supracitadas alinham-se na inclinação de uma extensa produção de mecanismos de governança, envolvendo a efetivação de grupos de trabalhos, realização permanente de eventos, veiculação de campanhas e programas com fins de *expertise* com *advocacy* e *accountability*, produção e gestão de dados, viabilização de estratégias globais e regionais. Devido à mudança de perfil da agenda global, Joseph Nye aborda novas categorias: *hard power*, *soft power* e *smart power*. O primeiro engloba formas tangíveis de poder, como território, poder militar, capacidade industrial, limites, aspectos geográficos e demografia. A segunda é sobre cooptação e persuasão, por exemplo, economia, saúde, cultura, ideologia e tecnologia. E a terceira se refere à capacidade do Estado de equilibrar o uso de ambos via atração e persuasão (NYE, 2001).

Para a análise em desenvolvimento nesta tese, o *soft power* e *smart power* se fazem fundamentais na compreensão da atuação e a relação entre países e outras organizações, sejam elas nacionais, ligadas a sociedade civil organizada, ou as transnacionais. Nye (2004) analisa que o *soft power* determinaria a “habilidade de influenciar o comportamento dos demais com o objetivo de conseguir o que se deseja” (NYE, 2004, p. 2). O *soft power* não é um poder de uso restrito apenas às instituições e governos de Estados, mas também que pode ser criado, planejado e utilizado a despeito da vontade do Estado, por meio da sociedade civil, do Terceiro Setor e de outros atores não-estatais. Empresas, universidades, fundações, igrejas e outros grupos não governamentais podem desenvolver seu próprio *soft power*, para influenciar positivamente ou negativamente as estratégias e políticas de relações exteriores de um Estado (NYE, 2004, p. 17).

Tem por modelo de atração a criação de agendas comuns entre Estados e outros atores. Utiliza-se de mecanismos como valores, cultura e políticas institucionais, sendo os instrumentos principais da diplomacia em suas várias formas (pública, bilateral, multilateral). Somada a esse nível de poder, no *smart power* busca-se a manutenção da hegemonia com práticas traduzidas em recursos e estratégias eficazes de difusão de influência (NYE, 2011). Essa agenda ideológica, segundo Carnoy e Rhoten (2002), está cada vez mais amarrada não somente a forças econômicas globais, mas a “instituições internacionais que promovem estratégias particulares para a mudança educacional” (CARNOY; RHOTEN, 2002, p. 2).

Apesar do perfil consensual da agenda de cooperação internaional, como vários acordos e declarações publicados, Dale (2007) esclarece que a imposição designa um processo de natureza compulsória, com forte pressão exercida externamente pelo estabelecimento de metas, como ocorre, por exemplo, com as condicionalidades que acompanham os empréstimos do Banco Mundial (SHIROMA, 2020). O Banco Mundial é um dos mais importantes

organismos reguladores do sistema capitalista, na busca a transnacionalização do conhecimento e da *expertise*, usando uma comunidade de especialistas disponíveis para prestar serviços em um processo no qual há uma forte confluência de financiamento para pesquisa e para a educação.

Estes organismos financeiros incentivam práticas de governança com a tese de melhora aos países em suas condições de desenvolvimento econômico e social. ‘Boa governança’ é, portanto, a combinação de boas práticas de gestão pública, nos dizeres do FMI e BM e se tornou requisito para países em via de desenvolvimento receberem recursos econômicos e apoio técnico.

Para exercer essa boa governança, nos últimos anos, contrapondo-se à perspectiva monolítica da imposição *top-down*, Dale (2007) apresenta um leque de mecanismos adotados para explicar a organização da agenda entre países: empréstimo, aprendizagem, transferência, harmonização, disseminação, standardização, interdependência e imposição. O Quadro 13 demonstra esses efeitos externos sobre as políticas nacionais.

QUADRO 13 – MECANISMOS ADOTADOS PARA EXPLICAR A ORGANIZAÇÃO DA AGENDA EXTERNA SOBRE POLÍTICAS NACIONAIS

CARACTERÍSTICAS DOS MECANISMOS DE EFEITO	MECANISMOS DE EFEITOS EXTERNOS							
	EMPRÉSTIMO	APRENDIZAGEM		HARMONIZAÇÃO	DISSEMINAÇÃO	ESTANDARIZAÇÃO	INTERDEPENDÊNCIA	Imposição
		Normal	Paradigmática					
Natureza do relacionamento	Voluntário	Voluntário	Formalmente voluntário	Formalmente voluntário	Formalmente voluntário	Formalmente voluntário	Voluntário	Compulsório
Explicitação do processo	Explícito	Variável	Explícito	Explícito	Pouco explícito	Explícito	Explícito	Explícito
Escopo	Processo particular da política	Parâmetros reconhecidos / processo de política	Processo de política e objetivos	Políticas múltiplas	Políticas múltiplas	Políticas múltiplas	Objetivos da Política	Objetivos particulares da política
Local de viabilidade	Nacional	Nacional	Externo	Organizações Regionais	Externo/Nacional	Fóruns internacionais	Herança comum da humanidade	Organizações Internacionais
Processo	Imitação	Aprendizagem	Ensino	Acordo coletivo	Persuasão/configuração da agenda	Condição de adesão	Persuasão	Aproveitamento
Partes envolvidas	Bilateral	Bilateral/internacional	Internacional	Multinacional	Internacional	Multinacional	Global estilo <i>bottom up</i>	Multinacional
Fonte inicial	Recedora	Comunidade política nacional	Modelo internacional	Coletivamente por membros	Organismos Supranacionais	Comunidade internacional	Sociedade civil global/ONG	Organismos Supranacionais
Dimensões de poder	Decisão consensual	Decisão consensual	Configuração da agenda/regras	Decisão consensual	Configuração da agenda	Regras	Configuração da agenda	Todas as dimensões
Natureza do efeito na educação	Direto (no setor ou organização)	Múltiplas	Múltiplas	Implícito - regime e setor	Direto – setor	relação direta - regime e setor	Indireto – regime direto e Organizações múltiplas	Indireta – Regime
Exemplo na educação	Um computador por aluno - Brasil, Argentina, Espanha e Peru	Teoria do Capital Humano	Aumento de cobranças para a educação	Tratado de Assunção - Mercosul	OCDE/ONU	Orientações da UNESCO; Declaração da ONU sobre direitos humanos	Currículo/Empréstimos	Empréstimos para a educação via BM/FMI

Fonte: adaptado de Dale (1999) e Lunardi (2018).

A similaridade nas políticas não é resultado apenas do endividamento direto aos acordos internacionais, muitas vezes analisados como mandatórios, mas integram correntes discursivas internacionais, organismos intra e supranacionais e participam de processos de formação de consenso, observação e imitação. Em sua maioria, o resultado desse processo tem por base de implementação as melhores práticas com base em indicadores e *benchmarking* (AZEVEDO, 2014).

Dos elementos apresentados no quadro 13 sobre os mecanismos adotados para explicar a organização da agenda internacional e suas relações entre países, com o estudo da Governança Global e suas mudanças no cenário multilateral, pode-se demarcar mais três campos importantes, com base em Cowen (2006): 1a transferência: ideia ou prática ou instituição educacionais que se move de um lugar para outro, além dos limites internacionais legais; tradução/recontextualização – o problema duplamente osmótico⁵⁷ da inclusão de ideias, princípios, políticas e práticas educacionais em um lugar e de inseri-los/ajustá-los em outro contexto social; transformação do fenômeno, educacional, à medida que cresce socialmente, osmoticamente nesse novo contexto social.

Nesse interim, OM se tornam facilitadores de processos de difusão e transferência de políticas, que discutiremos no próximo item.

3.2 AS ORGANIZAÇÕES MULTILATERAIS COMO FACILITADORAS DA DIFUSÃO E TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS

Embora a multiplicação das orientações internacionais para a criança e a educação tenha aumentado no limiar do século XXI em diante, a primeira infância torna-se terreno particularmente favorável ao cumprimento das políticas reformistas e economicistas das organizações internacionais, com procedimentos configuradores “[...] de uma administração simbólica da infância” (SARMENTO, 2003, p. 4), que se inicia pela organização de uma agenda comum para os países.

Pela influência de uma racionalidade técnica internacional, os OM atuam como mediadores de Governança Global enquanto especialistas científicos capazes de criar soluções educacionais para todos os contextos, interpretando e traduzindo o discurso educacional global,

⁵⁷ Osmótico é um adjetivo que deriva da palavra *osmose* que busca equilíbrio entre partículas celulares. Ao processo existe um corpo que tem maior influência sob o outro, ou seja, no campo da política, pode-se entendê-lo como aquele que tem maior poder e faz pressão sobre outro campo. Assim, ao fazer a pressão, busca harmonizar/equilibrar contextos diferentes, como é o caso da relação multilateral e os países.

“por meio de um processo de supersimplificação, em propostas educacionais universais práticas” (BEECH, 2012, p. 425). Nessa direção, Valle (2015) também destaca o papel implícito das recomendações internacionais propaladas pelos OM aos países, em que:

Sem a intenção de impositiva, esses documentos marcam a tendência a seguir e oferecem pistas para o caminho a ser percorrido em direção aos objetivos educacionais que devem ser compartilhados por todos os países, independentemente de suas diferenças culturais, ideológicas ou econômicas. Também podem ser entendidos como linhas estratégicas de poder implícito (VALLE, 2015, p. 12).

Mesmo que exerça, por meio de documentos de orientação aos países, o poder de forma implícita, em contrapartida, os OM interferem significativamente no setor educacional, tornando-o sujeito a reformas e intervenções contínuas, constituindo-se em uma das maiores autoridades dentro da governança educacional global. Segundo Culpi (2018) Organizações Internacionais Governamentais (OIGs) como agências da ONU e do Banco Mundial são canais para auxiliar o desenvolvimento de soluções conjuntas a problemas globais, que podem promover a formação de um regime internacional - que se refere a um conjunto de normas e regras em uma área técnica - o qual incentiva a harmonização. Dentro dessas OIGs, ao qual tratamos de OM nesse estudo, pode ocorrer a formação de um conhecimento consensual que induz à transferência.

Dolowitz e Marsh (2000) destacaram que as Organizações Internacionais têm tido um papel crescente

[...] 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 (DOLOWITZ; MARSH, 2000, p. 11).

O papel dos OM é a de fornecer informações e conhecimento técnico, bem como de permitir as trocas de ideias entre tomadores de decisão, tornando-se um espaço de difusão. Barnett e Finnemore (2004) e Hawkin, Darren e Wade (2006) consideram as organizações internacionais como atores centrais no processo de produção de políticas, em função da interação estratégica desses agentes com os Estados e outros atores.

Culpi (2018) assinala que OM se envolvem na mediação política “funcionando como arenas, onde todo tipo de experiência pode ser transmitido e comparado, onde ideias são geradas e compartilhadas” (CULPI, 2018, p. 63). Esta função das OM será central para a pesquisa, a

medida que se defende que OM, em especial agência da ONU, pode atuar como difusores, orientadores e transferidores de políticas.

Com a flagrante influência dessas Organizações na definição das agendas educacionais dos Estado-nação, concebida pelos autores como o engendramento de um projeto de governança transnacional, influenciada por diferentes níveis, bem como pelos estruturas de *smart power* e *soft power*, as políticas educacionais, têm evidenciado que os Estados nacionais não foram suplantados dos processos de governança, mas, diferentemente disso, constituem “um importante nó nas redes” (SHIROMA; EVANGELISTA, 2014, p. 24).

A relação entre Estado e políticas públicas é, portanto, dinâmica, uma vez que o Estado em contextos sociais, econômicos e políticos distintos podem ora assumir características restritas, ora ampliadas com as novas formas de sociabilidade. O' Donnell (1981) fornece elementos para a compreensão dessa relação: se, inequivocamente, o Estado capitalista acomoda um modelo particular de políticas públicas, ele é também por elas influenciado. A sucessão de agendas de diferentes governos configura o mapa de governabilidade do Estado.

Deste modo, um modelo global de educação é uma estratégia que, por meio do verdadeiro conhecimento e de algumas ideias sobre o que é uma boa educação, se propõe a resolver a maioria dos problemas educacionais nos mais diferentes contextos locais, estabelecendo um poder implícito que se exerce por meio de um *discurso educacional global* (BEECH, 2012).

Shiroma (2020) demonstrou que práticas são difundidas em acordos de cooperação e em espaços de [...] circulação de conhecimento potencializado pela internet, mídia e redes sociais, eventos políticos e científicos, as ideias têm portadores de diferentes calibres que, conforme seus interesses, patrocinam e aceleram sua difusão (SHIROMA, 2020, p. 2). Por meio desses acordos e eventos, há crescente participação de OM na formulação de políticas nacionais que muda o seu papel indutor de reformas, os colocando como operacionalizador da política junto aos países, por meio aporte financeiro, assessorias para implantação, mensuração, dados e informações estatísticas, serviços de comparações, por meio dos quais essas agências tentam mostrar sua *expertise* se constituindo em importantes atores na Governança Global na transferência e aprendizagem de políticas, em que “as transferências de ideias ou programas são sustentadas por processos de aprendizagem anteriores e mais profundos” (STONE, 2000 p. 9).

“Desembrulhar e abrir” esses eventos transnacionais é fundamental para se ir além da análise de políticas públicas baseadas no território. De fato, várias dinâmicas de transferência de políticas ocorrem nesses espaços transnacionais que não possuem

territorialidade específica. Nesses eventos, os agentes de transferência defendem modelos e práticas, que são legitimados por meio de prêmios e outras formas de reconhecimento. Os agentes mobilizam recursos para a implementação da política, redes são estabelecidas, princípios são discutidos e negociados, documentos de cooperação são assinados e importantes declarações são feitas. Apesar dessas dinâmicas, poucos estudos concentraram esforços para analisar esses espaços, e é necessário “abrir a caixa” dessas arenas transnacionais para entender por que algumas políticas estão circulando mais do que outras, quem são os atores que promovem políticas em nível global e como ocorre a tradução das políticas (OLIVEIRA; PAL, 2018, p. 207).

Ademais, dentro das Organizações Internacionais podem ser encontradas comunidades epistêmicas. Em relações internacionais e em políticas públicas, a perspectiva sobre aprendizagem tem sido associada às comunidades epistêmicas transnacionais e às coalizões de defesa. Haas (1992, p. 3) define comunidades epistêmicas como: “uma rede de profissionais com reconhecido conhecimento especializado e competência num determinado domínio e autoridade para adquirir reconhecimento relevante sobre as políticas públicas sob seu domínio”. Assim, o conhecimento torna-se uma importante fonte de poder, pois é produzido um consenso baseado na opinião de especialistas sobre um tema, o que legitima a política. O conhecimento torna-se uma importante fonte de poder, pois é produzido um consenso baseado na opinião de especialistas sobre um tema, o que legitima a política.

O modelo desenvolvido por Weyland (2004) é central para a presente tese pois estabelece os mecanismos causais para a propagação de ideias como formas de inovação política, com ênfase sobre o papel das organizações. Segundo o autor, os mecanismos que explicam a transferência são: pressões de agentes externos e difusão pela normatividade. A respeito das pressões externas como sendo motivadoras da importação de ideias, Weyland (2004) defende que importam, porém não são decisivas. Para o autor, a difusão de políticas não resulta principalmente da coerção externa, pois os agentes externos nem sempre definem decisões domésticas, apenas restringem as opções disponíveis. Logo, OM influenciam os tomadores de decisão não de modo impositivo, mas a partir do convencimento de que a ideia difundida é a melhor opção.

Nesse sentido que a próxima seção analisa documentos de OM e experts, globais e regionais, da organização de uma agenda de ações, compreendendo os processos harmonização, disseminação, transferência, standardização, interdependência e imposição. Esses fatores internacionais constituídos por forças político-econômicas, para regular os sistemas educativos para a primeira infância latino-americanos, “[...] estão a tornar-se crescentemente elaborados através de agendas estabelecidas pela economia política global e não como problemas localmente percebidos” (DALE, 2004, p. 441).

O desencadeamento de várias reuniões e desenvolvimento de diversas ações e programas, foram baseadas nas evidências das condições impróprias de vida de grande parte das crianças na atualidade. No caso da Infância e da Educação Infantil, foi organizada uma agenda via UNESCO, UNICEF e Banco Mundial, com ações centradas em Educação e Cuidados na Primeira Infância (ECPI) e o Desenvolvimento da Primeira Infância (DPI)⁵⁸.

A organização de um contrato social vinculado ao pensamento da consciência internacional para a infância em algumas declarações e convenções, quais sejam: Documentos Setoriais do Banco Mundial, Convenção sobre os Direitos da Criança (UNICEF, 1989), na Cúpula Mundial para Crianças (ONU, 1990) e na Declaração Mundial de Educação para Todos (UNESCO, EPT, 1990) – anterior a Cúpula da Pobreza (1992). Posteriormente, tem destaque nos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ONU, 2000) e Ação de Dakar (UNESCO, 2000), além do compromisso hemisférico de Educação Infantil (OEA, 2007), Objetivos Educacionais 2021 (OEI, 2010), Compromisso de Incheon com a Educação 2030 (2015) e os Objetivos do Milênio Sustentável (ODS, 2015).

A próxima seção busca, assim, analisar determinações, implicações e mediações entre os processos de Governança Global -regional e a constituição de iniciativas políticas endereçadas à questão da Educação da Infância e quais pontos estratégicos para a ação regional organizadas pelas políticas de governança.

⁵⁸ O primeiro termo remete-se a nomenclatura utilizada pela UNESCO e outros organismos ideológicos, e o segundo integram os escritos do Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento. A partir deles, outros coletivos multilaterais ou não absorvem os termos. Nesse sentido, o primeiro integra uma pauta econômica-social e o segundo biológico-econômico, desde a década de 1990 por meio de relatórios orientadores e atualmente avaliado pelo System Assessment and Benchmarking for Education Results (SABER) (WORLD BANK, 2010). Em vários momentos e documentos, são usados complementarmente por utilizar as mesmas estratégias e finalidades de ação. ECPI/DPI, é o direito à educação e a proteção. Essas expressões refletem “inclui todas as modalidades que garantem a educação e cuidado das crianças com idade inferior à da escolaridade obrigatória, seja qual for a estrutura, o financiamento, os horários de funcionamento ou o conteúdo dos programas. (UNESCO; OCDE, 2002, p. 13). Essas modalidades não são consideradas somente as ações de educação, mas também as que se relacionam à saúde, ao apoio à família, ao emprego e à integração social da criança. Educação e cuidado ocorrem em instituições – ou fora delas – antes do período de escolarização obrigatória e se consideram os serviços que fazem esse atendimento.

4 PRIORIDADES DA PAUTA SOBRE EDUCAÇÃO DA INFÂNCIA NO ÂMBITO DA GOVERNANÇA GLOBAL E REGIONAL

Por todo arcabouço teórico desenvolvido, a quarta seção tem por objetivo analisar as propostas sobre a Educação da Infância convergentes nas agendas de Governança Global e regional pelos documentos dos Organismos Multilaterais. Dessa forma, para aprofundarmos a análise dos processos interativos envolvendo a governança de uma série de ações direcionadas à Educação Infantil e Educação da Infância, valorem-nos da perspectiva da governança já que OM tem países membros a quem reformas são endereçadas e compromissos são acordados, exercendo “autoridade e se envolvem em ações políticas através das fronteiras dos Estados nacionais” (KEOHANE, 2004, p. 120).

A agenda global compreende a elaboração de uma vasta gama de documentos que alimentam permanentemente as ‘partes interessadas’ com as ‘orientações’ sobre as prioridades políticas; apoio especializado por meio de consultorias e assessorias técnicas aos países interessados no desenho e implementação de políticas; divulgação das recomendações sobre políticas docentes por meio da participação dos consultores em eventos e congressos, publicação de livros e demais produções; realização de parcerias com instituições do setor privado; realização de reuniões, encontros e seminários, congregando chefes de Estado e ministros para ouvirem interpretações dos consultores sobre os imperativos de se atingir as metas educacionais e ampliar o diálogo sobre as diretrizes da estratégia, em busca de avançar na convergência de agendas e ações (BRITO NETO; SHIROMA, 2015).

Todas essas características integram as transformações societárias, políticas e econômicas das reformas do período analisado na Seção 3, e, portanto, se faz fundamental analisar determinações, implicações e mediações entre os processos de Governança Global - regional e a constituição de iniciativas políticas endereçadas à questão da Educação da Infância e quais pontos estratégicos para a ação regional organizadas pelas políticas de governança.

Compreende a agenda de Governança Global a ser examinada em dois pontos: a agenda global do Banco Mundial e a agenda das agências vinculadas à ONU, com destaque a UNESCO e o UNICEF; e, da agenda regional do Banco Mundial, BID, agências regionais latino-americanas ligadas à ONU, com destaque a Orealc/UNESCO, OEA e OEI. No levantamento dos documentos internacionais, em nível global, verificou-se o protagonismo dessas instituições em proposições estratégias de controle simbólico da educação e da infância na construção de uma agenda estruturada para a etapa educativa.

Esse controle simbólico é formado, com base nos estudos de Bernstein (1990), de um

campo formado por agências e agentes que se especializam em códigos discursivos no seu domínio. No caso da educação para a infância, as agências internacionais globais e regionais, organizam uma agenda e moldam as políticas e regulam as práticas através da determinação do que é concebível e exequível. Assim, as próximas unidades do texto procuram evidenciar e examinar essas práticas discursivas, suas intencionalidades e modos de execução das políticas.

4.1 AGENDA GLOBAL: INTENCIONALIDADES DO BANCO MUNDIAL E DAS AGÊNCIAS SOCIAIS-EDUCACIONAIS DA ONU

A construção de uma agenda global envolve um referencial global, ou seja, elaborar uma política pública significa construir uma imagem da realidade na qual o Estado intervirá em âmbito supranacional. A agenda global, como vimos, tem se intensificado pelo processo de globalização das últimas décadas e ocasionou mudanças cujos efeitos repercutiram ao redor do mundo, ampliando a percepção de que fazemos parte de uma comunidade global e, portanto, do compromisso de partilhar valores universais e solidariedade entre os povos para o enfrentamento de problemas comuns.

O relacionamento mundial atual incide da necessidade de um modelo de governança em âmbito global para a resolução de problemas que atingem todos os governos nacionais, como a pobreza, desenvolvimento econômico, atendimento educacional como mola do desenvolvimento social e econômico. Neste contexto, destaca-se o papel da ONU e do Banco Mundial no desenvolvimento de políticas em diversas áreas por meio da organização de conferências, encontros e agendas, que por vezes atuam produzindo as pautas (agenda setting); a produção das soluções ou alternativas; a decisão no sentido próprio (policy formulation); a implementação ou como implementar as políticas; como avaliar (policy evaluation) (MULLER; SURREL, 2004).

4.1.1 Agenda do Banco Mundial

As proposições políticas de Desenvolvimento da Primeira Infância advém da pauta do Banco Mundial, desde a década de 1970. No mapeamento realizado no sítio eletrônico do Banco, encontram-se recomendações à Educação da Infância nos Documentos Setoriais de Educação formulados pelo Banco Mundial (1974, 1980, 1995, 2000, 2005, 2011). Além disso, o Banco Mundial tem, via sua rede de consultores, a difusão das ideias do Banco em outras publicações, como estudos financiados pelo Banco, eventos que possibilitam a divulgação das

proposições políticas de Desenvolvimento da Primeira Infância para um público decisivo no processo de formulação, implementação e avaliação das mesmas (DENBOBA et al., 2014a, 2014b, 2014c; EVANS; KOSEC, 2011; GAAG; TAN, 1998; MYERS, 1992; NAUDEAU et al., 2011; SAYE, WODON, 2014; VEGAS, SANTIBÁNEZ, 2009; YOUNG, 1996).

No documento de 1974, há uma aproximação com o desenvolvimento da primeira infância, articulado aos pontos de entrada estratégicos de investimento relacionados à educação de pais e nutrição das gestantes e de seus filhos (BANCO MUNDIAL, 1974). Em 1980, no documento intitulado *Education: sector policy paper*, destacou como Pontos de entrada estratégicos de investimento programas de nutrição, de saúde, de desenvolvimento social na “primeira infância”, destacando também o papel da pré-escola, de programas de educação de pais sobre saúde, nutrição e vida familiar (BANCO MUNDIAL, 1980).

Na década de 1990, a publicação do documento *Prioridades y estrategias para la educación: estudio sectorial del Banco Mundial* (BANCO MUNDIAL, 1995) marcou o início da concessão de empréstimos para o desenvolvimento das crianças na primeira infância, de forma direta no documento como linha estratégica a ser seguida e como estratégia de financiamento pelo Banco. Uma das orientações do documento diz respeito ao papel da educação e a importância desta gerar sinergias com os outros setores, como de nutrição e saúde na formação do capital humano.

Los gobiernos y las poblaciones de casi todos los países necesitan prestar más atención a la educación. La educación incumbe normalmente al ministerio de educación, y a veces también a un ministerio de educación superior, y los demás sectores del gobierno tienden a dejarlos en sus manos. Este método carece de visión por tres razones: (a) El cambio constante en las economías y los mercados laborales es actualmente un fenómeno normal, resultado de la permanente reforma económica y del adelanto tecnológico, que requiere prestar renovada y permanente atención a las inversiones tanto en capital físico como en capital humano. (b) La tasa de rentabilidad de las inversiones en educación es alta comparada con la de otras inversiones. (c) Existen importantes relaciones sinérgicas entre las inversiones en educación y otros aspectos de la formación de capital humano, especialmente la nutrición, la salud y la fecundidad (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 67).

A educação dos pais também se faz presente no documento, sobretudo aquelas que vivem em situação de pobreza, pela falta de serviços de saúde desde o pré-natal, de higiene, de nutrição adequada e nutritiva, de estimulação dos pais que afeta diretamente no desenvolvimento das crianças:

Los estudios sobre los factores determinantes del ingreso demuestran que el ambiente familiar que rodea al niño en sus primeros años de vida cumple un papel muy

importante en el desarrollo de su capacidad intelectual. Por ejemplo, los niños en edad preescolar que provienen de grupos socioeconómicos más bajos obtienen resultados considerablemente inferiores en las pruebas de desarrollo de la capacidad cognoscitiva que los provenientes de grupos de ingresos más altos (Selowsky 1980a). Esas diferencias se pueden atribuir a la malnutrición, a la falta de higiene y de servicios de salud, a la falta de estímulo por parte de los padres y a otras deficiencias ambientales que rodean a los niños que viven en la pobreza (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 10).

Além disso, o documento (BANCO MUNDIAL, 1995) abordou a importância de se investir em políticas integradas de desenvolvimento infantil desde o período de gestação, conforme os estudos referenciados pelo Banco Mundial.

También se ha demostrado que las intervenciones en la primera infancia (como el suministro de servicios de salud, educación y nutrición) pueden producir un efecto favorable en la vida de los niños de familias pobres (Halpern 1986). Se han hecho varios intentos por igualar las oportunidades de los niños procedentes de medios desfavorecidos, pero éstos generalmente se inician demasiado tarde en la etapa de desarrollo del niño. Las investigaciones demuestran que a los tres o cuatro años de edad, los niños ya están condicionados por las deficiencias ambientales de su vida familiar (Selowsky 1980b, Young 1994). En consecuencia, se necesita invertir más en programas diseñados para fomentar el crecimiento y el desarrollo de los niños, iniciarlos a una edad temprana (Myers 1992), y de allí en adelante mantener las ventajas que proporcionan esas intervenciones precoces (BANCO MUNDIAL, 1999, p. 10).

Observa-se que o interesse do Banco Mundial pelas políticas de DPI articula-se aos Pontos de entrada estratégicos de investimento baseado em Programas domiciliares baseados na educação de pais e mães sobre a saúde, a nutrição e a higiene nos primeiros anos de vida e em vias intersetoriais. Essa concepção fica mais evidente no Documento Setorial de Educação, intitulado *Estrategia sectorial de educación* (BANCO MUNDIAL, 2000), ao orientar o investimento dos países em programas intersetoriais que envolvam a educação, nutrição e saúde, que contribuam para resolver as deficiências de aprendizagem e de êxito escolar, em parceria com a Direção Setorial de Saúde, Nutrição e População do Banco Mundial, BID, UNESCO, UNICEF e organizações não-governamentais.

Los problemas que sufren los niños pobres en sus primeros años, como desarrollo físico y mental deficiente y la falta de preparación para la escuela, son precursores del redimiento académico insuficiente, las tasas de abandono elevada, el analfabetismo funcional, la poca productividad en la fuerza de trabajo, e incluso la delincuencia y la dependencia de la sociedad. Programas para resolver estos importantes deficiencias son fundamentales para el aprendizaje de los niños y su éxito en la vida. El desarrollo del niño en la primera infancia – que comporta una combinación de elementos de distintos sectores como la enseñanza preescolar, la nutrición y la atención básica de la salud, en los que intervienen los niños y sus padres y otros encargados de su cuidado – tiene un papel fundamental en la interrupción de los ciclos intergeneracionales de inequidad y en la mejora del rendimiento educativo,

siempre que vaya seguido por intervenciones que se mantengan después de los primeros años (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 34).

Para tanto, o Banco orientou a construção de programas formais e informais de saúde, nutrição e estimulação integrados em creches domiciliares ou baseados em centros de caráter não-institucionalizado de educação infantil; educação de pais; educação através dos meios de comunicação dirigidos aos pais e dirigidos às crianças; e formação dos profissionais encarregados dos serviços de atenção à criança.

No documento *Education sector strategy update: achieving education for all, broadening our perspective, maximizing our effectiveness* (BANCO MUNDIAL, 2005) vincula a educação, novamente, à agenda de desenvolvimento econômico, propondo ajudar a integrar a educação nas estratégias econômicas nacionais. Para o Desenvolvimento da Primeira Infância, propõe, novamente, intervenções integradas de educação, saúde, nutrição, promoção do desenvolvimento social e cognitivo de crianças de zero a seis anos de idade.

Em 2007, a instituição publicou importante estudo, intitulado *Early Child Development From Measurement to Action International Bank for Reconstruction and Development*, específico para a primeira infância (BANCO MUNDIAL, 2007). O item *Desenvolvimento da Primeira Infância: Aumentando a Conscientização e Investimentos* demarcou que os programas de crescimento e desenvolvimento de crianças pequenas (idades 0-6 anos), são o “melhor investimento para desenvolver o capital humano necessários para o crescimento econômico” (BANCO MUNDIAL, 2007, p. 70, tradução nossa), haja vista que os programas para a etapa, sintetizando o estudo do Banco: são base da formação de capital humano; tem a maior taxa de retorno no desenvolvimento econômico; a maneira mais econômica de *reduzir a pobreza e promover crescimento econômico*.

Para tanto, enfatiza os tipos de suporte e opções alternativas para programas de DPI, com rede de cooperação multinível:

O suporte para programas de DPI é necessário para pais, comunidades, clínicas, organizações não governamentais (ONGs), outros locais e instituições regionais e instituições sociais e governamentais maiores departamentos. Opções alternativas de DPI: Uma gama completa de opções deve estar disponível para crianças, pais e comunidades. Ter alternativas e opções complementares econômicas reduzirão o custo geral do DPI programas e aumentarão o acesso a esses programas de DPI por parte dos pobres e/ou crianças e famílias rurais (BANCO MUNDIAL, 2007, p. 213, tradução nossa).

Além disso, enfatiza a atuação da sociedade civil formas cooperativas “criativas” de financiamento em alguns países da Ásia e Pacífico, Europa e Central, Ásia, América Latina e Caribe, Oriente Médio e Norte África e África Subsaariana:

A Indonésia está explorando o financiamento público de iniciativas voltadas para a comunidade Programas de DPI.

O Brasil está fazendo parceria com fundações e bancos privados para construir capacitação em cuidadores de DPI.

O Open Society Institute continua a fornecer financiamento catalítico e assistência em 30 países.

Jamaica está iniciando legislação e políticas para estimular o financiamento para o desenvolvimento da primeira infância.

A República Dominicana estabeleceu um Fundo Competitivo para inovações educacionais (BANCO MUNDIAL, 2007, p. 258, tradução nossa).

O Banco Mundial (2007) destaca o trabalho com a educação para a infância no Brasil na publicação, como um exemplo a ser seguido a partir de práticas de sucesso baseadas em evidências. O programa em evidência foi o “Fundo do Milênio do Brasil para a primeira infância/ *Brazil’s Millennium Fund for Early Childhood*” (BANCO MUNDIAL, 2007, p. 215), desenvolvido pelo Banco em parceria com o UNICEF e UNESCO, aos estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina⁵⁹. O objetivo era que um fundo poderia galvanizar a participação do setor privado e aumentar o nível de esforço e investimento no desenvolvimento da primeira infância, sobretudo, “fornecer pequenas doações a comunidades e organizações não-governamentais (ONGs) para estabelecer e manter serviços de DPI de qualidade para crianças pequenas” (BANCO MUNDIAL, 2007, p. 216, tradução nossa) em *instituições comunitárias, filantrópicas ou pública*.

Essas instituições promoveram, além do trabalho direto com as crianças, parcerias para treinamento para professores, coordenadores e diretores de creches e pré-escolas selecionadas e desenvolveram materiais pedagógicos e equipamentos relevantes para a educação e cuidado.

Por fim, ressalta que a parceria do setor privado e o poder público a nível local, facilitado pela cooperação internacional, é basilar para garantir que as iniciativas de DPI, e que são exemplos a ser expandidos regional e nacionalmente em todo o Brasil. Encoraja aos países o exemplo brasileiro em que o “papel crescente do setor privado brasileiro, em parceria com as comunidades locais e o governo, é particularmente **emocionante e encorajador**” (BANCO MUNDIAL, 2007, p. 221, tradução nossa, grifos nosso).

⁵⁹ Cachoeira do Sul, Canela, Guaíba, Montenegro, Sapucaia do Sul, Charqueadas, e Porto Alegre (RS); Chapecó, Itajaí, Joinville e Lages (SC).

Até aqui, os documentos analisados demonstram que mais que condições objetivas e requisitos técnicos, a adaptação e a institucionalização de novas políticas, eles disseminam, harmonizam e impõe o *que fazer, como fazer e quem faz/financia* as práticas de DPI que são fundamentais para o desenvolvimento econômico.

O que fazer e quem faz é explícito: Incrementou-se, notadamente, a participação de organizações da sociedade civil que integram redes sociais internacionais, regionais e nacionais e a disputa de hegemonia para realizar os programas de DPI em parceria com o nível local, haja vista que a educação para a infância geralmente encontra-se lotada em nível municipal/provincial. A legitimidade de redes de governança não está dada, precisa ser conquistada, negociada no âmbito do Estado *stricto sensu* e da sociedade civil (SHIROMA, 2020) e, no caso das orientações e estudos produzidos pelo Banco Mundial, a receita está pronta na busca de avançar na convergência de agendas e ações multilaterais.

Continuando no levantamento dos documentos, o último relatório Setorial de Educação localizado, publicado em 2011, intitula-se intitulado *Aprendizagem para todos: investir nos conhecimentos e competências das pessoas para promover o desenvolvimento, Estratégia 2020 para a educação do Grupo Banco Mundial*. Estabelece como objetivo ajudar todos os países a alcançarem a Educação para Todos e as metas de educação elencadas nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

A nova estratégia proposta pelo Banco centra-se na aprendizagem para todos, baseada em três pilares: investir antecipadamente, investir de forma inteligente e investir para que todos aprendam para além da escolarização, desde a primeira infância até ao mercado de trabalho. Em relação às políticas de Desenvolvimento da Primeira Infância, o documento reafirma as proposições do Banco de investimento na saúde pré-natal e em programas de educação e saúde, além de destacar os estudos científicos sobre o desenvolvimento cerebral e sua influência desde cedo.

A aprendizagem tem de ser encorajada desde cedo e continuamente, tanto dentro como fora do sistema escolar formal. A ciência emergente do desenvolvimento cerebral mostra que para se desenvolver adequadamente, o cérebro em crescimento de uma criança precisa ser acalentado muito antes do início do ensino escolar formal, aos 6 (seis) ou 7 (sete) anos. Os investimentos na saúde pré-natal e os programas de desenvolvimento na primeira infância, que incluem educação e saúde, são essenciais para realizar este potencial (BANCO MUNDIAL, 2011a, p. 6).

Para a implementação destas estratégias, o Banco Mundial atuará em três áreas específicas, segundo o documento: geração e intercâmbio de conhecimento (ferramentas de

avaliação e comparação do sistema; avaliação da aprendizagem; avaliação e pesquisa sobre o impacto); apoio técnico e financeiro (abordagem intersetorial ao desenvolvimento educacional; apoio técnico para fortalecer o sistema; financiamento orientado para os resultados); e parcerias estratégicas (agências da Organização das Nações Unidas; comunidade de doadores; organizações da sociedade civil) (BANCO MUNDIAL, 2011).

Afere-se que investir não existe proposta educacional para o desenvolvimento infantil para as crianças da primeira infância, mas sim a agenda de programas de educação e cuidado como as campanhas de nutrição, imunização e conscientização das famílias uma sobrevivência adequada na infância de maneira que também promova o desenvolvimento infantil, os governos podem ser capazes de estimular, a partir desse investimento, a garantia do crescimento de capital humano em suas crianças e para seus pais. Para tanto, parcerias com a sociedade civil são estratégias de ação, seja no financiamento ou na execução de programas, haja vista que orientou programas formais e informais de saúde, nutrição e estimulação integrados em creches domiciliares ou baseados em centros de caráter não-institucionalizado de educação infantil.

O Banco Mundial orienta o desenvolvimento da DPI em ações intersetoriais e em colaboração com a sociedade civil, buscando desenvolver o capital humano e a preparação para o ensino primário, em vistas a harmonizar o desenvolvimento social ao desenvolvimento econômico via educação, em programas e serviços educativos para a infância. A infância é vista, portanto, como etapa preparatória para que se tenha retornos na vida produtiva posterior, dentro da agenda do desenvolvimento econômico e não da agenda social educacional.

4.1.2 Agenda das agências vinculadas à ONU

A criação de uma agenda para a Educação Infantil na América Latina, mediada pelos Organismos Internacionais da ONU, não é nova. Alguns marcos do início do século XX podem ser mencionados: Declaração de Genebra sobre os Direitos da Criança, de 1924; Declaração sobre os Direitos da Criança, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1959; Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, também de 1966 (art. 10).

Contudo, o direito à educação como base dos direitos da criança é observado em 1989 na promulgação do pacto global conhecido como Convenção sobre os Direitos da Criança

(1989)⁶⁰. Aprovado como tratado internacional de direitos humanos em 20 de novembro de 1989, após dez anos de trabalho, com ratificação de 193 países. Na América Latina, tomou forma sob a "doutrina da situação irregular", que legitimava como ação diferenciada do Estado, de acordo com os recursos e capacidades, contaram com suas famílias para acompanhar crianças e adolescentes naqueles primeiros anos de desenvolvimento da vida adulta (MENDEZ, s/f).

Em comemoração ao vigésimo aniversário da Declaração dos Direitos da Criança de 1959, as Nações Unidas designaram 1979 como o Ano Internacional da Criança, cuja celebração programou inúmeras atividades preparatórias em colaboração com os Estados Membros e várias organizações não governamentais. Nesse contexto, em 1978 o Governo da Polônia apresentou à Comissão de Direitos Humanos da ONU a iniciativa de incorporar aos instrumentos internacionais de direitos humanos uma Convenção sobre os Direitos da Criança que, por seu caráter vinculante, representaria um claro avanço em relação a Declaração de 1959, o rascunho apresentado pela Polônia, basicamente repetia o conteúdo substantivo do documento de 1959, ao qual acrescentou um mecanismo de implementação. O Grupo se reuniu anualmente a partir de 1979, encerrando seus trabalhos em março de 1988. Naqueles anos, etapa conhecida como “primeira leitura”, os países membros e observadores do Grupo de Trabalho negociaram o conteúdo dos artigos da futura Convenção, a redação do qual foi aprovado por consenso, após ter sido submetido a uma revisão técnica pelo Secretariado-Geral das Nações Unidas, entre novembro e dezembro de 1988, o texto integral do projeto de Convenção foi levado a uma “segunda leitura”.

O texto final adotado pelo Grupo de Trabalho foi submetido à aprovação da Comissão de Direitos Humanos, que posteriormente o submeteu ao Conselho Econômico e Social (ECOSOC) para consideração e este último à Assembleia Geral da ONU. O processo terminou em 20 de novembro de 1989, data em que a Assembleia Geral aprovou por unanimidade a Convenção sobre os Direitos da Criança, que entrou em vigor em 2 de setembro de 1990. Importante destacar que os papéis e a influência dos atores institucionais variam significativamente nas diferentes etapas do processo, dependendo da redação, ratificação ou implementação da Convenção. Ao analisar as listas de participantes nas sessões realizadas entre

⁶⁰ “Em 1979, para celebrar o vigésimo aniversário da Declaração dos Direitos das Crianças e incentivar seu cumprimento, a Organização das Nações Unidas – ONU – proclama este ano como o Ano Internacional da Criança. Durante esse processo, o governo polonês propõe uma Convenção dos Direitos das Crianças, realizada, no entanto, somente em 1989. Esta Convenção articulou-se em torno do tema O melhor interesse da criança, sendo considerada um marco fundamental na história da constituição dos direitos das crianças” (CAMPOS, 2008, p. 58).

1981 e 1988 pelo Grupo de Trabalho encarregado de redigir a Convenção, confirma-se a presença dos mencionados atores: Estados, ONG e organizações não-governamentais internacionais (OING). A Tabela 1 apresenta os detalhes dessa participação durante o período 1981-1988.

TABELA 1 – N. DE ESTADOS, OING E ONG REPRESENTADAS NAS SESSÕES DO GRUPO DE TRABALHO ENCARREGADO DE REALIZAR A CDC, 1981-1988

Rep/Ano	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	SL/1988
Estados	27	28	35	28	47	37	40	48	65
OIG	1	3	2	2	2	2	3	4	8
OING	4	12	12	14	18	20	25	27	29

NOTA: A última coluna representa a sessão final em que foi realizada a “segunda leitura” (SL) do texto integral do projeto de Convenção.

Fonte: organizada pela autora a partir de dados da Cepal (2001).

Com a colaboração de certos governos como aliados estratégicos, como a Polônia, Estados Unidos, Canadá, Austrália e Dinamarca, junto a ONU e o UNICEF, as coalizões não governamentais introduzem vários assuntos na agenda internacional, ganhando cobertura da mídia, novos adeptos e declarações de princípios para orientar a proteção internacional do bem-estar infantil. Desta forma, durante a década de oitenta realizaram-se diversas conferências, seminários, reuniões de peritos e consultas com autoridades governamentais, culminando em várias recomendações nas quais alguns dos germes normativos que a Convenção recolhe, sintetiza, organiza e incorpora no seu articulado, quais sejam: as Regras Mínimas Padrão para a Administração da Justiça Juvenil (Regras de Pequim); a Declaração sobre Princípios Sociais e Legais Relativos à Proteção e Bem-Estar das Crianças, de 1986, com Referência Particular à Adoção e Colocação em Casas de Família, a nível nacional e internacional; e a Declaração sobre a proteção de mulheres e crianças em estados de emergência ou conflito armado, de 1984 (CEPAL, 2001).

Durante os anos 1981 a 1988 e, no texto final, com a segunda leitura, 10 países latino-americanos⁶¹ participaram da construção da redação final da Convenção. A América Latina e o Caribe foram os primeiros a ratificar o documento da CDC (1989), visto que, segundo Méndez (2001), a sua aprovação e difusão na região coincidiu com o retorno à democracia em vários países, o que sugere que a linguagem progressista dos novos direitos da criança se ajustava e impulsionava a reconstrução da democracia na região, bem como adentrar na agenda política internacional. Isso implica uma mudança na relação entre o Estado e a infância, colocando esta

⁶¹ Na série histórica, foram 3, 4, 7, 5, 9, 6, 6, 7 e 10, respectivamente.

última no centro da agenda como sujeito de direitos (LÓPEZ; D’ALESSANDRE, 2015; BORTOT; LARA, 2019). Chile e Panamá assinaram a Convenção, porém, somente existem projetos apresentados no parlamento. O Quadro 14 demonstra esses dados.

QUADRO 14 – PAÍSES DA AMÉRICA LATINA E CARIBE NA ASSINATURA E RATIFICAÇÃO DA CONVENÇÃO SOBRE OS DIREITOS DA CRIANÇA

PAÍS	ASSINATURA	RATIFICAÇÃO	ENTRADA EM VIGOR NO PAÍS
Argentina	26/6/1990	4/12/1990	3/1/1991
Bolívia	8/3/1990	26/6/1990	2/9/1990
Brasil	26/1/1990	24/9/1990	24/10/1990
Colômbia	26/1/1990	28/1/1991	24/10/1991
Costa Rica	26/1/1990	21/8/1990	20/9/1990
Cuba	26/1/1990	21/8/1991	20/9/1991
Rep. Dominicana	8/8/1990	11/6/1991	11/7/1991
Ecuador	26/1/1990	23/3/1990	2/9/1990
El Salvador	26/1/1990	10/7/1990	2/9/1990
Guatemala	26/1/1990	6/6/1990	2/9/1990
Honduras	31/5/1990	10/8/1990	9/9/1990
México	26/1/1990	21/9/1990	21/10/1990
Nicarágua	6/2/1990	5/10/1990	4/11/1990
Paraguai	4/4/1990	25/9/1990	25/10/1990
Peru	26/1/1990	4/9/1990	4/10/1990
Uruguai	26/1/1990	20/11/1990	20/12/1990
Venezuela	26/1/1990	13/9/1990	13/10/1990

Fonte: Bortot e Lara (2019).

A Convenção destacou a importância da cooperação internacional para a melhoria das condições de vida das crianças em todos os países, em particular nos países em desenvolvimento, onde se concentra um grande número de crianças social e, economicamente, marginalizadas, incentivando ações de saúde e educação as crianças e suas famílias (art. 24, 28 e 45 da Convenção) para a proteção social e desenvolvimento humano.

O artigo 28 reconhece o direito da criança à educação, estabelecendo como meta aos Estados-partes tornarem o ensino primário obrigatório e disponível gratuitamente a todos, devendo adotar medidas necessárias para assegurar que a disciplina escolar seja ministrada de maneira compatível com a dignidade humana da criança e em conformidade com a Convenção.

Também destaca a implementação de políticas e programas de atenção integral ao desenvolvimento na primeira infância (AIDPI) para a promoção do direito à educação e dos direitos humanos. A Convenção (1989) foi um marco para esse processo, acompanhado por conferências, documentos de ação e outras ações de organizações internacionais e especializadas no assunto. O princípio fundamental reafirmado pela CDC supõe a satisfação imperiosa dos direitos da infância, que, ao mesmo tempo, obriga aos Estados signatários a

cumprir e interpretar todas as normas convencionais e não convencionais de direitos humanos, direitos exequíveis, que também envolvem a família e a sociedade.

Em 1990, ano seguinte à ratificação da Convenção, foi realizada a Cúpula Mundial pela Infância, que gerou a Declaração Mundial sobre Sobrevivência, a Proteção e o Desenvolvimento da Criança, assumida por 71 presidentes e Chefes de Estados, além de representantes de 80 países. Dos 25 itens da Declaração, o enfoque é garantir as necessidades básicas de sobrevivência, sendo a educação mencionada de forma geral em apenas um item: por programas de redução do analfabetismo, e que garantam oportunidades educacionais para todas as crianças, independentemente de sua origem e sexo; que preparem a criança para o trabalho produtivo e para as oportunidades de aprendizagem para toda a vida (ONU, 1990).

Datada também em 1990 o início de variados compromissos internacionais via Conferências, em que organizações internacionais têm sido outros atores-chave nos debates em da educação na primeira infância. Em 1990, em a Conferência Mundial sobre Educação para Todos (realizada em Jomtien, Tailândia, 1990), organizada e convocada pelo Banco Mundial, UNESCO, UNICEF e Pnud, resultou na Declaração Mundial Sobre Educação Para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem, conhecida por Declaração de Jomtien. Ao assinarem o documento, os países signatários responsabilizam-se em promover as oportunidades educativas para todas as crianças, jovens e adultos, voltadas para a satisfação das necessidades básicas de aprendizagem (SOUZA; KERBAUY, 2018). A condição dos países de Estado-membro das Organização das Nações Unidas (ONU), tem possibilitado a participação do país em espaços significativos de articulação educacional para a Governança Global, ou seja, influenciam e são influenciados na arena global de governança.

A ênfase nas metas para a Educação Infantil cuja “Aprendizagem começa com o nascimento. Isto implica cuidados básicos e educação inicial na infância, proporcionados através de estratégias que envolvam as famílias e comunidade ou programas institucionais, como for mais apropriado” (UNESCO, 1990). Além disso, destacou que as pré-condições para a qualidade, equidade e eficácia da educação são construídas na primeira infância, sendo os cuidados básicos e as atividades de desenvolvimento e educação infantis, com condições essenciais para a consecução dos objetivos da Educação Básica.

A Declaração de Jomtien (UNESCO, 1990) defendia para a Educação Infantil a importância dos cuidados básicos e da Educação inicial. Para tanto, utilizava os conceitos de cuidado e Educação, acrescentando que estes deveriam ser realizados por meio de estratégias entre famílias, comunidades ou programas. Não se mencionava, ali, a construção de políticas para a Educação Infantil com responsabilidade do Estado.

Há que se referir, também, à Declaração de Nova Delhi (UNESCO, 1993) sobre “Educação para Todos”. A Declaração reafirmou o compromisso dos países com a criança de 0 a 6 anos, enfatizando cuidado e desenvolvimento:

Nós, os líderes dos nove países em desenvolvimento de maior população do mundo, reiteramos por esta Declaração nosso compromisso de buscar com zelo e determinação as metas definidas pela Conferência Mundial sobre Educação para Todos e pela Cúpula Mundial da Criança, realizadas em 1990, de atender às necessidades básicas de aprendizagem de todos os nossos povos. Os programas educacionais bem-sucedidos exigem ações complementares e convergentes, no contexto do papel da família e da comunidade, nas áreas de nutrição adequada, cuidados efetivos da saúde e cuidado e desenvolvimento apropriado para crianças pequenas (UNESCO, 1993, p. 1).

Em 2000, ao analisar os maiores problemas mundiais, a ONU estabeleceu oito Objetivos do Milênio que no Brasil ficaram conhecidos como *8 Jeitos de Mudar o Mundo* (ONU, 2000) que reúne as várias metas estabelecidas nas conferências mundiais que ocorreram ao longo da década de 1990, propondo objetivos a serem atingidos até o ano de 2015. Esse documento reporta-se à importância do voluntariado na escola para a realização de uma Educação Básica de qualidade para todos, explana qual deve ser o comportamento da sociedade civil. Num manual apresenta recomendações como: “Organizar aulas de reforço escolar para estudantes com dificuldades de aprendizagem” e “incentivar a criação e o trabalho voluntário em creches para crianças de 0 a 4 anos”.

Na sequência dos movimentos de renovação dos compromissos de uma “educação para todos”, destaca-se a Declaração de Dakar – Educação para todos, que foi resultante da Cúpula Mundial de Educação realizada em Dakar, no Senegal, no ano 2000, que teve a finalidade de reiterar os pressupostos da Declaração Mundial sobre Educação para Todos de Jomtien.

Por sua vez, a Declaração de Dakar (UNESCO, 2000), a fim de reiterar e alcançar os objetivos e as metas de Educação para Todos, enfatizava o cuidado e a educação da criança pequena, fixando o foco nas crianças pobres. O primeiro compromisso indicado e que deve ser meta do documento – e dos países que o assinaram – é o de aumentar as ações de cuidado e de educação, além de melhorar seu atendimento, de maneira que as crianças em maior situação de risco ou as mais vulneráveis tenham maior ênfase nas práticas assumidas. O marco de Dakar tem ações previstas para até o ano de 2015 e indica que durante o período de vigência da EPT serão publicados Relatórios de Monitoramento Global para acompanhar a efetivação da EPT.

Os países deveriam, segundo a Convenção (UNESCO, 2000), produzir planos de educação para todos e eles contarão com a ajuda internacional, seja no alívio de dívidas ou na produção de documentos para encaminhar as ações da EPT. Além disso, delineou por

estratégias para a Educação da Infância : Unir ações do Estado, as Família e Comunidade; orientou que programas formais ou não formais incluíssem a Educação pré-escolar baseadas na “*Atención y Educación de la Primera Infancia*” (AEPI), principalmente de zero aos três anos, bem como ações, políticas e programas para a infância abrange os campos da educação, saúde e outros aspectos biopsicossocial, coordenado de forma multissetorial e intersetorial, a fim de melhorar a qualidade dos programas abrangentes de desenvolvimento e Educação Infantil.

Na concepção das discussões das Conferências, estas ações deveriam ser realizadas por meio de programas que envolvessem famílias, comunidades ou instituições. Lopes (2009) assinala que essas ações demonstram o caráter compensatório para atender situações de vulnerabilidade de grupos mais carentes, mas, aferimos que não perdendo de foco a importância deste atendimento para a educação primária.

Nos anos 2000, foram firmados os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) (2000) para os próximos 15 anos. Dentre os objetivos, alguns, em alguma medida, envolvem a infância: Erradicar a pobreza extrema e a fome; reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde materna; combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento (ONU, 2000).

Em 2002, “Um Mundo Para as Crianças” foi publicado, advindo da Sessão Especial da Assembleia Geral das ONU sobre a Criança, realizada na cidade de Nova York. Trata-se de um acordo unânime entre dirigentes mundiais em torno de uma nova agenda para as crianças do mundo, incluindo 21 metas e objetivos específicos para saúde infantil, educação e proteção. Os presentes acordaram:

Nós, os Chefes de Estado e de Governo e os representantes dos Estados participantes na sessão especial sobre a criança da Assembleia Geral das Nações Unidas, reafirmando nossa adesão aos propósitos e princípios consagrados na Carta das Nações Unidas, estamos decididos a aproveitar essa oportunidade histórica para mudar o mundo para e com as crianças. Consequentemente, reafirmamos nosso compromisso de completar a agenda inacabada da Cúpula Mundial pela Criança e abordar outras questões incipientes nas grandes cúpulas e conferência das Nações Unidas realizadas recentemente, em particular a Declaração do Milênio, mediante a adoção de medidas por meio de ações nacionais e da cooperação internacional. [...]. Enfatizamos nosso compromisso de criar um mundo para as crianças, onde o desenvolvimento humano sustentável, levando em conta os melhores interesses das crianças, é construído nos princípios da democracia, da igualdade, da não-discriminação, da paz e da justiça social e da universalidade, indivisibilidade, interdependência e inter-relação de todos os direitos humanos, incluindo o direito ao desenvolvimento (ONU, 2002, p. 14).

O documento da ONU (2002) apontou objetivos e orientações para a Educação Infantil para um plano de ação dos países para cooperação internacional acerca de saúde infantil,

educação e proteção. Associado a estes fatores, posicionam-se pela redução da mortalidade infantil e materna, e, para tanto, visam desenvolver e implementar políticas nacionais de desenvolvimento infantil e programas que assegurem o desenvolvimento físico, social, emocional, espiritual e cognitivo das crianças.

A questão da pobreza aparece em todos os itens, sobretudo, na área educacional, seja na educação formal e não formal na educação da primeira infância para a criança e a família, via métodos não tradicionais em experiências positivas entre os países. Para tanto, o documento prioriza o desenvolvimento de serviços e programas direcionados à família, tutores legais, aos encarregados dos cuidados das crianças e suas famílias, via terceiro setor, incentivando a difusão das parcerias público-privado, denominada no documento como colaboração com o setor privado.

O documento incentiva a participação das famílias e das crianças em atividades relacionadas à educação, saúde e nutrição, cujo objetivo seria melhorar as condições de vida da primeira infância, em programas não-formais. Demonstra a dicotomia da etapa em relação ao atendimento educacional de zero a cinco/seis anos: políticas universalizadas para um grupo como preparatórias para a alfabetização (quatro a cinco/seis anos) e políticas focalizadas e compensatórias para zero a três com ênfase no cuidado priorizando as crianças vulneráveis.

Em 2007, o Comitê dos Direitos da Criança, corpo de especialistas independentes criado pela Convenção dos Direitos da Criança (UNICEF, 1989) para fiscalizar sua aplicação, publicou o Comentário Geral nº 7, intitulado “Realização dos direitos da criança na primeira infância” (2005). Em síntese, incentiva os Estados-partes a desenvolver estratégias focadas em direitos, multidimensionais e intersetoriais que promovem uma abordagem abrangente para sistema de leis e políticas de desenvolvimento e fornecer programas abrangentes e contínuos no desenvolvimento da primeira infância.

No final dos anos 1980 e início da década seguinte, a primeira infância passa a ocupar a agenda internacional com maior presença. A Convenção (UNICEF, 1989), que reconhece o direito da criança à educação, embora não explicita a questão da primeira infância e reforça, como em outras cartas de direitos humanos, o ensino primário obrigatório e o ensino médio e superior progressivos. Mais de 15 anos depois é que seu Comitê de Seguimento publica a Observação Geral n. 7, interpretando que o direito à educação das crianças começa ao nascer, e, portanto, outras definições de faixa etária circulam no âmbito internacional, inclusive pautando a etapa pré-natal. Nesse sentido, a *intersetorialidade* da educação das crianças e suas famílias ganha ênfase.

Ainda no ano de 2007, a UNESCO publicou “Bases sólidas: educação e cuidados na primeira infância”, documento central no desenvolvimento das ações para a primeira infância, alinhado aos aqui já desenvolvidos, com centralidade a um aspecto já sublinhado em seu título a educação e cuidados na primeira infância (ECPI) mas enfatizando a perspectiva trabalhada pelo Banco Mundial em seus documentos: há a indicação de que as demais etapas da educação perdem um momento fundamental na ampliação da aprendizagem de seus alunos quando consideram como desconexas as relações entre educação e cuidado na primeira infância e investir na primeira infância traz retornos econômicos futuros. Esse entendimento se aproxima dos pressupostos neoliberais, ao entenderem o financiamento público da educação como um investimento em capital humano.

O documento demonstra que a ECPI oferece uma relação custo benefício favorável, pois institui medidas preventivas e apoio às crianças em tenra idade, o que é melhor do que ter que compensar suas desvantagens quando se tornam mais velhas. O atendimento confiável e de custo acessível prestado à criança proporciona excelente apoio para os pais que trabalham, principalmente às mães. O investimento em programas de ECPI gera significativos retornos econômicos, eliminando a desigualdade e a inequidade, principalmente, para as crianças de famílias pobres (UNESCO, 2007).

Para que os objetivos da ECPI sejam alcançados, seria necessário superar determinados desafios, como o de ser instrumento para erradicar a pobreza, de compor os planos nacionais de educação, a insuficiência de recursos financeiros e de locais adequados para a realização de serviços que garantam o desenvolvimento infantil. Outros elementos estão postos nesse processo de garantia, como a ampliação da equidade e inclusão da qualidade, a criação de novas capacidades e métodos dos professores e a melhora das relações de colaboração entre governo, sociedade civil e famílias.

Envolve o atendimento da ECPI em ações intersetoriais envolvendo educação, saúde e nutrição como política urgente (UNESCO, 2007). Para tanto, o documento orienta as práticas de governança, via descentralização de recursos e condução de práticas educativas formais e não formais (creches comunitárias, centros de atenção à infância), via fortalecimento de políticas intergerenciais, ou seja, os atores privados são destacados como parceiros potenciais. Destaca a importância de parcerias mais sólidas entre o governo (que tem função de regular, monitorar e promover a equidade) e o setor privado, haja vista que esse é coparticipe e cofinanciador da ECPI, sejam elas OM, entidades do terceiro setor.

Em setembro de 2010, a Conferência Mundial sobre Cuidados e Educação na Primeira Infância (ECPI): Construindo a Riqueza das Nações, patrocinada pela UNESCO, realizada em

Moscú, propôs uma série de medidas em nível nacional e internacional no campo da ECPI: Criar as condições humanas e materiais necessárias para alcançar a qualidade ECPI, ter profissionais comprometidos, valiosos e competentes, e ter ambientes adequados para ECPI, bem como currículos e materiais adaptados a diferentes contextos; Melhorar e expandir o treinamento de professores, a certificação acadêmica e o desenvolvimento adicional de profissionais de ECPI; Mobilizar fontes e mecanismos de financiamento diversos e inovadores em apoio à educação da primeira infância; aumentar os recursos, quando necessário e de acordo com a regulamentação correspondente, estabelecendo relações de colaboração com o setor privado (UNESCO).

Como forma de operacionalizar esses objetivos, destacou a urgência de políticas por uma rede, composta por:

[...] programas dirigidos aos pais para creches comunitárias ou familiares, serviços de assistência em centros institucionais e a educação pré-escolar, que é frequentemente ensinada nas escolas, [...] incluem medidas integrais de apoio às famílias, por exemplo, saúde materna e infantil, contribuições de suplementos de micrONUtrientes, apoio psicossocial às famílias, programas de promoção da segurança alimentar familiar, licença para o nascimento de crianças e serviços sociais infantis (UNESCO, 2010, p. 2).

Assim como nos documentos anteriores que referenciam o marco de Dakar, no ano de 2010 foi retomado e indicado novamente que o movimento de ECPI se constitui como uma visão holística⁶². Em síntese, a Declaração visou conscientizar sobre a ECPI e promover o diálogo em políticas relacionadas, porque é um direito humano fundamental e é importante para o desenvolvimento e prosperidade de pessoas e nações. Desenvolver marcos jurídicos e mecanismos para sua aplicação que propiciem o exercício do direito da criança à ECPI desde seu nascimento.

Além disso, destaca a importância da adoção do enfoque da ECPI que seja, ao mesmo tempo, integrado e intersetorial, para assegurar resultados satisfatórios de nascimentos (fase pré-natal), de saúde neonatal, de bem-estar nutricional, de educação e de cuidado, desde o nascimento até os 8 anos de idade, em especial ao grupo de crianças de 0 a 3 anos. Essas práticas devem ser pensadas junto às políticas de desenvolvimento humano e socioeconômico e, portanto, como responsabilidade compartilhada entre todos os setores e instituições

⁶² Sinteticamente, visão holística significa observar ou analisar algo ou alguma área da vida de forma global, ou seja, como um todo e não de maneira fragmentada. Ou seja, é necessário compreender em totalidade o fenômeno que se propõe estudar.

governamentais, os pais, as famílias, as comunidades, a sociedade civil e o setor privado (UNESCO, 2010).

Em 2015 dois documentos foram publicados em nível global: Agenda 2030 sobre Desenvolvimento sustentável (ONU, 2015) e a Declaração de Incheon Educação 2030: rumo a uma educação de qualidade inclusiva e equitativa e à educação ao longo da vida para todos (UNESCO, 2015). O documento aparenta certa legitimidade ao indicar na apresentação a quantidade de ministros, chefes, membros de delegações, líderes de agências e funcionários de organizações bilaterais e multilaterais, além de representantes da sociedade civil e do setor privado. Ao assinarem a Declaração de Incheon, todos os Estados membros adotaram a Educação 2030 – E2030, cuja nova visão para a área alicerçaria nos próximos 15 anos. A UNESCO seria o órgão responsável por induzir e coordenar a efetivação da E2030 na América Latina e no Caribe.

A infância tem lugar de destaque nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU para o ano de 2030. Essa agenda mundial, adotada durante a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, em setembro de 2015, é composta por 17 objetivos e 169 metas a serem atingidas até 2030. Na pauta, estão previstas ações mundiais nas áreas de erradicação da pobreza, segurança alimentar, agricultura, saúde, educação, igualdade de gênero, redução das desigualdades, energia, água e saneamento, padrões sustentáveis de produção e de consumo, mudança do clima, cidades sustentáveis, proteção e uso sustentável dos oceanos e dos ecossistemas terrestres, crescimento econômico inclusivo, infraestrutura, industrialização, entre outros.

A Declaração de Incheon foi elaborada pela UNESCO, em conjunto com o UNICEF, com o BM, com o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), com o PNUD, com a ONU Mulheres e com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – ACNUR, a partir das discussões produzidas no Fórum Mundial de Educação – FME em 2015, realizado em Incheon, na Coreia do Sul em maio de 2015, com vistas a criar estratégias de ação da Agenda 2030 da ONU. Esse fórum também foi organizado pelas mesmas instituições e teria como base o legado dos documentos produzidos em Jomtien (UNESCO, 1990) e Dakar (UNESCO, 2000).

Constitui-se como compromisso da comunidade educacional com a Educação 2030 e a Agenda de Desenvolvimento Sustentável 2030 e, assim, reconhece o importante papel da educação como principal motor do desenvolvimento (UNESCO, 2015) O Marco de Ação da Educação 2030, que oferece orientações para a implementação da Educação 2030, foi discutido no Fórum Mundial de Educação (FME) 2015 e seus elementos básicos foram acordados na Declaração de Incheon. Foi finalizado pelo Grupo Redator para o Marco de Ação da Educação

2030 e adotado por 184 Estados-membros e pela comunidade educacional durante um encontro de alto nível na UNESCO, em Paris, em 4 de novembro de 2015.

Interessa-nos o ODS n. 4 que trata especificamente da *educação*: “assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos” (ONU, 2015, *online*⁶³). Esse ODS tem por meta: “Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos tenham acesso ao desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidados e educação pré-primária, de modo que estejam preparados para a educação primária” (ONU, 2015, p. 20). Assim, a agenda para 2030 em relação à infância é de cuidados e preparatória para o ensino primário, não rompendo com as orientações e acordos desenvolvidos pelas agências da ONU e pelo Banco Mundial.

Para implementação da Agenda Educação 2030, prevê-se mecanismos nacionais, regionais e globais de governança, responsabilização, coordenação, monitoramento, acompanhamento e revisão, comunicação e avaliação, e estratégias, inclusive parcerias e financiamento (UNESCO, 2016), entretanto ainda que preveja essa articulação mais ampla a “[...] essência da Educação 2030 concentra-se no nível nacional. Os governos têm a responsabilidade principal de cumprir com o direito à educação [...]” (UNESCO, 2016, p. 27, grifo do original). Nota-se que a Educação é anunciada como elemento central para os países e seu crescimento/desenvolvimento econômico.

Para a Educação Infantil, a declaração encoraja “[...] o fornecimento de pelo menos um ano de educação pré-primária de qualidade, gratuita e obrigatória, bem como, que todas as crianças tenham acesso à educação, cuidado e desenvolvimento de qualidade na primeira infância” (INCHEON, 2016, p. 4). Enfatizam ainda que, para além do encorajamento supracitado, busque-se o compromisso de “[...] proporcionar oportunidades de educação e formação significativas para o grande número de crianças e adolescentes fora da escola que necessitam de medidas imediatas, orientadas e duradouras” (INCHEON, 2016, p. 4).

Focaliza as orientações para a Educação Infantil, sob o tema da *Early Childhood Care and Education* (ECCE), sigla em inglês para ECPI, enquanto etapa preparatório de escolarização de crianças. Incide a concepção de prática pedagógica centrada no excesso de atividades de escolarização que se caracteriza nos encaminhamentos precoces para a alfabetização:

A ECCE constrói os fundamentos para o aprendizado ao longo da vida, assim como apoia o bem-estar das crianças e o preparo progressivo para o ingresso na escola

⁶³ Para ver mais: <https://odsbrasil.gov.br/objetivo/objetivo?n=4>

primária – transição importante e muitas vezes acompanhada por expectativas cada vez maiores do que as crianças deveriam saber ou conseguir fazer. ‘A prontidão para a escola primária’ refere-se à conquista de marcos em diversos domínios, inclusive status de saúde e nutrição adequadas e desenvolvimento linguístico, cognitivo, social e emocional apropriado para a idade. Para que isso seja alcançado, é importante que **todas** as crianças tenham acesso a um desenvolvimento educacional na primeira infância holístico e de qualidade, bem como a cuidados e educação para todas as idades. (UNESCO, 2015, p. 39, grifo nosso).

O enunciado expressa que é importante que “[...] **todas** as crianças tenham acesso a um desenvolvimento educacional na primeira infância” (UNESCO, 2015, p. 39, grifo nosso), todavia, a própria recomendação se contradiz ao defender que a oferta da educação à primeira infância deve ser incentivada para “[...] **pelo menos um ano de educação pré-primária**, gratuita, compulsória e de qualidade [...]” (UNESCO, 2015, p. 39, grifo nosso). Mas, o *todos* remete-se aos programas de ECCE, cuja meta 4.2 estabeleceu algumas estratégias:

37. Estratégias indicativas:

- Instituir políticas e leis integradas e inclusivas que garantam a oferta de pelo menos um ano de educação pré-primária compulsória e de qualidade, com especial atenção em alcançar as crianças mais pobres e desfavorecidas por meio de serviços de ECCE. Isso inclui avaliações de políticas e programas de ECCE para melhorar sua qualidade.
- Instituir políticas e estratégias **multissetoriais de ECCE, apoiadas pela coordenação entre ministérios responsáveis por nutrição, saúde, proteção social e infantil, água/saneamento, justiça e educação, além de garantir recursos adequados para sua implementação.**
- Elaborar políticas, estratégias e planos de ação claros para a **profissionalização do pessoal de ECCE**, para aprimorar e monitorar seu desenvolvimento profissional, seu status e suas condições de trabalho.
- Conceber e implementar programas, serviços e infraestrutura de qualidade, para a primeira infância, que sejam também inclusivos, acessíveis e integrados e abranjam necessidades de **saúde, nutrição, proteção e educação, principalmente para crianças com deficiências, e o apoio a famílias como os responsáveis pelos primeiros cuidados das crianças** (UNESCO, 2015, p. 38, grifos nossos)

Para efetivar essas ações, indica que o planejamento, a implementação e o monitoramento podem se beneficiar do apoio de parcerias fortes e multifacetadas e que envolvam profissionalização do pessoal de ECCE, e não de professores capacitados. Logo, abre possibilidades para as parcerias, em todos os níveis, *de forma equitativa e com sinergias mútuas nos programas de ECCE, com a participação do setor privado para o que seria a realização do direito à educação de qualidade*. As OSC têm destaque nessa atuação sinérgica, pois, segundo a UNESCO (2016) devem ser “[...] envolvidas em todos os estágios, desde o planejamento até o monitoramento e a avaliação, tendo sua participação institucionalizada e garantida” (UNESCO, 2016, p. 27), envolvendo-se em quadros mais amplos de desenvolvimento socioeconômico.

Essas sinergias multifacetadas envolvem as parcerias por meio de políticas multissetoriais e intersetorias com a interlocução entre os setores estatais como da educação,

assistência social, educação, saúde, nutrição e aquelas ligadas ao Terceiro Setor, como as OSC, ONG, entre outras já citadas nas redes complexas de governança ao longo da Seção 3, ampliando a parceria com o setor privado, com as organizações sociais, contratações de profissionais da educação sem formação pedagógica contratos temporários de trabalho e formas de trabalho intermitente, *para ampliar a oferta educativa e não escolarizada da Educação Infantil*.

Na implementação da nova agenda pós 2015, o foco deve ser voltado à eficiência, à eficácia e à equidade dos sistemas educacionais, voltando-se, portanto, a governança: apontado como “Governança, responsabilização e parcerias”:

[...] essência da Educação 2030 concentra-se no nível nacional. Os governos têm a responsabilidade principal de cumprir com o direito à educação e desempenham um papel central como guardiões do gerenciamento e do financiamento eficiente, equitativo e eficaz da educação pública. [...] O papel do Estado é crucial para regular padrões, melhorar a qualidade e reduzir disparidades entre regiões, comunidades e escolas. Os governos deveriam, nos contextos em que for apropriado, integrar o planejamento da educação com redução da pobreza, estratégias de desenvolvimento sustentável e respostas humanitárias, além de garantir, ao mesmo tempo, que as políticas estejam alinhadas com as obrigações legais do governo de respeitar, proteger e fazer cumprir o direito à educação (UNESCO, 2015, p. 27).

A presença da discussão de educação e cuidado é a mais tímida dentre todos os documentos do século XXI, apresentando que estas sejam atreladas ao fortalecimento de parcerias por meio de uma educação de qualidade e equidade a partir de parcerias fortes e multifacetadas. Para que isso se faça, a educação formal é transferida, mais uma vez, à modalidade não formal para as crianças de zero a três anos, voltada as Organizações da Sociedade civil (OSCs)⁶⁴, cujas coalizões e redes representativas e de base ampla, passam a ter papel fundamental.

Esse compromisso global em torno da “Agenda da Educação 2030” (UNESCO et al., 2015a), tem participação ativa do Brasil como um dos principais representantes do grupo regional⁶⁵ dos Estados-membros da América Latina e Caribe no comitê de direção, interagindo,

⁶⁴ A rigor, nenhuma entidade é constituída como Organização Social (OS) nem tampouco como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Ser considerada OS ou OSCIP é uma qualidade adquirida, resultado de um ato formal de reconhecimento do poder público, facultativo e eventual [...] (PIRES. 2009. p. 85).

⁶⁵ Fundado em 2016 e organizado pela UNESCO, o comitê é composto por 38 membros e tem como principal objetivo a harmonização e o reforço do apoio aos Estados-membros e aos seus parceiros com o fim de atingir os objetivos relacionados com a educação na agenda global. Na América Latina em geral, reúnem-se frequentemente, representantes dos governos dos 33 países da América Latina e do Caribe, de 20 agências, fundos e programas das Nações Unidas, organizações intergovernamentais, instituições financeiras da região, setores acadêmico e privado. A última deu-se no ano de 2021, intitulada Quarta reunião do Fórum dos Países da América Latina e do Caribe sobre o Desenvolvimento Sustentável 2021 e com o documento de trabalho

desta forma, com os principais OM, representantes da sociedade civil, do setor privado, da categoria educativa e dos demais Estados-nações envolvidos na configuração desse compromisso global. Na agenda 2015 sobre a educação 2030, agenda e o protagonismo brasileiro no comitê advêm da sua articulação na Mesa de Articulação da América Latina e do Caribe, uma coalizão de OSCs do continente. Viveiros (2014) destacou que na região anteriormente citada existe um ambiente regulatório favorável a ação destas organizações, com claros casos tendendo para mais ou menos restrições a depender da área (VIVEIROS, 2014).

No Brasil, em particular, a CF (1988) dá destaque ao possível papel complementar das OSCs em diversas políticas públicas, tais como saúde, educação, assistência, desporto, infância e juventude. Com o aprofundamento das reformas e descentralização de políticas sociais evoluíram, as funções das OSCs tornam-se mais difusas. Exemplo disso são: Lei n. 9.790/99, que qualifica as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP)⁶⁶; a Lei 9.637/98, que dispõe sobre a qualificação de entidades de direito privado, sem fins lucrativos como Organizações Sociais, com as quais o Estado pode estabelecer um Contrato de Gestão, Lei esta criada no âmbito do Programa de Publicização, no Plano diretor da Reforma do Estado brasileiro (MARE, 1995).

Em 2014, na mesma toada da Mesa de Articulação e da Articulação para a Agenda de Educação 2030, o governo brasileiro sancionou o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, sob a Lei 13.019/2014, entrando em vigor em 27 de julho de 2015, sob novo número: Lei 13.204/2015. Institui-se um novo regime jurídico de parcerias Estado e OSCs em âmbito nacional a partir de dois objetivos gerais: Colaboração: execução de políticas públicas contínuas em parceria OSCs e Estado; e Fomento: ações de incentivo ou financiamento pelo estado de ações desenvolvidas pelas OSCs (BRASIL, 2015). Trata-se de maior amplitude de atuação, de forma flexibilizada, das parcerias com entidades do terceiro setor ou do chamado, pela Reforma Administrativa, Setor Público não-Estatal.

final “Construir un futuro mejor: acciones para fortalecer la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Cuarto informe sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe” (CEPAL, 2021). Ver mais em: <https://foroalc2030.cepal.org/2021/es>

⁶⁶ Há diferenças entre Organizações Sociais, OSCIP e OSC. Ambas são Organizações Sociais, pois são reconhecidas pelo poder público. Por sua vez, OSCIP uma qualificação jurídica atribuída a diferentes tipos de entidades privadas atuando em áreas típicas do setor público com interesse social, que podem ser financiadas pelo Estado ou pela iniciativa privada sem fins lucrativos. Já as OSC entidades privadas e sem fins lucrativos, cujas atividades buscam atender o interesse público. São instituições autônomas, legalmente constituídas e formadas pelo livre interesse e associação dos indivíduos, fazendo parte então do Terceiro Setor da economia (PIRES, 2015).

No Marco Regulatório brasileiro é pode-se destacar como ações de maior impacto nas parcerias para a educação: a inclusão de organizações religiosas e cooperativas como OSC, aptas a realizar parcerias com o Poder Público; a criação do acordo de cooperação para as parcerias que não envolvam recursos públicos; a composição das comissões de seleção e de monitoramento e avaliação; a dispensa de chamamento público para as parcerias objetivando atividades voltadas aos serviços de educação, saúde e assistência social, executados por organizações previamente credenciadas; a exclusão da exigência de indicação de dirigente com responsabilidade solidária nas parcerias; a exclusão das exigências relativas à fiscalização de fornecedores que forneçam bens ou serviços para as parcerias.

Essa é uma tendência em toda a América Latina com *Leis do Voluntariado, liberdades de reunião e de associação* (ONU, 2010; 2012; 2014), apontando a existência de uma tendência internacional de recrudescimento na legislação dos países no que se relaciona às OSCs. Exemplos disso são: A Lei Especial de Fomento para as Organizações Não Governamentais de Desenvolvimento (ONGD) de Honduras; Decreto Lei 2/2003, que regulamenta as OSCs na Guatemala (Decreto 2/2003) trata das figuras das associações, fundações e organizações não governamentais, e do conceito de Organizações Não Governamentais para o Desenvolvimento (ONGD); e no México, com a figura jurídica denominada de Instituição de Assistência Privada (IAP), entendidas como entidades com personalidade jurídica e patrimônio próprios, sem finalidade lucrativa, que com bens de propriedade particular executam atos ou ações de assistência social (STORNO, 2014).

Na educação esse ordenamento jurídico modifica a relação da parceria entre o poder público e as entidades privadas sem fins lucrativos na perspectiva da oferta da educação e na formação de professores, por exemplo, pelas vias conveniamento para a Educação Infantil e as parcerias com escolas comunitárias; a investimentos na primeira infância por coletivos de empresários, articulados como investidores sociais privados, organizados em institutos ou fundações, e que atuam diretamente em consultorias e formação de profissionais, apoio à oferta de atendimento, gestão dos serviços, produção de materiais, ações que repercutem, direta ou indiretamente, na definição do conteúdo de propostas curriculares (BORTOT; SCAFF, 2020a; PERONI, 2016). Isso se torna reflexo da *nova filantropia* (BALL; OLMEDO, 2013), constituída por uma comunidade epistêmica de alto nível, com acesso e voz nas esferas de definição de políticas, no contexto de governança educacional, como sugerido pelo Marco de Ação da Educação 2030.

Retornando à Declaração de 2015 de Incheon, a estratégia intersetorial de programas de base parental acompanha a Educação da Infância no documento de Incheon (UNESCO, 2015).

Podemos categorizar essas ações em três grupos complementares: a focalização na pobreza, Educação Infantil como etapa preparatória para o ensino primário, a centralidade em ações de base intersetorial e a descentralização.

Além dos OM organizarem a pauta da Governança Global para a infância com ênfase em estratégias intersetoriais, indicam a necessidade de redes de políticas públicas como estruturas de governança. Tais contextos podem ser observados em diferentes níveis e áreas da política, – desde parcerias-público-privadas locais e áreas de política nacional até redes transnacionais de organizações, nas quais cooperam governos e organizações não-governamentais para resolver problemas globais.

A partir da Convenção dos Direitos das Crianças, os anos 1990 e início dos anos 2000 muitos documentos foram produzidos no sentido de orientar as políticas de intersetorialidade para a infância. A Convenção foi um marco ao criar uma agenda de proteção à infância, de uma pauta de ações integrais à educação e ao desenvolvimento da criança. Contudo, as convenções e documentos subsequentes direcionam suas recomendações e acordos na mesma direção da agenda proposta pelo Banco Mundial: incentivar o investimento em capital humano, devendo contribuir para a inserção das crianças na educação fundamental e, ainda, por ter como prioridade a erradicação da pobreza, investindo em programas de atenção, focalizados aos grupos vulneráveis socialmente, refletindo, assim, na visão alinhada ao capital humano.

Os eixos da agenda para a Educação da Infância são: saúde, nutrição, proteção, educação, cuidado e envolvimento da família e da sociedade civil (por meio das parcerias) para o desenvolvimento para a produção de capital humano. Estes eixos estão integrados à intersetorialidade, seja em educação formal, informal ou não-formal, por meio do terceiro setor.

Apesar disso, houve maior visibilidade da primeira infância, ligada ao desenvolvimento humano, nas agendas de políticas públicas e o reconhecimento progressivo das crianças como sujeitos de direitos. A posição dos documentos, de acordo com as abordagens da UNESCO e UNICEF são favoráveis à agenda política intersetorial, articulada em torno de uma concepção de proteção integral compartilhada de infância (em seu sentido holístico), contudo, tem proeminência no desenvolvimento humano em seu sentido social-produtivo, como enfatizada pelo Banco Mundial.

A agenda articulada ao entorno da Governança Global descrita nesta seção traz conceitos chave, com uma pauta convergente entre o Banco Mundial e aos acordos e documentos ligados aos Estados-membro do sistema ONU, demonstrados pelo Quadro 15.

QUADRO 15 – ELEMENTOS CHAVE DA AGENDA DE GOVERNANÇA GLOBAL PARA A EDUCAÇÃO DA INFÂNCIA

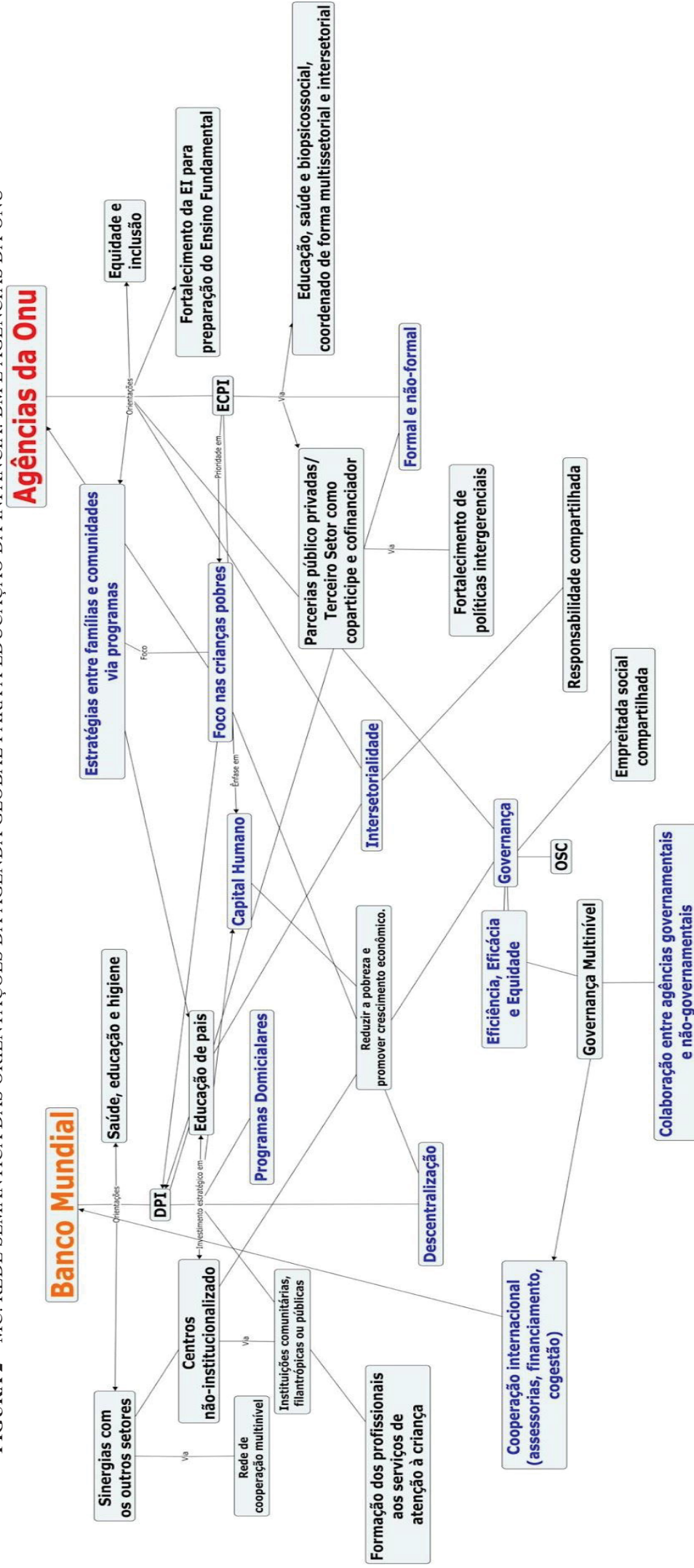
ATENDIMENTO	FOCALIZAÇÃO	PARCERIAS
Intersetorial – saúde, nutrição e primeira infância; Complementaridade ou não do formal e não formal; Descentralização; Programas de educação de crianças e famílias; Modalidade de atendimento diversas, sobretudo comunitário Atendimento voltado para a Eficiência, Eficácia e Equidade; Público e privado.	Atendimento equitativo Práticas ECPI para os mais vulneráveis e desfavorecidos; Programas inovadores que ofereçam incentivos as famílias de baixa renda; Programas focalizados envolvendo crianças e famílias.	Cooperação Internacional; Criação de mecanismos flexíveis para assegurar múltiplos atores e atores; Colaboração entre agências governamentais e não governamentais; Governança multinível Política intergerencial – governo e setor privado como participe e cofinanciador; Parcerias governamentais com OIs, agências doadoras, ONGS e Educação enquanto empreitada social compartilhada; Terceiro setor.

Fonte: Organizado pela autora a partir de Banco Mundial (1995; 2000; 2005; 2007; 2011) e UNESCO (1990; 2000; 2002; 2007; 2010; 2015).

As categorias sinalizadas no quadro 8 demonstram uma repetição de ideias, de formas de apresentar os problemas e propor soluções, produzindo uma hegemonia discursiva (FAIRCLOUGH, 2010) e catalisando o fluxo de informações em um duplo sentido: global para o local (e vice-versa, em outros momentos). Há uma repetição discursiva e uma demarcação dos mesmos problemas em vários momentos da história, com ênfase em formas diferentes de reprodução semântica para o seu enfrentamento, mas evidenciando a focalização, o atendimento equitativo, a complementaridade do formal e o não-formal, a intersectorialidade fortemente ligada à pobreza e à vulnerabilidade, às variadas formas de parceria pública e privada para o atendimento da Educação para a Infância como sinônimos de educação para qualidade.

Reproduzida por diferentes segmentos sociais, essas indicações cheias de eufemismos para melhorar a Educação vão minando o senso comum, prática política e ideológica “[...] estabelece, mantém e transforma as relações de poder e as entidades coletivas (classes, blocos, comunidades, grupos) entre os quais existe relações de poder” – e o discurso como prática ideológica - “[...] constitui, naturaliza, mantém e transforma os significados do mundo de posições diversas nas relações de poder” (FAIRCLOUGH, 2001, p. 94). Assim, promovem uma recepção ativa, seletiva e interpretativa, produzindo significados no contexto de acolhimentos, que são os países signatários (SHIROMA, 2020).

FIGURA 2 – MC: REDE SEMÂNTICA DAS ORIENTAÇÕES DA AGENDA GLOBAL PARA A EDUCAÇÃO DA INFÂNCIA: BME AGÊNCIAS DA ONU



NOTA

Em azul, os conceitos convergentes entre os OM analisados em âmbito global

Fonte: Organizado pela autora a partir de Banco Mundial (1995; 2000; 2005; 2007; 2011) e UNESCO (1990; 2000; 2002; 2007; 2010; 2015).

Centralmente, a rede semântica discursiva orientadora enfatiza a indução ao fortalecimento de programas base intersetorial via divisão de tarefas na gestão dos sistemas educativos, cujo provimento da oferta em idade obrigatória nos níveis considerados “formais” fica sob a responsabilidade público-estatal, e a modalidade “não-formal”, por ser considerada “não escolar”, voltada para programas, convênios ou parcerias público-privadas às outras crianças não assistidas, logo, as crianças de zero a três anos.

Assim, a educação intersetorial da infância se realiza enquanto estratégia de governança, pois é orientada por meio da comunidade educativa e dos mais variados arranjos institucionais, nomeados por Ball como “[...] novos tipos de atores sociais, sujeitos sociais híbridos que são espacialmente móveis, eticamente maleáveis e capazes de falar as linguagens do público, do valor privado e filantrópico” (BALL, 2014, p. 230).

A partir de tudo o que estudamos o lugar da infância como objeto de intervenção na agenda da Governança Global advém de uma pauta que envolve agenda da intersectorialidade na Educação da Infância latino-americana e a governança, entre variados agentes que planejam, regulam e materializam as ações. Esse processo atravessa as arenas interativas (PROCOPIUCK; FREY, 2009) e provoca o alinhamento das agendas internacionais com as locais (SHIROMA, 2020) aos auspícios da base econômica partilhada desde os anos 1980. Portanto, os OM atuaram na Governança Global distribuindo funções e permitindo uma maior interação entre ideias, normas e procedimentos, organizando, num primeiro momento, a agenda global.

Os protagonistas do Planejamento da agenda na formação de um *projeto internacional* econômico e educacional foram Banco Mundial, ONU, UNESCO e UNICEF, em vistas de assegurar a distribuição equitativa de oportunidades e a lógica custo-benefício. Há uma continuidade no planejamento iniciado pela Cepal e o UNICEF nas décadas de 1945-1970 da Sociedade Internacional, com predominância em projetos regionais, para uma ação mundializada da Governança Global com foco nas mudanças do capital vivenciados pela globalização.

Por ser a América Latina recorte especial de contexto de acolhimento em que tem-se foco na tese, o próximo item desta subseção destina-se à análise da agenda regional. Para tanto, analisa documentos a partir da leitura “com e contra outros, ou seja, compreendidos em sua articulação ou confronto com outros textos” (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 13), dos documentos globais e os produzidos para essa região, levando em consideração a flexibilidade e pela adaptabilidade dentro das orientações das agências para os diferentes países da região, mas com mesmas intencionalidades e determinantes do global.

4.3 EXECUÇÃO DOS ACORDOS GLOBAIS PARA O ÂMBITO REGIONAL: A AGENDA NA AMÉRICA LATINA E CARIBE

Por mais que a doutrina de proteção integral seja um movimento próprio da organização da agenda global advinda da CDC (1989), observou-se ao longo do item anterior essa garantia sofreu mudanças e adaptações ao movimento internacional econômico, social, cultural e afetou, diretamente, essa proteção integral e o direito à educação sob os pressupostos de EPT. Já que analisamos uma região específica e que tem uma série de OM e escritórios regionais alocados⁶⁷, necessita-se compreender quais são as indicações regionais da agenda e formas de concretização da agenda.

Objetiva-se, portanto, analisar a organização da agenda de cooperação, orientações – de acordos regionais e de *advocacy* – intersetoriais e de governança regional para a Infância na América Latina a partir dos anos 1990 com o foco na intersectorialidade e as formas múltiplas de atendimento, tendência predominante na pauta global. O contexto específico a ser verificado são orientações para a região latino-americana em estudos diagnóstico provenientes e projetos regionais da UNESCO, UNICEF, Cepal e Banco Mundial – documentos que tratem da região latino-americana ou que alinhassem diretamente aos países em desenvolvimento; convenções e acordos de cúpulas regionais envolvendo OEA e OEI; e estudos de consultores/experts, vinculados à OM que contribuem de forma sistêmica para a organização da pauta regional de Interdependência e Harmonização com a pauta global.

A expressão *expert* será utilizada ao longo desta exposição conforme o sentido técnico-político a ela atribuído por Shiroma (2014). Segundo a autora, a atividade dos *experts* vai além do domínio técnico de determinado campo do conhecimento ou área de intervenção profissional, relacionando-se também à garantia da sustentabilidade dos planos de reformas educacionais. Para tanto, eles intervêm como mediadores de conflitos, promovem a adequação de agendas transnacionais ao âmbito local, difundem ideias e propostas, fornecem aconselhamento científico na tomada de decisões, além de criar e reformular o conhecimento engajado para política.

O intento é investigar as similitudes entre o global e o regional, levando em conta as especificidades da Educação Infantil na América Latina e Caribe. Para tanto, examina documentos a partir da leitura “com e contra outros, ou seja, compreendidos em sua articulação

⁶⁷ Esses organismos têm priorizado apresentar uma visão diagnóstica e diretrizes orientadoras às políticas públicas, além de promover acordos de cooperação entre os países-membros, considerando a adoção conjunta de aspectos normalizadores de comportamento e desenvolvimento comercial, cultural, educacional, oferta e atendimento de saúde, estabelecimento de redes de proteção.

ou confronto com outros textos” (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 13), haja vista que os documentos possuem elementos de diferentes documentos a partir da pela ressignificação de conceitos e terminologias, mas de uma ressemantização, o que podemos compreender como “deslizamentos semânticos” (DAGNINO, 2004, p. 97), que traduzem confrontos entre forças sociais antagônicas, uma atrelada a grupos econômicos e políticos orientados pela flexibilidade e pela adaptabilidade dentro das orientações das agências para os diferentes países, mas com mesmas intencionalidades e determinantes.

4.3.1 A pauta regional financeira: Banco Mundial, BID e seus experts

A pauta regional financeira para a Educação da Infância tem por agentes centrais o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), ora publicando documentos de sua própria autoria, ora de estudos de *advocacy* de seus experts, ou seja, seus consultores. Assim como na pauta global desses Bancos, versam sobre DPI de forma estratégica: demonstram *o que fazer e como fazer* para alcançar um investimento na primeira infância visando grandes retornos, para atendimento da pauta de união do desenvolvimento social ao desenvolvimento econômico via educação.

Para tanto, as orientações dos Bancos supracitados para a Educação da Infância vêm sendo protagonizadas, para além daqueles já analisados - item 3.3.2 sobre a agenda de Governança Global – por seus experts em séries de estudos sobre desenvolvimento na América Latina, estudos de países específicos da região e outros documentos que demonstram grande *know-how* dos pesquisadores para indicar alternativas de DPI. No mapeamento realizado no sítio eletrônico dos Bancos, oito documentos foram previamente analisados e quatro integram as nossas análises por demonstrarem a flexibilidade e pela adaptabilidade que buscamos compreender acerca da intersetorialidade e indicações de formas de atendimento de políticas e programas.

O documento *The Promise of Early Childhood Development in Latin America and the Caribbean*, publicado em 2010 por Emiliana Vegas e Lucrecia Santibáñez⁶⁸, com fomento do Banco Mundial, integrante da *Latin American Development Forum Series*⁶⁹, patrocinado pelo

⁶⁸ Consultoras economistas do setor de Educação do Departamento de Desenvolvimento Humano do Banco Mundial.

⁶⁹ Esta série foi criada em 2003 para promover o debate, divulgar informações e análise, e transmitir o entusiasmo e a complexidade da maioria das questões atuais do desenvolvimento econômico e social na América Latina e o Caribe sobre política fiscal, mudanças climáticas, imigração, trabalho, governança corporativa, globalização, e, DPI.

Banco Interamericano de Desenvolvimento, a Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe e o Banco Mundial.

Os programas de DPI orientados incluem programas que educam pais sobre como cuidar melhor de seus filhos (práticas parentais), programas para garantir que crianças de 0 a 2 anos de idade tenham uma adequada precoce de cuidados infantis de múltiplos arranjos de atendimento, como os comunitários para crianças de 0 a 3 anos e programas de educação pré-escolar para crianças 3 a 6 anos. Esses programas devem “beneficiar principalmente crianças de origens mais pobres” (VEGAS; SANTIBÁÑEZ, 2010, p. 29, tradução nossa). A maioria destes programas buscam objetivos comuns, tais como: melhoria da qualidade de vida de uma criança desenvolvimento no início da vida, incluindo seu desenvolvimento cognitivo e socioemocional desenvolvimento, crescimento físico e bem-estar; aprimoramento de cuidados pré-natais da mãe com serviços e informações para fortalecer a probabilidade de parto de um bebê saudável; e educação dos pais e/ou cuidadores em melhores práticas parentais, de saúde e higiene, também proporcionando-lhes a oportunidade de participar na força de trabalho no futuro. Enfatizam que os programas de DPI na América Latina são importantes por afetarem a comunidade em geral que assistem crianças do nascimento aos seis anos, como mães, cuidadores, creches, pré-escolas, e centros de saúde (VEGAS; SANTIBÁÑEZ, 2010)

Essas afirmações, segundo as autoras, baseiam-se em dos muitos benefícios das intervenções de DPI em países desenvolvidos e em desenvolvimento e devem ser ofertados de forma intersetorial e multisetorial:

Idealmente, tais políticas criam vínculos entre diferentes áreas de políticas que afetam crianças pequenas, incluindo serviços como saúde, nutrição, educação, água, higiene, saneamento e proteção legal. Em outras palavras, as políticas nacionais são multidisciplinares e multissetoriais, fornecendo uma estrutura que pode coordenar o trabalho dos vários setores do governo necessários para fornecer serviços integrados de DPI (VEGAS; SANTIBÁÑEZ, 2010, p. 29, tradução nossa).

Antes de indicar o que e como fazer esses programas, Vegas e Santibañez (2010) buscam legitimar suas considerações em evidências sobre intervenções de desenvolvimento na primeira infância em todo o mundo de abordagem intersetorial, tais como: os denominados *Small programs*, quais sejam: *The Perry Preschool Program* na cidade Ypsilanti, Michigan (EUA), *The Carolina Abecedarian Program*, na Carolina do Norte (EUA), *Chicago Child Parent Program* (EUA); outros denominados de *Large-scale programs*, tais como: *The Head Start Program* nos EUA, *Community Mothers Programme* (CMP) na Irlanda, *Preschool Education Project* (EPPE) no Reino Unido, *Nutrition and Early Child Development Program*, na Uganda e *The Turkish Early Enrichment Project*, na Turquia. Em síntese, as consultoras do

BM enfatizam que esses programas *compensam* consequências associadas à desigualdade via trabalho educacional.

Alinhado a pauta de Governança Global, além de demarcar a coordenação intersetorial de programas e projetos (e não políticas) para crianças e famílias pobres, indicam ao final do documento o *como* aumentar a cobertura dos programas de DPI, “com base em programas de sucesso existentes para resolver os desafios específicos do país” (VEGAS; SANTIBÁÑEZ, 2010, p. 127, tradução nossa).

Além da coordenação intersetorial para o atendimento, orientam as formas de provimento da expansão em colaboração:

[...] grupos internacionais e fundações operacionais que estão comprometidas com financiamento de programas de longo prazo em comunidades de baixa renda, como a comunidade cristã Children’s Fund, Save the Children, Plan International e World Vision pode, ocasionalmente, fornecer financiamento intermediário para um programa nacional. As ONGs internacionais geralmente dependem de doadores e benfeitores privados que estão dispostos a fornecer financiamento sustentável de longo prazo para crianças ou comunidades blocos de construção de tal política, todos os quais devem ser considerados no início do processo. Também a UNESCO, UNICEF, o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, a Organização das Nações Unidas Estados e Organização Pan-Americana da Saúde. Essas grandes organizações oferecem suporte financeiro e assessoria técnica (VEGAS; SANTIBÁÑEZ, 2010, p. 158, tradução nossa).

A agenda concertativa integra as novas configurações de contrato social, nos múltiplos arranjos de acordos entre os setores público e privado para o desenvolvimento da DPI intersetorial. Os ditos suportes financeiros e assessoramento técnico, têm como intuito a inserção e abertura à lógica mercantil, convergindo na (re)definição, alinhamento e controle das políticas, operacionalizando modelos mais flexíveis, descentralizados, superando fronteiras e dicotomias pelo norte da reconfiguração do papel do Estado, ocultada pela promoção da ordem civil mediante ideais comunitários de coesão social colaborativa.

Em 2011, o BM publicou o estudo *Como Investir na Primeira Infância: Um Guia para a Discussão de Políticas e a Preparação de Projetos de Desenvolvimento da Primeira Infância*, das consultores Sophie Naudeau, Naoko Kataoka, Alexandria Valerio, Michelle J. Neuman e Leslie Kennedy Elder⁷⁰. O documento busca *dialogar politicamente* com os Ministros de

⁷⁰ Sophie Naudeau (especialista em desenvolvimento humano, da Rede de Desenvolvimento Humano, Unidade de Crianças e Jovens (RDHCJ), do Banco Mundial; Naoko Kataoka (consultor); Alexandria Valerio (economista sênior, RDHCJ); Michelle J. Neuman (especialista em DPI, do Departamento de Educação da Região da África, do Banco Mundial); e Leslie Kennedy Elder (especialista em nutrição sênior, Departamento de Saúde, Nutrição e População, do Banco Mundial).

Finanças, do Planejamento e de Assuntos Sociais dos países, além de parceiros de desenvolvimento e a sociedade civil (ATINC⁷¹, 2011), fazendo ser, como indica o próprio título, um guia de porquê investir em programas de DPI em seus determinantes econômicos, Sobrevivência e da Saúde e Prontidão e Sucesso Escolar.

O primeiro fator, o econômico, é o mais forte e se entrelaça aos demais, haja vista que, segundo argumentos Naudeau et al (2011), as intervenções nos primeiros anos de vida têm o potencial de compensar essas tendências negativas, proporcionando às crianças menores mais oportunidades e melhores resultados em termos de acesso à educação, qualidade da aprendizagem, crescimento físico e saúde, e, eventualmente, produtividade. Investir em DPI tem efeitos em cascata sobre a vida dos beneficiários, com mais custo-efetivos que um país pode fazer para o desenvolvimento humano e a formação de capital humano da nação (NAUDEAU, et al., 2011), pois, com base em evidências, crianças carentes não beneficiadas por programas de DPI de qualidade normalmente não estão preparadas para aprender quando ingressam na escola primária, o que leva a ineficiência no sistema de ensino público que têm alto custo para as famílias e a sociedade. Assim, incentivam, investir cedo não só têm uma alta relação custo-benefício, mas, também, uma maior taxa de retorno do que as intervenções dirigidas às crianças maiores e aos adultos, caracterizando-se, portanto, um “bom investimento financeiro” (NAUDEAU, et al., 2011, p. 40).

Os demais determinantes Sobrevivência e da Saúde e Prontidão e Sucesso Escolar se inter-relacionam no desenvolvimento dos programas de DPI de Primeira Infância e suas Famílias, pois é necessário, assim como no estudo anterior, coordenação intersetorial e multisetorial no planejamento, acompanhamento e avaliação das intervenções.

Abrangem as áreas de saúde, nutrição, educação e proteção social, bem como ao fato de que o envolvimento do governo muitas vezes tem alcance limitado, a construção de um marco de políticas integradas pode aumentar a visibilidade de uma nação em relação a sua visão e metas em relação à primeira infância, esclarecendo as responsabilidades dos diferentes atores e agências, fornecendo orientações cruciais para os investimentos públicos e privados. Os arranjos institucionais de um país para a governança em DPI estão intimamente ligados ao desenvolvimento dessas políticas. No entanto, não existe uma abordagem única que englobe todas as perspectivas (NAUDEAU, et al., 2011, p. 88).

O como fazer envolve, segundo os autores, custo-efetividade e os resultados desses programas devem ter como público-alvo: pais, crianças, pais e filhos, do pré-natal aos 6 anos

⁷¹ Argumento de Tamar Manuelyan Atinc, Vice-Presidente da Rede de Desenvolvimento Humano Banco Mundial, que é autor do prefácio.

das crianças; tipos de serviços oferecidos: educacional (pré-escola, educação dos pais), apoio familiar, relacionados à saúde e nutrição, relacionado ao trabalho, terapêutico, comunitário; alcance do programa: nacional, estadual, municipal, um único grupo; fontes de recursos: públicas, privadas, parcerias público-privadas, assistência internacional. Os modos de atendimento devem ser organizados em:

Estruturas organizacionais – uma descrição das estruturas administrativas e de coordenação que operam em todos os níveis de governo e no setor privado inclusive a estrutura organizacional e respectivas responsabilidades.

Planos de investimento – uma descrição de como os recursos humanos, institucionais, financeiros e materiais serão alocados e mobilizados, inclusive o equilíbrio entre recursos públicos e privados.

Estratégias de comunicação – uma descrição de como a comunicação irá fluir entre as estruturas administrativas e outras partes interessadas, incluindo a comunicação da defesa da política.

Parcerias – em particular as parcerias entre financiadores /doadores e implementadores, incluindo ONGs e organizações de base comunitária, e a responsabilidade pela sua coordenação.

Processos de monitoramento e avaliação – uma descrição dos sistemas de responsabilização, que irão medir, monitorar e avaliar o progresso em direção às metas da política (NAUDEAU, et al., 2011, p. 92).

Sobre a oferta, destacam que seu custo-efetividade se dá pelo baixo custo das múltiplas formas de atendimento, incluindo salas de aula, centros comunitários, instituições religiosas (por exemplo, igrejas, mesquitas etc.), casas das famílias “ou mesmo sob uma árvore” (NAUDEAU, et al., 2011, p. 102). Esses centros podem pertencer, ser financiados ou geridos por uma série de entidades, como, por exemplo, o governo, a comunidade, organizações sem fins lucrativos, empresas privadas, instituições religiosas, ou por parcerias entre essas entidades.

Tanto no estudo de Vegas e Santibañez (2010) e Naudeu et al (2011) as parcerias público-privadas, denominadas de *fundos de compartilhamento*, são fortemente orientadas por permitir descentralização tanto dos recursos como da gestão, para envolver recursos públicos, privados, públicos e privados para organizações do terceiro setor e de agências internacionais e ONG internacionais.

O último documento do BM selecionado intitula-se *Intensificando o desenvolvimento da primeira infância*: investindo na primeira infância com grandes retornos, de autoria dos consultores Amina D. Denboba, Rebecca K. Sayre, Quentin T. Wodon, Leslie K. Elder, Laura B. Rawlings, e Joan Lombardi, de 2014. O documento também se direciona para políticos sobre como investir na primeira infância. O estudo identifica 25 intervenções de DPI a serem

realizados de forma intersetorial, abrangendo os setores de educação, saúde, nutrição, água, saneamento e proteção social.

O documento demonstra um receituário de *pacotes* organizado em cinco eixos: pacote apoio à família, pacote gravidez, pacote nascimento, o pacote saúde e desenvolvimento infantil e o pacote pré-escola, em um processo multidimensional e sequencial (DENBOBA, et al, 2014). O primeiro pacote estimula o apoio parental para famílias em situação vulnerável via educação materna e programas de transferência de assistência social, com base no apoio de renda, que alavancam investimentos no capital humano; o segundo versa sobre atendimento especializado ao pré-natal e aconselhamento às mães, com vistas a prevenção da mortalidade infantil; o terceiro sobre a nutrição e imunização de crianças do nascimento aos 5-6 anos. Os três primeiros dão base, segundo Denboba et al (2014) para o pacote pré-escola, que abrange o período dos 3 aos 6 anos, com programas de DPI - programas de educação pré-escolar (escolar) e da primeira infância (não-escolar que envolvam também Educação parental) - que visam preparação para o ensino primário, a fim de melhorar desempenho acadêmico, evitar repetências e evasões.

Para que isso se faça, é necessário desenvolver “*Serviços integrados para alcançar sinergias e redução de custos*” (DENBOBA, et al, 2014, p. 17), enfatizando o papel dos múltiplos parceiros entre o público e o privado, do planejamento de políticas até a coordenação de intervenções, com sinergias por meio da prestação de serviços integrados são muito importantes em contextos onde as mães e as crianças pequenas são difíceis de se alcançar.

Por fim, o estudo fomentado pelo BID para o desenvolvimento das Américas, intitulado *Os primeiros anos: O bem-estar infantil e o papel das políticas*, editado por Samuel Berlinski e Norbert Schady, de 2016, também aponta elementos importantes sobre a pauta de DPI. Aponta como “alternativa mais rentável o investimento no desenvolvimento infantil” (BERLINSKI; SCHADY, 2016, p. 153). Sobre isso, asseveram:

A aplicação de recursos na primeira infância é um dos **melhores investimentos que um governo pode fazer**. Para começar, quanto mais cedo um governo investe na criança, mais tempo o país terá para colher os benefícios. Além disso, a taxa de retorno de certos investimentos pode ser mais baixa quando se investe mais tarde na vida (por exemplo, depois de uma certa idade, é mais difícil obter ganhos em coeficiente de inteligência, ou QI). Por fim, **os investimentos em desenvolvimento na primeira infância geram um efeito dominó nos investimentos subsequentes; em outras palavras, o retorno do investimento em capital humano é mais alto quando ele é feito nos primeiros anos de vida. Por outro lado, as disparidades nos resultados do desenvolvimento infantil já estão presentes antes que a criança comece o ensino fundamental**. O investimento público na primeira infância pode funcionar como uma poderosa **força equalizadora** (BERLINSKI; SCHADY, 2016, p. 153).

Os conceitos investimento, capital humano e equidade são a tríade das recomendações do estudo de Berlinki e Schady (2016). Para legitimar o discurso dessa tríade, realizam um estudo comparativo de gastos entre dados das despesas públicas latino-americanas e caribenhas com a primeira infância com os países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE) e Chile, Colômbia e Guatemala, para incentivar o desenvolvimento de programas de visitas domiciliares, as creches em tempo integral e as atividades educativas em tempo parcial para crianças pré-escolares que visam a enriquecer seu desenvolvimento e prepará-las para a escola. O modelo para esses programas estima o custo de três grupos de insumos: recursos humanos; infraestrutura; e nutrição, equipamento e materiais.

Contudo, os autores elegeram, a partir de comparações entre programas, que os de visita domiciliar é a opção menos dispendiosa, por não “requerer despesas com infraestrutura ou nutrição. Entre os programas de qualidade estrutural básica, a creche é menos dispendiosa do que a pré-escola” (BERLINSKI; SCHADY, 2016, 186). Além disso, esses podem ter intervenção pública sem descontar a participação do setor privado de forma direta, por ter maior flexibilização no repasse de recursos na maioria dos países da região: “O governo pode fornecer subsídios diretos para os provedores ou, indiretamente, para os consumidores, independentemente do tipo de provedor de serviços — público ou privado” (BERLINSKI; SCHADY, 2016, p. 199).

A integração da governança e intersetorialidade entre os vários setores e instituições responsáveis por programas e políticas são as estratégias apontadas pelos consultores do BID, tanto em coordenação horizontal entre setores como saúde, nutrição, saneamento, educação, trabalho e proteção social, como a vertical entre os níveis de governo nacional, subnacional e local. Os atores de governança local são denominados de *influentes externos da sociedade civil*, organizações de base, acadêmicos, o setor de negócios e organizações internacionais, atuando em áreas como prestação de contas – com introdução uma concorrência intersetorial por financiamento, redundância nos programas e alocação de recursos subótima -, monitoramento e avaliação e/ou desenvolvimento de padrões e modelos já consolidados por mensurarem o baixo custo com bons retornos econômicos. Já as intencionalidades educativas voltam-se à focalização equitativa das crianças em vulnerabilidade e prioriza ações de preparação para etapas de ensino posteriores com base em modelos já consolidados e que já são avaliados com bons resultados com os objetivos disseminados pelos organismos financeiros.

4.2.2. A pauta regional social-ideológica: agências da ONU e seus experts

A pauta social-ideológica de agências da ONU e seus experts possui como base empírica para a Educação Infantil documentos de Projetos Regionais conduzidos pela Oficina Regional da UNESCO para a América Latina e Caribe (Orealc/UNESCO), Declarações da UNESCO específicos para a região e estudos de *experts* fomentados por agências ONU. Segue por fio condutor de análise também estudos de *advocacy*, do *o que fazer* e *como fazer* para o desenvolvimento da ECPI na ALC.

Os documentos foram publicados no início dos anos 2000, tendo por fio condutor as recomendações da Declaração de Educação para Todos (UNESCO, 1990) e do Principal de Educação para a América Latina e o Caribe (PPE) (UNESCO, 1980-2001)⁷², que tiveram como focos: ações relacionadas à universalização da Educação Básica; a construção de estratégias, com base na equidade, que possibilitem o aprendizado das competências consideradas necessárias; a descentralização da gestão da educação e a autonomia escolar; e, a avaliação das políticas e das aprendizagens dos estudantes. A princípio, duas reuniões foram importantes para avaliar projetos regionais e destacaram o papel da Educação Infantil: VII Sessão do Comitê Intergovernamental Regional do Projeto Principal para Educação (PROMEDLAC VII) e I Reunião Intergovernamental do Projeto Regional de Educação para América Latina e Caribe, resultando na Declaração de Cochabamba (2001), Declaração de Havana (2002) e o documento Modelo de Acompanhamento – Apoio, Monitoramento e Avaliação do Projeto Regional de Educação para a América Latina e Caribe (PRELAC) (2002).

Assim como na pauta global, a ECPI e programas intersetoriais foram destacados, de maneira equitativa com enfoque centrados fundamentalmente na família e na generalização do

⁷² A UNESCO, no contexto latino-americano teve importante papel de articulação e de construção de consensos sobre as políticas educacionais exercido pelo Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe (PPE), criado no ano de 1980, coordenado pela Oficina Regional para América Latina e Caribe (ORELAC), agência subordinada à UNESCO com sede no Chile. O PPE realizou encontros do Promedlac, composto por Ministros da Educação de países da região, a exemplo do Brasil, Chile e Uruguai, os quais editaram recomendações para as políticas educacionais da região, a exemplo da Declaração de México (UNESCO, 1984) e da Declaração de Cochabamba (UNESCO, 2001) resultantes das reuniões do comitê. De tal modo, no ano de 1980, foi instituído o PPE com vigência até o ano de 2001. O referido projeto teve como principais objetivos: a ampliação da escolaridade mínima obrigatória de 8 a 10 anos para pessoas com idade escolar; a consecução de reformas para melhorar a eficiência e a qualidade dos sistemas educacionais; e, erradicar o analfabetismo e ampliar a escolarização de adultos até o final do século XX (RECOMENDACIÓN DE QUITO, 1981). O referido projeto realizou encontros do Comitê Intergovernamental do Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe (PROMEDLAC), composto por Ministros da Educação dos países da região, os quais editaram recomendações para as políticas educacionais e se constituíram como espaço de confluência e pactuação dos principais eixos de ação da região.

acesso à educação inicial (UNESCO, 2001; 2002). Estes, por sua vez, segundo o documento de Cochabamba (UNESCO, 2001), a estratégia de ação deveria:

Ampliar os focos de atenção educativa de maneira formal e não-formal para os grupos de população infantil e adulta ainda insuficientemente consideradas nas atuais estratégias nacionais e cuja educação é condição necessária para melhorar a qualidade e equidade nas aprendizagens ao longo da vida. Incrementar o investimento social na educação e o cuidado e proteção da primeira infância, especialmente da população mais vulnerável. É necessário centrar os esforços para ampliar a oferta educativa para assegurar nos próximos anos a universalização da faixa de idade de 3 a 6 anos e, progressivamente, oferecer serviços para os menores de 3 anos. Da mesma forma, deve ser impulsionado transformações na Educação Infantil em estreita coordenação com a educação básico, sem perder de vista a sua própria identidade. A formação de pais e mães, como primeiros educadores de seus filhos, deve constituir uma estratégia fundamental nos programas da primeira infância, junto com os esforços de ONGs, governos locais, comunidades e outros atores sociais (UNESCO, 2001).

Pode-se sintetizar como eixos fundamentais nas ações da UNESCO nos documentos de Cochabamba (2001) e Havana (2002) aos ministros da educação dos países: ampliar a atenção dirigida pela educação formal e não-formal aos grupos de crianças de pouca para melhorar a qualidade e a equidade no aprendizado ao longo de toda a vida; cooperação internacional renovada e novos atores; incrementar o investimento social na educação e o cuidado e proteção da primeira infância, especialmente da população mais vulnerável; oferta educativa de 3 a 6 anos e oferecer serviços para os menores de 3 anos, com práticas Intersetoriais no campo da educação; Estado deve assumir uma liderança efetiva, encorajando a participação da sociedade no planejamento, execução e avaliação da pesquisa sobre o impacto das políticas educacionais.

Do mesmo modo, o Modelo de Acompanhamento do Prelac (2002) indicou com estratégias de ação prioritárias para esse projeto regional: a) Identificação da população de 0 a 6 anos sem atendimento educacional; b) Preparação e implementação de programas educacionais, com enfoque intersetorial e caráter comunitário, que promovam: o papel da família na educação das crianças; o atendimento a outras necessidades da família como a alfabetização, a educação quanto a aspectos da saúde e nutrição, bem como o enriquecimento cultural.

Inicia-se, assim, uma forte disseminação de um conjunto de ações que têm a ver com um novo olhar sobre o Estado, este passando da condição de *prestador* ou garantidor de direitos ao cidadão para a de “contratante” (BALL, 2014) em âmbito regional para a infância. Isso pode ser percebido por três estudos publicados com *o quê* se necessitava fazer para a melhoria da Educação Infantil na América Latina e Caribe. São documentos de *aconselhamento* publicados por *experts* da Orealc/UNESCO: *Participación de Las Familias en La Educación Infantil*

Latinoamericana (UMAYAHARA; REVECO; BLANCO, 2004); *Síntesis Regional de Indicadores de La Primera Infancia* (BLANCO; UMayAHARA, 2004); *Coordinación Intersectorial de Políticas y Programas de la Primera Infancia: Experiencias en América Latina* (UMAYAHARA, 2004).

São estudos que tiveram por finalidades comuns: organizar um projeto regional para o fortalecimento da participação e a formação de mães e pais seus filhos e filhas, sistematizar indicadores da primeira infância existentes nos países como ponto de partida para a elaboração de indicadores comparáveis entre os países da América Latina; examinar, a partir da perspectiva dos países latino-americanos, os diferentes mecanismos intersetoriais e, em menor grau, a coordenação interinstitucional de ECPI como fatores que facilitam ou dificultam seu êxito na coordenação em nível nacional.

De forma particular, o documento *Participación de Las Familias en La Educación Infantil Latinoamericana*, de autoria de Mami Umayahara, Ofelia Reveco e Rosa Blanco, publicado pela UNESCO em 2004. Objetivou ser ponto de partida para compreender a situação atual, revisando e analisando as informações existentes na região, tanto em termos de políticas quanto de práticas, para, então, oferecer uma visão geral e análise sobre a participação da família na educação dos primeiros anos, do ponto de vista da política, regulamentos e programas. Estruturou-se em três partes: aspectos conceituais sobre educação de crianças e da família; análise da situação da participação e educação de pais e mães na América Latina; e, por fim, aponta conclusões e recomendações.

Após retomar os tratados de proteção internacionais e infância e educação familiar que trabalhamos na subseção anterior, dos documentos de Governança Global para a infância, destacam uma série de recomendações para criar ambientes de aprendizagem das crianças e suas famílias, com as redes locais sejam eles públicos ou privados ou de parcerias entre eles firmadas, para programas intersetoriais de educação, cuidado e nutrição. A participação é um termo recorrente no estudo, demarcando:

A grande expansão da cobertura vivenciado pela Educação Infantil na última década ocorreu principalmente por meio do trabalho mães voluntárias. Neste modo de participação estão as Casas ou Casas de Idosos Jornal que, com nomes diversos, existe em todos os países da América Latina, das **chamadas Modalidades Não Formais ou Não Convencionais, nas quais o professor está substituída por uma mãe “voluntária” ou agente comunitária, que se encarrega da educação e cuidados infantis** (UMAYAHARA; REVECO; BLANCO, 2004, p. 45, grifo nosso).

As autoras enfatizam que a Educação Infantil como colaboradora da família, sobretudo de zero a três anos, é uma excelente possibilidade para todos os meninos e meninas,

independentemente de sua condição socioeconômica, quando tem sinergia com outros programas sociais nas áreas de saúde, nutrição e desenvolvimento comunitário. O sucesso desses elementos tem forte impacto no desempenho e permanência das crianças no ensino fundamental.

Para que isso aconteça, as *experts* da UNESCO dividem suas recomendações em três eixos: para as organizações internacionais; para os tomadores de decisões nos países e aos especialistas da sociedade civil organizada. O Quadro 16 sintetiza essas recomendações.

QUADRO 16 – EIXOS DE COMPARTILHAMENTO DE RESPONSABILIDADES AOS PAÍSES ORIENTADA PELA UNESCO

A QUEM SE DIRECIONAM	RECOMENDAÇÕES
ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS	Desenvolver uma estrutura conceitual compartilhada na região sobre a participação das famílias e da educação familiar ao longo do ciclo vital e não apenas na primeira infância. Promover intercâmbios entre os países em relação a políticas, regulamentos, programas, estratégias e materiais educativos relacionados à relação entre família e educação; Promover e gerar encontros regionais, estudos e sistematizações. Apoiar o desenvolvimento de programas que contemplem a participação, a educação familiar e a articulação educação da família, na medida em que têm mostrado um maior impacto nos pais, mães, comunidades e crianças. Sistematizar e apoiar a disseminação do conhecimento existente e a discussão de seus resultados.
TOMADORES DE DECISÃO NOS PAÍSES	Apoiar e gerar instâncias de discussão e reflexão nos países, a respeito do tema de participação em uma perspectiva intersetorial. Avançar políticas e regulamentos, refinando as concepções de participação e educação família. Apoiar as iniciativas geradas pelos especialistas em relação à participação dos pais, articulação família-educação e educação parental. Promover políticas intersetoriais sobre a relação entre as famílias e a educação nos diferentes estágios ou ciclos de vida. Gerar nos países treinamentos, reuniões e fóruns de discussão sobre o tema dirigido aqueles que desenvolvem programas para chegar a um consenso e buscar objetivos comuns.
ESPECIALISTAS	Analisar os programas em desenvolvimento Incluir nos programas componentes de participação, articulação, educação familiar ou ambos, nos programas de Educação Infantil e Educação Básica. Incluir em programas que consideram o envolvimento dos pais, como mais um componente, atividades de monitoramento, sistematização e avaliação que revelam pontos fortes e fracos e avançar para a participação plena. Avançar na geração de estratégias, metodologias, atividades e recursos de ensino adequados para trabalhar com pais e mães, e com famílias como um ator social. Avançar na geração de materiais educacionais específicos para a participação das mães e educação dos pais e da família, considerando o ciclo de vida e não apenas a primeira infância.

Fonte: organizado pela autora a partir do documento, 2021.

O estudo *Síntesis Regional de Indicadores de La Primera Infancia*, também de Rosa Blanco e Mami Umayahara em 2004, divulgado pela UNESCO. É um estudo que aponta

limitações e recomendações para a criação de indicadores de educação infância e parental nos países da região, mas que apresenta, a partir de dados de Bolívia, Chile, Colômbia e México, caminhos importantes para que a América Latina cumpra os compromissos firmados no Fórum Mundial de Educação para Todos (Dakar, 2000) e na Declaração Mundial sobre Educação para Todos (Jomtien, 1990). Utilizam os quatro países como modelos para a organização de um quadro operacional de políticas para a infância.

O estudo visou analisar a situação latino-americana sobre Educação da Infância e famílias, e, promover políticas e programas que abordem prioridade para as populações mais vulneráveis. Sua organização incluiu: Definições e estruturas conceituais da primeira infância; Políticas e regulamentos que regulamentam a educação e os cuidados na primeira infância; Características dos programas de atenção à primeira infância; Indicadores relacionados ao contexto e família; Indicadores sobre cuidados na primeira infância; Indicadores da população atendida em programas de Educação Infantil; Definições e indicadores de recursos humanos ao serviço da primeira infância; Definições e indicadores de recursos financeiros para a primeira infância.

Um debate que está na pauta das ações para a primeira infância, denominado de “A responsabilidade dos pais e da sociedade”, que tratam como “comunidade educativa” para se cumprir a educação das crianças, sobretudo, de zero a três anos. Em relação às recomendações aos países, o relatório é objetivo ao que “os países devem fazer”, enquanto “recomendaciones y desafios”. Mais uma vez, orientam aos países, a ampliação da agenda de políticas e “coordenação intersetorial entre diferentes órgãos governamentais e instituições não governamentais” (BLANCO; Umayahara, 2004, p. 35).

Dessa forma, destacam o não-formal como forma principal para a expansão da Educação Infantil, destacando Cuba como exemplo de êxito nessa ampliação:

Primeiro, ele se concentra em atividades organizadas em centros educacionais que excluem iniciativas não convencionais que envolvem participação da família e da comunidade. Na América Latina, são justamente os programas que não aqueles que desempenham um papel importante no cuidado da primeira infância. Por exemplo, em Cuba 98,3% dos meninos e meninas entre 0 e 6 anos receberam educação em 1998, e 70,4% deles receberam através da rota informal (BLANCO; Umayahara, 2004, p. 35).

As autoras classificam as modalidades de atendimento em programas formais, para crianças acima de quatro anos e, aquelas abaixo dessa idade, os não-formais:

Os programas adotam três modalidades diferentes, dependendo do contexto em que são desenvolvidos e da equipe responsável por eles:

Programas formais ou convencionais. Eles são aqueles que são desenvolvidos em uma instituição de ensino e são dirigidos por professores e outros profissionais qualificados. Nesta categoria estão localizados os modelos clássicos de atendimento em jardins de infância, creches, creches ou salas de aula da pré-escola em centros de Educação Básica.

Programas não formais ou não convencionais. Eles são aqueles que ocorrem em contextos alternativos às instituições de ensino e realizadas por mães ou agentes comunitários, que não possuem as qualificações exigidas pelos chamados programas formais. Estes normalmente se desenvolvem em áreas rurais isoladas e áreas urbanas marginais e também são frequentemente direcionados para meninos e meninas indígenas, pessoas deslocadas ou crianças de famílias migrantes.

Programas mistos. Eles são desenvolvidos por professores ou outros profissionais em contextos não institucional e apoiado por agentes comunitários (BLANCO; Umayahara, 2004, p. 39).

O destaque ao não-formal é o fio condutor da expansão do ensino da etapa em análise, pela facilidade da ampliação de “recursos humanos com a descentralização dos recursos financeiros via OSC” (BLANCO; Umayahara, 2004, p. 42). A intersectorialidade, cujo documento ressalta que a participação sustentada de múltiplos atores e incentivem práticas intersectoriais no campo da educação, que manifesta uma flexibilização em uma espécie de “divisão de tarefas” na gestão dos sistemas educativos: o provimento da oferta nos níveis considerados “formais” fica sob a responsabilidade público-estatal, o que se expressa nos elevados indicadores de matrículas das crianças de 4 a 5 anos nas unidades públicas. Já ao contrário, a modalidade “não formal”, por ser considerada “não escolar”, e dirigida na maioria dos países às crianças de 0 a 3 anos, tem uma formação composta, dependendo majoritariamente de convênios entre a esfera pública e a privada.

As principais orientações do estudo apresentam-se na dualidade entre o não-formal com intersectorialidade, entre 0-3 anos e crianças vulneráveis e, o formal de crianças de idade superior a 4 anos; e programas de educação parental via coordenação intersectorial como base educativa para o bom desenvolvimento dos filhos no ensino primário, por saberem cuidar, educar e nutrir seus filhos, condicionando bases para bons desempenhos.

O último estudo publicado tem como elemento central a Intersectorialidade. Logo, intitula-se *Coordinación Intersectorial de Políticas y Programas de la Primera Infancia: Experiencias en América Latina*, escrito pela consultora Mami Umayahara, também publicado em 2004 pela UNESCO/Orealc. Tem por justificativa a divulgação do estudo por estar em concordância ao marco de ação de Dakar (UNESCO, 2000), que defende programas de ECPI focalizados na intersectorialidade e multisetorialidade de atendimento. Portanto, educação, saúde, nutrição e higiene, além de desenvolvimento cognitivo e psicossocial para a estrutura

das ações; e como forma de materialização das mesmas, alianças entre governos, ONG, comunidades e famílias, especialmente para os mais pobres (UMAYAHARA, 2004).

Com esses dois eixos norteadores, a intersectorialidade e a interinstitucionalidade, examina programas latino-americanos no Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba e México, a fim de tirar lições dos diferentes mecanismos intersectoriais e de coordenação interinstitucional de atenção nacional e a Educação Infantil, além de sistematizar elementos para a otimização recursos técnicos e financeiros como possibilidades aos países da ALC.

Com base na análise das experiências dos cinco países Latino-americanos, Umayahara (2004) estudo apresenta uma conclusão geral sobre a estrutura e natureza da coordenação entre diferentes setores e instituições, e indicam lições aprendidas e orientações a serem seguidas, detalhadas a seguir.

As experiências de coordenação intersectorial via ações interinstitucionais produzem resultados significativos por terem maior flexibilidade e capacidade de ação dos atores do setor social e poder público local. Indicam a necessidade do setor produtivo como colaborador do setor social, para processos de construção de consenso, principalmente quando se trata do desenho e implementação das políticas. Portanto, o sucesso da ação intersectorial depende do trabalho conjunto entre as organizações do setor produtivo e do setor privado, sociedade civil e organizações de base, além do envolvimento dos planejadores, consultores, agências e organizações internacionais ao processo, em nível técnico e financeiro.

Umayahara (2004) indica a descentralização como elemento-chave dos mecanismos de coordenação intersectorial, pois com a flexibilização e consenso local de múltiplos atores facilita a implementação operacional desses programas e resultados a curto prazo com *qualidade e equidade de qualidade*.

Para fechar essa unidade do texto, duas Declarações regionais após 2010 fecham a governança regional via UNESCO/Orealc. Com vistas a assegurar a articulação entre ministros da educação da região, frente aos compromissos de interlocução da EPT (UNESCO, 1990); Dakar (UNESCO, 2010) e Incheon (UNESCO, 2015), bem como demonstrar a articulação da Região para concretizar compromissos orientados pela UNESCO no interior dos países da ALC, dois documentos foram publicados: a Reunião Ministerial Regional para Educação para Todos na América Latina e no Caribe (ALC): equilíbrio e desafios pós-2015, resultando na Declaração de Lima (UNESCO, 2014); e Reunião Regional de Ministros da Educação da América Latina e do Caribe (2017), originando a Declaração de Buenos Aires E2030 na América Latina e o Caribe Educação e Habilidades para o século XXI (UNESCO, 2017).

A Reunião Ministerial Regional para Educação para Todos na América Latina e no Caribe (ALC): equilíbrio e desafios pós-2015, teve por objetivos: a) Revisão e análise da situação regional da iniciativa "Educação para Todos": conquistas, desafios e lições aprendidas, seguido de um debate sobre as prioridades para o período pós 2015. b) Perspectivas regionais sobre os objetivos e metas para a educação pós 2015, utilizando como referência o Acordo de Mascate⁷³ e propostas do Grupo de Trabalho Aberto sobre os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável⁷⁴. c) Debate entre os ministros sobre o futuro Marco de Ação pós 2015, com vistas à implementação e monitoramento da próxima agenda para a educação (2015-30), incluindo os meios de planejamento, implementação, acompanhamento e financiamento.

No documento norteador dessas ações futuras, a Declaração de Lima (UNESCO, 2014) - Declaração adotada pelos ministros com a visão regional e prioridades da agenda educativa pós 2015- incluiu a Educação Infantil nas *Áreas prioritárias para a região da ALC* nos eixos *Equidade, qualidade e inclusão*, com responsabilidade compartilhada com as “famílias, comunidades, organizações sociais e meios de comunicação assumam sua responsabilidade educacional, com o apoio das instituições da rede de ensino” (UNESCO, 2014, p. 2), em “todos os níveis do sistema educacional, desde a educação e cuidados na primeira infância (ECPI) até a educação superior e superior” (UNESCO, 2014, p. 4).

A ECPI, na declaração de Lima, é priorizada na expansão contínua de serviços para o desenvolvimento integral da infância, por meio da comunidade e programas de parentalidade, e, portanto, não é parte integrante do sistema educacional, mas sim um mecanismo de apoio, contradizendo sua recomendação inicial. Esse serviço deve ser construído por “[...] pontes entre a educação formal e a educação não-formal e informal e fortalecer o papel das famílias para que possam melhor apoiar e se envolver na educação de seus filhos” (UNESCO, 2014, p. 4).

⁷³ A Educação 2030 foi desenvolvida por meio de um processo consultivo amplo, conduzido e controlado por Estados-membros, facilitado pela UNESCO e por outros parceiros e guiado pelo Comitê Diretivo da EPT. A Educação 2030 se baseia nas consultas temáticas sobre a educação pós-2015 conduzidas em 2012 e 2013 pela UNESCO e pelo UNICEF, pelo resultado do Encontro Global de Educação para Todos realizado em Mascate, Omã, em maio de 2014; por consultas de ONG; pelas cinco conferências ministeriais regionais organizadas pela UNESCO em 2014 e 2015; e pelo encontro da Iniciativa E-9, realizado em Islamabad, em 2014.2 Um marco fundamental para o seu desenvolvimento foi o Acordo de Mascate, que foi adotado no Encontro Global da EPT em maio de 2014 e que informou o objetivo global de educação e suas metas associadas e formas de implementação conforme proposto pelo Grupo de Trabalho Aberto sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Assembleia Geral da ONU. Esse processo culminou com a Declaração de Incheon, discutida na subseção 4.1.2. Conforme a UNESCO (2016), o resultado de Mascate “[...] ajudou a guiar com sucesso os objetivos de educação propostos pelo Grupo de Trabalho Aberto dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável” (UNESCO, 2016, p. 6).

⁷⁴ O GT Agenda 2030 foi formalizado em 9 de setembro de 2014 e é resultado do constante encontro entre organizações não governamentais, movimentos sociais, fóruns e fundações brasileiras durante o seguimento das negociações da Agenda Pós-2015 e seus desdobramentos. Mais informações: <https://gtagenda2030.org.br/agenda-pos-2015/>

Por fim, esses modos de atendimento, no item Governança e financiamento, são orientados para o fortalecimento de parcerias entre organizações da sociedade civil, comunidades, famílias, professores, alunos e outros parceiros locais, em “que os governos continuam a ser os garantidores do financiamento e os guardiões da eficiência, da equidade e da gestão da educação e das escolas” (UNESCO, 2014, p. 8).

Em 2017, com vistas a cumprir o acordo firmado em Incheon (UNESCO, 2016), a Orealc/UNESCO juntamente com o Ministério da Educação e do Esporte da Argentina, com apoio, também, das seguintes organizações: PNUD, FNUAP, ACNUR, UNICEF, ONU Mulheres, Banco Mundial e OIT, organizou a Reunião Regional de Ministros da Educação da América Latina e Caribe, que ocorreu em janeiro de 2017. Participaram mais de 170 representantes de 26 países, entre ministros, chefes e membros de delegações, chefes de agências e funcionários de organizações multilaterais e bilaterais, representantes da sociedade civil, como os membros da Rede Latino-americana pela Educação (Reduca)⁷⁵. Aprovaram a Declaração de Buenos Aires, que estabelece a *nova* visão regional da educação para o ano 2030 (UNESCO, 2017), intitulada de Declaração de Buenos Aires - E2030 na América Latina e o Caribe Educação e Habilidades para o século XXI.

A Organização ressaltou os avanços e problemas das políticas educacionais desenvolvidas na última década e orientou para as formas de atingir os objetivos da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Assim, com vistas a promover estratégias aos programas nos países latino-americanos e caribenhos para efetivar o ODS n. 4 de “Assegurar a educação inclusiva, equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos” (ONU, 2015, p. 1).

Em Buenos Aires, reafirmam o compromisso à expansão dos programas de atenção e educação da primeira infância, priorizando os grupos marginalizados e/ou excluídos, a partir de uma oferta de qualidade que promova o desenvolvimento integral das crianças, com a participação ativa das famílias e comunidades, e que “seja **interinstitucional** e **intersetorialmente** articulado, garantindo o **sucesso escolar em ciclos sucessivos**” (UNESCO, 2017, p. 9, grifos nossos). Além disso, sinalizam o compromisso de que “até 2030, certifique-se de que todas as meninas e meninos tenham acesso a **serviços** de cuidados e desenvolvimento

⁷⁵ A Reduca é formada por organizações sociais do Terceiro Setor de 14 países latino-americanos. A rede vem tomando força nos últimos anos a partir de um projeto que visa naturalizar a privatização da educação pública nos países latinos bem como dar a direção às políticas educacionais, redefinindo o papel do Estado para com a educação. Foi lançada com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em Brasília, Brasil, no dia 16 de setembro de 2011, quando os países participantes assinaram a Declaração de Brasília, que estabeleceu a rede e seus objetivos. Ver mais em: <https://reduca-al.net/pt/nosotros>

na primeira infância e educação pré-escolar de qualidade, para que sejam preparados para a escola primária” (UNESCO, 2017, p. 6).

A *nova agenda* pós 2015 para a América Latina e Caribe demonstra que as políticas para a Educação Infantil são orientadas para a focalização na pobreza, para um atendimento prioritário aos marginalizados e excluídos, igualmente coloca nas recomendações dos experts que sinalizavam *como* desenvolver essas políticas, a partir das ações consideradas exitosas nos países. Em todos os documentos, sejam eles compromissos das próprias agências das ONU com os países membros e seus experts orientam um conjunto de ações voltados à uma Educação da Infância voltada para a Focalização na pobreza, Parcerias por interinstitucionalidade e práticas de Intersetorialidade de ECPI como base ao desenvolvimento dessas ações. Apontam também a importância de uma gestão de eficiência, desconcentração e descentralização, oportunidades de investimento equidade de qualidade, que representa, na verdade, de mais um elemento de focalização, e, *expansão da oferta educacional com* menor custo de investimento e da flexibilidade dos profissionais que ali atuam e de programas oferecidos em espaços não-escolares.

4.2.3 A pauta regional social-colaborativa advinda da América: OEA e OEI e seus experts

A OEA e a OEI também possuem papel-chave na organização de projetos regionais, na medida em que traduzem regionalmente as ações e metas a serem cumpridas pelos países signatários, ou fomentam estudos de *experts* para traduzir o *como* desenvolver essas ações e metas.

A OEA é o mais antigo organismo regional do mundo, fundada em 1948 com a assinatura, em Bogotá, Colômbia, da Carta da OEA que entrou em vigor em dezembro de 1951, como vimos na seção 2. Sua sede localiza-se em Washington, D.C. – EUA, e tem como países-membros da OEA, atualmente: Antígua e Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Dominica, El Salvador, Equador, Estados Unidos da América, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Saint Kitts e Nevis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela. Na educação coordena programas e acordos educativos via: Departamento de Desenvolvimento Humano, Educação e Emprego, Mandatos das Cúpulas das Américas – Educação, Desenvolvimento da Primeira Infância pelo Instituto Interamericano da Criança (IIN), Rede Interamericana de Educação Docente da OEA (RIED), Programa Interamericano de Educação em Valores e

Práticas Democráticas, Projeto Regional de Indicadores Educativos (PRIE), Reuniões Ministeriais, Bolsas de Estudos Acadêmicos da OE, Bolsas de Desenvolvimento Profissional da OEA, Fundo Leo S. Rowe - Empréstimos Educativos para Estudar nos Estados Unidos, Portal Educativo das Américas, Revista *La Educ@ción* e Série Educacional “Coleção INTERAMER” (OEA, 2021).

Já a OEI, a partir da I Conferência Ibero-americana de Chefes de Estado e de Governo no México em 1991, promoveu e convocou as Conferências de Ministros de Educação, como instância de preparação dessas reuniões cimeiras, encarregando-se, também, de programas educativos, científicos ou culturais. Sua sede está localizada em Madri, Espanha, e seus Estados-Membros são todos os países ibero-americanos: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Chile, República Dominicana, Equador, El Salvador, Espanha, Guatemala, Guiné Equatorial, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Portugal, Uruguai e Venezuela. No que se refere aos assuntos educacionais, a Organização divide-se em eixos de atuação, em que cada eixo se desdobra em linhas específicas. O eixo programático 1: Educação, Sociedade e Desenvolvimento estão as Linhas de cooperação 1: Cidadania, Democracia e Valores em Sociedades Plurais e a Linha de cooperação 2: Educação e inclusão social. No Eixo programático 2: Sistemas Educacionais, Atores e Práticas, estão as Linhas de cooperação 3: Atenção integral à primeira infância via Instituto Ibero-Americano para a Primeira Infância (IIPi). A Linha de cooperação 4: Inovações no ensino médio; a Linha de cooperação 5: Educação Básica; a Linha de cooperação 6: Educação superior; a Linha de cooperação 7: Administração e avaliação educacional e a Linha de cooperação 8: Condição e profissão docente.

Ambas as Organizações elaboram agendas em âmbito regional e local. Para nossas análises sobre infância, intersetorialidade e governança, inicialmente, destacam-se dois projetos norteadores para os documentos produzidos pelos consultores da OEA e OEI: o Programa Interamericano de Educação (PIE), em 1998, coordenado pela OEA, no marco da II Cúpula das Américas, cuja educação foi concebida como fator central para a competitividade dos países no marco da economia global, ao combate a pobreza e o desenvolvimento econômico, democracia, desigualdade, justiça social, fortalecimento dos sistemas educativos, e, para a educação infantil, a orientação de políticas compensatórias e intersetoriais, destinadas às populações mais vulneráveis; e, o Plano Ibero-americano em Favor da Infância e da Adolescência (PIIA), para

o período de 2001-2010, coordenado pela OEI, no marco das Cúpulas Ibero-americanas de Chefes de Estado⁷⁶.

O PIE (1998) definiu quatro eixos de ação, em que duas dizem respeito especificamente à educação infantil: “Sistematizar e difundir informação técnica sobre **experiências bem-sucedidas de programas compensatórios de educação inicial e básica**, executados no âmbito das políticas educacionais dos países, através de **estratégias intersetoriais e enfoques multidisciplinares** (OEA, PIE, 1998, p. 5, grifo nosso). Esses eixos convergem ao Plano de Ação da II Cúpula de Chefes de Estado e de Governo (1998) acerca da criação de políticas educativas compensatórias e intersetoriais, cujas estratégias educativas para a primeira infância deveriam priorizar planos de luta contra a pobreza (PLANO DE AÇÃO DA II CÚPULA DE CHEFES DE ESTADOS E GOVERNOS, 1998).

Já o Plano Ibero-americano em Favor da Infância e da Adolescência (PIIA), para o período de 2001-2010, coordenado pela OEI, organizou 18 metas para uma agenda ibero-americana de educação (OEI, 2001). A Educação Infantil, tratada como educação inicial, teve por metas a serem alcançadas: Reduzir a pobreza extrema e a pobreza à metade até o ano de 2015; Priorizar políticas e programas que favoreçam o desenvolvimento integral adequado de todas as meninas e meninos desde a idade precoce; Desenvolver programas da atenção integral da primeira infância com base comunitária, centrada na menina e no menino, que se dirijam a família e prestem a atenção à igualdade e a equidade; Potenciar o papel institucional das famílias e fortalecer as comunidades para elaborar, implementar e avaliar políticas e programas que favoreçam o desenvolvimento integral na infância inicial com enfoque evolutivo; e, executar políticas públicas em nível nacional e local que apoiem à mulher e à família na criação de seus filhos; Ampliar a cobertura dos serviços socioeducativos para meninos e meninas de 0 a 3 anos com amplo horário e garantir para o ano de 2015 o acesso universal à educação pré-escolar (3-6 anos) (OEI, 2001).

Guiados por essas orientações, *experts* da OEA produziram estudos tendo por tema central a intersectorialidade e os programas não-formais, ligados à perspectiva dos serviços, experiências bem-sucedidas de programas compensatórios de educação infantil e ações socioeducativas para crianças e suas famílias. Esses estudos ligaram-se ao projeto

⁷⁶ Segundo Campos (2008) as Cúpulas Iberoamericanas se organizam da seguinte forma: Cúpulas de Chefes de Estados e Governos; Conferências Iberoamericanas de Educação; e Conferência Iberoamericana de Ministras, Ministros e Altos Responsáveis da Infância e da Adolescência. Dentre os organismos/organizações analisados, a OEI é a única que tem um espaço especialmente dedicado aos temas da infância e adolescência.

"*Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Básica*", coordenado por Gaby Fujimoto Gómez⁷⁷.

No limiar dos anos 2000, Victoria Peralta e Gaby Fujimoto Gómez publicaram, como uma iniciativa da OEA, o estudo "*A Atención Integral de la primera infancia en América Latina: ejes centrales y los desafíos para el siglo XXI*", com experiências e orientações na elaboração de programas para melhorar as chances de sucesso das crianças no ingresso no Ensino Fundamental, bem como possibilitar que as mulheres trabalhem fora de casa, juntamente com a intenção de geralmente melhoram a qualidade de vida das comunidades às quais pertencem (PERALTA; GÓMEZ, 1998).

A priori, as autoras contextualizam os pais e a comunidade como agentes educativos no cuidado da primeira infância e as diferentes modalidades de Atenção à Primeira Infância, com as *modalidades* educacionais: formal, não-formal e informal. O foco de Peralta e Gómez (1998) repousa na modalidade não-formal, pela flexibilidade que essa alternativa oferece para o cuidado, à expansão da oferta da Educação Infantil via atendimento intersetorial e à rentabilidade denominada de *resultados de custo-benefício*.

Os programas de ECPI via atendimento não-formal possibilitam desenvolvimento infantil precoce e o seu significado nos resultados posteriores da criança, destacando alguns fatores que incidem no desenvolvimento cerebral, segundo as autoras, com flexibilidade do atendimento entre o público e privado, sendo "um investimento lucrativo, além do direito que elas possuem do direito à educação" (PERALTA; GÓMEZ, 1998, p. 41).

A expansão do *serviço educativo pelo não-formal* (PERALTA; GÓMEZ, 1998) tem a sociedade civil como principal colaboradora no desenvolvimento dos programas, sobretudo, são ressaltadas as *virtudes* das ONG e o papel que podem desenvolver na geração de soluções aos problemas sociais pela atuação compartilhada com o Estado.

A pobreza é o destaque no estudo como problema social. Como mecanismo de ação de combate, os programas intersetoriais de educação, saúde e nutrição, pelo não-formal são enfatizados, haja vista seu menor custo de investimento, seja em associações sem fins lucrativos ou nos próprios lares infantis.

Entre os benefícios esperados com o investimento na Educação Infantil está a capacidade de reduzir taxas de abandono e de repetência escolar nas etapas subsequentes na

⁷⁷ Especialista em Educação da Organização dos Estados Americanos (OEA), atuando no desenvolvimento infantil na primeira infância com atividades de caráter político, acadêmico, pedagógico, de sensibilização e advocacy, de identificação de experiências bem-sucedidas e de mobilização de legisladores, empresários, acadêmicos e governos, para alcançar uma maior qualidade e uma maior cobertura de serviços para as crianças desde o nascimento até aos 8 anos.

educação formal. Justificam Peralta e Gómez (1998) que o benefício no investimento desses programas ocorre em curto prazo, pelas modalidades de oferta diversa e financiamento (contribuições fiscais do governo, organizações privadas, da própria comunidade interessada em seu programa, e de agências internacionais), mas, sobretudo, em longo prazo, não só em termos de redução da repetência escolar ensino fundamental, mas também em menor índice de evasão e maior inversão nas taxas de capital humano.

Apenas em 2007, nove anos após o acordo para a execução do PIE (OEA, 1998), a OEA junto aos ministros da educação membros, organizaram várias concordatas para a Educação Infantil em seus compromissos. Reunidos na cidade de Cartagena, Colômbia, acordaram na Quinta Reunião de Ministros da Educação o *Proyecto de Compromiso Hemisférico por la Educación Inicial y la Agenda Conjunta de Trabajo* (OEA, 2007a), iniciativas para o acesso equitativo à educação sobretudo aos grupos mais vulneráveis e com necessidades educativas especiais.

Para tanto, o *Compromiso Hemisférico por la Educación de La Primera Infancia*, parte integrante do Compromisso supracitado (OEA, 2007a), acordou junto aos países membros: Estabelecer políticas de atenção integral e Educação Infantil entre governos, organizações internacionais e da sociedade civil; Articular setores e instituições de ensino com outras entidades do nível responsável nacional, local e territorial por fornecer componentes de proteção, educação, nutrição, saúde, cultura e assistência social; Desenvolver políticas e estratégias educacionais, interinstitucionais e intersetoriais que permitem a transição bem-sucedida de meninos e meninas entre as diferentes fases da primeira infância, e; Identificar boas práticas em programas de atenção integral, experiências de articulação intersetorial e marcos legais, regulatórios e de financiamento, a fim de elaborar e implementar agendas de cooperação técnica bilateral e multilateral, e implementar estratégias de comunicação e divulgação para atendimento integral e Educação Infantil; (OEA, 2007b).

Como a OEA, anos após o acordo do PIIA (OEI, 2000), dois documentos foram publicados pela OEI: os Objetivos Educacionais 2021, firmados durante a XVIII Conferência Ibero-Americana sobre Educação realizada em El Salvador, em 2008 (OEI, 2008) e as *Metas generales 2021: La educación que queremos para La generación de los bicentenários* (OEI, 2010), idealizado pela atuação coletiva dos ministros da Educação da Ibero-América.

Afeto aos Objetivos Educacionais 2021 (OEI, 2008) orienta para a Educação Infantil políticas de caráter intersetorial, com *descentralização e coordenação integrada da ação educadora*, a fim de desenvolver políticas integrais e o fomento da educação de qualidade para a primeira infância, por meio de apoio a políticas públicas mediante a assistência técnica

especializada, a formação docente (OEI, 2021). Essas ações integraram os Programas de atenção integral à primeira infância, na articulação de ações afetas à pobreza infantil e, não na educação formal e de desenvolvimento de capacidades nas instituições públicas, na sociedade civil e nos agentes educacionais (OEI, 2019).

Já as *Metas generales 2021: La educación que queremos para La generación de los bicentenarios*, idealizado pela atuação coletiva dos ministros da Educação da Ibero-América e, também, pela participação da sociedade civil, é um documento amplo por conta de sua perspectiva instrumental.

Das dez metas gerais, duas agregam em suas estratégias a Educação Infantil: a primeira meta, reforçar e ampliar a participação da sociedade na ação educativa, indicam que para a ampliação da Educação Infantil é necessário o aumento da participação dos diferentes setores sociais – famílias, universidades e organizações públicas e privadas – e sua coordenação em projetos educacionais⁷⁸, sobretudo aqueles relacionados aos serviços de saúde e promoção do desenvolvimento econômico, social e cultural; e, a terceira meta de aumentar a oferta de educação inicial para crianças de zero a seis anos.

Com o objetivo de instrumentalizar esses acordos e compromissos (OEA, 2007; OEI, 2008; 2010) em 2012, Loreto Martínez Oyarce e Loreto Ditzel Lacoa, consultores da OEA, numa parceria entre a Organização Americana e Ibero-Americana, publicaram o estudo diagnóstico *Lineamentos para la implementación y gestión de políticas públicas de protección integral dirigidas a la primera infancia*, a fim de “garantir um desenvolvimento adequado como forma de preservar e aumentar o capital humano, dado o aumento da infantilização da pobreza⁷⁹, além de ser um bom investimento” (LACOA; OYARCE, 2012, p. 18). Com base nessa

⁷⁸ A própria OEI, atualmente, apoia diretamente a formulação e implementação de políticas e programas para a primeira infância, com 20 programas ativos dos 49 projetos desenvolvidos disponíveis no sítio eletrônico da instituição. À título de exemplo, entre os anos 2012 e 2013 o Brasil por meio do MEC/SEB/COEDI, com o intuito de cumprir com seu objetivo de universalizar a EI até o ano de 2016 por meio do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (ProInfância), firmou acordo de cooperação técnica com a OEI, com consultorias pagas pela no valor total de R\$ 3.629.126,00 (BRASIL, 2013). Além disso, outra cooperação substancial com o Brasil foi o projeto iniciado em 2009, intitulado Fortalecimento Institucional das Secretarias Municipais de Educação na Formulação e Implementação da Política Nacional de Educação Infantil – OEI/BRA, no valor de R\$ 6.000.000,00. Com vigência inicial de 34 meses (março de 2009 a dezembro de 2011), teve revisões em 2012 com decréscimo de R\$ 3.228.197,67 e de prazo até dezembro de 2012, e nova prorrogação solicitada pela Coordenação Geral de Educação Infantil (Coedi) por mais 24 meses, de dezembro de 2012 a dezembro de 2014.

⁷⁹ O tema infantilização da pobreza tem-se proliferado nos documentos da Cepal (2010), sobretudo, a partir dos anos 2000, em que há um desequilíbrio etário do bem-estar. Isso significa que as crianças estão sobrerrepresentadas na pobreza em comparação com outras faixas etárias. Logo, o conceito associa-se à necessidade de amenizar a pobreza, fortalecer a coesão social e promover a equidade. Nessa lógica, a agenda estruturada para a infantilização da pobreza revela-se componente ideológico fundante do capitalismo contemporâneo. Ver mais em Moura (2019).

afirmativa, mapeou-se boas práticas em cinco países, com intuito de fortalecer a agenda regional a partir de casos já implementados, quais sejam: Brasil, Chile, México, Colômbia e Uruguai, como forma de avaliar e divulgar casos de sucesso, do acordo firmado no *Compromiso Hemisférico por la Educación de La Primera Infancia* (OEA, 2007b).

Com base em *Boas práticas a favor da primeira infância*⁸⁰, destacam que a maioria dos programas incluem o desenvolvimento socioemocional, cognitivo e físico, a ampliação da oferta de cuidados perinatais às mães e a educação dos pais nas práticas parentais, de saúde e higiene como metas a serem cumpridas, organizando uma política intersetorial e interinstitucional nos países. Logo, orientam algumas estratégias de execução com os eixos presentes no Quadro 17.

QUADRO 17 – EIXOS QUE COMPÕE BOAS PRÁTICAS DESCENTRALIZADAS PARA PROGRAMAS NA PRIMEIRA INFÂNCIA

EIXOS	ESTRATÉGIAS
Participação da sociedade civil	Participação da sociedade civil nos processos de planejamento, coordenação e implementação das ações; Descentralização em termos de relevância, relevância, eficiência e eficácia das ações; Gestão concertada.
Modelo de gestão e coordenação intersectorial	Coordenação e colaboração entre os diferentes setores da administração nos níveis nacional e local (saúde, nutrição, educação, trabalho, justiça e bem-estar social) e trabalho conjunto com a sociedade civil (academia, ONGs, organizações religiosas, etc.) e o setor privado; articulá-los com eficácia e eficiência em recursos institucionais, humanos e financeiros.
Coordenação em rede intersectorial	Coordenação em rede de todos os recursos públicos, privados, comunitários e familiares (institucionais, humanos e financeiros) disponíveis ao sistema em todas as áreas setoriais e territoriais que o compõem. Organização de comissões coordenadas pelo poder público com centros pré-escolares, setor da educação, saúde, ONGs, academia, segurança instituições, setor privado
Financiamento	As políticas de financiamento devem estar voltadas para a equidade; priorizar fontes como: doações, cooperação internacional ou fundos contingentes.

Fonte: a autora, 2022.

Para isso, a OEI vem disponibilizando milhões de dólares em Educação na Primeira Infância na implementação de “políticas eficazes que se baseiam em evidências” (OEI, 2020, p. 32), onde o planejamento de orçamento dispobilizou: (em USD): em 2016-2017, 13.145.294,78 de 222.236.620,69 para a primeira infância e educação; em 2019-2020, 24.128.000,00 para a primeira infância e educação e 22.078.000,00 para Governança e Educação de 400.000.000,00; em 2021-2022, 78.197.905,8 para a Educação (primeira infância

⁸⁰ À título de exemplo: Uruguai: Programa Uruguay Crece Contigo, Programa Nuestros Niños, Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA) 2010 – 2030; Colômbia: Colombia por la Primera Infancia, Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia De Cero a Siempre, Educación Inicial en Modalidad Familiar; Brasil: Plano Brasil Carinhoso, Plano Brasil sem Miséria, Programa Primeira Infância Melhor, Programa Bolsa Família; Programa Brasil Carinhoso; Chile: Programa Chile Crece Contigo, Programa de Familias de Acogida; México: Programa Desarrollo Humano Oportunidades (antes PROGRESA), Estrategia Vivir Mejor, Programa de Fortalecimiento a la Educación Temprana y el Desarrollo Infantil.

e ensino fundamental, representando 31,3% do orçamento de 250.000.000) e 111.967.989 (44,8%) para o cumprimento da Meta 4 da ODS 2030 (OEI, 2016; 2018; 2020).

Além disso, desde 2015 há um alinhamento e convergência das Metas 2021 (2008) com a Agenda 2030 (ONU, 2015) que vem sendo priorizadas pela Organização e pelo orçamento da mesma, conforme destacada pela própria OEI (2018) em ações de primeira infância e educação: Meta 1 OEI - Participação da sociedade, se faz presente de maneira transversal em todas as metas da ODS; Meta 3 OEI - Oferta de educação inicial, se faz presente na Meta 4.2 da ODS com o Desenvolvimento na primeira infância e educação pré-escolar universal.

Os organismos regionais também seguem os mesmos eixos de trabalho dos demais apresentados ao longo da seção. Os documentos produzidos por OEA e OEI também centralizam a educação intersetorial para a infância como forma de operacionalização e ampliação da Educação Infantil pelas vias da desconcentração, descentralização e a equidade, sendo esse último fator de focalização. Todos os OM destacam o papel da OSC, nacional e internacional na elaboração e execução das políticas e programas, contudo, nos documentos da OEA e OEI observa-se logo nas primeiras metas e estratégias de ação a ampliação da participação civil, pela flexibilidade que a educação intersetorial propicia às parcerias entre o público e o privado, com ou sem fins de lucro.

.4.4 AGENDA DE PADRÕES COMUNS PARA A EDUCAÇÃO DA INFÂNCIA: DA LÓGICA ARGUMENTATIVA CONVERGENTE À LEGITIMIDADE DA *EXPERTISE*

O estudo documental dos diferentes relatórios e estudos diagnósticos orientadores, em esfera global e regional, possui uma agenda marcada de terminologias comuns, que, por vezes, parecem chaves diferentes, mas que, eufemisticamente, terminam por possuir significações comuns e *modus* de operacionalização da agenda também comum. Os discursos, orientações e modelos disseminados desenvolveram padrões semelhantes que vão de reformas acordadas/impostas entre OM e Estados-parte para reformas copiadas, com o amplo fomento e difusão de inovações, modelos exitosos e boas e melhores práticas, provenientes tanto de fora como de dentro da região.

Mais do que orientar e disseminar uma pauta comum, com objetivos comuns, atuaram, estrategicamente, difundindo modelos e opções de política definidas em termos binários, que possuem como base prioridades com base na análise econômica, ou seja, a relação custo-benefício, taxa de rentabilidade e equidade.

A lógica argumentativa convergente iniciou-se, desde os anos 1990, com uma Educação da Infância de base intersetorial e interinstitucional, isto é, atendimento “fora” dos ministérios de educação de forma exclusiva, com eixos integrados com saúde, nutrição, proteção e desenvolvimento social, além do compartilhamento das atividades com redes de governança entre o público e o privado, com alianças e consenso social, de serviços e programas não-formais compensatórios e equitativos, que fossem base para o sucesso acadêmico subsequente, ampliação das taxas de atendimento da Educação Infantil, acréscimo das taxas de retorno em capital humano e, assim, decréscimo das taxas de pobreza de crianças e suas famílias. Os documentos interagem em uma leitura similar do futuro, como, também, promovem princípios educacionais muito semelhantes que deveriam ser empregados para adaptar os sistemas educacionais e intersetoriais.

Verifica-se, portanto, três tendências norteadoras aos países latino-americanos, adotando um enfoque integral na formulação e implementação de políticas voltadas para a primeira infância: a intersectorialidade, a participação das diferentes instâncias do Estado e o compromisso com a sociedade civil na participação dessas políticas. Além disso, existem pelo menos três formas de orientar e focar as ações: a intersectorialidade formal e não-formal como critério de direcionamento subsidiário da universalidade da Educação Infantil e combate a pobreza, outros que enfatizam o apoio em de programas parentais, e, um terceiro grupo, que aplica a estrutura de apoio misto sem priorizar ou enfatizar um critério sobre outro.

Contudo, uma delas é priorizada com justificativas múltiplas a partir das boas práticas nacionais à experiência internacional – da validação de dados e modelos -, com o fim de prescrever uma agenda de políticas dos modelos baseados em evidências: *programas e serviços* equitativos intersectoriais de ECPI e DPI não-formais ou mistos, por apresentarem menor custo de investimento, retorno financeiro e da flexibilidade dos profissionais que ali atuam e dos espaços/gestão da sua operacionalização na gestão da pobreza e da vulnerabilidade. Em todos os estudos, os experts trabalham com o conhecido baseado por evidências para apoiar a adoção de certas políticas em vez de outras, apresentando vantagens em relação a formas de tomada de decisão simplesmente políticas ou ideológicas, sobretudo, por instrumentalizar os caminhos de cumprimento da agenda global.

Trata-se, portanto, de uma clara investida dos OM na disputa efetiva pela conformação de sua agenda no desenho das políticas públicas para o campo investigado. Constroem arranjos de serviços intersectoriais como alternativa de investimento e filantropia de impacto social. A pobreza nos anos iniciais da infância vem se transformando, de modo cada vez mais evidente, em mercadoria, ainda que sob o pretexto de uma nova forma de filantropia da participação

colaborativa entre Estado e sociedade civil. A orientação internacional à regional da agenda aos países latino-americanos dissemina e harmoniza uma construção de empreendedorismo de políticas com a entrega de desenvolvimento e política de ajuda (BALL, 2014).

O direito à Educação Infantil volta-se, na verdade, à oferta de serviços ao direito à aprendizagem voltados aos cuidados da primeira infância e, logo, a intersectorialidade e a interinstitucionalidade são elementos-chave para cumprir esse papel e alcançar a equidade com programas e projetos flexíveis e que envolvam a coparticipação do Terceiro Setor. Esses estudos instrumentalizam a agenda de Governança Global e desenvolvem uma *advocacy* política baseada em evidências, baseando-se em decisões políticas em pesquisas sólidas que mostram que tipo de políticas funcionam. No entanto, sabe-se que as evidências podem ser facilmente instrumentalizadas para apoiar a adoção de certas políticas em vez de outras. Assim, o conhecimento é entendido como um meio-chave de governança, e a eficácia da governança baseada em evidências depende criticamente da capacidade de aprender com políticas de sucesso.

A agenda orientadora e propositora de políticas pelos experts desenvolve nas entrelinhas, o conceito de impacto social, com uma série de justificativas dos benefícios do desenvolvimento de programas que possam trazer benefícios à primeira infância, benefícios estes que serão, no melhor dos casos, alcançados na vida adulta, quando esses sujeitos puderem melhor se adaptar à sociedade, ainda que persista a desigualdade econômica, que, por sua vez, é estrutural. Contraditoriamente, se os direitos das crianças foram reconhecidos e até mesmo ampliados, como visto na CDC (1989), o papel do Estado no provimento deste direito foi relativizado pelas mesmas agências internacionais que criaram os mecanismos de proteção à criança e à ampliação do seu direito à educação.

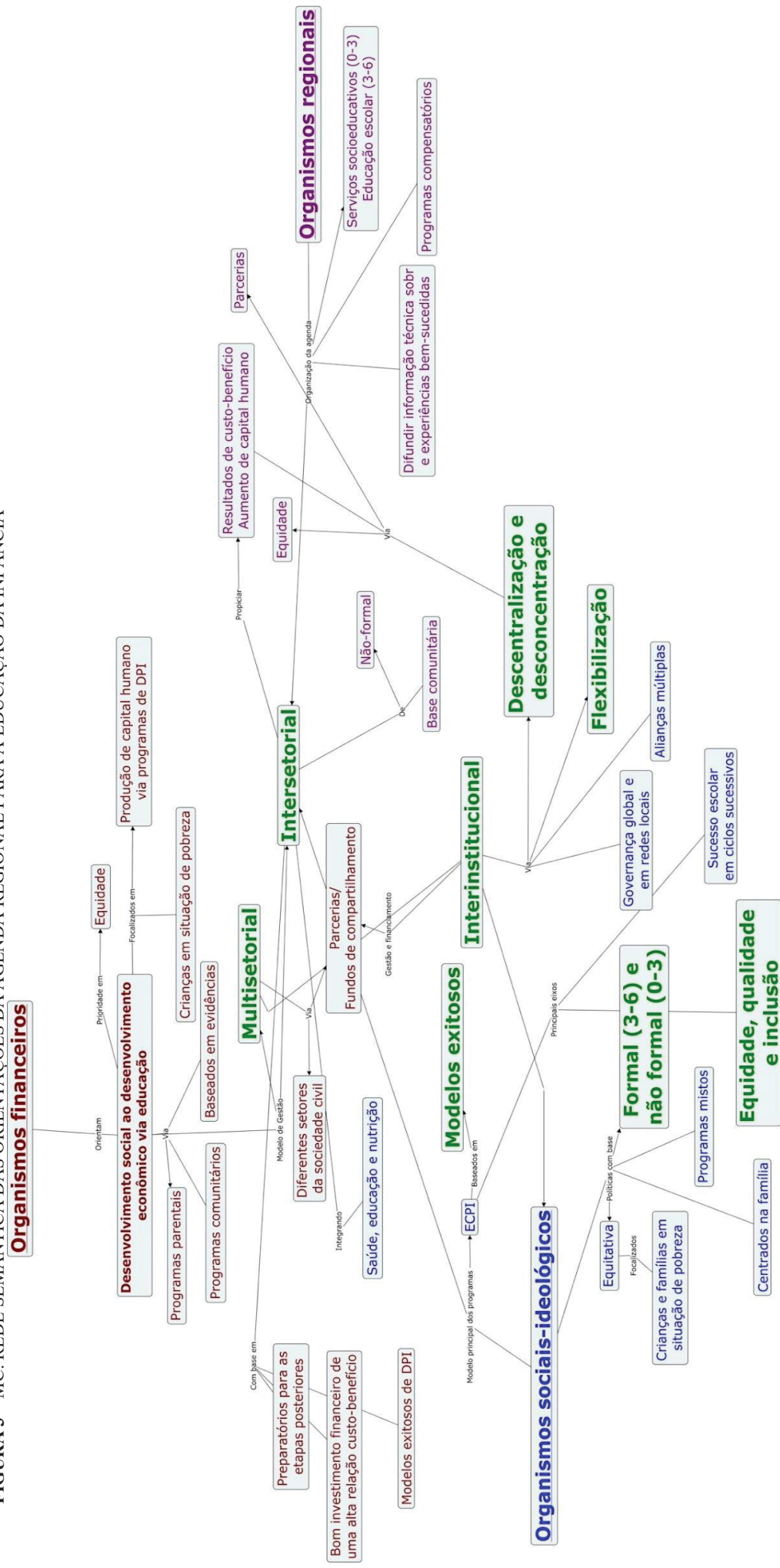
Ao demarcar a infância como prioridade da pauta no âmbito da Governança Global e regional, evidencia-se desenvolvimento de padrões dos diferentes OM na consolidação da estrutura de governança, com prerrogativas que lhes permitem atuar globalmente emitindo diretrizes normatizadas. Esses padrões tem sequenciação de um equacionamento efetivo de ações: demonstraram impacto e a taxa de retorno de um conjunto de ações em detrimento de outras; analisaram o custo-benefício, comparando os recursos usados em um programa e seus resultados, fomentaram estudos via seus consultores disseminando boas práticas nos países que oferecendo *modelos*, harmonizando e disseminando o discurso educacional global para a infância, capaz de resolver a maioria dos problemas educacionais nos mais diferentes contextos locais via sua agenda global e envolvendo múltiplos parceiros para a sua execução.

A produção de uma agenda global concertativa demonstra os consensos de regras de ação para o nível constitucional, com linhas de ação específicas, para a promoção dos objetivos e viabilização das políticas, ou seja, são as estratégias. Além disso, podem apresentar estudos exploratórios, integrar a rede de experts, induzir reformas, fornecer aporte financeiro e disseminar modelos para o empréstimo/aprendizagem de políticas.

A agenda de governança regional organizou uma pauta de *soluções transportáveis*, muito mais do que inovaram em acordos regionais que buscassem práticas de efetivação do direito à Educação da Infância. Essas soluções transportáveis consensualmente estiveram alinhados a rede semântica de Governança Global, indicando como eixos: *Intersetorialidade, Modelos exitosos, Equidade de qualidade, focalização, recursos humanos com a descentralização dos recursos financeiros via OSC, Interinstitucionalidade de arranjos feitos nas esferas do poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade, fundos de compartilhamento, coordenação horizontal entre setores (como saúde, nutrição, saneamento, educação, trabalho e proteção social), influentes externos da sociedade civil, educação parental, programas com formas múltiplas de oferta (formais, não-formais e mistos).*

Centralmente, a rede semântica discursiva produzida busca fortalecer a visão educacional de entidades privadas e propala receituários com suas soluções educacionais padronizadas. Isso é observado na indução ao fortalecimento de programas base intersetorial e multisetorial, amparada na flexibilidade de gestão organizativa orientada a diferentes parcerias entre Estado e sociedade civil, desconcentração, descentralização, modalidades alternativas a educação formal relacionados a modelos socioeducativos, equidade e harmonização de práticas que envolvam desenvolvimento social com desenvolvimento econômico, prevalecendo o econômico como argumento central no investimento na Educação da Infância como mecanismo altamente rentável de produção de capital humano. Tal panorama pode ser observado na Figura 3, pela rede semântica das orientações da agenda regional para a Educação da Infância:

FIGURA 3 – MC: REDE SEMÂNTICA DAS ORIENTAÇÕES DA AGENDA REGIONAL PARA A EDUCAÇÃO DA INFÂNCIA



NOTA: Em verde, os conceitos convergentes entre os OM analisados em âmbito regional
 Fonte: organizado pela autora a partir dos documentos, 2020.

Os formatos semânticos regionais alinham-se de forma clara com os elementos da rede de discursos da agenda global para a Educação da Infância do BM e Agências da ONU, até de modo mais eufêmico do que o proposto na agenda global. Além disso, os experts contratados pelas OM seguiram um script sobre as prioridades a serem construídas estratégias para a Educação da Infância, forneceram o diagnóstico do problema, incutiram responsabilidades e ofertaram um leque de soluções para o público incauto sobre o qual exercem influência, gerando ampla confiança em suas recomendações (SHIROMA, 2020). Pode-se verificar nos alinhamentos indicados no Quadro 18.

Vale destacar, ainda, que a mediação entre global e o regional-local aponta as estratégias hegemônicas, pois de acordo com de Rosemberg (2002), as agências multilaterais formam certa autoridade epistêmica, que tem como principal fonte de poder uma autoridade técnico-científica que amparava modelos de políticas. “[...] O grupo dominante possui as informações consideradas pertinentes, o poder de financiamento e os meios para influenciar certas categorias de atores nacionais. Dispõe de canais importantes para construir o senso comum e o repertório de argumentos para apoiar decisões políticas” (ROSEMBERG, 2002, p. 30), orientaram mudanças nas relações de poder interinstitucional para a efetivação das políticas educacionais para a etapa em análise na América Latina e Caribe, criando concepções e disseminando modos de operacionalização de práticas de governabilidade para a definição das prioridades na agenda da política social e econômica. A seguir:

QUADRO 18 - ALINHAMENTOS SEMÂNTICOS DE GOVERNANÇA ENTRE O GLOBAL E O LOCAL PARA POLÍTICAS E PROGRAMAS INTERSETORIAIS

GLOBAL			REGIONAL		
ATENDIMENTO	FOCALIZAÇÃO	PARCERIAS	ATENDIMENTO	FOCALIZAÇÃO	PARCERIAS
Intersetorial – saúde, nutrição e primeira infância; Complementaridade ou não do formal e não formal; Descentralização; Programas de educação de crianças e famílias; Modalidade de atendimento diversas, sobretudo comunitário Atendimento voltado para a Eficiência, Eficácia e Equidade; Público e privado.	Atendimento equitativo Práticas ECPI para os mais vulneráveis e desfavorecidos; Programas inovadores que ofereçam incentivos as famílias de baixa renda; Programas focalizados envolvendo crianças e famílias.	Cooperação Internacional; Criação de mecanismos flexíveis para assegurar múltiplos atores e atores; Colaboração entre agências governamentais e não governamentais; Governança multinível Política intergerencial – governo e setor privado como participe e cofinanciador; Parcerias governamentais com OIs, agências doadoras, ONG e Educação enquanto empreitada social compartilhada; Terceiro setor; Investimento, filantropia e impacto social	Programas e serviços intersetoriais Programas parentais Multisetorial Baseados em programas exitosos Público e privado – fundos de compartilhamento Preparatório para etapas posteriores Desconcentração Flexibilidade de gestão e financiamento Modalidades formais e não formais Programas mistos Recursos humanos com a descentralização dos recursos financeiros via OSC Descentralização, Desconcentração da coordenação integrada da ação educadora	Equidade de qualidade Focalização na pobreza Focalizada na produção de capital humano Desenvolvimento de capacidades de ECPI de crianças e famílias Focalização em resultados de custo-benefício	Política interinstitucional Governança em redes Parcerias entre financiadores /doadores e implementadores, incluindo ONGs e organizações de base comunitária, e a responsabilidade pela sua coordenação Serviços integrados para alcançar sinergias e redução de custos com influentes externos da sociedade civil Governo e setor privado como participe e cofinanciador; Cooperação Internacional Cooperação com especialistas Investimento, filantropia e impacto social

Fonte: organizado pela autora, 2022.

Nesse contexto, a Governança Global e regional, em um primeiro momento, é disseminada por acordos, mas também por instrumentos diversos por meio dos quais essas agências tentam mostrar sua *expertise* em reformas se constituindo em importantes atores na governança transnacional da Educação. Portanto, os documentos analisados integram o discurso educacional global produzido por as agências internacionais na circulação de conhecimento e produção de harmonização, disseminação, standardização, interdependência e imposição, atuando como “catalisador global” de conhecimento. Além disso, não se pode perder de vista o que Ball (2014) vem alertando sobre a disseminação da política educacional global, convergindo a todo construto sobre a Governança Educacional Global e a AGEE a ela ligada:

Na educação, transferência, colonização e convergência de políticas estão todas sendo efetivadas aqui, por meio da produção textual das políticas, assessoria das políticas e recomendações, influência das políticas, a venda de produtos de gestão e de melhoria, bem como o crescimento e a disseminação de fornecedores de serviço multinacionais com métodos e conteúdos padronizados em vários níveis das políticas. Novas relações políticas (*policy*), espaços e meios de comunicação são constituídos e utilizados para reinserir as políticas móveis e seus discursos subordinados em territórios nacionais. Concomitantemente, os serviços públicos estão sendo redesenhados ou modernizados para atender as necessidades do Estado neoliberal, apesar de, ao mesmo tempo, os governos nacionais, em especial aqueles pequenos e frágeis, podem estar experimentando uma redução na sua capacidade de dirigir o seu sistema educacional [...]. Com tudo isso, e apesar da interpretação e da modificação de produtos de políticas no âmbito nacional e local, algo que podemos chamar de “política educacional global” - um conjunto genérico de conceitos, de linguagens e de práticas que é reconhecível em várias formas e está à venda! (BALL, 2014, p. 184).

A política educacional global envolveu a padronização e instalação de interdependência, conforme conceituação de Dale (2007), que tem como principal característica e força motora, a preocupação com problemas (como os aqui sinalizados - pobreza, a proteção à infância, nutrição, violência, mortalidade infantil) que estão para além que qualquer questão dos Estados-nação ou das políticas nacionais ou internacionais, ou seja, são problemas comuns e estruturais.

Além de exercer disseminação, padronização e interdependência, OM utilizaram de problemas sociais para difundir modelos caracterizados como bom investimento financeiro ou oportunidades de lucro, a partir da construção de oportunidades de atuação em causas sociais, haja vista que o *slogan* proposta um atendimento de “baixo custo” que visa retorno financeiro foi fortemente recomendado. Para tanto, instituições de caráter beneficente, filantrópico ou comunitário podem ampliar o acesso à educação, além de minimizar a responsabilidade do

Estado e prevalecer o menor custo do atendimento e cumprir as metas educacionais globais de expansão desta etapa educativa, pelas próprias oportunidades orientadas na política educacional global aos países. Essa dinâmica se acirrou ao longo dos anos na Governança Global e regional sob o manto da benevolência destinada à primeira infância, ou, em outros termos, o filantropocapitalismo (OLMEDO; BALL, 2016).

Os OM - pelos acordos internacionais, compromissos globais e regionais, financiamento e publicação de estudos que instrumentalizassem as políticas nacionais alinhadas a agenda global - atuaram por meio de ações coordenadas a fim de influenciar e modificar os âmbitos cultural, social e econômico dos setores sociais, fazendo da Educação da Infância uma prioridade pública. Oferecem referenciais, como visto no quadro 18, referenciais para a construção de uma política pública, designando um conjunto de normas ou imagens de referência, em quais critérios de intervenção o Estado deve seguir e quais objetivos da política pública deve se alcançar. Ocupam, portanto, posição estratégica no sistema de decisões, seja transnacional ou local.

Sob o manto da solidariedade, da associação da educação com aspectos da construção do consenso, da coesão social e da conformação ideológica, a democracia neoliberal para a educação ganha uma dimensão mais prática e funcional e se alargou para além do setor da educação formal, englobando as formas de aprendizagem vividas nas organizações comunitárias, sociedade civil e no próprio local de trabalho, seja ela organizada pelo Estado, ONG, Organizações Mistas, comunidades e das mais variadas associações filantrópicas. Sob a perspectiva de proteção integral, a Educação Infantil se vincula ao enfrentamento e gestão pobreza e da vulnerabilidade e, com isso, um ótimo investimento com benefícios a serem alcançados futuramente, quando esses sujeitos puderem melhor se adaptar à sociedade e as formas de, ainda que persista a desigualdade econômica, que, por sua vez, é estrutural. Trata-se, portanto, de investimento em capital humano orientado pela agenda global.

No conjunto de recomendações internacionais, o Estado não se isenta da oferta dos serviços públicos, mas passou a integrar uma nova reconfiguração por meio de uma Nova Gestão Pública (NGP) e dos variados modelos de governança já destacados, que tem nas Parcerias Público-Privadas o seu mote, tanto na definição quanto na execução das políticas públicas. A produção discursiva demonstra que o poder público, sozinho, não é capaz de responder a tais direitos. Nesse sentido, transforma direitos sociais em mercadorias, já que eles se tornam, como produtos a serem vendidos ou compartilhados junto ao Estado por abranger uma gama variada de atores, elementos mensuráveis e rentáveis.

Segundo Verger (2015), nos últimos anos, a NGP vem penetrando com força a agenda educativa global, tanto em países industrializados como nos em vias de desenvolvimento. Para Dardot e Laval (2016) o novo modelo de governo conquistou países, por empregar conceitos e técnicas de “boa governança” e das “boas práticas” nos mantras da ação governamental. Além disso, a descentralização e desconcentração do Estado são princípios da NGP que são também orientados. A orientação à descentralização, da transferência de operacionalização, combinando a participação da sociedade civil em todas as etapas do processo decisório, volta-se, maiormente, ao conceito de desconcentração.

A desconcentração, segundo Martins (2021) refere-se à transferência de responsabilidades, da gestão compartilhada, delegando que medidas burocráticas sejam transferidas para organizações não governamentais, com vistas a assegurar a eficiência do poder local. Ao compasso, as orientações globais e regionais vão da desconcentração à descentralização, redistribuindo responsabilidades e mantendo a definição de políticas centralizado no Estado. Implica, portanto, na desconcentração das políticas públicas e na ênfase do público não-estatal e do Público-Privado na efetivação da agenda intersetorial para a infância, como visto nos documentos organizativos da agenda internacional.

Na desconcentração propalada na agenda de Governança Global intersetorial, há duas características centrais: a flexibilidade e a equidade. Wood (2006) explica que a orientação econômica e social hegemônica atual se encontra respaldada na noção de flexibilidade e da responsabilização cada vez maior da classe trabalhadora em relação ao seu desempenho. Já Montañó (2010) argumenta que a flexibilização é uma alternativa sofisticada do investimento social na educação, subsidiada por recursos públicos, agora reduzidos a um mínimo pré-contratual, além das oportunidades de lucro pelo setor privado e o terceiro setor. Além disso, tendo em vista que a sociedade civil é muito mais convocada a realizar tarefas do que participar dos momentos de decisão e controle social, uma vez que a premissa democrática-liberal de renovação serviria apenas para delegar tarefas que originalmente seriam do Estado, já a sociedade (privatização e/ou terceiro setor) fica com a incumbência de executar políticas em nome de uma proposta democratizante concertativa.

No exercício flexível do planejamento e da execução de políticas e programas, a equidade é um conceito recorrente na agenda global. O termo, segundo Fonseca (1998) fundamenta-se no exercício da justiça social de forma corretiva, não se restringindo à letra da lei, podendo mesmo contrariá-la em respeito às circunstâncias e à natureza intrínseca do objeto jurídico considerado. Ou seja, a equidade tem julgamento baseado na apreciação do que é

devido a cada um, considerando-se o homem em seu ambiente, o qual proporciona as condições para a concorrência vital.

A equidade não garante a igualdade dos padrões de desenvolvimento, mas assegura um mínimo necessário para que os países possam inserir-se racionalmente no modelo global, sem ameaçar o equilíbrio da orientação econômica e social hegemônica. Ainda que os documentos de alcance público dos OM expressem uma orientação humanitária e equânime via programas de DPI e ECPI, os discursos de divulgação mais restrita são marcados pelo sentido contencionista, que vai constituir o *leit-motif* da política de educação (FONSECA, 1998), com programas focalizados em populações vulneráveis, parentais, não-formais e mistos. Além disso, a equidade é somada aos conceitos de qualidade, flexibilidade e eficácia e eficiência do gasto social em muitos documentos internacionais, revelando quais práticas sociais são adequadas para atingir o utilitarismo econômico e a responsabilidade social pela Educação da Infância.

Constata-se que há do global ao regional uma difusão de ideias em diferentes frentes e instituições para o alinhamento de agendas, com intencionalidades bem delineadas na constituição de iniciativas políticas endereçadas à questão da Educação da Infância. Tem-se de um lado meio dos quais essas agências tentam mostrar sua *expertise* em reformas e acordos internacionais e regionais a eles alinhados, se constituindo em importantes atores na governança transnacional da Educação, e, por outro, a organização por essas agências de estudos especializados do como colocar em prática esses acordos, em estudos fomentados, de *experts* educacionais na produção e mobilização de conhecimento para a política a partir de práticas de êxito e/ou boas práticas a serem seguidas.

Segundo Shiroma (2020) os *experts* colocam em circulação concepções, valores, modelos, formas de pensar e agir da agenda alinhada globalmente e, para além disso, incentivam a participação de diferentes frentes colaborativas. A elaboração de uma vasta gama de documentos que alimentam, permanentemente, partes interessadas com as orientações sobre as prioridades políticas, subsidiam a configuração de uma rede regional de consulta e divulgação de estudos por meio de consultorias e assessorias técnicas aos países interessados no desenho e implementação de políticas em busca de avançar na convergência de agendas e ações.

Além disso, ressalta-se a importância dos *mundos presumidos* dos formuladores de políticas (MCPHERSON; RAAB, 1988) e sua capacidade de fazer trabalho político para realizar agendas além do contexto nacional e intermediar novos significados à medida que traduzem políticas, evidências e conhecimentos entre diferentes locais (LENDVAI; STUBBS, 2007), legitimando, por meio do seu *know how*, quais práticas os países devem seguir e por quê.

Os *experts* buscam nos estudos mobilizar o capital cultural e atuam como atores-chave em redes: realizam trabalhos de governança que mobilizam ou articula blocos políticos; constrói alianças, negocia e concilia interesses, e monta projetos que definem a direção e o propósito de governar e como institucionalizar certas políticas em detrimento de outras (BOSWELL, 2009). Além disso, são atores políticos “escolhidos”, sendo mediadores e tradutores das OM, com poder considerável de interpretar os dados e transformá-los em recomendações de políticas.

A seleção de experiências exitosas pelos experts nos parece bastante elucidativa do significado de governança em diferentes frentes para a Educação da Infância, pois se refere à junção incomum de diferentes representações de entes públicos e privados, que têm desfecho político claro: a legitimação e o encaminhamento de pautas e demandas pré-definidas, sob a ostentação da ideia ilusória de que houve trocas, partilhas e negociações.

Na verdade, os experts atuaram em um nível mais institucionalizado da comunicação transnacional, em aferições de desempenho/análise comparativa (benchmarking) feitas por pares. Os estudiosos acreditam que conhecer e reunir experiências de outros países é uma maneira racional de aumentar a probabilidade de que as políticas que foram concebidas atinjam os objetivos acordados na agenda global.

Logo, a incidência de estudos regionais como forma de instrumentar a operacionalização da agenda global na América Latina, da produção de evidências e legitimidade para as políticas, demonstrou que os *Experts* ocupam funções voltadas à esfera jurídico-administrativa, com vistas à manutenção do grupo social hegemônico e das relações interdependentes produzidas pelo capital. A instrumentalização de políticas e práticas torna dos especialistas “mais do que os difusores de ideias; eles desenvolvem conhecimentos conceituais a fim de promover reformas educacionais, desenhando em sua experiência substancial como consultores de políticas para governos e OIs” (SHIROMA, 2014, p. 2). A natureza ideológica dessa interpretação muitas vezes é escondida, como Shiroma (2014) aponta, pelo rótulo de “especialista” integrado a um *status* e autoridade científica. O crescimento dessa forma de expertise é reconhecido como um fenômeno transnacional, com especialistas trabalhando cada vez mais entre arenas nacionais e transnacionais, e identificados como uma “nova elite governante” (STONE, 2013, p. 41).

A confluência desses interesses sobre a questão da infância congeminou os esforços institucionais e contribuiu para atear a compleição de uma extensa produção de mecanismos de governança, em que a sociedade civil se tornou protagonista das orientações internacionais pela flexibilidade das modalidades de atendimento educativo exposto como custo-efetividade.

O movimento do global ao regional é fruto da complexa interdependência, bem como a existência de múltiplos canais de redes de relacionamento sociais e políticas entre os países (KEOHANE; NYE, 2001), organizada e mediada por agências no desenvolvimento de uma política pública de Governança Global. As agências especializadas, ligadas à pauta regional financeira, à pauta regional social-ideológica e à pauta regional de organizações diretas da ALC possuem padrões nas formas de orientação e compromissos do fazer política aos países signatários, organizando, conforme os compromissos hegemônicos globais, os compromissos regionais, distribuindo funções e permitindo uma maior integração de ideias, normas e procedimentos, organizando, num primeiro momento, a agenda global e, posteriormente a agenda regional do como fazer as políticas, quais políticas merecem ser desenvolvidas e quais agentes devem colaborar na sua instrumentalização.

Percebe-se que toda agenda é embasado em uma ideologia (IASI, 2017) que procura ocultar a realidade desigual existente, naturalizando-a e justificando sua eventual minimização por meio de ações como a colaboração para o impacto social, direito de aprendizagem aos indivíduos vulneráveis já que tratam das ações como serviços e programas educativos equitativos, um catalogo de boas práticas e vários argumentos da efetivação de parcerias múltiplas e híbridas para amealhar os países na conformação do consenso da Governança Global e da criação de redes locais de governança, sob a inversão ideológica entre educação e desenvolvimento socioeconômico pela infância. E, para tanto, a educação intersectorial se torna uma estratégia mercantil e não ligada a múltiplas possibilidades de integração política e instrumental que os variados campos do conhecimento poderiam oferecer para o desenvolvimento infantil. Isso se dá de forma semelhante com a educação não-formal.

A disseminação de orientações na criação da agenda global harmoniza um fluxo de ideias que circulam nas redes políticas e sociais (circulação internacional de ideias; o processo de empréstimo de políticas; a venda de soluções, realizada por grupos ou indivíduos) ou ainda pelo patrocínio destas políticas ou a imposição de suas medidas pelas agências internacionais (BOWE; BALL; GOLD, 1992).

Que as teorias psicopedagógicas, destacadas nos documentos internacionais com base na neurociência, se transformaram em subsídios para modelos operacionais para melhorar o processo educativo, não são uma novidade. O que difere na análise realizada ao longo da seção, são modelos com mecanismos mais flexíveis e adaptáveis das normas internacionais e das estruturas e a organização domésticas dos Estados, alinhando a ciência com desenvolvimento econômico direito, seja do retorno em capital humano ou retorno econômico aos sujeitos que atuam no modelo de governança em rede da política orientada.

A agenda, cada vez mais, tem acumulado evidências da interação de uma ampla gama de ‘atores globais’ – organizações multilaterais, agências internacionais, agentes intergovernamentais e não-governamentais, corporações e empresas multinacionais, fundações e consultores educacionais – nas ações com a realização permanente de eventos, veiculação de campanhas e programas com fins de *advocacy*, *benchmarking* e *accountability*. A própria agenda orienta a importância da *advocacy* e coordenação com iniciativas globais e regionais; criação e disseminação de conhecimento; e facilitação do acesso dos países ao suporte técnico dos organismos de Governança Global, sejam os OM ou outros não governamentais internacionais (TOWNSEND, 2012). Todos esses elementos são expressões de governança.

Ao longo da seção observa-se o controle simbólico convergente da pauta global e regional de homogeneização, cooperação e aconselhamento da padronização de políticas intersetoriais e interinstitucionais como padrões a serem seguidos via modelos de êxito. Criou-se um novo senso comum, e, logo, em uma modificação na forma de condução e organização da própria política nos países. Essa agenda de ideias e valores propagados por OM, repercutem nas instâncias Executivas e Legislativas dos seus Estados-membros, bem como na criação de redes internacionais e locais, através de arenas de luta que se constituem e acontecem, tanto em nível macro e micro (BALL, 1992) e que acabam por promover mudanças e redefinir e adequar o curso das políticas. As influências presentes nas políticas locais, formam a materialização da governança em rede, que, não pode-se negar, vêm se fortalecendo ao longo dos anos e ganhando espaços cujas consequências são imensuráveis para o campo educacional.

Assim, a próxima seção objetiva mapear e examinar políticas, os programas e as ações de educação intersetorial da infância, em seus aspectos jurídicos e institucionais, a fim de verificar a incorporação da agenda de Governança Global, a partir das influências mediadoras dos OM, para a governança regional latino-americana e caribenha, buscando identificar o nível atuação das agências internacionais nestas ações.

5 GOVERNANÇA LOCAL E INTERSETORIALIDADE NA EDUCAÇÃO DA INFÂNCIA: ENTRE POLÍTICAS, PROGRAMAS E AÇÕES

As novas formas e modelos de governança são decorrentes e parte integrante do processo de modificação do papel e da atuação do Estado, das reformas e contrarreformas vivenciadas a partir dos anos de 1980 em âmbito mundial e, na região latino-americana e caribenha, a partir dos anos de 1990 (BEHRING, 2008), o que implica na mudança de governo para governança, na qual o Estado não é mais o único ator a ser considerado quando são examinadas as políticas educacionais (DALE, 2010), como vimos anteriormente. A presença de novos atores na administração pública e no campo educacional implica em transformações na formulação, no rumo e direcionamentos das políticas públicas, em especial, aquelas aqui analisadas que se direcionam à Educação da Infância e, sobretudo, voltadas para a abordagem intersetorial.

No limiar dos anos 2000 vivenciou-se a retomada do debate sobre o desenvolvimento na América Latina. Após um período de ruptura com o nacional-desenvolvimentismo e uma redefinição da agenda pública, inspirados nos ditames do Consenso de Washington, a partir da década de 1990, a perspectiva pró-desenvolvimentista ganhou, progressivamente, espaço (DINIZ, 2011). O contexto latino-americano foi promissor para essa retomada⁸¹, tornando o desenvolvimento e sua busca de bem-estar coletivo, a partir da expansão das *liberdades dos cidadãos* (SEN, 1999; 2001), um conceito-chave para a construção dos projetos, principalmente aqueles sob influência multilateral que integraram desenvolvimento econômico e as diferentes formas de produzir políticas sociais. Além disso, as transformações na política educativa devem ser analisadas inseridas em “complexos de economia política locais, nacionais e globais interdependentes” (VERGER; NOVELLI; ALTINYELKEN, 2018, p. 7), com uma abertura no planejamento e execução das políticas em redes também de forma interdependentes.

Com essa abertura e, ao mesmo tempo, pela variedade e pelo vasto campo das orientações internacionais e projetos regionais, surge nessa seção a necessidade de tencionar a materialidade da agenda global para a Educação da Infância nos países latino-americanos e

⁸¹ “A partir do início do novo milênio, o cenário político latino-americano mudou substancialmente mediante um movimento de inflexão à esquerda por via eleitoral. [...] a emergência de novos governos deflagrou um debate em torno da necessidade de redefinição de prioridades da agenda pública para além da estabilização e da rigidez fiscal. Ascendem ao primeiro plano temas antes relativamente relegados. Entre tais temas, cabe destacar: a redução da exclusão social, o inconformismo diante de uma posição periférica na ordem internacional, a aspiração por transformações na geopolítica mundial, pela busca de autonomia e pelo reforço da integração regional, pela diversificação de parcerias e alianças, pela revitalização do debate sobre as reformas sociais, ou, ainda, pela defesa de novas formas de inserção no mercado internacional” (DINIZ, 2011, p. 502).

caribenhos. Portanto, nessa seção objetiva-se mapear e examinar políticas, os programas e as ações de educação intersetorial da infância, em seus aspectos jurídicos e institucionais, a fim de verificar a incorporação da agenda de Governança Global, a partir das influências orientadoras e mediadoras dos OM, para a governança regional latino-americana e caribenha, buscando identificar o nível de atuação das agências internacionais nestas ações.

Com efeito, para compreender esse contexto, é imperioso analisar os processos que envolvem o direito à Educação Infantil nos países da América Latina e Caribe, tratadas pelos OM, ordinariamente, como políticas e ações⁸² para a Primeira Infância ligadas à agenda global/regional de Educação e Cuidados na Primeira Infância e Desenvolvimento da Primeira Infância, sobretudo, após a Convenção dos Direitos das Crianças (UNICEF, 1989). A referida Declaração não dispõe de força vinculante típica dos tratados internacionais, servindo como diretriz para a atuação dos Estados (BABINSKI, 2010).

Em termos metodológicos, usamos os pressupostos da pesquisa descritiva-analítica, focando documentos nacionais e internacionais, com base em critérios de análise de dados prioritariamente qualitativos. Ainda, toma-se como referências variadas ações nos países, sejam elas políticas e programas formais ou não-formais – seleção esta organizada pelos relatórios internacionais e regionais estudados nas Seções 3 e 4 –, formulados pelos Estados e/ou por cooperação na elaboração e/ou institucionalização da pauta intersetorial, mas que, prioritariamente, estejam associados à garantia do direito à Educação Infantil. A possibilidade de analisar tais políticas nos países e, ao mesmo tempo, regionalmente se deve ao fato de que, embora os países apresentem singularidades, também são suscetíveis a processos globalizantes advindos de políticas internacionais e prefiguram os níveis de governança na região e na etapa educativa ora estudada.

5.1 AGENDA INTERSETORIAL E INTERINSTITUCIONAL NA AMÉRICA LATINA E CARIBE: AS POLÍTICAS E OS PROGRAMAS

A educação da Primeira Infância (zero a cinco/seis anos) tornou-se uma das prioridades para desenvolvimento social para muitos dos governos do mundo, não sendo a região da América Latina uma exceção. Uma das razões para isso é a maior disposição dos países em cumprir seus compromissos, tratados internacionais de direitos humanos, entre os quais o reconhecimento que a igualdade de direitos sociais dos indivíduos começa desde o nascimento

⁸² Por ações entende-se as diversas atividades pontuais, projetos e programas.

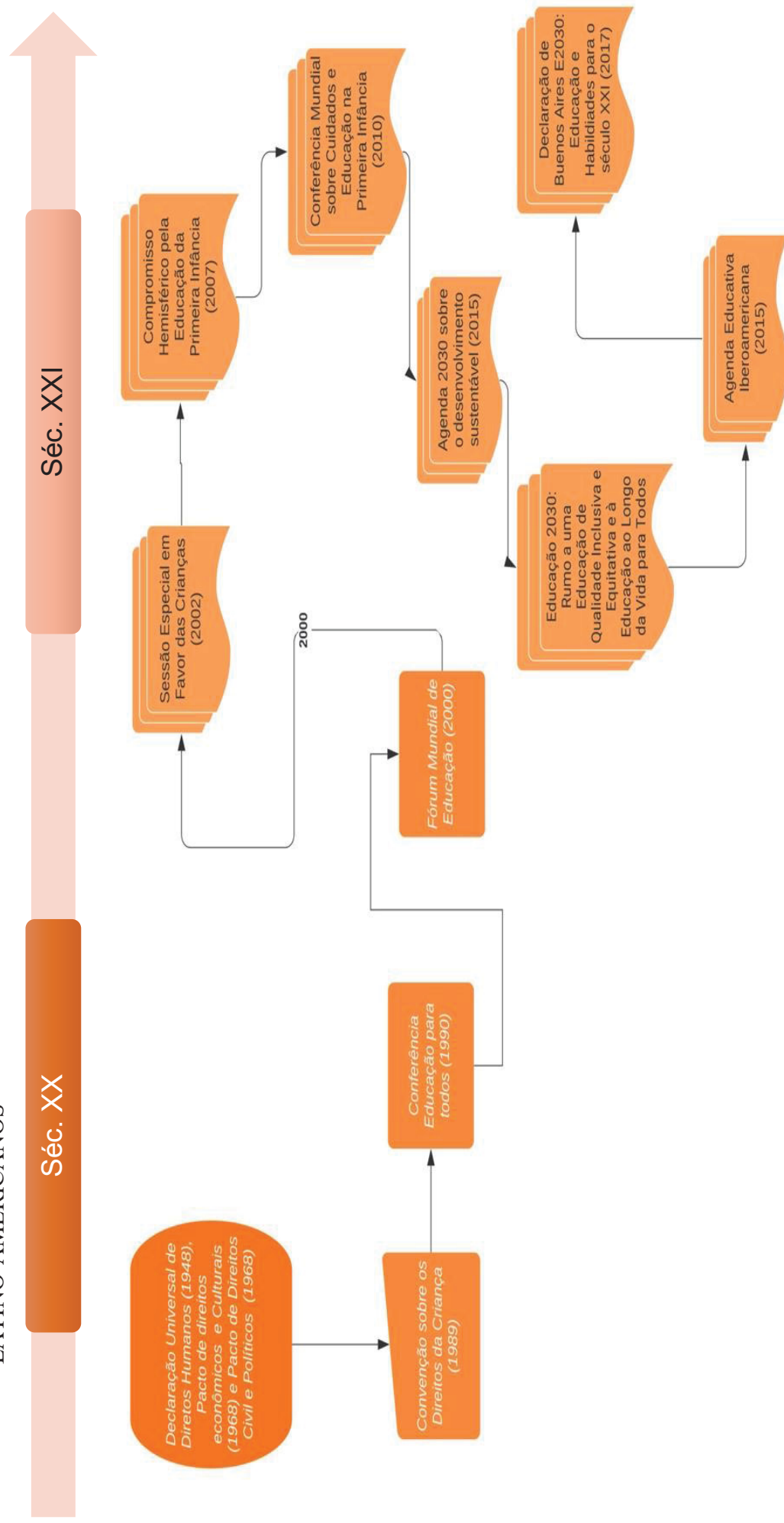
(e até no momento da gestação) e garantir que todos os cidadãos tenham direito garantido à saúde, educação e cuidados, ligado ao conceito de *desenvolvimento social e econômico*.

A partir de então, as organizações multilaterais vão se constituindo como atores-chave, de forma enfática, nos debates em Educação Infantil, Educação Inicial e ECPI, tomando esta última como estratégia de intervenções políticas e econômicas junto aos países. Percebe-se que várias são as combinações dos vocábulos educação e cuidado, conforme observou o relatório “Políticas para a primeira infância: notas sobre experiências internacionais” (UNESCO, 2005, p. 11-12):

Um dos termos comumente usados, Educação para a Primeira Infância (Early Childhood Education – ECE), tem a preferência das autoridades educacionais e de outros que tendem a ver a primeira infância a partir de uma ótica educacional. O aprendizado é um tema de importância central, nessa tradição. Cuidado e Educação na Primeira Infância (em inglês, Early Childhood Care and Education – ECCE) é uma ampliação da ECE, com o acréscimo do componente “cuidado”. A ordem pode ser alterada para Educação e Cuidado na Primeira Infância (Early Childhood Education and Care – ECEC), a fim de manter a ênfase na educação. Há, também, o Cuidado para a Primeira Infância (Early Childhood Care – ECC), sem o componente educacional.

Para tanto, a Figura 2 apresenta um fluxograma das principais ações que trataram da infância a partir dos anos 1990 na ALC e que auxiliaram na organização da pauta regional da infância, e, posteriormente, nas políticas em cada um dos países da América Latina, como apontado na Seção 3.

FIGURA 4 – MARCOS DE REFERÊNCIA QUE ENVOLVEM O DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL E ECPI ASSINADOS PELOS PAÍSES LATINO-AMERICANOS



Fonte: elaborado pela autora, 2020.

Ao apresentar os acordos, declarações internacionais e projetos transnacionais incorporados pelos Estados nacionais, patrocinados, apoiados e/ou coordenados por OM, não olvidamos o poder dos Estados ou minimizamos sua participação nesse processo, visto que, embora sofram influências, ao mesmo tempo, são também seus produtores (BALL, 2001; DALE, 2004) e, como tal, incorporam as diretrizes firmadas nos compromissos internacionais com particularidades locais. No caso das orientações para a infância, o panorama legal evidencia significativas mudanças realizadas nos países, precipuamente a partir da Convenção dos Direitos das Crianças (1989) e dos compromissos firmados e declarações com Planos de Ação Nacionais:

- 1) Compromisso com a infância desde a Constituição Política, por exemplo: Brasil (1988); Colômbia (1991); Chile (1991-2000); Equador (2008); El Salvador (1993); Paraguai (1993); Peru (1993); Uruguai (2000); Venezuela (1999); México (2004);
- 2) Reformas educativas e Leis Gerais ou orgânicas de educação, que em seus conteúdos têm a essência da Convenção dos Direitos da Criança, por exemplo: Argentina (1993); El Salvador (1968); Bolívia (1994); Brasil (1996); Chile (1990); Cuba (1991); Equador (2011); Granada (1980); Guatemala (1991); Paraguai (2005); Jamaica (2001); Trindade e Tobago (1993); Republica Dominicana (1997); México (1993); Cuba (1982); Nicarágua (1979); Panamá (1994); Peru (1968); Uruguai (2000); Venezuela (1996).

Embora existam diferentes formas de organização política e regimes institucionais nos países da América Latina e do Caribe, a tendência tem sido a de defender a Educação Infantil como um direito das crianças e o posicionamento de políticas integrais que assegurem o acesso a esse direito (UNESCO, 2016). Tanto para os estados federais (Argentina, Brasil e México), quanto para os países com instituições unitárias (Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá e Peru), o desenvolvimento comum de uma agenda política para a Educação Infantil, que estabeleça como o primeiro nível dos sistemas educacionais e um processo para a vida.

Desde a adoção da CDC (1989) os processos subsequentes de adesão ou ratificação por países da ALC, promoveu um processo de adoção e readaptação da legislação, partindo de uma visão ampla de ECPI⁸³. Considera-se os marcos legais e jurídicos que incluem presentes na primeira infância um campo complexo e multifacetado, com várias diretrizes para a construção de políticas setoriais de diferentes áreas do Estado (educação, desenvolvimento social,

⁸³ Ver os apêndices desse relatório sobre os dados completos por país.

proteção, saúde e nutrição), com lógicas variadas e diferentes níveis de institucionalização, sensível à importância dos instrumentos internacionais de proteção dos direitos das crianças. A situação se torna ainda mais complexa nos países onde os governos provinciais ou estaduais também intervêm, bem como as instalações, organizadas em municípios ou *alcaldías*⁸⁴.

Especificamente acerca do Direito à Educação Infantil, as Leis Gerais de Educação (LGE) na ALC reconhecem, explícita ou implicitamente, a educação como direito humano e bem social. Elas também destacam a responsabilidade dos Estados garantir o exercício pleno do direito de Educação Infantil com diferentes pontos de partida: alguns desde o nascimento como Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Cuba, El Salvador e República Dominicana, e outros de 3 ou 4 anos como Costa Rica, Honduras e México, que possuem leis complementares desde o nascimento dentro de suas políticas sociais.

Com o filtro que conduziu o levantamento dos marcos jurídicos e normativos, observa-se que a Educação da Infância se alinha às políticas de proteção social, proteção familiar, socioeducativas, trabalho infantil, alimentação e saúde, além de aprovar leis e estatutos de proteção integral a criança e ao adolescente, conforme acordado na CDC (1989).

Dos 219 Marcos jurídicos e normativos que regulam a ECPI em países da ALC⁸⁵, 83 tratam da organização do atendimento do direito à Educação da Infância. Dentro do campo estritamente educacional, as Leis de Educação foram sancionadas em estágios político-históricos diferentes, nos quais podemos reconhecer: a) As Leis Gerais de Educação (LGE) sancionadas antes da CDC, como são os casos de Cuba (1961) e Costa Rica (1957); b) A LGE sancionada ou modificada na década de 1990 do século XX, que eles reconhecem formalmente a CDC, mas permitem concepções do Consenso de Washington (LÓPEZ, 2015), como, por exemplo, Colômbia, México, Guatemala, Panamá, República Dominicana e Brasil; c) A LGE sancionada no novo milênio que responde, mais estritamente, ao espírito da CDC, como os da Argentina, Bolívia, Chile, Equador, Nicarágua, Peru, Uruguai e Venezuela.

⁸⁴ A expressão pode ser traduzida como prefeituras, portanto, ao que engloba o poder municipal.

⁸⁵ Apêndice 1.

QUADRO 19 – ORGANIZAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL NA ALC POR RECORTE TEMPORAL

RECORTE TEMPORAL	PAÍS	LEI	ANO	OBRIGATORIEDADE (idade)	IDADE COMPREENDIDA NO NÍVEL	DEMONINAÇÃO
	Panamá	Lei Orgânica de Educação	1946 revisada em 1995	4 e 5 anos	0 a 5 anos	Educación Preescolar organizada em 3 ciclos
	Costa Rica	Lei Fundamental de Educação	1957 revisada em 1958, 1992, 1996 e 2001		0 a 6 anos	Educación pré-escolar
	Cuba	Lei de Nacional Geral e Gratuidade do Ensino	1961/ Em 1980 e 1984 regula o funcionamento dos Círculos Infantil	Não obrigatório	0 a 5 anos	Educación Infantil
ANTES DE 1980	Honduras	Lei Orgânica de Educação	1966	Não obrigatório	3 a 6 anos	Educación pré-escolar
	Venezuela	Lei Orgânica de Educação	1980 revisada em 1999	5 anos	0 a 5 anos	Educación preescolar
DÉCADA DE 1980	Equador	Lei de Educação e Cultura	1983 revisada em 1992, 1999, 2000 e 2003	Não obrigatório	4 a 6 anos	Educación preprimaria
	Guatemala	Lei Nacional de Educação	1991 revisada em 2006	5 anos	0 a 5 anos	Educación inicial e Preprimaria
	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	Educación Inicial
	Bolívia	Lei de Reforma Educativa	1995	Nã obrigatório	0 a 5 anos	Educación Inicial
	Colômbia	Lei Geral de Educação	1994	5 anos	0 a 5 anos	Educación Preescolar
DÉCADA DE 1990	El Salvador	Lei Geral da Educação	1996 revisada em 2000, 2003 e 2005	4 a 6 anos	0 a 6 anos	Educación Inicial e Parvularia
	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	Educación Infantil
	Rep. Dominicana	Lei Geral de Educação	1997	5 anos	0 a 6 anos	Educación Inicial
POSTERIORES A 2000	Paraguai	Lei Geral de Educação	1998	5 anos	0 a 5 anos	Educación Inicial e pré-escolar
	Peru	Lei Geral de Educação	2003	3 a 5 anos	0 a 5 anos	Educación inicial
	Nicaragua	Lei Geral de Educação	2006	4 e 5 anos	0 a 5 anos	Educación inicial
	Argentina	Lei Nacional de Educação	2006	5 anos	0 a 5 anos	Educación inicial
	Uruguai	Lei de Educação	2008	4 e 5 anos	0 a 5 anos	Educación en la primera infancia e inicial
	Chile	Lei Orgânica Constitucional de Ensino	2009	4 e 5 anos	0 a 5 anos	Parvularia e Trasiición 1 e 2
	Venezuela	Lei Orgânica de Educação	2009	4 e 6 anos	0 a 6 anos	Maternal e Preescolar

Fonte: elaborado pela autora a partir das LGE dos respectivos países, 2020.

Na Região coexistem diferentes formas de organização política e administrativa dos Estados: federal (Brasil, Argentina, México) ou unitária (Chile, Uruguai, Costa Rica). A governança institucional é heterogênea e pode depender de diferentes níveis e setores do Estado: nacional, provincial/departamental ou municipal/local. A Educação Infantil apresenta essa particularidade, no que diz respeito aos demais níveis educacionais, enquanto o processo de municipalização parece ser uma tendência que vem ocorrendo na grande maioria dos países. Embora no Brasil seja a forma que adota para administrar as instituições, na Argentina é uma forma de gestão que nos últimos tempos vem ocorrendo com maior presença voltada para as idades não obrigatórias.

Ao observar o ano de promulgação das leis, verifica-se que algumas são muito antigas (Panamá, Costa Rica, Cuba, Honduras) e outras muito recentes. No entanto, deve-se considerar que, em muitos casos, as leis foram sucessivamente revisadas e complementadas. Em relação ao atendimento e a obrigatoriedade da Educação Infantil nos países da ALC, o Quadro 20 demonstra o atendimento e a obrigatoriedade diferentes de zero a cinco/seis anos.

QUADRO 20 – DETALHAMENTO DO ATENDIMENTO E OBRIGATORIEDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL NA AMÉRICA LATINA E CARIBE

PAÍS	NOME	IDADE								
		0	1	2	3	4	5	6		
Argentina	ORIGINAL	Jardín Maternal			Jardín de Infantes					
	OBRIGATÓRIO	Não obrigatório				Obrigatório				
Bolívia	ORIGINAL		Comunitaria no escolarizada			Escola comunitaria				
	OBRIGATÓRIO		Não obrigatório			Obrigatório				
Brasil	ORIGINAL	Creche				Pré-escola				
	OBRIGATÓRIO	Não obrigatório				Obrigatório				
Chile	ORIGINAL	Parvularia				Transición 1	Transición 2			
	OBRIGATÓRIO	Não obrigatório					Obrigatório			
Colômbia	ORIGINAL		Educação pré-escolar							
			Pre-jardín	Jardín	Transición					
	OBRIGATÓRIO		Não obrigatório					Obrigatório		
Costa Rica	ORIGINAL		Educação pré-escolar							
	OBRIGATÓRIO		Não	Obrigatório						
Cuba	ORIGINAL	Educação pré-escolar								
	OBRIGATÓRIO	Não obrigatório								
Equador	ORIGINAL	Infantes 1			Infantes 2			Preparatoria		
	OBRIGATÓRIO	Não obrigatório			Obrigatório					
El Salvador	ORIGINAL	Inicial				Parvularia				
	OBRIGATÓRIO	Não obrigatório				Obrigatório				

Continuação p. 230

PAÍS	NOME	IDADE		
<i>Guatemala</i>	ORIGINAL	Inicial		<i>Prebásica</i>
	OBRIGATÓRIO	Não obrigatório		Obrigatório
<i>Honduras</i>	ORIGINAL	<i>Inicial</i>	<i>Prébásica</i>	
	OBRIGATÓRIO	Não obrigatório		Obrigatório
<i>México</i>	ORIGINAL	Inicial	Pré-escolar	
	OBRIGATÓRIO	Não obrigatório	Obrigatório	
<i>Nicarágua</i>	ORIGINAL	Inicial		
	OBRIGATÓRIO	Não obrigatório	Obrigatório	
<i>Panamá</i>	ORIGINAL	Inicial	Pré-escolar	
	OBRIGATÓRIO	Não obrigatório	Obrigatório	
<i>Paraguai</i>	ORIGINAL	Inicial	Pré-escolar	
	OBRIGATÓRIO	Não obrigatório	Obrigatório	
<i>Peru</i>	ORIGINAL	<i>Inicial no escolarizada</i>	<i>Inicial escolarizada</i>	
	OBRIGATÓRIO	Não obrigatório	Obrigatório	
<i>República Dominicana</i>	ORIGINAL	<i>Prekinder</i>	<i>Kinder</i>	<i>Preprimaria</i>
	OBRIGATÓRIO	Não obrigatório		Obrigatório
<i>Uruguai</i>	ORIGINAL	<i>Ed. na primeira infância</i>		<i>Inicial</i>
	OBRIGATÓRIO	Não obrigatório		Obrigatório
<i>Venezuela</i>	ORIGINAL	<i>Maternal</i>		Pré-escolar
	OBRIGATÓRIO	Não obrigatório		Obrigatório

NOTA: Os nomes originais foram preservados segundo a normatização dos países, exceto aqueles que tenham tradução com pré-escolar.

Fonte: organizado pela autora, 2020.

Alguns países iniciam o atendimento ao primeiro ano, a maioria é não obrigatória antes dos 3 ou 4 anos, possui base comunitária e, como anteriormente citado, não tem compromisso constitucional com o atendimento formal desde o seu nascimento, ou seja, a organização do atendimento não obrigatório depende da organização dos programas e políticas no país, não sendo, também, obrigação dessa oferta no âmbito educacional. Sobre isso, Campos (2008) analisou que:

[...] esse processo de expansão da escolarização ou da institucionalização da educação das crianças pequenas nos sistemas formais de ensino vem sendo acompanhado de novos elementos: a educação delas deixa de ser apenas um ato de intervenção pedagógica com vistas à sua inserção/apropriação na/cultura, para se tornar cada vez mais um ato de intervenção política; e a educação delas tende a ser tomada, pelos governos locais e organismos atuantes na região, como uma estratégia eficaz nos programas ou ações de contenção ou gestão da pobreza (CAMPOS, 2008, p. 32).

Em geral, na estrutura educacional, a faixa etária de 0 a 5 ou 6 anos é estabelecida como população-alvo, e apenas nos casos de Honduras e Equador é o nível escolar estabelecido de 3

e 4 anos, anos, respectivamente. Em relação ao nome do nível, em alguns casos, os serviços de referência educacional receberam o nome de "*preescolar*" ou "*preprimario*", aludindo à natureza preparatória desta etapa. Nas últimas duas décadas, houve progresso na construção de um nível educacional com identidade própria, contudo, há uma vinculação da etapa a leis protetivas, alinhadas as questões de vulnerabilidade e pobreza e parentais, bem como a saúde e nutrição.

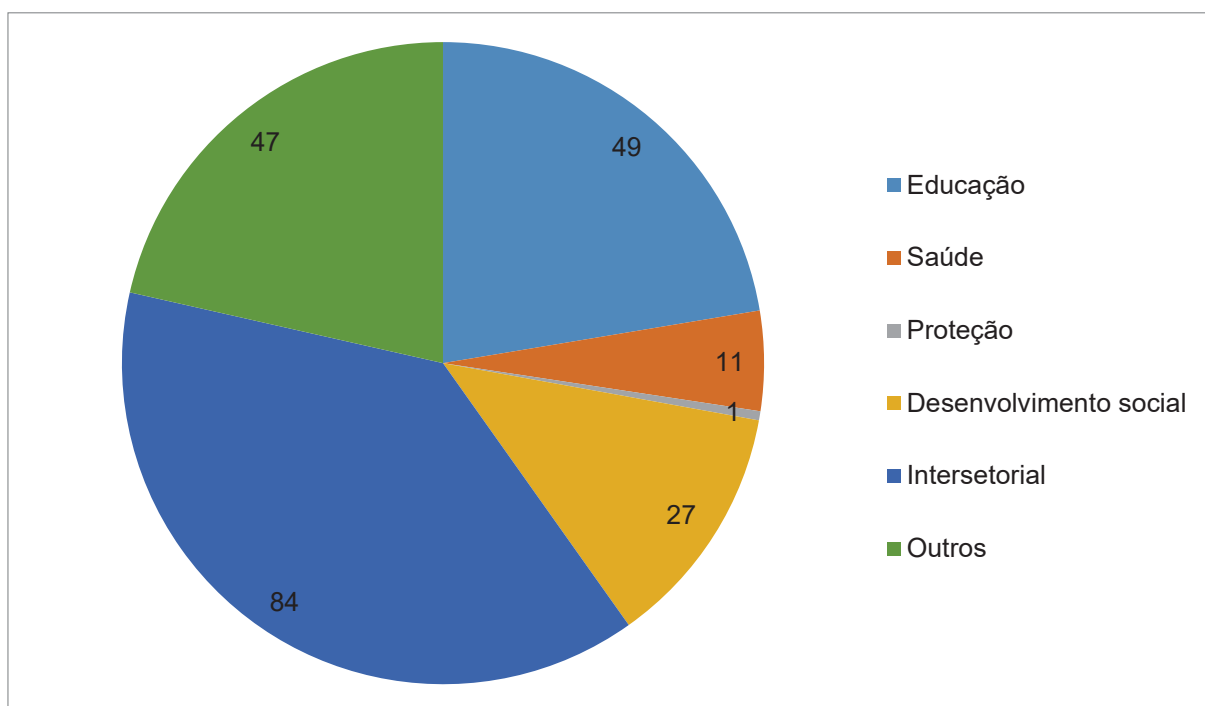
Segundo Lara (2012), a América Latina evidencia grandes carências no que diz respeito à educação na primeira infância. A pesquisadora, em suas análises de variados relatórios e documentos da região latino-americana, constatou:

[...] a região deve ser considerada como pobre, vulnerável, que não possui condições suficientes para oferecer uma escola de qualidade, pois dos profissionais que atuam com as crianças alguns não têm nenhuma ou possuem pouca formação acadêmica; fica sob a responsabilidade das mães e dos agentes comunitários o trabalho com os programas não convencionais; o financiamento da atenção e da educação para as crianças não é satisfatório; o número de adultos que atendem às crianças é menor do que o desejado; as crianças com menos de três anos são as que têm menor atenção do Estado; não há um sistema de informação que garanta o monitoramento e a avaliação das ações propostas para a região; o material oferecido às crianças é o mínimo; a quantidade de horas para a formação continuada dos docentes não é aceitável (LARA, 2012, p. 111).

Juntamente com a LGE, a maioria dos Estados da ALC organizaram leis para a proteção abrangente dos direitos de crianças e adolescentes, bem como leis para a construção de políticas sociais e de saúde, conforme visto no Quadro 19 e ao encontro das recomendações internacionais para a infância e as famílias inspirados nas diretrizes da ECPI. Em outras palavras, a LGE coexiste com outros órgãos reguladores que afetam práticas e políticas para a ECPI, pois desempenham papel importante na conformação do tipo de proteção social⁸⁶ (ESPING-ANDERSEN, 1991; JACCOUD, 2009; CEPAL, 2009; ORTUNO; DI GIOVANNI, 2013; SIMIONATTO; NOGUEIRA, 2013), configurados em setoriais e intersetoriais.

⁸⁶ Proteção social distingue-se de políticas sociais, mas elas podem ser abordadas na perspectiva sobre o quanto de proteção elas viabilizam a partir da oferta de serviços e de seus impactos sociais (JACCOUD, 2009).

GRÁFICO 2 – CLASSIFICAÇÃO DAS POLÍTICAS E PROGRAMAS DE ECPI NA AMÉRICA LATINA (EM NÚMEROS INTEIROS)



NOTA: * A categoria “outros” refere-se aos institutos de atendimento familiar e infantil, que, em alguma medida somam aos processos de desenvolvimento social. Por se tratar de uma particularidade entre os países, construímos essa variável.

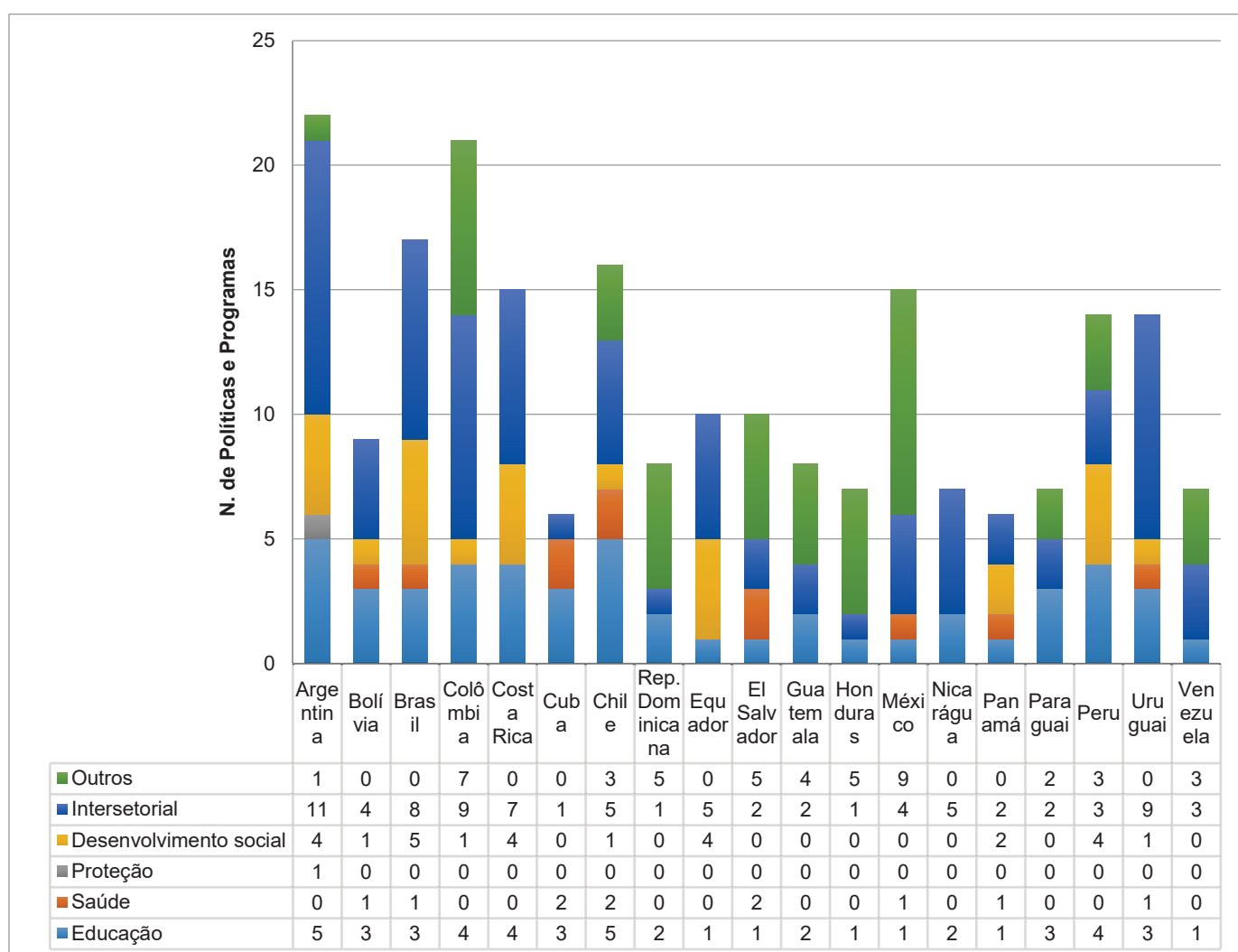
Fonte: elaborado pela autora, 2022.

A partir dos dados, temos o seguinte panorama dos programas – que são maioria – e as políticas: 38% têm organização Intersetorial, seguida por 23% ligada a Educação, 22% a categoria Outros, que podem se somar a 12% ao Desenvolvimento Social, 5% a Saúde e de 0 a 1% ligado a Proteção.

A agenda Intersetorial é a mais presente para a Infância, fortemente alinhada com as recomendações internacionais. A intersetorialidade se materializa em diversos âmbitos ou dimensões. Na América Latina, o desenvolvimento de relações entre vários setores governamentais é justificado pela multidimensionalidade das causas que influenciam a vulnerabilidade social, pobreza e exclusão, sob uma estrutura que começa a considerar a proteção social. Nas políticas de ECPI isso é evidenciado pelas diferentes frentes de atuação dos países, em que se destaca a abordagem intersetorial e a educação das crianças e suas famílias dentro da atuação de uma governança regional/local. Comparativamente, temos o seguinte universo das políticas e ações para a primeira infância na América Latina que demonstram a assertiva, por meio do Gráfico 2.

Em relação às políticas públicas de ECPI desenvolvidas nos países da ALC, apresentam uma grande heterogeneidade em suas propostas relacionadas com: atendimento setorial ou intersetorial; áreas governamentais que remetem acordos multilaterais; o nível de governo que se desenvolve a política; gestão das políticas públicas de Estado, promovida pelo atendimento público ou privado; a população para qual é dirigido, bem como formatos de suas propostas para dar base ao direito à educação e assegurar o direito ao desenvolvimento social. Dentro desse panorama integrado, o Gráfico 3 faz essa classificação por país.

GRÁFICO 3 – CLASSIFICAÇÃO DAS POLÍTICAS E PROGRAMAS DE ECPI: INCIDÊNCIA POR PAÍS⁸⁷



Fonte: elaborado pela autora, 2022.

Outra característica é a intersectorialidade da governança. Da órbita estadual participam

⁸⁷ A lista de documentos consultados, por ser extensa, está pensada em uma pasta de acesso online, disponível no link: encurtador.com.br/joDO6.

diversos setores que definem linhas de ação a partir de diferentes conceitos e critérios, a saber: Saúde, Trabalho, Desenvolvimento Social, Família, Educação, Saúde, Bem-Estar Familiar e Desenvolvimento Social e outras instâncias que tenham a responsabilidade de gerar políticas para a primeira infância e definir uma agenda. Ao mesmo tempo, é reconhecida a presença de outros tipos de organizações ou iniciativas, tais como: da esfera privada, igrejas, Organizações Não-Governamentais, Conselhos da Criança e Institutos que envolvem as crianças e suas famílias, e Agências de Cooperação Internacional. Esta situação exige que a institucionalidade da formação inicial busque mecanismos de articulação para articular as diferentes iniciativas existentes.

Logo, há um movimento internacional que coexiste ao nacional e que intenciona à promoção das políticas de ECPI. A priori, chama-se atenção as políticas intersetoriais voltadas ao trabalho infantil. Essas políticas fazem parte do movimento defendido pela própria ONU e por sua agência especializada, a Organização Internacional do Trabalho (OIT), de garantia de uma infância sem exploração pelo trabalho, para que sejam superadas inúmeras situações que ocasionem o emprego precário, o informal, a falta de proteção social, os baixos rendimentos, somados à alta carga horária de trabalho, entre outros elementos que contribuem para que os mais vulneráveis não consigam garantir uma forma de existência decente, como indicado pela OIT (2009).

A ideia defendida tanto pela ONU como pela OIT, é a firmada na Declaração sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, aprovada em 1998 na Conferência Internacional do Trabalho na 86 Reunião em Genebra (OIT, 1998). No referido documento a definição do trabalho decente é fundamentada em quatro princípios:

- a) liberdade sindical e o reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva; b) a eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório; c) a abolição efetiva do trabalho infantil; e d) a eliminação da discriminação em matéria de emprego e ocupação (OIT, 1998, p. 2).

Na operacionalização dessas políticas e programas, há um conjunto de ações coordenadas entre as agências especializadas da ONU que se encaminham para uma mesma direção. No caso da educação infantil – uma especificidade dentro do conjunto de atuações desenvolvidas pela organização internacional –, podemos estabelecer como mediação as ações empreendidas pela UNESCO, mas que não se contradizem com as demais práticas das outras agências e instituições da ONU. Assim, além das recomendações da OIT e da ONU, coordenadamente, as agências de cunho social, ligadas à educação e desenvolvimento humano,

como a UNESCO, a Cepal e o UNICEF, e a OEI e OEA, produzem análises e documentos que devem ser seguidos para que se alcance uma meta geral.

Nos países, o órgão responsável pelo atendimento e Educação Infantil é diverso e geralmente inclui os Ministérios da Educação, Saúde, Bem-Estar Familiar e Desenvolvimento Social e outras instâncias, como os Conselhos da Criança e Institutos que envolvem as crianças e suas famílias, e também conjuntos da sociedade civil organizada.

As políticas e programas continuam uma pauta firmada desde os anos 1980, não somente para a infância, mas no desenvolvimento social e econômico internacional, como vimos nos relatórios internacionais e projetos educacionais promovidos pela ONU, UNESCO, UNICEF, OEI, OEA, Banco Mundial. A prioridade estratégica mundial de desenvolvimento da criança desde a primeira infância, em síntese, investir em programas intersetoriais que envolvam a educação, nutrição e saúde e contribuam para resolver as deficiências de aprendizagem e de êxito escolar.

Nos anos 2000, pode-se observar a continuidade do processo de construção das políticas de “Desenvolvimento da Primeira Infância” propostas pelo Banco Mundial, e as de Educação/Atenção e Cuidados na Primeira Infância, articulado aos pontos de entrada estratégicos de investimento relacionados a programas formais e não formais de: saúde, nutrição e estimulação integrados em creches domiciliares ou baseados em centros de caráter institucionalizado de educação infantil; educação de pais; educação através dos meios de comunicação dirigidos aos pais e dirigidos às crianças; e formação dos profissionais encarregados dos serviços de atenção à criança por meio da via intersetorial e interinstitucional, como visto na seção 4.

Os documentos revelam poucas orientações na ampliação do direito à Educação e muitos programas e projetos a serem desenvolvidos em centros de atendimentos diversos para a Educação Infantil, com profissionais formados e voluntários, que podem ser abrigados em instalações públicas ou cedidas pela comunidade. Boa parte dos programas situados nessa categoria são executados com enfoque social, de assistência, proteção e nutricional. Para além daqueles que visam atender faixas etárias fora da educação obrigatória, os programas apresentam um caráter menos de “atenção” e mais de preparação para a escola (CAMPOS, 2012).

A maioria dos programas e políticas são coordenadas intersetorialmente, seguidos pela educação e por programas de atendimento domiciliar que são organizados por agências no país para o atendimento da infância, com caráter próximo de desenvolvimento e assistência social. Todos os programas e políticas são base para a Educação por envolver a proteção social das

crianças, contudo, estão maiormente vinculados à nutrição, à prevenção, à saúde materna e à focalização em grupos vulneráveis. Na América Latina os países destaque desse tipo de atendimento são: Argentina, Colômbia, Brasil, México, Costa Rica, Peru e Uruguai – organizados por incidência com mais de dez programas no país.

A tendência alargada para a intersetorialidade e os programas parentais estão presentes em todos os países, seguida pelas setoriais de educação e desenvolvimento social. A intersetorialidade da gestão dessas políticas é justificada por Navarro (2014), no estudo *“Calidad del cuidado y la educación para la primera infancia en América Latina: Igualdad para hoy y mañana”*, organizado pela Cepal e pelo programa EuroSocial⁸⁸, por ser um desafio que envolve a gestão pública:

Parte dos desafios refere-se à institucionalidade responsável pelos cuidados na primeira infância e pela educação inicial, que é diversa e geralmente inclui vários ministérios e, às vezes, conselhos ou outras entidades de hierarquia diferente. Nessa realidade intersetorial, em vários casos, acrescenta-se uma administração descentralizada, o que coloca importantes desafios para a abrangência das políticas de atenção, além de sérios desafios para a gestão pública (NAVARRO, 2014, p. 8).

Além do compartilhamento, por meio de ações intersetoriais e interinstitucionais de gestão descentralizada, observa-se algumas políticas e programas que foram diretamente assessoradas e financiadas pelos OM, atuando para além da conformação da pauta global de que é preciso educar crianças e famílias por meio da educação intersetorial. A intersetorialidade na gestão pública tem ênfase nas políticas voltadas para o enfrentamento da pobreza por meio da ECPI e/ou do DPI.

Uma referência para se analisar as alterações recentes no âmbito da gestão pública encontra respaldo nas concepções de *“gobierno de proximidad”* (BLANCO; GOMÀ, 2003), concepção que acentua o peso dos governos locais na formulação e provisão de bens e serviços sociais, e que encontra paralelo nos movimentos recentes na América Latina (RACZYNSKI,

⁸⁸ É um programa de cooperação entre a União Europeia e a América Latina que contribui para reduzir as desigualdades, melhorar os níveis de coesão social e fortalecimento institucional em 19 países da América Latina, apoiando seus processos de concepção, reforma e implementação de Políticas Públicas, focando sua atuação nas áreas de igualdade de gênero, governança democrática e políticas sociais. Trata-se de um programa financiado pela Comissão Europeia, que desde 2005 oferece um espaço para a aprendizagem entre pares e a troca de experiências entre instituições contrapartes de ambas as regiões, favorecendo o uso de um amplo catálogo de ferramentas relevantes para cada processo (EUROSOCIAL, 2020).

1999), também marcados pelos processos de descentralização. Os autores apontam a emergência da governança voltada para um outro paradigma de gestão, contrapondo-se às bases de sustentação do governo tradicional. Novos referentes como redes e governo relacional marcam a fragilização de estilos monopolistas, autossuficientes e hierárquicos, que sustentavam os modelos tradicionais de governo.

Tal mudança é perceptível nas políticas e programas de ECPI, por meio de uma agenda transnacional, e, por vezes, “agências internacionais ancoram-se na mudança do modelo de gestão das políticas educacionais, por meio de reformas que visam transferir a lógica de gerenciamento de empresas privadas para a educação pública” (SCAFF, 2007, p. 339),

Ainda, nesse governo de proximidade, as relações realizam-se em formas variadas: ações estatais unilaterais no próprio território; ações unilaterais fora dos Estados; cooperação regional e multilateral por meio da criação de regimes internacionais; e cooperação transnacional e transgovernamental, reconhecendo que a conexão entre o Estado e a sociedade importa (RHODES, 2012).

Isso é observado pela incidência da UNICEF, BID, Banco Mundial ao financiar e assessorar alguns dos programas. À título de exemplo, algumas das parcerias podem ser verificadas por meio de programas em alguns países. Na Argentina, Programa de Apoio a Políticas da Melhoria da Qualidade Educacional (PROMEDU II, 2011) destinado a garantir o acesso à educação por meio da expansão da infraestrutura de educação, foi financiado pelo BID, em localidades com populações em situação de pobreza.

Já na Bolívia, o Plano de Ação do Programa do País (2013-2017) é uma política conjunta do Estado Plurinacional da Bolívia e da UNICEF, que integra: a) Serviços Sociais de qualidade com equidade: buscando a redução da mortalidade materna, neonatal e infantil, a redução da desnutrição crônica, a prevenção da transmissão vertical do HIV; b) Proteção de Crianças, Meninas e Adolescentes: ela contribui para o desenvolvimento do ambiente de protetores e a articulação de um sistema de Proteção de Direitos privilegiando as populações mais vulneráveis; c) Monitoramento e Geração de Conhecimento para a Promoção dos Direitos do Crianças, Meninas e Adolescentes.

Outro programa boliviano é o Programa de Atenção de Meninos e Meninas com menos de seis anos (PAN) (1997), com o objetivo de consolidar todos os programas existentes sob uma estratégia de ação baseada em opiniões construídas sobre o cuidado de crianças incluindo quatro dimensões: a saúde, a nutrição, a educação e proteção. Entre 1998 e 2006, o programa foi liderado pelo Governo Central com o apoio de agências de cooperação, entre elas o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Mundial (BM), a Cooperação italiana, o

Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento do Programa (PNUD), o Programa Alimentar Mundial (PAM) e o UNICEF. Atualmente conta com apoio do PAM e UNICEF, bem como fundações e ONGs locais e instituições religiosas que gerenciam ou apóiam a administração dos centros PAN.

No Brasil as agências multilaterais estão presentes em vários programas, projetos e apoio na legislação. Pode-se citar a UNESCO no programa Primeira Infância Melhor (PIM), com início em 2003 e o Programa Família Brasileira Fortalecida, de 2004, promovido pelo UNICEF junto ao Governo Federal. Ambos os programas convergem ao promover a atenção às famílias com gestantes e filhos de até 6 anos, em maior situação de vulnerabilidade, a partir de sua cultura e experiência. Além disso, vários documentos apoiados pela UNESCO, UNICEF, Pnud, entre outros organismos vinculados a ONU (LOPES, 2017; BORTOT, LARA, 2018a).

Em El Salvador a Política de Educação e Desenvolvimento da Primeira Infância para Primeira Infância (2009) é apoiada pelo UNICEF e Usaid, cuja finalidade é coordenar a execução e o cumprimento da Política Social, e incorpora o Subsistema de Proteção Social Universal como âmbito de coordenação governamental dos programas de proteção social (EL SALVADOR, 2015). O objetivo da Política é garantir a educação e o desenvolvimento integral da primeira infância, de forma coordenada, integrada e participativa, por parte dos diferentes setores nacionais e locais, governamentais e não-governamentais, integrando a sociedade civil e reforçando o papel protagonista da família e da comunidade, contribuindo para uma melhor preparação para a vida das crianças desde a concepção até os sete anos de vida.

Na Guatemala, a Política pública de desenvolvimento integral da Primeira Infância (2010-2020) conta com a assistência técnica do Instituto Americano da Criança e da Organização dos Estados Americanos (IINN/OEA) por um projeto patrocinado pela Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional (ACDI).

No Panamá, o Programa de Melhoria da Equidade e Desempenho em Saúde (2005) foi desenvolvido por meio de empréstimos com o BID (contrato nº 1867/OC-PN com o BID) para a implementação do Programa de Proteção social. No Paraguai, por sua vez, o Programa Educacional na Casa da Comunidade Mita Róga (1999) contou com o apoio do UNICEF e o Programa Escola Viva II (1994) teve auxílio do BID, a fim de melhorar as oportunidades de acesso, retenção e conclusão da Educação Escolar Básica com qualidade, especialmente em comparação com as populações localizadas nos setores mais vulneráveis no país.

No Perú, o Plano Nacional de Ação para Crianças e Adolescentes (PNAIA) (2012-2021) é apoiado pelo UNICEF. Anteriormente a ele, o Plano de Educação Nacional para Todos (2005-2015) que visou oportunidades e a qualidade dos cuidados integrais de crianças com menos de

6 anos de idade, priorizando a população com menos recursos. O Ministério da Educação do Perú, com o apoio das agências internacionais promotoras UNESCO, Pnud, UNFPA, UNICEF e BID, convocou representantes das principais organizações e associações de educação da sociedade Civil do Peru, bem como os setores do governo para a sua execução. Por fim, o último exemplo é o uruguaio, “Estratégia Nacional para Crianças e Adolescentes (2010-2030), que possui assistência técnica do UNICEF para o processo de desenvolvimento.

As legislações, políticas e programas demonstram a mudança de curso estabelecida pela CDC (1989), da situação irregular da assistência à proteção abrangente, objeto dos direitos, que resultam em uma mudança no design e no lugar teórico dos assuntos de uma abordagem abrangente. No entanto, elas materializam a pauta financeira traçada nos anos 1990 e início dos anos 2000 pelos variados OM: bom investimento em uma noção produtiva e instrumental da primeira infância que emerge da teoria do capital humano (ACUÑA, 2015; GÓMEZ, GARCÍA; GARCÍA, 2019) fortalecida pelo discurso da neurociência.

Pereira (2010) assinala que, ao longo da história, os OM adquiriram uma legitimidade ampla, disseminada e sólida como “fonte de dados, afiançador de ideias, formador de *policymakers*, produtor de análises comparativas e guia em matéria de políticas de desenvolvimento” (p. 457), divulgando, legitimando e produzindo estudos sobre os impactos de programas de êxito para a ECPI, voltado à tríade *desenvolvimento humano, social e econômico*.

Nessa tríade, economistas realizaram pesquisas evidenciando a importância do investimento na educação infantil, considerando que é o investimento social mais rentável para a sociedade (HECKMAN, 2000; HECKMAN; CUNHA, 2005). Exemplo desta perspectiva pode ser observado no Informe de Educação para Todos (2007), no qual se destacou:

[...] de um ponto de vista econômico, **os investimentos em programas para a primeira infância são muito rentáveis em capital humano, o qual constitui um poderoso argumento para reclamar uma intervenção dos poderes públicos neste âmbito.** Esses programas não são só vantajosos para as crianças e as famílias, mas também contribuem para reduzir a desigualdade social e redundam em benefícios para comunidades e as sociedades em seu conjunto (UNESCO, 2007, p. 116, grifos nossos, tradução livre).

O investimento em programas para a primeira infância tem, dessa forma, uma alta taxa de retorno para toda a sociedade. Algumas estimativas realizadas pelo economista norte-americano James Heckman, ganhador do Prêmio Nobel de Economia em 2000, indicam que

para cada US\$ 1 investido em políticas de primeira infância, existe um retorno para a sociedade de até US\$ 17 (UNICEF, 2010).

FIGURA 5 – INVERSÃO ESTRATÉGICA: PROGRAMAS EM INFÂNCIA E SUAS TAXAS DE RETORNO EM CAPITAL HUMANO DE HECKMAN



Fonte: Heckman (2008).

Para Heckman (2008), os investimentos em capital humano, além de reduzirem as desigualdades, reduzem também e até mesmo eliminam o *trade-off* eficiência *versus* equidade, pois, de modo geral, esses investimentos são mais equitativos devido à semelhança das crianças nos seus primeiros anos de vida, independentemente de seu contexto cultural de origem. Nessa visão econômica, o objetivo principal do desenvolvimento da criança é produzir uma população adulta produtiva, favorecendo, dessa forma, a existência de comunidades mais fortes e economicamente prósperas (CUNHA; HECKMAN, 2011).

Milman (2011), também demarcou essa estratégia econômica vinculada a infância na América Latina:

También las ciencias económicas han entregado evidencias del costo de efectividad de las intervenciones adecuadas en primera infancia, así como del costo de no invertir. Paradójicamente, en los períodos en que la actividad neuronal es la inversión en infancia es más baja, por lo que los Estados deben posteriormente hacerse cargo de las consecuencias del desarrollo (problemas de aprendizaje, bajo rendimiento y deserción escolar, estilos de vida poco saludables, adicciones, violencia, delincuencia, empleos con baja remuneración y enfermedades crónicas no transmisibles del adulto, entre otras). Esto sucede a pesar de que existen estudios longitudinales de

intervenciones en la infancia temprana en relación a DIT que muestran tasas de retorno superiores a 14 veces lo invertido (MILMAN, 2011, p. 17).

Um terceiro argumento está relacionado à existência, na região, de um desequilíbrio etário do bem-estar ou situação de infantilização da pobreza (CEPAL, 2010; ROSSEL, 2013). Isso significa que as crianças estão sobre representadas na pobreza em comparação com outras faixas etárias. Sem dúvida, a última década mostrou uma importante redução dos índices de pobreza e indigência (por renda e multidimensional), mas essa situação coexiste com um aumento no quociente entre a pobreza de crianças e a pobreza na população entre 18 e 64 anos (ROSSEL, 2013).

Os estudos supracitados dão embasamento aos OM e à organização da pauta intersectorial de baixo custo, cujo investimento de programas desta natureza na primeira infância é a melhor maneira de reduzir as desigualdades, enfrentar a pobreza e construir uma sociedade com condições sociais e ambientais sustentáveis. Apesar das evidências sobre a importância da primeira infância, estima-se que mais de 200 milhões de crianças menores de cinco anos em países de baixa e média renda não atinjam seu potencial de desenvolvimento devido à exposição a fatores de risco ambientais, biológicos e psicossociais.

Nas investigações e informes emitidos na bibliografia internacional especializada, que estabelece a pauta de como organizar políticas e programas, entrou-se junto a legislação e ações nos países latino-americanos e caribenhos, fatores comuns pós a CDC de ECPI e DPI, com um novo perfil de educador (pais e professores) e de outros agentes educativos, sobretudo, às parcerias público e privadas representadas por ONGs, Organizações Sociais (OS) e Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

Segundo a UNESCO (2007) são aqueles programas que geralmente precedem “*la educación pre-primaria*” (UNESCO, 2007, p. 5) são programas que atendem uma demanda que não tem atendimento obrigatório e, ordinariamente, são ofertados por vias formais, e, principalmente, por vias não-formais (UNESCO 2007; 2010). As formas de provimento desses programas se dão pelos governos federais e/ou locais e municipais, tendo em sua execução serviços públicos, privados, mistos, comunitários, dentre outros variados arranjos institucionais.

A agenda latino-americana constitui-se em duas lógicas discursivas: da lógica da ampliação do direito à educação *versus* focalização-compensação. Isso é também evidenciado por Campos e Campos (2012):

[...] uma, referenciada nos direitos das crianças, substanciados em legislações específicas; outra, na lógica economicista, que atribui à Educação Infantil o papel de promover a formação do “cidadão do futuro”, além de ser instrumento para mitigação da pobreza, posto que as crianças são no mundo atual, numericamente, os sujeitos mais atingidos pelas formas de violência e pobreza. Todavia, vale ressaltar que as crianças consideradas “promessas de futuro, cuja cidadania é postergada, não são todas; trata-se sobretudo das crianças pobres, alvo preferencial das atuais políticas sociais focalizadas e compensatórias, largamente disseminadas por toda América Latina (CAMPOS; CAMPOS, 2012, p. 12).

É possível constatar esse cenário pelo levantamento a partir das LGE. Apesar de cada país possuir sua particularidade de atendimento e obrigatoriedade – a oferta da Educação Infantil formal para crianças de menores de 3 e 4 anos é desigual. Dependendo do país, a expansão da cobertura no sistema de educação formal para crianças menores de 4 e 3 anos, respectivamente, apresenta variações muito notáveis de um país para outro.

A população de 3 e 4 anos frequenta programas de qualidade muito baixa, ou simplesmente não participa de nenhuma oferta institucional. Nesse sentido, há uma multiplicidade de programas não-formais ou não-escolarizados e informais a partir de ações de educação parental e comunidade que priorizam cuidados e proteção, geralmente, com poucas oportunidades, garantir o pleno direito ao desenvolvimento integral da infância.

Esse debate não é tão recente assim, conforme já visto na seção 4 nas ponderações de Philip Coombs sobre a crise mundial da educação (COOMBS, 1986)⁸⁹ e as relações entre o formal e não-formal, destacado, especialmente, a escassez dos recursos destinados aos programas educacionais (COOMBS, 1986)⁹⁰.

Segundo Coombs (1986) a educação não-formal pode compartilhar características tanto com o setor formal como o setor informal, a depender do indicador que se adote. Contudo, essa tendência acaba por incentivar diversas alternativas não-formais de atendimentos, na maioria das vezes, de qualidade questionável. Do mesmo modo, acabam por respaldar os programas direcionados para educar as famílias, em detrimento a investimentos em uma política pública

⁸⁹ Tal debate foi exposto na publicação *A crise mundial da educação: uma análise sistêmica*. A obra foi adaptada do relatório que Philip Coombs, então diretor do Instituto Internacional de Planejamento Educacional da UNESCO, elaborou como documento de trabalho para a Conferência Internacional de Educação de Williamsburg (EUA) sobre a crise da educação, em 1967. Antes de ser diretor do referido Instituto, Coombs foi Secretário Adjunto de Estado para assuntos educativos e culturais no Departamento de Estado dos EUA (EVANGELISTA, 1999; 2014).

⁹⁰ Sempre que utilizamos os termos educação formal, não-formal e informal, estamos sustentados numa perspectiva não crítica de educação, que possui como base de apoio as análises liberais que orientam os pressupostos teóricos dos organismos internacionais como a UNESCO, por exemplo, amplamente destacada por Coombs e Myers.

para educação de todas as crianças. Como resultado, o acesso aos serviços públicos em período integral permanece limitado às famílias de baixo nível socioeconômico ou às crianças consideradas “em risco” ou situação vulnerável, como postulam os documentos internacionais.

O início dos programas comunitários não escolarizados data de 1965, em Puno, no Peru, por meio de um trabalho de promoção social do camponês através da Fundação Caritas, denominado de “*Proyecto experimental de Educación No Escolarizada en Puno* (PROPEDEINE)”. Em 1968, foi realizado um estudo socialantropológico nas comunidades quíchua e aimará, e as primeiras casas para crianças foram organizadas, denominadas de *Wawa-Wasis* e *Wawa Uta*, com atividades recreativas e, também, de suplementação alimentar. O Ministério da Educação designou professores para trabalhar com crianças de 3 a 6 anos. Essa experiência inicia a incorporação voluntária da educação intersectorial de base comunitária na América Latina.

Ao final da década de 1960, as experiências de Puno ganharam liderança para expandir seus resultados para outras regiões do Peru. Em 1974, as experiências piloto começaram em áreas urbanas-marginais de Lima. Em 1975, o UNICEF subsidia o Programa e ajuda a expandir a experiência para outros países. Em 1978, sob os auspícios do Fundo Internacional, o Ministério da Educação realizou o Primeiro Seminário sobre “Experiências de educação não escolar inicial em países da América Latina”. No evento apresentam experiências não apenas do Peru e das dez zonas estratégicas, outros países concordam e juntos demonstraram que era viável realizar alternativas de assistência à criança consistentes com os princípios do PROPEDEINE. Os países que participaram deste simpósio foram: Colômbia, Equador, Panamá, Venezuela, México, El Salvador, Guatemala e Chile, que, por várias razões de seus próprios países, eles também começaram a gerar seus programas “fora da escola” (LLANOS, 1976; KENDALL, 1999).

Já, na década de 1970, temos experiências a serem fomentadas para a transferência na América Latina para a educação intersectorial com a estratégia não-formal de base comunitária, com uma experiência no Peru. O Seminário oferecido pelo UNICEF atuou em uma das vertentes da transferência de políticas, o *lesson drawing* ou aprendizagem, que gerou um processo de voluntário de transferência inspirados na experiência de Puno. Pode-se analisar o processo de aprendizado voluntário, mas foi motivado por uma necessidade percebida (DOLOWITZ; MARSH, 2000).

É a partir desses eventos que os países refletem sobre a necessidade de estender a educação inicial não-formal como um meio de combater os efeitos da pobreza na região. OM propõem, vigorosamente, a necessidade de realizar ações integradas entre os setores, a fim de,

dessa forma, melhorar as condições de vida das crianças, com base no desenvolvimento global e progressivo das comunidades onde ele mora.

A educação inicial "fora da escola" continuou a se espalhar pelos países da América Latina e Caribe, com várias formas adequadas a cada realidade. Hoje ele cresceu significativamente; há experiências que passaram da escala experimental para a escala nacional, suas realizações são evidentes por terem setores integrados, gerou novas tecnologias, envolveu os pais e a comunidade, mas que foi considerada como estratégia válida e viável para alcançar crianças marginalizadas condenadas pela pobreza.

Fujimoto-Gómez (2000) e Young e Fujimoto-Gomez (2004), consultoras do Banco Mundial e da OEA, publicaram as lições dos programas não-formais de base parental na América Latina para o desenvolvimento infantil. Ambos os estudos supracitados incentivam a criação de alternativas à educação inicial não-formal como estratégia para a ampliação do atendimento educacional, tornaram possível estender o alcance dos serviços educativos às áreas mais pobres, para conseguir uma distribuição equitativa equitativo de programas de estimulação precoce. Esses programas devem ter por elementos essenciais para o sucesso dos programas:

Enfoques centrados en el niño, Participación de los padres y apoyo de la familia, La comunidad se apropia de los programas, Sostenibilidad cultural y financiera, Capacitación y fortalecimiento de la gestión Integración dentro de un marco de desarrollo más amplio, Asociación con los sectores público y privado (YOUNG; GOMEZ, 2004, p. 13).

Destacam que os programas não formais são exitosos por envolver “*los Gobiernos y la Sociedad Civil*” (YOUNG; FUJIMOTO-GOMES, 2004, p. 195) aumentam a eficiência dos esforços do governo, especialmente na prestação de serviços sociais. Os atores da sociedade civil destacados são:

Grupos institucionalizados, como corporações, fundações, associações, ONGs, grupos acadêmicos, igrejas e outras entidades sociais e culturais, constituem uma parte importante da sociedade civil. As ONGs são importantes e frequentemente atuam como mediadoras entre a sociedade civil e o governo. Os antecedentes das ONGs atuais datam de quando as Nações Unidas adotaram o conceito de Organizações Não Governamentais para designar grupos que não representavam países ou governos (YOUNG; FUJIMOTO-GOMEZ, 2004, p. 192, tradução livre).

Tal orientação das consultoras do Banco Mundial e OEA, legitimam a gama desconcertante da governança em rede, movimento para além do estado público burocrático (HOOD, 1990) e uma reinvenção do governo (OSBORNE; GAEBLER, 1992). O papel da sociedade civil volta-se em esforços de financiamento por meio de doações, implementação de

projetos específicos e desenvolvimento de materiais acadêmicos (FUJIMOTO-GOMEZ, 2000; YOUNG; FUJIMOTO-GOMEZ, 2004). Salientam que programas desse tipo propiciam *“La educación infantil de calidad es un camino efectivo para aliviar la pobreza en las áreas más inaccesibles y pobres, aumentando las posibilidades de inclusión de los niños en la sociedad y la economía”* (YOUNG; FUJIMOTO-GOMEZ, 2004, p. 193). Destacam, por fim, a ampliação do papel educacional da família, o que torna as mães conscientes de seu importante papel em garantir uma boa nutrição e cuidados de saúde para seus filhos.

Com seu crescimento e multiplicação, aliados à sua *expertise* em vários assuntos, controle da agenda e influência na opinião pública mundial, as organizações multilaterais, ONGs, fundações, associações, enfim, a sociedade civil que colabora com a prestação de serviços públicos, estão cada vez mais conquistando a capacidade de participar, direta ou indiretamente, no processo da governança educacional, cuja Governança Global (da *expertise* internacional) orienta a atuação da governança em rede (no âmbito da agenda local).

Segundo documento do BID (2010), o Índice de doadores para a América Latina apresenta informações relativas a quatro tipo de doadores que mobilizam recursos financeiros para projetos sociais na América Latina: as agências internacionais, as ONGs, os doadores privados (fundações) e os doadores corporativos (iniciativas de responsabilidade social das empresas). Esses atores, segundo Ball (2013), surgem por meio do “estabelecimento de parcerias público-privadas; contratação de serviços estatais para fornecedores privados; o uso de *think tanks*, consultores e empresas especializadas em pesquisas sobre avaliação de políticas; atividade filantrópica e envolvimento do setor voluntário” (BALL, 2013, p. 177).

O destaque para essa filantropia baseia-se em três etapas, caracterizadas por Ball (2013; 2018): da caridade paliativa; da caridade para o desenvolvimento; à caridade lucrativa, protagonizada por uma elite de empresários educacionais mais interessados em uma “caridade” lucrativa, e outra representada por uma governança em rede fortalecida pela elite de atores globais e poderosos interferindo em ideias sobre o que seria uma educação de qualidade nas escolas baseada na caridade paliativa e para o desenvolvimento, mas sem perder de vista as formas de legitimação e operacionalização da caridade lucrativa.

As parcerias públicas e privadas, com base na atividade filantrópica e no envolvimento do setor voluntário, são os arrajos que caracterizam a prestação de serviços descentralizados intersetoriais para a Educação Infantil latino-americana e caribenha. Ball e Olmedo (2013) ressaltam a predominância desse setor, o qual denominam de nova filantropia:

[...] soluções inovadoras e velhas soluções para problemas sociais e de desenvolvimento ‘baseadas no mercado’ estão sendo privilegiadas e fortalecidas através do surgimento de uma nova elite global, conectada em rede, formada por promotores de políticas e ‘novos’ filantropos. O que há de ‘novo’ na ‘nova filantropia’ é a relação direta entre o ‘doar’ e os ‘resultados’ e o envolvimento direto dos doadores nas ações filantrópicas e nas comunidades de políticas. Tudo isso re-situa o escopo e os objetivos da filantropia tradicional. Isso indica uma mudança em três etapas: da doação paliativa (ou seja, a filantropia tradicional ou a ‘filantropia 1.0’) à filantropia para o desenvolvimento (‘filantropia 2.0’), e, finalmente, à doação ‘rentável’, constituindo aquilo que é chamado de ‘filantropia 3.0’ (BALL; OLMEDO, 2013, p. 33-34).

A nova filantropia assume um papel que vai do assistencialismo, das formas de provimento de combate a pobreza, à solidariedade, das formas de governança em rede e voltadas ao movimento do capital baseado na Terceira Via, de estratégias concertativas. Além disso, OSCs são, cada vez mais, receptoras de fundos governamentais de seus próprios países – parte dos quais vem, por sua vez, da cooperação internacional direcionada aos Estados (nacional, estadual/provincial e local), representadas pelo Quadro 21.

QUADRO 21 – EXEMPLO DE DIFERENTES FONTES DE FINANCIAMENTO DA SOCIEDADE CIVIL EM PROJETOS FILANTRÓPICOS

TENDÊNCIAS	ATORES
Cooperação multilateral	OEA, Fundação para as Américas, BID, Banco de Desenvolvimento da América Latina, Mercosul, o Sistema ONU, União Europeia, Banco Mundial.
Cooperação bilateral	Doadores tradicionais do Norte industrializado: Alemanha (Sociedade Alemã para Cooperação Internacional - GIZ), Austrália (Agência Australiana para Cooperação Internacional, por meio de seu Programa de Ajuda Direta), Áustria (Agência Austríaca de Desenvolvimento - ADA), Bélgica (Agência Belga de Desenvolvimento - BTC), Canadá (Agência Canadense de Desenvolvimento Internacional - ACDI), com o Fundo Canadense para Apoiar Iniciativas de Desenvolvimento Local e o Centro de Pesquisa de Desenvolvimento Internacional - IDRC), Coreia (Agência Internacional de Cooperação Coreana - KOIKA), Dinamarca (Agência Dinamarquesa de Desenvolvimento Internacional - DANIDA), Espanha (Agência Espanhola de Cooperação para o Desenvolvimento Internacional - AECID), Estados Unidos (Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional - USAID), França (Agência Fundo Francês de Desenvolvimento - AFD-; Fundo Francês para o Meio Ambiente Global - FFEM), Finlândia (Fundo Finlandês para Cooperação Local), Irlanda, Itália (Directo General ion for Development Cooperation - DGCS), Japão (Japan International Cooperation Agency - JICA), Luxembourg, Noruega (Norwegian Agency for Development Cooperation - NORAD), Nova Zelândia (International Development and Aid Agency, através do Head of Mission Fund), o Holanda (Ministério das Relações Exteriores; Programa para a América Central -MAP-), Reino Unido (Departamento do Reino Unido para o Desenvolvimento Internacional - DFID), Suécia (Agência Sueca para Cooperação Internacional para o Desenvolvimento - ASDI) e Suíça (Agência Suíça para o Desenvolvimento e Cooperação - COSUDE). Cooperação chinesa.

Continuação p. 247

Cooperação privada	ONGs internacionais, igrejas, fundações: Fundação Avina, fundada em 1994 pelo empresário suíço Stephan Schmidheiny, com atuação em 21 países da América Latina e Caribe; a Fundação Bill & Melinda Gates; a Fundação Ford, ativa desde 1936; a Fundação Interamericana (IAF), órgão autônomo do governo dos Estados Unidos, criado em 1969 para canalizar a assistência ao desenvolvimento diretamente para os pobres organizados na América Latina e no Caribe; a Fundação Rockefeller, com mais de cem anos de existência; a Fundação Skoll, de origem alemã e ativa desde 1999; a Open Society Foundation (OSF), criada em 1979 pelo filantropo milionário húngaro George Soros; a Fundação Tinker, ativa desde 1959; a Fundação William & Flora Hewlett, em operação desde 1966; Desenvolvimento e Paz, de origem canadense; CAFOD, do Reino Unido; e as ONGs internacionais Action Aid e Oxfam; fundações não operacionais, e secundariamente mistas – sem fins de lucros, ligadas à empresas.
Fontes nacionais	O público como fonte de financiamento via descentralização e terceirização.
Filantropia de alto valor patrimonial	As doações de milionários, tendência crescente em todo o mundo, assumem a forma de doações diretas a organizações ou o estabelecimento de suas próprias fundações. Por exemplo, como forma de capitalizar essa tendência crescente e dar a ela um novo ímpeto, os bilionários americanos Warren Buffett e Bill e Melinda Gates lançaram a campanha <i>The Giving Pledge</i> em 2010, convidando as pessoas e famílias mais ricas de seu país a se comprometerem a doar o máximo de sua fortuna às obras filantrópicas. Em agosto daquele ano, quarenta bilionários americanos haviam aderido à campanha, prometendo desistir de pelo menos 50% de suas fortunas, em vida ou por testamento. Em abril de 2014, o número ultrapassou 120.
Novos agentes de cooperação	Cooperação Sul-Sul; Cooperação Triangular (com o envolvimento de um país da OCDE, que fornece os recursos financeiros).

Fonte: organizado pela autora com base no *Estudio Regional sobre mecanismos de financiamento de las organizaciones de la sociedad civil en América Latina* (2014).

Das modalidades supracitadas, destacam-se duas predominantes para a América Latina e Caribe. As fundações empresariais predominam amplamente na região sobre as fundações independentes (com legado familiar, empresas ou fundos de investimento), fundações comunitárias ou vinculadas a partidos políticos. Além disso, a maioria das fundações privadas são do tipo operacional ou misto, ou seja, preferem operar seus próprios projetos e programas – às vezes em acordo com o governo, com outras empresas ou com organizações comunitárias – ao invés de financiar as atividades por meio de doações de terceiros. Isso lhes permite alinhar as ações realizadas pela comunidade com os objetivos e prioridades das empresas das quais dependem, e lhes dá maior controle sobre a execução e avaliação das ações realizadas.

A cooperação internacional constitui – com níveis de dependência que variam amplamente de um país para outro – a principal fonte de recursos para o setor. Em geral, assume a forma de projetos processados pelas embaixadas dos países doadores nos países receptores ou por seus órgãos governamentais e de programas especiais de algumas organizações multilaterais – em particular, o sistema das Nações Unidas, a União Europeia, o Banco

Interamericano de Desenvolvimento e o Banco Mundial. Nas últimas décadas, boa parte desses recursos tem se concentrado na prestação de serviços às populações pobres, na pesquisa e promoção de políticas e programas de combate à pobreza e no desenvolvimento das capacidades dos atores locais. As organizações religiosas também têm sacado fundos da Igreja Católica, no caso das católicas ou, no caso dos evangélicos, de redes sediadas nos Estados Unidos (UNIÓN EUROPEA; ACCIÓN; ICD, 2014).

A maior parte dos recursos disponibilizados pelo Estado são destinados a áreas sociais – crianças, mulheres, saúde, presidiários e adolescentes privados de liberdade, populações vulneráveis – e canalizados por meio de fundos. Dentre os mecanismos indiretos de contribuição estatal às OSC, por sua vez, destacam-se os incentivos fiscais, na forma de isenção do imposto de renda para entidades sem fins lucrativos e isenção de impostos para doações de entidades privadas, que se beneficiam, principalmente, criando e financiando organizações com fins culturais, educação, desporto, assistência a pessoas com deficiência e luta contra a pobreza. Para além destes, a Figura 6 demonstra outros temas prioritários da agenda das OSC e da filantropia da América Latina.

FIGURA 6 - TEMAS DA AGENDA DAS OSC E DA FILANTROPIA DA AMÉRICA LATINA



Fonte: BID (2010, p. 7).

A união entre OSC e Governo é a principal tendência da governança para a educação na região analisada, ao promover mudanças, tanto no contexto interno de um Estado, como nas próprias relações internacionais em que as fronteiras se encontram turvas e as possibilidades de conectividade, cada vez mais, vêm se estreitando e, ao mesmo tempo, entrelaçando. Aqui, segundo Ball (2013) há uma nova filantropia baseada no mercado e representada por uma elite global conectada em rede e formada por empreendedores de políticas, condizente com a agenda de Governança Global.

A tendência desses programas, na cooperação entre Governos e OSC, para as políticas de Educação Infantil orienta-se, como já visto na seção 4, para os programas de não-formais e informais, facilitando a participação de diferentes empreendedores políticos na sua elaboração, execução e avaliação. Segundo o Instituto Internacional de Planejamento Educacional (IIPÉ/UNESCO), além do baixo custo, programas não-formais e informais – prioridade segundo a Figura 6 anteriormente demonstrada – denominados como programas fora da escola, de base intersetorial são fundamentais para o desenvolvimento da descentralização, para o fortalecimento da estrutura de governança alargada para a expansão do atendimento da Educação Infantil. Para tanto, necessita-se:

1) conectar a educação **não-formal e a educação formal** no sistema educacional; 2) promoção da **cooperação intersetorial**; 3) **fortalecimento da colaboração entre os diferentes níveis dos sistemas educacionais - governo central, autoridades descentralizadas, escola e comunidades** e 4) **garantia de provisão adequada em estados frágeis** (IIPÉ/UNESCO, 2019, p. 25-26, grifo nosso).

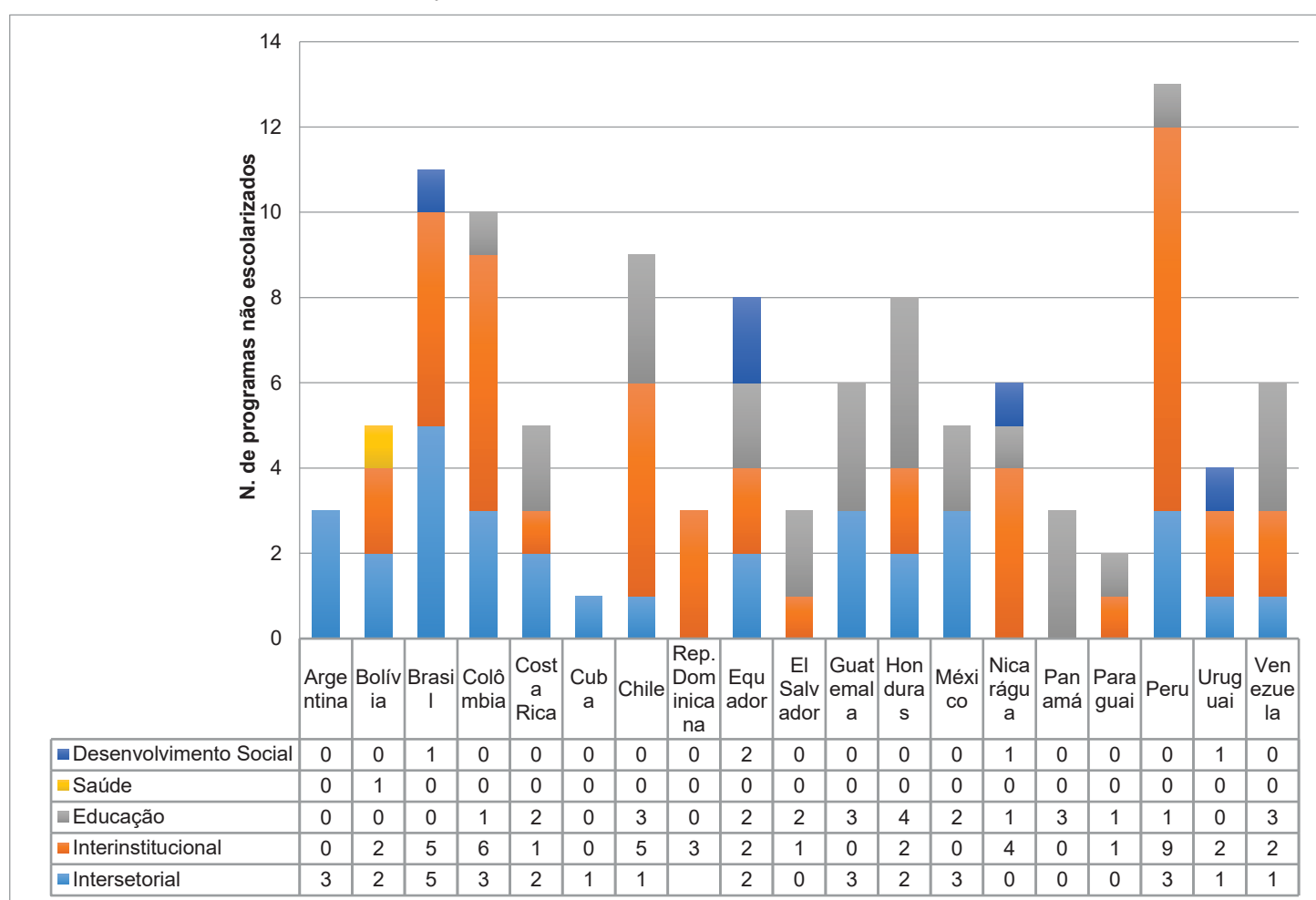
O contexto atual das tendências na política educacional para a infância latino-americana. Aponta tendências que são evidentes de diferentes formas dentro de cenários nacionais, mas também tendências que são representadas na criação de novos espaços políticos além do Estado-nação, congregando as organizações multilaterais existentes e ONGs. Eles se unem social, política, econômica e discursivamente dentro das redes de governança e constituem uma comunidade política epistêmica (BALL, 2018), tanto como atores internos quanto como disseminadores e beneficiários da política.

Assim, percebe-se que os OM, além de orientar a educação intersetorial, também orientam e incentivam, fortemente, a pauta voltada aos programas não-formais intersetoriais de base comunitária com a colaboração e gestão descentralizada. Destes mapeados, observamos que países da região, a partir de 2004, iniciaram o planejamento de ações não-formais de ECPI/ACPI/DPI estreitamente ligadas à educação de crianças e suas famílias por meio da estratégia intersetorial.

Da mesma forma que ocorrera com UNESCO e UNICEF, o modelo "não-formal", apoiado em parques investimentos públicos, não só não é problematizado como passa a ser alçado à condição de modelo ideal, muitas vezes respaldado pelo argumento de respeito à diversidade nacional (CAMPOS, 2008). Sobre isso, realizou-se um levantamento desse tipo de programa após os anos 1990, visto que as orientações internacionais, sobretudo do Banco Mundial, orientam como vantajoso esse tipo de atendimento.

Esses programas não formais descentralizados e associativos envolvem os espaços de “espaço de fluxos” e a constituição da “sociedade em rede” de Castells (1996), pela via interinstitucional, da oferta de programas socioeducativos e de ECPI em vias escolarizada, semiescolarizada, mista e não-escolarizada/não-formal, para o grupo não atendido, que vivem em lugares geralmente rurais e marginalizados e em situação de pobreza. Se fizermos uma análise desses programas por país, tem-se o seguinte panorama, evidenciado pelo Gráfico 4.

GRÁFICO 4 – CLASSIFICAÇÃO DOS PROGRAMAS NÃO-FORMAIS DE ECPI POR PAÍS



Fonte: elaborado pela autora, 2022.

As políticas e programas formais, e principalmente não-formais, sinalizam um continuísmo do que Rosemberg (2002) assinalou acerca dos programas de infância anterior aos anos 1990:

A expansão da EI constitui uma via para combater a pobreza (especialmente desnutrição) no mundo subdesenvolvido e melhorar o desempenho do ensino fundamental, portanto, sua cobertura deve crescer; a forma de expandir a EI nos países subdesenvolvidos é por meio de modelos que minimizem investimentos públicos, dada a prioridade de universalização do ensino fundamental; para reduzir os investimentos públicos, os programas devem se apoiar nos recursos da comunidade, criando programas denominados "não formais", "alternativos", "não institucionais", isto é, espaços, materiais, equipamentos e recursos humanos disponíveis na "comunidade", mesmo quando não tenham sido concebidos ou preparados para essa faixa etária e para seus objetivos (ROSEMBERG, 2002, p. 32).

Os programas mapeados têm estrutura intersetorial de base comunitária e interinstitucionais e, de forma geral, classificam-se em três eixos, que podem ser integrados ou não:

Eixo socioeducativo: programas de atendimento direto, de caráter socioeducativo, oferecidos em espaços comunitários, realizados por pessoas da própria comunidade, que recebem orientações (treinamento) de equipes de coordenação para o desenvolvimento de atividades de saúde, nutrição e educação. Podem ter frequência diária, com jornadas estendidas, observando sazonalidade (períodos do ano e espaços) dos grupos atendidos. Dependem de elevado envolvimento da comunidade.

Eixo associativo: as organizações de base resultam da vinculação das pessoas em torno de necessidades e objetivos comuns e são geridas pelas próprias pessoas que as constituem. Geralmente são desenvolvidos em espaços comunitários ou em centros próprios destinados à atenção socioeducativa de crianças pequenas, orientados pela concepção de estimulação do desenvolvimento. Articulam orientação familiar, especialmente às mães, com atendimento direto às crianças, pelo menos uma ou duas vezes na semana. O foco é o fortalecimento da relação entre a família e a criança. Estes programas também podem ser itinerantes (o educador comunitário vai à casa da família).

Eixo participativo: os membros das organizações participam ativamente na definição e na solução dos problemas. Assim, não implicam atendimento direto às crianças, mas seu alvo são as famílias que recebem orientações sobre como estimular o desenvolvimento de suas crianças. É desenvolvido por meio de visita domiciliar.

Suas formas de provimento caracterizam-se por:

Caráter não-lucrativo: as organizações de base podem gerar receitas, mas fazem distribuição solidária dos resultados gerados.

Voluntariado: as organizações de base não são constituídas predominantemente por profissionais; seu funcionamento baseia-se, sobretudo, na participação voluntária das pessoas. Dividem-se em: organizações de base ou comunitárias, que são organizações populares formadas a partir dos interesses comuns de um grupo, no local de vizinhança ou de trabalho, ou a partir de atividades de tipo cultural ou de motivação produtiva; Organizações não-governamentais que, embora possam ter-se iniciado pelo interesse de poucas pessoas, atuam com vistas ao desenvolvimento de grupos sociais que não os grupos de origem dos próprios participantes.

Organizações de base: podem assumir fins sociais e fins econômicos. Desse ponto de vista, poderiam ser classificadas em dois grandes grupos:

- 3) *Organizações com fins predominantemente sociopolíticos e assistenciais:* São organizações que realizam programas próprios em áreas como educação, saúde, moradia, assistência social, cultura, lazer, ou que atuam para ampliar o acesso dos grupos de base a programas públicos de atenção a esses direitos. A busca de fins sociopolíticos e assistenciais não exclui a possibilidade de que as organizações de base desenvolvam, paralelamente, atividades de geração de renda para ampliar suas condições de sustentação e aprimorar sua capacidade de ação social, ou que apoiem a inclusão econômica de pessoas da comunidade mediante atividades de capacitação profissional ou mobilização local.
- 4) *Organizações com fins predominantemente econômicos:* São organizações dedicadas à produção e comercialização de bens e serviços, sendo que a renda gerada nessas atividades é destinada à reprodução das condições de existência de seus próprios membros. Incluem-se, aqui, associações de produtores, cooperativas, grupos de artesãos e outras organizações constituídas por grupos de base para viabilizar ou fortalecer suas próprias atividades de subsistência. Neste grupo de organizações de base é mais rara a existência de parcerias com organizações filantrópicas. As relações com empresas e fundações empresariais apoiadoras

foram bastantes reduzidas até o momento dos programas, mas observa-se que, após a primeira década do século XXI, há crescente parceria com as empresas, fundações e institutos com ou sem fins de lucro, pela pauta de *responsabilidade social e investimento social privado* que evoluem. Analogamente ao grupo anterior, as organizações desta categoria podem desenvolver atividades sociopolíticas e assistenciais, paralelamente ao seu foco principal em atividades de inclusão econômica. No Brasil, à título de exemplo, a participação desse tipo de organizações é vedada por lei no Brasil, mas como vimos na seção 4, é permitido outros arranjos via parcerias público-privadas sem fins de lucro.

Os eixos e diferentes modos associativos de prover os programas movimenta-se por influências categorizadas por Ball (2014) como “hierarquias, mercados e heterarquias”. As novas competências exigidas no desenvolvimento da educação para infância na região incidem desta última influência, via pressões oriundas de grupos sociais e ordenamentos estruturais do mundo contemporâneo.

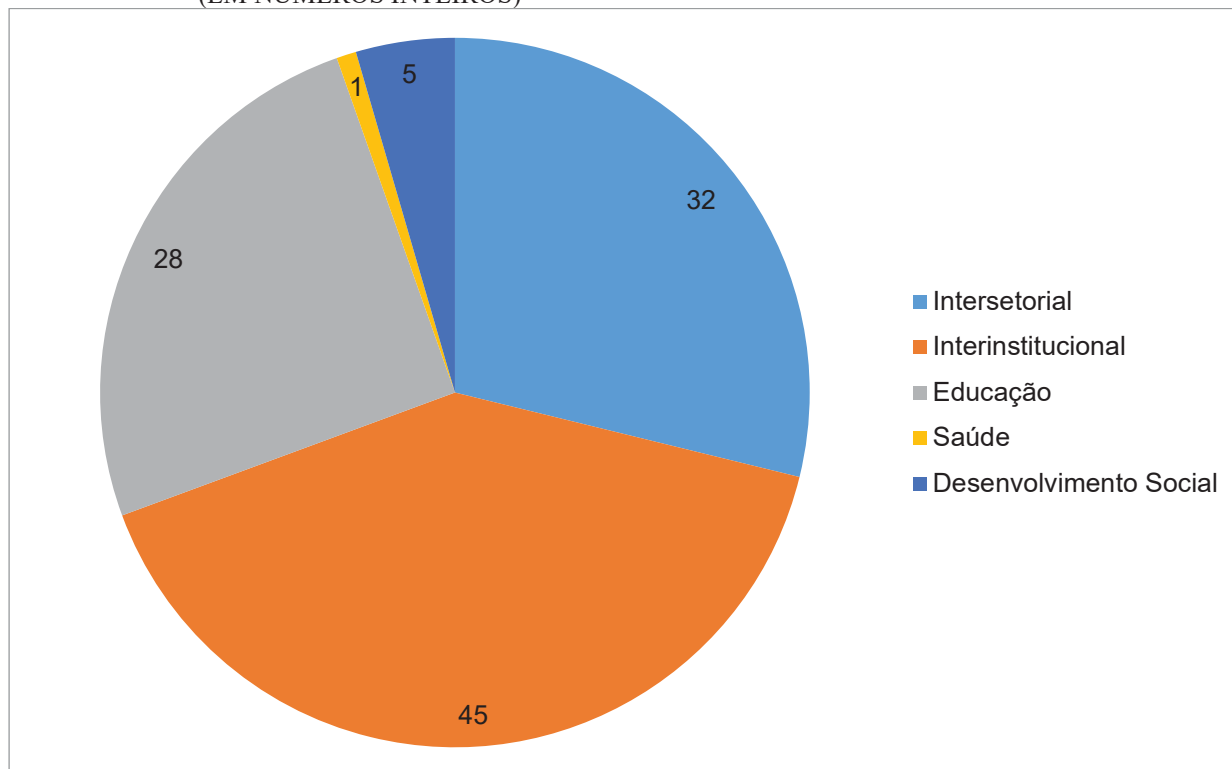
Nas heterarquias, segundo o autor anteriormente citado, há ligações horizontais que permitem que diferentes elementos passem a cooperar ou a se completar, seja por interesses individuais e/ou coletivos, isto é, redes que combinam diferentes instituições que cooperam entre si, influenciando as políticas para a área educacional.

Essa é uma nova forma de governar, por meio da governança ou de uma *metagovernança* (BALL, 2013), que, entrelaçadas, fortalecem os modos de coordenação prevalentes. Uma das suas características-chave é o fato de esses organismos participantes da governança não funcionarem contra o Estado, mas por meio dele. Ball (2013) classifica essa forma de atuação hierárquica como: endógenos, transformando as organizações estatais mais eficientes e com características empresariais, importando ideias, métodos e práticas do setor privado para tornar o setor público cada vez mais comercial; e exógenos, trazendo fornecedores privados, organizações voluntárias ou empresas que elevem o empreendedorismo na educação, operando em acordos com base no benefício econômico e uso do setor privado na concepção, gestão ou prestação de diferentes aspectos da educação pública.

As heterarquias movimentam-se em contratos financeiros para o fornecimento de serviços educacionais ao setor público, em nome de uma filantropia repaginada que visa tanto a desconcertação estatal com novas oportunidades de lucro. A ênfase em programas não-formais promove o desenvolvimento de retornos financeiros quanto sociais, haja vista que as filantropias falam e agem como empresas; e as empresas, como organizações filantrópicas (BALL, 2018).

Com base no Gráfico 4⁹¹, classificamos os programas não-formais em: intersetorial, interinstitucional, educacional, de saúde e de desenvolvimento social. O Gráfico 5 demonstra a incidência por área e revela a grande quantidade de programas na região que atribuem essa característica hiterarquica na sua forma de provimento e execução.

GRÁFICO 5 – CLASSIFICAÇÃO DOS PROGRAMAS NÃO-FORMAIS DE ECPI NA AMÉRICA LATINA (EM NÚMEROS INTEIROS)



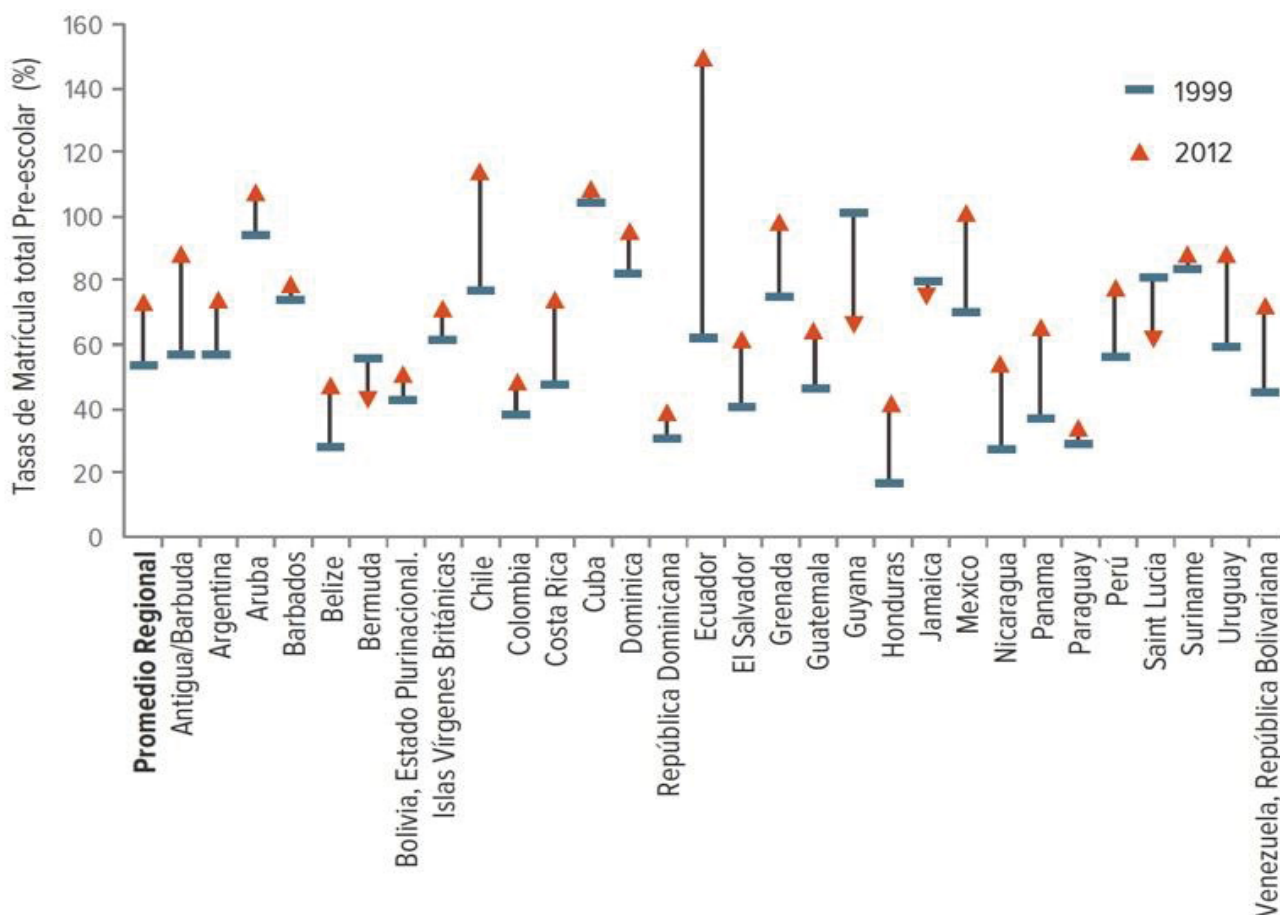
Fonte: elaborado pela autora, 2022.

O agrupamento categórico dos programas revela que 41% dos programas são interinstitucionais, ou seja, além de serem intersectoriais, possuem algum envolvimento entre grupos da sociedade civil com fins ou não de lucro, conforme os eixos e formas de provimento anteriormente classificados. Seguem a incidência dos programas não-formais de base educativa: 29% ligados a via intersectorial, 4% ao desenvolvimento social e 1% a saúde.

Esses programas contribuíram na expansão do atendimento educativo de zero a seis anos, como evidencia a Figura 7, ao apresentar as mudanças nas taxas brutas de escolarização infantil na América Latina e Caribe.

⁹¹ Página 240 deste estudo.

FIGURA 7 – MUDANÇAS NAS TAXAS BRUTAS DE ESCOLARIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL (1999-2012)



Fonte: UNESCO (2015).

Em todos os países verificados, com base na Figura 1, as taxas de escolarização da Educação Infantil foram, substancialmente, elevadas. A análise aqui desenvolvida permite compreender dois movimentos dessa expansão: as LGE que atendem, em certa medida, parte da Educação Infantil, na década de 1990 na Guatemala, México, Bolívia, El Salvador, Brasil, República Dominicana e Paraguai, e, nos anos 2000 no Perú, Nicarágua, Argentina, Uruguais, Chile e Venezuela; a elaboração de variados programas de ECPI intersetoriais, formais ou não, somam nessa expansão. Todos os informes da UNESCO por país⁹² (UNESCO, 2007) destacam essa forma de provimento educacional e os programas realizados nos países para essa expansão.

Apesar disso, há 58 milhões de crianças fora da escola no mundo e cerca de 100 milhões de crianças que não completarão a educação primária (entre 0 e 8 anos). A desigualdade na

⁹² Informes de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2007 - Bases sólidas: atención y educación de la primera infancia - Programas de atención y educación de la primera infancia (AEPI).

educação aumentou, com os mais pobres e desfavorecidos carregando o maior fardo. As crianças mais pobres do mundo têm chances quatro vezes maiores de não frequentar a escola quando comparadas às crianças mais ricas do mundo, e cinco vezes maiores de não completar a educação primária (UNESCO, 2015).

Observa-se que a lógica de decisão sobre a alocação dos recursos deixa, portanto, de ser centralizada, baseada em um Estado munido de um corpo burocrático racional-legal, e passa a operar segundo lógica dos projetos e convênios. Com isso, busca-se a participação de outros atores – como ONGs, comunidades de bases, igrejas, empresas, fundações – competindo na formulação de alternativas para os problemas sociais: as crianças em situação de vulnerabilidade e suas famílias e as crianças fora da escola, no sentido de “crianças fora da aprendizagem”. Cabe salientar que a atuação das ONGs na educação se configura de modo diferente daquele da década de 1980, sendo constitutivas do chamado Terceiro Setor, que possui posição estratégica nas décadas de 1990 e 2000, como visto na seção 4 sobre as novas formas de governança.

No modelo gerencial, portanto, a sociedade civil é representada pelo público não-estatal, pelo chamado terceiro setor (organizações não-governamentais [ONGs], instituições filantrópicas e comunitárias e outras associações similares). Estes organismos, criados com o objetivo de prover serviços sociais na área de saúde, educação, proteção contra o crime, transporte público, enfim, de alívio à pobreza, têm em comum o fato de serem não-lucrativos e fazerem parte da sociedade civil (PERONI; OLIVEIRA, FERNANDES, 2009, p. 768).

O chamamento da sociedade civil como parceira na prestação de serviços foi promovido pelas reformas gerenciais, e dão novo sentido à governança, inaugurando a aplicação do conceito na operacionalização da Educação da Infância por meio da ECPI dos OM. O enfoque desta política social de corte educacional “ampliado”, deixa de ser nos meios, ou seja, na ampliação da oferta de serviços e da cobertura, por meio do aumento da infraestrutura social, que se reflete no indicador “Gasto Público Social”. O novo paradigma preocupa-se mais com a meta de produzir impacto na população-objetivo, privilegiando o indicador custo-benefício (FALEIROS, 1987), que agora soma-se ao indicador expansão educacional e impacto.

A construção dessas políticas depende de vários fatores, como o nível de desenvolvimento econômico do país, o comprometimento político e social e o valor sociocultural que a primeira infância tem para cada sociedade. A modalidade fora da escola dos programas da ECPI se espalhou por todo o mundo como uma estratégia para alcançar crianças que vivem em contextos de pobreza (FUJIMOTO, 2009; SCHWEINHART, 2009). Para tanto, os programas fora da escola – citados por Rosemberg (2002) – teriam por mecanismos de

governança: a intersetorialidade – amplamente destacada ao longo deste estudo – a interinstitucionalidade, e, junto a eles, a proposta de base comunitária e/ou parental envolvendo nutrição e saúde.

Esses programas, geralmente vinculados a Ministérios da Educação ou de Desenvolvimento Social, em nosso exame, estiveram pautados na focalização nos mais vulneráveis, e, portanto, direcionados no combate a pobreza, estando também associados à expansão do atendimento educativo acordado nas declarações internacionais.

Tal tendência prefigura-se à garantia do *direito à aprendizagem*, que ocorre em arranjos educativos diversos e variados sujeitos vinculados ao atendimento e não à expansão do direito à educação, como já anunciou o UNICEF: “Direito de aprender: potencializar avanços e reduzir desigualdades” (UNICEF, 2009, capa), bem como “Un mundo listo para aprender: Dar prioridad a la educación de calidad en la primera infancia” (UNICEF, 2019, capa).

A Educação Inicial Fora da Escola, não-escolarizada, mista ou não-formal, é a principal estratégia de ECPI, orientada e absorvida em contextos de desigualdade social, como o latino-americano. São políticas de *colaboração*, mas, principalmente, *concertação*, para assegurar uma ordem estável de capital (NEVES, 2010; CARVALHO, 2012; 2009). Para Shiroma (2014), nestas novas relações entre governo, empresas e organizações sociais, a ideia da sociedade civil é ressignificada, promovendo uma mudança semântica do conceito de ‘local de protesto’ para o ‘espaço de governança’.

Os programas demonstram que a pauta internacional foi amplamente absorvida nos países latino-americanos. Os OM atuaram na construção de consensos, imprimindo suas marcas nas agendas políticas nacionais sobre desenvolvimento integral de crianças e suas famílias, em que a educação pode ser ofertada em espaços não-escolares, tem vantagens pelo baixo custo, auxilia no desenvolvimento familiar daquelas mais pobres, contribui para o taxa de conversão de capital humano e assegura o atendimento baseado no direito à aprendizagem em variadas modalidades educativas, sobretudo na ampliação do atendimento às crianças.

Apreende-se que a via intersetorial e interinstitucional dentro da ECPI na América Latina se fez a maneira ‘oportuna’ de promover as mudanças pleiteadas pelos acordos multilaterais. Conveniente porque, do ponto de vista econômico, (FUJIMOTO, 2000; DOYLE, HARMON, HECKMAN E TREMBLAY, 2009; HECKMAN, 2006; SHONKOFF, 2009; SEN, 1999, SIRAJ-BLATCHFORD E WOODHEAD, 2009; WOODHEAD, 2006), a ECPI de base comunitária, utilizando a lógica de programas parentais, é uma maneira oportuna, útil e rentável de superar as desigualdades e de produzir capital humano, alinham-se à expertise econômica, que engloba o desenvolvimento social e económico, por ter benefícios entre custos e impacto.

Esse tipo de programa, além de ter um custo reduzido, atende às metas de expansão ao atendimento à Educação Infantil pautado nos compromissos com os Organismos Multilaterais – além de serem orientados por eles – envolvem os compromissos da agenda de pobreza multidimensional e, sobretudo, utilizam os mecanismos de governança: convênios internacionais, planejamento e atendimento dos programas por vias interinstitucionais envolvendo Estado, Mercado e outros agentes vinculados à sociedade civil e Terceiro Setor, protagonizado por ONGs até 2010 e, posteriormente, filiado à Fundações e empresas, tendência essa observada, também, no cenário internacional. Os programas não formais fazem da governança mais que uma realidade no atendimento, mas tem essa estratégia, junto com a intersectorialidade, como objetivo (BORTOT, SCAFF, 2020).

A estruturação desses programas possui um protagonismo das ações que as organizações não-governamentais e as famílias adquirem na educação das crianças menores de seis anos, sobretudo, de zero a três. Por outras palavras, considera-se altamente complexo desenvolver uma função de regulação em um sistema formado por diferentes formas de gestão – pública, privada e mista⁹³ –, o que compromete a qualidade desses serviços e não perdendo de vista seu caráter público e educativo. A base *educativa* nesses programas vai ao encontro do que Evangelista (2014) assinala, ao apontar que a educação é disseminada como fórmula mágica, “como possibilidade de dotar os pobres de condições de saída de sua situação de pobreza” (EVANVELISTA, 2014, p. 278), haja vista que se educa, cuida e assiste famílias e crianças.

Verifica-se nos documentos orientadores da seção 4, a indicação para ampliar o atendimento não-formal para as crianças e suas famílias, indicativo da própria UNESCO e UNICEF, bem como o Banco Mundial, pelo seu custo-impacto. A UNESCO ironicamente avalia que esses programas acabam por atender às crianças mais pobres e contribuem para a expansão da educação, mas, ao mesmo tempo, os classificam como programas com menor nível de qualidade no seu atendimento, em documentos na década de 1990 e 2000.

Percebe-se que múltiplas são as relações de Governança Global -regional-local nas políticas, programas e ações nos países da América Latina. A via interinstitucional também nos

⁹³ A economia mista, da tendência a organizações híbridas (mistas de público e privado), pode ser evidenciada pelo Plano Diretor da Reforma do Estado Brasileiro, de 1995, que destacava o público não-estatal como forma de atuação alternativa, sobretudo, para a área social. As Organizações Públicas não-estatais (Opnes) são aquelas formadas por grupos de cidadãos na sociedade civil, originalmente privadas, mas cuja atuação ocorre como uma ampliação de uma (nova) esfera social-pública, e cujo funcionamento, em termos coletivos, se caracteriza por uma racionalidade extra mercantil, extracorporativa e extrapartidária. Assim, podem colaborar com o Estado organizações como as ONGs, baseadas principalmente no trabalho voluntário e voltadas para a defesa de direitos de cidadania, que combinam produção de serviços e controle social. (PEREIRA, 1999).

direciona a outros protagonistas nesses programas: os OM atuam na conscientização dos governos sobre os problemas sociais educacionais e sobre a eficácia das suas soluções (VERGER, 2019), operando no assessoramento, avaliação e financiamento de programas não-formais intersetoriais. A Tabela 2 evidencia a incidência entre as agências e organizações protagonistas.

TABELA 2 – INCIDÊNCIA DOS OM, POR PAÍS, NOS PROGRAMAS NÃO FORMAIS DE BASE COMUNITÁRIA

PAÍS	QUANTIDADE DE PROGRAMAS FOMENTADOS POR OOM																	TOTAL DE PROGRAMAS POR PAÍS		
	UNICEF	UNESCO	ONU	BM	BID	FAO	PNUD	PMA	OMS	IICA	OIT	CAF	OEA	AG. ADV.	OEI	INCAP	USAID		COOP. ITALIANA	UNIPA
Argentina	1																			3
Bolívia	3			1	2	1	1	2	1									1	1	5
Brasil	4	2			1				2											12
Colômbia	2																			10
Costa Rica	1	1						1							1					5
Cuba	1																			1
Chile	1			1																7
Rep. Dominicana	1	1																		3
Equador	4		1	1	1		2	1			1	1		1	1	1				8
El Salvador	1			1											1					3
Guatemala	5	2					1	1	1	1					1	1				6
Honduras	3	1										1			1					8
México	3			1									1							5
Nicarágua	1				1		1								1					7
Panamá				2											1					4
Paraguai	1														1					4
Peru	2				1												1			13
Uruguai	4																			4
Venezuela	4	1		2	1		1		2											6
TOTAL POR OM	42	8	1	9	7	1	6	5	6	1	1	2	1	1	8	2	1	1	1	114

Fonte: elaborado pela autora (2022)

O total de programas não-formais desenvolvidos na América Latina somam 114, com maior incidência em programas não formais para a infância, e tiveram por promotores, respectivamente: UNICEF (36,84%), Banco Mundial (7,89%), UNESCO (7,02%), OEI (7,02%), BID (6,14%), OMS (5,26%), Pnud (5,26%), PMA (4,39%), Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (INCAP) (1,75%). Com o mesmo nível de incidência estão: ONU, FAO, OIT, CAF, OEA e Usaid (0,88%). As influências deles nesses programas demonstram uma mistura dentro da matriz de governança com relações complexas de interdependência recíproca (BALL, 2014). Isso indica, ainda, a interdependência histórica que há na América Latina e na área educacional com os OM, com base em Vieira (2019) e Shiroma (2020): relações sociais entre atores interdependentes que tomam forma em torno de problemas e/ou programas políticos, ou seja, relação entre os atores, suas interdependências e a forma como esses padrões e interdependências influenciam o processo político.

Apesar das inúmeras estratégias que envolvem a Governança Global e a governança local em rede, a interdependência é o elo que une toda a influência e materialização dos programas em níveis locais, materializando o fenômeno caracterizado por Plehwe, Walpen e Neunhöffer (2006) por *constelações hegemônicas* que abrangem os níveis nacional, regional e global e influenciam os processos de definição de pauta e implementação de políticas. Para Shiroma (2014), no lugar de uma hegemonia neoliberal global, estes autores pensam em termos de constelações hegemônicas, “como blocos de poder formados pela combinação de público privado com Estado, empresas e outras forças civis como atores-chave para disseminar, difundir e adaptar a agenda” (SHIROMA, 2014, p. 327), que, no caso da Educação Infantil, está voltada à produção de capital humano para a gestão da pobreza de crianças e suas famílias.

Mais do que a criação de uma agenda orientadora e sua institucionalização colaborativa, há a difusão de normas destinadas a promover a aprendizagem e a construção de consensos, esta agenda de aprendizagem mediada pelos OM divulga e incentiva práticas de êxito. As institucionalizações de redes transnacionais difundem e institucionalizam modelos com políticas aprendidas por meio de comunidades epistêmicas transnacionais (HAAS, 1992), como é o caso com os OM e seus *experts*.

Estas constelações permeiam o conceito interinstitucional nos programas, envolvem a dinâmica da abertura dos governos à participação da sociedade civil, estão relacionadas a uma articulação neoliberal da transição do governo (poder do Estado por si mesmo) para a governança (uma configuração mais ampla que contém os Estados e elementos-chave da sociedade civil) (HARVEY, 2008).

A estrutura de governança é bem alinhada na América Latina e Caribe e orientada pelos OM para área da infância, com o potencial de impulsionar a aceitação dos seus princípios e propostas que são afetados pelas relações entre os atores que compõem a *constelação hegemônica* (PLEHWE; WALPEN; NEUNHÖFFER, 2006), ou seja, atores locais, nacionais, regionais e globais. Todos os programas alocam-se no que Ball (2014) denominou de “rede de políticas”. É como um tipo de *novo social*, formado por atores políticos com interesses econômicos semelhantes, que propõem soluções para problemas sociais e constituem uma nova forma de governança.

A formação de redes na estrutura de governança dos programas é um processo que pode se desdobrar em vários níveis: articulação entre as próprias organizações populares de base (nível micro), formação de vínculos entre estas e outras organizações (ONGs, fundações empresariais e outras organizações da sociedade civil) que com elas compartilhem objetivos (nível intermediário); articulações intersetoriais envolvendo órgãos públicos, instituições da sociedade civil e os OM para a definição de políticas de desenvolvimento (nível macro).

Além disso, os OM atuaram no *accountability* (regulação) e *advocacy* (aconselhamento) de políticas: mecanismos de transparência, prestação de contas, controle e autorregulação; acreditação e reconhecimento: diversidade dos modelos de acreditação existentes (certificação, qualificação e autorização). Tais fatores são compostos por um *lobby* de especialistas em defesa do interesse público para colocar na agenda política as questões dos seus grupos de interesse, ou, ainda, por um processo participatório de alguns nas decisões, que é resultado não apenas da capacidade de influenciar os tomadores de decisões, mas também de conseguir entrar na arena política. Para isso necessitam organizar-se, mobilizar-se e ter influência na entrada no *lobby* político para exercer o poder na formação da agenda política⁹⁴ (CALMON, COSTA, 2007; SECCHI, 2013) e criar mecanismos de influência para a convergência da pauta.

No processo de acreditação e certificação, observa-se que programas como esses são apontados como práticas exitosas a serem seguidas, em estudos logo no início dos anos 2000. Pela organização dos programas e sua institucionalização, a pauta global provocou a organização de redes de governança ao direcionar e orientar políticas públicas regionais para os estudos sobre o alinhamento das agendas internacionais e locais para a infância. O isomorfismo das reformas adotadas em diferentes países após a década de 1990, leva-nos a estudar o fenômeno denominado por Shiroma (2020) como empréstimo de políticas e, ainda,

⁹⁴ A formação de uma agenda política é concebida como um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes e que se tornam alvo de atenção e de ação por parte do Estado (CALMON, COSTA, 2007; SECCHI, 2013).

da transferência de políticas com diferentes níveis de governança, de uma gestão social *heterárquica*.

Para além dos documentos e estudos orientadores já estudados que afirmam tal agenda de *benefícios das políticas não-formais intersectoriais, de base educativa, para a infância*, o documento *Improving the quality of primary education in Latin America and the Caribbean* (WOLFF et al., 1994), foi intensamente divulgado à época e destaca, entre suas conclusões:

Os custos da educação formal pré-escolar são similares aos custos da educação primária e podem ser maiores se alimentação e saúde forem incluídos. [...] Programas não formais utilizando mães, supervisores profissionais e domicílios particulares são muito mais baratos que programas formais. Com boa supervisão estes programas podem ter uma qualidade adequada. Os países da América Latina e Caribe devem inspirar-se nas experiências bem-sucedidas de programas eficientes no plano dos custos (WOLFF et al., 1994, p. 49- 54).

Isso significa que, frente a um conjunto neoliberal de políticas e discursos educacionais, a agenda global orienta a inspiração em programas legitimados como bem-sucedidos. Tais ações passam por traduções, hibridizações e recontextualizações para contextos educacionais específicos (COWEN, 2009; VERGER; LUBIENSKI; STEINER-KHAMSI, 2016), e, no caso de alguns episódios específicos na infância, a sua *transferência*.

O movimento global-regional-local verificado para a Governança Global e a Educação da Infância latino-americana foi a centralidade da instersetorialidade e interinstitucionalidade mediada por OM, de processos interdependentes que envolveram: a criação da agenda de cooperação internacional, a agenda de aprendizagem regional com acordos e fomentos de programas modelos a serem seguidos, gestão hiterárquica de políticas do global-regional para o local, onde os países introduziram políticas acordadas globalmente e as institucionalizaram com ajuda de OM, seguindo o receituário internacional. Ou seja, um modo de governança – regulação, coordenação de políticas, associação de autoridade e conjunto e tomada de decisão –, em que os padrões de ligações e interação são tomados como unidade de análise, concentra funcional interdependência entre os atores em que as redes permitem que os recursos sejam mobilizados para objetivos de política comum em domínios fora do controle hierárquico de governos. Isso não é negar o poder e impacto contínuos dos estados-nação, mas altera substancialmente suas capacidades de reagir e responder aos problemas locais.

A agenda orientadora internacional difundiu aos países, a priori, a aprendizagem de políticas, em que formuladores de políticas ajustam sua compreensão cognitiva do

desenvolvimento de políticas, e modificar a política à luz do conhecimento adquirido, com a experiência política anterior. A agenda intersectorial aprendida se fez estratégia de governança regional, aos ditames da Governança Global, ora ressignificada em governança interinstitucional, é orientada por meio da comunidade educativa e dos mais variados arranjos institucionais, nomeados por Ball (2014) como “[...] novos tipos de atores sociais, sujeitos sociais híbridos que são espacialmente móveis, éticamente maleáveis e capazes de falar as linguagens do público, do valor privado e filantrópico” (BALL, 2014, p. 230).

A aprendizagem de políticas pode resultar em uma transferência mais coerente de ideias, políticas e práticas. Aprender, por meio de redes regionais ou globais, ajuda a promover uma CMEC, sobretudo do consenso internacional acerca de melhores práticas. As comunidades políticas transnacionais de especialistas ou dos OM compartilham experiências e informações e formam padrões comuns de entendimento em relação à política por meio de interação (conferências internacionais, estudos, divulgação de informações de cooperação bilateral e multilateral) entre Estados, organizações internacionais e atores não-estatais, atuando via rede de *advocacy* na construção de alianças, compartilhamento de discursos e construção do conhecimento consensual que definem a institucionalização da agenda internacional como forma de solucionar programas locais.

Além da institucionalização de políticas aprendidas, há mais um movimento da Governança Global, que são dos programas exitosos aprendidos à programas exitosos transferidos mediados por OM.

5.2 DE PROGRAMAS EXITOSOS APRENDIDOS À PROGRAMAS TRANSFERIDOS

No cenário em que se produz políticas cada vez mais transnacionais e hegemônicas, um movimento novo (e aperfeiçoado) interdependente se produz. Keohane e Nye (2001) discutiram temas essenciais como o conceito de interdependência e novas ideias sobre os tipos de poder. Se a natureza da política mundial é mudada à medida que o mundo se torna cada vez mais interdependente na economia, comunicações e aspirações humanas, afeta-se a política mundial e o comportamento dos Estados. Ao tratar de interdependência, não apenas as interconexões dos agentes devem ser consideradas, mas também seus efeitos – benefícios e custos – nas transações (KEOHANE, NYE, 2001), que indicam a uma tendência na educação para a Infância na América Latina: a difusão e transferência de programas legitimados, por OM, como programas de êxito.

Além disso, a ideia de interdependência e difusão/transferência aparece em Gillardi (2013). O autor define a interdependência internacional como central na discussão sobre como se relaciona com processos transnacionais de difusão da tomada de decisão doméstica. Além disso, a ideia de difusão – e, também, transferência – está muito mais associada a um processo do que a um resultado (GILLARDI, 2013). Ambos os processos têm como elemento a intencionalidade do que se busca atingir com a transferência, não sendo uma mera convergência de políticas.

A direcionalidade da transferência é dupla: primeiro, a circulação entre uma agenda direcionada a Estados; e, segundo a transnacionalização de programas via disseminação de melhores práticas, informadas por pesquisa e modelada nas melhores circunstâncias operacionais. Nessa ecologia complexa, OM, Estados e redes locais não são simples 'transmissores' tecnocráticos de modelos exitosos, eles também são intérpretes e transformadores da política transferida, criando novos circuitos de transferência de política revisada (PORTO DE OLIVEIRA; PAL, 2018; STONE, 2017) e adaptada, haja vista que 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” (PECK; THEODORE, 2010, p. 170).

A governança regional nos processos de transferência é orientada a partir de ações de cooperação internacional. Soma de esforços de associações ligadas ao terceiro setor, flexibilidade de atendimento por meio de programas que agreguem a comunidade educativa, além de criar inúmeros mecanismos de aceitabilidade da estratégia – dos mecanismos adotados para explicar a organização da agenda externa sobre políticas nacionais sinalizados na seção 3 – voltada para a hierarquia, *accountability*, *advocacy*, harmonização, estandarização, dependência, imposição, empréstimo, aprendizagem de políticas, que levou a uma nova tendência na região: a transferência e recontextualização de políticas como forma de implementação da Agenda Globalmente Estruturada para a Educação, em termos de bricolagem.

De forma regional, a governança foi construída no seu núcleo estrutural por esferas de ação política em distintos níveis, nomeadamente, subnacional, nacional e supranacional, com a emergência de atores da sociedade civil e não-governamentais. Nesse contexto, as políticas educacionais são amplamente orientadas a partir de práticas de governança (UNESCO, 2002b; 2007), tendo como referência programas intersetoriais considerados exitosos (UNESCO, 2004a; 2004b; BID, 2019).

Quatro programas são destacados pelo BID e o UNICEF, quais sejam: *Educa a tu Hijo*, programa cubano, com projeto piloto em 1982 e generalizado em 1992; *Chile crece contigo*, programa chileno implementado em 2007; *Uruguay crece contigo*, uruguaio implementado em 2012; *Cunas Más*, programa peruano implementado em 2012. Todos têm por base a intersetorialidade e a visitação e apoio parental. Todos são de responsabilidade dos Ministérios de Desenvolvimento Social dos países, com exceção de Cuba, que é de responsabilidade do Ministério da Educação. O Quadro 12 sintetiza as informações de ambas as políticas de consideradas de êxito, que são orientadas para a transferência mediada.

QUADRO 22 - PROGRAMAS CONSIDERADOS EXITOSOS PELO BID E UNICEF

PROGRAMAS	EDUCA A TU HIJO CUBA	CHILE CRECE CONTIGO CHILE**	URUGUAY CRECE CONTIGO URUGUAI	CUNAS MÁS PERÚ
Descrição geral	Alcançar o máximo nível de desenvolvimento possível para cada criança nos âmbitos de comunicação, emocional, inteligência, de linguagem, desenvolvimento motor, saúde e nutrição, entre outros.	- Nadie Es Perfecto: possibilitar às famílias informação, habilidades e apoio para que possam satisfazer melhor as necessidades afetivas, sociais, físicas e de estímulo de seus filhos e filhas. - Visitas Domiciliares Integrais: promover melhores condições ambientais e de relacionamento para favorecer o desenvolvimento integral das crianças	Apoiar as famílias que vivem em condições de vulnerabilidade na criação das crianças em seus primeiros anos de vida, diminuindo a incidência de fatores de risco sociossanitários.	Promover o desenvolvimento integral de crianças no início da vida, aprimorar as capacidades de parentalidade das famílias e fortalecer o vínculo entre os pais e/ou responsáveis e o público infantil.
Público-alvo	Crianças com até 6 anos de idade e que não estão matriculadas em unidades pré-escolares, além de grávidas.	- Nadie Es Perfecto: familiares ou cuidadores de crianças com até 5 anos de idade registradas no sistema público de saúde. - Visitas Domiciliares Integrais: crianças com até 4 anos de idade.	Crianças com até 4 anos e gestantes em situação de extrema pobreza e vulnerabilidade social.	Grávidas e crianças com até 3 anos de idade que se encontrem em áreas rurais isoladas e vulneráveis em termos de acesso aos serviços do Estado
Metodologia	Grávidas e bebês com até aproximadamente 2 anos de idade recebem acompanhamento de saúde e cuidados específicos por meio de consultas médicas periódicas e visitas de orientação sobre o desenvolvimento infantil. Crianças com 2 a 6 anos participam de atividades em grupo, acompanhadas de familiares ou cuidadores. Nesses encontros, seus pais ou responsáveis recebem orientação sobre as melhores formas de desenvolver as capacidades das crianças.	- <i>Nadie es Perfecto</i>: adaptação do método canadense <i>Nobody's Perfect</i>: seis encontros em grupo, nos estabelecimentos de saúde, liderados por voluntários. Pais familiares e outros cuidadores compartilham suas experiências e recebem informações sobre o desenvolvimento das crianças. - Visitas domiciliares integrais: ☐ serviço de visita aos lares das famílias de gestantes ou de crianças com até 4 anos de idade e que apresentem elevado nível de risco de vulnerabilidade psicossocial.	Visitas familiares	Visitas domiciliares para indicações de práticas que tenham relação com o desenvolvimento saudável das crianças. Uma vez ao mês são realizadas atividades em grupo para trabalhar aspectos de socialização das crianças, bem como incentivar pais e familiares a trocar ideias sobre suas experiências.

Continuação p. 268

PROGRAMAS	EDUCA A TU HIJO CUBA	CHILE CRECE CONTIGO CHILE**	URUGUAY CRECE CONTIGO URUGUAI	CUNAS MÁS PERÚ
Perfil dos agentes	Voluntários, geralmente são especialistas ligados ao tema da infância, com exceção dos promotores, que são funcionários em tempo integral do Ministério da Educação e se dedicam, exclusivamente, ao programa.	- Nadie es Perfecto: voluntários, geralmente do sistema público de saúde. - Visitas domiciliares integrais: membros do corpo técnico dos centros de saúde, que trabalham em duplas, geralmente com especialidades distintas (médicos, enfermeiros, psicólogos, entre outros).	Funcionários do Ministério do Desenvolvimento Social, assalariados e graduados em áreas correlatas à temática do desenvolvimento infantil.	Voluntários. No caso das visitadoras, existe um pagamento de uma compensação de, aproximadamente, US\$ 115,00 mensais por 10 horas semanais de trabalho.
Capacitação	Todos os membros da estrutura organizacional são treinados, em encontros sem periodicidade fixa, para atualização normas e novas orientações.	- Visitas domiciliares integrais: profissionais recebem formação com base nas diretrizes específicas do programa definidas pela equipe de saúde no Plano de Atendimento Integral. - Nadie es Perfecto: formação de 32 horas ministrada por 31 formadores capacitados pelo programa como disseminadores da metodologia.	Não há informação disponível.	Técnicos federais treinam os regionais, que passam os conhecimentos para os locais. Reuniões mensais em grupos com grupos de visitadoras.
Rotatividade	Média	Não há informação disponível.	Não há informação disponível	Alta
Custo por família/ ano	Não há informação disponível	De acordo com estimativas realizadas pelo Banco Mundial na avaliação de impacto, o custo da hora de atenção a uma família do Nadie es Perfecto é de 326 pesos chilenos ou US\$ 0,499.	Custo total do programa: 300 milhões de pesos uruguaios, por ano. Aproximadamente US\$ 9,62 milhões	US\$ 480 por família, em 2016.
Alcance	68% das crianças cubanas beneficiadas pela iniciativa em (67,7% em zonas urbanas e 32,2% em zonas rurais) dados publicados em 2016.	Em 2017 foram realizados encontros familiares com crianças e visitas domiciliares a gestantes.	Em dezembro de 2017, 21.350 crianças menores de 4 anos em todo país	Em 2017, foram atendidas 100.672 famílias.

NOTAS:

* Projeto piloto, com sua generalização em 1992.

** O programa chileno tem dois tipos de atendimentos.

Fonte: elaborado pela autora a partir dos programas (2022).

A legitimação dos programas pelos OM demonstra a disseminação de uma “política baseada em evidências parte do pressuposto de que as decisões políticas devem pautar-se por pesquisas sólidas que mostram políticas que ‘funcionam’” (VERGER, 2019, p. 11). Por sua vez, atuam como corretores de conhecimento, capazes de “resumir dados complacentes e argumentos subsidiários para apoiar as preferências políticas preestabelecidas” (VERGER, 2019, p. 19), revelando que as evidências podem ser instrumentalizadas para apoiar a adoção de certas políticas em vez de outras.

Além disso, os programas considerados exitosos pelo BID e UNICEF têm características ligadas a pauta global e regional, tanto nos objetivos, do atendimento de pais e crianças da primeira infância, como na forma, já que têm base intersetorial em crianças e famílias, em sua maioria, em situação vulnerável. Têm sua operacionalização ligada ao voluntariado, geralmente filiados aos setores da educação e da saúde dos países que queiram integrar o corpo de profissionais de visitação parental e que trinem as comunidades locais para o trabalho com as famílias. Esses são traços característicos de associativismo e de coesão social, voltada para a nova questão social de uma intervenção política limitada com vistas a diminuir seus gravames, como é a alternativa que se busca em programas e ações que envolvam intersetorialidade, educação e vulnerabilidade.

O crescente apelo ao conhecimento (e à sua produção, seleção, tradução) tem ganhado considerável importância nos processos de decisão: a recolha, a circulação e a comparação são cada vez mais usadas como recurso para a construção das políticas (CARVALHO; VISEU; GONÇALVES, 2018, p. 32). Nesse interim, ao verificar essas experiências latino-americanas que envolvem políticas e programas intersetoriais, nos deparamos com o estudo “*Coordinación Intersectorial de Políticas y Programas de la Primera Infancia: Experiencias en América Latina*” (UMAYAHARA, 2004). Ele demonstra como tendência a efetivação de programas não-formais *recontextualizados*, mediados por agências internacionais, centros de pesquisa, consultores e Estados da região. Esse estudo configura-se como instrumento de consenso e persuasão nas relações e ações para que as políticas de êxito fossem transferidas e adaptadas.

Ações de transferência foram mediadas e adaptadas, observa-se que um programa cubano de Estado da década de 1980, foi tomado como modelo aos países na América Latina e Caribe. 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*. Pioneiro, já na sua primeira fase de implantação do socialismo, criou o Programa em 1982, hoje referência mundial de via governamental não-formal de educação infantil, garantindo a todas

as crianças de 0 a 6 anos e suas famílias alguma forma de educação na esfera pública, fora da esfera privada da família.

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 a crianças residentes em áreas rurais e montanhosas, que não tinham acesso ao Círculos Infantis⁹⁵. Entre 1983 e 1992 foram desenvolvidos programas-piloto que, por seus bons resultados, foram implementados como política de Estado em 1992. Tal programa tem como objetivo 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; UMBELINO, 2014; VIEIRA, 2015; GONÇALVES, 2019), envolvendo “*la familia, la comunidad y el enfoque intersectorial*” (GÓMEZ, 2011, p. 18).

O referido Programa é de responsabilidade do Ministério da Educação cubano (TIJANERO, 2010; CUBA, 2013) e opera sob um modelo não-institucionalizado, intersetorial e de base comunitária, reconhecido como *Programa Social de Atención Educativa* (GÓMEZ, 2011; CUBA, 2013) como “*alternativa no formal de educación pré-escolar*” (CUBA, 2013, p. 6).

O *Educa a tu hijo* integra os conceitos da Convenção de Direitos da Criança, mesmo sendo anterior a ela, em termos de exigir o cumprimento do princípio da responsabilidade conjunta do Estado, sociedade civil e família. Ressalta-se que o conceito de *sociedade civil* em Cuba é distinto ao que expomos em relação ao Terceiro Setor e vincula-se, à pauta da Revolução (1959), ao socialismo, no sentido comunitário do cumprimento de direitos (GARCIA; COUTO; MARQUES, 2012).

O conceito de sociedade civil em Cuba está relacionado ao comunitário e social (instituições governamentais e não-governamentais) relacionado à programas e projetos, métodos e metodologias de trabalho junto às políticas públicas, com ênfase no desenvolvimento social e não de mercado, como acontece nos outros países latino-americanos que se vincula ao voluntariado social em seu aspecto filantrópico e/ou mercadológico. As dimensões política, educacional-social e participativa dessas organizações em Cuba estão em cadência com as estruturas do governo e do Estado, desde os níveis local, municipal, provincial até o nacional

⁹⁵ 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 0 a 6 anos. As crianças saem dos Círculos Infantis para a escola primária. Trataremos sobre isso mais a fundo na seção 6.

(GARCÍA; DIAZ; GARCÍA, 2019), diferentemente dos objetivos do que costuma ser chamado de Terceiro Setor nos países capitalistas.

Mas Cuba sofre influências internacionais de agências da ONU e com elas colabora. Desde sua criação em Cuba em 1992, o escritório do UNICEF assumiu o protagonismo em relação à Educação Infantil. O Fundo desempenhou um papel fundamental na sua implementação, não apenas apoiando na publicação dos materiais, mas também por 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).

O UNICEF se desdobrou 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, praticamente universalizou a Educação Infantil em Cuba. 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.

Esse processo se configura a partir da transferência de políticas, comumente conhecido como *policy transfer* dentro do campo da Ciência Política, e é favorecido pelos processos de governança (EVANS; DAVIES, 1999; STONE, 2004; HASSENTEUFEL et al., 2017; PORTO DE OLIVEIRA; FARIA, 2017). A *policy transfer* compreende uma agenda de processos pelos quais o conhecimento sobre políticas, instituições e ideias em uma realidade é utilizado no desenvolvimento de políticas, normas administrativas, instituições e ideias em outro cenário político, bem como de experiências bem-sucedidas em outros contextos regionais e/ou internacionais e que são consideradas plausíveis de serem transportáveis (KRAWCZYK, 2020). A agenda é favorecida pela globalização e pela regionalização (EVANS; DAVIES, 1999; STONE, 2004; HASSENTEUFEL et al., 2017; PORTO DE OLIVEIRA; FARIA, 2017).

A pauta intersetorial, de base educativa, é apreendida como estratégia de governança regional. Também 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), mediadas por agentes de transferência (STONE, 2004; GOROSTIAGA, 2020; SHIROMA, 2020), como os OM.

UNICEF e UNESCO, junto ao Centro de Referência Latino-americano para a Educação Pré-escolar (CELEP)⁹⁶, divulgaram e recontextualizaram o programa, tomando-o como referência e ponto de partida para a implementação de programas intersetoriais para a Educação da Infância na América Latina. Tal processo iniciou-se na apresentação do programa cubano em fóruns nacionais e internacionais, pelo documento do escritório cubano do UNICEF "*La experiencia cubana en la atención integral a desarrollo infantil en edades tempranas*" (2002), bem como pelo estudo de caso "*Estudio nacional sobre la coordinación nacional de políticas y programas para la primera infancia*" (2004), 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 (GOMÉZ, 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, em sua apresentação, destacou: "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).

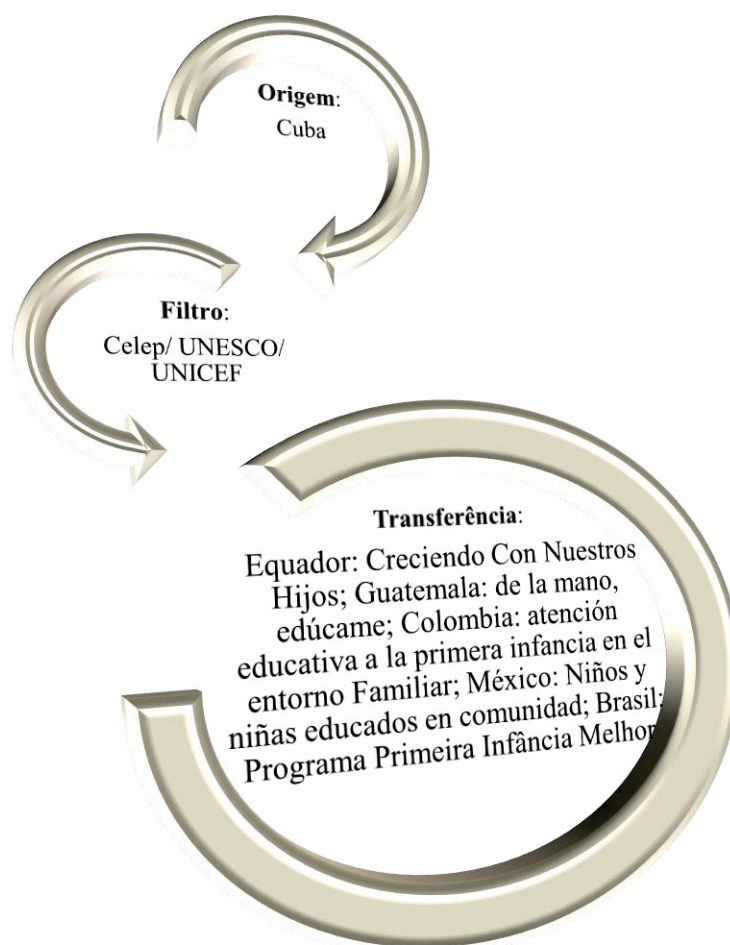
Ao mapear experiências latino-americanas e caribenhas que envolvam políticas e programas intersetoriais, o estudo "*Coordinación Intersectorial de Políticas y Programas de la Primera Infancia: Experiencias en América Latina*" (UMAYAHARA, 2004), demonstra como tendência a efetivação de programas não-formais recontextualizados, mediados por agências internacionais, centros de pesquisa, consultores e Estados da região.

Assumido com experiência de êxito pelo UNICEF, a transferência 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. A metodologia "foi replicada no

⁹⁶ Criado em 1997, com sede em Cuba, 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.

Equador, Brasil, México, Colômbia e Guatemala” (TIJANERO, 2010, p. 12), em um processo que identificamos como *policy transfer*.

FIGURA 8 – FLUXOGRAMA DA *POLICY TRANSFER* DO EDUCA A TU HIJO



Fonte: elaborado pela autora, 2022.

Registra-se uma colaboração sistemática do UNICEF na edição de materiais, na garantia de treinamento de pessoal e no apoio à pesquisa e recontextualização. Equador, Guatemala e Brasil contaram com a edição da bibliografia vinculada aos seus Programas, com o apoio financeiro dos Escritórios do UNICEF ali localizados, bem como com a assessoria cubana, por meio do CELEP, financiada pelo UNICEF (TIJANERO, 2010).

Além do financiamento, a UNESCO ofereceu também cooperação técnica nos casos brasileiro, por meio do escritório da UNESCO no Brasil, e mexicano, com a consultoria de Marta Llanos no projeto *Mejoramiento de la calidad de la educación básica* no estado San Luis Potosí, em 2003 (GOMEZ; MORAN; BELTRAN; FERREIRO ET ALL, 2011; TIJANERO, 2010). O Quadro 23 apresenta algumas características assumidas pelo programa cubano nos países que realizaram a transferência.

QUADRO 23 - PROGRAMAS TRANSFERIDOS PELA UNESCO E UNICEF A PARTIR DO EDUCA A TU HIJO

PAÍS	ESTADO OU MUNICÍPIO	NOME DO PROGRAMA	INÍCIO	ESTADO ATUAL
Equador	Iniciado em Quito, Cuenca, Manabí, Chimborazo e Loja	Creciendo con nuestros hijos	2006	Ampliado para todo país
Guatemala	Quetzaltenango, Chimaltenango	De la mano, educame	2002	A mudança de governo em 2004 interrompeu sua implementação – deixou de operar em 2006
Brasil	Rio Grande do Sul	Programa Primeira Infância Melhor	2003	Ampliação em municípios do estado
	Ação do governo Federal em parceria com o UNICEF	Programa da Família Brasileira Fortalecida	2004	Encerrado em 2011
Colômbia	Inicialmente em Antioquia, Boyaca, La Guajira e município de Medellín	Adotou os nomes dos programas de governo ou do município que se insere, adentrando a política de Atención Educativa a la Primera Infancia en el Entorno Familiar	2007	Em processo de ampliação
México	San Luis Potosi	Educa a tu hijo	1999	Ao mudar o governo, interrompeu sua implementação
	Oxaca	Niños y niñas em comunidade (NYNCEC)	2003	Em processo de ampliação
	Michocan	De la mano con tu hijo	2003	Em regiões fundamentalmente rurais, até a mudança de governo em 2008
	Tabasco	La educación no espera, educame	2003	A mudança de governo em 2009 finalizou a sua implementação
	Nuevo León	Aprendiendo juntos	2002	Orienta as famílias nos centros de desenvolvimento infantil (CENDIS), sem processo de visitas domiciliares.

Fonte: elaborado pela autora, 2022.

Em linhas gerais, percebe-se que Guatemala e México – em alguns municípios – interromperam o desenvolvimento do programa, evidenciando, portanto, um processo de descontinuidade. Registra-se, também, nos casos analisados, a flexibilização da política, pela qual o objetivo é mantido, assim como os principais eixos, contudo, as estratégias de ação são alteradas. Na Colômbia, o Programa, assim como toda a política para primeira infância, são orientados para alianças com o setor privado. 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).

Embora se saiba da existência de um Movimento Global de Reforma Educacional, vários investigadores enfatizam que, ao serem adotadas, as políticas se desenvolvem em padrões multiformes (MUNDY et al., 2016), como visto acima. Os efeitos da ‘globalização’ na política educacional são mediados pela história e tradição política e pela interação complexa das forças globais e locais, entre outras contingências (VERGER, 2019, p. 14). Em outras palavras, as ideias políticas emprestadas são modificadas ou sofrem resistências na medida em que são implementadas nos países beneficiários (PHILLIPS; OCHS, 2003; STEINER-KHAMSI; STOLPE, 2006).

Além de políticas de transferência, orientadas por OM dentro da pauta regional, identifica-se a cooperação técnica no planejamento, organização de material, treinamento, assessoria e avaliação, atuando dentro da governança. Na implementação das ações intersetoriais, observa-se características da governança ampliada, realizada por meio do incentivo e do atendimento no intermédio de diversos arranjos educativos, como ONGs, Terceiro Setor e instituições de base comunitária com caráter filantrópico.

Essa é uma faceta da chamada virada de governança, de novas estruturas, processos e procedimentos, com as redes locais e as redes transnacionais. Em detrimento do crescimento dessas redes, o aprendizado e transferência de políticas promove a homogeneização de conhecimentos técnicos e informações, bem como a promoção de normas e valores. As redes transnacionais são um veículo para a difusão do conhecimento e transferência de políticas, uma tecnologia social para difundir e acelerar normas globais, melhores práticas e modelos de políticas (PECK; THEODORE, 2015). Mas, as redes transnacionais e as redes locais também se tornaram um *locus* final de transferências políticas, haja vista que, principalmente

organizações internacionais e atores não-estatais atuam cooperativamente na implementação das políticas.

Os OM agem como intermediários entre os interesses nacionais e globais exigências da política. A formulação de políticas econômicas, não tradicionalmente uma política do primeiro pilar, é, agora, quase por definição, uma área de governança multinível: hierárquico, em que os tratados assinados pelos membros asseguram autoridade e controle de poder às instituições supranacionais; negociável, no modo de organização multinacional em que há uma tendência para um consenso/acordo sobre regras comuns; e facilitação ou processo voluntário, de “quando um estado soberano adota unilateralmente a política de uma fonte externa” (BULMER; PADGETT, 2005, p. 105-106). Em todas as etapas anteriormente citadas, há uma influência recíproca nos modos de governança e na transferência de políticas, em que as políticas incorporam objetivos e diretrizes de tratados internacionais; e são influenciadas por estudos e procedimentos com base nas práticas desenvolvidas por seus parceiros regionais (PEREIRA et al., 2018).

Para a Governança Global ser multinível, duas condições devem ser cumpridas: primeiro, o nível global deve possuir autoridade própria, além da mera coordenação intergovernamental, e com delegação de poderes; segundo, deve haver interação dentro do sistema que demonstra uma divisão de trabalho em todos os níveis. Isso pode ser visto no Quadro 13 e na Figura 4, haja vista que envolvem as agências internacionais e agentes públicos (nível federal, estadual e local), a atuação de diferentes OSC na elaboração, implementação e execução dos programas intersetoriais não-formais para a infância.

As OM condicionam a transferência de políticas com os acordos, formulando políticas de acordo com as recomendações de organizações globais e regionais, e, como visto, na constituição e integração das comunidades epistêmicas (DOLOWITZ, MARSH, 2000; GONNET, 2012; STONE, 2004), cujos formuladores de políticas nacionais tendem a contar com a assessoria de consultores com experiência para desenvolver políticas (DOLOWITZ, MARSH, 2000; HAAS, 1992). Nesse processo, os OM enquanto instituições internacionais podem desenvolvem ações meditativas (GONNET, 2012), nas quais contam com *experts* para oferecer este tipo de assessoramento em nível nacional e internacional, ou mediando outras comunidades epistêmicas a participarem das transferências de políticas.

Nas políticas estudadas, observa-se essas características, em que os OM atuam como *experts* (SHIROMA, 2020): 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, se tornam os agentes mediadores da *transferência de políticas*, pela estratégia da *Consultocracia* (ROBERTSON, 2012) de políticas intersetoriais. Dolowitz e Marsh (2000) ao estabelecerem os agentes da transferência, determinam que as Organizações Internacionais têm tido um papel crescente:

[...] 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 (DOLOWITZ; MARSH, 2000, p. 11).

A atuação dos mediadores consultocratas, expressam dois movimentos complementares: do planejamento de pautas e cooperações internacionais envolvendo a infância e políticas intersetoriais e, na mediação e da 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. Formar e conformar capital humano com base nessas características para a Educação Infantil advém 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 de consultores no assessoramento de governos e, assim, moldam políticas governamentais, aderindo o gerencialismo na educação através de práticas de consultocracia via desnacionalização na governança educacional. Assim, a Consultocracia se dá pelo conjunto de consultores, *experts* das agências ou por elas mediadas, como o CELEP, que informam os Estados e influenciam nas políticas governamentais por vias de formulação da agenda, planejamento, assessoramento e financiamento, e, mais ainda, da transferência das políticas de êxito e por eles, os OM, legitimadas. Ainda, as políticas transferidas foram sujeitas a interpretação e recontextualização, resultando em um híbrido que melhor se ajusta aos contextos locais, e passaram por esses processos de *como fazer*, via consultores, para adaptar-se as realidades locais, com uma capacidade crescente para “enquadrar agendas políticas globais e provocar processos de transferência e de aprendizagem de políticas” (VERGER, 2018, p. 8).

Interessante observar que um programa de uma país que sofre um embargo desde o ano de 1960 – dos EUA – influenciaram a criação da ONU – exercem hegemonia, consegue cooptar uma proposta educativa comunitária e a reconfiguram no sentido de enquadrá-la em uma perspectiva privatista, padronizado e replicáveis

Nesse momento de nossas análises, retornemos ao nosso problema de pesquisa: Como e com quais intencionalidades se organizou a agenda, a partir de uma sociedade internacional e de uma Governança Global, entre OM e Estados em países da América Latina e Caribe envolvendo a Educação Intersetorial da Infância e, ainda, materializando-a por meio de transferência de políticas?

A agenda vem sendo construída desde a constituição do Sistema Internacional e do Sistema ONU, colocando a infância no centro das discussões. A partir dos anos 1980 com a globalização e as reformas, iniciou-se uma pauta voltada a ECPI, amplamente destacada no cenário internacional pelos OM, com grandes projetos educativos que destacam a intersectorialidade 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 apresentem bom custo-impacto. A agenda acordada foi, em linhas gerais, cumprida. Dentro dessa agenda, os OM auxiliaram no planejamento e materialização dessas políticas e programas, em que, alguns deles, foram bricolados (BALL, 2001) ou transferidos (COWEN, 2006).

Na verdade, todas as formas de operacionalização da Governança Global têm desencadeado novas formas de pensar e trabalhar as políticas públicas a partir de seus múltiplos agentes e contextos. Estados agora estão compartilhando a arena com outros Estados, organizações internacionais, organizações não-governamentais e assim por diante. Sobre o contexto, o que costumava ser restrito a um determinado território agora pode ser parte de um problema ou uma solução para outro, mais uma forma de operacionalizar a interdependência dos Estados para se tornarem políticas públicas globais.

Em relação às instituições internacionais, o seu envolvimento no processo político relaciona-se, como constatado nas seções 4 e 5, na definição da agenda, na escolha dos instrumentos, monitoramento de regras, 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, 2019, p. 28).

Considerando a difusão política horizontal voluntária, essa refere-se à disseminação do conhecimento sobre a 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, 2019, p. 34).

Essas características são verificadas no movimento explícito para a Educação Infantil na América Latina e Caribe de Governança Global, regional, local e de redes, que avançam em um projeto de dependência política e econômica global, que passa do projeto de uma sociedade internacional, para as das formas burocráticas de gestão social, para as heterárquicas, com a governança multinível e multifacetada. Nesse processo, OM não são apenas agentes (via de autoridade legítima) nesses processos, mas também em arenas (política horizontal e voluntária de difusão) onde diferentes agentes se encontram.

OM atuaram como agente de transferência a princípio na organização de contextos de interação, assumindo, por vezes, por meio de seus consultores, o papel de comunidade epistêmica com avaliações de políticas para a Educação da Infância, compartilhamento de preocupações políticas comuns e disseminação de modelos para resolução de problemas comuns, como a pobreza e a falta de atendimento educacional, por exemplo. O contexto de interação ocorreu na organização de seminários, reuniões entre Ministros da Educação, documentos orientadores, conferências mundiais e encontros de divulgação de documentos especializados de aconselhamento político. É por meio dessas formas de atividade de difusão que os agentes de transferência podem atuar como um canal para o desenvolvimento do conhecimento consensual

O movimento de encontro de agentes envolve a atuação do global sobre o nacional e, ao mesmo tempo, o nacional, de forma concertativa e consensual (e, também, conflitiva) na formação e materialização de agendas políticas globais. Isso exige “reconhecer que a atividade global pode ocorrer em múltiplos níveis, de formas recontextualizadas e adaptadas, mas que buscam atingir a objetivos previamente acordados e traduzidos aos países como problemas a serem gerenciados.

O discurso da criança *sujeito de direitos* da CDC (1989) fora, na América Latina e Caribe, transmutada para uma produção de uma indústria global dos direitos da criança, ao qual oferece esse direito por vias alternativas além do Estado, com base na governança e com programas associados à filantropia e voltados para o cumprimento da agenda global-regional intersetorial de baixo custo. O regime internacional dos direitos da criança, que visava a existência de um modelo de desenvolvimento infantil universalmente aplicável, torna-se, aos ditames econômicos pós-globalização, um modelo de desenvolvimento infantil equitativamente

aplicável, como visto em programas educativos mapeados durante a seção, que visam o alargamento do direito à aprendizagem mais do que o cumprimento do direito à educação.

Para concluir, a seção nos conduziu à percepção da convergência da agenda global-regional com os programas e políticas de Educação Infantil na América Latina e Caribe, bem como na atuação dos OM em redes de governança multiníveis que têm como uma de suas principais estratégias a transferência de políticas exitosas não-formais. Portanto, há um alinhamento da agenda de Governança Global organizada, historicamente, que envolveu (e envolve) relações sociais interdependentes na Educação para a Infância latino-americana e caribenha.

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 a partir de outros. E todas essas formas são mecanismos de Governança Global. Mas como se deu esse processo em suas formas múltiplas de governança? Quem participou diretamente desse processo, que vai do planejamento até a sua implementação? Com quais intencionalidades?

Essas questões serão apresentadas na seção 6, nos desdobraremos em analisar os países: Cuba, origem do programa, e o Brasil, por ter-se dois programas desenvolvidos, um estadual e um nacional, além de ser um dos primeiros a serem institucionalizados. Os programas brasileiros têm uma particularidade, além de sua continuidade atual: foram desenvolvidos com o apoio local do governo federal, dos governos estaduais e municipais, bem como o apoio internacional da UNESCO e o UNICEF. Ainda, os Programas de Cuba e Brasil são intersetoriais, mas tiveram como promotor principal o Ministério da Educação, diferentemente dos outros países que são vinculados a Ministérios de Desenvolvimento e Proteção Social.

Nas próximas páginas, procurar-se-á examinar a realidade política, econômica, social e educacional, suas relações com os OM, para, então, analisar os programas recontextualizados, o seu processo de transferência, as intencionalidades, os níveis de governança, os sujeitos envolvidos, dentre outros elementos. Assim, analisaremos os processos de mediação, implementação e desenvolvimento da transferência de políticas para a educação intersetorial para a Infância dentro desses programas, no qual a formulação de políticas públicas foi influenciada por experiências de contextos políticos diferentes e por atores globais/locais que formularam a agenda.

6 EDUCAÇÃO INTERSETORIAL DA INFÂNCIA EM CUBA E NO BRASIL: TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS NÃO-FORMAIS COMO ESTRATÉGIA DA EFETIVAÇÃO DA GOVERNANÇA GLOBAL

O objetivo dessa seção é analisar a transferência da política intersetorial não-formal entre Cuba e Brasil, a fim de compreender os processos de planejamento e implementação da política e sua relação com a agenda educacional global. No curso das análises acerca da materialização da governança de Estado na política educacional latino-americana e caribenha, verificou-se, a partir do arcabouço teórico da pesquisa, que as mudanças no modo operativo da via difusão e transferência da política configuram-se como um dos desdobramentos da globalização na educação (VERGER, 2012; SAHLBERG, 2018). Essa estratégia permeia as Reformas Educativas Globais (VERGER, 2019) e torna possível a transferência de políticas com preceitos da Governança Global e da participação em processos de formação de consenso.

Constata-se uma tendência a ser investigada nessa seção, que integra os processos de Governança Global para a Educação da Infância latino-americana: a transferência, tradução/recontextualização e transformação do fenômeno educacional (COWEN, 2006) de políticas intersetoriais não-formais, de base educacional, envolvendo as crianças e suas famílias. Além disso, o formato interinstitucional orientado pela agenda internacional e materializado pelos países também é um destaque em relação a governança educacional global para a infância.

O procedimento que configura a transferência de política, favorecido pelos processos de governança, corresponde ao movimento pelos quais o conhecimento sobre políticas, instituições e ideias em uma realidade passada ou atual é utilizado no desenvolvimento de políticas, normas administrativas, instituições e ideias em outro cenário político. Implica, também, aproveitar experiências bem-sucedidas consideradas boas práticas de outros contextos regionais e/ou internacionais considerados dignos de transferência (KRAWCZYK, 2019). Esta agenda beneficia-se da globalização e da regionalização (EVANS E DAVIES, 1999; STONE, 2004; HASSENTEUFEL et al., 2017; PORTO DE OLIVEIRA E FARIA, 2017).

As análises centraram-se nas instituições globais mais participativas no cenário da Educação Infantil, UNESCO e UNICEF, na construção de uma agenda político-educacional e na transferência de políticas para a infância, como visto ao final da Seção 5. A escolha dessas agências internacionais foi resultado de sua tenaz mobilização de esforços e de seu poder de convocação para a efetividade do/no programa intersetorial: “[...] para diferentes setores e atores, [a fim de] ter acesso a altas autoridades governamentais e exercer pressão sobre os governos com base em acordos e compromissos internacionais” (UMAYAHARA, 2004, p. 93).

A seção apresenta-se da seguinte forma: a primeira parte apresenta o contexto que envolve a organização da educação em Cuba e no Brasil; a segunda expõe os programas de transferência nos países selecionados: O *Educa a tu Hijo*, de Cuba, e os programas brasileiros transferidos: Programas Família Brasileira Fortalecida (PFBF), em âmbito federal, e o programa Primeira Infância Melhor (PIM), em âmbito estadual; e, por fim, as análises da transferência dos programas, verificando seus níveis de emulação e intencionalidades.

6.1 CONTEXTO

Compreender o contexto no qual se insere o direito à educação em um país, no tocante ao seu ordenamento normativo, envolveria uma investigação mais abrangente que considerasse os elementos atinentes às perspectivas de gestão, à educação inclusiva, às condições estruturais e materiais, ao currículo, à formação e valorização dos profissionais da educação e à avaliação. Contudo, abarcar todos esses aspectos esbarraria na necessidade da delimitação necessária para a garantia da execução da presente pesquisa. Frente a esse cenário, optou-se pela apresentação da obrigatoriedade, gratuidade, financiamento, organização do sistema de ensino e organização do atendimento da Educação Infantil, pois são elementos basilares para a efetivação do direito à educação em seus elementos comuns.

A intenção é fazer um estudo entre os países, com os aportes teórico-metodológicos escolhidos, considerando as realidades assimétricas, questões contextuais, formas conjunturais, organização e realização da política educacional, mais particularmente da política de Educação Infantil. Assim, apresentaremos a seguir, em linhas gerais, o contexto histórico-político-econômico de cada país, pois esses elementos dão condição para a compreensão e análise do direito à educação nesses territórios, para, em seguida, compreender o direito à educação nos países, nos elementos da análise da obrigatoriedade, gratuidade, financiamento, organização do sistema de ensino e no atendimento à infância.

6.1.1 Cuba

O processo de constituição da República Cubana se dá de forma totalmente diferente da constituição da República Federativa do Brasil. Ambos os países têm em comum o fato de terem sido colonizados por nações europeias e se diferem em relação à forma da sua independência e à instauração dos modelos de governo. A análise do pensamento educacional cubano só é possível se considerada toda sua história. Assim, Rodriguez (2017, p. 157) afirma que:

compreender o pensamento pedagógico da república despojado dessa herança se resulta impossível. Toda questão de fundo é uma questão de origem. Sem esse precedente histórico e teórico, a nascente pedagogia cubana da república havia carecido de raízes necessárias para enfrentar o projeto de uma educação que não só desconhecia sua cultura, mas representava o problema cultural apenas em termos de modernidade.

A educação cubana faz parte de um conjunto de acontecimentos que expressam o movimento concreto da história de transição do modo de produção capitalista para o socialismo cubano⁹⁷, por meio da Revolução de 1959, maiormente conhecida como Revolução Cubana, a partir da qual a educação ganhou destaque como princípio do novo homem cubano.

A República de Cuba tem como modelo estrutural-organizacional estatal o socialismo, fundamentado na compreensão de que todos os cidadãos devem ter as mesmas condições sociais de acessar os bens culturais produzidos pela humanidade. Tem um modelo de economia centralizado, em que o planejamento se constitui em instrumento efetivo de direção econômica.

O parlamento unicameral cubano, a Assembleia Nacional do Poder Popular, é o órgão supremo de poder do Estado e tem autoridade constituinte e legislativa, assim como a atribuição de eleger os membros dos órgãos executivos, judiciais e complementares de instância superior.

O governo cubano, colegiado no Conselho de Ministros, é que ostenta as funções executivas. Seus membros são eleitos individualmente pelo parlamento ou pelo Conselho de Estado, por um período de cinco anos, com possibilidade de serem reeleitos por mais cinco. O Conselho de Ministros é composto pelo presidente, um primeiro vice-presidente do Conselho de Estado e um número indeterminado de vice-presidentes, que podem ou não serem ministros, secretários ou presidentes de outras entidades com status de Ministério. O governo cubano secciona em pleno ou seletivamente, com periodicidade semanal (CUBA, 2020).

Os outros órgãos superiores são o Tribunal Supremo Popular, que encabeça o corpo judicial único da nação, a Procuradoria-Geral da República, como responsável da legalidade dos cidadãos e instituições, e a Controladoria-Geral da República, que atua como máximo órgão auditor da economia e finanças do Estado.

⁹⁷ A expressão *socialismo cubano* demonstra que o modo de produção desenvolvido em Cuba no período estudado ganhou características próprias na medida que foi se desenvolvendo no empirismo para atender as dificuldades que a Revolução impôs aos seus líderes, para se consolidar diante aos embates do tempo vivido. Dessa forma, a própria Revolução foi desenvolvendo sua identidade e não ficou presa somente nos princípios do marxismo-leninista. Leal (2008), explica que prevaleceu em Cuba um espontaneísmo que não proporcionou um efetivo Estado proletário, mas que essa constatação não retira de Cuba algumas características socialistas “tipificado este na estatização da grande propriedade capitalista em favor da melhoria das condições de vida das massas trabalhadoras. Mas inelutavelmente o coloca no mesmo campo histórico de um tipo de socialismo, como o concretizado nos países do leste da Europa” (LEAL, 2008, p. 280), e, ao mesmo tempo, o que mais se aproximou do socialismo explicitado nos escritos de Marx.

No ano de 1976, Cuba foi subdividida em 14 províncias e 169 municípios, incluindo a Ilha da Juventude, que é considerada um município especial. Em agosto de 2010, a partir da segmentação da província de Havana, aprovou-se a criação de duas novas províncias: Artemisa e Mayabeque. Desse modo, a partir de primeiro de janeiro de 2011, o país se subdividiu em 16 províncias e 168 municípios, sendo um município transformado em província.

As províncias e os municípios de Cuba contam com personalidade jurídica para todos os efeitos da lei. A administração municipal é apoiada pelos Conselhos Populares, localizados em cidades, povoados, bairros e zonas rurais, e estão integrados por delegados eleitos nas circunscrições dos respectivos territórios. A Assembleia Municipal do Poder Popular é a máxima instância municipal, que elege o Conselho da Administração Municipal, órgão executivo cuja duração do mandato de seus integrantes é de dois anos e meio. As Assembleias Provinciais de Poder Popular constituem a máxima autoridade a nível provincial, cujos integrantes elegem os Conselhos de Administração Província, sendo o mandato de cinco anos.

O Quadro 24 finda essa parte da subseção dos principais elementos históricos que envolveram o desenvolvimento político da revolução e seus desdobramentos, identificando, também, as mudanças organizacionais educacionais.

QUADRO 24 – PRINCIPAIS ELEMENTOS HISTÓRICO-POLÍTICOS DE CUBA E REFLEXOS NA EDUCAÇÃO

PERÍODOS	CARACTERÍSTICAS
A revolução e a consolidação do direito à educação (1959-1970)	A Educação, serviços de saúde e nutrição para todos foram os primeiros elementos a serem melhorados com a revolução cubana em detrimento aos altos índices de pobreza e baixos indicadores de alfabetização; Eliminação dos mecanismos de mercado como alocadores de recursos, substituindo-os por uma economia controlada administrativamente; Transformação de unidades do exército em escolas, bem como residências que haviam sido abandonadas por seus proprietários que, por discordância política, abandonaram o país logo após a Revolução; <i>Reforma Integral de la Enseñanza</i> , de 23 dezembro de 1959; - <i>Ley de Nacionalización general y gratuita de la enseñanza</i> e a Campanha de Alfabetização em 1961; Em 22 de dezembro de 1961, Cuba declarou-se o primeiro Território Livre de Analfabetismo na América Latina, e, neste dia, passou a se comemorar o <i>Día Nacional del Educador</i> .
Aperfeiçoamento da Educação (1971-1989)	Constantes ataques norte-americanos à ilha não cessaram no início de 1970, além dos ataques coordenados pela comunicação em massa; Preocupação com o desenvolvimento do país fez com que houvesse uma maior atenção à eficiência e ao crescimento econômico, bem como à melhoria da administração em níveis político, organizacional e econômico; Foco no aperfeiçoamento educacional: Primeiro Congresso Nacional de Educação e Cultura (1971); o Congresso do Partido Comunista de Cuba; o Plano de Aperfeiçoamento do Sistema Nacional de Educação (1975).

Continuação p. 285

PERÍODOS	CARACTERÍSTICAS
Garantias de educação de qualidade em tempos de crise (1989-1999)	Abertura ao capital estrangeiro após a derrocada do bloco ao final da Guerra Fria; "Período Especial em Tempos de Paz" (1990-2005) com alto controle Estatal e buscou-se explorar o potencial turístico da ilha; Intensificação do bloqueio econômico dos Estados Unidos que endurecem ainda mais o embargo econômico a Cuba, como doações de ONGs, navios que aportavam no porto cubano ficavam impedidos de aportarem nos Estados Unidos por seis meses; Na educação, a crise atingiu a qualidade com indicação da redução do número de alunos em classe, a saída de professores para outros segmentos econômicos, basicamente para o setor de turismo. Além disso, no período, detectou-se que as crianças que frequentavam os Círculos Infantis apresentavam um melhor desempenho escolar durante os primeiros anos da educação primária. Em função disso, decidiu-se enfrentar o problema daquelas crianças que não frequentavam os Círculos Infantis com a implementação do programa <i>Educa a tu Hijo</i> , que estava sendo estudado desde meados dos anos 1980 e foi, definitivamente, colocado em prática no início da década de 1990.
"Período Especial em Tempos de Paz" e reavaliações estratégicas (2000-2013)	Intensificação da abertura econômica, ainda que controlada pelo Estado, para o capital internacional; Redefinição de laços externos, embora ainda sem o direito de participar ativamente na OEA e torna-se membro fundador da Associação de Estados do Caribe (AEC); Participação de reuniões de Cúpulas Ibero-Americanas, de fóruns multilaterais, do Caricom, além de aproximações com o Mercosul e a Comunidade Andina de Nações (CAN); Intercâmbio comercial com México, Brasil, Argentina e Venezuela e fortalecimento de laços políticos e diplomáticos fundamentais para o ativismo global da diplomacia cubana; Processo de normalização das relações entre Cuba e os Estados Unidos, anunciado em dezembro de 2014.
Nova agenda diplomática e abertura internacional (2014-2020)	Em nível nacional, Cuba inicia um processo de atualização de seu modelo econômico e social, com a adoção das Diretrizes de Política Econômica e Social em 2011; Desenvolvimento do setor privado por meio de investimento estrangeiro e uma nova lei de investimento adotado em 2014, mas com economia ainda é predominantemente articulada pelo Estado; Restauração de relações diplomáticas e a reabertura de embaixadas entre Cuba e Estados Unidos.

Fonte: organizado pela autora com base em Sader (2001); Riverend (1990); Silva e Johnson (2013); Digiovanni (2016); Navarro e León (2009) e Feitosa (2010).

Apesar de Cuba vivenciar uma nova agenda diplomática e ter uma relação próxima com UNESCO e UNICEF e alguns países da região, por ser signatário das agendas de desenvolvimento da educação e as metas do milênio, a organização educacional é fortemente influenciada pela história da Revolução Cubana. A educação em Cuba está alicerçada atualmente nos seguintes princípios: Abrangência, Combinação do estudo com o trabalho, Coeducação, Gratuidade e a participação ativa, sendo muitos desses, senão todos, gestados no período da Revolução e da Campanha de Alfabetização.

6.1.1.1 O direito à educação e a organização da Educação Infantil em Cuba

Tomando como referência a década da Revolução Cubana, 1950, embora a educação primária fosse obrigatória e gratuita por lei, não era acessível à maioria da população, alcançando altos índices de analfabetismo, como se segue: em 1950, 23,6% para a população com mais de dez anos, predominantemente na zona rural; em 1958, 49% das crianças em idade escolar (cinco a 12 anos) não iam à escola e o analfabetismo na população urbana de seis a 14

anos era, aproximadamente, de 45% em Havana, e 81,2% na província do Oriente, e na zona rural, em média 64% em Pinar del Río e 89,5% no Oriente, sendo que as outras províncias se encontravam entre essas médias; e, no ensino superior, 5,5% de jovens de 20 a 24 anos chegavam a frequentar a universidade (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS-OEA, 1983).

O direito à educação na República de Cuba passa a ser prioridade do Estado após a revolução em 1959. Assim, para combater as precárias e históricas condições sociais, nasce a lei da *Reforma Integral de la Enseñanza*, de 23 dezembro de 1959, que “[...] *estableció la estructura de la educación nacional en un sistema continuo desde la etapa preprimaria hasta la superior*” (NAVARRO; LEÓN, 2009, p. 18).

Em José Martí⁹⁸ (2015), pode-se observar as aspirações por uma educação nova que incluísse um ensino significativo desde as primeiras letras até a universidade.

Debe ajustarse un programa nuevo de educación, que empiece en la escuela de las primeras letras y acabe en una universidad brillante, útil, en acuerdo con los tiempos, estado y aspiraciones de los países en que se enseña: - una universidad que sea para los hombres de ahora aquella alma madre que en tiempos de Dante y Virgilio preparaba a sus estudiantes [...] (MARTI, 2015, p. 22).

A *Constitución de la República de Cuba*⁹⁹ (1976) outorga o direito à educação em seu capítulo primeiro, enquanto um princípio fundamental. No título III da Constituição, intitulado “*Fundamentos De La Política Educacional, Científica Y Cultural*”, cuja educação fundamenta-se nos princípios da revolução, ao estudo da história cubana, bem como o ensino “*es función del Estado, es laica y se basa en los aportes de la ciencia y en los principios y valores de nuestra sociedad*” (CUBA, 1959), pautados nos princípios da cidadania. Como em Cuba o poder político encontra-se concentrado em um único órgão central, não se admitindo, em tese, o compartilhamento ou subdivisão do exercício do poderio, há um pequeno grau de descentralização, pelo qual cabe aos municípios a organização do atendimento das políticas sociais, portanto, da educação.

⁹⁸ Nascido em Havana (Cuba) no dia 28 de janeiro do ano de 1853, José Julián Martí Pérez foi um poeta, jornalista, filósofo e político. Criou o Partido Revolucionário Cubano (PRC) e planejou a Guerra Necessária (Guerra de 1895). Conhecido em Cuba como *El apóstol*, José Martí foi um dos pensadores de maior influência em seu país de origem, mas suas ideias transcenderam as fronteiras cubanas e se espalharam por diversas outras nações com ideologias parecidas com a de seu país.

⁹⁹ Outorgada em 4 de fevereiro de 1976, modificada por reformas de 1978, 1992 e 2002.

A Ley de Nacionalización general y gratuita de la enseñanza, promulgada em 1961, é o epicentro orientador e normativo da Educação Cubana. Ela institui o ensino gratuito e atribui ao Estado a responsabilidade de fornecer educação a toda a população.

La función de la enseñanza es un deber a cargo del Estado Revolucionario que este no debe delegar ni transferir. POR CUANTO: La enseñanza de impartirse gratuitamente para garantizar el derecho a todos los ciudadanos a recibirla sin distinciones ni privilegios. POR CUANTO: La enseñanza, en todos sus niveles, debe estar orientada mediante la integración unitaria de un sistema educacional que responda cabalmente a las necesidades culturales, técnicas y sociales que impone el desarrollo de la Nación. [...] ARTÍCULO 1.- Se declara pública la función de la enseñanza y gratuita su prestación. Corresponde al estado ejercer dicha función a través de los organismos creados al efecto con arreglo a las disposiciones legales vigentes (REPUBLICA DE CUBA, 1961, p. 1).

A lei reconhece que a educação é um dever do Estado Revolucionário que, por sua vez, não pode delegar nem transferir para terceiros a tarefa do ensino. Determina que a educação seja gratuita em todos os níveis de ensino, para que todos os cidadãos possam recebê-la sem privilégios, de forma que não haja nenhuma diferenciação. Desse modo, fez-se realidade o antigo sonho proveniente desde os libertadores do século XIX, sobretudo Martí, de uma escola nacional laica e de um sistema de educação verdadeiramente popular em toda sua extensão (DIGIOVANNI, 2016). A educação, portanto, promove o desenvolvimento intelectual, psíquico e moral do sujeito, mas não se trata de qualquer educação e tampouco de qualquer modo de ensino.

A política educacional cubana é constituída pelo conjunto articulado, regulado e direcionado de investimentos, bens, serviços e transferências que o Estado orienta para garantir o direito à educação da população (ECURED, 2020). Da mesma forma, contempla as decisões e a capacidade para sustentar o sistema educacional e reduzir as lacunas que afetam o cumprimento das políticas e prioridades estabelecidas pelo Ministério da Educação e pelo Estado cubano.

Ao Ministério da Educação cabe dirigir, executar e monitorar a implementação da política educacional, incluindo a educação pré-escolar. O Ministério é organizado nas mesmas divisões político-administrativas do Estado. As direções Provincial e Municipal do Ministério da Educação estão subordinadas à Assembleia do Poder Popular no que diz respeito a questões operacionais e administrativas, e do Ministério da Educação para questões normativas e metodológicas.

O Sistema Nacional de Educação, orientado pela lei de 1961, anteriormente citada, envolve as estruturas, funções, órgãos, políticas, planos e instituições que, integrados em forma

de sistema, desde o Ministério da Educação às instituições de ensino, possui a responsabilidade de organizar a educação em todos os níveis desde a primeira infância até o ensino médio, em coordenação com órgãos, entidades e organizações da sociedade civil e a família. Esse sistema foi organizado, desde a revolução, da Educação Infantil até o Ensino Superior, de modo que os investimentos físicos e humanos puderam ser direcionados por meio de planejamento e avaliação contínuos.

Os níveis são divididos em *primera infancia*, *nivel primario*, *secundaria básica*, *educación de nivel medio superior* e *educación superior*. Paralelamente, o subsistema de educação de jovens e adultos está organizado em três níveis educacionais distintos: *Educación Obrero Campesina (EOC)*, de nível primário; *Secundaria Obrero Campesina (SOC)*, de nível médio básico, e *Facultad Obrero Campesina (FOC)*, voltada ao ensino superior (ECURED, 2020). A escolaridade obrigatória se estende por nove anos, desde o ensino fundamental até o ensino médio.

A taxa de alfabetização de Cuba, segundo o UNICEF, foi de 99,8% em 2015, sendo o único país da América Latina e do Caribe que cumpriu os objetivos globais da educação para todos no período de 2000-2015. Em 2016, o total da população estudantil que concluiu o nível secundário – correspondente ao ensino médio brasileiro - foi de 1.914.581, dos quais 11,4% seguiram estudos superiores. Destes, aproximadamente, 33,8% das matrículas universitárias corresponde a carreiras pedagógicas, 15,4% a Ciências Médicas e 19,2% para Ciências Sociais e Humanísticas (ECURED, 2021). A figura 9 demonstra a estrutura do sistema educacional cubano.

FIGURA 9 – ESTRUTURA DO SISTEMA EDUCACIONAL CUBANO

Primeira Infância	Institucional e não institucional ("Educa a tu hijo"/Círculos Infantiles e Círculos Infantiles Especiales)	0 - 4 anos		
	Pré-escolar (Círculos infantiles e Aulas de Preescolar de las Escuelas de Primaria)	5 anos		
Educação primária		6 a 11 anos	OBRIGATORIA	Urbana /Rural (graduadas, semi-graduados e multigraduadas)/ Escuela Vocacional de Arte/ Escuela Integral de Deporte Escolar /Centro Nacional de Alto Rendimiento
Secundária Básica (Nível médio básico)	Obrero calificado/ Secundaria Obrero Campesina (SOC) de Adultos	12 a 14 anos		
Nível Médio Superior	Educación técnica y profesional/ Formación pedagógica/ Facultad obrera campesina.	15 A 17 anos		Institutos pré-universitários, Escola de Agrimensura, Escuelas de Profesores Primario, Comercio, Belas Artes e Instituto Tecnológico, Agrícola e Industrial
Educação Técnica e Profissional		Maiores de 17 anos		Ciências Médicas, Agropecuárias, Biológicas e Cultura Física; Ciências Técnicas, Naturais e Matemática; Ciências Sociais, Humanísticas e Econômicas; Ciências Pedagógicas
Superior	Terciario	Maiores de 18 anos		

Fonte: elaborado pela autora a partir de Cuba (1961) e Edured (2021).

Além da lei geral de educação, outras normas dão aporte ao direito à Educação Infantil em Cuba, referentes à proteção social: Lei nº 16, *Código de la Niñez y la Juventud* (1978), sobretudo em seus artigos 15 ao 36, que tratam dos níveis de ensino, trabalho docente, obrigações dos estudantes e da família; e outras que tratam indiretamente da proteção da infância: Lei nº 1.289, *Código de la Familia* (1975); *Ley N° 105* (2008): *Ley de Seguridad Social*; *Ley N° 1312* (1976): *Ley de Migraciones (Modificada pelo Decreto Ley N. 302 de 11 de Octubre de 2012)*; *Ley N° 49* (1984): *Código de Trabajo – Art. 215 a 219, de protección a la maternidade*; *Ley N° 62* (1987): *Código Penal – Título XI, delitos contra el normal desarrollo de las relaciones sexuales, contra la familia, la infancia y juventude*; *Decreto Ley N° 234* (2003): *Ley de Maternidad de la Trabajadora*; *Resolución N° 22* (2003): *Reglamento del Decreto Ley de la Maternidad a la Trabajadora*.

Para a efetiva ação da política educacional, Cuba atualmente é orientada pelos seguintes instrumentos de planejamento: *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2030* de Cuba (em desenvolvimento), que organizam as políticas, objetivos e estratégias direcionados pelas Diretrizes de política social e econômica para o período 2016-2021, cujos eixos são: governo efetivo e socialista e integração social; transformação produtiva e inserção internacional; infraestrutura; potencial humano, ciência, tecnologia e inovação; recursos naturais e meio ambiente; e desenvolvimento humano, justiça e equidade; *Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista*; *Plan Nacional de Desarrollo Económico*

hasta 2030: Propuesta de Visión de la Nación, Ejes y Sectores Estratégicos, que visa promover e consolidar a construção de uma sociedade socialista próspera e sustentável em termos econômicos, sociais e ambientais, comprometida com o fortalecimento dos valores éticos, culturais e políticos forjados pela Revolução. Os planos inserem a educação como centro de seu projeto societário da Revolução, como direito de todos os cidadãos cubanos, de desenvolvimento humano e na integração social.

Organizada pelo Sistema de Educação Inicial (iniciado em 1980), a *Educación Pré-escolar* assiste crianças de zero a cinco anos e tem como princípio o desenvolvimento integral da criança do ponto de vista físico, psicológico e social, desde antes do seu nascimento. Considerada o pilar da educação cubana, essa etapa é o contato com uma forma de educação sistematizada e orientada para formação omnilateral da criança, oferecendo as bases e preparando-a para a educação escolar e universitária (UMBERLINO, 2014).

O atendimento das crianças pequenas, que inicialmente era realizado por instituições criadas antes da Revolução, passou por um período de transição, ainda com a finalidade principal de assistência à saúde e ao cuidado da criança, com alimentação de qualidade, assistência médica e atividades que buscavam seu desenvolvimento físico e psíquico. A partir de 1961, essas instituições de educação pré-escolar começam a se reestruturar de acordo com os pressupostos do novo Governo. Nesse ano a Federação das Mulheres Cubanas, sob a direção de Vilma Espin, recebeu a tarefa de organizar instituições para o atendimento às crianças, filhas de mulheres trabalhadoras. Essa medida resulta no surgimento dos primeiros Círculos Infantis, destinados a atender crianças a partir de 45 dias até os 5 (cinco) anos de idade. No mesmo período, aconteceu a reorganização das antigas creches, adequando-se ao novo modelo de educação para crianças.

Em 1970, foi criado o Instituto da Infância, com o objetivo de mudar a concepção do atendimento a essa parcela da população, que desenvolveu atividades conjuntas ao Ministério da Educação, Cultura, Saúde Pública e o Instituto Cubano de Rádio e Televisão, bem como outros órgãos governamentais. Até o início da década de 1980, essas instalações eram administradas pelo Instituto da Criança e, posteriormente, pelo Ministério da Educação, para as quais foi criado o subsistema de educação pré-escolar, que incluía a educação dessas crianças. Assim, os Círculos Infantis são a via formal e institucionalizada do atendimento da Educação Infantil cubana atualmente vigente.

Os filhos das mães trabalhadoras podem frequentar os Círculos Infantis, em geral, de 1 (um) ano a 6 (seis) anos, uma vez que o Estado oferece licença maternidade remunerada de um ano, que permite aos pais cuidar de seus filhos e promove o aleitamento materno. Todos os

meninos e meninas de 5 (cinco) a 6 (seis) anos podem frequentar as salas de aula pré-escolar, em escolas primárias ou pré-escolas.

Este tipo de atención educativa posee diversas variantes y se desarrolla en: Círculos infantiles: Son centros con régimen externo para los hijos (as) demadres trabajadoras; Círculos infantiles mixtos: Son instituciones que atienden a niños y niñas externos y a aquellos que requieren régimen de internado por incapacidad de los padres -física o mental- para asumir la educación de los hijos por no garantizar su normal desarrollo o estar sujetos a la privación de la patria potestad. La legislación cubana prevé para estos casos la posibilidad de una familia sustituta que, por voluntad propia, se encarga de estos niños los fines de semana y períodos vacacionales. Aquellos, cuyos padres están privados de la patria potestad pueden ser dados en adopción; Círculos infantiles especiales: Atienden a niños y niñas con necesidades educativas especiales; Aulas de preescolar: Atienden a los niños y niñas de 5-6 años y existen en los círculos infantiles y en las escuelas primarias, ya sean urbanas o rurales (UNESCO, 2015, p. 13).

Com o objetivo de manter os avanços alcançados no setor da educação, por meio do aperfeiçoamento educacional e para enfrentar as dificuldades advindas pelo *Período Especial*, crianças de 5 (cinco) e 6 (seis) anos de idade que residem em zonas rurais sem acesso aos Círculos Infantis precisaram de algum tipo de atendimento, com a intenção de prepará-las para a aprendizagem escolar. Para isso, o programa *Educa a tu Hijo* foi institucionalizado no país, de forma a atender essas crianças, tanto em idade pré-escolar e menores, na busca de garantir o desenvolvimento integral das crianças e fortalecer competências familiares.

Além disso, Cuba ratificou a CDC (UNESCO, 1989) em agosto de 1991. Ela concedeu-lhe classificação nacional dentro de seu sistema jurídico, que, naquele ano, integrou a Lei de Proteção Integral dos Direitos da Criança de 1978 à Lei nº 16, atual Código da Criança e do Adolescente, como política de ECPI proposta pela Convenção o programa educacional *Educa a tu Hijo*. Nesse sentido, o quadro 14 identifica, para além do programa educacional anteriormente citado, políticas e programas de ECPI e que convergem aos objetivos propostos pela CDC (1989).

QUADRO 25 – POLÍTICAS E PROGRAMAS DE ECPI: CUBA

POLÍTICAS E PROGRAMAS/ANO	ÓRGÃO RESPONSÁVEL
Programa Nacional Materno-Infantil (1998)	<i>Ministerio de Salud</i>
Programa de redução de peso ao nascer (1998)	<i>Ministerio de Salud</i>
Educação pré-Escolar	<i>Ministerio de Educación</i>
Política de Círculos Infantis e salas de aula pré-escolares (1961)	<i>Dirección de Educación Pre-escolar do Ministerio de Educación</i>
Programa " <i>Educa a tu Hijo</i> " (1992)	<i>Grupo Técnico Nacional del Programa Educa a tu Hijo del Ministerio de Educación; Ministerio de Salud Pública; Ministerio de Cultura; Instituto Nacional de Deportes, Educación Física y Recreación</i>
Programa de Suplementação com "Pré-natal" na Atenção Primária à Saúde (1993)	<i>Ministerio de Salud</i>

Fonte: elaborado pela autora, 2022.

Cabe salientar que a educação integra o Sistema Nacional de Desenvolvimento Infantil a partir de uma concepção marxista de correlação entre o modelo econômico de Estado e as políticas sociais. Enquanto política de Estado, Cuba prioriza cuidados de saúde e educação, especialmente para crianças e mães grávidas, e promove os valores de coesão social e equidade entre as pessoas, regiões e gêneros. Por meio de suas políticas e programas públicos, o Estado busca garantir que todas as crianças tenham igual acesso a serviços de desenvolvimento integral e ter as mesmas oportunidades para progredir e ter sucesso em escola e em diferentes áreas da vida.

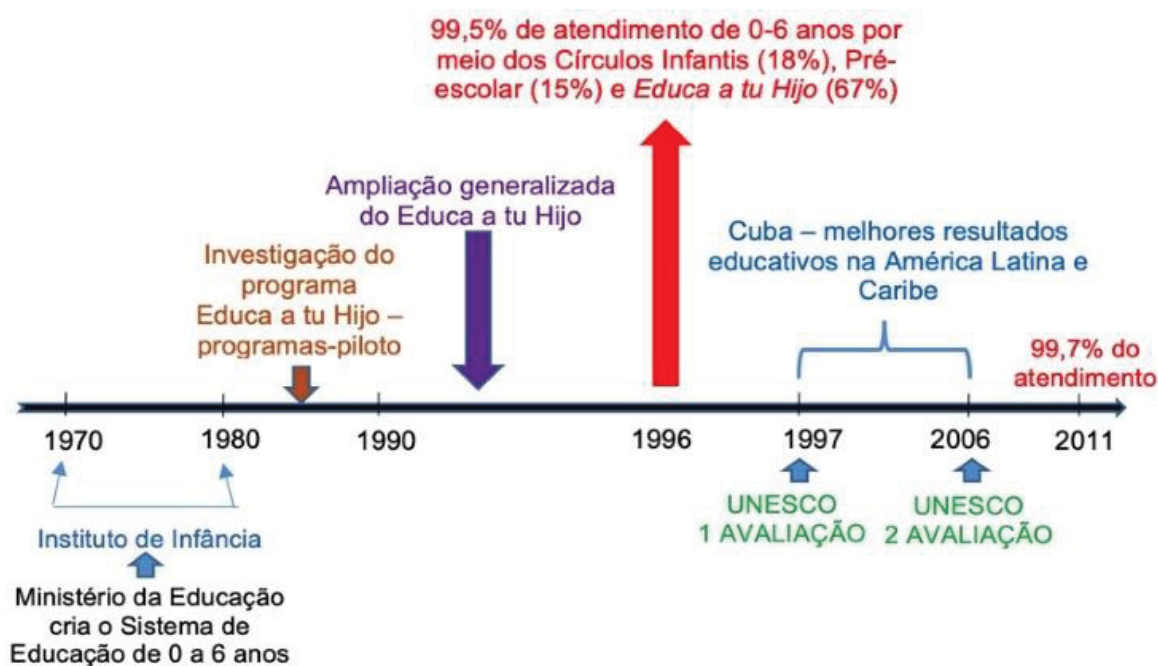
Na atividade política de Cuba, a mobilização de programas sociais e de saúde e educação estão interligados. Essa sinergia surge da descentralização do Estado em divisões político-administrativas interligadas nos níveis nacional, provincial, municipal e local. A ação do Ministério da Saúde e Educação articula-se com a das Assembleias Nacionais e Provinciais e Poder Popular Municipal e com os Conselhos Locais e Conselhos Locais de Saúde. Universidades, institutos pedagógicos, institutos de pesquisa científica, organizações populares e as comunidades também integram essas ações.

Toda a organização do atendimento é pensada no desenvolvimento infantil, e uma das ênfases do currículo da Educação Infantil é a preparação para a escola primária (CUBA, MINISTERIO DE EDUCACIÓN, 1992). Apesar da ausência da obrigatoriedade da etapa, a avaliação da UNESCO sobre os resultados do atendimento da primeira infância em Cuba, por meio do Relatório de Monitoramento Global de Educação para Todos (UNESCO, 2015) apontou Cuba como o único país a alcançar todos os objetivos mensuráveis de educação, com a etapa praticamente universalizada, atendendo 99,7% das crianças da Educação Infantil.

Cuba cumple el principio de Educación para Todos desde las edades tempranas y trabaja para eliminar la inevitable contradicción entre masividad y calidad mediante el diseño de estrategias potenciadoras de aspectos que constituyen debilidades y se convierten en prioridades para el desarrollo exitoso del “Educa a tu Hijo” (MINED; UNICEF; CELEP, 2003, p. 23).

A cronologia do atendimento, dado os eventos históricos cubanos, são demonstrados na Figura 10. Destacamos a fundamental importância na expansão do atendimento educacional a ampliação generalizada no Programa *Educa a tu Hijo*, propiciando em 1996, 99,5% das crianças de 0 (zero) a 6 (seis) anos de idade atendidas, e fazendo com que o país alcançasse, em 2006, os melhores resultados educacionais na América Latina segundo *Laboratorio de la Calidad de la Educación* (2006).

FIGURA 10 – O ATENDIMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL CUBANA DESDE 1970



Fonte: elaborado a partir de Cuba (1992; 2014) e UNESCO (2015).

A metodologia de atendimento à Educação Infantil cubana integra os conceitos da Convenção de Direitos da Criança, em termos de exigir o cumprimento do princípio da responsabilidade conjunta do Estado, sociedade civil e família, ligados aos preceitos daquela sociedade. Com essas medidas, Cuba atende quase 100% de sua população infantil de zero a seis anos.

Para o Estado cubano, o desenvolvimento da primeira infância é um conceito intersetorial que engloba todas as intervenções e serviços para crianças e meninas na primeira infância, bem como suas famílias. Essa abordagem integrada para DPI inclui: programas de aprendizagem e educação, nutrição materno-infantil, proteção, intervenções de saúde e serviços de apoio às famílias.

Globalmente, 2015 foi um ano que marcou o fim de um quadro internacional para o desenvolvimento focado nos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), os seis objetivos de Educação para Todos, o início de uma nova estrutura baseada no Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), atualizando o compromisso presente nas agendas anteriores sobre o acesso à ECPI e à Educação Infantil (meta 4.2 dos ODS em 2015).

A abordagem integrada e intersetorial do sistema DPI cubano também está relacionada com outros ODSs, como o ODS 1 em redução da pobreza (particularmente em referência a

grupos vulneráveis), ODS 2 sobre nutrição (especialmente metas 2.1 e 2.2), ODS 3 sobre saúde (especialmente em referência à redução da mortalidade mãe e filho, e expandindo o acesso a serviços básicos de saúde), ODS 5 sobre igualdade de gênero, ODS 10 sobre redução da desigualdade (dado o potencial de intervenções de DPI para reduzir desigualdades) e ODS 16 (especialmente o meta 16.2 na prevenção da violência e abuso infantil, e meta 16.9 no registo de nascimento).

6.1.2 Brasil

O Estado Brasileiro constitui-se como República Federativa, conforme o artigo primeiro da atual Constituição Federal (CF), sancionada em 1988. Isso significa que o Estado brasileiro é composto pela associação de unidades territoriais dotadas de autonomia política, quais sejam: União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (BRASIL, 1988, art. 18-36). O país insere-se economicamente na organização capitalista, com um regime que envolve um grau significativo de discrição governamental para orientar a atividade econômica¹⁰⁰ (PARGENDLER, 2015).

O recorte escolhido para compreender as legislações e políticas para a educação, construídas e publicadas em determinadas gestões governamentais, são os produtos de escolhas políticas e sociais específicas após o período de redemocratização, denominado como ciclo político da Nova República (1985-2020¹⁰¹). Adota-se o conceito de ciclo político da Nova

¹⁰⁰ Consideramos, com base em Poschman (2017), as principais determinantes da atuação do Estado no modus capitalista: os de natureza externa e interna à dinâmica de acumulação de capital e suas demais consequências à economia e à sociedade nacional, as determinações na forma de atuação do Estado servem tanto às exigências da estrutura de competição intercapitalista quanto ao formato da dominação exposta pelo centro dinâmico capitalista à periferia global. Desde o impeachment da presidenta Dilma Rousseff, em 2016, emergem sinais importantes de inflexão no conjunto de políticas públicas instaurado pelo ciclo político da Nova República. A sucessão de reformas impostas desde então, em meio à mais grave recessão econômica dos últimos 100 anos, altera tanto o papel do Estado no capitalismo brasileiro, contemplando o reposicionamento do país junto ao centro dinâmico capitalista mundial, quanto a atuação de uma nova maioria política interna mais favorável aos interesses dominantes. Assim, desde o governo Michel Temer (2016-2018) e com o atual governo Jair Bolsonaro, desde 2018, observa-se um realinhamento com o velho centro dinâmico global e comprometimento da soberania nacional, a redefinição do fundo público para financeirização da riqueza e distanciamento do projeto de sociedade incluyente, e, atrelado a isso, o desmonte de direitos sociais.

¹⁰¹ O governo Michel Temer, que assume em 2016, apresenta uma natureza de questionável democracia, e, portanto, não integra, em tese, o ciclo político da Nova República aqui adotado. O Brasil retornou à prostração social do período anterior a 2013. Agora, contudo, com as estruturas de representação esfaceladas e em profunda crise, vivemos períodos de incertezas, mobilizações de extrema-direita que reivindicavam a intervenção militar e diálogos sociais em duas faces: uma, por parecer representar uma parte da sociedade e encontrar-se, em certa medida, em crise (em especial no mundo sindical); outra, por se recusar a dialogar com o campo institucional.

República, para os governos de sete presidentes: José Sarney (1985-1990); Fernando Collor de Mello (1990-1992); Itamar Franco (1992-1994); Fernando Henrique Cardoso (1995-2002); Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010); Dilma Vana Rousseff (2011-2016); Michel Temer (2016-2018); Jair Messias Bolsonaro (2019-atual).

Desde meados da década de 1950 e início de 1960, ecoou os discursos da ineficácia dos governos em tratar de solucionar os problemas econômicos e sociais que afetam a porção majoritária da população brasileira, a onda de denúncias de práticas de corrupção em órgãos públicos, envolvendo lideranças políticas importantes, e a sensação de insegurança resultante não apenas da violência urbana, mas também de instabilidade econômica de várias naturezas, são elementos que se combinam para formar o pessimismo geral que se tem alastrado em relação às decorrências desses anos de democracia no país.

Em 1964 instaurou-se um regime tipicamente militar no sentido de que as Forças Armadas, enquanto instituição, passavam (após o golpe civil-militar que depôs João Goulart em 1964) a dirigir o país, personificado, a posteriori, por Getúlio Vargas. Sem o intento de aprofundar esse processo, segundo Kinzo (2001), não foi apenas o regime militar que, no Brasil, teve traços peculiares, mas também o seu processo de democratização.

Nos primeiros anos de 1980 inicia-se o esgotamento do regime civil-militar brasileiro (1964-1985) devido aos questionamentos da sociedade sobre as graves violações aos direitos humanos e a profunda crise econômica em andamento. Dentre as suas reivindicações, duas questões se destacavam: a luta contra a Ditadura Civil-Militar e a defesa da educação pública; e, junto a tudo isso, a luta pela democracia (GOHN, 1994). Havia, segundo Gohn (1994), uma contradição com a lógica de valorização da educação pública defendida pelos movimentos sociais que se estruturava nos 1980, quais sejam, a crise do capitalismo e o Neoliberalismo. Sobre isso, Pires (2015) chama atenção:

É importante identificarmos a seguinte contradição, pois enquanto o Brasil (e os países latino-americanos) lutavam pelo fim das Ditaduras civil-militares, pela defesa da escola pública e de uma maior participação do governo na sua promoção, mundialmente está havendo exatamente o contrário, o avanço do Neoliberalismo que defende exatamente o oposto, a privatização dos direitos sociais, a não intervenção do Estado na economia e a maximização da influência dos organismos financeiros mundiais. É neste processo histórico de avanços (internos) e retrocessos (internacionais) que a educação pública volta ao debate nacional (PIRES, 2015, p. 176).

A elaboração da Constituição de 1988, vale lembrar, foi ilustrativa da complexidade que cercou o processo de democratização brasileiro. Do início ao fim, o processo envolveu um embate entre os mais variados grupos, cada um tentando aumentar ou restringir os limites do

arranjo social, econômico e político a ser estabelecido. A Constituição da República Federativa do Brasil tornou-se o principal símbolo do processo de redemocratização nacional, desconcentrou-se o poder em consequência do fortalecimento dos poderes Legislativo, Judiciário e dos níveis subnacionais de governo, bem como da total liberdade de organização partidária. Do âmbito social, a Carta de 1988 significou importantes avanços nos direitos trabalhistas, bem como nos padrões de proteção social sob um modelo mais igualitário e universalista.

A Constituição também foi inovadora em relação às minorias, com a introdução de penalidades rigorosas para discriminações contra mulheres e negros. No entanto, dado o contexto social e político no qual se processou a reconstitucionalização do país, o novo estava fadado a conviver com o velho (KINZO, 2001).

Quinalha (2013) analisa que as restrições características das transições, com dilemas profundos e dúvidas estratégicas, desenvolveram alguns limites para a redemocratização do país, com uma transição democrática incompleta. Com efeito, os limites entre transição e consolidação democrática, na prática, não são tão visíveis, ainda que mudanças institucionais e constitucionais tenham sido verificadas rapidamente, mas, outras, têm ritmo mais lento e foram se consumando gradualmente, como já mencionado sobre o contraponto de convivência entre novo e velho, ou melhor explicitado, a tendência que os atores políticos tinham em perpetuar, por certa inércia advinda do costume, as práticas e expectativas da transição, sobretudo, a ameaça constante de um golpe.

Os limites, portanto, advieram de uma justiça de transição da experiência social, política e jurídica bastante peculiar de um conflito que ainda perdurava após a redemocratização e, ainda, de forma estreita pela falta de solução dos reclamos morais por justiça das vítimas. O limite da democratização foi a fragilidade da própria democracia em prestar contas com o passo e agentes que a eles ainda estavam ali (QUINALHA, 2013).

Já na década de 1990 o cenário se modificou: o neoliberalismo adentrou o *modus operandi* da condução governamental, sobretudo na segunda metade do período, quando emerge uma corrente de propostas de caráter regulatório conhecida como Reforma do Estado, advindas do movimento denominado “Reformas de Segunda Geração”, com proposições ligadas à Terceira Via (GIDDENS, 1999; 2013), o novo desenvolvimentismo (BRESSER-PEREIRA, 2006), o social-desenvolvimentismo (CARNEIRO, 2012a; 2012b) e o pós-consenso de Washington (STIGLITZ, 1999). As expectativas de transformações sociais se metamorfosearam em adesão à dinâmica institucional através das parcerias.

A adesão ao ideário neoliberal significou abrir mão da concepção das políticas públicas como direito, do caráter universal e gratuito dos serviços. A promoção de uma nova arquitetura institucional política, aprimorando a economia de mercado e estabelecendo as condições para uma reconfiguração nas relações de poder formaliza no Brasil o denominado “espaço público não-estatal”, de caráter descentralizador, consolidado com a reforma do aparelho do Estado, em 1995, com a criação do Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE) e o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (1995) sob iniciativa do ex-ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, do governo Fernando Henrique Cardoso (1994-1997; 1998-2002).

O caráter descentralizador da reforma, influenciada por agentes impulsionadores como os organismos multilaterais financeiros, organizou uma receita para a saída da crise econômica, que, em termos gerais, teve como principais características: políticas de focalização, privatização e descentralização que reformularam o papel do Estado na provisão de bens e serviços sociais, substituindo “o controle centralizado no Estado pela incorporação da iniciativa privada e individual na gestão pública, reservando-se ao Estado as funções de coordenação e regulamentação” (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008, p. 15-16).

O objetivo da reforma, nas palavras do então Ministro da Administração e Reforma do Estado, Bresser Pereira, “não é enfraquecer o Estado, mas fortalecê-lo”, permitindo uma combinação e complementaridade entre o mercado e o Estado como pressuposto básico ao bom funcionamento do sistema econômico e do regime democrático. Por essa razão, apontou o modelo de Estado social-liberal como capaz de assumir o papel de “estimular e preparar as empresas e o país para a competição generalizada” (PEREIRA, 1997).

Paralelamente, o caráter descentralizador convalidou, ao interior das políticas públicas, a participação da sociedade civil. A era neoliberal ressignificou o termo sociedade civil e dependeu centralidade às ONGs, principalmente para as populações pobres e marginalizadas, ideais característicos da política do Neoliberalismo de Terceira Via.

Do contexto histórico-político-econômico e educacional em países latino-americanos, no período final dos anos 1990 e início dos anos 2000, demarcam-se três momentos históricos: o primeiro entre 1986 a 1994, que se refere aos “antecedentes da implantação do projeto neoliberal de Terceira Via”; o segundo momento, de 1995 a 2006, denominado pelos autores de “primeira conjuntura do capitalismo neoliberal de Terceira Via”, representa a reafirmação das diretrizes do Consenso de Washington e a configuração de uma “nova sociedade civil ativa” por meio do processo “da confrontação à colaboração”; e o terceiro momento histórico, de 2007 a 2014, denominado de “segunda conjuntura do capitalismo neoliberal de Terceira Via”, representando o processo “da colaboração para a concertação social” (MARTINS; NEVES;

MELO, 2015), que abarca, de certo modo Sociedade Política e Sociedade Civil, apontando para um Estado Ampliado.

Em Gramsci (2014) essa ampliação se efetiva por meio de dois fatores centrais: sociedade política e sociedade civil. Concomitantemente, o primeiro fator refere-se ao Estado em seu sentido restrito (os aparelhos governamentais da administração, de organização, de coerção), o que também foi denominado por Gramsci de “Estado político” ou “sociedade política”. Já a sociedade civil integraria aparelhos privados de hegemonia, no sentido da adesão voluntária de seus membros (as organizações sociais em geral). A ampliação da sociedade civil, atribuída por Gramsci, possibilita o “desaparecimento do Estado” e a emergência de uma sociedade regulada, pois é quando a sociedade civil absorve a sociedade política, que torna sua concepção de mundo um referencial para a coletividade, fazendo surgir uma direção intelectual, moral e política na sociedade.

Observa-se, no movimento da história brasileira que a abertura à participação social foi (e vem sendo) gradualmente ressignificada, haja vista que a participação de 1980 via movimentos sociais, como parte do processo de redemocratização, passou a tomar ênfase na atuação do terceiro setor advindos da agenda neoliberal da década de 1990, por meio da *onguização* naquele período, crescendo vertiginosamente e ocupando “o vácuo de benefícios sociais deixado pela saída do Estado” (HARVEY, 2005, p. 98) no provimento dos serviços públicos.

Solano-Espinosa (2017), ao analisar a transformação da sociedade civil e do exercício da cidadania nas últimas décadas do século XX, identifica o protagonismo das organizações não-governamentais e, especialmente, nas primeiras décadas do século XXI este lugar passa a ser ocupado por organizações conectadas ao setor empresarial. Essa prática de governança acompanha as tendências convergentes na escala global no processo de neoliberalização, que podem ser compreendidas por meio das alterações do governo do Estado de bem-estar para os modos neoliberais de governança (RHODES, 2012).

No século XXI, os Governos Lula (2003-2006; 2007-2011) inovaram, parcialmente, a tradição política pré-existente (na esfera do governo federal), com novas ideias advindas de seu projeto político-ideológico progressista com mecanismos de participação, ampliação da democracia formal e o uso ativo do Estado para redistribuição de renda. Essa renovação do ideário foi fortemente influenciada pelas condições contextuais e históricas, sobretudo, à estabilidade econômica desenvolvida à época, as condições externas favoráveis de crescimento econômico e as condições políticas internas, de razoável governabilidade.

As ideias relacionadas a um novo estilo de governo, com ênfase em procedimentos mais participativos e coletivos, acabaram também influenciando o campo de políticas de desenvolvimento econômico. Houve avanços para as políticas sociais e trabalhistas, diálogo com a sociedade civil e grande crescimento econômico, filiados ao capitalismo neodesenvolvimentista¹⁰² (SINGER, 2016) e de uma lógica de mercado sobre a justiça social.

Não obstante, a política dos governos – que vai até o Golpe de Estado jurídico-midiático-parlamentar (SAVIANI, 2016), que provocou o *impeachment* à presidenta Dilma Rousseff, em 2016 – não rompeu com a influência da Governança Global e da incorporação de provedores privados e voluntários na prestação de serviços tais como organizações não-governamentais, fundações com ou sem fins lucrativos, institutos, filantropos e empresas, com variados sujeitos e “organizações da Sociedade Civil no nível nacional e no internacional” (SHIROMA; EVANGELISTA, 2014, p. 27). Nesse contexto que as políticas de transferência¹⁰³ mediada aconteceram no campo da Educação.

Com o contraditório e inconstitucional processo de *impeachment*, consolidado em agosto de 2016, Michel Temer, ex vice-presidente e, então, presidente não eleito democraticamente, tomou medidas no sentido de mudar a direção das estratégias econômicas para outras claramente liberalizantes, com um novo (velho) regime de austeridade ligado à privatizações e do teto de gastos que se acirra no atual governo Bolsonaro, apontando a regressividade nos avanços produzidos ao longo do século XXI, apesar de o Brasil não ter rompido a pauta neoliberal produzida internacionalmente.

O Brasil é signatário das agências internacionais ligadas à ONU, além de integrar e ser signatário da OEI, OEA, Banco Mundial, BID e FMI. Não há, provavelmente, uma única

¹⁰² Exemplos disso, organizados por Alves (2020), são as políticas de austeridade dos governos Lula e Dilma, embora mantiveram o tripé macroeconômico neoliberal (metas de inflação, câmbio flexível e superávit primário), a diplomacia do neodesenvolvimentismo alinhando-se aos BRICS com postura independente com respeito à política exterior norte-americana (o que a distingue do alinhamento automático, mas não completo, com os EUA, operada pela diplomacia dos governos neoliberais). Segundo Alves (2020) o limite crucial da economia política do neodesenvolvimentismo é a sua incapacidade de ir além da forma política do Estado neoliberal, o novo Estado político do capital nas condições históricas do capitalismo flexível. Na verdade, os governos pós-neoliberais de Lula e Dilma, não apenas preservaram e mantiveram a estrutura sistêmica do Estado neoliberal, mas a aperfeiçoaram, introduzindo, por exemplo, no corpus burocrático oligárquico do Estado brasileiro, novos modus operandi da modernidade flexível do capital (é o caso, por exemplo, da organização do trabalho da administração pública, a gestão flexível sob o espírito do *toyotismo*). Enfim, os governos pós-neoliberais mantiveram a estrutura orgânico-burocrática do Estado político, não alterando a dinâmica administrativa da máquina pública lastrada no poder do capital.

¹⁰³ Para além do programa aqui analisado, Programas de Transferência de Renda com Condicionalidades foram absorvidos de outros contextos. Exemplo disso é o programa Bolsa Família (criado em 2004) e o Progres (1997), como uma estratégia para apoiar as famílias rurais em situação de extrema pobreza, posteriormente transformado em programa Oportunidades (2002) e desde 2014 sofreu reformulações e passou a denominar-se Prospera.

ocasião em que a presença brasileira não tenha sido verificada nas organizações internacionais ou em conferências de chefes de Estado e de governo, se bem que os resultados nem sempre se manifestaram de maneira uniforme ou favorável aos interesses do país, em uma ou outra instância (MAIA, 2017).

Assim, o exercício da governança nas instituições multilaterais pelos países constitui a ocupação de um espaço legítimo no funcionamento de um sistema de normas e regras explicitadas em instituições formadas por um acordo multilateral, por meio de representantes com mandatos indicados por distintos Estados-membros, cada qual com suas respectivas agendas e prioridades políticas.

Por fim, igualmente realizamos no item sobre a sociedade cubana, findamos essa unidade do texto com o Quadro 26, sintetizando os principais elementos históricos que envolveram o desenvolvimento político da revolução, e seus desdobramentos, identificando, também, as mudanças organizacionais educacionais.

QUADRO 26 - PRINCIPAIS ELEMENTOS HISTÓRICO-POLÍTICOS DO BRASIL E IMPLICAÇÕES PARA A EDUCAÇÃO

PERÍODOS	CARACTERÍSTICAS
Redemocratização (1980-1994)	Promulgação da Constituição Federal em 1988: detalhamento sobre a educação entre os artigos 205 e 214; Educação na CF (1988): direito de todos à educação, considerando-se um direito público subjetivo, sendo um dever do Estado e da família promover e incentivar este direito, com vistas ao exercício da cidadania e a preparação para o trabalho, devendo ser garantida a igualdade de acesso e as condições para a permanência na escola, com liberdade para aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; Eleições diretas presidenciais em 1989; Em 1990 assume Fernando Collor, que inicia o processo de privatização de algumas empresas estatais, mas nenhuma das medidas conseguia conter a recessão e o desemprego e, em menos de dois anos, seu governo se viu envolvido em escândalos e denúncias de corrupção que envolvia, inclusive, o próprio presidente; 1992 <i>impeachment</i> de Collor, assumindo Itamar Franco, seu vice; 1993: Plano Decenal de Educação, decorrente do já mencionado compromisso assumido pelo Brasil na da Conferência Mundial sobre Educação para Todos, cuja publicação fez parte do acordo MEC/UNESCO; A década de 1990 representa um marco no avanço do neoliberalismo.
A consolidação do neoliberalismo (1995-2002)	A consolidação do neoliberalismo no Brasil data da gestão de FHC, com o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) e a Reforma do Estado; Ampliação da participação da sociedade civil nas decisões do país, com o neoliberalismo de terceira via, com o “público não-estatal”; Impacto sobre a educação do terceiro setor e protagonismo de ONGs em programas de inclusão de alunos, capacitação de professores, currículo, gestão, etc.; Valorização da parceria público-privada na gestão direta da educação dentro das secretarias estaduais e municipais; Atualiza-se o modelo de descentralização de recursos, e responsabilidades, além de fortalecer o voluntarismo, a focalização, que toma conta dos discursos do governo; 1996: sancionada a atual LDB, que tramitou no Congresso desde a promulgação da Constituição Brasileira em 1988 e que não contemplou muitas das reivindicações feitas pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública.

Continuação p. 301

PERÍODOS	CARACTERÍSTICAS
Neodesenvolvimentismo e a não quebra de hegemonia neoliberal (2003-2016)	Governo foi reinventado para novos padrões de sociabilidade neoliberal, com programa de governo de políticas econômicas e sociais neodesenvolvimentistas; Diálogo com a sociedade civil, os movimentos sociais, sindicais, associações de pesquisa e associações ligadas ao capital privado, bem como aos projetos internacionais; Fortaleceu-se a agenda internacional ligada aos organismos multilaterais e, também, ao fortalecimento do bloco regional, o Mercosul e o bom relacionamento com os países da região latino-americana até 2015; Na educação há uma ampliação significativa da obrigatoriedade (dos 4 aos 17 anos), ampliação do atendimento no ensino superior e às políticas de financiamento à educação.

Fonte: organizado com base em Martins (2019); Davies (2016); Martins (2013); Krawczyk e Vieira (2008) e Leher (2010).

O Brasil é fortemente influenciado pelas reformas globais, que refletem na forma organizativa educacional. A reforma do Estado brasileiro, desde 1990, incidiu diretamente na definição das políticas públicas, dentre essas, as educacionais, que passaram a ser elaboradas de forma centralizada, mas difundiu-se uma ideia de descentralização, de participação da sociedade. A pauta neodesenvolvimentista não quebrou com a hegemonia neoliberal, envolvendo um discurso do comunitarismo como espaço de proteção no lugar do Estado, passando para o diálogo com as organizações sociais nacionais e internacionais e que envolveu, também, a construção das parcerias público-privadas na Educação Básica.

6.1.2.1 O direito à educação e a organização da Educação Infantil no Brasil

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 o direito à educação foi constituído no ordenamento jurídico como direito subjetivo, compreendido como direito da criança. Com a promulgação da Carta Magna, organizou-se documentos de caráter mandatório e, também, de caráter orientador, que estruturam o direito à educação e à organização da Educação Infantil.

A Constituição Federal de 1988 endossou, em seu Art. 6, a educação como um direito social. Vieira (2014) enfatiza que essa condição do constitucionalismo brasileiro colocou a educação enquanto um princípio da dignidade da pessoa humana como o valor maior do Estado, na medida em que, concomitantemente a outros direitos sociais, consagra-a como um direito fundamental. Para Oliveira e Araújo (2005, p. 6), a referida lei foi um marco normativo para o país, haja vista que “[...] assinalou uma perspectiva mais universalizante dos direitos sociais e avançou na tentativa de formalizar, do ponto de vista do sistema jurídico brasileiro, um Estado de bem-estar social numa dimensão inédita em sua história”.

O artigo 205 da CF define a “educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988). Já o artigo 206 estabelece os princípios que fundamentam a oferta do ensino no país:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006); VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei; VII - garantia de padrão de qualidade. VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) IX - garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020) (BRASIL, 1988).

Os parágrafos 1º, 2º e 3º do artigo 208 da CF (BRASIL, 1988) definem, ainda, que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo; o não oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente. A educação, na Constituição Federal de 1988, foi concebida como obrigatória e gratuita e, quando ofertada pelos poderes públicos, tornou-se um direito público subjetivo, pelo qual o indivíduo possui uma esfera de ação inviolável, na qual o poder público não pode penetrar (DUARTE, 2004). Ele é subjetivo porque é inerente ao seu titular e como o sujeito deste dever é o Estado, constitui-se em um direito público (DUARTE, 2004).

Além disso, a Emenda Constitucional n. 59/2009 estabeleceu a idade de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos ao Art. 208 da CF: “I - Educação Básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria” (BRASIL, 1988, Redação dada pela EC Nº 59, de 11 de novembro de 2009).

Inspirado nas diretrizes da Convenção dos Direitos das Crianças (UNICEF, 1989), o “Estatuto da Criança e do Adolescente” (ECA) (BRASIL, 1990) trouxe para a criança e o adolescente a condição de serem, legalmente, considerados sujeitos de direitos. O Estatuto possibilitou a concretização dos Conselhos Municipais e dos Conselhos Tutelares, possibilitando melhores condições para a busca de garantia de direitos às crianças e adolescentes. Quanto à educação infantil, reiterou ao Estado o dever de assegurar o atendimento

à criança em creche e pré-escola: “Art. 54: é dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente: [...] IV- atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade” (BRASIL, 1990).

Como mencionado no Quadro 25, a atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei n. 9.394/1996 (BRASIL, 1996) organiza a educação brasileira em duas etapas: Educação Básica e Educação Superior (BRASIL, 1996, art. 21), cuja Educação Básica, de caráter obrigatório, apresenta três etapas: Educação Infantil (0-5 anos, com obrigatoriedade a partir dos 4 anos da criança, Lei no 12.796 de 4 de abril de 2013), Ensino Fundamental e Ensino Médio, dos 4 (quatro) aos 17 anos. Também organiza as modalidades Educação de Jovens e Adultos (EJA), Educação Profissional e Tecnológica, Educação Básica do Campo, Educação Escolar Indígena, Educação Escolar Quilombola e Educação à Distância.

As instituições educacionais são classificadas, administrativamente, em públicas e privadas, sendo estas definidas como privadas, comunitárias, cooperativas e filantrópicas. A LDBEN (BRASIL, 1996) dispõe de 92 artigos que versam sobre os níveis, etapas e modalidades da educação do país. No seu artigo dois afirma que a educação é dever da família e do Estado e, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e a sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1996).

Faz-se importante pontuar que no artigo da LDBEN (1996), acima citado, a idade determinada como limítrofe para o último ano da educação infantil é de 6 (seis) anos, enquanto na LDB, atualizada em 2013, a idade foi reduzida para até 5 (cinco) anos, atendendo a Lei n. 12.796, de 4 de abril de 2013.

A organização do financiamento no sistema educacional do Brasil, conforme a Constituição Federal, é caracterizada pela divisão de competências e responsabilidades entre União, estados, Distrito Federal e municípios, dos diferentes níveis, etapas e modalidades educacionais. Cabe à União aplicar seu orçamento na rede federal de ensino e, também, na transferência de recursos para compor as receitas dos Estados e Municípios¹⁰⁴. Nesse viés, a normatização do financiamento no país é pautada pelo regime de colaboração (ABRAHÃO,

¹⁰⁴ Embora a legislação brasileira, sobretudo a Constituição Federal, confira maior proteção jurídica ao orçamento educacional, é preciso registrar que, ao final do ano de 2016, o Congresso do país aprovou a Emenda Constitucional n. 95/2016, que alterou o Ato das Disposições Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal. Essa normatização instituiu o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos públicos e da Seguridade Social da União, que passará a vigorar pelos próximos vinte exercícios financeiros (BRASIL, 2016). Isso significa que, independente do aumento das receitas de impostos do país, não serão ampliados os recursos para a educação.

2005) e de forma redistributiva. A Figura 11 demonstra a organização da estrutura do ensino brasileiro.

FIGURA 11 – ESTRUTURA DO SISTEMA EDUCACIONAL BRASILEIRO

Educação Básica	Educação Infantil	Creche	0-3 anos	FORMAL	OBRIGATÓRIO	Regular / Especial / Educação de jovens e adultos / Educação na área / Educação indígena / Educação a distância / Educação escolar quilombola
		Pré-Escola	4-5 anos			
	Ensino Fundamental	Anos Iniciais	6-10 anos			
		Anos finais	11-14 anos			
	Ensino Médio		15-17 anos			
Ensino Superior	Universitário		Maiores de 18 anos			
	Pós-Graduação					

Fonte: elaborado pela autora a partir da LDB (1996).

A estrutura do atendimento educacional é responsabilidade comum de todos os entes federados, enfatizando-se no Art. 4, o regime de colaboração entre os sistemas de ensino:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. [...] § 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. § 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. § 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório (BRASIL, 1996).

Nos anos 2000 vários documentos foram elaborados na organização e atendimento da Educação Infantil. No ano de 2001, ainda no contexto do governo FHC, em cumprimento ao previsto no artigo 214 da Constituição Federal, e, no artigo 87, §1º da LDB (1996), foi publicado o “Plano Nacional de Educação” – PNE de 2001, Lei nº 10.172/2001, o qual trouxe metas para dez anos para todos os níveis e modalidades da educação nacional, dentre os quais estas, para a Educação Infantil. O documento, já expirado, apresentou 25 metas/objetivos para a Educação Infantil. Segundo Cury (2011), o PNE de 2001 teve complexa tramitação pelo Congresso. A aprovação resultou em “[...] um plano sem a devida sustentação econômico-financeira o que, por sua vez, trouxe limitações de largo espectro quanto à obtenção de suas metas” (CURY, 2011, p. 805).

No PNE, em relação ao atendimento da Educação Infantil brasileira até o final de 2010, inspirada pela Declaração Mundial de Educação para Todos (UNESCO, 1990), estabeleceu como meta:

Ampliar a oferta de Educação Infantil de forma a atender, em cinco anos, a 30% da população de até 3 anos de idade e 60% da população de 4 e 6 anos (ou 4 e 5 anos) e, até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das crianças de 4 a 5 anos (BRASIL, 2001, p. 61).

Em 2005, com a implantação do Ensino Fundamental de 9 (nove) anos, a partir da Resolução nº. 3/2005 publicada pelo MEC, a educação básica foi reorganizada e, nesse movimento, definiu-se para a educação infantil um corte etário até 5 (cinco) anos de idade. Contudo, somente a partir da Emenda Constitucional nº. 53/2006, é que as legislações específicas passaram a indicar para a etapa da educação infantil a idade de até 5 (cinco) anos.

O financiamento educacional no Brasil é organizado atualmente pela política de fundos. Em 2006 foi inaugurada uma importante mudança para o custeio da Educação Básica, quando foi aprovada a EC nº. 53/2006, que substituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) (BRASIL, 1996), que custeava apenas o Ensino Fundamental pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), aprovado com validade até 2020.

Criado para atender todas as etapas e modalidades da educação básica, este fundo abrange todos os estados, juntamente com seus municípios, com a proposta de ser implementado por 14 anos, de 2007 a 2020, e, portanto, trouxe também importante mudança para a educação infantil no que se refere ao financiamento deste atendimento educacional. Em 2020, o Fundeb foi instituído como instrumento permanente de financiamento da educação pública por meio da Emenda Constitucional nº. 108, de 27 de agosto de 2020, e encontra-se regulamentado pela Lei nº. 14.113, de 25 de dezembro de 2020 (BRASIL, 2020).

Em 2006, a coordenação Geral de Educação Infantil da Secretaria de Educação Básica, do MEC, publicou o novo documento “Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito da criança de 0 a 6 anos à educação” (PNEI), com diretrizes, objetivos, metas e estratégias para a área. O PNEI dá ênfase às parcerias para a Educação Infantil de maneira a colaborar no desenvolvimento infantil e assegurar que estados e municípios possam desenvolver suas propostas pedagógicas, mantendo-as em consonância com a lei vigente.

A PNEI estabeleceu como estratégias de ação: a consolidação de pesquisas; o desenvolvimento das técnicas pedagógicas; a aplicabilidade das políticas para a educação; e a criação de grupos de trabalho para estimular e desenvolver técnica e, financeiramente, as instituições de Educação Infantil, bem como programas para fortalecer as funções diferenciadas

das instituições e das famílias no que diz respeito à educação e ao cuidado das crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos.

No início do ano de 2007, no segundo mandato do governo Lula, momento em que o MEC era comandado pelo ministro Fernando Haddad, foi lançado o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE, BRASIL, 2007a), em 24 de abril de 2007, reunindo todas as ações e programas do Ministério para a educação nacional. Nesta mesma data, concomitantemente ao PDE, foi implantado o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (PMCTPE, BRASIL, 2007b), com mais de 30 ações com medidas para atendimento em quatro eixos específicos: a educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização.

No que se refere a Educação Infantil, o PDE trouxe, no Plano de Metas (BRASIL, 2007b), uma diretriz específica, de número dez, que explicita que os sistemas estaduais e municipais deverão “promover a Educação Infantil”. O Plano complementou, ainda, que é necessário “transformar a escola num espaço comunitário” (XXVI) e “firmar parcerias externas à comunidade escolar” (XXVII).

No guia de programas do Plano de Metas Todos pela Educação (BRASIL, 2007c) apresentou-se no eixo Programas de Formação De Professores e Profissionais da Educação, alguns programas pela Educação Infantil: Programa Família Brasileira Fortalecida pela Educação Infantil e Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil (Proinfantil). De tal modo, o programa brasileiro transferido integrou a agenda de programas federais intersetoriais em 2007, consolidando, portanto, a parceria com o UNICEF:

05. Programa Família Brasileira Fortalecida pela Educação Infantil

O que é: é um Projeto desenvolvido em parceria com o Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF – para as crianças e suas famílias.

Objetivo: Aprimorar a parceria entre a instituição de Educação Infantil (creches e pré-escolas) e as famílias ou responsáveis pelas crianças que a frequentam, bem como contribuir com as famílias na ampliação de seus conhecimentos sobre a criança e sobre seus direitos.

A quem se destina: Técnicos das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, gestores e professores das instituições de Educação Infantil, bem como as famílias e/ou responsáveis pelas crianças que frequentam a instituição.

Tipo de apoio: Técnico.

Unidade Administrativa Responsável: Secretaria da Educação Básica - SEB (BRASIL, 2007c, p. 27).

Em 2009 foram lançadas as novas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI, Resolução CNE/CEB no 05/2009) (BRASIL 2009b), documento que pontua a necessidade de estruturar e organizar ações educativas com qualidade, articulada com a valorização do papel dos professores que atuam junto às crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos e

11 meses de idade, revogando as Diretrizes de 1999. No mesmo ano, a EC nº. 59/09 determinou a eliminação progressiva da incidência da Desvinculação das Receitas da União (DRU) e introduziu alterações no art. 1 e 208 da CF (1988) acerca da organização e a gestão da educação básica brasileira e, de modo particular, a Educação Infantil.

Em 2011, a presidente Dilma Vana Rousseff lançou o Plano Brasil Sem Miséria, por meio do Decreto nº. 7.492, de 2 de junho de 2011, com objetivo de superar as situações de extrema pobreza no território nacional. A partir desse Plano, implementaram-se diversas ações voltadas a atender a parcela da população brasileira que vive em situações de extrema pobreza mediante os eixos de garantia de renda, acesso aos serviços públicos e inclusão produtiva. Dentre as ações propostas por diversos Ministérios, o Plano Brasil Sem Miséria lançou a “Ação Brasil Carinhoso”:

[...] tem por objetivo expandir a quantidade de matrículas de crianças entre 0 e 48 meses (até 4 anos de idade) cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família/PBF em creches públicas ou conveniadas. [...] O apoio financeiro é aos municípios (e ao Distrito Federal) que informaram no Censo Escolar do ano anterior a quantidade de matrículas de crianças em creches públicas ou em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos conveniadas com o poder público (BRASIL, 2012).

O atual PNE, Lei nº. 13.005/2014 (BRASIL, 2014), que deveria ter entrado em vigor em 2011 – após discussões da CONAE – tramitou durante três anos e meio, sendo aprovado somente na metade do ano de 2014. Cabe destacar que, em que pese o atraso, no campo da legislação educacional, o PNE é o epicentro no desenvolvimento de ações para a educação, em que programas de governos são modificados conforme a mudança de conjunturas e, um plano, com força de lei e com base na Constituição Federal tem potencial de execução nacional, estadual e municipal mesmo que a longo prazo.

Diferente do PNE 2001, que trazia para cada nível, etapa e modalidade um diagnóstico, diretrizes, objetivos e metas, o novo PNE, de 2014, muda o seu modelo de apresentação, estruturando-se em 10 (dez) diretrizes gerais para todo Plano e, em anexo, apresenta 20 metas com estratégias para diversas etapas e modalidades da educação básica, incluindo o ensino superior, a pós-graduação. Para a Educação Infantil, em específico, o Plano, em sua meta 1 (um) aponta para a ampliação da cobertura da Educação Infantil no Brasil; de um lado, estabelecendo a universalização do atendimento na faixa etária de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e, de outro, a ampliação do atendimento às crianças de 0 (zero) a 3 (três) (BRASIL, 2014).

Atualmente, tem-se 35,7% do atendimento na Educação Infantil de 0-3 anos, representando 3.767.464 e 93,8% de 4-5 anos, etapa obrigatória, representando 4.965.783 crianças matriculadas, segundo os dados do observatório do PNE (2020). Segundo o Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento Das Metas do Plano Nacional de Educação – 2020 (BRASIL, 2020), para se atingir a Meta 1 (um) do PNE é necessária a inclusão de cerca de 1,5 milhão das crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos em creche, e cerca de 330 mil crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos e pré-escola. Logo, a Meta 1 (um) de universalização da pré-escola para o ano de 2016 não foi alcançada. Contudo, análise tendencial do Indicador 1A sugere que a meta pode ser alcançada entre 2020 e 2024, uma vez mantida a tendência observada nos últimos 13 anos. Já a análise tendencial do Indicador 1B sugere que até 2024 o Brasil não deve ultrapassar o índice de 45% de cobertura de 0 (zero) a 3 (três) anos, ficando aquém do que estabelece a Meta 1 (um) do PNE (BRASIL, 2020).

Cabe sinalizar que nos PNE 2001-2010 e PNE 2014-2024, a educação é vislumbrada como meio para a superação das condições de pobreza, sua articulação com outras políticas sociais, como saúde, assistência social, moradia, trabalho e emprego, por exemplo, é reforçada. Essa tentativa de integração de ações envolvendo todos os entes da federação e a sociedade civil organizada não é algo novo, como percebemos nas orientações internacionais, quando se pensou nos desenhos e no conteúdo das políticas públicas, o que indica que as estratégias adotadas, com base na intersectorialidade, não têm alcançado resultados suficientes para alterar a fragmentação e, por vezes, a duplicidade de ações, cujo produto final é a manutenção da realidade que se tenta alterar. Essa articulação também consta no PNE 2014-2024 como importante estratégia para o enfrentamento da pobreza. Nele destaca-se a defesa de ações que possam garantir, especialmente, o acesso e a permanência na educação de estudantes oriundos das famílias beneficiárias dos programas de transferência de renda (BRASIL, 2014).

Tal assertiva pode ser evidenciada nos conteúdos dos Planos Plurianuais de Governo (PPA) no período de desenvolvimento do PNE (2001-2011/2011-2014). A Orientação Estratégica de Governo, do PPA 2004-2007 (aprovado pela Lei n. 10.933, de 11 de agosto de 2004), vislumbrou, como estratégia de desenvolvimento três megaobjetivos, quais sejam: inclusão social e redução das desigualdades sociais; crescimento com geração de emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais; promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia. Da mesma forma, o PPA 2008-2011 (aprovado pela Lei n. 11.653, de 7 abril de 2008) apresenta como maior desafio a aceleração do crescimento econômico com promoção da inclusão social e redução das desigualdades regionais, em três eixos: crescimento econômico; agenda social; educação de qualidade.

O PPA 2004-2007, em seu Anexo I, descreve o cenário educacional, informando da sua precariedade, tanto em termos de alcance como de qualidade. Entendemos que esse cenário foi decisivo no sentido da centralidade dada à educação no PPA 2008-2011 a partir do PDE. Portanto, ganhou destaque nos governos do período as estratégias de articulação entre as políticas de assistência social, saúde e educação como forma de desenvolvimento econômico e social, associados aos aspectos de combate à pobreza.

O Marco Legal da Primeira Infância (Lei n. 13.257/2016), do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)¹⁰⁵ se faz um importante indutor de políticas, haja vista que endossa as ações firmadas nos países acerca dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável de 2030, e a Rede de Ação para o Desenvolvimento da Primeira Infância, constituída pelo UNICEF, pelo Banco Mundial e pela Organização Mundial de Saúde, do Modelo de nutrição de cuidados/*Nurturing care model* (WORLD BANK GROUP, 2018), para incentivar os países a investir em programas intersetoriais.

A política embasa-se nos conceitos da neurociência e que a primeira infância é o período de responsabilidades parentais mais amplas, sendo que isso envolve práticas voltadas ao desenvolvimento humano futuro e econômico (BRASIL, 2016), necessidade de reajustar as legislações aportando-lhes os fundamentos oferecidos pelas pesquisas e experiências em nível mundial, como apresentado nas tendências e justificativas da agenda internacional intersetorial ao longo desta tese. Segundo esse modelo, os cuidados e a atenção com o desenvolvimento infantil devem incluir saúde, nutrição, cuidados responsivos, aprendizagem desde os primeiros anos de vida, proteção e segurança. Permite outras iniciativas de parcerias com instituições privadas, como ONGs, institutos e fundações, para crianças em idade escolar e, além disso, incentiva os Programas de apoio às famílias.

Além disso, o Marco Legal da Primeira Infância (BRASIL, 2016) a urgência de qualificar o docente de Educação Infantil tendo por estratégia da intersetorialidade na promoção do desenvolvimento integral e a prevenção e a proteção contra toda forma de violência contra a criança. Nesse sentido, a atuação do MEC na promoção da política formativa está relacionada ao atendimento da política do Ministério do Desenvolvimento Social, capacitando profissionais no atendimento das vias acima citadas, sejam elas públicas ou privadas.

¹⁰⁵ Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); altera os arts. 6º, 185, 304 e 318 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal).; acrescenta incisos ao art. 473 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; altera os arts. 1º, 3º, 4º e 5º da Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008; e acrescenta parágrafos ao art. 5º da Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012.

Por fim, o Quadro 27 apresenta as políticas e programas que têm por base a ECPI e que, de alguma forma, dão base ao direito à Educação Infantil no país e ao desenvolvimento da primeira infância, tendo por base a intersetorialidade em proteção, saúde e educação.

QUADRO 27– POLÍTICAS E PROGRAMAS DE ECPI: BRASIL

POLÍTICAS E PROGRAMAS/ANO	ÓRGÃO RESPONSÁVEL
Estratégia brasileira e brasileira saudáveis - Primeiros passos para o desenvolvimento nacional (EBBS) (2009)	Ministério da Saúde
Plano "Brasil sem miséria" (2011-2014)	Ministério do Desenvolvimento Social
Plano decenal para os direitos humanos da criança e do adolescente (2011)	Conselho Nacional da Criança e do Adolescente; Secretaria de Presidência de Direitos Humanos da República
Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção de Adolescentes (2011)	Ministério do Trabalho e Emprego; Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (CONAETI)
Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito da Criança e do Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária (2007-2015)	Presidência da República; Secretaria de Direitos Humanos (SEDH); Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA); Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Comissão Intersetorial Nacional para o Acompanhamento da Implementação do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito da Criança e do Adolescente à Coexistência Familiar e Comunitária ¹⁰⁶
Plano Nacional para a Primeira Infância (PNPI) 2010 - 2022 2020 - 2030 ¹⁰⁷	Presidência da República; Secretaria de Direitos Humanos (SEDH); Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), Fundação Bernard van Leer e Petrobras
Política Nacional de Educação Infantil para o Direito da Criança de 0 a 6 anos de idade até a Educação	Ministério da Educação
Programa "Brasil Carinhoso" (2012)	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério da Educação, Ministério da Saúde
Programa Criança Feliz (2016)	Ministério do Desenvolvimento Social
Programa da Família Brasileira Fortalecida (2004)	Ministério da Educação, UNICEF, Secretarias Estaduais e Municipais da Saúde, Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, Secretarias Estaduais e Municipais de Assistências Social.
Programa de transferência de renda Bolsa Família (2004)	Ministério do Desenvolvimento Social
Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (1995)	Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE), Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), Tribunal de Contas da União (TCU), Controladoria Geral da União (CGU) e Ministério Público.
Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (2004)	Ministério da Educação
Programa Primeira Infância Melhor (2003)	Rio Grande do Sul: Secretaria Estadual da Saúde, com apoio das secretarias da Cultura; da Educação; de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos e de Trabalho e Assistência Social., coordenadorias regionais da Saúde (CRS) e da Educação (CRE); Comitê Estadual para o Desenvolvimento Integral da Primeira Infância (Cedipi); Secretarias Municipais da Saúde, Assistência Social e Educação.

Fonte: elaborado pela autora, 2022..

¹⁰⁶ “DECRETO DE 11 DE OUTUBRO DE 2007. Institui a Comissão Nacional Intersetorial para acompanhamento da implementação do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, e dá outras providências” (BRASIL, 2007d).

¹⁰⁷ Elaborado pela Rede Nacional Primeira Infância, aprovado pelo CONANDA, em dezembro de 2010. Revisado e atualizado em 22 de outubro de 2020.

No Brasil, há uma série de documentos orientadores que direcionam a educação e a Educação Infantil em temas relacionados à qualidade, organização de convênios, infraestrutura escolar, modalidades educativas, dentre outros elementos¹⁰⁸. Observa-se que, ao mesmo tempo que se planejou e se organizou vários documentos normativos que legitimam o direito à Educação Infantil voltados para a ampliação do atendimento, sobretudo na escolarização obrigatória (4-5 anos), programas e planos estiveram na pauta dos PPAs e alinhados à pauta internacional. Para tanto, o atendimento educativo de base intersetorial, em programas complementares não-formais – em domicílios ou em outras instituições que não as escolares – se desenvolveu como uma das principais estratégias para o combate às desigualdades.

- Assimetrias e distanciamentos nas políticas de Brasil e Cuba

Alguns pontos precisam ser cotejados para desenvolver as análises da transferência da política entre Cuba e Brasil, haja vista as assimetrias contextuais que envolvem os países, mas que possuem entradas importantes quando tratamos da influência dos OM, sobretudo da ONU.

O primeiro é o índice populacional do Brasil e de Cuba. Enquanto a ilha possui 11,34 milhões de habitantes, segundo dados de 2018, o Brasil apresenta 211,8 milhões de habitantes, de acordo com o IBGE (2020). A taxa de mortalidade infantil em Cuba, segundo dados da Organização Mundial da Saúde (OMS), em 2015, para crianças abaixo de cinco anos de idade, foi de quatro para cada mil nascidos, sendo o menor índice da América, mantendo os índices até 2020. No Brasil, por sua vez, a taxa caiu de 62,9 em 1990 para 13,9 (UNICEF, 2020).

Outra questão redundante, mas fundamental, diz respeito ao regime econômico e social dos referidos países, a saber, entre capitalismo e socialismo. De forma geral, as políticas sociais desenvolvidas no socialismo têm como pretensão promover a igualdade e eliminar as desigualdades sociais. No capitalismo tem-se como fundamento a perspectiva de minimizar as desigualdades sociais e, com isso, promovem-se políticas sociais focalizadas e, por vezes, garantem-se direitos sociais mínimos. Freitas (2007) ressalta que, apesar das novas perspectivas institucionais brasileiras, o desenho das políticas sociais pauta-se por um modelo focalizado segundo o tipo e o grau de vulnerabilidade do público-alvo, em contraposição aos princípios universalistas que Cuba adota (FREITAS, 2007).

¹⁰⁸ Para saber mais, ver Bortot (2018).

Um ponto importante é acerca do trabalho da sociedade civil junto ao Estado, que reflete em todas as políticas sociais. A institucionalização, a qual se enraizou com a força do consenso na sociedade civil cubana da revolução, organizou novos coletivos populares, como os Comitês de Defesa da Revolução, a Federação de Mulheres Cubanas, a Associação Nacional de Pequenos Agricultores, que não substituíram a outra, cuja legitimidade foi revitalizada na mudança social, mas que dariam um novo sentido à participação popular. No Brasil, com a redemocratização, tem-se um cenário parecido de participação popular, mas, com a virada neoliberal e o alinhamento a pauta social-democrata, o protagonismo social volta-se às organizações do Terceiro Setor, em que, com a crise do Estado, este não é mais o responsável pela execução das políticas sociais, e ocorre o chamamento do mercado e da chamada sociedade civil sem fins lucrativos para a provisão e execução de serviços via empreendedorismo civil (GIDDENS, 2007).

A educação nos dois países é alicerçada por ideais políticos, sociais, econômicos e culturais (implícitos e explícitos) em seus documentos e está diretamente ligada ao modelo ideológico de cada grupo. Para além da diferença entre socialismo em Cuba e o capitalismo no Brasil, a educação tem várias diferenças: em Cuba a educação é formal e não-formal, ou seja, as modalidades não-formais, que é o caso da Educação Infantil, são válidas como atendimento educacional; enquanto no Brasil toda a educação é formal, para além disso não é possível contemplar o acesso ao direito à educação. Outro elemento que afeta a educação é o caráter de sociedade civil, que em Cuba é associado a movimentos sociais e associações sindicais e comunitárias na oferta da educativa não-formal e no Brasil há uma flexibilização que pode ocorrer via ONG e outras instituições ligadas ao Terceiro Setor.

Sob o manto do empreendedorismo civil e da responsabilidade social, há um movimento dos preceitos de Governança Global no Brasil de que melhorar a educação não se tem apenas o protagonismo do Estado como seu provedor, diferentemente de Cuba, que possui ensino gratuito subsidiado pelo Estado ao longo de toda trajetória acadêmica com base em um Sistema Nacional de Educação.

Logo, todo atendimento em Cuba é público e tem como única forma de financiamento os recursos advindos do Estado, ou seja, o ensino é função do Estado e de caráter universal e gratuito, cuja *Ley de Nacionalización general y gratuita de la enseñanza de Cuba* (1961) já destacava que a educação não poderia ser delegada ou transferida. No Brasil, em contrapartida, há atendimento público e privado, em Carta Magna brasileira de 1988 (artigo 19) expressa que o ensino é livre à iniciativa privada. Além disso, o Estado pode subsidiar as duas formas de

atendimento, desde que sejam instituições sem fins de lucros ou pela atual política do conveniamento, como se observa atualmente para a Educação Infantil.

Os principais fatores que elevam o desenvolvimento humano de Cuba são a longevidade e a educação. O índice de alfabetização é de 99,8% da população igual ou superior aos 15 anos (EDUCURED, 2021), havendo apenas 0,2% analfabetos, enquanto no Brasil o índice é de 93,2%, havendo 6,6% (PNAD, 2020)¹⁰⁹.

Cabe destacar que, a abertura comercial, as transformações no cenário internacional e as mudanças políticas internas específicas conduziram a ajustes e reorientações na política externa do Brasil e de Cuba. No caso brasileiro, depois da crise do estado desenvolvimentista e do ajuste neoliberal dos anos 1990, a ascensão de um bloco liderado pelo Partido dos Trabalhadores (PT) ao poder provocou ajustes, apesar das continuidades, na política interna e na projeção internacional do país. Dessa forma, na política externa foram implementadas, ainda que de forma suave, ações que se mantinham alinhadas às bandeiras históricas do partido, como a ênfase na integração regional, conduzidas, em grande medida, pela diplomacia presidencial exercida por Lula, então presidente (ALBUQUERQUE, 2007). Sendo assim, o Brasil procurou intensificar suas relações políticas e comerciais nos últimos anos com a América Latina, assumindo um papel ativo e destacado no continente e procurando projetar sua imagem internacionalmente.

No caso cubano, as transformações e os desafios gerados pelo desaparecimento do bloco soviético determinaram a dinâmica política do país nas últimas duas décadas, e uma série de transformações no cenário doméstico e em sua projeção internacional. Internamente, um conjunto de reformas foi empreendido procurando estancar a crise econômica e promover a recuperação do sistema produtivo. No cenário internacional, tais desafios levaram à necessidade de reorganização dos laços externos do país e a construção de novas parcerias para o desenvolvimento de seu comércio exterior, medidas que foram impulsionadas com a ascensão de Raúl Castro, em 2008, que tem procurado aprofundar as reformas internas e ampliar a diversificação de parceiros comerciais do país.

Sendo assim, foi aprimorado o Programa de Cooperação Técnica Brasil-Cuba, que se desenvolve desde 1997, compreendendo diversos órgãos governamentais. O programa atinge as áreas científicas, técnicas e tecnológicas em ações que compreendem agricultura, geologia, saúde, gestão bancária, vigilância sanitária e metrologia. No caso da saúde, trata-se de uma

¹⁰⁹ Lembrando que, em Cuba, o analfabetismo praticamente zerou um ano após o triunfo da revolução, que aconteceu em primeiro de janeiro de 1959.

cooperação de mão-dupla, já que Cuba é reconhecida pela ONU como um país modelo, desenvolvendo uma medicina com caráter humanista e com programas que atingem toda a população (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2015). Neste sentido, o desenvolvimento do Programa Mais Médicos do governo brasileiro, a partir de 2013, demonstrou que Cuba pode fornecer pessoal e conhecimento de forma a atingir amplas parcelas da população e, apesar das críticas, tem um impacto significativo na política pública brasileira.

No âmbito da cooperação e das relações diplomáticas, Cuba não é signatário dos organismos financeiros, apenas de alguns organismos vinculados a ONU, quais sejam: Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), ONU-Migração (OIM), ONU-Habitat, Pnud, UNESCO, UNFPA, ACNUR, UNICEF ONUDI, PMA e a OMS (ONU-CUBA, 2021)¹¹⁰. Já o Brasil é signatário do Banco Mundial, FMI e BID e demais organismos da ONU, com escritórios no Brasil: Centros de Informação da ONU (UNICs), FAO, FIDA, OIT, Organização Internacional para as Migrações (OIM), UIT, ACNUDH, OPAS/OMS, Cepal, PNUMA, ONU-Habitat, ONU Mulheres, UNAIDS, Pnud, UNDSS, UNESCO, UNFPA, ACNUR, UNICEF, UNIDO, UNDRR, UNODC, UNOPS, UNV, Programa Mundial de Alimentos (WFP), OMPI.

6.2 O PONTO DE PARTIDA: CARACTERIZAÇÃO E MEDIAÇÃO DA TRANSFERÊNCIA DO PROGRAMA CUBANO *EDUCA A TU HIJO*

Como visto no item 6.1.1, os altos índices de atendimento à Educação Infantil em Cuba devem-se a organização da centralidade das políticas sociais decorrentes da revolução ideológica e cultural nas últimas décadas (TINAJERO, 2010). Dentre os principais acontecimentos, destaca-se o lançamento do programa socioeducativo “*Educa a tu Hijo*” (1992). Apesar das dificuldades econômicas do Período Especial, em 1990, o governo cubano aumentou a porcentagem de seu produto interno bruto voltados à saúde e educação, ampliando os programas de prevenção e saúde, além de investir na universalização da Educação Infantil com o lançamento do Programa supracitado. Por meio desta e de outras iniciativas, Cuba não só reduziu o impacto inicial da crise no desenvolvimento infantil, mas melhorou todos os seus indicadores básicos do mesmo durante a década de 1990.

¹¹⁰ <https://cuba.un.org/es/about/un-entities-in-country>

Embora a educação pré-escolar não seja obrigatória em Cuba, serviços de educação de qualidade e gratuitos são acessíveis a todas as crianças e meninas de 0 (zero) a 6 (seis) anos, em modalidades formal e não-formal. Sobre a Educação Infantil, Trojan (2008) analisou:

A partir de 1961, foram criados os círculos infantis, onde se recebiam crianças desde 45 dias de nascidos até os cinco anos, com o propósito de propiciar a incorporação da mulher no trabalho. Nessa etapa, o trabalho esteve dirigido principalmente para a saúde e a nutrição das crianças, para o incremento do número de instituições e para a preparação do pessoal que trabalharia nesses centros. Na década de 1970, criou-se o Instituto de la Infancia, as Escuelas Formadoras de Educadoras e a Comisión de Educación de Padres. Durante os anos 1980, implantou-se o primeiro programa deste nível de ensino, a Educação Pré-escolar foi integrada ao Ministério de Educação como parte do Sistema e se criou a Licenciatura em Educação Pré-escolar (TROJAN, 2008, p. 63).

A partir de 1990, paralelamente ao aperfeiçoamento do ensino pré-escolar por vias institucionais, amplia-se, em nível federal, o Programa “*Educa a tu Hijo*”, para orientar a família das crianças que não frequentavam os Círculos Infantís, e, para sua operacionalização, o *Centro Latinoamericano de la Educación Preescolar* (CELEP) foi criado em 1998 para favorecer o intercambio de experiências, a investigação e qualificação docente (MINED, 2020).

O programa *Educa a Tu Hijo* é responsabilidade da *Dirección de Educación Pre-escolar* do *Ministerio de Educación*, além de intersetorialmente o Ministério trabalhar conjuntamente na organização com o *Grupo Técnico Nacional do Programa do Ministerio de Educación; Ministerio de Salud Pública; Ministerio de Cultura; Instituto Nacional de Deportes, Educación Física y Recreación*. Se caracteriza por oferecer condições pedagógicas para a educação das crianças pequenas no seio da família, desde o seu nascimento até o ingresso na escola, incluindo orientação para o período de gestação.

Por esse programa, os pais e parentes que se disponibilizam para cuidar e educar a criança recebem orientação pedagógica e psicológica, dirigida pela *Dirección de Educación Preescolar del Ministerio de Educación*, por meio de um programa de caráter interdisciplinar no âmbito da recreação, esporte, cultura etc. Para isso, as pessoas se dirigem a uma instituição local – escola, centro social, ou outra – e, enquanto recebem formação, as crianças participam de atividades educativas.

O objetivo do programa é tornar possível o nível máximo de desenvolvimento de cada criança nas áreas de comunicação emocional, inteligência, linguagem, desenvolvimento motor, formação de hábitos, saúde e nutrição. Para tanto, sua estratégia é capacitar as famílias a se tornarem agentes que estimulam o desenvolvimento de seus filhos (CUBA, 1992). Opera sob um modelo não-formal, intersetorial (educação, saúde, nutrição e proteção infantil) e

comunitário, atendendo quase 70% dos menores cubanos seis anos, incluindo mães grávidas. O programa baseia-se em três elementos essenciais, refletindo a mais ampla gama do sistema cubano de cuidados primários na infância: família, comunidade e intersetorialidade.

Além disso, integrou os conceitos da Convenção de Direitos da Criança, em termos de exigir o cumprimento do princípio da responsabilidade conjunta do Estado, sociedade civil e família. Desde a criação do Programa, o UNICEF desempenhou um papel fundamental na sua implementação, não apenas apoiando na publicação dos materiais, mas também por todo o processo de expansão, avaliação e acompanhamento de seu desenvolvimento (GÓMEZ, 2011).

Desde sua criação, em Cuba em 1992, o escritório do UNICEF assumiu o protagonismo em relação à Educação Infantil. Em relação ao *Educa a tu Hijo* 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). O Fundo se desdobrou 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, praticamente universalizou a Educação Infantil em Cuba.

Mesmo que em 1990 houvesse uma generalização do atendimento via educação não-formal, desde a década de 1980 experiências foram desenvolvidas com o *Educa a tu Hijo*. Assim, pode-se dividir o processo de generalização do programa em três etapas, a saber, 1983-1987: atendimento focalizado às crianças e famílias de áreas marginalizadas, sobretudo rurais sem acesso aos Círculos Infantis; 1987-1992: o estudo piloto do programa é aprofundado; a partir de 1992: se inicia a generalização do programa *Educa a tu Hijo*.

Em nível municipal, foram formados comitês locais coordenados pela Direção Municipal de Educação. Os grupos, compostos por representantes de diversos setores, ficaram encarregados de coordenar os esforços das organizações participantes e certificar-se de que os planos municipais foram consistentes e participativos. Mais uma vez, os resultados demonstraram o efeito positivo do programa no desenvolvimento das crianças e na formação das famílias para estimulá-las, um efeito que pode ser visto em todas as faixas etárias e em todas as áreas que envolvem a intersetorialidade. Os resultados também mostraram o potencial da atividade intersetorial na promoção de planos locais para o desenvolvimento infantil.

Como decorrência foi a consolidação do programa como modalidade de atendimento educacional, pela via não-formal, de caráter intersetorial e comunitário, e com a participação decisiva da família, cujo objetivo era alcançar o máximo desenvolvimento integral possível nas crianças de 0 (zero) a 6 (seis) anos. Segundo estudo do Mined, UNICEF e Celep (2003, p. 14):

Durante los años 1990-1992, tienen lugar acontecimientos importantes que favorecen el fortalecimiento del Programa. La Cumbre Mundial en Favor de la Infancia, en su Declaración, promueve la educación y el desarrollo infantil como elementos claves para el desarrollo de los países, reconoce la necesidad de establecer políticas y compromisos al más alto nivel a favor de los niños y niñas para garantizar sus derechos a la vida, a la protección y al desarrollo. Se firman los compromisos del Estado Cubano, recogidos en el Plan Nacional de Acción, entre cuyas metas se encuentra brindar atención educativa hasta 1996 al 50 % de la población infantil de 0 a 4 años, y al 70% en el año 2000, así como atender el 10 % de los niños y niñas de 5 años que no recibían los beneficios de esta educación. En 1992 se crea la Oficina de UNICEF en Cuba teniendo desde el principio una participación muy activa en la puesta en marcha del “Educa a tu Hijo” a escala nacional. Se apoya el diseño de los materiales y se acompaña todo el proceso de expansión y evaluación.

O apoio do UNICEF em Cuba promove, desde 1990, o desenvolvimento de projetos, e 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, 2020). Segundo o Mined (2020) “*La UNICEF declaró el Programa Educa a tu Hijo como un programa de éxito y aplicable en la región Latinoamericana*” (ECURED, 2020, *online*).

De acordo com o documento *Revisión nacional 2015 de la Educación para Todos I*, da UNESCO para Cuba (2015), tem havido uma colaboração sistemática do UNICEF “[...] *fundamentalmente dirigido a la edición de materiales, el aseguramiento de la capacitación tomando en consideración la amplia y diversa cantidad de personas a las que resulta necesario llegar y como apoyo a las investigacione*” (UNESCO, 2015, p. 15). Sobre isso, Gómez (2011), em estudo realizado para o UNICEF e OEI, demarcou o papel do Fundo Internacional no Programa Cubano:

La oficina de UNICEF desde su creación en Cuba en el año 1992, asumió una participación muy activa en la visualización de la brecha de atención educativa a la primera infancia cubana y por ello acompañó la puesta en marcha del “Educa a tu hijo” a escala nacional. Principalmente por la convicción de que un programa diseñado para garantizar un desarrollo integral en los primeros años de vida, requería centrarse en el apoyo y acompañamiento a la familia, en el seno de su comunidad y desde un enfoque intersectorial, donde los diferentes sectores del Estado garantizan oportunidades para el real cumplimiento de los derechos de las niñas y los niños pequeños. El programa “Educa a tu hijo” integraba perfectamente los conceptos de la Convención de los Derechos del Niño, en cuanto a requerir el cumplimiento del principio de corresponsabilidad del Estado, la sociedad civil y la familia. Desde sus inicios UNICEF jugó un 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. En los últimos años la oficina de país contribuyó a su divulgación y más recientemente, apoyó la edición de la monografía “La experiencia cubana en la atención integral al desarrollo infantil en edades tempranas” (GOMEZ, 2011, p. 8, grifos nossos).

Em 1992, o Escritório do UNICEF em Cuba encomendou à Sra. Martha Llanio e o Sr. Ramón León, especialistas em políticas públicas do Fundo em Cuba, de realizar uma avaliação externa do *Educa a tu Hijo*. No relatório de consulta, emitiram critérios positivos sobre o Programa, destacando uma aplicação incipiente, e ofereceram sugestões e recomendações que contribuíram para fortalecer sua ampla aplicação no país (GOMEZ, 2011). A partir disso, o UNICEF fomentou os materiais de apoio, conforme pode-se observar na Figura 12.

FIGURA 12 – MATERIAIS PUBLICADOS EM 1992-1993 DO PROGRAMA EDUCA A TU HIJO COM APOIO DO UNICEF



Fonte: acervo da autora, 2020.

Esses materiais são destinados às famílias e suas crianças, uma vez que a família desempenha um papel central no programa, constituindo-se em sua beneficiária direta ao ser assistida pela equipe técnica. Por sua vez, as famílias são diretamente responsáveis pelos resultados do programa, pois são elas as protagonistas da implementação do programa, via atividades de estímulo que incentivam o desenvolvimento de seus filhos.

O material de treinamento para o programa consistia em nove livretos *Educa a Tu Hijo*, livretos para pais (MARTÍNEZ; et al., 1992); e vários manuais para promotores e executores,

incluindo o Manual do promotor (MARTÍNEZ MENDOZA, 1994), e *Mamá, tú y yo en el grupo múltiple* (PÉREZ VALDÉZ, 1995).

Para que todo trabalho seja executado, o eixo fundamental é a intersetorialidade. O programa é baseado em uma rede de serviços de atendimento inicial para crianças existentes a nível da comunidade. Em cada nível existem grupos de coordenação encarregados do planejamento, design, implementação e acompanhamento do programa, composto por vários setores e organizações envolvidos no cuidado da população, crianças e famílias. O programa educacional é multidisciplinar e inclui atividades culturais e esportivas, a fim de alcançar o desenvolvimento integral da criança.

QUADRO 28 – ELEMENTOS DO PROGRAMA *EDUCA A TU HIJO*

PARTICIPAÇÃO DA FAMÍLIA E DA COMUNIDADE	PRÁTICAS DE DESENVOLVIMENTO INFANTIL	AÇÃO INTERSETORIAL
Participação familiar como agente de desenvolvimento infantil; Participação da comunidade, através de um grupo de gestão local, como espaço de coordenação intersetorial e apoio às famílias; Treinamento dos atores envolvidos	Início dos serviços do programa desde o nascimento ou no pré-natal; Prestação de um serviço abrangente de desenvolvimento infantil; Trabalho com pelo menos duas faixas etárias para dar ao grupo mais jovem um atendimento individualizado em casa	Participação conjunta dos setores de educação, saúde, cultura e outros, bem como de organizações de base; Formação de grupos de coordenação nos níveis nacional, provincial, municipal e local, compostos por representantes de diferentes setores; Desenho e implementação de planos de ação, diferentes níveis de operação do programa.

Fonte: adaptado pela autora de Tijanero (2010).

A estrutura organizacional e metodológica da implementação envolve grupos de coordenação intersetorial em diferentes níveis da divisão político-administrativa do país (nacional, provincial, municipal e comunitária). Embora estejam sob a coordenação de MINED, esses grupos são compostos por todas as organizações e setores envolvidos no programa: saúde, nutrição, desenvolvimento social, justiça, cultura esporte, serviço social, prevenção, rádio e televisão, organizações populares (Federação Nacional das Mulheres Cubanas, Comitês de Defesa da Revolução, a Associação Nacional de Pequenos Agricultores e associações de estudantes), organizações de base e Assembleias de Poder Popular, centros de pesquisa (Instituto Pedagógico Latinoamericano y Caribeño (IPLAC)¹¹¹ e CELEP) e universidades. Para atingir essa organização, três estágios marcaram o processo de implementação em nível nacional apresentados no Quadro 28.

¹¹¹ Subsidiada pelo Ministério da Educação cubana, é uma universidade de cátedra da UNESCO em Ciências da Educação. Entre os objetivos do IPLAC, um deles é promover o diálogo e compartilhar experiências educacionais em nível regional.

QUADRO 29 – ESTÁGIOS-CHAVE NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA *EDUCA A TU HIJO*

ETAPAS	DETALHAMENTO
1992-1994	Transição da pesquisa para a implementação em larga escala. A rápida implementação em nível nacional levou a desvios da base metodológica e conceitual do programa, como a ênfase na criança sem participação familiar e limitada participação intersetorial.
1994-1999	Transformação dos processos de implementação para adequação ao conceito inicial. Grupos coordenadores foram criados para estabelecer uma entidade intersetorial responsável pela implementação do programa em cada nível. Foi promovida e consolidada a participação regular das diferentes organizações e incentivada a participação voluntária de promotores e facilitadores de outros setores que não a educação. As creches foram reconhecidas como centros de formação, fortalecendo a articulação entre as duas modalidades educacionais. A família veio para ocupar o centro do show. Atenção às gestantes foi incluída. Reconhecimentos foram incorporados aos voluntários da comunidade a fim de incentivar sua participação no programa, seja para sensibilizar a comunidade, encontrar espaços para realizar sessões de grupo, servir como promotores ou facilitadores, ou informar as famílias sobre o programa. A implantação foi estendida.
1999-2008	Consolidação, melhoria da qualidade e ampliação da abordagem preventiva. O enfoque intersetorial se consolidou para passar da participação de diferentes organizações à unidade de ação, de grupos de coordenação intersetorial a uma concepção intersetorial de todo o programa e de todos os seus processos. A atenção às crianças ao atendimento educacional especializado foi reforçada, com a incorporação de profissionais de educação especial ao programa. A qualidade foi aprimorada com a inclusão de promotores formados em educação pré-escolar, que atuam em período integral no programa em cada conselho popular. O programa foi estendido a outros contextos específicos, como o sistema prisional.

Fonte: adaptado pela autora de Tijanero (2010).

Após a sua consolidação em 2008, além das crianças e famílias já atendidas, o escopo do Programa passou a atender: crianças com necessidades educacionais especiais, crianças submetidas a internações hospitalares prolongadas ou doenças de risco (com preparação da equipe médica para que sejam executores e possam trabalhar orientando para famílias); implementação em prisões para mulheres e homens (ECURED, 2020).

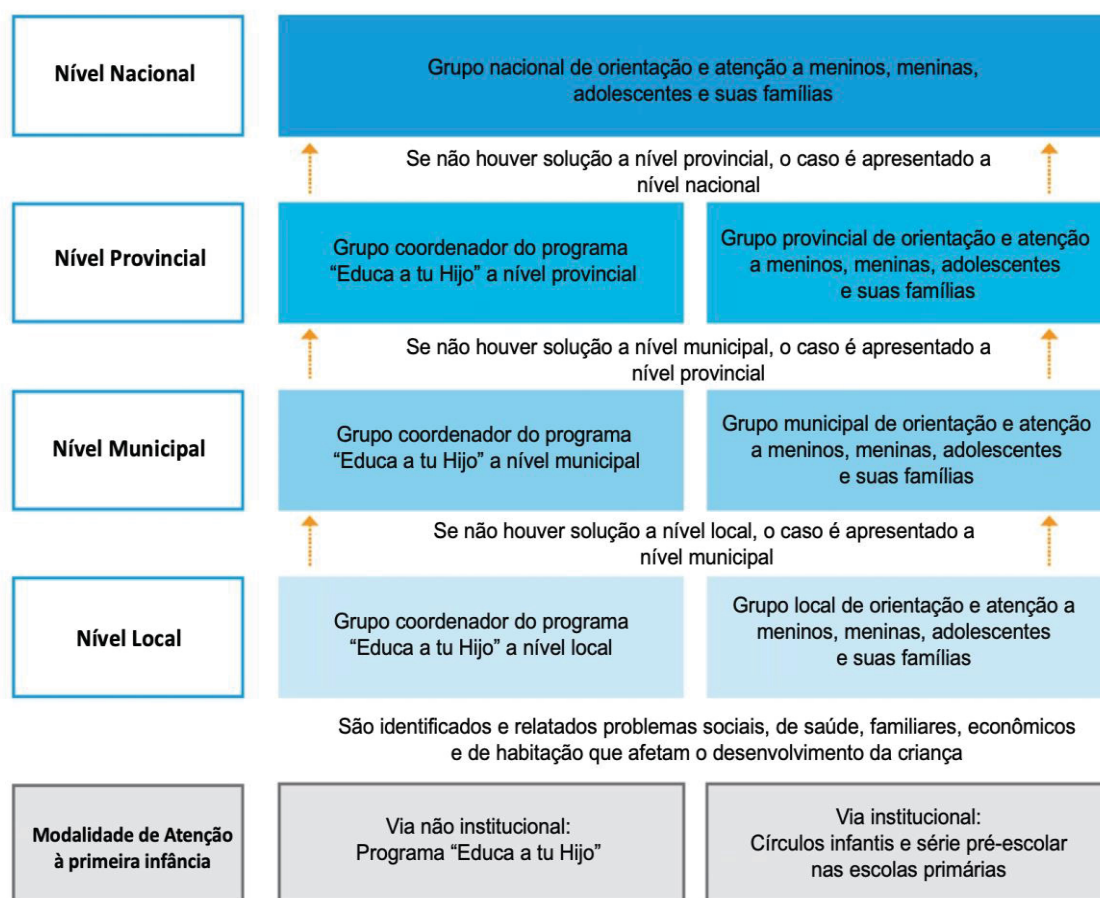
O papel do Ministério da Educação é formar, fortalecer e orientar as equipes intersetoriais. O treinamento foi oferecido nos níveis nacional, provincial, municipal e local para os executores e membros dos grupos de coordenação. Os conteúdos da formação, que variaram de acordo com as necessidades e experiências dos que a receberam, incluíram princípios básicos do desenvolvimento infantil e outras áreas de interesse dos participantes. Promotores, professores de creches, professores universitários e institutos pedagógicos, Médicos de família e especialistas de diversas áreas participaram da capacitação como instrutores e também atenderam a grupos locais de aprimoramento de planos locais de educação e desenvolvimento infantil. O período de treinamento inicial durou aproximadamente um ano (GÓMEZ; BURKE; DOMÍNGUEZ, et al., 2005).

Já o Grupo de Coordenação Nacional Intersetorial é o responsável pela interlocução e organização de planos anuais com estratégias de ação do programa, e é o responsável pelo

diálogo com os grupos coordenadores à nível local, quais sejam: grupos de níveis provincial e municipal, cuja estratégia nacional para especificidade territorial e de implementação é controlada; grupos de nível local, que são responsáveis pela implementação do plano, seleção e treinamento de promotores facilitadores e a disseminação do Programa. O Grupo Coordenador para este nível é liderado por um representante do conselho popular, assessorado pelo promotor da educação.

O *Educa a tu Hijo* além de atuar nas questões educacionais, ocupa-se, igualmente, da prevenção da mortalidade infantil e da orientação familiar. A universalização da educação pré-escolar em Cuba é essencialmente uma ação preventiva, dado seu potencial significativo para compensar disparidades entre crianças diferentes e suas famílias, especialmente a maioria menos favorecida. Educação pré-escolar também facilita a detecção precoce de problemas de desenvolvimento na criança ou influências negativas no ambiente familiar (LAIRE, 2016; GOMEZ, 2011). Assim, para Laire (2016) o programa não-formal tem uma função preventiva, pois com ele alcançou-se a universalização do atendimento da Educação Infantil, além de orientar as famílias, desde a gestação, para a educação e os cuidados das crianças.

FIGURA 13 – SISTEMA DE PREVENÇÃO EM CUBA: MODALIDADE DE ATENÇÃO À PRIMEIRA INFÂNCIA EM CUBA



Fonte: elaborado pela autora a partir de Ecured (2020).

A constituição dos grupos coordenadores envolve um processo em que os seus membros analisam, compreendem, decidem e assumem as funções que lhes cabem e, a partir disso, procedem à concepção do plano de ação. O desenho do plano de ação é a primeira tarefa do grupo coordenador intersetorial na capacitação dos grupos locais, a organização das modalidades de atendimento, a divulgação, reconhecimento e/ou incentivo aos colaboradores envolvidos, bem como o acompanhamento e avaliação da sua implementação na prática (GOMEZ, 2011).

A partir das formações dos grupos coordenadores, o programa é executado em nível local, por promotores (educadores, professores e médicos) que assumem a responsabilidade de treinar implementadores de programas e servir como contato do grupo coordenador na concepção do plano de ação no território, executores (educadores, professores, assistentes pedagógicos, médicos, enfermeiras, instrutores de esportes, artistas culturais, aposentados, estudantes e funcionário voluntário da comunidade), que se encarregam de trabalhar

diretamente com as famílias. Laire (2016) esclarece sobre cada função dos grupos coordenadores e níveis de atuação da implementação do Programa Educa a Tu Hijo:

- *El Grupo Coordinador Nacional, conformado por las más altas autoridades de cada organización involucrada, diseña la estrategia nacional de implementación y coordina las campañas de promoción.*
- *A nivel provincial y municipal, se ajusta la estrategia nacional a las especificidades territoriales y se controla la implementación.*
- *El nivel local se encarga de la implementación del plan, la selección y capacitación de promotores y facilitadores, y la divulgación del programa. El Grupo Coordinador a este nivel es dirigido por un representante del consejo popular, asesorado por la promotora de educación (LAIRE, 2016, p. 29).*

Os promotores e executores, burocratas de nível de rua por serem os agentes de implementação (LOTTA, 2010; 2014), implementam a política na prática direta com as crianças e suas famílias e trabalham conjuntamente com o grupo coordenador local, no aprimoramento de planos locais de educação e desenvolvimento infantil. Os principais executores são “*especialmente, los de los niveles comunitarios (Consejos Populares)*” (GÓMEZ; MORAN; BELTRAN; FERREIRO, 2011, p. 17).

Para realizar esse trabalho, os promotores e executores têm por base os manuais desenvolvidos pelo Mined, que envolvem: 1) *Teoría e práctica de caminos não-formais*, que contém orientações para a organização do trabalho do grupo coordenador, promotores e executores em seu raio de ação; 2) *Condições para o desenvolvimento de crianças em idade pré-escolar e precoce*, que resume um conjunto de ideias básicas sobre o desenvolvimento da criança durante os primeiros anos de vida e o papel que o adulto deve desempenhar para estimulá-la; 3) *Sobre saúde*, que contém explicações simples e acessíveis sobre cuidados de saúde infantil, higiene da alimentação e a importância da nutrição adequada nas primeiras idades; 4) *Técnicas de trabalho comunitário*, que oferece sugestões sobre formas e técnicas de trabalho comunitário; 5) *Elaboração de mídias e brinquedos a baixo custo*, com diretrizes para promotores, executores, família e outros agentes educacionais da comunidade sobre as formas, procedimentos e materiais para fazer brinquedos e outros materiais didáticos de baixo custo que podem ser utilizados para a realização das atividades.

Atualmente, o Programa é generalizado e disponível em todas as comunidades cubanas, trabalhando com duas faixas etárias de 0-2 e 2-6 anos. O grupo de 0-2 anos recebe visitas domiciliares e seus bons resultados advém da atividade descentralizada, porém, é pré orientada igualmente para as ações locais. Contudo, o seu reconhecimento internacional como prática exitosa, para além do seu largo atendimento, se dá pelo bom *Diagnóstico do desenvolvimento e preparação das crianças antes de entrar na escola primária* (LAIRE, 2016).

Em Cuba, antes de entrar na escola primária, todas as crianças são avaliadas quanto ao nível de desenvolvimento da linguagem e habilidades motoras finas, percepção, construção de pensamento e relações afetivas com outras crianças e adultos. O professor da pré-escola e o futuro professor do primeiro ano participam conjuntamente da avaliação. O objetivo é traçar um perfil de desenvolvimento de cada criança a fim de identificar estratégias educacionais que facilitem a transição da criança para a escola e garantam a continuidade do aprendizado. Os perfis individuais são combinados para criar um perfil de grupo de crianças que estarão na mesma classe da primeira série.

Essas avaliações examinam o desenvolvimento cognitivo, motor, de linguagem e socioafetivo, a capacidade das famílias de atuarem como agentes estimuladores para seus filhos, o envolvimento da comunidade e a preparação de grupos coordenadores locais para liderar as atividades. Tijanero (2010) esclarece que a qualidade do programa de saúde combinada com a qualidade do sistema de ensino fundamental parece ser a melhor explicação para a vantagem acadêmica evidenciada pelas crianças cubanas.

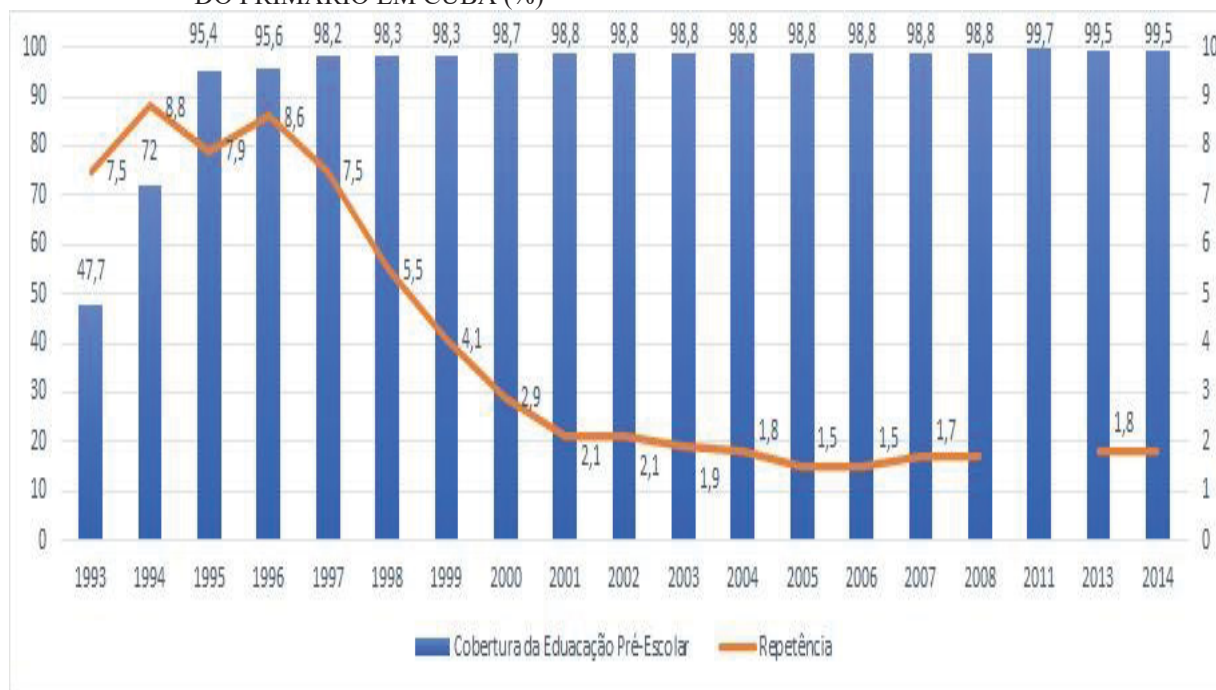
Desde a década de 1980, as policlínicas e os médicos de família oferecem cuidados de desenvolvimento e serviços de saúde preventiva a mães grávidas e crianças pequenas, e a qualidade da educação primária e secundária melhorou consideravelmente. A associação entre a qualidade dos programas de saúde (taxa de mortalidade em menores de cinco anos) e o desempenho acadêmico em testes de linguagem na quarta série. Cuba obteve os melhores resultados em desempenho acadêmico e a menor taxa de mortalidade em menores de cinco anos (TIJANERO, 2010, p. 29, tradução livre).

Isso pode ser exemplificado com a queda das taxas de repetência nos anos iniciais do ensino primário em Cuba. Com a expansão do *Educa a tu Hijo*, a partir de 1992, o número de crianças que repetiram a segunda série caiu 7,5% em 1992-1993 para 1,8% em 2013-2014 a partir de um estudo longitudinal, demonstrado no gráfico da Figura 14. Além disso, o estudo demonstrou desempenho consistentemente nas terceira e sexta séries do ensino fundamental nas disciplinas de matemática, linguagem e ciências naturais (LABORATORIO LATINOAMERICANO DE EVALUACIÓN DE CALIDAD EN LA EDUCACIÓN, 1998, 2008; 2019)¹¹². Mustard (2010) argumenta que esse bom desempenho também pode ser

¹¹² Estudo intitulado *Evaluación de la Calidad de la Educación en América Latina*, do Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) vinculado a UNESCO/Orealc, para cumprir os ODM e ODS, sobretudo a "garantir uma educação inclusiva, equitativa e de qualidade e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos" (ODS, 2014, objetivo 4). Participam do estudo: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Uruguai, além do Estado de Nuevo León (México).

atribuído ao atendimento médico de alta qualidade que crianças e mulheres grávidas recebem via comunidade.

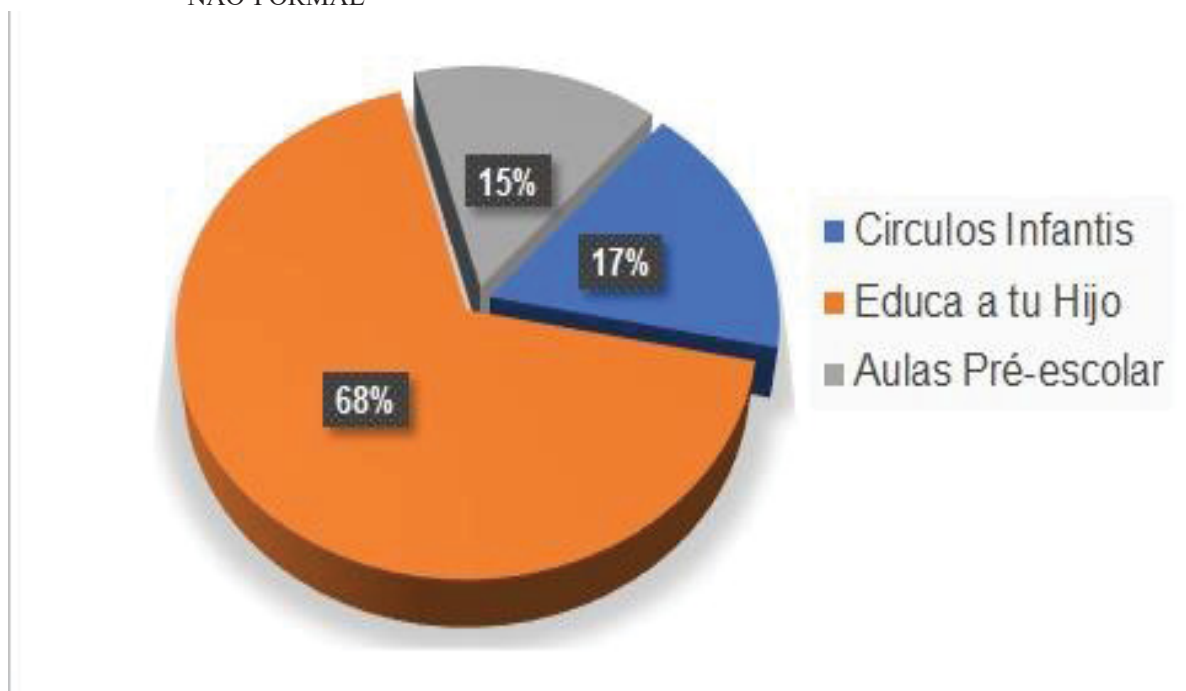
FIGURA 14 – COBERTURA DA EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR E A REPETÊNCIA NA SEGUNDA SÉRIE DO PRIMÁRIO EM CUBA (%)



Fonte: elaborado pela autora partir dos estudos do *Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación*, 2022.

Em termos de acesso, as estatísticas indicam que Cuba garante o direito à educação para todas as crianças (conforme consagrado no artigo 28 Constituição Cubana de 1963), tendo alcançado a escolaridade universal no que concerne à pré-escola, com 99,5% de crianças menores de 6 (seis) anos integradas no sistema educacional nas modalidades institucionais ou não-institucionais. Entre as crianças de 0 (zero) a 6 (seis) anos que recebem a Educação pré-escolar, 17% estão nos Círculos Infantis, 15% frequentam a pré-escola, 67% participam do *Educa a Tu Hijo*. Desse montante, 68% das áreas urbanas e 32,3% das áreas rurais (CUBA, 2015).

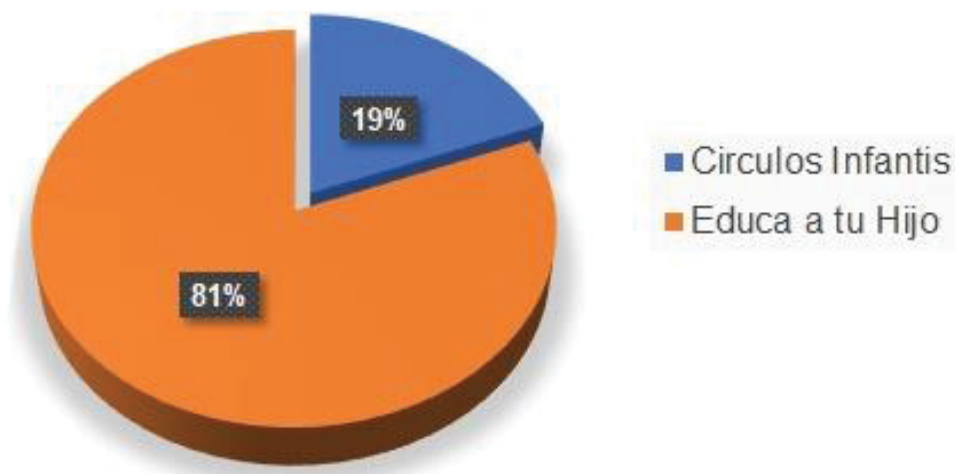
FIGURA 15 – COBERTURA PRÉ-ESCOLAR EM CUBA (0-6 ANOS) EM MODALIDADES FORMAL E NÃO-FORMAL



Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados oficiais disponíveis até 2011 (2020).

Na faixa etária de 0 (zero) a 5 (cinco) anos, o atendimento educacional é prestado a 584.020 meninos e meninas, o que representa 99,4% do total da população nessas idades. Desse total, 108.962 crianças (18,4%) estão sendo educados em Círculos Infantis e 475.058 (81,3%) no programa *Educa a tu Hijo*. Já as crianças de 5 (cinco) a 6 (seis) anos, cerca de 99,9% da população infantil, ou seja, aproximadamente 133.842 crianças nessas idades; sendo sua maioria (108.079) em salas de *Preescolar* alocadas nas *Escuelas Primarias* do ensino fundamental e 20.849 em Círculos Infantis; e, para além do *Educa a tu Hijo*, é oferecido atendimento educacional a 4.914 crianças que vivem em áreas montanhosas de difícil acesso (ECURED, 2020).

FIGURA 16 – COBERTURA EDUCACIONAL DE ZERO A CINCO ANOS EM CUBA MODALIDADE FORMAL E NÃO-FORMAL



Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados oficiais disponíveis até 2011 (2020).

Esses números evidenciam que o programa em análise desempenhou um papel decisivo para alcançar a universalização da Educação Infantil em Cuba. Segundo o Mined, UNICEF e Celep (2003) outros motivos que explicam o incentivo e alto nível de cobertura do programa são:

1. O impacto que os cuidados desde a mais tenra idade têm no desenvolvimento posterior do ser humano.
2. O enorme potencial que a família representa para a educação dos filhos, principalmente nessas idades.
3. O não aumento das instituições infantis em decorrência das difíceis condições econômicas do país a partir dos anos 90.
4. A prorrogação da licença maternidade remunerada, que permite à mãe trabalhadora cuidar do filho em casa até um ano de idade.
5. A existência de áreas rurais e de montanha onde vivem famílias com meninos e meninas dessas idades, longe de instituições infantis (MINED; UNICEF; CELEP, 2003, p. 29, tradução livre).

Apreende-se que o *Educa a tu Hijo* opera em dois níveis: o primeiro, como programa social que sensibiliza e envolve toda a sociedade, em torno do significado dos primeiros anos de vida e da necessidade de sua atenção integral e como programa educativo que, por meio do preparo da família, promova o desenvolvimento integral de meninos e meninas de 0 (zero) a 6 (seis) anos.

Além disso, a avaliação sistemática do atendimento do programa é realizada pelos promotores e executores durante suas visitas periódicas. Os objetivos são: avaliar a capacidade da família em estimular o desenvolvimento infantil; avaliar o desenvolvimento das crianças; buscar o envolvimento das famílias na avaliação para alcançar aprendizagem adicional. Assim,

a avaliação sistemática fornece informações importantes sobre o progresso das crianças e suas famílias e o trabalho de promotores e executores. Sobre isso, Gomez, Moran, Beltra e Ferreira (2011b) esclarecem que a estratégia geral das ações de monitoramento e avaliação inclui:

As crianças, cujo desenvolvimento é a meta mais importante perseguida; às famílias, que recebem os benefícios do Programa em termos, fundamentalmente, de sua preparação; aos principais agentes das comunidades, pelo nível de participação e apoio que prestam; aos diversos recursos humanos que formam quem realiza o trabalho de orientação e preparação das famílias e quem executa diretamente o Programa, bem como aos representantes das diferentes organizações e instituições, pelas suas contribuições específicas e pelos seus níveis de coordenação na projeção, execução e avaliação das ações planejadas. O acompanhamento é feito uma vez por mês, aproximadamente, por meio de visitas às residências, durante as quais a família é observada no processo de estímulo ao desenvolvimento de seus filhos e filhas, para o qual são solicitados, por exemplo, para realizar algumas das últimas atividades que lhes foram orientadas. Dessa forma, é possível avaliar sua preparação e as conquistas alcançadas por meninos e meninas em seu desenvolvimento. Também são realizadas avaliações sistemáticas a cada três meses, por meio da aplicação dos indicadores que constam nas brochuras de orientação do programa, pelas próprias famílias, pelos órgãos executores, promotores e alguns membros dos Grupos Coordenadores, em especial os dos níveis de comunidade (Conselhos Populares) (GOMEZ, et al., 2011, p. 17, tradução livre).

A mobilização e articulação social permanente e ascendente é característica forte no programa *Educa a tu Hijo*. A relação política da sociedade civil com o regime socialista cubano, contrapondo-se a sociedade civil dos pós-modernos como espaço da fragmentação e da diferença, caracteriza-se como forte e organizada aos objetivos da revolução, diferentemente da “questão social” de mercantilização como se tem no capitalismo. A base comunitária da sociedade civil não visa lucro, e, segundo Arboleya (2015) a sociedade civil se estruturou em simbiose com o Estado revolucionário, depositário do poder popular, por conseguinte não faz sentido apresentar essas organizações como independentes do estado cubano para legitimá-las segundo os padrões ocidentais. Essas instituições fazem parte do poder político e a ele buscam se integrar.

Outra questão importante acerca do êxito do programa é o sistema político estável, que criou planos estratégicos de desenvolvimento infantil de longo prazo e financiamento sustentado de políticas e programas sociais nas áreas de saúde e educação. O *Educa a tu Hijo* iniciou-se como programa piloto e, à medida que foi se ampliando, ganhou status de política de Estado, ou seja, integrou a agenda de políticas permanentes do Governo, com o estabelecimento de metas e objetivos com crescente ampliação e, além disso, tornou-se uma forma de atendimento a educação de 0 (zero) a 6 (seis) anos. Portanto, integra o conjunto de políticas educacionais permanentes, e isso incide sobre o alto nível de coordenação entre Educação Infantil formal e não-formal, bem como a linearidade nos programas de Educação Infantil.

6.3 ABRINDO A CAIXA DA GOVERNANÇA GLOBAL VIA TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS: ANÁLISE DOS CASOS BRASILEIROS

Por todos os dados apresentados sobre o exponencial alcance do Programa no sistema cubano, OM e pesquisadores filiados a fundações empresariais disseminaram e incentivaram a transferência do Programa não-formal intersetorial de Cuba como possibilidade de mudança da realidade local com práticas que deram certo em outros locais.

Devido ao evidente sucesso do Programa e seu reconhecimento internacional, o Escritório Regional do UNICEF para a América Latina e o Caribe e a UNESCO/Oreale mediarão e sistematizaram as diversas experiências de implementação de programas educacionais não-institucionais de atenção à primeira infância inspirados no modelo cubano (GÓMEZ, 2011), permitindo a formação de uma cultura de aconselhamento. Um dos seus territórios de transferência foi o Brasil, atuando nos níveis nacional e local. Portanto, a origem da transferência incide de um programa nacional mediado entre nações pela UNESCO, UNICEF e Celep.

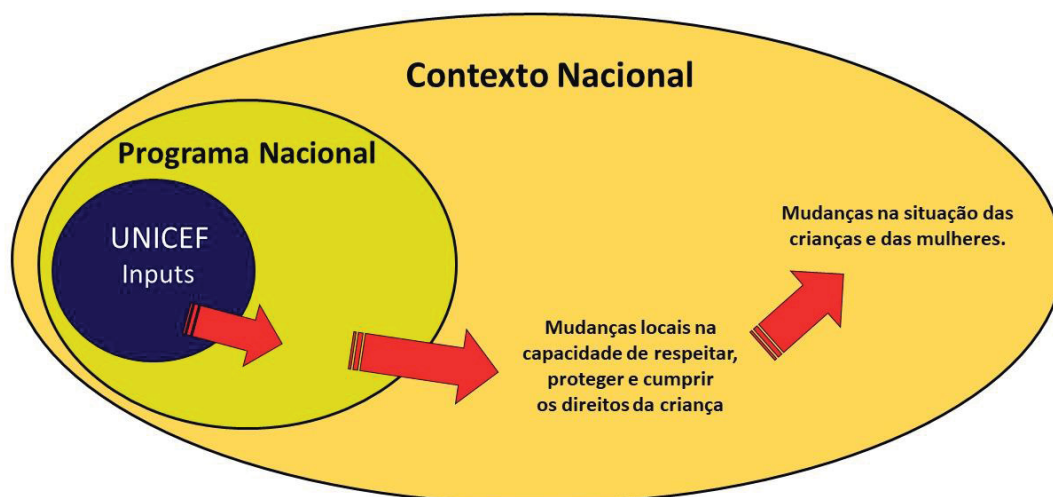
Ocorreu, inicialmente, a cooperação triangular de transferência, na qual agências internacionais, agências de pesquisa e Governos atuam como “intermediários” para a “transferência de melhores práticas” entre os países em desenvolvimento no contexto da neoliberalização. Assim, as arenas transnacionais propiciaram ambiente dos OM como facilitadores, com a concentração em replicar experiências positivas dos países desenvolvidos para aqueles em desenvolvimento, para enfrentar problemas semelhantes ou não (SÁ; SILVA, 2009).

Os Organismos Multilaterais globais e também os regionais a eles articulados, atuaram em variados temas e naqueles que compartilham os mesmos objetivos e interesses, além de convergir e defender políticas e programas particulares por meio de ações diferentes. Além disso, como visto nas seções anteriores, difundem e promovem espaços de compartilhamento de experiências e melhores práticas, e somado as redes sociais e comunidades epistêmicas, podem motivar e mediar transferências de *modelos e processos* (DOLOWTIZ; MARSH, 2000).

Nesse cenário, OM disseminaram soluções políticas específicas. Dentro do campo da governança educacional global, a capacidade dos organismos em definir as prioridades e objetivos da mudança educacional esteve presente na motivação de transferir políticas, bem como os principais problemas que os sistemas educacionais devem tentar abordar. Assim, influenciar e enquadrar a política de educação global (VERGER, 2019) foi uma das principais estratégias que integram as motivações do UNICEF em transferir a política cubana.

O próprio UNICEF, no documento do *Programme policy and procedure manual programme operations/ Política de programas e manual de procedimentos operações de programas* (UNICEF, 2007), demonstrou como o Fundo organiza a sua influência no movimento de políticas para outros contextos, apresentado pela Figura 17.

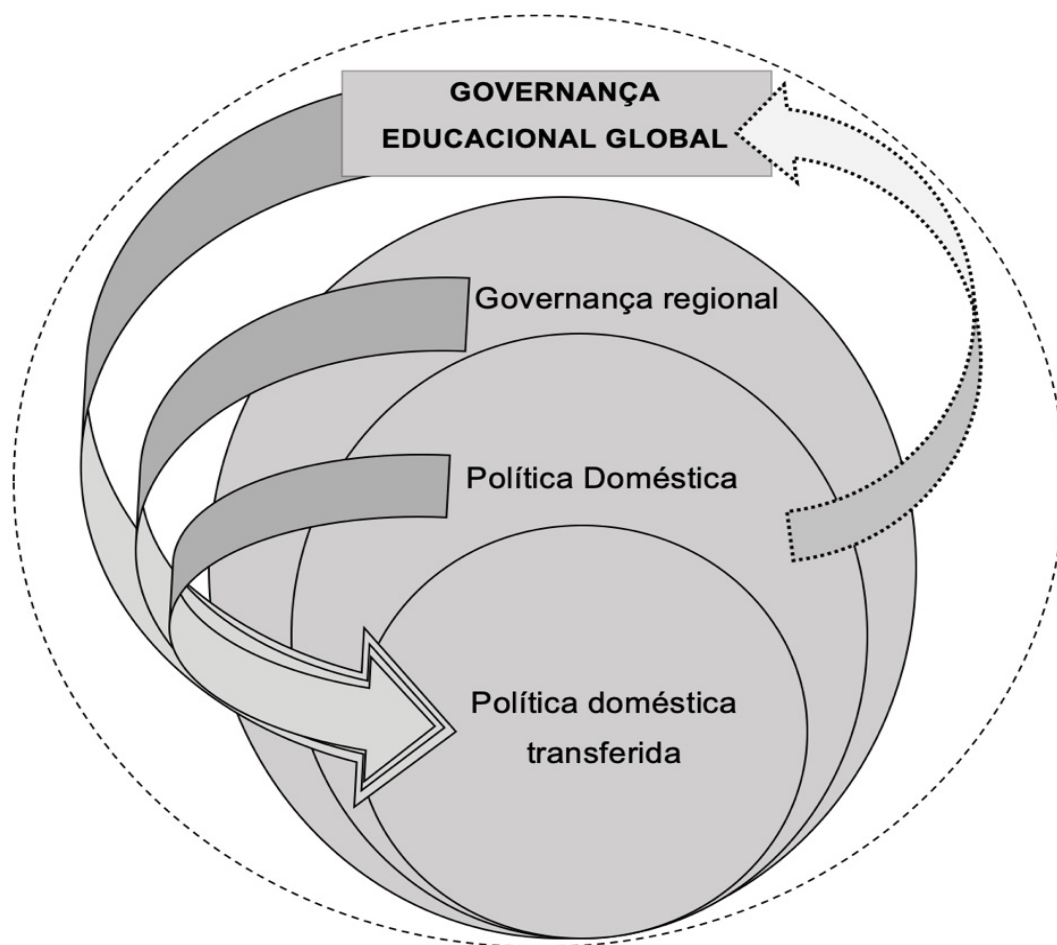
FIGURA 17 - MOVIMENTO DE DIFUSÃO E TRANSFERÊNCIA PELO UNICEF



Fonte: Traduzido pela autora de UNICEF (2007, p. 21).

Por *Inputs*, o glossário do documento descreve recursos “Recursos humanos, financeiros e materiais, tecnológicos ou de informação, mobilizados para uma atividade” (UNICEF, 2007, p. 21, tradução livre). A partir disso e de toda a discussão do movimento da transferência, observa-se que a mediação se faz de um tipo novo, pelo qual a política vai do local ao global e posteriormente do global, pelos agentes de mediação, a outros locais, tornando-se práticas domésticas transferidas. Nesse sentido, UNICEF e UNESCO atuaram como facilitadores de transferências de boas práticas entre Estados, mobilizando uma rede de sujeitos como já vimos e, ao mesmo tempo, sendo produtor da política recontextualizada no Brasil. A Figura 18 evidencia esse movimento, dentro da Governança Global (dos OM) e regional (dos OM e Estados).

FIGURA 18 – MOVIMENTO DA TRANSFERÊNCIA DA POLÍTICA INTERSETORIAL ENTRE CUBA E BRASIL



Fonte: elaborado pela autora, 2022.

O movimento da transferência apresentado pela Figura 18, envolve o fenômeno a difusão e circulação de transferência (PORTO DE OLIVEIRA; PIMENTA DE FARIA, 2017). O movimento vai do local (Cuba) ao global (OM) e retorna a outros locais (como o Brasil), tornando-se práticas domésticas transferidas. A arena da governança regional buscou legitimar a política como exitosa, o que justificou programas voltados a sanar problemas de atendimento à educação das crianças e suas famílias, a proteção social e a pobreza como eficientes e eficazes. Além disso, ao acordar a pauta relativa à educação para a infância, UNICEF e UNESCO, não somente atuaram como agentes de difusão na governança, mas também como mediadores, planejadores, financiadores e consultores na *transferência de políticas*, ou seja, enquanto “embaixadores de políticas públicas”, “redes de mediadores” e “agentes das transferências” (CONSTANTINE; SHANKLAND, 2017, p. 104).

Os OM foram executores de programas governamentais, prestaram assistência técnica financeira, como foi o caso do UNICEF e da UNESCO no Brasil. Destacam-se dois programas como expressão da estratégia de transferência de política aos moldes do programa cubano, para atender a agenda de cooperação internacional: um adotado nacionalmente, denominado Programa Família Brasileira Fortalecida; outro, em nível estadual, criado e implementado pelo governo do Rio Grande do Sul - o Programa Primeira Infância Melhor (PIM) -, este último como experiência de sucesso pelo BID (2016). Os programas transferidos, por sua vez, passam pelo eixo de condicionalidade dos acordos internacionais assumidos e da internacionalização de modelos e boas práticas de políticas intersetoriais e intergerenciais.

6.3.1 Caracterização dos programas FBF e PIM

O Programa da Família Brasileira Fortalecida (PFBF), aos moldes do programa cubano, tem por objetivo formar educadores – agentes comunitários de saúde, professores e líderes comunitários – para intervirem nas famílias, definindo conteúdos veiculados em um kit de álbuns seriados (UNICEF, 2004). Os álbuns possuem ilustrações pedagógicas em uma sequência que leva em conta cada período de desenvolvimento etário da criança até os seis anos e, também, as mulheres gestantes, pensando no Desenvolvimento da Primeira Infância (UNICEF, 2011).

A estratégia consistia em trazer os municípios e a família como foco principal da pauta; contemplar a intersectorialidade e focalizar as ações no desenvolvimento infantil, principalmente nos primeiros anos de vida, fortalecendo a sobrevivência, desenvolvimento, participação e proteção. Em 2002, o UNICEF reuniu 164 instituições e especialistas para definir qual seria a melhor maneira de trabalhar no Brasil. Essas instituições afirmaram que o melhor seria trabalhar em cada município e fortalecer as famílias sob o enfoque de direitos. Assim, em 2003, decidiu-se construir um material destinado ao fortalecimento das competências familiares, já que há poucos materiais com esse fim.

O material didático Kit Família Brasileira Fortalecida é destinado às instituições de Educação Infantil, tanto para o trabalho dessas junto às famílias quanto para a formação continuada dos professores, assessorado tecnicamente pelo UNICEF e custeado pelo Projeto de Cooperação Técnica Internacional UNESCO 914BRA1095 – Educação e Aprendizagem, quando alocado no MEC em 2005. Segundo dados do Tribunal de Contas da União (2009) – TC 023.389/2007-1, o valor da cooperação técnica entre UNESCO e SEB/MEC, com vigência

de 12/12/2003 a 31/12/2008, com valor pactuado de R\$ 2.201.000,04, inicialmente, para R\$ 11.534.462,61 em 2008 via Agência Brasileira de Cooperação (ABC).

Para tanto, a formação de professores e demais gestores é orientada por meio de Kits, que se tornaram o conteúdo dos programas. Aos moldes do programa cubano, o PFBF utiliza uma coleção de cinco álbuns educativos, denominado Kit Família Brasileira Fortalecida, com ilustrações pedagógicas e numa sequência que leva em conta cada período de desenvolvimento etário da criança até os seis anos e também as mulheres gestantes, pensando no Desenvolvimento da Primeira Infância (UNICEF, 2011). O Programa cubano atende a pauta global para a infância e, nesse sentido, foi recontextualizado pelo UNICEF e foi o seu propositor/organizador junto ao governo federal brasileiro.

Com o intuito de subsidiar os sistemas de ensino a garantir que a ação da educação seja complementar à da família, foi estabelecida uma parceria com o Fundo, para a reprodução e distribuição do referido kit. O foco do Programa Família Brasileira Fortalecida pela Educação Infantil é fortalecer a parceria entre a instituição de Educação Infantil e as famílias, sendo uma via importante e “[...] eficaz para romper o ciclo da pobreza e melhorar a performance dos sistemas educacionais” (CAMPOS, 2011, p. 221).

Ao tratar sobre o fortalecimento de *competências educacionais e familiares* com a Estratégia Família Brasileira Fortalecida (UNICEF, 2005), o UNICEF destacou um importante agente para a efetivação desse tipo de serviço de atendimento à primeira infância: “*A importância do apoio empresarial*” (UNICEF, 2005, p. 104).

O empresário também deve participar diretamente no desenvolvimento da primeira infância. O empresário pode ainda ser aliado em projetos e ações sociais, participando de sua elaboração e destinando recursos a projetos de interesse das crianças, entre outras formas de auxílio. Ao lado dos demais segmentos da sociedade, os empresários são responsáveis por estabelecer condições para que todas as crianças tenham uma vida digna e saudável. A empresa considerada socialmente responsável ouve os interesses dos diferentes atores relacionados com o seu negócio (acionistas, funcionários, prestadores de serviço, fornecedores, consumidores, comunidade, governo e meio ambiente) e consegue incorporá-los ao planejamento de suas atividades. **A preocupação com a responsabilidade social corporativa deve, portanto, incluir também os direitos da criança. Um empresário consciente precisa empenhar-se pessoalmente, e envolver sua companhia, na transformação social da comunidade e da realidade infantil.** Há diversas maneiras de os empresários se envolverem. Podem, por exemplo, desenvolver ações, como doação de produtos, patrocínio de campanhas, apoio a eventos beneficentes e a outros projetos voltados à criança. **O governo reconhece a importância do engajamento empresarial no auxílio às políticas de cuidado com a criança e incentiva a participação por meio da concessão de incentivos fiscais:** as empresas têm a oportunidade de destinar 1% do imposto de renda devido como pessoa jurídica ao Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (pessoas físicas também podem fazer doações). Esse fundo é gerenciado pelo Conselho Municipal dos Direitos

da Criança e do Adolescente, responsável por selecionar e indicar os projetos a serem apoiados. A empresa que faz destinações regulares de recursos ao fundo recebe do conselho um relatório informando como e onde os recursos foram aplicados, além de um documento posterior com os resultados dessas ações. Assim, além de ajudar concretamente com aportes financeiros, a empresa pode acompanhar os resultados concretos de seu esforço – incentivando a continuidade do **ciclo de participação e o sentimento de corresponsabilidade sobre as políticas públicas** (UNICEF, 2005, p. 104-105, grifos nossos).

Ainda sobre os parceiros, o documento “O município e a criança de até 6 anos Direitos cumpridos, respeitados e protegidos”, do UNICEF (2005), foi publicado de forma a incentivar o engajamento dos diversos atores nas políticas de garantia dos direitos da infância, destacando estratégia dos municípios com os kits. Para tanto, sistematizou “O que os municípios devem ter” e “O que os atores sociais podem fazer”.

O município e a criança de até 6 anos procura reunir informações sobre ações que, realizadas no âmbito local, têm grande impacto sobre o destino de meninas e meninos brasileiros. Na primeira parte do livro, “O que os municípios devem ter”, tratamos de estruturas institucionais necessárias para o fortalecimento da família e, consequentemente, de suas crianças. Na segunda parte, **“O que os atores sociais podem fazer”, nos dedicamos a mostrar como a comunidade tem sua parte nessa tarefa. O objetivo é buscar o engajamento de todos – seja na forma de ação direta, seja na forma de participação e cobrança das instâncias responsáveis – para garantir que os direitos das crianças sejam cumpridos, respeitados e protegidos.** Este trabalho marca a continuidade de uma **estratégia iniciada pelo UNICEF em 2004 com o lançamento do kit Família Brasileira Fortalecida**, um conjunto de cinco álbuns ilustrados que traz ações para a atenção à gestante e para o desenvolvimento integral da criança de até 6 anos (UNICEF, 2005, 184, grifos nosso).

O kit aborda três dimensões: Desenvolvimento Infantil; Promoção da Saúde; e, Fortalecimento das Competências Familiares. Contém orientações para as mães e famílias responsáveis pelas crianças, tais como os cuidados com a saúde, educação, higiene, entre outras informações relevantes para a fase da primeira infância. É composto por cinco álbuns seriados que versam sobre a atenção, cuidados e educação de crianças de 0 a 6 anos, tendo por temas: Álbum 1: Pré-Natal, parto e pós-parto; Álbum 2: O primeiro mês de vida; Álbum 3: A criança do 2º ao 12º mês; Álbum 4: A criança de 1 a 3 anos; Álbum 5: A criança de 4 (quatro) a 6 (seis) anos.

Os kits possuem alto grau prescritivo associado às competências familiares. Apesar das ilustrações da capa dos álbuns remeterem a diversidade brasileira, há uma padronização e dicotomia do que se fazer com a criança de 0-3 anos voltado para o cuidado (estimulação afetiva, boa alimentação e saúde por parte das famílias) e outra voltada a criança de 4-6 de criar

condições para a criança obter bons resultados educacionais, como etapa preparatória ao ensino fundamental.

FIGURA 19 – KIT FAMÍLIA BRASILEIRA FORTALECIDA



Fonte: Adaptado do sítio eletrônico do UNICEF, 2020

Para o desenvolvimento do material, por exemplo, houve grande participação de variados ministérios, ONG e OM, introduzindo nos materiais as concepções de mundo e os objetivos que o programa precisava contemplar na realidade brasileira. Nesse processo concertativo e colaborativo, o UNICEF, por ser o realizador e financiador, apesar das oitivas com os parceiros, muitos deles associados à assistência social e a caridade, realizou a contratação de empresas para a elaboração dos kits que compuseram o programa.

Para essa ação, parcerias foram articuladas entre o UNICEF e os Ministérios da Educação e da Saúde, União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), estados, municípios e organizações da sociedade civil. Por meio de oficinas nos estados, o programa buscou formar educadores, agentes comunitários de saúde, professores, líderes comunitários, difundindo os conteúdos veiculados em cada livreto que compõe o kit de formação que prescrevem comportamentos e atitudes esperadas dos pais, a partir de preceitos oriundos dos campos da psicologia e da medicina, sobretudo, nos livretos de zero a três anos.

Isso fica claro quando a oficial de projetos do UNICEF para o Ceará e o Rio Grande do Norte relatou sobre elaboração e formalização de parceria com outras entidades para desenvolver o kit:

[...] isso foi uma iniciativa do meu colega Halim Girade que era coordenador na época, de toda a parte de saúde e desenvolvimento infantil do UNICEF no Brasil. Halim, que ficava em Brasília, fez uma reunião com várias instituições, para ouvir destas instituições do Governo Federal, dentre elas, o Ministério da Saúde, o Ministério da Educação, o Ministério do Desenvolvimento Social, ONGs, como a Pastoral da Criança, que trabalham com Educação Infantil, para saber qual era a contribuição que o UNICEF poderia dar em resposta nesta questão de educação e de saúde infantil na primeira infância. Aí colocaram uma necessidade que seria um material para trabalhar com as famílias. Daí passaram a fazer reuniões e a partir dessas reuniões, das quais participaram várias organizações, tanto do Governo Federal como da sociedade civil, surgiu todo o conteúdo do Kit. Aí o UNICEF contratou umas empresas que produzem materiais educativos, foi a Ypê Amarelo e a Criança Criativa que são duas ONGs que trabalham juntas lá no Rio de Janeiro e eles desenvolveram a parte gráfica, a parte de diagramação e ilustração do Kit (UNICEF, 2020).

Neste contexto de governança, a criação do PFBB é resultado da união entre parceiros governamentais e não governamentais, além de especialistas da área e a sociedade civil, para desenvolverem um projeto que envolve conceitos relacionados às competências familiares, conhecimentos, atitudes e práticas para os cuidados com a gestante e com a criança, desde o nascimento até os seis anos de idade. A Figura 20 demonstra os parceiros do UNICEF na elaboração do Kit.

Como uma política de transferência, mediada pelos organismos multilaterais, a recontextualização recebe um verniz para a sua implementação nos países. No caso brasileiro, por exemplo, o Programa da Família Brasileira Fortalecida (PFBF) recontextualizado pela UNICEF reitera a importância do apoio empresarial enquanto ator importante no processo de desenvolvimento da primeira infância.

Como visto no item 6.2.2.1, esse programa é introduzido no Plano de Metas Todos pela Educação em 2007 (BRASIL, 2007c), promovido pelo Governo Federal à época, no segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Contudo, o Programa ora exposto vem de uma iniciativa firmada entre UNICEF, Governo Federal e Ministério da Educação no Brasil em 2003, denominada Estratégia da Família Brasileira Fortalecida, e operacionalizada em 2004. Apresenta-se como uma parceria entre governo brasileiro, UNICEF e organizações da sociedade civil, sendo seu objetivo o desenvolvimento de competências familiares e as competências municipais para o desenvolvimento infantil, promovendo a integração e a intersetorialidade de políticas públicas nos municípios (UNICEF, 2004).

Ao integrar o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, em 2007, o então Ministro da Educação, Fernando Haddad, destacou o Programa da Família Brasileira Fortalecida e mobilizou e convocou “toda a sociedade civil organizada – igrejas, sindicatos, órgãos do governo, empresários – para se mobilizar e ajudar a difundir a educação como um valor social” (OEI, 2008, online)¹¹³, com foco nas famílias e nas lideranças comunitárias. Tal iniciativa, que advém do plano de mobilização de igrejas cristãs pela educação, visa definir uma estratégia comum de envolvimento social por uma educação de qualidade. Contou com participação de entidades como o Conselho Latino-Americano de Igrejas (Clai), Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e Conselho Nacional de Igrejas Cristãs do Brasil (Conic).

Essas instituições religiosas atuaram no PMCTPE com a organização de um “Plano de mobilização de igrejas cristãs pela educação”, que mobilizou CLAI, CNBB e Conic por uma estratégia comum de mobilização social pela educação (PLANO DE MOBILIZAÇÃO DE IGREJAS CRISTÃS PELA EDUCAÇÃO, 2007). Segundo o Plano de Mobilização de Igrejas Cristãs pela Educação (2007), ocorreu um chamamento por parte do Ministério da Educação de igrejas para trabalhar voluntariamente na mobilização de famílias e comunidade pela melhoria da educação brasileira.

¹¹³ https://www.oei.es/historico/noticias/spip.php?article2629&debut_5ultimasOEI=10

As igrejas teriam como funções de fortalecimento no âmbito da educação, segundo o Plano de Mobilização de Igrejas Cristãs pela Educação (2007): despertar consciência das famílias sobre o compromisso social na afirmação do direito à educação de qualidade; estimular a solidariedade; realizar atividades de fortalecimento à educação e melhorar sua qualidade; promover campanhas de trabalho voluntário que aproximem a comunidade da escola e aproveitar os momentos junto à comunidade (como reuniões, pregações, missas, cultos e celebrações) para mobilizar pela educação; e firmar parcerias entre escola, empresas e ONGs e outros atores, visando ampliar a oferta de oportunidades de desenvolvimento (PLANO DE MOBILIZAÇÃO DE IGREJAS CRISTÃS PELA EDUCAÇÃO, 2007).

No Plano de Mobilização de Igrejas Cristãs pela Educação (2007) estratégias de ações integram o trabalho das igrejas para o atendimento das metas do PDE, que versam sobre o aconselhamento dos pais na importância da educação para os seus filhos, seja por cartilhas ou conversas sobre o direito à Educação Infantil, a fiscalização do trabalho do professor, a importância da participação em conselhos de escola e a importância da participação em programas de base educativa na comunidade.

Uma importante característica a ser destacada é em relação a formação de professores e o kit da FBF. O kit foi amplamente divulgado pelo UNICEF como principal instrumento de ação nos municípios na prestação de cuidados às crianças de até 6 anos:

O principal instrumento utilizado na iniciativa é o kit *Família Brasileira Fortalecida*, lançado em 2004 e composto de cinco álbuns sobre os cuidados necessários com a criança em cada fase, desde a gestação até os 6 anos. O material foi desenvolvido para ser usado por agentes do Programa Agentes Comunitários de Saúde (Pacs) e do Programa Saúde da Família (PSF), líderes comunitários da Pastoral da Criança, professores de creches e pré-escolas e principalmente pelas famílias. Até 2005, o programa já beneficiou perto de 2 milhões de famílias (UNICEF, 2006, p. 97).

Mais de 6.000 kits foram impressos para treinamento nas cidades de Recife, Maceió, Salvador, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre. No estado da Bahia e em Sergipe, 200 municípios foram mobilizados, alcançando cerca de 1,3 milhão de crianças de 0 a 6 anos, dentre as quais 2.500 eram indígenas, e quase 20.000 famílias quilombolas. Nos estados do Ceará, Rio Grande do Norte, Maranhão, Piauí e Pernambuco, “[...] aproximadamente 8.000 agentes comunitários de saúde **treinaram 1,1 milhão de famílias para aprenderem a cuidar melhor de suas Crianças**” (UNICEF, 2007, grifo nosso).

Em 2006, houve uma incorporação do programa Família Brasileira Fortalecida no Programa Nacional de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil (PROINFANTIL) do MEC/COEDI, de formação inicial. O Programa derivou de uma parceria

do MEC, através do Departamento de Política Educacional, com estados e municípios, para a Formação de profissionais em Serviço e Certificação em Nível Médio de Professores Não Titulados da Educação Infantil. O programa atendeu um dos objetivos do PPA (2004-2007; 2008-2011) aos Programas de Desenvolvimento da Educação Infantil (BRASIL, 2003; 2007).

Após os projetos pilotos do PFBF, o programa integrou o PDE (2007) e, como forma de execução integrada à educação, atuou em cursos de formação de professores. O Kit Família Brasileira Fortalecida é destinado às instituições de Educação Infantil, tanto para o trabalho dessas junto às famílias quanto para a formação continuada dos professores (MEC/SEB, 2005). Em 2005, o Kit da FBF começa a integrar outras políticas, como o Programa Nacional de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil (PROINFANTIL) por decisão do MEC. Segundo o Relatório de Gestão da MEC/SEB (2005), para a educação algumas estratégias foram traçadas:

6.2 Metodologia utilizada

Parceria entre MEC, UNICEF e secretarias estaduais e municipais de educação. Em 2005, o MEC, em parceria com o UNICEF, e na perspectiva do regime de colaboração, firmou parceria com os estados do Ceará, da Paraíba, do Piauí e o município de Manaus para a realização de um piloto do Programa Família Brasileira Fortalecida pela Educação Infantil. Em abril de 2005, foi realizado um encontro, com o **objetivo de formar técnicos das secretarias estaduais de educação para trabalhar junto às secretarias municipais de educação e instituições de educação infantil dos municípios no desenvolvimento do programa Família Brasileira Fortalecida pela Educação Infantil**. Entre agosto e setembro foram realizados quatro encontros, sendo um em cada estado piloto, com o objetivo de formar técnicos das secretarias **municipais de educação, saúde e assistência/ação/desenvolvimento social que estão trabalhando junto às instituições de Educação Infantil dos municípios selecionados nos estados no desenvolvimento do Programa pela Educação Infantil**.

6.3 Articulação com Estados/Municípios

A formação de técnicos das secretarias estaduais e municipais foi sediada nos estados e municípios beneficiários do programa. **Técnicos das secretarias estaduais e municipais de educação estão trabalhando, juntamente com técnicos do MEC, na formação de professores para subsidiá-los em sua atuação junto às famílias e/ou responsáveis pelas crianças que frequentam a instituição, bem como no acompanhamento e avaliação do Programa nos seus estados.**

6.6 Materiais produzidos e distribuídos

Em 2005, foram confeccionados 6 mil kits do Família Brasileira Fortalecida, desses, foram distribuídos 2.295 kits, destinados as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, Saúde e Assistência e instituições de Educação Infantil, cadastradas no Censo Escolar, dos municípios participantes para utilização nas ações do Programa. Cada Instituição de Educação Infantil (creches, pré-escolas, centros de Educação Infantil, entre outros), envolvida no Programa, também recebeu um kit de álbuns para cada 250 crianças atendidas, com o objetivo de **subsidiar os professores em sua atuação junto às famílias e/ou responsáveis pelas crianças**.

6.8 Recomendações para o planejamento/2006

- Realizar acompanhamento e avaliação do programa em âmbito municipal, estadual e nacional.
- **Integrar o Programa ao PROINFANTIL, sendo implementado nos municípios participantes a partir de 2006.** Os 3.705 kits restantes serão distribuídos para as instituições de Educação Infantil em que atuam os cursistas do PROINFANTIL. (MEC/SEB, 2005, p. 30, grifos nossos).

O Proinfantil teve início, em 2005, com um Grupo Piloto de aproximadamente 1.408 cursistas, distribuídos em quatro estados: Ceará, Goiás, Rondônia e Sergipe. Em 2006, 2.443 cursistas foram reunidos no Grupo 1 nos estados de Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Piauí e Rondônia (CORSINO; GUIMARÃES; SOUZA, 2010). Em 2007, quatro universidades foram convidadas a participar do Proinfantil e, com o apoio do MEC, deram um redimensionamento nas discussões sobre as particularidades da educação infantil, bem como atuaram na tarefa de formar professores formadores e tutores, além de serem responsáveis pelo acompanhamento, orientação pedagógica e avaliação do programa (BARBOSA, 2011).

Em 2008, foi formado o Grupo 2, com 3.566 cursistas, nos estados de Amazonas, Bahia, Ceará, Goiás, Maranhão, Pernambuco, Rondônia e Sergipe (CORSINO; GUIMARÃES; SOUZA, 2010). Em 2009, inicia-se o Grupo 3, com aproximadamente 8.971 cursistas e a parceria de 13 universidades federais, em 18 estados: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima e Sergipe (CORSINO; GUIMARÃES; SOUZA, 2010). Assim, esses profissionais foram formados também com o Kit da FBF.

Houve maior incidência do Kit no PROINFANTIL na região nordeste, com destaque ao estado do Ceará, segundo o Relatório de Gestão Orçamentário e Financeiro da SEB/MEC (BRASIL, 2008). No Ceará, um dos públicos capacitados na utilização do kit FBF foram professores de educação infantil que atuavam nas creches e pré-escolas apoiadas pelo Programa de Atendimento à Primeira Infância, no município de Fortaleza, capital do Estado. Profissionais de outros 23 municípios com baixo índice de desenvolvimento municipal e outros ligados às comunidades quilombolas também foram capacitadas na utilização do kit FBF (UNICEF; GE FONDATION, 2008). Para o *desenvolvimento das ações administrativas, gerenciais e socioeducativas* do Programa, foram celebrados convênios com 65 entidades comunitárias de Fortaleza.

O MEC, ao aceitar a proposta do UNICEF, procede a uma acomodação ao colocar o material como um programa de formação de professores. O exemplo da formação de professores pelo Kit no Ceará demonstrou que o Kit se tornou referência para programas locais que convergiram com o PFBF. Para tanto, acervos jornalísticos auxiliaram-nos no mapeamento em que os kits se fizeram presente desde 2004 e se nessas localidades o material integrou o Programa em tela ou outros programas locais de formação de professores e gestores de saúde.

Mais que um programa intersetorial, o que mais foi tomado como base foi o kit educativo em outras atividades formativas.

Observou-se o desenvolvimento de ações no estado do Amazonas em Manaus; no Ceará em Fortaleza, no Mato Grosso do Sul em Água Clara, Amambaí, Bonito, Brasilândia, Caarapó, Campo Grande, Caracol, Corguinho, Dois Irmãos do Buriti, Iraquirá, Iguatemi, Japorã, Laguna Carapã, Miranda, Novo Horizonte do Sul, Porto Muritinho, Santa Rita do Pardo, Sete Quedas, Sonora, Ribas do Rio Pardo, Tacuru e Vicentina; Paraná em Curitiba e em 28 cidades do Oeste do estado¹¹⁴, Ipueras no Tocantins; Porto Alegre e Rio Grande no Rio Grande do Sul; Goiás na cidade de Goiânia; Guarulhos em São Paulo; Maceió em Alagoas; Salvador na Bahia; e, Rio Branco, no Acre.

No Mato Grosso o kit fez parte da capacitação de agentes comunitários em seminários de Multiplicadores em Competências Familiares, que visou o desenvolvimento infantil, combate a mortalidade e outros problemas que afetam gravemente as crianças e comprometem o Índice de Desenvolvimento Infantil (IDI). A formação pelos Kits qualificou coordenadores das áreas da Saúde, Educação e Serviço Social e teve como parceiros técnicos e financeiros: Organização Mundial para a Educação Pré-Escolar (OMEP) Associação Cuiabá e que conta com a parceria do Estado, envolvendo vários órgãos e superintendências da Ses, como a Assessoria de Educação e Saúde (Aesa), a Superintendência de Atenção Integral (SAI), Escritório Regional de Saúde da Baixada Cuiabana, Fundo Canadá e do Fundo das Nações Unidas pela Infância (UNICEF). A entrega do material formativo foi realizada pelo UNICEF (MATO GROSSO, 2005).

Já no Rio Grande do Sul, na cidade de Rio Grande, a implantação do kit do “Programa Família Brasileira Fortalecida” teve colaboração direta do UNICEF que distribuíram Kits e articulou o programa aos programas Saúde da Família e Primeira Infância Melhor. (PREFEITURA DE RIO GRANDE, 2006). Em Porto Alegre, os Kits da Estratégia FBF foi implementado em parceria entre Prefeitura, UNICEF, *Associação Cristã de Moços (ACM)* e

¹¹⁴ Não se tem o dado preciso sobre as cidades. O documento “SITUAÇÃO DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES NA TRÍPLICE FRONTEIRA ENTRE ARGENTINA, BRASIL E PARAGUAI: DESAFIOS E RECOMENDAÇÕES” afirmou: A mortalidade infantil abaixo da média nos municípios se deve principalmente à atuação da Pastoral da Criança, bastante forte na região. A isso, soma-se o esforço da Itaipu Binacional que, em parceria com o UNICEF, disponibilizou a 28 municípios do Oeste do paranaense o Kit Família Brasileira Fortalecida, e propiciou a capacitação de agentes comunitários de saúde e de líderes da Pastoral da Criança para a utilização do material. Se os problemas pós-nascimento estão sendo minimizados devido às ações citadas acima, as questões relacionadas ao período perinatal merecem destaque. Nos três países é preciso melhorar a atenção ao pré-natal, parto e pós-parto. Além disso, a gravidez na adolescência é um problema a ser enfrentado, pelo risco que representa para a saúde da mãe e do bebê (UNICEF, ITAIPU BINACIONAL, 2005, p. 11).

Instituto WalMart integrando o programa local Ação Rua. O objetivo do Ação Rua era alcançar o desenvolvimento integral de crianças entre zero e seis anos por meio de ferramentas que fortaleçam e ampliem o conhecimento dos agentes sociais que atendem diretamente as famílias porto-alegrenses. A implantação previu a capacitação de reeditores, ou seja, agentes multiplicadores para utilização do kit. Em Porto Alegre, o programa foi uma iniciativa do Gabinete da Primeira-Dama, envolvendo a Fundação de Assistência Social e Cidadania (Fasc) e as secretarias municipais da Saúde (SMS), de Governança Local (SMGL), de Educação (Smed) e de Esportes (SME), (PREFEITURA DE PORTO ALEGRE, 2007, online).

No estado de São Paulo, na cidade de Guarulhos, o UNICEF, a Secretaria Municipal da Saúde, a Pastoral da Criança, o Instituto Criança Cidadã, o Viva Guarulhos e seus associados, desenvolveram a ação do PFBF com o propósito de contribuir para a diminuição da mortalidade materna e infantil, por meio de oficinas para a qualificação dos *reeditores* em Competências Familiares, que atuaram diretamente na comunidade, passando o conteúdo da cartilha de acordo com a necessidade de cada família (GRUPO EMPRESARIAL GUARULHOS, 2006).

No Piauí, o Projeto Criança Prioridade Absoluta, do Instituto Alana, utilizou as estratégias do Programa Família Brasileira Fortalecida, com a utilização de um material que integrou os seis álbuns que trabalham o desenvolvimento saudável da criança desde a sua gestação (ESTADO DO PIAUI, 2007, online) Já no Tocantins, o programa Família Brasileira Fortalecida em Ipueras teve uma ação integrada entre das Secretárias de Estado da Educação, Trabalho e Desenvolvimento Social, Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e UNICEF (GOVERNO DO TOCANTINS, 2009, online).

Já no Acre o UNICEF em parceria com o governo do Acre, através da Secretaria de Desenvolvimento Social (Seds) e da Universidade Federal do Acre (Ufac), realizou oficinas para Reeditores do KIT FBF, como parte do processo de construção da Agenda Criança Amazônia e do Selo UNICEF Município Aprovado – Edição 2009-2012. Formou-se reeditores das áreas da saúde, assistência e Educação Infantil de todos os municípios do Estado, como também, representantes da Pastoral da Criança (ACRE, 2011). Já em Montes Claros, Minas Gerais, em 2014, o Kit Família Brasileira Fortalecida também integrou a capacitação do Selo UNICEF Município Aprovado - 2013-2016, que teve como parceiros a Petrobras, Fundação Telefônica, Coelce e Cemar.

Em Goiás, em 2012, o kit foi usado para curso de multiplicadores como material de apoio aos Agentes Comunitários de Saúde, em seu trabalho de promoção à saúde, com foco no cuidado das famílias com suas crianças de até seis anos, das Unidades Básicas de Saúde (SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE DE GOIÁS, 2012).

Em Pernambuco, o programa Mãe Coruja Pernambucana utiliza o Kit como material didático com as famílias. Criado em 2007 e sancionado como Lei em 2009 (nº 13.959), possui uma rede de ações intersetoriais que inclui o trabalho de 11 secretarias de Estado: Gabinete de Projetos Estratégicos, Gabinete do Governador, Secretaria de Saúde, da Educação, do Desenvolvimento Social, Criança e Juventude, da Mulher, de Planejamento e Gestão, de Agricultura e Reforma Agrária, da Micro e Pequena Empresa, Trabalho e Qualificação, Cultura e Turismo Esporte e Lazer. Desta forma, o Programa atua nos eixos prioritários de saúde, educação, desenvolvimento social e assistência. Possui, ainda, integração com entidades do terceiro setor, como a Fundação Futura, a Pastoral da Criança, a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, UNICEF, Fundação Abrinq, Save the Children.

Já no estado de São Paulo, em 2015, ocorreu a formação “Kit Família Brasileira Fortalecida”, parceria da Diretoria Regional de Educação da Freguesia/Brasilândia com o UNICEF na cidade de São Paulo. A ação capacitou os profissionais do Programa São Paulo Carinhosa, coordenado pela ex primeira-dama de São Paulo Ana Estela Haddad (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2015).

O material é referência de formação para o documento “Guia para a elaboração de planos municipais pela primeira infância” (REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA; UNICEF, 2011), nas “Orientações referentes à utilização dos guias dos Programas Criança Feliz¹¹⁵ (BRASIL, 2016) e Primeira Infância Melhor (RIO GRANDE DO SUL, 2011). Assim, por quase duas décadas o UNICEF vem fazendo do Kit aliado a política intersetorial que se buscou desenvolver no Brasil, com suas iniciativas municipais e em programas federais, como o Criança Feliz.

O UNICEF também vem constituindo parcerias com Prefeituras, Ministérios do Governo Federal e entidades do Terceiro Setor no Brasil por meio da *Agenda prioritária para a Primeira Infância: qualidade e equidade nas políticas públicas*¹¹⁶, em que se garantir

¹¹⁵ O Programa Criança Feliz é uma ação do Governo Federal vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Instituído em 2016, possui caráter intersetorial e tem por finalidade a promoção do desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, considerando sua família e seu contexto de vida. Tem como público prioritário o atendimento às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) com gestantes e crianças de 0 a 3 anos de idade e famílias que tenham crianças entre 0 e 6 anos de idade beneficiárias do PBF.

¹¹⁶ A agenda é uma iniciativa entre BID, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS), Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS) Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), Frente Nacional de Prefeitos, Frente Parlamentar da Primeira Infância, Fundação Abrinq, Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, UNICEF, Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), Ministério da Educação, UNESCO no Brasil, Prefeitura Municipal de Arapiraca, Rede Nacional Primeira Infância, Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos das Crianças e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME).

formação continuada integrada e intersetorial, para os diferentes profissionais, em práticas familiares promotoras do desenvolvimento integral da criança, desde a gestação até, principalmente, os 3 anos de idade, dando atenção especial às crianças em maior vulnerabilidade e assegurar acesso à Educação Infantil de qualidade, priorizando famílias em situação de vulnerabilidade no atendimento em creches, conforme determina o Plano Nacional de Educação (PNE, 2014-2024). Para atingir os objetivos, o Kit FBF é uma referência para a formação de professores e gestores para desenvolver competências familiares adequadas, amplamente orientado como material de referência para a capacitação de ações com as famílias em ações intersetoriais (AGENDA PRIMEIRA INFÂNCIA, 2020).

O movimento da transferência foi um pouco diferente do nacional no Rio Grande do Sul. No estado, o então Secretário de Estado da Saúde buscou “melhores experiências em diferentes países que contribuirão para tornar este direito uma realidade” (GOMEZ, 2011, 56). O programa *Educa a tu Hijo* foi conhecido por Terra, em um evento sobre o desenvolvimento integral da primeira infância no Congresso Internacional “*Desarrollo integral de la primera infancia*”, sediado em Brasília em 2000. Dessa forma,

Osmar Gasparini Terra, Secretário da Saúde do Rio Grande do Sul e sua equipe formularam o PIM, processo que contou com a participação e a cooperação técnica do Setor de Educação da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO, no Brasil e de seu Escritório Antena no Estado do Rio Grande do Sul. Atento à realidade da infância no Estado e às características e à diversidade dos seus municípios, o PIM foi fortemente inspirado na experiência cubana desenvolvida no “Educa a Tu Hijo” (SCHNEIDER; RAMIRES, 2007, p. 51).

A cooperação técnica internacional estabelecida entre o Governo do Estado do Rio Grande do Sul e a UNESCO no Brasil, criou as bases para a estruturação de uma equipe técnica especializada dedicada ao Programa, a qual iniciou como projeto-piloto em abril de 2003. No mesmo ano, iniciou-se a assistência técnica de especialistas e colaboradores do Celep à Secretaria de Saúde do Rio Grande do Sul, como órgão executor de um projeto de colaboração, que contou com o com cooperação e colaboração do Escritório UNESCO no Brasil e da Agência Brasileira de Colaboração (ABC). A assessoria ocorreu pela presença bimestral de dois ou três assessores cubanos, entre 2003 e 2006, que acompanharam a implantação do PIM na projeção, desenho e execução das ações e processos.

Segundo Gomez (2011) a interlocução da *recontextualização* foi possível para o estabelecimento de relações de cooperação entre a Celep e o estado do Rio Grande do Sul, em detrimento do incentivo e o apoio de alguns organismos internacionais, especialmente UNICEF e UNESCO, bem como a comunicação e intercâmbio durante a assistência técnica. A

particularidade que a organização da estratégia de assessoria adotou foi a formação de uma equipe central, composta por três especialistas da Celep, garantindo que um deles estivesse sempre presente junto com outros novos colaboradores em cada período de assessoria. Deste modo, garante-se a continuidade e a estabilidade nas orientações e decisões adotadas, bem como nos conteúdos e procedimentos essenciais para a sua aplicação na prática.

Tijanero (2010) destaca o êxito da recontextualização do programa Cubano *Educa a tu Hijo* no programa PIM mediante

[...] un proceso intersectorial, social y participativo, contribuyendo al empoderamiento local y a la sostenibilidad. Una experiencia importante que surge del PIM ha sido la articulación de acciones entre la Secretaría de Salud, Educación, Cultura y Justicia y Desarrollo Social para crear una red de servicios para las comunidades y familias. El programa también ha logrado sensibilizar a la población y ha promovido el debate político. Su éxito como política infantil ha abierto la posibilidad de replicar el programa en el Estado de Espírito Santo y en otros estados brasileños (TIJANERO, 2011, p. 36, grifos nossos).

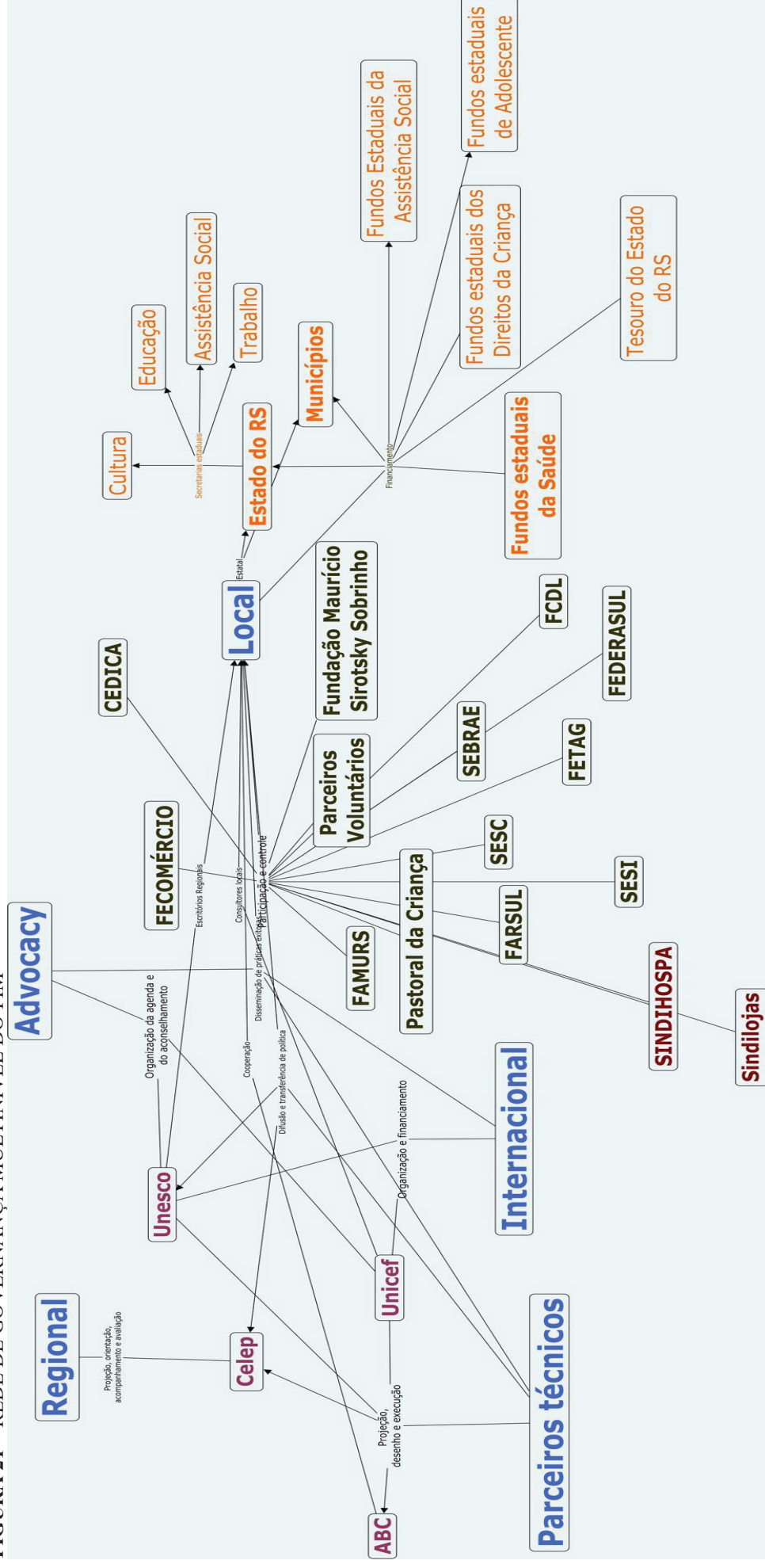
As ações do PIM buscam o fortalecimento das comunidades, assim como no caso Cubano e nacional no Brasil. Suas origens estão ligadas à necessidade de uma maior valorização dos filhos do Rio Grande de 0 (zero) a 6 (seis) anos; às dificuldades de seu atendimento institucional, especialmente nas áreas rurais, em áreas de grande dispersão populacional e em áreas indígenas e à baixa cobertura da rede de Educação Infantil (PIM, 2020). As ações do PIM são destinadas às crianças, mas principalmente às famílias, em ações complementares de cuidado, e cabe ao Comitê Gestor do PIM, formado pelos representantes das Secretarias de Educação, de Saúde, da Assistência Social, da Cidadania, da Cultura e do Trabalho, a organização político-institucional do Programa.

A característica intersetorial incluída na proposta do PIM viabiliza não apenas importantes articulações de parcerias, mas a potencialização destas (SCHNEIDER, et. al., 2016). Atualmente, o PIM é coordenado pela Secretaria Estadual da Saúde, com apoio das secretarias da Cultura; da Educação; de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos e de Trabalho e Assistência Social, e sua materialização está sob responsabilidade das prefeituras (RIO GRANDE DO SUL, 2020).

O programa teve como instituições promotoras: UNESCO; UNICEF; o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDICA); o *Centro de Referencia Latinoamericano para la Educación Preescolar* (CELEP); a Federação do Comércio de Bens e de Serviços do Estado do Rio Grande do Sul (FECOMÉRCIO); a Fundação Maurício Sirotsky Sobrinho; os Parceiros Voluntários; a Pastoral da Criança; a Secretaria da Justiça e Desenvolvimento Social (SJDS); a Secretaria Estadual da Cultura; a Secretaria Estadual da

Educação; o Serviço Social do Comércio (SESC); o Serviço Social da Indústria (SESI); o Sindicato do Comércio Varejista (Sindilojas); o Sindicato dos Hospitais e Clínicas de Porto Alegre (SINDIHOSPA); o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas no Rio Grande do Sul (SEBRAE); a Federação dos Trabalhadores da Agricultura (FETAG); a Federação das Associações Comerciais e de Serviços do RS (FEDERASUL); a Federação das Câmaras de Dirigentes Lojistas (FCDL); a Federação da Agricultura do Estado do RS (FARSUL); e a Federação das Associações de Municípios do RS (FAMURS). Na rede do PIM, tem-se por agentes diretos na transferência a UNESCO e os técnicos do Celep, com o apoio do UNICEF. Os demais estiveram envolvidos na elaboração dos materiais e na disseminação do programa. Na materialização do programa, os agentes são contratados pelos municípios e/ou municípios contratam ONGs para realizar a gestão e a materialização das ações. As ações são organizadas pelo Comitê Estadual para o Desenvolvimento Integral da Primeira Infância (Cedipi) que representa a articulação de organizações governamentais e não-governamentais na mobilização, elaboração e execução de ações do PIM.

FIGURA 21 – REDE DE GOVERNANÇA MULTINÍVEL DO PIM

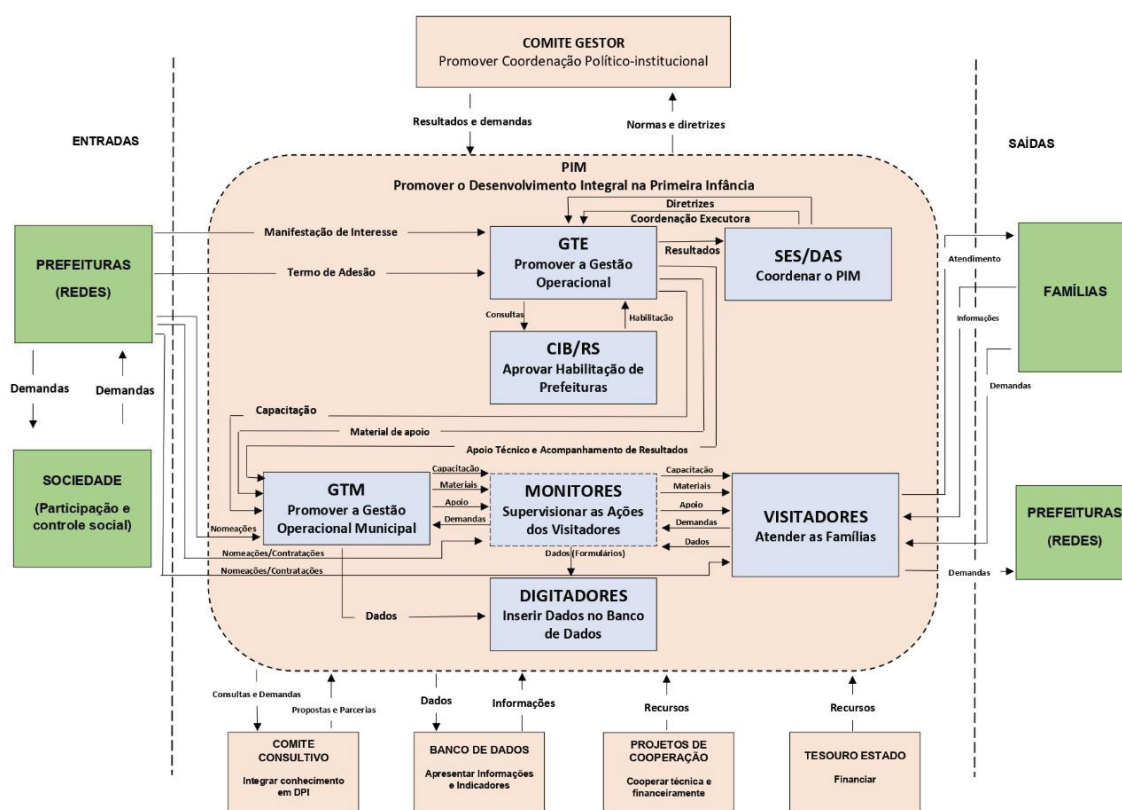


NOTA: * Em vermelho: movimento sociais; em verde: conselhos e associações; em roxo, organismos multilaterais; e em marrom institutos, conselhos, fundações e associações ligadas a empresas; em laranja as instituições ligadas ao poder público estadual.

Fonte: elaborado pela autora, 2022.

Os burocratas práticos do programa são os grupos técnicos, em níveis estadual e municipal. A coordenação estadual gestora do PIM no Estado tem por funções formular a política, apoiar sua implantação e implementação, monitorar e avaliar a execução do programa e os resultados gerais alcançados pelos municípios. É composta por uma equipe que atua na Secretaria Estadual de Saúde e outra que atua nas Coordenadorias Regionais de Saúde (CRS) e Educação (CRE). O Estado oferece apoio técnico e financeiro para o desenvolvimento das ações da política pelos municípios, realiza a formação introdutória para o GTM, disponibiliza guias de orientação para as equipes e famílias e materiais de apoio para o trabalho do visitador. A Figura 22 ilustra a organização do PIM em sua estrutura e competências.

FIGURA 22 - ESTRUTURA E COMPETÊNCIAS DO PIM



Fonte: adaptado pela autora de FGV (2018).

Ainda, foram organizados manuais descritivos de competências e habilidades de práticas para competências familiares no PIM. Os materiais utilizados pelos formadores são intitulados “Guias do PIM” (PIM, 2022), que integram: Guia da Família, Guia da Gestante para o Visitador e Guia de Orientação para os Grupos Técnicos Municipais, Monitores e Visitadores. É a principal ferramenta de trabalho das equipes municipais, Visitadores e famílias atendidas pelo PIM. Esses guias são demonstrados e caracterizados pelo Quadro 29.

QUADRO 30 - GUIAS BASE PARA AS VISITAÇÕES NO PIM

	Guia da gestante para a gestante (PIM): O Guia da Gestante aborda assuntos como: Alterações corporais mais comuns na mulher grávida, Períodos gestacionais, Pré-natal, Alimentação Saudável, Saúde Bucal, Cuidados importantes durante a gestação, Parto, Pós-parto, Amamentação, Triagem Neonatal, Direitos entre outros.
	Guia da gestante para o Visitador (PIM): Informações sobre períodos gestacionais, parto, amamentação, direitos da gestante e da criança, saúde bucal e alimentação, entre outros. Embasa o Visitador na utilização dos Guias das Gestantes, junto às famílias
	Guia da Família (PIM): Este Guia oferece ao Visitador e à família orientações para contribuir na promoção do crescimento e o desenvolvimento das crianças em ambientes saudáveis e seguros.
	Guia para a Visita Domiciliar (MDS): Tem como objetivo a promoção do desenvolvimento humano, a partir do apoio e acompanhamento do desenvolvimento infantil integral na primeira infância. A metodologia do trabalho é baseada no modelo de “Cuidados para o Desenvolvimento da Criança (CDC) – UNICEF/OPAS” e no Programa Primeira Infância Melhor (PIM), desenvolvido no estado do Rio Grande do Sul.
	Manual de orientações às famílias (MDS): Manual elaborado pela UNICEF em parceria com a Organização Mundial de Saúde para capacitação de multiplicadores que atuam junto a pais e cuidadores de crianças de zero a seis anos de idade.

Fonte: Adaptado pela autora a partir do documento Guias dos Programas Criança Feliz e Primeira Infância Melhor/RS (2022).

O PIM iniciou sua atuação abrangendo 9% dos 496 municípios do Rio Grande do Sul em 2003. Após uma rápida expansão, o programa atingiu 45% dos municípios em 2006. Em 2020 foram 202 municípios habilitados, 2.646 visitantes habilitados, 52.920 famílias atendidas, 7.938 gestantes atendidas e 58.212 crianças atendidas (RIO GRANDE DO SUL, abril de 2022)¹¹⁷. No entanto, o percentual de crianças beneficiadas é relativamente baixo, com cobertura populacional inferior a 6,59% do total de crianças de 0 (zero) a 6 (seis) anos (PIM, 2022).

¹¹⁷ Para dados em série histórica, acessar <http://www.pim.saude.rs.gov.br/site/o-pim/dados/>

O financiamento do Programa é garantido aos municípios e/ou às organizações não governamentais que o desenvolverem, e é proveniente dos Fundos Estaduais da Assistência Social, dos Direitos da Criança e do Adolescente e da Saúde. O valor financeiro anual médio correspondente ao componente de incentivo ao PIM disposto no inciso IV da Portaria SES n. 843/2021, é de R\$ 25.712.000,00 (vinte e cinco milhões, setecentos e doze mil reais). O incentivo financeiro estadual para a execução do PIM é repassado mensalmente do Fundo Estadual de Saúde para os Fundos Municipais pelo valor de R\$ 65,00 (sessenta e cinco reais) por gestante ou criança atendida.

Para realizar adesão, o gestor do município deve entrar em contato com o Grupo Técnico Estadual do PIM e oficializar à Secretaria Estadual de Saúde o interesse na adesão, cuja formalização ocorre através da assinatura do Termo de Adesão, conforme a Portaria nº 578/2013 e a Lei 12.544/2006 alterada na Lei 14.594/2014. Na prática, organiza-se a partir de uma parceria entre o estado, municípios e instituições não-governamentais que aderem ao Programa.

O PIM teve dois eixos centrais na sua operacionalização: a descentralização e as parcerias público-privadas, caracterizado enquanto uma ação pouco onerosa e que pode ser assumido pela comunidade e em parceria com o setor privado. A lei que institui o PIM, indica em seu Art. 3º, que o Programa “[...] será implementado em todos os Municípios com a colaboração dos setores responsáveis pelas áreas da educação, saúde e assistência social e de organizações não-governamentais, de programas de orientação e apoio aos pais com filhos entre 0 e 3 anos” (ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2006, p. 1). No Art. 7º a descentralização da ação é assinalada a partir da garantia de sua execução - “O PIM será executado pelos Municípios ou por organizações não-governamentais, mediante Termo de Adesão” (ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2006, p. 3). Assim, o PIM pode ser institucionalizado por organizações sociais nos municípios.

Entre os *slogans* dos benefícios de implementar o PIM, chamamos atenção para: “Quanto mais cedo investir, melhor o resultado; Baixo custo, alto impacto; Evidências no impacto na saúde; Evidências no impacto na educação; Evidências no desenvolvimento social; Reconhecimento nacional e internacional” (PIM, 2022). Nesse sentido, ao divulgar o PIM, o Governo Estadual provoca um chamamento dos municípios a aderirem e, logo, das organizações sociais a eles ligados também, haja vista que a Lei 14.594/2014, do Estado do Rio Grande do Sul, permite essa parceria.

O PIM também alcançou legitimidade e adentrou outros programas educativos a partir de sua metodologia de visita familiar. Avaliado como uma das melhores tecnologias sociais de *baixo custo* da América Latina pelo UNICEF, e igualmente reconhecida pela UNESCO e pela Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) (VERCH, 2017), o PIM serviu de modelo para a Política Nacional de Saúde da Criança (PNAISC, 2015), o Marco Legal da Primeira Infância e o Programa Nacional Criança Feliz.

Os dados demonstram o papel que as organizações internacionais desempenham na transferência de políticas públicas. Estas, por sua vez, interagiram com as comunidades epistêmicas locais (DOLOWITZ, MARSH, 2000; GONNET, 2012; STONE, 2004) e desenvolveram ‘ações meditativas’ (GONNET, 2012) e enquadramentos de política dentro de outras políticas. Assim, tem-se como ponto de partida a classificação do grau da transferência da política, a partir do Quadro 31.

QUADRO 31 – GRAUS DA TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS

GRAU	CARACTERÍSTICAS
Cópia	Envolve transferência direta e completa
Emulação	Envolve a transferência das ideias por trás da política ou programa
Síntese	Envolver misturas de várias políticas diferentes
Inspiração	Onde a política em outra jurisdição pode inspirar uma mudança de política, mas onde o resultado final não se baseia no original
Abortivo	Onde uma transferência putativa é bloqueada por agentes de veto no mutuário jurisdição
Localização	A construção ativa (através do discurso, enquadramento, enxerto e seleção cultural) de ideias estrangeiras por agentes locais, o que resulta na desenvolvendo uma congruência significativa com as crenças e práticas locais

Fonte: organizado com base em Dolowitz; Marsh (2000); Bulmer; Padgett (2005); Acharya (2004).

Não ocorreu nos casos em tela uma “transferência direta e completa” (DOLOWITZ, MARSH, 2000, p.13), mas uma “transferência das ideias por trás da política ou programa” (DOLOWITZ, MARSH, 2000, p. 13). Assim, a emulação buscou conformar ao seu ambiente normativo, ou seja, das condições locais para a adaptação não visando uma mudança política ampla.

Os dados acerca do PFBF (e seus desdobramentos) e o PIM (e seus desdobramentos) demonstram que a transferência não se tratou de uma cópia da política, mas sim de uma adaptação de ideias, conteúdo e os objetivos da política cubana por meio da emulação (ROSE, 2003; DOLOWITZ; MARSH, 1996). Os elementos da política cubana mantidos nos casos brasileiros localizam-se nos objetivos de fortalecimento de competências familiares, modelo de atendimento não-formal comunitário e intersetorial, mas o seu planejamento local,

implementação e execução envolvem aspectos de conformação com diferenças contextuais adaptadas voltadas às práticas de Governança Global.

Ocorre em ambos programas adaptações dos eixos sobre o não-formal voltado para a participação da família e da comunidade focada em equidade e educabilidade; a descentralização e desconcentração, o não-formal como baixo custo; parcerias público privadas; alocação de kits para a formação de professores; a assistência educativa em contraposição ao atendimento educacional e práticas de desenvolvimento infantil como oportunidade de ação intersetorial de baixo custo.

O epicentro da política cubana, de fortalecimento de competências familiares via educação intersetorial não-formal, é mantido. Mas essa também é uma tendência de Governança Global. A estruturação dos programas transferidos também é mantido, mas há grandes adaptações, convergentes entre os dois programas brasileiros, que são emulados. Essa adaptação é convergente em ambos programas brasileiros e o exame dessa emulação de redes de planejamento e implementação, bem como a emulação dos princípios globais de educabilidade e equidade.

6.3.2 Emular e enquadrar redes ao planejamento e implementação

A arena que aloca a Governança Global é complexa e multifacetada. Dentro dessa arena, a transferência de política torna-se facilitada pelo processo de globalização econômico das últimas décadas, pela Governança Global e pelos avanços tecnológicos. Neste cenário, o papel das instituições nacionais e internacionais é enfatizado junto aos Estados Nacionais, além da contribuição direta de comunidades epistêmicas, uma vez que elas estabelecem quais assuntos são de competência dos estados e quais são de ordem geopolítica, como se vê nos programas anteriormente descritos.

Com esses atores, constrói-se disposição política em implementar as mudanças necessárias proposta pela forma política em questão. Portanto, há *motivação*. O principal fator que encoraja a transferência pelos atores, segundo Dolowitz e Marsh (2000), é a economia de tempo e recursos no desenvolvimento de políticas, por ter uma metodologia existente e que foi considerada de êxito em outro contexto. Assim, a apresentação do programa cubano em fóruns e documentos da UNESCO e UNICEF integra a motivação dos países em transferir políticas de outro contexto, tendo em vista que os resultados, o conhecimento e a relação custo-benefício foram apresentados.

Outro fator de motivação se refere à indução de determinadas políticas em detrimento de outras, por meio da cultura do aconselhamento interligada à agenda de Governança Global, amplamente discutida nesta tese. A motivação do processo de transferência de políticas é uma mistura, pois existe uma interdependência entre as agendas globais e locais, bem como da articulação das mesmas ao redor da disseminação de boas práticas.

A motivação se vincula às estratégias de enquadramento, recorrendo diferentes tipos de atalhos argumentativos (VERGER, 2019) para a consolidação da abordagem política baseada em evidências. No entanto, sabe-se que as evidências podem ser facilmente instrumentalizadas para apoiar a adoção de certas políticas em vez de outras. Tal prática seletiva significa que a pesquisa viaja diretamente às recomendações de políticas, que, por sua vez, utiliza da evidência como um quadro de legitimação. Ademais, essa relação visa combinar as motivações dos atores e o jogo em que se engajam.

Nesse contexto, concordamos com Faria (2018) acerca da formulação e implementação da transferência de boas práticas, OM atuaram:

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, grifos nossos).

Transferir políticas envolve um eixo contínuo, que tem em um extremo a liberdade completa para a transferência e no outro a imposição por uma entidade externa. De fato, as motivações para os atores adotarem políticas de outros lugares podem variar desde a simples vontade política para transferir ideias e conhecimento, passando pela afinidade de projetos políticos entre governos até a imposição da parte de organismos multilaterais, por meio de mecanismos de condicionalidade ou pela recomendação, indicando modelos ou boas práticas. Os parceiros envolvidos no processo podem ser distintos, tendo cada um seu papel conforme sua realidade local e legislações permitindo sua atuação formal no processo de tradução e implementação da política transferida.

A adjetivação da política cubana como prática exitosa para o atendimento das metas internacionais foi o que movimentou *stakeholders* de governança participativa na transferência de políticas junto aos países. Sobre isso, Shiroma e Zanardini analisaram:

Entendemos que essa valorização da excelência, chamada de “práticas exitosas”, “boas práticas”, “práticas eficazes”, “melhores práticas” ou “práticas inovadoras” dizem respeito à retomada da lógica de reformas implementadas em 1990, quando se partia do pressuposto de que havia uma crise de eficiência que necessitava ser revertida para adequar o Estado e suas instituições, fazer mais com menos, bem como alcançar uma determinada qualidade da educação (SHIROMA; ZANARDINI, 2020, p. 708-709).

Visando uma coordenação efetiva da implantação da agenda, os documentos indicam que os governos deveriam estabelecer mecanismos para serem a principal fonte de informação do processo e monitoramento dos níveis regional e global, com apoio da ONU e assistência externa pelas agências multilaterais. Os OM desenvolveram a *atividade mediadora* voltada para a adaptação de práticas exitosas, “funcionando como arenas onde todo tipo de experiências podem ser transmitidas e comparadas, onde ideias são geradas e compartilhadas” (JACOBSSON, 2006, p. 5) com o estabelecimento de padrões, diálogo e consultorias. Essa atividade mediadora também é consolidada pelas comunidades epistêmicas e *experts* atuantes dentro das OM, enquanto atores propositivos. O conhecimento produzido por esses atores tornou-se uma importante fonte de poder, uma vez que legitima a importância da transferência dos programas.

Por fim, há de considerar que o processo de transferência foi iniciado por meio de fóruns internacionais. O PIM foi impulsionado por autoridades nacionais, “onde organizações internacionais ajudaram e influenciaram o processo, mas nunca de forma coercitiva” (DUSSAUGE-LAGUNA 2013, p. 182-183). Já no PFBF, houve uma tendência coercitiva e, ao mesmo tempo, voluntária de enquadramento de políticas nacionais a partir da agenda internacional, pois a condicionalidade pode ser considerada como uma forma de coerção (BENDER; KELLER, WILLING, 2014).

O processo pode moldar tanto o conteúdo quanto a forma do conhecimento compartilhado, mas não modifica a essência ou o propósito da política transferida (DOLOWITZ E MARSH, 2000). Bulmer e Padgett (2005) estabelecem uma ligação entre variáveis - modos de governança - e resultados de transferência, que ocorre de diferentes formas: governança hierárquica, governança negociada e governança facilitada (BULMER E PADGETT, 2004). O modelo de governança hierárquica lida com regras formais e informais por meio da autoridade supranacional, imposta aos governos nacionais em que os membros asseguram autoridade e controle de poder às instituições supranacionais. Em vez disso, a governança negociada assume a forma de transferência pela adoção do modelo ou política, cujas regras são estabelecidas na negociação política dos envolvidos, um modo típico de organização multinacional em que há

uma tendência para um consenso/acordo. Finalmente, a governança facilitada mantém a soberania nacional e as instituições envolvidas, com unilateralismo facilitado ou processo voluntário, que está relacionado ao modo de governança em que “quando um Estado soberano adota unilateralmente a política de uma fonte externa”. (BULMER; PADGETT, 2005, p. 105-106).

Esses elementos podem ocorrer de forma isolada ou em sinergia, dependendo das novas relações estabelecidas entre Estado e sociedade, que permitem flexibilizar a política conforme o acordo alcançado para as práticas de transferência. Sabe-se que o UNICEF e a UNESCO atuaram não apenas como agentes de difusão na governança hierárquica, mas também como mediadores, planejadores, financiadores e consultores na transferência de políticas, como sujeitos da governança negociada e facilitada.

Demarca-se, portanto, o papel de intermediários na transferência de políticas internacionais pelos OM (STONE, 2012). O programa cubano tem objetivos que vão ao encontro das políticas de harmonização global decorrente de um conjunto de regras, princípios e decisões, em torno das quais as expectativas de diversos países convergem. Nesse cenário, os OM se propõem a trabalhar de maneira coordenada, são intermediários de ações de transferência que têm origem em múltiplos contextos, escalas e atores (MALUF; SANTARELLI; PAULINO, 2016; OLIVEIRA, 2013).

Para Dolowitz e Marsh (2000), os OM, como a ONU e suas agências, são os principais responsáveis pela propagação de ideias e programas ao redor do mundo, influenciando fortemente os formuladores de política por meio de condições políticas de contrapartida para concessão de empréstimo ou por intermédio da divulgação de informações e políticas em suas conferências e documentos. Junto a eles, em redes, Dolowitz e Marsh (2000) identificaram outras oito categorias de atores políticos, a saber: funcionários, políticos eleitos, grupos de pressão, funcionários públicos/burocratas, empresários de política e especialistas, corporações transnacionais, instituições supranacionais e consultores governamentais e não governamentais. Os autores destacam que as organizações internacionais, como a ONU e o FMI, estão se tornando cada vez mais atores responsáveis pela propagação de ideias, programas e instituições pelo mundo.

Stone (2004) destaca que Organizações Internacionais Não-Governamentais (OING), denominadas nesse estudo como OM, são canais para auxiliar o desenvolvimento de soluções conjuntas a problemas globais. Elas promovem a formação de um regime internacional, produzindo um conjunto de normas e regras em uma área técnica, o qual incentiva a

harmonização e a criação da difusão de políticas, denominada de *soft transfer*/transferência *branda*. Assim, constrói-se um conhecimento consensual que induz à transferência, pois é criada uma pauta de problemas que podem ser solucionadas por meio de políticas que funcionam em outros lugares. Essa indução advém da propagação de informações e conhecimento técnico, bem como de permitir as trocas de ideias entre tomadores de decisão, tornando-se um espaço de difusão.

Esses agentes podem estar envolvidos na transferência de enquadramentos e adaptações: objetivos, conteúdo de política, instrumentos de política, sujeitos que atuaram no planejamento e implementações, instituições parceiras, ideologias, ideias e recontextualizações.

Para tanto, redes foram formadas para a operacionalização dos programas, tanto em âmbito internacional como nacional. Logo, demarca-se a primeira emulação: ocorre uma adaptação dos parceiros, com protagonismo de ONGs, pela legislação brasileira vigente. O contexto político e econômico brasileiro vem regulamentando um modelo colaborativo de “novo” tipo (ARGOLLO; MOTTA, 2015), em curso desde os anos 1990 com a reforma do Estado brasileiro (BRASIL, 1995). Segundo Gonçalves e Pires (2020), diversos instrumentos normativos têm sido aprovados na perspectiva de fomentar a regulamentação e ampliação da relação entre Estado e sociedade civil nacional e internacional. Portanto, a relação entre o público e o privado compõe uma gama ampla de atores participa de redes de políticas transnacionais, incluindo atores não governamentais, como empresas, ONGs, especialistas, redes transgovernamentais.

Diferentemente de Cuba que tem como parceiros a sociedade civil organizada com base nos princípios da revolução, os programas no Brasil envolvem alianças muito delineadas entre o público e o privado, tendência demarcada por Leite, Suyama e Pomeroy (2013) sobre transferência de políticas de proteção social.

Essa tendência envolve o que na teoria da transferência se denominou como governança multinível, que apresenta uma nova perspectiva para buscar compreender as relações tecidas nos mais diversos níveis (governamentais e não governamentais), sobretudo considerando o prisma exógeno. Esse processo envolve a descentralização e a desconcentração política “[...] por meio de acordos com base no benefício econômico e uso do setor privado na concepção, gestão ou prestação de diferentes aspectos da educação pública” (SCAFF, 2017, p. 3).

A governança multinível envolve o compartilhamento de poder e gestão que se materializa em espaços de negociação fluídos e flexíveis entre os níveis governamentais e os demais atores sociais, com vistas a desenvolver um inter-relacionamento entre as diversas

escalas/níveis, a fim de agregar as forças exógenas. Com base em Abrucio e Sydow (2018), demarca-se os níveis de governança na transferência: três escalas de governança que vão do nível supranacional ao nacional e ao subnacional; as instituições de governança – o Estado, o mercado, a comunidade – e suas correlações e dinâmicas; e, atividades de governança, que consistem em planejamento, financiamento, posse, provimento e regulamentação.

Esse modelo de governança permite o aumento de participação de atores não governamentais, assim como a multiplicação de redes envolvidas na tomada de decisões na esfera pública, além do novo papel que o Estado passa a assumir na função de regular as redes construídas. Tais elementos contribuíram para o surgimento da governança multinível, enquanto mudança adaptativa e dependente do caminho, não paradigmática. Situa-se entre um contínuo voluntarismo (escolha racional) e coerção, geralmente envolvendo elementos de ambos.

A governança multinível desenvolveu matrizes de escalas que envolvem a realocação de autoridade para a tomada de decisão dentro e entre os Estados nacionais e Organizações diversas (BACHE EFLINDERS, 2004; ENDERLEIN et al. 2010; PIATTONI, 2010). Essas instituições atuaram com *advocacy*, *accountability*, *benchmarking*, prestação de serviços e regulamentação, avaliação, impulsionando a mudança de governo para governança em uma devolução tripla, ou seja, de dimensões social, econômica e global. Em primeiro lugar, tem havido uma delegação parcial de responsabilidades de governança para agentes de conhecimento não-estatais ou do setor privado, orientada e organizada pelos OM e própria do contexto histórico e político. Em segundo lugar, uma descentralização ascendente da governança conforme orientação de fóruns globais e regionais de tomada de decisão para a composição de programas público-privado e misto. Finalmente, com capacidades intrínsecas de governança em seu poder para definir problemas, moldar o clima de debate ou se envolver no estabelecimento de padrões e na formulação de regras (BEER; ROBERTS, 2012; STONE, 2012).

Além disso, a Governança Global e a transferência de políticas, alocada a um tipo de atuação de governança multinível, se materializa em uma modalidade de poder estatal, agências internacionais e ação social, que envolvem um deslocamento pontual de uma política pública, que se estende no tempo e espaço, de cooperação internacional que envolve unidades subnacionais (como governos estaduais e municipais) e de cooperação entre países, mediados por instituições multilaterais.

A atuação multinível da UNESCO e UNICEF em práticas de *advocacy*, *accountability*, organizador de agendas, na agenda de Governança Global, da materialização dessa agenda em espaços de governança regional e local, do financiamento de parcerias, demonstrou seu caráter de articulador de redes que conecta as necessidades nacionais, as configurações regionais e as reformas educativas globais de elevação de capital humano e da tática de uma educação, ou serviço educativo, de combate à pobreza.

Essa estratégia criou uma cooperação descentralizada com iniciativas criadas sobretudo pelo UNICEF a estimular atores de base estatal e a fomentar um desenvolvimento mais participativo com uma série de atores da sociedade civil. Fica evidente a diversificação de centros de poder, cuja atuação deixa de ser pensada em função do Estado para incorporar a sociedade civil organizada, amplamente marcada nos documentos dos OM e seus *experts*.

Nessa conjuntura, destaca-se o protagonismo do Celep em atuar conjuntamente na transferência, auxiliando na elaboração de projetos piloto nos países conjuntamente com o UNICEF. O papel da instituição em relação à assistência técnica a outros países tem sido dirigido, fundamentalmente, para a expansão do modelo cubano de atenção educacional não institucional, que uma vez identificados seus pilares e elementos distintivos, em relação a modelos aparentemente semelhantes, demonstrou suas possibilidades de concretização em contextos diversos e heterogêneos.

Com a governança multinível presente no programa, se fortalece o filantropocapitalismo e o que Fontes (2010) denominou de “empresariamento de novo tipo”. Esses conceitos convergem aos conceitos presentes nos relatórios internacionais para a expansão do serviço educativo pelo não-formal intersetorial com múltiplos parceiros.

O conceito de empresariamento de novo tipo na Educação Infantil combina, dialeticamente, os elementos estruturantes e dinâmicos desse processo, que expressa, sob diferentes mantos, o interesse e a ação das classes dominantes sobre o papel da infância. Hodiernamente, a forma desse processo combina o aprofundamento dos movimentos tendenciais do capital – regidos por sua legalidade particular, condicionada pela interdependência histórica – às especificidades econômicas, políticas e sociais do bloco histórico neoliberal erigido no Brasil (FONTES, 2010). Por ser um programa não-formal e que não envolve a efetivação do direito à educação diretamente, permite, de forma facilitada, que a comunidade e demais agentes da sociedade civil organizada participem, contudo, o UNICEF destaca a centralidade parcerias fortes com ONGs e empresários.

Uma das adaptações da política transferida, portanto, é: nova filantropia e empresariamento de novo tipo, fortemente vinculado a filantropia social e da ONGização da Educação Infantil de relação harmônica com o Estado. Em ambos os conceitos o Estado não é mais o principal executor das políticas sociais, que devem estar sob o protagonismo da sociedade civil através do Terceiro Setor. Com isso, o programa transferido, diferentemente de Cuba, tem por parceiros instituições voltadas à mercadorização, que transforma o atendimento da infância em nicho de mercado, e da subsunção da educação ao Terceiro Setor, que assume íntima relação com o Estado estrito e OM, de expertise técnica do fazer pedagógico nos programas e da produção de capital humano.

As estratégias dentro da política transferida na participação das empresas, a filantropia e o desenvolvimento internacional se organizam e o modo como se inter-relacionam estão mudando em função dos métodos daquilo que pode ser entendido como capitalismo social global (BALL; OLMEDO, 2013). O aumento da participação social organizada na estratégia geral de atendimento está ligado à ideia de maior envolvimento e participação da sociedade civil na formulação, implementação, gestão, controle e avaliação de políticas. A atuação do Terceiro Setor não se dá meramente pela execução direta das atividades, mas também ocorre pela abertura de espaços na definição das políticas que são implementadas. Desse modo, um dos passos em direção à constituição das parcerias e com a abertura da interlocução privilegiada oferecida entre sociedade civil organizada, sobretudo o empresariamento social e Organismos Internacionais pela disseminação de documentos, convênios, parcerias com o Estado.

As formas como a política educacional, as empresas, a filantropia e o desenvolvimento internacional se organizam e se inter-relacionam estão se reconfigurando em função da própria agenda social no capitalismo. Marca expressiva de um *boom* empresarial na educação foi o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (PMCTPE), em 2007. O plano vinculou-se a uma nova arquitetura de regulação, com redes de governança heterarquicas (BALL, 2013), com uma gama de atores envolvidos no processo de configuração e distribuição de políticas.

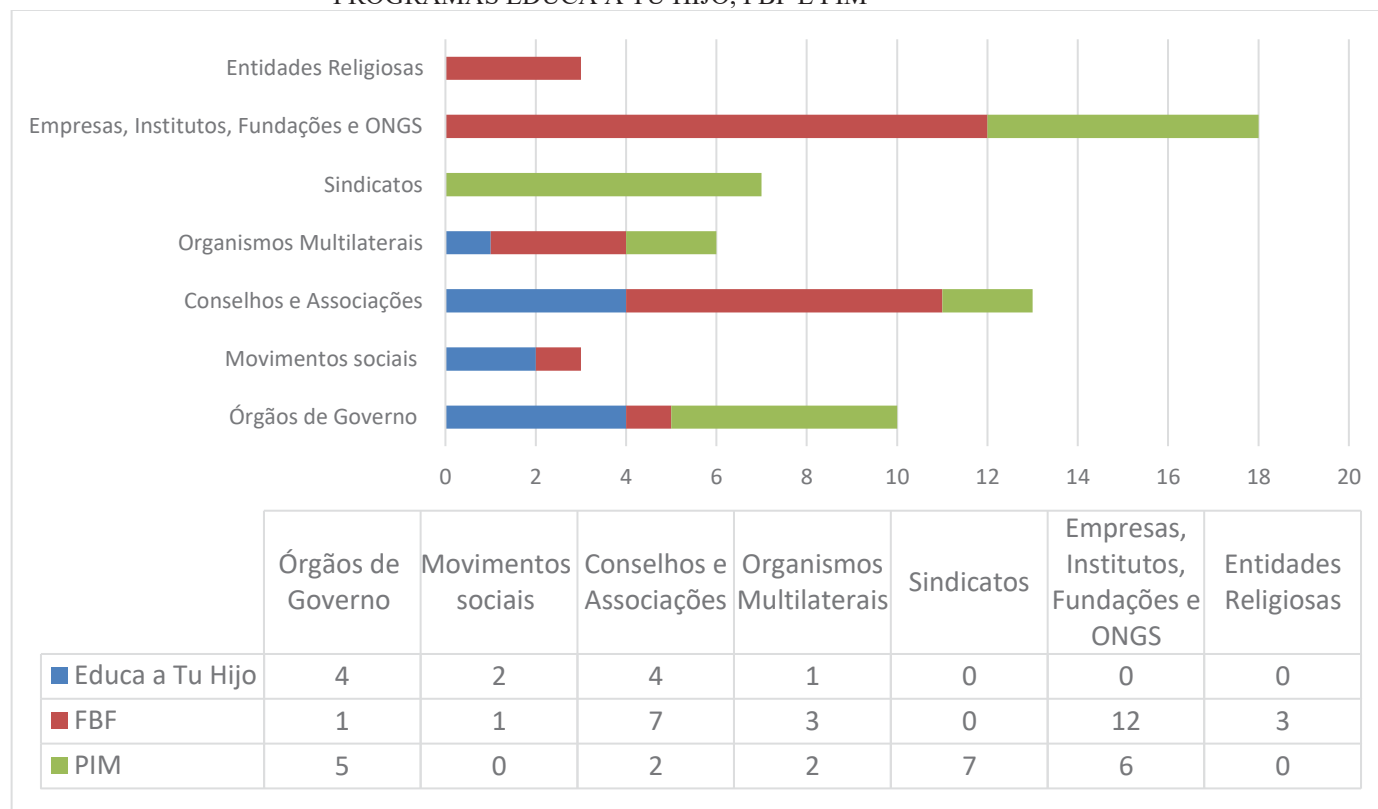
Se desenvolveu uma *nova* filantropia, que envolve ONGs, igrejas, empresas, comunidades, no atendimento à infância via programas, demonstra mais uma forma de execução da estratégia global voltada para a focalização, perdendo, assim, seu princípio universalista e alinha o atendimento da política transferida às igrejas e conselhos a ela ligados. O trabalho desempenhado por essas organizações apresenta a relação de pacto social como elemento conectivo entre entes públicos e privados, veiculando-se por meio da imagem de aliança voltada à responsabilidade social que, muitas vezes, encobre a materialização da

privatização educacional nela contida. Assim, constitui-se uma nova filantropia “repovoando e reformulando as redes de políticas existentes” (BALL; OLMEDO, 2013, p. 45).

Demonstra-se, por meio do gráfico 6, a incidência de instituições nos programas em tela. Comparativamente, a relação entre Estado e Sociedade Civil com e sem fins lucrativos no Brasil tem maior diversificações de atores, com destaque ao programa nacional que teve por organizador direto o UNICEF.

Tanto em Cuba como no Brasil, o modelo multinível está presente nos programas, por se ter metodologia intersetorial. Em ambos países os atores sociais que participaram do programa tratam-se de reguladores, Motta et al. (2011) pois são os responsáveis pela aplicação da política junto aos Governos Federais e Local. No Brasil, há uma característica importante a ser considerada que foi amplamente orientada pelos experts educacionais globais e que é diferente de Cuba: o intergerencial privatista. Esses sujeitos ligam-se ao social-mercado e atuam de modo concertativo na complexa teia de relações de governança. Essa regulação dos múltiplos arranjos institucionais no Brasil agregou o discurso de assistência educativa e da solidariedade, que tem por base a ampliação de parcerias mercantis e filantrópicas.

GRÁFICO 6 – COMPARAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES QUE INTEGRARAM O DESENHO DOS PROGRAMAS EDUCA A TU HIJO, FBF E PIM



Fonte: organizado pela autora, 2022.

O intersetorial no Educa tu Hijo é maiormente representado por órgãos de Estado e Conselhos e Associações de pesquisa, representando um universo de 36,36% para cada categoria, em sequência de de Movimentos sociais de 18,18% e OM 9,09%. Já no Brasil, observa-se múltiplos arranjos, onde: no PFBF tem-se um universo de Empresas, institutos, Fundações e ONGs de 44,44%, conselhos e associações de 25,93%, OM de 11,11%, Entidades religiosas 11,11%, Movimentos sociais 3,70% e o MEC com 3,70%; e o PIM tem o protagonismo dos sindicatos locais com 31,82%, Empresas, Institutos, Fundações e ONGs com 27,27%, secretarias estatais com 22,73%, conselhos e associações e OM com 9,09% cada um dos seguimentos.

Toda a articulação que envolveu a transferência, apesar do amplo envolvimento da Sociedade Civil, revela que no corpo de relações sociais apresentou-se hierarquizações quanto à sua condensação, sendo o Estado a fundamental (OSORIO, 2013). Apesar da grande incidência dos atores privados nos programas, o Estado não foi ‘substituído’ pelas redes, mas é, ele próprio, um nó estratégico na rede de políticas. No nível local, a participação de atores na tornou-se naturalizada e eles se converteram em parceiros importantes para o enquadramento dos programas.

Logo, o modelo não-formal desenvolvido por Cuba é muito distante do modelo adaptado no Brasil, haja vista que esses vinculam-se a serviços educativos de terceiro setor direcionados à programas de educabilidade fora da escola, que, pela legislação vigente, não se vincula à ampliação do direito à educação. Esses modelos vinculam-se ao que o IIPE (2019) denominou de “programas fora da escola”, fundamentais para o desenvolvimento da descentralização e para o fortalecimento da estrutura de governança para a expansão do atendimento de crianças em idade de Educação Infantil, o que não implica dar bases para o atendimento pela via formal.

A sociedade civil atuante no programa cubano envolveu, para a consolidação da perspectiva intersetorial, entidades semelhantes nos casos brasileiros, como as comunitárias, de base, assistencialistas e governamentais. Apreende-se que o diferencial de êxito do Programa Educa a tu hijo, que são a responsabilidade exclusiva do Estado na oferta educacional e da governança da área ser compartilhada com a sociedade civil, diferente do Brasil no qual há, dependendo de um determinado governo, o protagonismo de organizações com fins predominantemente econômicos na sua rede de governança. Assim, a parceria entre Governos Federal e Estadual no Brasil com o UNICEF e UNESCO, articularam as ações com instituições com fins econômicos. Essa classificação, com base na conceituação realizada na seção 5, é demonstrada no Quadro 32.

QUADRO 32 - ORGANIZAÇÕES LIGADAS AOS PROGRAMAS ENVOLVIDOS NO PROCESSO DE TRANSFERÊNCIA

ORGANIZAÇÕES	EDUCA A TU HIJO	PFBF	PIM
Organizações com fins predominantemente sociopolíticos e assistenciais	X	X	X
Organizações científicas/Consultores Internacionais	X	X	X
Organizações com fins predominantemente econômicos		X	X
OM	X	X	X
OING		X	X
Organizações comunitárias	X	X	X
Organizações religiosas		X	
Organizações sindicais			X

Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

A discussão acerca das redes de políticas públicas e novas formas de governança alcançou maior destaque, “com as mudanças no ideário socialdemocrata clássico que incorporou elementos desenvolvimentistas às formulações e às práticas neoliberais” (SHIROMA; EVANGELISTA, 2014, p. 22). Na rede, existem funções distintas: aqueles que estimulam ações por *advocacy*, estimulam a participação da iniciativa privada, investem recursos financeiros nos projetos e investem experiência e competências técnicas na divulgação do que chamam de “boas práticas”. Na rede organizada para a transferência de políticas, o UNICEF e a UNESCO, junto aos outros organismos financeiros e regionais, atuaram, em fases distintas, atuando e articulando novas redes.

A classificação do quadro 31, envolvem as comunidades epistêmicas (CHABBOTT, 2003), redes transnacionais da sociedade civil (MUNDY; MENASHY, 2011), consultores internacionais (GUNTER; HALL; MILLS, 2015), empreendedores de políticas (ROBERTSON; VERGER, 2012) e fundações internacionais (VERGER, 2019). Tornam-se, cada vez mais, parte integrante das formas emergentes de Governança Global e contam com uma capacidade crescente para enquadrar agendas políticas globais e provocar processos de transferência de políticas.

O movimento de âmbito global ao local, que normatizou e regulamentou as reformas de políticas e programas intersetoriais latino-americanos e caribenhos, expressa não apenas as condicionalidades dos Organismos Multilaterais nas políticas, mas esse movimento engendra as teias da rede de um movimento de interdependência global ao capital, ou seja, do movimento de hibridização de “governo-burocracias, mercados e redes” (BALL, 2018, p. 3), e, da integração de *experts* a essas teias na legitimação de boas práticas.

Isso se revela no modelo de política constituído para a adaptação dos programas em análise, que inclui *think tanks* (pesquisadores e consultores individuais ou coletivos que trabalham em empresas de prestação de serviços educacionais), grupos de interesses econômicos (entidades empresariais, associações religiosas.), empresas nacionais e internacionais de venda de pacotes prontos de educação, entre outros, cujos discursos ganham adesão por jogarem com a crença social de que os programas baseados na DPI são fundamentais para o desenvolvimento econômico e social do país. Assim, as redes de governança presentes no Programa catalisaram todos os setores – públicos, privados, voluntários e filantropos, junto ao projeto político de romper barreiras entre o Estado e sociedade civil e entre Estado e economia, cômsona com as reformas sociais e educacionais globais e locais e das ações de solidariedade e de equidade para o capital.

Os atores formais nesse tipo de processo são os Estados e os formuladores de políticas como os OM, e assim parece ser “natural” a inclinação em enfatizar essas interações. Curiosamente, a inclusão de atores não-estatais, como as ONGs, nesse processo pode ser devido ao seu papel mais explícito e determinado em termos de *lobbying* e *advocacy* internacional.

Assim, os casos analisados corroboram com o estudo de Oliveira (2013) acerca da difusão e transferência de políticas que “implica um fluxo de elementos de natureza política em diferentes níveis (global, regional, local), e instituições (O Estado, as organizações internacionais, os governos subnacionais)” (OLIVEIRA, 2013, p. 22). Ainda, Simmons, Dobbin e Garrett (2006) apontam que “a difusão internacional de políticas ocorre quando as decisões de política governamental em um dado país são sistematicamente condicionadas por escolhas políticas prévias feitas em outros países” (SIMMONS; DOBBIN; GARRET, 2006, p. 787, tradução nossa). Nessa conjuntura, os Estados não são os únicos atores cujas motivações devem ser determinadas, e outros atores, como agências internacionais, mediam transferências de políticas.

A constituição da rede de políticas foi uma estratégia dos processos que visam a difusão, adaptação e emulação de transferência de políticas da agenda de políticas públicas aos Estados, utilizando a ideia por trás da política de envolver a sociedade civil. Na rede dos programas é possível identificar um movimento relacional e de interdependência entre Estado, Municípios, Fundações ligadas ao mercado, Conselhos vinculados às igrejas, associações científicas da área da saúde sobre o desenvolvimento infantil, ONG, Fundações internacionais e OM, articuladas em governança internacional, nacional, de parcerias técnicas e financeiras, articuladas *ex-ant* e *ex-post* por práticas de *advocacy* global.

Dois elementos fundamentais nos programas para a sua operacionalização se destacam na adaptação da proposta transferida: da descentralização e da disputa pelo fundo público. Ambos os elementos se relacionam, pois, segundo Shiroma (2011), a estratégia de descentralização requer um equilibrado acordo de poder compartilhado entre os reformadores internacionais e os nacionais, ou seja, do poder compartilhado entre o centro que estabelece as políticas e a periferia que as aplica. Significa dizer que ‘menos Estado significa melhor Estado’, mas não a sua saída completa que é desenvolvida em bases de governança. Nesse movimento, é permitida a disputa e apropriação do fundo público pela cooperação com o financiamento pelos termos de parceria/adesão. Nesse processo, o Estado destina recursos para organizações tidas como “parceiras”, substituindo a responsabilidade do Estado frente às demandas sociais, constituindo-se uma forma de privatização de funções do Estado.

O processo de implementação do PIM e do PFBF tem características semelhantes no aspecto governança multinível. Envolve as interrelações entre esferas internacional, regional, nacional e local, tanto dos mediadores, como no planejamento e nas estratégias de atendimento voltadas aos diversos arranjos educativos, como ONGs, Terceiro Setor, repasse de verbas públicas e colaboração com o setor privado. São múltiplos os níveis de atuação e operacionalização na política. Eles estão presentes tanto no planejamento como na sua execução, sobretudo, na formação de profissionais que atuam na política.

No caso dos programas transferidos, o UNICEF e a UNESCO criaram o que Ball (2013) denominou “redes dentro de redes” (BALL, 2013, p. 41) de uma filantropia estratégica. Para promover políticas, compartilhar conhecimento, ocupando espaço na mídia, em eventos e promovendo congressos, seminários e reuniões, e, transferir práticas exitosas agregando parceiros privados para a execução do programa, os OM e Governos, com base na solidariedade e na reestruturação de pacto social supostamente mais eficiente. Tal movimento afasta a noção clássica de caridade na medida em que compreende o financiamento de certos empreendimentos educacionais (MARTINIS, 2021; BALL, 2011) como parte de estratégias mais amplas que pode ter a ver tanto com a geração de certos efeitos políticos quanto com a busca de um retorno econômico, articulando alternativas intersetoriais e intergerenciais os setores mais empobrecidos como os atendidos entre crianças e suas famílias.

Há, ainda, um movimento em rede dentro das redes (BALL, 2014; PERONI; CAETANO, 2021) com uma configuração filantrópica de *onguização* do atendimento não-formal. A filantropia de rede (BALL, 2013) trata-se de um vasto mercado que se conecta com outros países, formando redes e ligando atores do Terceiro Setor ao setor privado e aos governos

e alinhando-os a agências multilaterais como as agências da ONU e o Banco Mundial. Essa rede é organizada para que os sujeitos se articulem com ações de ajuda aos interesses de governos, OM, empresas, ONGs e da própria comunidade, facilitando as parcerias e as novas agendas entre o público e o privado. Materializam-se as redes de Cooperação multilateral, Cooperação bilateral, Cooperação privada, Fontes nacionais e Novos agentes de cooperação, tanto na conformação da agenda, elaboração, financiamento e institucionalização dos programas.

O foco do *advocacy* internacional, como visto nas análises de documentos na seção 4, tem sido, por muitos anos, nas organizações não-governamentais, tipicamente em torno de questões de direitos humanos, da educação, da infância e suas relações com a pobreza. Isso sugere uma terceira via para a análise do setor corporativo e seu papel na transferência de políticas: a implementação. Essa terceira via formada pelas ONGs, assim como nas instituições comunitárias, na implementação dos programas, possuem discursos de justiça social.

Contudo, destacamos a ambiguidade que envolve essas instituições entre o seu sentido comunitarista e liberal. Nesse interim, o neoliberalismo envolve políticas sociais, em uma forma de desenvolvimento que acompanhou o movimento mundial de proposição de um neoliberalismo de Terceira Via nos anos de 1990, sucedido pelo modelo de boa governança no século XXI. Exemplo disso pode ser identificado em ambos os programas transferidos, cuja justificativa voltou-se à combinação entre desenvolvimento econômico, justiça social, acesso à aprendizagem, capital humano e equidade, com fontes de recursos diversas, sejam elas públicas, privadas, parcerias público-privadas, assistência internacional. Além disso, a governança multinível se tornou essencial por operacionalizar a difusão de determinadas ideias e conhecimento numa área temática específica da agenda de políticas transnacionais no Brasil e a adaptação da política legitimada como exitosa.

Essa adaptação nos casos brasileiros ocorreu de forma semelhante por meio dos múltiplos parceiros, sobretudo os privados, marcada por fundações e ONGs de ideologia neoliberal-imperialista, fundamentada em uma gestão dos programas pela participação social e a intersetorialidade via redes de governança, como demonstrado pelas Figuras 20 e 21. No caso cubano, como sinalizado anteriormente, a participação social em Cuba visa os princípios da Revolução e tem sentido de uma sociedade que busca a unidade pela participação popular.

A rede organizada pelos OM e Estados via transferência de políticas exitosas demonstrou que houve uma emulação dos programas como resultado da disseminação de ideias

ou de políticas, realizada tanto no contexto das instituições estabelecidas nos processos de integração regional, como o Celep e os consultores do UNICEF, como em que parcerias privadas e comunitárias com a justificativa do empoderamento local. Por meio dessas ações bem-sucedidas nos programas brasileiros, demarcado pelo UNICEF e pela UNESCO, foram redefinidas as capacidades dos Estados, e a governança multinível correspondeu aos objetivos do contexto complexo de interconexões e interdependências global entre o global-regional-local.

Além disso, a governança multinível demonstrou como as comunidades epistêmicas internacionais, *experts* e *think tanks* – especialmente aqueles vinculados ao Escritório de Visão e Política Global do UNICEF¹¹⁸ - desempenham papel relevante nos processos de difusão e transferência de políticas. Além de produzir a pauta de Governança Global, analisada nos inúmeros documentos da seção 4, atuaram diretamente na transferência da política como mediadoras e integradoras das redes de elaboração e execução dos programas. Como facilitadoras do bem comum pela qualidade das ações, almejaram desenvolver estratégias na busca de soluções para problemas universais, a produção de conhecimento isenta e sem comprometimento ideológico (CAETANO; MENDES, 2020).

Na mesma direção, o estudo de Pereira (2019) colabora no sentido de nossa análise, haja vista que

[...] participação de setores da sociedade na definição e execução das políticas públicas, que [...] se sobressaem os setores privados, que passam não só a definir quais são as prioridades dos sistemas educacionais, assim como seu conteúdo e a formação dos professores, mas também a execução de políticas (PEREIRA, 2019, p. 1730).

O Estado não é, necessariamente, aquele que concede financiamento para o programa, papel repassado às instituições privadas, organizações não-governamentais e sociedade civil, pela qual retira-se todo o ônus do governo (FERREIRA; FONSECA; SCAFF, 2019), desde que ela exerça sua função descentralizadora e focalizadora de políticas. Bastaria, para essa lógica de organização social, a mínima garantia de direitos provenientes do Estado Nacional, destinados aos mais vulneráveis. Assim, integra a tese do Capital Social como elemento mediador da cidadania ativa, que visa superar a pobreza através da colaboração e da cooperação dos cidadãos, disseminando valores de solidariedade, de sentimento de prosperidade, de forma

¹¹⁸ *Think tank* do UNICEF que investiga questões com implicações para as crianças, trabalha para a eficácia de projetos, na eficácia do discurso global e no desenvolvimento de capital humano, examinando o horizonte em busca de questões de fronteira e formas de trabalho (UNICEF, 2022). Ver mais em: <https://www.UNICEF.org/globalinsight/data-governance-working-group-members>.

a possibilitar a construção de uma sociedade solidária para o capital.

Essas novas formas de vinculação entre sociedade e Estado têm impacto na construção de prioridades de políticas educacionais e abordagens de reforma que, ao cumprir a pauta internacional de educação e pobreza para a infância, alargou as formas de atendimento e se atentou à área produtiva futura, das crianças e de suas famílias. Os países apropriam essas ações intersetoriais em suas políticas, flexibilizando-as em propostas focais, locais, descentralizadas e, conforme constatado, marcadas por descontinuidades, diferentemente da experiência cubana, cujo programa é desenvolvido de forma contínua, registrando melhorias de forma a atender as necessidades e expectativas da comunidade envolvida.

Constata-se, também, a articulação *bottom-up* (de baixo para cima) com as redes produzidas. Significa uma mudança dentro da estrutura de governo *top-down* (verticalizado) para relações mais harmônicas por desenvolver um sistema mais horizontalizado entre os parceiros, não necessariamente atrelado à autoridade estatal, e ordenado a partir de uma lógica distinta envolvendo instituições parceiras. Logo, é uma característica vinculada às redes de governança multinível.

Observa-se, portanto: a conformação da rede, que articula OM, Governos, fundações, instituições privadas e ONGs na construção de formas de organizar o modelo educativo não-formal intersetorial; as produções discursivas, que são geradas a partir dessas redes tendem a demonstrar variáveis de custo-benefício de investir e participar desses programas; as reconfigurações da governança multinível, em termos de financiamento, que leva os atores privados a assumir, progressivamente, posições de tomada de decisão sobre o planejamento e a alocação de recursos, sendo financiados pelo poder público.

A transferência do programa, na teoria e na prática, promoveu a recontextualização da participação como elemento central da operacionalização e adaptação de redes de governança pois, no caso Cubano, o modelo envolvendo a sociedade civil não agregava parceiros filiados ao capital e nem se voltava para um programa focalizado em compensação de direitos, cuja articulação era para alcançar a universalização da Educação Infantil em Cuba aos preceitos constitucionais sobre a oferta desta etapa educativa.

O modo de operacionalização via governança multinível vincula-se aos preceitos do modelo neoliberal e da Terceira Via de descentralização e focalização, diferentemente de Cuba que preza pela mobilização e articulação social e pelo alto nível de coordenação entre o formal e o não-formal. O que se transferiu são os modelos de visitação e a busca pelo diálogo na elaboração do material e da participação social nas ações, contudo, nos casos brasileiros essa

participação atende aos princípios do capital, que visa o alargamento das parcerias e minimização do papel do Estado como principal provedor de políticas e programas de primeira infância.

A governança multinível na transferência de políticas é uma estratégia fundamental no aperfeiçoamento da Governança Global, se articulando de forma descentralizada e em redes. Ao transferir a política o que ocorreu foi a afirmação de um dos objetivos da Governança Global: de criar redes de políticas dentro e fora dos limites governamentais, mediadas por OM. A governança multinível na transferência de políticas não se limitou a dimensão verticalizada entre OM e Estado, mas abrangeu também a dimensão horizontal, demarcando, também, a interdependência entre governos e acordos e orientações internacionais, bem como a interdependência entre atores governamentais e não-governamentais.

As redes expressam a extensa produção de mecanismos de Governança Global, envolvendo a veiculação de campanhas e programas, a realização permanente de eventos, a produção e gestão de dados e a efetivação de grupos de trabalhos, com fins de *advocacy e accountability*, ou seja, ao mesmo tempo que se criou uma aparente atmosfera de promoção e suporte das demandas da primeira infância de base intersetorial, na prática a transferência de políticas mais foi uma adaptação focalizada, flexibilizada e descentralizada para um cenário de interdependência global, onde a Educação Infantil e os programas de atendimento a infância são mais uma oportunidade de lucro e manutenção de capital humano, afinal, trabalhou-se com a educabilidade de crianças e suas famílias.

A política educacional global traduzida nos programas transferidos envolveu instalação de interdependência, conforme conceituação de Dale (2007), pois convergem autores que buscam objetivos comuns: a preocupação com problemas como a pobreza, a proteção à infância, nutrição, violência, mortalidade infantil, que estão para além de qualquer questão dos Estados-nação ou das políticas nacionais ou internacionais, ou seja, são problemas comuns e estruturais. Ao orientar e disseminar programas de baixo custo, pela modalidade implementada, as instituições de caráter empresarial, beneficente, filantrópico ou comunitário adentram a empreitada social compartilhada e minimizam a responsabilidade do Estado. Essa dinâmica se acirrou ao longo dos anos na Governança Global e regional sob o manto da benevolência destinada à primeira infância, ou, em outros termos, o filantropocapitalismo (OLMEDO; BALL, 2016), muito distinta da lógica de ampliação do direito e do atendimento à Educação Infantil no programa *Educa a tu Hijo*.

Sob a premissa da solidariedade, da associação da educação com aspectos da construção

do consenso, da coesão social e da conformação ideológica, a democracia neoliberal para a educação ganha uma dimensão mais prática e funcional e se alarga para além do setor da educação formal, englobando as formas de aprendizagem vividas nas organizações comunitárias, sociedade civil e no próprio local de trabalho, seja ela organizada pelo Estado, ONG, Organizações Mistas, comunidades e das mais variadas associações filantrópicas. Sob a perspectiva de proteção integral, a Educação Infantil é associada ao enfrentamento e gestão pobreza e da vulnerabilidade e, com isso, um ótimo investimento com benefícios a serem alcançados futuramente, quando esses sujeitos puderem melhor se adaptar à sociedade e as formas de, ainda que persista a desigualdade econômica, que, por sua vez, é estrutural.

Trata-se, portanto, de uma estratégia global que visa o aumento em capital humano orientado pela agenda global, ampliação do atendimento educativo e do fortalecimento dos laços com o privado pelo público e pelo transnacional, constituindo-se, ainda, em oportunidade de lucro a essas instituições que se tornaram promotoras em nível municipal desses programas.

Conforme Adrião e Domiciano (2018), a esfera municipal é

[...] menos aparelhada técnica e financeiramente para essa tarefa, mas que vivenciam, mais diretamente, as pressões da sociedade por assegurar a efetivação de direitos à educação. Cumpre lembrar que os municípios, como os demais entes federados, desde 2001, encontram-se subordinados à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a qual, ao fixar os gastos governamentais com pessoal em no máximo 60%, induz à transferência de parte considerável das atividades educacionais para o setor privado. Esses condicionantes explicam, em parte, a generalização de programas e políticas que se apoiam no setor privado, lucrativo ou não lucrativo, como ‘solução’ para a oferta e gestão educacional em âmbito subnacional (ADRIÃO; DOMICIANO, 2018, p. 5).

Assim, descentralizar e flexibilizar, convocando a sociedade civil a realizar tarefas ao invés de participar dos momentos de decisão e controle social, foi uma tática utilizada em âmbito municipal, uma vez que tecnificar financeiramente é menos aparelhada. Além disso, os municípios que adentraram nos programas estão em regiões periféricas do Brasil, como veremos no próximo item de análise, o que abriu espaço para as relações heterarquicas de atuação endógenas - que integra aspectos culturais e gerenciais dos sistemas educacionais - e, principalmente, exógena - que ocorre quando é delegada, de modo direto ao setor privado, a tutela dos sistemas educativos - por meio de parcerias público-privadas de organizações voluntárias ou empresariais.

Nesse contexto, UNESCO e UNICEF atuaram tanto como mediadores da transferência política, como atores-chave em redes de governança multível na construção de alianças, negocia e concilia interesses, e monta projetos que definem a direção e o propósito de governar (BOSWELL, 2009; CLARKE, 2009) e como institucionalizar certas políticas em detrimento

de outras. Articulam parcerias múltiplas e híbridas para amearhar os países na conformação do consenso da Governança Global e da criação de redes locais de governança, sob a inversão ideológica entre educação e desenvolvimento socioeconômico pela infância.

Nessa forma de produzir políticas, os OM se tornam agentes de difusão e transferência de ideias e práticas, atuando nas redes globais na transnacionalização da política, e ainda criando redes de transferência transnacionais com inovação adaptativa. Stone (2012) defende ainda que a presença das organizações internacionais e dos atores não-estatais contribui para o aprofundamento do processo de internacionalização de políticas por meio de sua interação em redes transnacionais, a fim de desenvolver um projeto comum de Governança Global, mesmo que não seja aos moldes da política considerada exitosa, o que remete a uma transferência incompleta e, logo, adaptada aos objetivos traçados a outros contextos.

A confluência dos interesses internacionais, regionais, nacionais e municipais sobre a questão da infância, em modelos intersetoriais não-formais, agregou esforços institucionais e contribuiu para atear a compleição de uma extensa produção de mecanismos de governança, em que a sociedade civil foi a principal parceira da elaboração e execução dos programas transferidos dada a flexibilidade da modalidade de atendimento educativo e do interesse dessas em unir-se a rede mediada pelos OM. Essa rede complexa retrata a forma como as relações de governança são interdependentes e conectadas.

O atendimento da infância em programas não-formais e de baixo custo, como orienta a pauta internacional, nos leva a questionar a qualidade, continuidade e alcance das propostas. Essa prática incentiva e promove a desobrigação do Estado para com essas políticas, que são repassadas para a execução pelas próprias comunidades, que, em sua maioria, são carentes e deficitárias de tais serviços. A proposta de transferência de políticas não-formais intersetoriais ignora o princípio do direito constitucional brasileiro de toda criança de zero a cinco anos à educação, uma vez que defende um projeto educativo utilitarista vinculado a visão capitalista por meio de sinergias entre o público e o privado.

6.3.3 Emular para educabilidade e equidade

Os programas transferidos alinham-se às indicações globais de ações centradas na

família, de baixo custo, intersetoriais e não-formais e OM utilizam do modelo cubano para o cumprimento dessas indicações. A estratégia se direcionou a “**Fortalecer a família** para ter crianças fortalecidas para o cumprimento dos **direitos da primeira infância**” (UNICEF, 2005, p. 89, grifo nosso), somando potencial educativo ao seu potencial econômico em programas de desenvolvimento das crianças pequenas e suas famílias. Assim, emular para a educabilidade e equidade, com base nos preceitos internacionais, são elementos-chave das adaptações acerca das intencionalidades do conteúdo e desdobramento dos programas.

Outra característica de emulação dos programas é a adaptação dos eixos sobre o não-formal voltado para a participação da família e da comunidade focada em equidade e educabilidade; a descentralização, o não-formal como baixo custo; a assistência educativa em contraposição ao atendimento educacional e práticas de desenvolvimento infantil como oportunidade de ação intersetorial de baixo custo.

O alinhamento global acerca do baixo custo em programas não-formais de Educação da Infância, como visto durante a tese, não é uma estratégia nova, como constatado pela via do Planejamento. Pauta-se por uma política pontual voltada para as famílias de baixa renda, cuja intencionalidade, desde os anos 1970, é ditada pelos organismos internacionais e está em plena vigência. Constrói-se, para tanto, objetivos de uma política social educacional sem direitos sociais afetos à educação, ou seja, adaptam programas educacionais em programas que visam desenvolver habilidades cognitivas e educar pais e/ou cuidadores em práticas de nutrição, saúde e higiene associados às estratégias de focalização da educação nos chamados segmentos vulneráveis da população, com “antigas práticas de educação compensatória e dispositivos de controle social sobre as crianças e suas famílias” (CAMPOS, 2012, p. 82-83).

A produção de uma hegemonia do desenvolvimento de programas de baixo custo com alto impacto é capaz de modificar as intencionalidades da transferência de uma política de êxito pelos seus índices de atendimento e qualidade hegemônicos a baixo custo. Na prática, o que se tem é a reprodução histórica de práticas assistencialistas, higienistas, e, em especial, a ideia da moralização e da disciplinarização das classes pobres com ações focalizadas e equitativas, que constrói a “repolitização da pobreza infantil, tratando-a como decorrente de aspectos culturais, numa operação discursiva que oculta os determinantes estruturais” (CAMPOS, 2011, p. 218).

Assim, como em Cuba, os kits do PFBF e os Guias do PIM apresentam uma arquitetura textual articulada a partir de diferentes elementos textos escritos, imagens ilustrativas, pequenos boxes, rodapés destacados que servem para compor uma imagem de texto dinâmico e ágil em suas formas de comunicação, assim como nos livretos cubanos. Isso é reforçado pela linguagem

utilizada, bastante simplificada e direta, sugerindo um tom de intimidade com seus interlocutores (agentes educadores e famílias).

Esses materiais foram utilizados em outros programas de formação de professores e educadores. Assim, o traço marcante da transferência do PFBF são os Kits, que foi facilmente enquadrado em outros programas complementares de formação de professores e de gestores de diversas áreas como saúde, educação e desenvolvimento social. Já no Rio Grande do Sul, o PIM teve contornos mais característicos do programa *Educa a tu Hijo* em seu modelo de implementação e também dos variados Guias.

Dessa forma, tem-se mais uma adaptação do programa cubano: adequação do desenvolvimento em programas de estimulação precoce ao atendimento da pauta global voltada para o capital humano por meio de competências familiares. Os múltiplos arranjos que envolveram os materiais influenciam, diretamente nos objetivos e no conteúdo dos programas, e, portanto, o Kit e os Guias foram o epicentro da Programa da Família Brasileira Fortalecida e no PIM como tentativa deliberada em ajustar técnicas, competências e habilidades a serem desenvolvidas em cada período da primeira infância. Além disso, a acomodação dos Kits em programas de formação de professores nacionais e locais demonstram que muito mais do que um programa, buscou-se criar uma atividade de uma cultura comum acerca das competências familiares.

Segundo Silva (2019) a noção de competência é utilizada desde os anos 70 pelas ciências da cognição e da linguística e passa a ser incorporada ao discurso empresarial e administrativo, bem como por cientistas sociais. Ela representa, no entanto, uma atualização da Teoria do Capital Humano. Por meio da estrutura do kit FBF e Manuais do PIM, constata-se que a réplica do modelo não vem pela motivação do sucesso nos índices cubanos, mas atende a pauta global ligada a manutenção da pobreza e aumento do capital humano, orientada sob o binômio equidade-efetividade nos “complexos de economia política locais, nacionais e globais interdependentes” (VERGER, et al. 2018, p. 7).

A noção de competências familiares em programas de atendimento à Infância de “pensar o humano como uma forma de capital inclusive antes de o ser humano nascer” (RUIZ, 2008, p. 136). Mas essas competências são direcionadas, focalizadas, às crianças pobres e suas famílias. Adota-se uma perspectiva neurológica de desenvolvimento, visando o potencializar as competências necessárias à sua educabilidade. Fazem por meio da formação de professores e educabilidade da família/comunidade a intersetorialidade do cuidado para ações equitativas para amenizar os problemas acerca da mortalidade, saúde e nutrição.

O foco em educar famílias, prepará-las para educar seus filhos, formar professores e profissionais com os kits para disseminarem com as famílias como educar seus filhos, visa criar, além do Capital Humano, Capitais Humanos Infantis (LOCKMANN, 2019). Isso significa que as técnicas, conhecimentos, habilidades são aspectos de investimento desenvolvidos, predominantemente, para educar mães, pais, cuidadoras(es) por meio visitadoras(es) e professores a partir de um conteúdo simplificado e idealizado sobre a infância, família e comunidade.

Aposta-se na sua condição de educadores primeiros, procurando-se amenizar, por essa via, o grave problema de garantia de atendimento público ao direito das crianças pequenas, entre saúde, educação e nutrição, em especial aquelas entre zero e três anos, à educação (CAMPOS; CAMPOS; 2009). Para tanto, os kits reproduzem a indicação da educabilidade segmentada pela idade: para os menores de 3 anos, as indicações se pautam pela lógica de proteção, nutrição e educação das famílias; diferentemente, para as crianças maiores de 4 anos, as indicações ainda são pensadas tendo em vista a escolaridade futura, ou seja, da produção de capital humano e capitais humanos infantis.

Tem-se, portanto, desenvolvimento do capital através da profunda capitalização da Educação Infantil através da ação dos OM, especialmente sua implicação, na produção social da força de trabalho e no fortalecimento da teoria do capital humano.

Há também uma ligação entre ideias e instituições relevante é compreender por que algumas ideias que se destacam dentro da disputa política. Essa questão não envolve o conjunto de ideias que foram trazidas do modelo cubano, mas como essa estrutura de ideias atendiam a prescrição da Governança Global-Regional para serem transferidas. Fato é que os instrumentos didáticos são cópias dos materiais cubanos, mas, o conteúdo que envolve competências e habilidades é algo maior a ser examinado, a coerência entre ideias e a arena política produzida.

Educar famílias além de ser uma reconfiguração das práticas assistencialistas e compensatórias que, por muito tempo, sustentaram as propostas de educação para a primeira infância. A diferença é que tais práticas se inscrevem numa racionalidade política neoliberal sustentada por princípios da competitividade e da produtividade que justificam a precocidade das intervenções sobre a primeira infância.

A ênfase na família indica também uma transferência de responsabilidades do Estado para as famílias e comunidades, “deslocando esse nível educativo das políticas universais públicas para o plano das políticas compensatórias e focalizadas” (CAMPOS, 2013). Os kits são ferramentas de formação de profissionais que eduquem famílias a educarem seus filhos, ou

seja, a educação é uma das condicionalidades impostas pelos Programas, mas isso se faz prioritariamente por meio da família. O foco de intervenção não é a Educação Infantil, como em Cuba, mas é focalizada na família.

A focalização é um elemento chave entre as orientações internacionais e dos processos adaptativos das políticas transferidas. As políticas transferidas envolveram quatro tendências da pauta global, quais sejam:

- A necessidade de desenvolvimento de atendimento integrado à infância, ou seja, a Educação da Infância deve ser integrada com outras ações (área de saúde, nutrição, competências familiares).
- A Educação da Infância é discutida na lógica das políticas compensatórias; logo, as indicações são para programa focais, e não para o desenvolvimento de políticas de Educação Infantil. A base intersetorial de políticas educacionais para a primeira infância desdobra-se em uma forma de gerenciamento da pobreza.
- A educação das famílias é considerada elemento-chave para o bom desenvolvimento da criança, auxiliando na aprendizagem no Ensino Fundamental. Nesse sentido, a educação dos pais se organiza a partir da lógica da DPI, ou seja, os pais devem ser educados para saberem como estimular o desenvolvimento das crianças e dessa forma potencializarem e desenvolverem suas competências.
- A indicação para que a ampliação do atendimento seja realizada por meio da utilização de formas “alternativas”, isto é, de atendimentos não formais.
- A adoção desse tipo de estratégia não-formal focalizada acaba por promover novas formas de segmentação e direcionamento de políticas que, longe de distribuir "oportunidades educativas" com "equidade", criam novas formas de discriminação e subordinação.

Com essas tendências, focalização e equidade se fazem relações interdependente por serem centrais em programas estratégicos e compensatórios da assistência educativa. A transferência mediada pelo UNICEF e UNESCO reatualizam antigas práticas de educação compensatória, criam novos dispositivos de controle social sobre as crianças e suas famílias e visam atender a pauta global de desenvolvimento da neurociência com base na produção de capital humano.

O próprio UNICEF demarcou a importância dos programas de estimulação precoce, sobretudo, a trabalhar com programas e projetos de estímulo ao desenvolvimento infantil com

famílias em situação de pobreza produz um benefício muito grande para suas crianças e aumenta as oportunidades delas na vida. Destacam que os programas integrados de desenvolvimento infantil podem ser a mais efetiva e simples intervenção para ajudar crianças, famílias, comunidades e nações a quebrar o ciclo de pobreza intergeracional, aliado a questão da teoria do capital humano do “retorno social e econômico da estimulação das crianças de até 6 anos” (UNICEF, 2005, p. 9), como visto na seção 5.

Além desse aspecto, a concepção da Educação Infantil como estratégica no combate à pobreza resulta em sua concepção como uma política focal e da adoção de soluções técnicas e pontuais, tidas como inovadoras, aparentemente neutras. Neutralidade essa que não existe, pois, como vimos, há uma gama de projetos intersetoriais que revelam a convergência com as enunciações dos OM acerca do retorno social em articulação com desenvolvimento econômico de educabilidade de crianças e suas famílias.

Consolida-se uma ligação entre ideias e instituições em que é relevante compreender porque algumas ideias “ganham” dentro da disputa política. No PFBF ocorreram resistências por parte da COEDI sobre o conteúdo dos Kits, por ser um instrumento endereçado a educação das famílias que veio a substituir a Educação Infantil conforme as recomendações internacionais (FULLGRAF, 2007). Contudo, o MEC ao aceitar o programa do UNICEF, contraditoriamente, o acomoda em um programa de formação de professores que deriva diretamente da própria legislação educacional.

Observou-se que apenas alguns instrumentos das políticas se deslocam e nem sempre são acompanhados das ideias e intenções que estavam por trás no momento de sua implementação em outros países. O contexto social, econômico, político e cultural para o qual os instrumentos são transferidos é fundamental para determinar as transformações e adaptações das políticas públicas.

Dolowitz e Marsh (2000, p. 12) apontam que podem ser transferidos: “[...] objetivos políticos, conteúdo da política, instrumentos da política, programas da política, instituições, ideologias, ideias, atitudes e lições negativas”, o que varia em cada caso de transferência. Assim, nota-se a transferência dos objetivos, do conteúdo, mas que tem uma adaptação, tanto no PFBF e no PIM, nos instrumentos de políticas, programas da política e instituições.

Com a transferência, a pauta do UNICEF e UNESCO para o Brasil, alinhada à política educacional global, transferiu de Cuba o objetivo e a organização dos materiais do programa *Educa a tu Hijo*, recontextualizando, traduzindo, transferindo a política não-formal e acomodando a sua realização, tornando o fortalecimento de competências familiares como uma

estratégia no país alinhada a pauta da política educacional global. Com isso, a hibridização de práticas é materializada, uma vez que a agenda global é atendida não como mera reprodução, mas para obtenção do consenso.

Por sua vez, os níveis de adaptação de ambos os programas construíram táticas de emulação e inspiração. A emulação ocorreu quando o *Educa a tu Hijo* se tornou o melhor padrão para estruturar o programa doméstico, mesmo com as inúmeras adaptações, ou adaptações alinhadas para atingir a pauta educacional de Governança Global. Já a inspiração ocorre quando uma política inspira o surgimento de outra política em outro país.

Ficam evidenciadas, portanto, as várias formas pelas quais as OM podem atuar como agentes de transferência e difusão de políticas públicas: promovendo o engajamento em todo o processo e após dele, figurando como ator e sendo a origem da política. Atuaram na mediação ao determinarem ou promoverem o engajamento no processo, ao serem atores/protagonistas, ao fornecerem o modelo e/ou a política a serem transferidos.

Assim, os programas configuram-se como adaptação de um modelo a ser seguido por convergir com a pauta global, do que dar subsídio a ampliação do atendimento educacional às legislações infraconstitucionais que desenvolveram programas de Educação Infantil e formação de professores para a etapa. Expressam mais um modelo da política social residual e compensatória para a infância, que, contemporaneamente, alinha-se a focalização, que, sob a égide da equidade, transferem e adaptam programas de infância por serem o investimento social mais rentável para a sociedade.

Esse processo é resultado direto da necessidade de intercâmbio de conhecimento, informações e de experiências que minimizem os custos e maximizem a eficiência, como são as experiências consideradas exitosas ou boas práticas, articuladas em redes temáticas multilaterais, por meio da descentralização de tarefas para esferas locais, induzindo as parcerias e o fortalecimento das ideias de “empoderamento” e de “protagonismo local” (SHIROMA, 2014; 2020).

Isso se expressa na ampla divulgação do kit e sua alocação em diversos programas. O UNICEF integrou junto aos governos federal e municipais o kit em programas suplementares da educação. Assim, o UNICEF além de mediar a transferência da política exitosa, disseminou, com base no modelo didático cubano, um receituário de boas práticas de educabilidade familiar em programas de formação de profissionais da educação, saúde e desenvolvimento social a criação de capitais humanos infantis.

Elementos como subsidiar os professores em sua atuação junto às famílias e/ou responsáveis pelas crianças, formar técnicos das secretarias estaduais e municipais de educação para subsidiar professores e agentes comunitários em sua atuação junto às famílias e/ou responsáveis pelas crianças que frequentam a instituição, ações de desenvolvimento saudável de crianças são alguns elementos basilares dessas ações. Essa ideologia reverbera no cenário brasileiro atual, haja vista que formações de professores e outros programas que envolvem a ECPI e DPI no Brasil, seja via MEC ou MDS, utilizam o kit FBF.

Nesse interim, a transferência adaptada aconteceu nas seguintes frentes: governança hierárquica, governança negociada e governança facilitada (BULMER; PADGETT, 2004). O modelo de governança hierárquica trata das regras formais e informais, por meio da autoridade supranacional acordada com os governos nacionais, ou seja, dos variados acordos e documentos internacionais. Já a governança negociada acontece na transferência da adoção do modelo ou da política, cujas regras são pautadas na negociação política dos envolvidos. Por fim, a governança facilitada mantém a soberania nacional e as instituições envolvidas moldam os processos de transferência de políticas públicas, ou seja, as adaptações nas formas múltiplas de governança, os atores e as intencionalidades locais (BULMER; PADGETT, 2004). Esses elementos ocorreram em sinergia dadas as relações estabelecidas entre o Estado e OM, sobretudo, nos níveis hierárquico e facilitado.

Todas as relações adaptativas convergiram aos princípios gerais que são definidos por OM para coordenar políticas públicas em nível global. Isso foi analisado pela produção de diferentes objetivos, agendas e princípios adotados por organizações internacionais do sistema das Nações Unidas e do Banco Mundial ao longo da Seção 4 e 5, com narrativas diferentes, mas convergentes, ao qual tipo de políticas deve ser priorizadas na Educação da Infância. Nessa forma de produzir políticas, os OM se tornam agentes de difusão e transferência de ideias e práticas, atuando nas redes globais na transnacionalização da política, e, ainda, criando redes de transferência transnacionais com inovação adaptativa para tornar o desenvolvimento de políticas mais adequado as condições locais. Stone (2012) defende ainda que a presença das organizações internacionais e dos atores não-estatais contribui para o aprofundamento do processo de internacionalização de políticas por meio de sua interação em redes transnacionais.

Com base nas variadas adaptações existentes nos programas transferidos, observa-se que táticas de emulação, quando há uma adaptação a realidade local e de inspiração, quando o exemplo causa uma mudança, porém não necessariamente traz os mesmos resultados (DOLOWITZ; MARSH, 2000) por serem programas de base equitativa e focalizada.

O papel dos OM na transferência voltou-se para a sua capacidade de tecnificar problemas e soluções educacionais e enquadrar agendas políticas globais, além de divulgar um modelo que possibilitaria alto retorno de capital humano. Fizeram de programas intersetoriais de Educação da Infância se tornaram padrões e estratégia, configurando-se não apenas uma prática de difusão e transferência de ações de êxito, mas da própria interdependência do capital. Essa função técnica e interdependente dos OM em sistematizar e acordar um projeto global de educação é intrínseca a própria atividade das agências internacionais desde meados do século XX, como agentes mediadores de políticas e que atribuíram valor à infância na perspectiva da Teoria do Capital Humano.

O poder dos atores não estatais na política internacional não é necessariamente novo; o que mudou é a forma como esses atores interagem principalmente com e dentro da arena global. Eles atuam mediando ações estatais unilaterais no próprio território; ações unilaterais fora dos Estados; cooperação regional e multilateral por meio da criação de regimes internacionais; e cooperação transnacional e transgovernamental, reconhecendo que a conexão entre o Estado e a sociedade importa.

Todas essas formas de atuação estão expressas nos programas transferidos, pois possuem características que se alinham a pauta global e direcionam-se aos alinhamentos semânticos de governança para as políticas e programas intersetoriais, quais sejam: não-formal; Descentralização; Programas de educação de crianças e famílias; Modalidade de atendimento diversas, sobretudo comunitário; Atendimento voltado para a Eficiência, Eficácia e Equidade; Atendimento equitativo; Práticas ECPI para os mais vulneráveis e desfavorecidos; Programas focalizados envolvendo crianças e famílias; Criação de mecanismos flexíveis para assegurar múltiplos atores e atores; Colaboração entre agências governamentais e não governamentais; Governança multinível; Política intergerencial; Educação enquanto empreitada social compartilhada; filantropia; Política baseada em programas exitosos; Focalização na pobreza; capital humano; Governança em redes.

A disseminação de ideias sobre programas de desenvolvimento na primeira infância e governança pelo UNICEF continua na pauta do Fundo no Brasil. Desde 2013, por meio do convênio firmado com o Governo Federal via ABC (processo n. 09025000049201314, licitação 00047/2013) do Programa de Cooperação Sul-Sul Trilateral (CSST) (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2022). O Programa de Cooperação Sul-Sul Trilateral Brasil-UNICEF foi estabelecido com o objetivo de fomentar a cooperação entre o Brasil e outros países em desenvolvimento, visando à promoção da agenda da equidade para crianças, adolescentes e

mulheres, em 16 países localizados na América Latina e Caribe, África e Ásia. A parceria respondeu ainda a 20 demandas diferentes e promoveu 42 visitas de estudo, a fim de promover um espaço de diálogo político e técnico entre os países parceiros para discutir políticas relevantes para as crianças, compartilhando e adaptando as experiências, tecnologias e lições aprendidas do Brasil.

6.3.4 Transferência adaptada: emular para atender a Governança Educacional Global

As emulações dos programas cubano e brasileiro demonstram adaptações que convergem mais a pauta global do que aos resultados alcançados pela experiência exitosa. Certificar-se-se que direcionalidade da transferência é dupla: primeiro, a circulação entre uma agenda direcionada a Estados; e segundo, a concretização da agenda via transnacionalização de programas propagandeados como melhores práticas, com receitas prontas de modelos operacionais. As análises sobre a transferência dos programas cubano e brasileiro permitem desenvolver oito constatações:

- 1) A transferência tem sucesso com um discurso concertativo bem construído e mediado/legitimado por atores com alto grau de confiança, exemplificados pela UNESCO e UNICEF, além dos demais documentos.
- 2) A transferência exige uma revisão ou adaptação das políticas propostas de acordo com suas realidades e interesses - práticas identificadas como bricolagem (JONG, 2013) ou enxerto institucional (PESSALI, 2011).
- 3) A transferência é instrumental: consiste em técnicas ou em instrumentos de política à disposição dos OM e Estados para implementar objetivos acordados globalmente
- 4) A transferência canaliza o sucesso: está baseada nos modelos causais de “o que funciona” e uma epistemologia de “lições aprendidas” bem-sucedidas, que, quando adaptadas, não possuem alto grau de sucesso por se tratarem de programas focalizados. Na análise, os formuladores e mediadores da transferência desejaram desenvolver programas, que são meios específicos e focalizados do curso dos objetivos envolvidos na Governança Global.
- 5) A transferência é incremental: é um processo de focalizadas mudanças, sem implicações sociais mais amplas, mesmo que os problemas a serem tratados sejam amplos, o que legitima maioritariamente a política social residual e compensatória do que o progresso social global-local.

- 6) A transferência é um desdobramento da conformação da pauta de Governança Global constituída historicamente e que tem por base uma “[...] poderosa consultocracia global” (HODGE, 2009, p. 7, tradução nossa) pelas novas técnicas que envolvem a difusão de modelos e técnicas que envolvem a cultura mundial e educacional comum.
- 7) A transferência da política nos programas analisados demonstrou que as formas globais são movimentos de governança interdependente com características de *advocacy* emuladas em redes complexas de Governança Global -regional-local.
- 8) Programas acomodados por OM estão fadados a descontinuidades, enquanto programas motivados pelos governos locais à transferência possui maior grau de continuidades e ampliação.

Os organismos multilaterais, nesse processo, impulsionam políticas pautadas na maior disponibilidade de informações, ou seja, promovem uma agenda política baseada em evidências difundidas globalmente (SAHLBERG, 2016), tornando-se como “embaixadores de políticas públicas, redes de mediadores e agentes das transferências” (CONSTANTINE; SHANKLAND, 2017, p. 104). UNICEF e a UNESCO foram responsáveis por iniciar esses processos de transferência, atuando de modo coercitivo, através de suas políticas ou condições, e de modo voluntário, por meio de suas conferências, relatórios e recomendações. No caso do voluntário, buscou-se uma solução para determinada questão e/ou problema oriundo da insatisfação com o status quo, como a produção de capitais humanos infantis e a pobreza. No caso do coercitivo, observou-se o alinhamento da transferência às externalidades e à interdependência entre os países (DOLOWITZ; MARSH, 1996, 2000) na criação de ações de DPI e ECPI.

Demarcar-se no protagonismo dos OM em criar pautas e adaptar políticas, como denominado por Dolowitz e March (2000), de forma coercitiva, por meio da imposição de políticas e de condições financeiras, e/ou seja indiretamente e de forma mais sugestiva, por meio de conferências, relatórios e documentos. Percebe-se que a transferência só se efetiva se os elementos a priori, como circulação do conhecimento, legitimação de boas práticas em detrimento de outras, boa Governança Global e imposição de uma agenda global para problemas comuns. Esses elementos de circulação de objetivos, ideias e documentos fazem parte da preparação para o movimento coercitivo e voluntária que envolve a transferência de políticas legitimadas exitosas.

O conhecimento produzido da difusão à transferência de políticas tende a ser tecnocrático, isto é, gerado por especialistas reconhecidos, utilizando ferramentas de pesquisa sofisticadas, rendendo teoricamente e resultados empiricamente robustos. Portanto, a

direcionalidade da transferência é dupla: primeiro, a circulação entre um conjunto restrito de Estados, e segundo, como a disseminação de "melhores práticas", informadas por pesquisa e modelado nas melhores circunstâncias operacionais. Além disso, a direcionalidade de transferência possui mobilidades lineares, bilaterais ou multilaterais se movem em direção circulações contínuas, transnacionais, multiníveis e com várias partes interessada de um fenômeno complexo da contextualização adaptada.

Assim, as ações atendem ao discurso comum da importância do investimento na infância como um novo capital humano via programas focalizados na pobreza e não políticas universalistas, ou seja, a “Educação Infantil é concebida a partir da lógica do combate à pobreza, sendo ofuscada a sua defesa como direito público subjetivo e que, assim sendo, deveria fazer parte de uma política universalista e não focal” (CAMPOS, 2013, p. 5).

A educação intersetorial surgiu como uma estratégia de governança na qual as experiências de uma comunidade educacional “ampliada” são fortemente destacadas pelas OM e absorvidas pelos países, utilizando sua legitimidade e expertise em governança transnacional. As ações priorizadas no contexto analisado corresponderam a programas não formais e foram organizadas por meio de transferência de políticas, cujo foco de governança busca diversificar os atores sociais que atuam no campo das políticas públicas.

Essas novas formas de articulação entre sociedade e Estado impactaram na construção prioritária de políticas educacionais e abordagens de reformas, que ao cumprirem o programa internacional de educação e pobreza para crianças, ampliaram as formas de atendimento e levaram em conta a área produtiva de crianças e suas famílias. Em suma, os países se apropriaram dessas ações intersetoriais em suas políticas, flexibilizando-as em propostas focais, locais, descentralizadas e, como se verificou, ainda que marcada por descontinuidades, ao contrário da experiência cubana cujo programa é desenvolvido de forma permanente, melhorias foram feitas em resposta às necessidades e expectativas da comunidade envolvida.

Portanto, na dialogicidade das seções é possível constatar OM difundiram orientações e modelos e transferiram programas intersetoriais de educação da que se tornaram padrões de Governança Global. Nesse interim, esses programas não são apenas uma prática de difusão e transferência de ações de êxito, mas da própria interdependência do capital e das formas de organização da em diferentes níveis de governança e influência global-local.

Com base nos dados e exames realizados, o Quadro 33 demonstra os elementos síntese de como transferência se realizou e quais os seus limites.

QUADRO 33 – ELEMENTOS SÍNTESE DA TRANSFERÊNCIA DOS PROGRAMAS

1) Como os atores estão envolvidos na transferência de políticas	Por meio de transferência voluntária e transferência coercitiva, com base em governança negociada e governança facilitada.
2) Quem está envolvido na transferência da política?	UNICEF, UNESCO, Celep, Estado, em nível federal e Estadual e redes locais, organizadas em: Políticos eleitos; partidos políticos, burocratas/funcionários públicos, grupos de pressão, empresários, corporações transnacionais, instituições governamentais e não governamentais supranacionais e consultores.
3) Quais elementos da política são transferidos?	Os objetivos da política; instrumentos de política; conteúdo da política; programas de política; instituições, ideologias; ideais, atitudes e conceitos.
4) De onde as políticas são transferidas?	Cuba
5) Onde se desenham as políticas?	Governança: nacional, local e internacional.
6) Quais são os graus da transferência?	Adaptação: emulação
7) Quais adaptações foram produzidas?	Alianças com o Terceiro Setor; Programas focalizados; Competências familiares para o atendimento de capital humano e capitais humanos infantis; não atende ou não colabora ao atendimento do direito à Educação; Alinham-se mais a programas de estimulação precoce para a educabilidade de crianças e famílias pobres; Materiais didáticos foram incorporados em programas de formação de professores e outros programas locais nas unidades federativas; Adaptação dos materiais produzidos e metodologia em outros programas intersetoriais brasileiros ligados ao desenvolvimento social e à saúde.
8) Quais fatores afetam o sucesso ou fracasso da transferência?	Focalização, Assistencialismo, descontinuidades, arranjos assistenciais variados que podem comprometer a qualidade esperada; programas que não promovem avanços no direito à educação.

Fonte: elaborado pela autora, 2022.

A transferência é técnica, mas a adaptação da técnica foi essencial para alcançar os objetivos propostos pela Governança Global e de seus atores, que por sua vez, disseminaram o programa e o mediaram junto aos países. Essas adaptações presentes na transferência revelam um alinhamento ao pensamento neoliberal de ideia de adequar reformas globais transferindo políticas de Evidências com estruturação focalizada, de uma regulação, com uma percepção de consenso, baseada no conhecimento que atendesse a agenda de governança global. Essa adequação fez com que políticas se tornam incompletas ou fracassadas por atender a um único objetivo e não mudar a realidade educacional do local que está sendo adaptada a ação.

Assim, as descontinuidades presentes, sobretudo no PFBF por ser um programa induzido pelo UNICEF, não se devem as questões técnicas, recursos limitados ou problemas de implementação. Em vez disso, as descontinuidades e demais fatores que impediram os resultados propagandeados por OM refletem as contradições fundamentais que surgem quando

as soluções políticas são emprestadas de sistemas educacionais onde os problemas são diferentes. Assim, o principal problema da transferência pode ser encontrado na dissociação entre política original, cuja ontologia do programa tem origem universalista, e a realidade local, com configuração alinhada a Governança Global e para resolver problemas que predominam, como a pobreza e o insuficiente atendimento educativo na Educação Infantil e, além disso, orientam as parcerias público-privadas via programas não-formais.

Nos casos analisados, a transferência da política está diretamente relacionada às estratégias de Governança Global e regional propaladas pelo OM e seus experts. Estes deram à política cubana, organizada para ampliar a cobertura da Educação Infantil e atender crianças e famílias pela via não-formal, “aquisição de ‘status global’” (VERGER, 2019, p. 20), a adaptando para reproduzir padrões e discursos que permeiam o cenário interdependente do capital e das reformas educacionais.

Os OM possuem autoridade política legítima no domínio global da influência na arena doméstica, mediando práticas para resultados eficazes das políticas, constituída por governança multinível entre instituições internacionais, difusão política horizontal voluntária e estabelecimento de padrões e regulamentação de mercado, segundo categorização de Skogstad (2019).

Historicamente, há uma grande capacidade das agências na região em difundir, criar agendas, desenvolver redes transnacionais e comunidades epistêmicas para a educação; preparar documentos de avaliação e acordar com os países metas e prazos; instituir programas internacionais com estratégias intersetoriais; reconhecendo políticas bem-sucedidas e incentivando sua transferência para outros contextos políticos; certificar políticas que impliquem o reconhecimento por uma autoridade externa; apoiar, diferenciar e legitimar práticas, como no caso do modelo cubano; assessorar os países no processo de divulgação de políticas; exercer funções operacionais de assistência e na geração de ideias; financiar projetos e subsidiar consultorias; mediar e transferir políticas.

Com toda essa forma de atuação por parte dos OM, a educação intersetorial foi consolidada como uma estratégia de governança na qual as experiências de uma comunidade educacional ampliada são absorvidas pelos países. No caso da intersetorialidade para a infância, houve revisão, adaptação e transferência das políticas propostas de acordo com as realidades e interesses nacionais, alinhadas a documentos norteadores internacionais, práticas identificadas como colagem ou convergência de políticas que integra a Educação da Infância como custo-efetividade.

A difusão e transferência de políticas exitosas que articulam os diferentes contextos produzem um sentido de generalidade e de fácil replicabilidade, e, por esse movimento, ganham legitimidade e apagam a ideologia e intencionalidades que envolveram os motivos e finalidades da transferência, atingindo um status de senso comum. Com isso, UNESCO e UNICEF, por meio da transferência, reavivam programas de baixo custo com base intersetorial comunitária e parental que integraram a pauta internacional e que se tornou mais forte após as reformas neoliberais e das modulações e parcerias de Governança Global.

O papel dessas agências tanto em Cuba como no Brasil tem características semelhantes: orientar os países signatários, apesar das diferentes realidades econômicas e culturais, acerca de uma agenda comum e subsidiar programas para que os países atendam as pautas globais. A diferença observada envolve que a atuação da UNESCO e do UNICEF em Cuba visou apoiar políticas já existentes e que se revelam como boas práticas. O programa *Educa a tu Hijo* foi utilizado por Cuba e pela própria UNESCO para demonstrar o atendimento dos indicadores esperados pela ONU, como a expansão da Educação Infantil na América Latina. Ou seja, não se criou um padrão novo, mas apoiaram e a legitimaram enquanto uma política de sucesso por ter um alcance para a universalização da Educação Infantil naquele território e propagandearam o programa para outros países.

Já no Brasil UNESCO e UNICEF também apoiam políticas existentes e organizam políticas no país, sendo indutor e instrumentalizador de ações tendo por base padrões que atendam as orientações globais, não só de organismos vinculados à ONU, mas também de base predominantemente financeira, como o BM e o BID. Países como o Brasil, pelo contexto societário existente, replicaram modelos exitosos e os adaptaram para a materialização da Governança Global e dos objetivos que envolvem a Política Educacional Global, sobretudo, aquelas marcadas por focalização, publicização, descentralização, hibridização e mediação de redes de governança.

Logo, conhecer todo o contexto que envolveu a transferência, as raízes históricas e políticas e a organização do direito à Educação Infantil, se faz importante para concluir que os programas transferidos estão adequados aos seus países e aos anseios internacionais que estão vinculados, ou seja: do modelo de atendimento educacional não-formal cubano que faz parte do sistema educacional e o enquadramento de programas que tem por base medidas focalizadas para o contexto brasileiro seguindo o modelo histórico do planejamento da materialização agenda globalmente estruturada para a Educação Infantil.

O modelo cubano se fez estratégia adaptada dos OM ao atendimento dessa agenda que, em grande medida, deslegitima as conquistas de atendimento formal de crianças de 0-5 anos, haja vista que as suas orientações e programas considerados exitosos sempre direcionam o atendimento como serviço educativo a ser realizado em espaços não-formais, como é o caso dos programas em tela. Como já verificado, esses programas também pouco dão subsídios de avanços ao atendimento educacional da Educação Infantil brasileira, onde consideram a Educação da Infância, por meio de suas famílias, objeto principal de intervenção tendo por base programas de baixo custo.

Assim, a transferência é possível mesmo em contextos estruturais distintos como Brasil e Cuba, e, ainda, é facilitada por ter essa característica e se estruturar de forma a convergir com as enunciações aos programas de Educação Infantil voltado aos múltiplos parceiros. O ambiente e o relacionamento internacional promovido pelos OM também é um elemento facilitador, pois em âmbito nacional e local as agências internacionais mobilizaram atores, junto a governos locais, para a elaboração do material de apoio e para a implementação/execução dos programas.

Apreende-se que a transferência do modelo cubano ao Brasil visou adaptar o conteúdo para atingir a pauta globalmente estruturada para a Educação Infantil no caso do PFBF e a metodologia no caso do Rio Grande do Sul. Ambos programas tem aproximações com o Educa a Tu Hijo, como a base intersetorial não-formal, o fortalecimento das competências familiares, mas que a sua adaptação visou alcançar os objetivos de Governança Global e regional, pelo seu alinhamento com os objetivos globais e pelo engajamento do UNICEF e UNESCO nos programas locais e do condicionamento desses programas à abertura ao terceiro setor como motor de eficiência e de solidariedade.

A transferência de políticas intersetoriais não-formais de Educação da Infância se faz uma estratégia de Governança Global por reproduzir uma lógica global da construção de consensos com contornos claros de enquadramento da questão social com os processos de acumulação, que afeta, diretamente, as formas de sociabilidade (PAULO NETTO, 2001) no fazer de programas como os analisados. OM ressignificam a política cubana pelo voluntariado, do mercado, pela filantropia e, sobretudo, pela focalização de programas voltados para a educabilidade de famílias e crianças pobres. Se transfere um programa educacional para atender às demandas produzidas pelo capital: da gestão da pobreza e da demanda por eficiência, eficácia e equidade.

Assim, afere-se que existem vários tipos de diferenciação sobre como uma política deve ser desenhada e implementada, qual modelo é mais apropriado para uma determinada

circunstância e contexto, bem como quais são os significados políticos que devem trazer consigo. É pertinente nesse movimento definir a questão sobre como as políticas entram na agenda das instituições internacionais e quais modelos estão sendo promovidos por essas instituições. As organizações internacionais não são instituições monolíticas, ao contrário, são compostas por diferentes burocracias e grupos, cada um com seus próprios interesses. Como nos casos analisados, a transferência de “melhores práticas” produziram transferências adaptadas com vistas a atender as condicionalidades globais.

Nesse contexto, a emulação demonstrou não só uma transferência de uma política baseada em evidências, mas da “evidência baseada em políticas” (PAWSON, 2006; STRASSHEIM; KETTUNEN, 2014). A organização do conhecimento (como as propostas de políticas) também passa pela tarefa da ‘tradução da expertise neoliberal’ (PLEHWE; WALPEN, 2006), trabalho realizado pelos OM que possuem “capacidade de articular os princípios centrais do neoliberalismo de forma transdisciplinar” (PLEHWE; WALPEN, 2006, p. 3). Para Dale (2004), as políticas que melhor se enquadram na forma predominante da acumulação capitalista terão mais chances de ser mantidas em agendas globais e selecionadas em países específicos, como a Cubana mesmo que não fora organizada para essa finalidade.

Exemplo disso é que para além da disseminação em eventos ligados a ONU, foram publicados estudos por entidades do setor empresarial, como Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (FMCSV), El Diálogo, Todos pela Educação (TPE), com apoio do BID, Unión Europea, Bernard von Leer Foundation e Red Latinoamericana por la Educación (Reduca) sobre o sucesso do programa cubano¹¹⁹. Em 2016, Aulicino e Langou, experts ligados as instituições do terceiro Setor anteriormente citadas, demarcaram o programa Cubano como política de êxito e aplicável na região latino-americana pela característica intersectorial não-formal para o desenvolvimento infantil precoce e pelo atendimento de metas internacionais de ampliação do atendimento educacional. Destacam, ainda, que as famílias precisam ser foco das ferramentas de gestão de programas em articulação com atores públicos e privados (AULICINO; LANGOU, 2016).

Constata-se que as políticas difundidas e transferidas não são copiadas de forma idêntica em outros lugares, mesmo nos casos em que há imposição institucional que induz os governos

¹¹⁹ Estudo hospedado no sítio eletrônico do Todos pela Educação, disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br/primeirainfancia/download/politicas-publicas-espanhol-web-2016-APOYO.pdf>

a adotarem normas semelhantes, assim, 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” (PECK; THEODORE, 2010, p. 170). Isso significa que, ao longo da circulação das políticas os modelos sofrem mudanças e adaptações tanto em seus componentes materiais, como nas ideias ou arranjos de institucionalização por meio da “interação de formas globais [...] com as circunstâncias locais” (BALL, 2017, p. 12).

A transferência como estratégia de Governança Global se faz, de maneira convincente pela agenda estruturada globalmente, uma operação ideológica que visa à perpetuação e o fortalecimento da hegemonia que busca o consenso de que a Educação da Infância como etapa de produção de competências, sob o binômio custo-efetividade, de capital humano futuro por meio de crianças pobres e suas famílias, sob uma forma sofisticada a partir de políticas que deram certo em outros lugares, e que, na prática, continuam a servir, eficientemente, aos interesses interdependentes do capital.

7 CONCLUSÕES

A presente tese objetivou analisar os processos de difusão e transferência de políticas educacionais para a Infância, mediada por Organismos Multilaterais, como forma da ampliação e regulação da Governança Global na América Latina e Caribe. Esses processos sofreram adaptações no curso da história, desde a origem das políticas transnacionais contemporâneas com a criação e institucionalização de uma rede composta de Organismos e Organizações Multilaterais.

A problemática levantada por essa pesquisa foi a seguinte: como e com quais intencionalidades ocorreu a difusão e a transferência de políticas educacionais intersetoriais para a Infância na regulação da Governança Global na América Latina e Caribe?

Esses processos e intencionalidades sofreram adaptações no curso da história, desde a origem das políticas transnacionais contemporâneas com a criação e institucionalização de uma rede composta de Organismos e Organizações Multilaterais.

Esse multilateralismo contribuiu à concretude da crescente interdependência entre os países latino-americanos e caribenhos, condicionada pelo desenvolvimento e expansão da economia mundial do pós Segunda Guerra Mundial. Na América Latina e Caribe, o planejamento e difusão de ações integradas ganham força no período e as políticas educacionais e, nesse ínterim, a Infância, integram essas ações. Nesse processo, demarcamos, o protagonismo de duas agências da ONU, quais sejam: a Cepal e o UNICEF. Conferências sobre Educação e Desenvolvimento Econômico e Social na América Latina e a Aliança para o Progresso (1961) foram articuladas de modo que iniciassem acordos internacionais e assessorias para o combate à pobreza e a área produtiva, ou seja, acordos que integrassem, via Educação da Infância, área econômica com a área social.

A educação, estrategicamente, adentra a agenda econômica via Organismos Multilaterais, vinculando a Educação da Infância com serviços de saúde, nutrição e educação e de crianças como um recurso humano, atribuindo valor à infância na perspectiva da Teoria do Capital Humano. Integrou essa pauta a ênfase no desenvolvimento econômico pela área social e a educação, assim como a gestão da pobreza por meio de uma agenda para organização da infância, com ênfase na proteção social intersetorial como estratégia.

As relações interdependentes da Sociedade Internacional Transnacional se adequaram às demandas do capital no decorrer histórico, desdobrando-se em relações interdependes de Governança Global. As mudanças econômicas e sociais que envolveram o período da

globalização, das reformas de Estado e a Terceira Via, se tornaram mais complexas à medida em que as relações sociais entre o Global e o Local também se remodelaram. A criação de uma nova racionalidade, ou o aperfeiçoamento das relações transnacionais estabelecidas anteriormente, fez da década de 1990 período em que a governança e serviu de estrutura basilar da reconstrução dos mecanismos de governabilidade.

A globalização e os ajustes desenvolvidos via reformas introduziram o conceito de nova ordem mundial com entrada, nos Estados nacionais, pelas dinâmicas e acordos internacionais, que colocaram em prática a Governança Global. Inaugura-se, assim, um cenário de maior interdependência e mundialização das relações internacionais, com deslocamento parcial da autoridade dos Estados nacionais para organizações internacionais e transnacionais, bem como aos agentes de mercado e da sociedade civil. O conceito de Estado é ampliado de forma a incorporar esses novos agentes, o que traz novos desafios para os mecanismos tradicionais de governo e a legitimidade da autoridade política.

A Governança Global contemplou a construção de alianças e redes, táticas, estratégias e consenso entre atores e interesses diversos, como o multilateralismo. O aperfeiçoamento da ordem multilateral, após a globalização, baseia-se na cooperação e própria organização do capital e das relações de governança/governabilidade.

Os processos de difusão de acordos e agendas via OM também mudaram: de articuladores e orientadores de políticas de planejamento e articulação nos blocos regionais, para atuar como atores externos efetivos na escala global e regional, além de construírem relações intergovernamentais. Assim, constata-se que as relações de organização de agendas comuns no âmbito transnacional continuam interdependentes, contudo, tem um modo de execução diferente.

Os preceitos da Governança Global na Educação modificaram tanto o papel dos OM em reestruturações políticas nacionais modificou a configuração do Estado, como a participação de organizações da Sociedade Civil nos processos de definição e execução de políticas públicas tem impacto sobre a construção da hegemonia necessária para governar que se utiliza de redes sociais internacionais, regionais e nacionais. Os processos de difusão de políticas demonstram que elas interagem crescentemente, usam estratégias e repertórios para ações similares, mobilizam quadros para ações coletivas, constituem eixos interdependentes de transnacionalização das políticas em vias híbridas de governança, em que os quadros interpretativos nacionais são moldados quer supranacionalmente, quer nacionalmente, entre atores estatais e não-estatais.

Assim, constatou-se que a Governança Global é apreendida como um mecanismo multilateral, coordenador das relações de interdependência entre todos os atores do Sistema Internacional e das relações entre Estado, Organismos Internacionais, Sociedade Civil e a Educação. Ela ainda envolve níveis múltiplos: mundial, regional, nacional, local, intergovernamental e transnacional. Esses níveis integram os processos de difusão de acordos e modelos que permeiam as relações entre OM e Estados nos objetivos endereçados à educação e suas reformas aos países latino-americanos.

Protagonistas das relações mediatórias voltadas para Governança Global, os OM tornaram-se atores das políticas educacionais nos Estados emergentes, alterando seu *modus operandi*, haja vista que são indutoras de reformas educacionais. Elas atuaram como produtoras da agenda global, considerando o avanço do projeto político transnacional nos últimos anos, que provocou o fortalecimento da atividade de elaboração de políticas educacionais globais. Portanto, compreendemos os OM como atores fundamentais nas relações de governança estabelecidas na América Latina e no Caribe, considerando o avanço do projeto político transnacional nos últimos anos, que provocou o fortalecimento da atividade de elaboração de políticas globais.

Evidenciou-se que essas políticas integraram as Reformas Educativas Globais (REG) e foram justificadas tendo como base a teoria do Capital Humano, como nos processos de difusão da sociedade internacional dos períodos anteriores. Nesse contexto, os processos de difusão que envolveram os OM, agregaram grupos de trabalho; eventos e fóruns foram realizados; campanhas, prêmios e comemorações foram implementados; compromissos e estratégias foram assumidos; e, principalmente, um elevado montante de conhecimentos/dados passaram a ser veiculados.

Protagonistas dessas reformas globais na área da infância, UNESCO, Banco Mundial, UNICEF, BID, OEA e OEI atraíram atenção internacional e organizaram novos programas de desenvolvimento educacional da primeira infância tomando por eixos a pobreza, a descentralização e a equidade. Assim, organizou-se uma agenda comum, em âmbitos global e regional, estruturada para a Educação Infantil, pautada na difusão de acordos internacionais e na orientação de políticas intersetoriais exitosas legitimadas por *experts* filiados a OM, tendo por base a intersetorialidade. Congregando estes atores, as redes de políticas públicas executam uma tarefa essencial à governança transnacional da Educação.

A difusão da agenda de Governança Global, envolvendo OM e Estados, tem sua constituição imbricada no processo de organização e de reorganização da sociedade capitalista

a partir dos engendramentos demandados para a sua manutenção. Historicamente, a agenda transnacional, desde a sociedade internacional do pós guerra em 1945, colocou a Educação da Infância atrelada à questão produtiva e da pobreza com abordagem intersetorial. Na passagem da sociedade internacional para a Governança Global, reformas foram instauradas e continuaram a colocar a Educação da Infância nessa mesma aliança, mas retira o Estado como principal agente de combate a esses problemas sociais.

Nesse sentido, um novo associativismo de Governança Global pós 1980 foi organizado com significativas mudanças no sistema internacional e a construção de uma agenda internacional mais abrangente, incluindo novos atores, temas, fluxos de informações e vários níveis de Governança Global. Nesse contexto, as OM regionais passaram a atuar complementarmente as OM globais, sendo remodeladas e ganhando novos desenhos institucionais e atividades. Logo, modificaram o seu modo de atuação das décadas anteriores, de articuladores e orientadores de políticas de planejamento e articulação nos blocos regionais, para atuar como atores externos efetivos de escala global e regional, além de construírem relações intergovernamentais.

No movimento da Governança Global, há uma primeira e importante característica evidenciada pelo estudo aqui desenvolvido: a mediação e a difusão de modelos a serem seguidos como forma de ampliação e regulação da Governança Global na América Latina e Caribe por mecanismos de *joined-up*, redes e parcerias de educação intersetorial, um novo “paradigma” sustentado na concepção de desenvolvimento da coesão social com base nos conceitos organizados pela Terceira Via.

Nesse interim, evidencia-se uma rede densa de OM que interage e compete para promover seus discursos educacionais e soluções de políticas preferenciais no campo da política educacional global. As OM desempenham um papel-chave nos processos de definição da agenda do campo da política de educação global, na articulação entre políticas locais, nacionais e globais. As OM são conceituadas como transmissoras-chave de pontos de vista particulares da educação e da reforma educacional, basicamente instrumentais e orientadas para o mercado, para contextos nacionais.

Com mecanismos de *soft power* e *smart power*, OM criaram um discurso educacional global em agendas que envolveram a Educação da Infância. Nela, tem-se por estratégia o intersetorial e o interinstitucional como meios ao alcance de metas voltadas para a institucionalização de Educação e Cuidados na Primeira Infância (ECPI) e o Desenvolvimento da Primeira Infância (DPI). Nos documentos analisados entre convenções, acordos e *advocacy*

de OM globais e regionais, constatou-se uma hegemonia discursiva voltado para: Investir na infância; desenvolver programas não-formais de base educativa intersetorial; focalização na pobreza a partir de programas parentais; parcerias com o Terceiro Setor, desenvolvimento de capital humano e ampliar a oferta educativa e não escolarizada da Educação Infantil via programas intersetoriais.

Para tanto, em âmbito regional de forma específica, observou-se para além da difusão de padrões comuns com os documentos de Governança Global, a disseminação de modelos de relação custo-benefício, taxa de rentabilidade e equidade. Esses estudos instrumentalizam a agenda de Governança Global e desenvolvem uma *advocacy* que, em nossas análises, pregaram a pauta de “evidência baseada em políticas”, haja vista que, de forma pragmática, as OM e seus *experts* organizaram campanhas de conhecimento, política e discurso, com dados complacentes e argumentos subsidiários, para apoiar as preferências políticas preestabelecidas.

Na análise dos documentos globais e regionais, observou-se um trabalho discursivo estratégico, organizado por OM e seus especialistas, à medida em que eles definem situações e problemas, simplificam eventos e experiências, conectam questões distintas e sugerem soluções gerais para os propósitos da ação coletiva. A partir de modelos de êxito, difundiram a importância de desenvolver programas e serviços equitativos intersetoriais de ECPI e DPI não-formais ou mistos, por apresentarem menor custo de investimento, retorno financeiro e da flexibilidade dos profissionais que ali atuam e dos espaços/gestão da sua operacionalização na gestão da pobreza e da vulnerabilidade. Destacaram, ainda, a participação da sociedade civil nos processos de planejamento, coordenação e implementação das ações e a gestão concertada, bem como a coordenação e colaboração entre os diferentes setores da administração nos níveis nacional e local (saúde, nutrição, educação, trabalho, justiça e bem-estar social) e trabalho conjunto com a sociedade civil (academia, ONGs, organizações religiosas etc.) e o setor privado, de modo a articulá-los com eficácia e eficiência em recursos institucionais, humanos e financeiros.

Com a agenda de Governança Global uma vez constituída, harmonizada e hibridizada, verificou-se um o largo alcance dessas políticas nos países latino-americanos e caribenhos. As políticas, os programas e as ações na região demonstraram um entrelaçamento da política educacional global nas ações locais, mais um elemento de interdependência global. Tendencialmente, após os anos 1990, as ações intersetoriais são as mais presentes nos programas voltados para a infância, e, neles, a base não-formal e comunitária. Além disso, identificou-se um largo nível atuação das agências internacionais nestas ações.

No estudo de 19 países em legislações, políticas e programas, constatou-se o entrelaçamento dessas tendências e orientações de ECPI e DPI, e nessas ações, a tendência expressiva de programas não-formais intersetoriais. Na América Latina, o desenvolvimento de relações entre vários setores governamentais é justificado pela multidimensionalidade das causas que influenciam a vulnerabilidade social, pobreza e exclusão, sob uma estrutura que começa a considerar a proteção social. Nas políticas de ECPI isso é evidenciado pelas diferentes frentes de atuação dos países, em que se destaca a abordagem intersetorial e a educação das crianças e suas famílias dentro da atuação de uma governança regional/local. Além disso, observa-se algumas políticas e programas que foram, diretamente, assessoradas e financiadas pelas OM.

As OM muito mais do que disseminar e acordar recomendações junto aos países, e implementar programas, mediaram redes globais de orientações, acordos e *advocacy*. Legitimadas essas redes, as OM mediaram, ainda, ações para a ampliação e regulação da Governança Global, tendo por estratégia a transferência de políticas consideradas exitosas, a partir da difusão de estudos, orientações e modelos que deram base para que esse movimento se consolidasse na ALC para a Educação da Infância. Instaurou-se, a partir da difusão e transferência de modelos, mais uma forma de interdependência.

A crescente interdependência entre os países promoveu modelos de “boas práticas”, impondo condicionalidades para o desenvolvimento político e econômico. Transferências, empréstimos e a difusão certamente continuam a ocorrer, uma vez que os Organismos de governança educacional global – nesse estudo demarcados pela atuação dessas organizações e seus *experts* – organizam uma pauta voltada à resolução de problemas comuns e compartilhados e, para tanto, disseminam e transferem modelos e lições externas.

A efetivação de políticas sociais por meio dos programas, em plano mais amplo, ganha o apoio dos OM por aquelas se tratarem de investimentos menos onerosos, que não precisavam ser desenvolvidos pelo Estado e que pudessem contar com o apoio do Terceiro Setor, da comunidade e das famílias que passavam de beneficiárias para prestadoras de serviços. Em âmbito mais restrito, essa efetivação possibilitava o cumprimento do papel descentralizador do Estado e permitia, por uma suposta ação de cidadania, à sociedade civil participar do processo de garantia da educação. Um aspecto sobre isso a sinalizar é que o PFBF é desenvolvido por OM e absorvido pelo Governo Federal, ou seja, não foi desenvolvido diretamente pelo Estado, mas contraditoriamente, foi contabilizado pelo MEC como políticas públicas para a Educação Infantil.

Para a efetivação de boas práticas nos países, difusão e transferência de políticas intersetoriais não-formais se fizeram estratégia de ampliação da Governança Global tendo por base uma hegemonia discursiva, amplamente demonstrado pelas Seções 2, 3 e 4 dessa tese. Reproduzida *ad infinitum* por diferentes espaços de colaboração transnacional, têm como principal instrumento para a sua legitimação a repetição de ideias, de formas de apresentar os problemas e propor soluções.

A transferência de política é um dos instrumentos de Governança Global que visa influenciar diretamente decisões legais e de governo no âmbito das decisões locais, haja vista que o modelo cubano foi utilizado e adaptado para atender a pauta global disseminada por agências internacionais e seus *experts*. Apesar das semelhanças na ideia dos programas e seus objetivos, as diferenças essenciais em relação ao programa cubano original estão na implementação dos programas brasileiros. Verificou-se que o foco estava na família e não na criança, na focalização, e na adaptação do não-formal por seu baixo custo, o que facilitou a articulação e inter-relação com diferentes setores privados para a execução do programa.

Além das políticas de transferência orientadas pelas OM no âmbito do programa regional, identificou-se cooperação técnica em planejamento, organização de material, capacitação, assessoria, avaliação, atuação na governança negociada e facilitada. Na implementação das ações intersetoriais, observaram-se características de governança ampliada, realizada por meio de incentivos e atenção, por meio de diversos convênios educacionais, como ONGs, Terceiro Setor, alocação de recursos públicos e colaboração com o setor privado.

Na análise histórica, a transferência não é um fenômeno novo, mas o que mudou foi a sua orientação e técnica para a sua consolidação, o que torna possível esse tipo novo de transferência é a capacidade que os mediadores possuíram de legitimar e difundir programas e políticas dentro das novas relações entre Estado e Sociedade. Nesses processos, institucionalizou-se redes complexas de governança multinível e de adaptações nos programas com vistas a atender a agenda transnacional que fez, historicamente, da Educação da Infância lugar para a manutenção da pobreza e aumento do capital humano, além de se tornar campo profícuo para *assistência educativa* com ampliação de parcerias mercantis e filantrópicas.

Observa-se que a transferência de políticas em contextos políticos, econômicos e sociais distintos favoreceu a os processos adaptativos frente ao atendimento de uma agenda de difusão construída globalmente. Ela expressa um tipo de governança que não representou somente os entrelaçamentos entre Estado, OM e Sociedade Civil, da construção híbrida mesclando elementos externos e internos, como também as intencionalidades da cultura mundial comum

que projeta na Educação da Infância lugar de gestão da pobreza, a focalização, a descentralização, atendimento voltado para a Eficiência, Eficácia e Equidade, o público e o privado e o atendimento educativo não-formal como modelo a ser seguido pela Educação Infantil por meio da educabilidade da família.

Além disso, o desenvolvimento da agenda de pesquisa sobre difusão e transferência de políticas é favorecido pelos processos de globalização e regionalização propiciados pela sociedade internacional e da instauração da Governança Global. Quando se criou a pauta para as políticas intersetoriais de Educação da Infância, a difusão correspondeu aos acordos e ações tomadas por governos, enquanto a transferência, baseada nessas ações difundidas e legitimadas, envolveu movimentos unidirecionais nos quais o deslocamento das políticas ocorre de uma jurisdição (distrito, estado, país) a outra.

O que se apreende é que, apesar de todos os méritos e sucesso do programa cubano – pensado e executado para aquela realidade educacional – outro modelo poderia ser o exitoso se atendesse aquele propalado pela pauta global e, logo, transferido. Essa é a relação de poder e disputa que envolve a transferência mediada de políticas via OM: cria-se a pauta, avaliam-se os países e sinalizam as lacunas/problemas, legitima práticas exitosas a partir dessas lacunas e transfere políticas focais, residuais e pontuais como soluções a problemas, que por sua vez são estruturais dos países latino-americanos, como o atendimento à educação, a pobreza, a miséria, a desnutrição, dentre tantos outros aspectos que faz da região estudada dependente ao capital e interdependente de acordos internacionais/transnacionais e da institucionalização de redes multiníveis de governança. Esses são os determinantes e implicações que envolveram a materialização da agenda de difusão e transferência de políticas educacionais para a Infância, mediada por Organizações Multilaterais.

A transferência de políticas educacionais, acrescida da pesquisa sobre o *modus operandi* das redes de *experts* globais, contribuem para o estudo dos mecanismos de reprodução e de adaptação das políticas globais aos contextos locais. Os dados desta pesquisa contribuem 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. Portanto, o estudo demonstrou uma faceta da interdependência global ao capital, por todos os períodos históricos analisados, pela via da Educação da Infância Intersetorial formal e não-formal, onde esta última se sobressai.

Os processos de difusão e transferência de políticas educacionais para a Infância, como estratégia de Governança Global, também envolveram:

- A influência e a mediação para ações estatais unilaterais no próprio território, ou seja, de políticas adequadas à localidade específica, mas que, em certa medida, tinham como ponto de partida a cooperação regional e multilateral por meio da criação de regimes internacionais;
- Cooperação transnacional e transgovernamental, seja na transferência, emulação, adaptações de políticas e programas e parcerias para a sua aplicabilidade, adequadas à pauta global, reconhecendo que a conexão entre o Estado e a sociedade importa.
- Essas relações aconteceram de forma sinérgica, haja vista que as políticas que foram adaptadas foram tomadas como adequadas aos problemas estatais unilaterais, mas que foram transferidas pela sua capacidade de êxito advinda de outro contexto.
- A conexão entre Estado e sociedade importa a medida em que a adaptação de políticas exitosas passa por um status de responsabilidade compartilhada, envolvendo as teses da Terceira Via: Democratização da democracia, Reflexividade social, *Empowerment*, Responsabilidade social, Solidariedade, Voluntarismo, Associação entre cidadania ativa e uma nova concepção de sociedade civil e Capital Social como elemento mediador da cidadania ativa. Ainda, ocorre a responsabilização individual, cujo Estado passa a se caracterizar como um agente regulador, financiador e avaliador.

Assim, concluí-se com a tese de há, por meio de padrões de governança global, o alinhamento e institucionalização na governança local por meio da agenda intersetorial e interinstitucional para a Educação da Infância. Além disso, OM difundiram e transferiram programas intersetoriais de Educação da Infância e estes, por sua vez, tornaram padrões de Governança Global. Esses programas não são apenas uma prática de difusão e transferência de ações de êxito, mas são, também, hibridismos e bricolagens da materialização da Governança Global.

Os programas não-formais transferidos estiveram maiormente ligados às enunciações baseadas no isomorfismo das reformas e os processos de alinhamento de agendas globais do que replicar, em seu sentido estrito, uma política de êxito para a mudança equitativa da realidade, que envolvem hibridismos da própria interdependência do capital e das formas de organização da em diferentes níveis de governança e influência global-local, entre o intersetorial e interinstitucional. Não que esses programas não atuem positivamente no contexto que estão/estavam inseridos, contudo, não é intento mudar o atendimento da Educação da Infância e suas famílias no Brasil, como aconteceu em Cuba, a partir dessa ação. Os programas

são instituídos para atender a agenda globalmente estruturada e emulada, que visa a manutenção da pobreza e aumento do capital humano, orientada sob o binômio equidade-efetividade, além de se tornar campo profícuo para assistência educativa com ampliação de parcerias mercantis e filantrópicas na América Latina e Caribe.

Por fim, compreende-se que a utilização de Cuba como Laboratório dos organismos multilaterais para a governança global da educação para a infância é intencional. A política em Cuba é exitosa no tocante a efetiva garantia do direito à educação, pois o Estado com cunho social se faz protagonista, e, a partir de bons resultados, advindos da organização de um Estado Forte, ou seja, o Estado ampliado defendido por Gramsci. Com o sucesso assegurado, há o verniz das políticas de transferências na difusão de uma agenda hegemônica de governança global em prol dos interesses do mercado e da minimização da responsabilidade do Estado.

Os OM transformaram em mercado um programa de um país comunista. 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 organismos multilaterais via políticas de transferência. Ocorre que, o discurso de boas práticas, visa perpetuar a o lugar da Educação da Infância como oportunidades de capital humano, que visam, por meio de modalidades educativas não-formais, a manutenção da vida de crianças pobres, onde o foco da atenção dos OM é a infância dos pobres e de suas famílias. Assim, os êxitos sociais de uma ilha “Comunista”, que ao longo da história latino-americana e hegemonia estadunidense, foram utilizados pelo capital para manutenção da hegemonia global.

Encerra-se essa pesquisa com a comprovação de que a agenda de políticas intersetoriais para a Educação da Infância expressou movimentos característicos de Governança Global por meio de cooperação, difusão e, um elemento novo: transferência de melhores práticas, sobretudo em contextos tão divergentes pela sua facilidade de adaptação. Os casos cubano e brasileiro são exemplos de um universo de dados a se mapear sobre a transferência de políticas educacionais, que, para tanto, na Educação Infantil verificou-se essa como a existente por meio da agenda globalmente estruturada para a etapa.

Logo, esta tese no campo das políticas educacionais identifica como e com quais intencionalidades em que atores globais, prefigurados nas relações entre OM e Estados latino-americanos e caribenhos, tem se afirmado como formuladores de agendas políticas globais, mediadores de processos de transferência políticas por eles legitimadas exitosas e organizadores de redes de Governança Global, regional, nacional e local. As intencionalidades, por sua vez, são históricas, mas o que mudou foi a forma de promoção dessas políticas e como essas foram

construídas em agendas em movimento local-global-local por meio de transferências, aprendizagens e adaptações em contextos de nova racionalidade, do aperfeiçoamento das relações transnacionais e do novo associativismo educacional.

A análise desse conjunto de ações, tanto pelos OM como por outras redes epistêmicas na expansão de agendas de políticas educacionais consideradas exitosas e pelos novos modelos de governança e interação com o Estado e sua política educacional com a proliferação, abertura e democratização dos fóruns multilaterais; no engajamento da sociedade civil em espaços outrora controlados por uma racionalidade técnico-mercantil, poderão se constituir como objeto de estudos futuros.

Compreender esses fenômenos, seguindo a sugestão das ‘Teses sobre Feuerbach’ (MARX, 1888), é mais do que investigar e analisar a reformas transnacionais e a nova governança por meio de análises de redes e atores mediadores da/para hegemonia. É, ainda, “destacar as contradições que tais redes apresentam em relação à democracia, poder, igualdade e instituições públicas” (AU; FERRARE, 2015, p. 18) na busca de evidenciar qual projeto vem se delineando para a Educação Infantil latino-americana e caribenha.

REFERÊNCIAS

- ABRAHÃO, J. Financiamento e gasto público da Educação Básica no Brasil e comparações com alguns países da OCDE e América Latina. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 841-858, 2005.
- ABRUCIO, F. L.; SYDOW, C. T. Federalismo e Governança Multinível em Regiões Metropolitanas: O Caso Brasileiro. In: José Mário Brasiliense Carneiro; Klaus Frey. (Org.). **Governança Multinível e Desenvolvimento Sustentável**. 1ed. São Paulo: Oficina Municipal, 2018, v. 1, p. 47-67.
- ADRIÃO, T.; DOMICIANO, C. A. A educação pública e as corporações: avanços e contradições em uma década de ampliação do investimento no Brasil. **FINEDUCA** - Revista de Financiamento da Educação, Porto Alegre, v. 8, n. 3, p. 1-18, 2018.
- AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Cooperação Sul-Sul**. 2015. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul/Cuba>. Acesso em setembro de 2020.
- AGENDA PRIMEIRA INFÂNCIA. **Agenda prioritária para a Primeira Infância: qualidade e equidade nas políticas públicas**. Disponível em: <http://agendaprimeirainfancia.org.br>. Acesso em outubro de 2020.
- AKKARI, A. A agenda internacional para educação 2030: consenso “frágil” ou instrumento de mobilização dos atores da educação no século XXI? **Revista Diálogo Educacional**, Curitiba, v. 17, n. 53, p. 937-958, 2017.
- AKKARI, A. **Internacionalização das políticas educacionais: transformações e desafio**. Petrópolis: Vozes, 2011.
- ALBUQUERQUE, J.A. **A Política Externa do Governo Lula (2003-2005)**. São Paulo: Marco, 2007.
- ALTMANN, H. Influências do Banco Mundial no projeto educacional brasileiro. **Educação e Pesquisa**. V.28, n.1, 2002, p.77-89
- ALVES, G. **Trabalho, capitalismo e formas de salariedade**: notas teórico-críticas. O público e o privado, jul./dez 2005, n. 6. p. 109- 128.
- ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000. p. 9-23.
- ANSELL, C.; TORFING, J. Introduction: theories of governance. In: ANSELL, C.; TORFING, J. **Handbook on Theories of Governance**. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 2016. p. 1-17.
- ACHARYA, Amitav. Who are the norm makers? The Asian-African Conference in Bandung and the evolution of norms. **Global Governance**, n. 20, p. 405-417, 2014.

ANTUNES, R. Da educação utilitária fordista à da multifuncionalidade liofilizada. In: REUNIÃO NACIONAL DA ANPED, 38., 2017, São Luis. **Anais...** São Luis: UFMA, 2017. Gt 11, Política da Educação Superior. Disponível em: <http://38reuniao.anped.org.br/programacao/2?field_prog_gt_target_id_entityreference_filter=14>. Acesso em: setembro de 2020.

ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho**: Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2000.

ANTUNES, R. Trabalho e precarização numa ordem neoliberal. In: GENTILI, P.; FRIGOTTO, G. (Org). **A cidadania negada**: Políticas de exclusão na educação e no trabalho. São Paulo: Cortez, 2001, p. 35-48.

ARAUJO, M. C., F. LÓPEZ BOO E J. M. PUYANA. **Overview of Early Childhood Development Services in Latin America and the Caribbean**. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento. 2013.

ARAUJO, M. C., F. LÓPEZ BOO, R. NOVELLA, S. SCHODT E R. TOMÉ. “**La calidad de los Centros Infantiles del Buen Vivir en Ecuador.**” Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, DC. 2015.

ARGOLLO, J; MOTTA, V. Arranjos de Desenvolvimento da Educação: regime de colaboração de “novo” tipo como estratégia do capital para ressignificar a educação pública como direito. **Universidade e Sociedade**, Brasília, v. 56, p. 44-57, ago. 2015.

ARIM, R. Y VIGORITO, A. Un análisis multidimensional de la pobreza en Uruguay. 1991-2005. **IECON Serie Documentos de Trabajo** No 10/06, 2007.

AU, W.; FERRARE, J. J. **Mapping Corporate Education Reform: Power and Policy Networks in the Neoliberal State**. New York, NY; Devon, UK: Taylor & Francis, 2015.

AULICINO, C.; LANGOU, G. D. **Políticas públicas de desarrollo infantil en América Latina**: Panorama y análisis de experiencias. Septiembre de 2015. Disponível: <http://www.reduca-al.net/files/observatorio/reportes/politicas-publicas-portugues-web-2016-APOIADORES.pdf>. Acesso em 7 de setembro de 2019.

AVELAR, M. **Giving with an agenda**: New Philanthropy’s Labour in “Glocal” Education Networks of Governance. Tese de Doutorado—London: University College London / Institute of Education, 2018.

AVILA, C. F. D. A Conferência de *Punta del Este* cinquenta anos depois: um estudo da VIII Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores das Américas (1962). **Carta Internacional**, Vol. 6, n. 1, jan.-jun. 2011, p. 53-66.

AZAMBUJA, M. R. **Inquirição da criança vítima de violência sexual**: Proteção ou violação de direitos? Porto Alegre, RS: Livraria do Advogado, 2011.

AZEVEDO, M. L. N. The Bologna Process and higher education in Mercosur: regionalization or Europeanization? **International Journal of Lifelong Education**, v. 33, p. 1-17, 2014.

BABINSKI, D. B. de O. **O direito à educação básica no âmbito do Mercosul**: proteção normativa nos planos constitucional, internacional e regional. 182f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

BACHE, I. FLINDERS, M. **Multi-Level Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2004.

BALL, S. Big Policies/Small World: An introduction to international perspectives in education policy, **Comparative Education**, 34:2, 1998, p. 119-130, DOI: 10.1080/03050069828225.

BALL, S. Diretrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação. **Currículo sem Fronteiras**, v.1, n.2, pp.99-116, Jul/Dez, 2001.

BALL, S. **Educação global S. A.**: novas redes políticas e o imaginário neoliberal. Tradução de Janete Bridon. Ponta Grossa: UEPG, 2014.

BALL, S. **Education Reform**: A Critical and Post-Structural approach. Buckingham: Open University Press, 1994.

BALL, S. Following policy: networks, network ethnography and education policy mobilities. **Journal of Education Policy**, v. 31, n. 5, p. 549–566, 2 set. 2016.

BALL, S. J. **Education plc**: understanding private sector participation in public sector education. New York: Routledge, 2007.

BALL, S. J. New philanthropy, new networks and new governance in education. **Political Studies**, v. 56, n. 4, p. 747-765, 2008. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2008.00722.x>

BALL, S. J.; JUNEMANN, C. **Networks, new governance and education**. Bristol: Policy Pr, 2012.

BALL, S. J.; YOUDELL, D. **Privatización encubierta en la educación**. Bruselas: Education International, 2007.

BALL, S. Laboring to Relate: Neoliberalism, Embodied Policy, and Network Dynamics. **Peabody Journal of Education**, v. 92, n. 1, p. 29–41, 2017.

BALL, S.; OLMEDO, A. A “nova” filantropia, o capitalismo social e as redes de políticas globais em educação. In: PERONI, V. (org.). **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado**: implicações para a democratização da educação. Brasília, Liber Livro, 2013. p.33-47.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Os primeiros anos**: o bem-estar infantil e o papel das políticas públicas. Editado por: Samuel Berlinski, Nobert Schady. Washington: BID, 2016.

BANCO MUNDIAL. **Aprendizagem para todos: investir nos conhecimentos e competências das pessoas para promover o desenvolvimento.** Resumo Executivo, 2011.

BANCO MUNDIAL. **Desarrollo de la primera infancia: invertir en el futuro.** Washington, D.C.: Banco Mundial, 1996. 38 p.

BANCO MUNDIAL. **Early Child Development, From Measurement to Action: A priority for Growth and Equity.** Washington, DC, 2007.

BANCO MUNDIAL. **Estratégia 2020 para a educação do Grupo Banco Mundial: resumo executivo.** Aprendizagem para todos: investir nos conhecimentos e competências das pessoas para promover o desenvolvimento. Washington, D.C.: Grupo del Banco Mundial, 2011. 10 p.

BANCO MUNDIAL. **Estrategia sectorial de educación.** Washington, D.C.: Grupo del Banco Mundial, 2000. 86 p.

BANCO MUNDIAL. **Prioridades y estrategias para la educación: estudio sectorial del Banco Mundial.** Washington, D.C.: Banco Mundial. 140 p. 1995.

BARBOSA, I. G.; GARRIDO, C. M. A Educação Infantil brasileira e as políticas setoriais de educação do Banco Mundial. In: II ENDIPE, Anápolis. **Anais do ENDIPE.** Goiás, 2007. Disponível em: <http://www.ceped.ueg.br/anais/Iledipe/pdfs/a_educacao_infantil_bras_.pdf>. Acesso em: 15 out. 2019.

BARNETT, M.; FINNEMORE, M. **Rules for the World: International Organizations in Global Politics.** Cornell University Press, 2004.

BEECH, J. **Quem está passeando pelo jardim global?** Agências educacionais e transferência educacional. In: COWEN, Robert; KAZAMIAS, Andreas M.; ULTERHALTER, Elaine. Educação comparada: panorama internacional e perspectivas. Vol.1. Brasília: UNESCO, CAPES, 2012. p. 413-433.

BEER, C. T.; ROBERTS, W. T. Ngos: Between Advocacy, Service Provision, and Regulation. In: LEVI-FAUR, D. (Ed.) **The Oxford Handbook of Governance.** Comparative Politics, 2012. DOI:10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0023

BEHRING, E. R. **Política social no capitalismo tardio.** SP: Cortez, 2008.

BENEVIDES, M. I. S. **Família, Crianças e Políticas Públicas: Uma Avaliação do Programa Família Brasileira Fortalecida em Fortaleza - CE.** Dissertação (Mestrado) Universidade Federal do Ceará. Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas. Fortaleza, 2010.

BENTO, L. V. **Governança Global : uma abordagem conceitual e normativa das relações internacionais em um cenário de interdependência e globalização.** Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina. Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-Graduação em Direito, 2007.

BERLINSKI, S; GALIANI, S; MANACORDA, M. **Giving children a better start: preschool attendance and school-age profiles.** Gender Impact: the World Bank's Gender

Impact Evaluation Database. Washington DC; World Bank, 2013.

BERNARDO, J. **A PROPOSAL FOR ENHANCING POLICY TRANSFER ANALYSIS AMONG INTERNATIONAL ORGANIZATIONS: THE EU X MERCOSUR RELATIONS IN HIGHER EDUCATION**. Tese (Doutorado em Ciências Políticas). Universidade Federal do Paraná, 2020.

BERNSTEIN, B. **A estruturação do discurso pedagógico: classe, códigos e controle**. Vozes: Petrópolis, 1996.

BEVIR, M. GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA: UMA GENEALOGIA. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 19, n. 39, p. 103-114, jun. 2011, p. 103-114.

BEVIR, M.; RHODES, R. A. W. *The state as cultural practice*. New York, NY: Oxford University Press, 2010.

BID. **Principais tendências da filantropia na América Latina**. 2010.

BIELSCHOWSKY, R. **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Trad. Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Record, 1998. Disponível em:
<http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1607/S33098N962Av1_pt.pdf?sequence=1>. Acesso em 05 agosto 2019.

BLANCO, I.; GOMÀ, R. **La crisis del modelo de gobierno tradicional**. Reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad en *Gestión y Política Pública*, vol XII, n.1, 2003.

BLANCO, R.; Umayahara, M. **Participación de las familias en la educación infantil latinoamericana**. UNESCO/OREALC, Santiago, Chile, agosto, 2004a.

BÔAS FILHO, O. V. A governança em suas múltiplas formas de expressão: o delineamento conceitual de um fenômeno complexo. **Journal of Institutional Studies**, v. 2, 2016.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 13. ed. reimp. Brasília: UNB, 2008.

BOERSNER, D. **Relaciones Internacionales de América Latina**. 6ª ed. Caracas: Grijalvo, 2007.

BORTOT, C. M. **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)**. 255f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá. Orientadora: Profª. Dra. Angela Mara de Barros Lara. Maringá, 2018.

BORTOT, C. M.; LARA, A. M. B. Integração latino-americana para a Educação Infantil: em foco as políticas intersetoriais recomendadas pela UNESCO. **Revista Triângulo**, v. 11, p. 129-149, 2018.

BORTOT, C. M.; LARA, A. M. B. Las políticas de Educación y Cuidados en la Primera Infancia para América Latina: intencionalidades y encaminamientos en la propuesta de la UNESCO. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 14, n. esp. 3, p. 1767-1781, out., 2019. E-ISSN: 1982-5587. DOI: 10.21723/riaee.v14iesp.3.12762

BORTOT, C. M.; LARA, A. M. B. O kit educacional do UNICEF: Programa da Família Brasileira Fortalecida e suas implicações na gestão. **Revista de Administração Educacional**, v. 9, p. 42-65, 2018.

BORTOT, C. M.; SCAFF, E. A. DA S. Organismos internacionales y gobernanza regional: una policy transfer para la educación de la infancia en países de América Latina y el Caribe. **Revista Iberoamericana de Educación**, v. 83, n. 1, p. 31-51, 20 may 2020.

BÖRZEL, T. A.; LOHAUS, M.; HÜLLEN, V. V. **Governance transfer by regional organizations**: following a global script? Berlim: Collaborative Research Center, 2013. (SFB-Governance Working Paper Series, n. 42).

BOTTOMORE, T. **Dicionário do pensamento marxista**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Capítulo VII A representação política. Elementos para uma teoria do campo político. RJ, Bertrand Brasil, 2004, p. 163-207.

BOSWELL, C. Knowledge, Legitimation and the Politics of Risk: The Functions of Research in Public Debates on Migration. **Political Studies**. Volume57, Issue 1, March 2009 p. 165-186.

BOWE, R.; BALL, S.; GOLD, A. The policy process and the process of policy. In: BOWE, R.; BALL, S.; GOLD, A. **Reforming education and changing schools**: case studies in policy sociology. London: Routledge, 1992. p. 6-23.

BRANDÃO LOPES, J. R. **Desenvolvimento e mudança social**. São Paulo: Editora Nacional, 1968.

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em outubro de 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Último acesso em 26 de abril de 2022.

BRASIL. **DECRETO DE 11 DE OUTUBRO DE 2007**. Institui a Comissão Nacional Intersetorial para acompanhamento da implementação do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, e dá outras providências. 2007d. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/dnn/Dnn11369.htm. Acesso em outubro de 2020.

BRASIL. **Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011**. Institui o Plano Brasil Sem Miséria.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Decreto/D7492.htm. Acesso em março de 2020.

BRASIL. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em março de 2020.

BRASIL. Guia de programas do Plano de Metas Todos pela Educação, 2007c.

BRASIL. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020 [recurso eletrônico]. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2020.

BRASIL. Lei do FUNDEB: Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm.

BRASIL. Lei n. 10.933, de 11 de agosto de 2004. Plano Plurianual 2004/2007. [Anexo I – Orientação Estratégica de Governo]. Brasília: CN, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.933.htm. Acesso em: 13 ago. 2020.

BRASIL. Lei n. 11.653, de 7 abril de 2008. Plano Plurianual 2008/2011. Brasília/DF, 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11653.htm. Acesso em: 20 ago. 2019.

BRASIL. Lei n. 12.593, de 18 de janeiro de 2012. Plano Plurianual 2012/2015. Brasília/ DF, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm. Acesso em: 20 ago. 2019.

BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Plano Nacional de Educação [2014-2024]. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014. 86 p. (Série legislação; n. 125).

BRASIL. LEI Nº 12.796, DE 4 DE ABRIL DE 2013. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12796.htm. Acesso em março de 2020.

BRASIL. LEI Nº 13.257, DE 8 DE MARÇO DE 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de

junho de 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113257.htm. Acesso em abril de 2019.

BRASIL. **LEI Nº 13.257, DE 8 DE MARÇO DE 2016.** Institui o Marco Legal da Primeira Infância. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012.

BRASIL. **LEI Nº 8.069, DE 13 DE JULHO DE 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm. Acesso em março de 2020.

BRASIL. **LEI Nº 9.394, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em março de 2020.

BRASIL. **Mensagem ao Congresso Nacional:** abertura da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª Legislatura. - Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, 2003. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lulada-silva/mensagens-ao-congresso/2003>. Acesso em maio de 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Emenda Constitucional nº 59/2009.** Brasília, DF: Constituição da República Federativa do Brasil, 2009a.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação (2014-2024):** Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados; Edições Câmara, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação.** Apresentado por Ivan Valente. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

BRASIL. Ministério da Educação. **Política de Educação Infantil no Brasil:** relatório de avaliação. Brasília, DF: MEC/SEB/UNESCO, 2009C.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Secretaria de Educação Básica. Novo encontro do Programa Família Brasileira Fortalecida. **NOTÍCIAS.** Sexta-feira, 05 de agosto de 2005, 15h35. Última atualização em Terça-feira, 05 de junho de 2007, 06h06. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/211-218175739/3803-sp-2126705988>. Acesso em janeiro de 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E INVESTIMENTOS ESTRATÉGICOS. **Plano plurianual 2004-2007.** Brasília: MP, 2003.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E INVESTIMENTOS ESTRATÉGICOS. **Plano**

plurianual 2008-2011. Brasília: MP, 2007.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2008-2011.** Brasília: MP, 2007.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2012-2015.** Brasília: MP, 2011.

BRASIL. PDE. Decreto nº 6094 de 24 de abril de 2007. Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. 2007a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm. Acesso em: fevereiro de 2020.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em 10 out. 2019.

BRASIL. PROINFANTIL: **Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil:** livro de estudo – Módulo III, Unidade I. Ministério da Educação. Brasília, DF: SEB, 2005b.

BRASIL. PROINFANTIL: **Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil:** diretrizes gerais / Ministério da Educação. Brasília, DF: SEB, 2005a.

BRASIL; Ministério da Educação. **Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.** Instituído pelo decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Brasília: 2007a. Brasília, 2001.

BRENNER, N.; PECK, J.; THEODORE, N. Variegated neoliberalization: geographies, modalities, pathways. **Global Networks.** Volume10, Issue2, April 2010

BRESSER-PEREIRA, L. C. B. **A reforma do estado dos anos 90:** lógica e mecanismos de controle. Cadernos MARE da Reforma do Estado, Brasília, DF: 1997.

BRITO NETO, A. C. **POLÍTICA NACIONAL DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES NO BRASIL (2003-2016) COMO EXPRESSÃO DA GOVERNANÇA GLOBAL .** Tese (Doutorado em Educação). UFSC, 2016.

BRITO NETO, A. SHIROMA, E. O. O professor na mira das reformas: orientações do “Projeto Estratégico Regional sobre Docentes para América Latina e Caribe”. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL MARX E O MARXISMO: insurreições, passado e presente, 2015, Niterói. **Anais...** Niterói: NIEP-Marx, 2015

BROOKE, N. O FUTURO DAS POLÍTICAS DE RESPONSABILIZAÇÃO EDUCACIONAL NO BRASIL. **Cadernos de Pesquisa**, v. 36, n. 128, Maio/ago. 2006.

BRUM, A. L. LUÍS; BEDIN, G. A. Globalização e Desenvolvimento: Algumas reflexões sobre as transformações do mundo atual e suas implicações no processo de desenvolvimento. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, v. 1, n. 2, p. 9-35, 2003.

BULL, H. **The Anarchical Society**. New York: Columbia University, 2002.

BULMER, S.; PADGETT, S. Policy transfer in the European Union: an institutionalist perspective. **British Journal of Political Science**, v. 35, p. 103-126. 2004

CAETANO, M. R.; MENDES, V. R. Think tanks, redes e a atuação do empresariado na educação. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 36, e75939, 2020.

CAMPBELL, J. L. Ideas, Politics and Public Policy. **Annual Review of Sociology** 28:21-38, January 2002

CAMPBELL, P; MACKINNON, A.; STEVENS, C. **An introduction to global studies**. Chichester: Wiley-Blackwell, 2010.

CAMPOS, R. A Educação das Crianças menores de três anos na Cúpula das Américas /OEA: Direito ou Favor? **Reflexão e Ação** (UNISC. Impr.), v. 16, p. 44-67, 2008b.

CAMPOS, R. A educação das crianças pequenas como estratégia para a contenção da pobreza: análise de iniciativas dos organismos internacionais em curso na América Latina. **Práxis Educativa** (UEPG. Online), v. V.4, 2009a.

CAMPOS, R. A Educação Infantil como direito de todas as crianças a conviverem em espaços coletivos independentemente de suas singularidades: o que indicam os organismos internacionais. **Reflexão e Ação** (UNISC. Impr.), v. V.17, p. 54-87, 2009b.

CAMPOS, R. A Educação Infantil e os Organismos Internacionais: Quando Focalizar não é priorizar. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas** / Education Policy Analysis Archives, v. 21, p. 01-13, 2013b.

CAMPOS, R. A Educação Infantil e os Organismos Internacionais: Quando Focalizar não é priorizar. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas**/Education Policy Analysis Archives, v. 21, p. 01-13, 2013.

CAMPOS, R. As indicações dos organismos internacionais para as políticas nacionais de Educação Infantil: do direito à focalização. **Educação e Pesquisa** (USP.Impresso), v. 39, p. 195-209, 2013a.

CAMPOS, R. **Educação Infantil e organismos Internacionais**: uma análise dos projetos em curso na América Latina e suas repercussões no contexto nacional. Tese (doutorado em Educação). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008a.

CAMPOS, R. F. “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**, v. 17, n. 49 jan-abr, 2013a.

CAMPOS, R. F. “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**, v. 17 n. 49 jan.-abr. 2012.

CAMPOS, R.; CAMPOS, R. F. A Educação das Famílias como Política Educacional: uma análise do programa família brasileira fortalecida. **29º Reunião Nacional de Pesquisa em Educação/ANPED**. Caxambu, 2009.

CAMPOS, R.; CAMPOS, R. F. A educação das famílias pobres como estratégia política para o atendimento das crianças de 0-3 anos: uma análise do programa família brasileira fortalecida. **Pró-Posições** (UNICAMP. Impresso), v. 20, p. 207-224, 2009.

CARCANHOLO, M. D. Dialética do desenvolvimento periférico: dependência, superexploração da força de trabalho e política econômica. **R. Econ. contemp.**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 247-272, maio/ago. 2008.

CARCANHOLO, M. Neoconservadorismo com roupagem alternativa: a nova Cepal dentro do Consenso de Washington. In: CASTELO, Rodrigo (Org.). **Encruzilhadas da América Latina no século XXI**. Rio de Janeiro: Zahar, p. 69-79, 2010.

CARNEIRO, R. Um intelectual em seu labirinto. **Carta Maior**, 30 mar. 2012b.

CARNEIRO, R. Velhos e novos desenvolvimentismos. **Economia e Sociedade**, v. 21, n. n. especial, 2012a.

CARNOY, M.; RHOTEN, D. What Does Globalization Mean for Educational Change? A Comparative Approach. **Comparative education review**, 46, 2002, n.1, p. 1-118.

CARVALHO, E. J. G. Reestruturação produtiva, reforma administrativa do estado e gestão da educação. **Educação & Sociedade** (Impresso), v. 30, p. 1139-1166, 2009.

CARVALHO, E. J. G.; PIRES, D. O. Arranjos de Desenvolvimento da Educação: da parceria público-privada à disputa pelo fundo público educacional. DOSSIÊ - Processos de privatização da educação em países latino-americanos. **Educ. rev.** 36. 2020.<https://doi.org/10.1590/0104-4060.77538>

CARVALHO, L. M. **O espelho do perito**. Vila Nova de Gaia, PT: Fundação Manuel Leão, 2011.

CARVALHO, L. M.; VISEU, S.; GONÇALVES, C. Novos atores intermediários na regulação da educação em Portugal. Salvador, **FAEEBA – Ed. e Contemp**, v. 27, n. 53, p. 30–42, 2018.

CARVALHO, M. L. T. Organismos Internacionais. **Revista Ciência Política**. Rio de Janeiro, 107-124, abr. jun. 1979, p. 107-124.

CASASSUS, J. A reforma educacional na América Latina no contexto de globalização. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, n. 114, pp. 7-28, nov, 2001

CASTELLS, M. **Sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

CASTILLO, J Y COLOMBO, K. **Pobreza en niños en Uruguay**: Caracterización y

determinantes desde una perspectiva dinámica. Tesis para la obtención del título de Licenciado en Economía, 2014.

CASTRO, T. **Teoria das relações internacionais**. Brasília: FUNAG, 2012

CASULA, M. Quem governa na governança (local)? Reflexões teóricas e evidências empíricas, **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 51, n. 6, nov-dez, 2017.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, Vozes, 2008.

CEPAL. **Antecedentes sobre la creación de la CEPAL**: fotocopia de documentos de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Santiago do Chile, 1987. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/28998/antecedentes_creacion_CEPAL.pdf?sequence=1>. Acesso em 18 nov. 2019.

CEPAL. **Antecedentes sobre la creación de la CEPAL**: fotocopia de documentos

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. **Panorama Social de América Latina, 2015**. Acesso em: 09 dez. 2018. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39965/4/S1600175_es.pdf>.

CEPAL. **Cooperación Internacional**. Santiago del Chile: CEPAL, 1954.

CEPAL. **Dependencia y desarrollo em America Latina**. Santiago del Chile: CEPAL, 1969.

CEPAL. **Estudio Económico de el America Latina ou Problemas teóricos y practicos del crecimiento económico**. Santiago del Chile: CEPAL, 1951.

CEPAL. **Evaluación de Quito de la estrategia internacional de desarrollo**. Santiago del Chile: CEPAL, 1973.

CEPAL. **Hacia una dinámica del desarrollo latino-americano**. Santiago del Chile: CEPAL, 1963.

CEPAL. **História da Cepal**. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/historia-de-la-cepal>. Acesso em 11 de maio de 2019.

CEPAL. **Introducción a la técnica de programación**. Santiago del Chile: CEPAL, 1955.

CEPAL. **La Cepal: gobiernos**. 1978. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40638/LaCEPAL-Gobiernos.pdf>. Acesso em: 25 de julho de 2019.

CEPAL. **La dimension de la pobreza em America Latina**. Santiago del Chile: CEPAL, 1979.

CEPAL. **O desenvolvimento económico de el América Latina e sus principales problemas**. Santiago del Chile: CEPAL, 1949.

CEPAL. **Panorama social da América Latina 2009**: Documento Informativo [Santiago]: Cepal/ ONU, 2009. Disponível em: <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/37859/PSP2009-Sintesis-lanzamiento.pdf>>

CEPAL. **Panorama Social de América Latina**, 2018. LC/PUB.2019/3-P, Santiago, 2019.

CEPAL. **Programas y tendencias sociales em América Latina**. Santiago del Chile: CEPAL, 1963.

CEPAL/UNICEF. La pobreza infantil: un desafío prioritário. **Desafíos: Boletín de la infancia y adolescencia sobre el avance de los objetivos del desarrollo del Milenio**, n. 10, mayo de 2010. Santiago, Chile: Cepal/UNICEF, 2010.

CEPAL; ILPES; UNICEF. **Conferencia Latinoamericana sobre la Infancia y la Juventud en el Desarrollo Nacional**. Santiago de Chile, 28 de noviembre al 11 de diciembre de 1965. CEPDOC. **Liga das Nações Unidas**. s/d. Disponível em: <<http://www.cpdoc.fgv.br>>. Acesso em: 28 jun. 2019.

CHAUMONT, C. **A ONU**. Oeiras: Margens, 1992.

CHESNAIS, F. **A finança mundializada**. São Paulo: Boitempo, 2005.

CHESNAIS, F. **A globalização e o curso do capitalismo de fim de século**. Campinas: Economia e Sociedade, 1995.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CLARK, J. Advancing adaptive governance of socialecological systems through theoretical multiplicity. **Environmental Science and Policy**, 57, 2009, P. 1-9.

CNBB. **PLANO DE MOBILIZAÇÃO DE IGREJAS CRISTÃS PELA EDUCAÇÃO**. 2007.

COLABORADORES ECURED. História de Cuba. (2020, 7 de março). **EcuRed**. Recuperado 02:59 de 22 de setembro de 2020 em https://www.ecured.cu/index.php?title=Historia_de_Cuba&oldid=3650623.

COLACCE, M.; TENENBAUM, V. **Las dimensiones del bienestar infantil y la focalización de los programas dirigidos a la primera infancia**. Cepal, 2018. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44389/1/S1801037_es.pdf. Acesso em maio de 2019.

CONSTANTINE, J.; SHANKLAND, A. Political Recognition, Power and Process in the Emerging Landscape of International Development Cooperation. **NOVOS ESTUD. CEBRAP**, São Paulo, V 36, p. 99-122.2017.

CONSTANTINE, J.; SHANKLAND, A. FROM POLICY TRANSFER TO MUTUAL LEARNING? Political Recognition, Power and Process in the Emerging Landscape of International Development Cooperation. **OLICY TRANSFER, DIFFUSION AND**

CIRCULATION DOSSIER, **Novos estud. CEBRAP**, 36 (1), Mar 2017. DOI: <https://doi.org/10.25091/S0101>.

COOMBS, P. **A crise mundial da educação**. São Paulo: Editora Perspectiva, 2ª. Ed, 1986, 323p.

COX, Robert W. **Production, power and world order**: social forces in the making of history. Nova Iorque: Columbia University Press, 1987.

CORSINO, P; GUIMARÃES, D. O; SOUZA, M. P. C. **Salto para o Futuro Edição Especial**: Proinfantil em debate. Ano XX, Boletim 20. Rio de Janeiro: 2010.

CÓSSIO, M. F. AGENDA TRANSNACIONAL E GOVERNANÇA NACIONAL: AS POSSÍVEIS IMPLICAÇÕES NA FORMAÇÃO E NO TRABALHO DOCENTE. **Revista e Currículo**, São Paulo, v.13, n.04, p. 616 – 640 out./dez.2015 e-ISSN: 1809-3876

COSTA, M. O. Contrarreformas, Nova Gestão Pública e relações público- privadas: mapeando conceitos, tendências e influências na educação. **RBPAE** - v. 35, n. 1, p. 159 - 179, jan. /abr, 2019.

COWEN, R. Acting comparatively upon the educational world: puzzles and possibilities. **Oxford Review of Education**, v. 32, n. 5, p. 561-73, 2006.

COWEN, R. The transfer, translation and transformation of educational processes: and their shape-shifting? *Comparative Education*, v. 45, n. 3, p. 315–327, 2009.

CUBA, MINISTERIO DE EDUCACIÓN. **Educa a tu hijo**. Programa para la familia dirigido al desarrollo integral del niño. Vol 1 a 9. Havana: Editorial Pueblo y Educación. 1992.

CUBA. **Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista**. 2017. Disponível em:

<http://www.granma.cu/file/pdf/gaceta/Conceptualización%20del%20modelo%20economico%20social%20Version%20Final.pdf>. Acesso em novembro de 2020.

CUBA. **Constitución de la República de Cuba**. 24 de febrero de 1976. Disponível em

<http://www.granma.cu/file/pdf/gaceta/Nueva%20Constitución%20240%20KB-1.pdf>. Acesso em outubro de 2019.

CUBA. **Decreto Ley N° 234/2003** Ley de Maternidad de la Trabajadora. Deroga la anterior Ley N° 1.264/74 de Maternidad de la Tabajadora y se vincula con la Resolución N° 22/03, que reglamenta la actual Ley de Maternidad de la Trabajadora.

CUBA. **Educa a tu Hijo 9 folletos contentivos del Programa para la familia, dirigido al desarrollo integral del niño**. Edit. Pueblo y Educación. C. Habana, Cuba, 1999.

Cuba. *Educación para todos*: Reporte de la Revisión Nacional de Educación para Todos al 2015 de la República de Cuba. 2015. Disponível em:

http://www.acaoeducativa.org.br/desenvolvimento/wpcontent/uploads/2014/11/Informe_Cuba.pdf. Acesso em janeiro de 2020.

CUBA. **Gobierno Electrónico**. <http://www.cuba.cu/tag/gobierno-electronico>. Acesso em

outubro de 2020.

CUBA. **Ley de Nacionalización General y Gratuita de la Enseñanza de Cuba de 1961** (Ley - s/n 1961). Aprobación : 06-06-1961.

CUBA. **Ley N° 1.289/1975** Código de la Familia. 1975.

CUBA. **Ley N° 105/2008** Ley de Seguridad Social. Deroga la Ley N° 24/79 de Seguridad Social; Constitución de la República de Cuba. 2008.

CUBA. **Ley N° 1312/1976**. Ley de Migraciones (Modificada por el Decreto Ley N. 302 de 11 de Octubre de 2012).

CUBA. **Ley N° 16/1978** Código de la Niñez y la Juventud, 1978.

CUBA. **Ley N° 49/1984**. Código de Trabajo - Art. 215 a 219, de protección a la maternidad. Modifica el Art. 257 y el Capítulo XIII de Seguridad Social del Código de Trabajo (Ley N° 48/84).

CUBA. **Ley N° Código Penal** - Título XI, delitos contra el normal desarrollo de las relaciones sexuales, contra la familia, la infancia y juventude. Es modificada por la Ley N° 87/99 y la Ley N° 175/97, 1997.

CUBA. **Mamá, tú y yo en el grupo múltiple**. [Por] M. E. Pérez Valdéz [y otros]. La Habana, Pueblo y Educación, 1995.

CUBA. MINISTERIO DE EDUCACIÓN. **Educa a tu hijo**. Programa para la familia dirigido al desarrollo integral del niño. Havana: Editorial Pueblo y Educación, 1992.

CUBA. Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2030 de Cuba: Propuesta de Visión de la Nación, Ejes y Sectores Estratégico, 2017.

CUBA. **Resolución N° 22/2003** Reglamento del Decreto Ley de la Maternidad a la Trabajadora. Deroga la Ley N° 1.263/74.

CUBA; MINED. **Primera Infancia**. 2020. Disponível em <http://preescolar.cubaeduca.cu/preescolar>. Acesso em março de 2020.

CUNHA, F. E J. HECKMAN. “The Technology of Skill Formation.” **American Economic Review** 97(2) maio: 31–47. 2007.

CUNHA, F., HECKMAN J., LOCHNER, L. & MASTEROV, D. Interpreting the evidence on life cycle skill formation. **Handbook of the Economics of Education**. (pp. 695 a 812). Elsevier, 2006.

CUNHA, F., HECKMAN, J. J. & SCHENNACH, S. “Estimating the Technology of Cognitive and Noncognitive Skill Formation.” **Econometrica** 78(3) maio: 883–931. 2010.

CUNHA, J. M. “Testing Paternalism: Cash versus In-Kind Transfers.” **American Economic**

Journal: Applied Economics 6(2) abril: 195–230. 2014.

CURY, C. R. J. O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas educativas. In: LOMBARDI, J.C.; JACONELI, M.R.M.; SILVA, T.M. (Org.). **O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas educativas**. Campinas: Autores Associados, 2005.

CURY, C. R. J. Por um novo Plano Nacional de Educação. **Cadernos de Pesquisa**, Fundação Carlos Chagas, São Paulo, v. 41, n. 144, p. 790-811, set./dez. 2011.

DAGNINO, E. Sociedad Civil, participación e ciudadanía: do que estamos falando? In: D. Mato (Coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas, FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.

DALE, R. Demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para educação”. **Educação e Sociedade**. v.25, nº 87, Campinas/SP, mai/ago, 2004.

DALE, R. Specifying globalisation effects on national policy: focus on the mechanisms. **Journal of Education Policy**, v. 14, n. 1, p. 1-17, 1999. DOI: <https://doi.org/10.1080/026809399286468>

DALE, Roger. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma ‘cultura educacional mundial comum’ ou localizando uma ‘agenda globalmente estruturada’ para a educação. **Educação, Sociedade e Culturas**, Porto, n. 16, p. 133- 169, 2001.

DARDOT, P; LAVAL, C. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. Tradução Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.

DAVEE, R L. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y sus programas de educación y adiestramiento en América Latina. In: **Conferência sobre Educação e Desenvolvimento Econômico e Social**. 1962. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11362/17824>>. Acesso em: 08 jul. 2019.

de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Santiago do Chile, 1987. Disponível em: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/28998/antecedentes_creacion_CEPAL.pdf?sequence=1>. Acesso em 18 nov. 2018.

DECLARACIÓN a los pueblos de America. Documento del establecimiento de la Alianza para el Progreso, que fue ratificado por los representantes de la repúblicas del continente americano, en la reunión de Punta del Este. Uruguay, en Agosto de 1961.

DENBOBA, A. D. et al. **Intensificando o desenvolvimento da primeira infância: investindo na primeira infância com grandes retornos**. Washington, D.C.: Banco Mundial, São Paulo: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2014a. 24 p.

DENBOBA, A. D. et al. **Investing in young children: key interventions and principles to ensure all young children reach their full potential**. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2014b. 4 p.

DENBOBA, A. D. et al. **Investing in young children: the SABER Systems approach**. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2014c. 6 p.

DIGIOVANNI, A. M. P. **Brasil e Cuba: um estudo comparado sobre políticas públicas de Educação Básica e as articulações com a psicologia, entre as décadas de 1960 e 1990**. 243f. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina. Universidade de São Paulo, 2016.

DINIZ, E. O contexto internacional e a retomada do debate sobre desenvolvimento no Brasil contemporâneo (2000/2010). **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 54, n. 4, p. 493-531, 2011.

DOLOWITZ, D. P. British Employment Policy in the 1980s: Learning from the American Experience, **Governance** 10, 1997, p. 23-42.

DOLOWITZ, D. P.; MARSH, D. Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. **Political Studies**, Oxford, v. 44, p. 343-357. 1996.

DOLOWITZ, D; MARSH, D. Learning from Abroad: the Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making, **Governance: an international journal of policy and administration**, v. 13, n. 1, p. 5-24, 2000.

DOLOWITZ, D; MARSH, D. The Future of Policy Transfer Research, **Political Disciplines, Politics**, London, v. 19, n. 1, p. 51-59, 1999.

DUARTE, C. S. A educação como um direito fundamental de natureza social. In: **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n.100, p. 691-713, 2007.

DUARTE, C. S. Direito público subjetivo e políticas educacionais. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p.113-118, 2004.

ECURED. **Educacion preescolar**. Disponível em: https://www.ecured.cu/Educación_preescolar. Acesso em agosto de 2020.

ECURED. **Portal**. https://www.ecured.cu/Portal:Panorama_Mundial/DE_CUBA. Acesso em outubro de 2020.

EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. 1962. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11362/17824>>. Acesso em: 08 jul. 2019.

ENDERLEIN, H.; WÄLTI, S.; ZÜRN, M. **Handbook on Multilevel Governance**. Edward Elgar, Cheltenham, 2010.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias do Welfare State. **Lua Nova**, n. 24, set. 1991, P. 85-116. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_pdf&pi- d=S0102-64451991000200006&lng=en&nrm=iso&tlng=pt

ESPING-ANDERSEN, G. **The Incomplete Revolution**. Adapting to Women's New Roles. Cambridge: Polity Press, 2010.

ESPINOZA, P. M. V.; GÓMEZ F. G. **La atención integral de la primera infancia en América Latina: ejes centrales y desafíos para el siglo XXI**. Santiago de Chile, OEA, 1998.

ESPINOZA, P. M. V. **La crianza de los niños menores de 6 años en Latinoamérica**. Santiago de Chile, OEA. 1996.

Estado do Rio Grande do Sul. **Lei n. 12.544, de 03 de julho de 2006**. (Atualizada até a lei n. 14.594, de 28 de agosto de 2014). Institui o Programa Primeira Infância Melhor - PIM - e dá outras providências.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 12.544, de 03 de julho de 2006**. (Atualizada até a lei n. 14.594, de 28 de agosto de 2014). Institui o Programa Primeira Infância Melhor - PIM - e dá outras providências, 2006.

EVANGELISTA, O. **O que revelam os slogans na política educacional**. 1. ed. Araraquara - SP: Junqueira e Marin, 2014. v. 1. 288p.

EVANGELISTA, O.; SHIROMA, E. O. Subsídios teórico-metodológicos para o trabalho com documentos de política educacional: contribuições do marxismo. In: CÊA, G. RUMMERT, S. M.; GONÇALVES, L. (Org.) **Trabalho e educação: interlocuções marxistas**. Rio Grande: Ed. da FURG, 2018.

EVANS, D. K; KOSEC, K. **Educação Infantil: programas para a geração mais importante do Brasil**. Washington, D.C.: Banco Mundial, São Paulo: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2011. 98 p.

EVANS, M.; DAVIES, J. Understanding policy transfer: a multi-level,

FAILACHE, E. SALAS, G.; VIGORITO, A, La dinámica reciente del bienestar de los niños en Uruguay. Un estudio en base a datos longitudinales. **Serie Documentos de Trabajo DT 11/2016**, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República, 2016.

FAIRCLOUGH, N. **Discurso e mudança social**. Brasília: EPSJV/Editora UFRJ, 2001.

FALEIROS, V. de P. **A política social do Estado capitalista**. São Paulo: Cortez, 1987.

FALLEIROS, V. P. **A política social no Estado capitalista**. SP: Cortez, 2005.

FARAJ, S. P.; SIQUEIRA, A. C.; ARPINI, D. M. Rede de Proteção: O Olhar de Profissionais do Sistema de Garantia de Direitos. **Temas em Psicologia** – 2016, Vol. 24, no 2, 727-741 DOI: 10.9788/TP2016.2-18.

FARIA, C.A. P. **Políticas públicas e relações internacionais**. / Carlos Aurélio Pimenta de Faria. – Brasília: Enap, 2018.

FERNANDES, Ananda Simões. A reformulação da Doutrina de Segurança Nacional pela

Escola Superior de Guerra no Brasil: a geopolítica de Golbery do Couto e Silva. **Antíteses**, v. 2, n. 4, p. 831-856, 2009.

FERREIRA, E. B.; FONSECA, M.; SCAFF, E. A. S. A interferência do Banco Mundial no ensino secundário brasileiro: experiências históricas e desafios atuais. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 14, n. esp. 3, p. 1733-1749, 2019.

FERREIRA, E. B.; OLIVEIRA, D. A. **Crise da escola e políticas educativas**. Editora Autêntica, 2009.

FERREIRO, R. I.; GÓMEZ, A. M. S.; STERLING, H. Y.; MÓRAN, M. P.; BELTRÁN, M. T. B. **Educa a tu hijo**: la experiencia cubana en la atencion integral al desarrollo infantil en edades tempranas. Mined/UNICEF/Celep, 2011.

FGV. **Qualificação e Expansão do Programa Primeira Infância Melhor (PIM)**. Governo do Estado do Rio Grande do Sul Secretaria Estadual da Saúde - Produto 6 - Resultados do Survey, 2018.

FISCHMAN, G. et al. Toward a neoliberal education? Tension and change in Latin America. In: BALL, S; FISCHMAN, G.; GVIRTZ, S. (Org.) **Crisis and Hope**: The Educational Hopscotch of Latin America. New York: Routledge Falmer, 2003.

FISCHMAN, G.; BALL, S; GVIRTZ, S. Toward a neoliberal education? Tension and change in Latin America. In: Ball, Stephen; Fischman, Gustavo; Gvirtz, Silvina (Org.) **Crisis and Hope**: The Educational Hopscotch of Latin America. New York: Routledge Falmer, 2003.

FLORES, M.; VIDAL, V. Políticas públicas para a educação infantil no Brasil: desafios à consolidação do direito no contexto emergente da nova filantropia. **Roteiro**, Joaçaba, v. 43, n. 1, p. 133-154, 2018.

FONSECA, M. O Banco Mundial e a Gestão da educação brasileira. In: OLIVEIRA, D. A. (Org.). **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. 4ª edição. Editora Vozes, Petrópolis-RJ, 1996.

FONSECA, M; FERREIRA, E. B.; SCAFF, E. A. S. Planejamento e gestão educacional no Brasil: hegemonia governamental e construção da autonomia local. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 36, e69766, 2020.

FONSECA, m. O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro. **Revista da Faculdade de Educação**, Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 24, n.1, p. 37-68, 1998.

FONSECA, D.; COSTA, A. AVALIAÇÃO DAS ESCOLAS E REGULAÇÃO POLÍTICO-NORMATIVA: uma análise de discursos. **Movimento-Revista de Educação**, Niterói, ano 5, n.8, p.210-243, jan./jun. 2018.

FONTES, V. **O Brasil e o capital imperialismo**: teoria e história. Rio de Janeiro: EPSJV/Editora UFRJ, 2011.

FREITAS, R. C. M. O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas. **Revista Katal**. Florianópolis v. 10, p. 65-74 jan./jun. 2007.

FRIGOTTO, G. **A produtividade da escola improdutiva**: um (re)exame das relações entre a educação e a estrutura econômico-social capitalista. 9. Ed. São Paulo: Cortez, 2010.

FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, Maria. Educação Básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educação e Sociedade**. Campinas: v. 24, n. 82, p. 93-130, 2003.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva**: Um (re) Exame das Relações entre Educação e Estrutura Econômico-Social Capitalista. São Paulo: Cortez Editora/ Autores Associados, 1989.

FINKELSTEIN, Lawrence. What is global governance? **Global Governance**: a Review of Multilateralism and International Organizations. vol. 1, n. 3, Set-Dez 1995. p. 367-372.

FUJIMOTO-GÓMEZ, G. Modalidades Alternativas de Atención en la Educación Infantil Temprana. **Simposio Mundial de Educación Parvularia o Inicial**, Una Educación Infantil para el Siglo XXI. Ponencia. Santiago, Chile, 2000.

FULGRAFF, J. B. G. **O UNICEF e a Política de Educação Infantil do Governo Lula**. 2007. 194 p. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. **Situação da Infância Brasileira – Crianças de até 6 anos**. O Direito à Sobrevivência e ao Desenvolvimento. UNICEF. Brasília, 2005.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. **Situação Mundial da Infância 2008**. Sobrevivência infantil. UNICEF. Nova Iorque, dez 2007.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. **Situação Mundial da Infância 2008**. Caderno Brasil. UNICEF. Brasília, 2008.

GAAG, J.V.D.; TAN, J-P. **The benefits of early child development programs an economic analysis**. Washington, D.C.: Banco Mundial, 1998. 50 p.

GAJARDO, M. **Reformas educativas en América Latina. Balance de una década**. Cuaderno de trabajo n. 15. Santiago de Chile: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, 1999.

GENTILI, P. La Educación en las Cumbres de las Américas: su impacto en la democratización y los sistemas educativos. **Ensayos & Investigaciones del Laboratorio de Políticas Públicas**. Buenos Aires, nº 01, 2005.

GENTILINI, J. A. **Crise e Planejamento Educacional na América Latina**: Tendências e Perspectivas no Contexto da Descentralização. Tese de doutorado. UNICAMP, 1999.

GOHN, M. G. Educação Não-formal, Aprendizagens e Saberes em Processos Participativos. **Investigar em ação**, 2ª serie, número 1, 2014. p. 35-50.

GOHN, M. G. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação**, v. 16 n. 47 maio-ago. 2011.

GIDDENS, A. **A terceira via**: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da socialdemocracia. Rio de Janeiro: Record, 1999.

GIDDENS, A. **O debate global sobre a Terceira Via**. São paulo: Editora Unesp, 2007.

GIDDENS, A. **The Third Way and its Critics**. London: John Wiley & Sons, 2013.

GIORDANI, J. **La Planificación como Proceso Social**. Vadell Hermanos Editores (Valencia, Venezuela), 1980.

GOHN, M. G. **Movimentos sociais e educação**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1994.

GÓMEZ, A. M. S. La contextualización del Modelo de Atención Educativa no Institucional Cubano “Educa a tu Hijo” en Países Latinoamericanos. UNICEF/OEI, 2011.

GOMEZ, A. M. S.; MORAN, M. P.; BELTRAN, M. T. B.; FERREIRO; I. V. **EL MODELO DE ATENCIÓN NO INSTITUCIONAL EDUCA A TU HIJO: SU CONTEXTUALIZACIÓN EN EN PAÍSES LATINOAMERICANOS**. Curso n 5. Educación Cubana. Ministerio de Educación, 2011.

GÓMEZ, G. F. **LA ATENCIÓN INTEGRAL DE LA PRIMERA INFANCIA EN AMÉRICA LATINA: EJES CENTRALES Y LOS DESAFÍOS PARA EL SIGLO XXI**. OEI, 2000. Disponível em http://www.waece.org/web_nuevo_concepto/textos/d141.pdf.

GONÇALVES, L. E. F. de C. **As relações Brasil-CEPAL**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2011.

GONÇALVES, R. S. A CEPAL dos anos 50 e sua influência no pensamento político brasileiro. **Pensamento Plural**, v. 15, Pelotas: jul/dez, 2014, p. 115-131.

GONNET, C. O. The role of international organizations in a policy diffusion process. Preliminary discussion about the Conditional Cash Transfers programs in Latin America. In: X Chilean Congress of Political Science, **Anais...** Santiago: ACCP, 2012.

GOROSTIAGA, J. ¿Hacia la regulación postburocrática de los sistemas educativos latinoamericanos? Un análisis del discurso de los organismos multilaterales de la región en el período 2012-2018. **Educación em Revista**, Curitiba, v. 36, 2020.

GOROSTIAGA, J. M.; TELLO, C. G. Globalización y reforma educativa en América Latina: un análisis inter-textual. **Rev. Bras. Educ.** [online]. 2011, vol.16, n.47, pp.363-388. ISSN 1413-2478. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782011000200006>

GOVERNO DO MATO GROSSO. **UNICEF reforça parceria com o Governo de Mato**

Grosso. 2005. Disponível em: <http://www5.sefaz.mt.gov.br/-/UNICEF-reforca-parceria-com-o-governo-de-mato-grosso>. Acesso em abril de 2020.

GOVERNO DO TOCANTINS. **Sesau lança programa Família Brasileira Fortalecida em Ipueiras.** 2009. Disponível em: <https://secom.to.gov.br/noticias/sesau-lanca-programa-familia-brasileira-fortalecida-em-ipueiras-25425/>. Acesso em abril de 2020.

GRAMSCI, A. Caderno 12 (1932): Apontamentos e notas dispersas para um grupo de ensaios sobre a história dos intelectuais. **Cadernos do Cárcere**, vol. 2. Edição e tradução Carlos Nelson Coutinho, co-edicação Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere: introdução ao estudo da filosofia-afilosofia de Benedetto Croce.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. (Edição Carlos Nelson Coutinho, v. 1).

GRUPO EMPRESARIAL GUARULHOS. **Programa do UNICEF começa a ser implantado em Guarulhos.** Disponível em: <https://www.aceguarulhos.com.br/blog/programa-do-UNICEF-come%C3%A7a-a-ser-implantado-em-guarulhos/#gsc.tab=0>. Acesso em abril de 2020.

GUEVARA, E. C. **Discurso del Comandante Ernesto Che Guevara en la quinta sesión plenaria del Consejo Interamericano Económico y Social**, en Punta del Este, Uruguay PrONUciado el 8 de agosto de 1961.

GUNTER, H. M.; HALL, D.; MILLS, C. Consultants, consultancy and consultocracy in education policymaking in England. **Journal of Education Policy**, v. 30, n. 4, p. 518-539, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1080/02680939.2014.963163>

HAAS, P. M. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. **International Organization**, Vol. 46, No. 1, Knowledge, Power, and International Policy Coordination, Winter, p. 1-35, 1992.

HADDAD, L. POLÍTICAS INTEGRADAS DE EDUCAÇÃO E CUIDADO INFANTIL: DESAFIOS, ARMADILHAS E POSSIBILIDADES. **Cadernos de Pesquisa**, v. 36, n.129, sept.5/d1e9z-.524060, 6 set./dez. 2006.

HADDAD, S. **Banco Mundial, Organização Mundial do Comércio e Fundo Monetário Internacional: o impacto nas políticas educacionais.** São Paulo: Cortez, 2008.

HANSON, M. **La descentralización educacional: problemas y desafíos.** Santiago: Preal, 1997.

HARVEY, D. **A brief history of neoliberalism.** Oxford; New York: Oxford University Press, 2005.

HARVEY, D. **O neoliberalismo: história e implicações.** São Paulo: Loyola, 2008.

HASSENTEUFEL, P. et al. Policy diffusion and translation. The case of evidence-based

health agencies in Europe. **Novos Estudos Cebrap**, v. 36, n. 1, p. 77-96, 2017.

HECKMAN, J. J. Policies to foster human capital. **Research in Economics** 54 (1), 3–56. With discussion, 2000.

HECKMAN, J. J., MALOFEEVA, L., PINTO, R. R., SAVELYEV, P. & YAVITZ, A. **The Impact of the Perry Preschool Program on Noncognitive Skills of Participants**. Unpublished manuscript, University of Chicago, Department of Economics, 2008.

HECKMAN, J. J., PINTO, R. & SAVELYEV, P. Understanding the mechanisms through which an influential early childhood program boosted adult outcomes. **American Economic Review**, 103, n. 6, 2052–2086, 2013.

HECKMAN, J. J., RUBINSTEIN, Y. The Importance of Noncognitive Skills: Lessons from the GED Testing Program. **American Economic Review** 91(2):145–9, 2001.

HECKMAN, J. J., STIXRUD, J. & URZUA, S. The Effects of Cognitive and Noncognitive Abilities on Labor Market Outcomes and Social Behavior. *Journal of Labor Economics*, 24(3), July 2006, 411–482.

HELD, D. **Globalizing world culture, economics, politics**. London: The open University, 2004.

HERZ, M. **The Organization of American States (OAS)**: Global governance away from the media. Abingdon, Oxon; New York, NY: Routledge, 2011.

HOBBSBAWM, E. **Era dos extremos: o breve século XX: 1914 -1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

HOFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, Campinas, n. 55, p. 30-41, 2001.

HOSTINS, R. C. L.; HOEPERS, I. DA S. Transfer and mobility of higher education policies in Latin America in neoliberal times. **Education Policy Analysis Archives**, 25, 120, 2017. <https://doi.org/10.14507/epaa.25.2756>

IANNI, O. **Teorias da globalização**. 9ª ed. - Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

IASI, M. **Política, Estado e ideologia na trama conjuntural**. São Paulo: ICP, 2017.

IBGE. Pesquisa nacional por amostra de domicílios: **PNAD**: microdados. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

IVO, A. B. L Governabilidade e Governança na América Latina: teses e paradoxos. In: VII Congreso del CLAD, 2002, Lisboa. **VII Congreso del CLAD**, v. 1. p. 1-20.

IVO, A. B. L. A reconversão do social: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 57-67, 2004.

JACCOUD, L. Proteção social no Brasil: desafios e debates. In: MDS/UNESCO. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome / Organização das Nações Unidas para Educação e Cultura. **Concepção e Gestão da Proteção Social não con- tributiva no Brasil**. Brasília: 2009, p. 57-86.

JACOBSSON, B. Regulated regulators: global trends of state transformation. In: DJELIC, M; SAHLIN-ANDERSSON, K. **Transnational governance: institutional dynamics of regulation**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

JESSOP, B. **Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance: A State–Theoretical Perspective**. Disponível em: <https://bobjessop.org/2014/12/02/liberalism-neoliberalism-and-urban-governance-a-state-theoretical-perspective/> Acesso em maio de 2021.

JESSOP, B. The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development. **International Social Science Journal**, [S.l], v. 50, n. 155, p. 29-45, 1998.

JESSOP, Bob. Globalização, regionalização, Mercado e o Estado: entrevista com Bob Jessop. **Currículo sem fronteiras**. v.2, n.2, 2002.

JIMENEZ, S. V. SEGUNDO, M. D. M. Erradicar a pobreza e reproduzir o capital: notas críticas sobre as diretrizes para a educação do novo milênio. **Cadernos de Educação**, Pelotas, n. 28, p. 119-137, jan. /jun. 2007.

KENNEDY, J. Discurso pronunciado na Comissão Geral na Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores dos Estados Americanos. Punta del Este, a 24 de Janeiro de 1962.

KENNETH, E. **UNICEF in the Americas: for the Children of Three Decades**. UNICEF HISTORY SERIES: MONOGRAPH IV. Copyright United Nations Children's Fund. October, 1986.

KEOHANE, R. O.; NYE, J. S. **Power and interdependence**. Boston: Scott, Foresman and Company, 2001.

KINZO, M. D. A A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. **São Paulo Perspec.** [online]. 2001, vol.15, n.4, pp.3-12. ISSN 1806-9452. <https://doi.org/10.1590/S0102-88392001000400002>.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F.G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 40(3): 479-99, 2006.

KJAER, A. M. **Governance: key concepts**. Cambridge: Polity Press, 2010.

KRAWCZYK, N. R.; VIEIRA, V. L. **A reforma educacional na América Latina nos anos 1990: uma perspectiva histórico-sociológica**. São Paulo: Xamã, 2008.

KRAWCZYK, N. A política educacional e seus desafios na pesquisa: o caso do Brasil. A política educacional e seus desafios na pesquisa: o caso do Brasil. **Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 4, p. 1-9, 2019.

KRAWCZYK, N. R. A reforma educacional na América Latina nos anos 90. Uma perspectiva histórico-sociológica. **Revista Latinoamericana de Educacion Comparada** - Relec. Año 1 Nº1, 2010.

LAIRE, C. **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, 2016.

LAMARRA, N.; AGUERRONDO, I. Réflexions sur la planification de l'éducation en Amérique latine. **Perspectives** (Instituto Internacional de Planejamento da Educação, UNESCO, Paris), V.8(3), 1978.

LARA, A. M. B. L. **POLÍTICA E TRABALHO DOCENTE NA EDUCAÇÃO INFANTIL – TDEI NA AMÉRICA LATINA: TENDÊNCIAS, CONTRATENDÊNCIAS E CONTRADIÇÕES**. Universidade Federal de Santa Catarina - Programa de Pós-Graduação em Educação (Relatório de Pós-Doutorado). Florianópolis, 2012.

LARA, A. M. B. **POLÍTICA E TRABALHO DOCENTE NA EDUCAÇÃO INFANTIL – TDEI NA AMÉRICA LATINA: TENDÊNCIAS, CONTRATENDÊNCIAS E CONTRADIÇÕES**. Relatório de Pós-Doutorado em Educação. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2012.

LAVAL, C; WEBER, L. **Le nouvel ordre éducatif mondial**. Paris: Nouveaux Regards/Syllepse, 2002.

LEAL, L. P. **Marxismo e Socialismo**-Análise crítica da Revolução Cubana. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

LEGRAND, T. The Merry Mandarins of Windsor: Policy Transfer and Transgovernmental Networks in the Anglosphere. **Policy Studies**, New York, v. 33, n. 6, 2012, p. 523-540.

LEHER, R. **Da Ideologia do Desenvolvimento à ideologia da globalização**: A Educação como Estratégia do Banco Mundial. Tese de Doutorado. Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, 1998.

LEHER, R. **Os anos Lula**: contribuições para um balanço crítico 2003-2010. 1. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

LEITE, I.; POMEROY, M.; SUYAMA, B. **Africa-Brazil cooperation in social protection**: Drivers, lessons and shifts in the engagement of the Brazilian Ministry of Social Development. 2013.

LEVI-FAUR, D. From “big government” to “big governance”? In: LEVI-FAUR, D. **The oxford handbook of governance**. New York: Oxford University Press, 2012. p. 3-18.

LIMA, J. Á. Redes na educação: questões políticas e conceptuais. **Revista Portuguesa de Educação**, Lisboa, Portugal: Universidade do Minho, v. 20, n. 2, p. 151-181, 2007.

LINGARD, B.; RAWOLLE, S. New scalar politics: implications for education policy. **Comparative Education**, Volume 47, Issue 4, 2011.

LLANOS, M. PROPEDEÍNA. **AVALIAÇÃO DO PROGRAMA NÃO ESCOLAR DE EDUCAÇÃO INICIAL DO PERU**. Evaluación realizada a solicitud de la: DIRECCIÓN GENERAL DE EDUCACIÓN INICIAL Y BASICA REGULAR. Con apoyo financiero de la: AGENCIA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL, 1987.

LOCKMANN, K. **Assistência social, educação e governamentalidade neoliberal**. Curitiba: Editora Appris, 2019.

LOPES, L. B. F. **As legislações e políticas para a educação infantil no Brasil e no paraná e seus atores** (1990-2016): uma análise da normatização para educação infantil paranaense (deliberação no 02/2014 CEE/PR). 2017. 267 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá. Orientadora: Dra.  ngela Mara de Barros Lara. Maringá, 2017.

LOPES, L. B. F. **REPERCUSSÕES DA POLÍTICA INTERNACIONAL NA POLÍTICA PARA EDUCAÇÃO INFANTIL BRASILEIRA REPERCUSSÕES DA POLÍTICA APÓS 1990**. 155f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá. Orientadora:  ngela Mara de Barros Lara. Maringá, 2009.

LÓPEZ, N.; D’ALESSANDRE, V. **Políticas públicas para la primera infancia en América Latina**. Reflexiones a 25 a os de la ratificación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. Apresentação 02 do SIPI, 2015.

LUARD, E. **International Society**. New York: New Amsterdam, 1990.

LUNARDI, G. M.; B. **Empréstimo de políticas Educacionais**: O modelo 'um computador por aluno' em diferentes contextos. 1. ed. Curitiba: CRV, 2019. v. 1. 336p .

MAINARDES, J; STREMEL, S. A teoria de Basil Bernstein e algumas de suas contribuições para as pesquisas sobre políticas educacionais e curriculares. **Revista Teias**, v. 11, n. 22, p. 31-54, maio/agosto 2010.

MALUF, R.; SANTARELLI, M.; PAULINO, G. **Cooperação Sul-Sul em SAN e transferência de políticas**. CERESAN; OXFAM, Textos para Discussão 11 Janeiro– 2016. Disponível em: <https://ceresan.net.br/wp-content/uploads/2018/03/TD-11-Cooperac  a6  c  baa  c  a6  c3  a2o-em-SAN-e-transfer  c  acncia-de-pol  alticas.pdf>. Acesso em maio de 2021.

MARCHETTI, R. **Global strategic engagement: states and non-state actors in global governance**. London: Lexington Books, 2016.

MARINI, R. M. **América Latina**: dependência e integração. São Paulo: Brasil Urgente, 1992.

MARINI, R. M. **Dialéctica de la dependencia**. Ciudad de México: Ediciones Era, 1981.

MARQUEZ, C. G. **As políticas multisetoriais e integradas do Banco Mundial no Brasil**:

a infância como capital humano do futuro. 300 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2016.

MARSH, D.; SMITH, M. Understanding policy networks: towards a dialectical approach. **Political Studies**, v. 48, n. 1, p. 4–21, 2000.

MARTÍ, José. **Ideário Pedagógico**. Selección e Introducción Hermínio Almendros. Habana, Cuba: Corcel, 2015.

MARTÍNEZ, F, ET AL. **Manual del Promotor**, MINED. Cuba, 1992.

MARTÍNEZ, M. Et al. **Manual del promotor de las vías no formales de la educación preescolar**. La Habana, Pueblo y Educación, 1994.

MARTINS, A. S. **Burguesia e nova sociabilidade**: estratégias para educar o consenso no Brasil contemporâneo. 284f. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal Fluminense, 2007.

MARTINS, A. S.; NEVES, L. M. W.; MELO, A. A. S. et al. **Educação Básica**: tragédia anunciada? São Paulo: Xamã, 2015.

MARTINS, C. E. **Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina**. São Paulo, 2011.

MARTINS, E. M. **Empresariamento da Educação Básica na América Latina**: redes empresariais pro educação. Tese (Doutorado em Educação). 254f. Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP. 2019

MARTINS, A. S. **A direita para o social**. A educação da sociabilidade no Brasil contemporâneo. Juiz de fora: UFJF, 2009.

MARX, K. **Teorias da mais-valia**: História Crítica do Pensamento Econômico. Vol. I. 2ª edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1987.

MASCARO, A. L. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MATUS, C. Adiós señor presidente, **Planificación, Antiplanificación y Gobierno**. Pomaire/Ensayos, Caracas, 1987.

MATUS, C. **Chimpancé, Machiavelli y Gandhi, Estrategias Políticas**, Fondo Editorial. Altadir, Caracas, 1995.

MATUS, C. **Elementos de planificación estratégica, política y plan en situaciones de conflicto**. Venezuela: CENDES, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1983.

MATUS, C. **Experiencia del funcionamiento de los sistemas de planificación en América Latina**. (Documento mimeografiado del Seminario de Organización y Administración del Planeamiento, Santiago de Chile, 1965). Santiago de Chile, 1965.

MATUS, C. **Planificación de Situaciones**. CENDES, Libros de Alfar, 1977.

MATUS, C. **Política, Planificación y Gobierno**. ILPES, Fundación Altadir, Caracas, 1992.

MATUS, C. **Teoría del juego social**. Fondo Editorial Altadir, Caracas, 2000.

MAZZUOLI, V. de O. **Direito internacional público: parte geral**. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

MC CLELLAND, D. **The Achieving Society**, Princeton, Van Nostrand, 1961.

MEC; SEB. **RELATORIO DE GESTÃO** (Orçamentário e Financeiro) EXERCÍCIO 2005. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/media/auditorias/processos_seb-1/rg_seb_mec_2005.pdf. Acesso em outubro de 2020.

MELLO, C. D. A. **Curso de direito internacional público**. 15. Ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2011. Vol. I e II.

MÉNDEZ, E. G. Infância, lei e democracia: uma questão de justiça. In: MÉNDEZ, Emilio Garcia; BELOFF, Mary (Org.). **Infância, lei e democracia na América Latina**: análise crítica do panorama legislativo no marco da Convenção Internacional dos Direitos da Criança (1990-1998). Blumenau: Edifurb, p. 21-46, 2001.

MENDONÇA, B. Sociedade Internacional: a construção de um conceito. **Rev. Sociol. Polit.** vol. 20, n.43, Curitiba, Oct. 2012.

MÉSZÁROS, I. **Educação para além do capital**. São Paulo, SP: Boitempo, 2005.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. Trad. Paulo César Castanheira e Sérgio Lessa. São Paulo, Editora da UNICAMP/BOITEMPO Editorial, maio de 2002.

MEYER, J. W.; RAMIREZ, F. O.; SOYSAL, Y. N. World expansion of mass education, 1870–1980. **Sociology of Education**, v. 65, p. 128-149, 1992. DOI: <https://doi.org/10.2307/2112679>

MILMAN, H. M. Política pública de infancia en el desarrollo infantil temprano, In: **Crecer Juntos para la Primera Infancia** qu se llevó a cabo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires los días 9, 10 y 11 de noviembre de 2011. UNICEF, Argentina, 2012.

MINED. **Atención integral a la primera infancia y los educadores**, 2009.

MINED. **Educacion pré-escolar, programa segundo ciclo**. Editora Pueblo y educacion, Havana, 1992.

MINED; UNICEF; CELEP. **Educa a tu hijo**: la experiencia cubana en la atencion integral al desarrollo infantil en edades tempranas. 2003.

MISOCZKY, M. C. A.; GUEDES, P. **Planejamento e programação na administração pública** / – 3. ed. rev. atual. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração /

UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2016.

MONTAÑO, C. **Terceiro setor e questão social**. São Paulo, Cortez, 2008.

MORAES, R. **Celso Furtado: o subdesenvolvimento e as ideias da CEPAL**. São Paulo: Ática, 1995.

MOURA, K. L. **Políticas para Infantilização da Pobreza: a educação como estratégia para produzir uma nova subjetividade na primeira infância**. 325 fls. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá. Orientadora: Dra. Elma Júlia Gonçalves de Carvalho. Maringá, 2019.

MOREIRA, J. A. S. Políticas para Educação Infantil e a agenda e2030 no Brasil. **Rev. FAEEBA**, Salvador, v. 28, n. 54, p. 77-96, jan./abr, 2019.

MORES, R. C. **Dicionário Filosófico**: extratos. EbooksBrasil, s/d.

MORGADO, S. P. **POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL: DA EDUCAÇÃO DE ALGUNS AO CUIDADO DE OUTROS NA PROPOSTA DE ECPI DA UNESCO**. 218 f.. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá. Orientador: Profa Dr^a Maria Aparecida Cecílio. Maringá, 2016.

MOTTA, V. C. Ideologias do capital humano e do capital social: da integração à inserção e ao conformismo. **Revista Trabalho, Educação e Saúde**. Rio de Janeiro: Fiocruz, v.6, n. 3, nov. /fev. 2012, p. 549-571.

MULLER, P.; SUREL, Y. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2004.

MUNDY, K. “Learning in” on Education for All. Presidential Address. **Comparative Education Review**, 60 (1), 1-26. 2016.

MUNDY, K. Educational multilateralism in a changing world order: UNESCO and the limits of the possible. **International Journal of Educational Development**. N.19, 1999, p.27-52.

MUNDY, K. UNESCO and the Limits of the Possible. **International Journal of Educational Development**, 19 (1), 27-52, 1999.

MUNDY, K.; MENASHY, F. The World Bank and Private Provision of Schooling: A Look through the Lens of Sociological Theories of Organizational Hypocrisy. **Comparative Education Review**, v. 58, n. 3, p. 401–427, ago. 2014.

MUNDY, K.; MURPHY, L. Transnational Advocacy, Global Civil Society? Emerging Evidence from the Field of Education. **Comparative Education Review**. v. 45, n. 1, 2001.

MYERS, R. G. **Early childhood care and development**. UNESCO, 2000.

MYERS, R. G. **Early childhood development programs in Latin America: toward definition of an investment strategy**. Washington, D.C.: The World Bank, 1992. 58 p.

NADAU, S. **Como investir na primeira infância**: um guia para a discussão de políticas e a preparação de projetos de desenvolvimento da primeira infância. / Tradução: Paola Morsello. Washington, DC : The World Bank, 2010; São Paulo: Singular, 2011.

NADAU, S. Et al. **Como investir na primeira infância**: um guia para a discussão de políticas e a preparação de projetos de desenvolvimento da primeira infância. Tradução: Paola Morsello. Washington, DC : The World Bank, 2010; São Paulo: Singular, 2011.

NAVARRO, F. M. **Calidad del cuidado y la educación para la primera infancia en América Latina**: Igualdad para hoy y mañana. Colección Estudios N. 6. Cepal; EuroSocial. Madrid, 2014.

NETTO, J. P. O materialismo histórico como instrumento de análise das políticas sociais. In: NOGUEIRA, F. M. G.; RIZZOTTO, M. L. F. (Org.) **Estado e políticas sociais**: Brasil – Paraná. Cascavel: Edunioeste, 2003.

NEVES, L. M. W. A Política Educacional Brasileira na ‘Sociedade do Conhecimento’. In: MATTA, G. C; LIMA, J. C. F. (Org.). **Estado, Sociedade e Formação Profissional em Saúde**: contradições e desafios em 20 anos de SUS. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz/ EPSJV, 2008.

NEVES, L. M. W. A política educacional brasileira na ‘sociedade do conhecimento’. In: MATTA, Gustavo Corrêa; LIMA, Júlio César França (Org.). **Estado, sociedade e formação profissional em saúde**: contradições e desafios em 20 anos de SUS. Rio de Janeiro: EPSJV, 2008. p. 355-391.

NEVES, L. M. W. A sociedade civil como espaço estratégico de difusão da nova pedagogia da hegemonia de difusão da nova pedagogia da hegemonia. In: NEVES, L. M. W. (Org.). **A nova pedagogia da hegemonia**: estratégias do capital para educar o consenso. São Paulo: Xamã, 2005. p. 85-126.

NOTERMANS, T. Money, Markets and the State. Social Democratic Economic Policies since 1918, **Cambridge University Press**, Cambridge, 302, 2000.

NÓVOA, A. Governing without governing: the formation of a European educational space. En Apple, M. W., Ball, S. J. y Gandin, L. A. (Eds.) **The Routledge International Handbook of the Sociology of Education** (pp. 264-273). Abingdon: Routledge, 2010.

NURKSE, R. Formação de capitais e desenvolvimento econômico. **Revista Brasileira de Economia**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, mar. 1953.

NYE, J. S. **Soft Power**, New York, Estados Unidos: Public Affairs, 2004.

OEA. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **INFORME ANUAL DE LA COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS**.

OEA. **Conferências Interamericanas de Educação**: recomendações (1943-1963). Instituto Nacional De Estudos Pedagógicos (Org.). 1965.

OEA. **Declaração de Miami**. I Cúpula das Américas. Miami, Flórida, Dezembro, 1994.

OEA. **Declaração de Santiago**. II Cúpula das Américas. Santiago, Chile, Abril de 1998.

OEA. **Plano de Ação**. I Cúpula das Américas. Miami, Flórida, Dezembro, 1994.

OEA. **Plano de Ação**. II Cúpula das Américas. Santiago, Chile, Abril de 1998.

OEA. **Programa Interamericano de Educação**. Primeira Reunião dos Ministros da Educação. Brasília, Brasil, 1998.

OEA. **V Reunião de Ministros da Educação na área de Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral (CIDI)**, 2007.

OEI. **Brasil** - Cartilha orienta família a participar da educação das crianças. 2008. Disponível em: https://www.oei.es/historico/noticias/spip.php?article2629&debut_5ultimasOEI=10. Acesso em outubro de 2020.

OEI. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Cap. XIV** – El derecho a la educación, ser. L/V/II.61, doc.29, rev. 1, 1983.

OEI. **Metas educativas 2021**: la educación que queremos para la aeración de los bicentenários,2008

OEI. **Metas generales 2021**: La educación que queremos para La generación de los bicentenários. Madrid, España, 2010.

OEI. **Metas gerais 2021**. Madri, Espanha, 2015.

OEI. **Objetivos Educacionais 2021**. Madrid, España, 2008.

OIT. **Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho**. Genebra, 1998.

OIT. **Trabalho decente e juventude no Brasil**. Brasília: OIT, 2009.

OLIVEIRA, A; BONOW, D. A nova social-democracia e o projeto da terceira via. In: CÓSSIO, M. F.; RODRIGUEZ, R. C. (Org). **Novos modos de regulação das políticas educacionais no contexto da terceira via**. Pelotas: Ed. UFPel, 2014.

OLIVEIRA, D. A. Das políticas de governo à política de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr.-jun. 2011.

OLIVEIRA, D. Regulação das Políticas Educacionais na América Latina e suas consequências para os trabalhadores docentes. **Educação e Sociedade**. v. 26, nº 92, Campinas, Out. 2005.

OLIVEIRA, M. M. de. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis: Vozes, 2007.

OLIVEIRA, O. **A dimensão internacional do Orçamento Participativo**: uma da interação entre elites e instituições no processo de difusão. In: Preparado para o II Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP para apresentação na mesa. 2013.

OLIVEIRA, R. P.; ARAÚJO, G. C. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 28, p. 5- 24, 2005.

ONU. **Agências**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencia>. Acesso em 7 de junho de 2019.

ONU. **Comentário Geral n. 3 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. ONU: 1990.

ONU. **Cúpula Mundial em Favor da Infância**: Declaração Mundial sobre a Sobrevivência, a Proteção e o Desenvolvimento das Crianças nos Anos 90, Nova York. 1990.

ONU. **Declaração dos Direitos da Criança**. Proclamada pela Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas n.º 1386 (XIV), de 20 de novembro de 1959.

ONU. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio** - Cúpula do Milênio das Nações Unidas em 2000. 2000. Disponível em: <http://www.odmbrasil.gov.br/os-objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio>. Acesso em fevereiro de 2019.

ONU. **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br>. Acesso em maio de 2020.

ONU. **Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Adotado e aberto à assinatura, ratificação e adesão pela resolução 2200ª (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 16 de Dezembro de 1966. Entrada em vigor na ordem internacional: 3 de Janeiro de 1976, em conformidade com o artigo 27º.

ONU. Relatório do Comitê Ad Hoc Pleno da Vigésima sétima Sessão Especial da Assembleia Geral. **Um mundo para as crianças**. Nova Iorque/Brasil, 2002.

ONU. **Resolução n. 47/92 da Assembleia Geral**. Cúpula Mundial do Desenvolvimento Social de Copenhagen. 1992.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS; OFICINA DE EDUCACIÓN Y CULTURA. **Las transiciones en la primera infancia**: una mirada internacional - macro conceptual, situación, avances y desafío. OEA/DEC, 2009. Disponível em: <http://www.iin.oea.org/pdf-iin/RH/Las-transiciones-en-la-primera-infancia-Una-mirada-Internacional-Libro.pdf>. Acesso em setembro de 2020.

ORGANIZATION, UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND, WORLD BANK GROUP. **Nurturing care for early childhood development**: a framework for helping children survive and thrive to transform health and human potential. Geneva: World Health Organization; 2018.

ORTUNO, A.; DI GIOVANNI, G. Política social. In: DI GIOVANNI, Gerardo; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Org.). **Dicionário de políticas públicas**. São Paulo: Fundap, 2013. p. 271-274.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o Governo**. Ed. MH Comunicações, Brasília, 1992.

OYARCE, L. M.; LACOA, L. D. **Lineamentos para la implementación y gestión de políticas públicas de protección integral dirigidas a la primera infancia**. OEA, 2012.

OZGA, J.; RINNE, R. The OECD and the Global Re-regulation of Teachers' Work: knowledge based regulation tools and the regulation of teachers in Finland and England". In: LEVIN, John; SEDDON, Terri; OZGA Jenny (Ed.) **The World Yearbook of Education**. London, UK: Routledge, 2013.

PADRÓS, E. HISTÓRIA DO TEMPO PRESENTE, DITADURAS DE SEGURANÇA NACIONAL E ARQUIVOS REPRESSIVOS. **Tempo e Argumento**, Florianópolis, v. 1, n. 1, p. p. 30-45, 2009. Disponível em: <https://www.revistas.udesc.br/index.php/tempo/article/view/708>. Acesso em: 24 maio. 2021.

PARGENDLER, M. **Regulating the Visible Hand?: The Institutional Implications of Chinese State Capitalism**. Published to Oxford Scholarship Online: November 2015. DOI: 10.1093/acprof:oso/9780190250256.001.0001

PAXSON, C.; SCHADY, N. Does Money Matter? The Effects of Cash Transfers on Child Development in Rural Ecuador. **World Bank Policy Research Working Paper**, 4226, May 2007.

PENN, H. A Primeira Infância: a visão do Banco Mundial. **Cadernos de Pesquisa**. n.115, 2002, p.7-24.

PERALTA, M. V. E.; GOMEZ, G. F. **La Atención integral de la primera infancia en America Latina: ejes centrales y los desafíos para el siglo XXI**. Chile: OEA, 1998.

PEREIRA, A. E.; BERNARDO, G. J.; CULPI, L. A.; PESSALI, H. F. A governança facilitada no Mercosul: transferência de políticas e integração nas áreas de educação, migração e saúde. **Revista de Administração Pública**, 52(2):285-302, mar-abr. 2018.

PEREIRA, J. M. M. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010. 504 p.

PEREIRA, R. S. Proposições da OCDE para América Latina: o Pisa como instrumento de padronização da educação. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, v. 14, n. esp. 3, p. 1717-1732. 2019.

PERINA, R. M. **The Organization of American States as the Advocate and Guardian of Democracy: An Insider's Critical Assessment of its Role in Promoting and Defending Democracy**. University Press of America, 2015. 257p.

PERONI, V. M. V.; OLIVEIRA, R. T. C.; FERNANDES, M. D. E. ESTADO E TERCEIRO SETOR: AS NOVAS REGULAÇÕES ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 30, n. 108, p. 761-778, out. 2009.

PETERS, B. G. Governance as political theory. In: LEVI-FAUR, D. **The oxford handbook of governance**. New York: Oxford University Press, 2012. p. 19-32.

PALHARES, J. A. Quarenta anos na sombra da crise da escola: possibilidades e contrariedades no percurso da educação não-escolar. In: COLÓQUIO DA SECÇÃO PORTUGUESA DA AFIRSE XV, 15., 2007. Complexidade: um novo paradigma para investigar e intervir em educação? **Actas...**[S. l.: s. n.], 2007.

PIRES, D. O. **A construção histórica da relação público-privada na promoção do direito à educação no Brasil** (Tese). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação, 2015.

PLEHWE, D.; WALPEN, B.; NEUNHÖFFER, G. **Neoliberal hegemony: a global critique**. London: Routledge, 2006.

POGGI, M. Una radiografía de los sistemas educativos de América Latina. Desafíos para las políticas educativas. **Pensamiento Iberoamericano** 7, p. 3-25, 2010.

POGGI, M. Una radiografía de los sistemas educativos de América Latina. **Pensamiento iberoamericano**, ISSN 0212-0208, N°. 7, 2010 (Ejemplar dedicado a: Presente y futuro de la educación iberoamericana / coord. por Álvaro Marchesi Ullastres, Margarita Poggi), págs. 3-25.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Governo Federal via ABC (processo n. 09025000049201314, licitação 00047/2013) do Programa de Cooperação Sul-Sul Trilateral**. 2022.

PORTELA, P. H. G. **Direito internacional público e privado: incluindo noções de direitos humanos e de direitos comunitários**. 4. ed. Salvador: Editora Jus Podivm, 2012.

PORTO DE OLIVEIRA, O.; FARIA, C. A. P. Policy transfer, diffusion and circulation. Research Traditions and the state of the discipline in Brazil. **Novos Estudos Cebrap**, 36, (1), 13-32, 2017.

POULANTZAS, N. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. **Comunicação Social** – Kit da família brasileira fortalecida. 2007. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cs/default.php?reg=72748&p_secao=3&di=2007-04-09%22/. Acesso em abril de 2020.

PREFEITURA DE RIO GRANDE. **Rio Grande inserido no Programa Família Brasileira Fortalecida**. 2006. Disponível em: <http://www.riogrande.rs.gov.br/rio-grande-inserido-no->

programa-familia-brasileira-fortalecida/. Acesso em abril de 2020.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **KIT FAMÍLIA BRASILEIRA FORTALECIDA. 2015.** Disponível em: <http://intranet.sme.prefeitura.sp.gov.br/dre-freguesia/2015/06/17/kit-familia-brasileira-fortalecida/> Acesso em outubro de 2020.

PROCOPIUCK, M.; FREY, K. REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS E DE GOVERNANÇA E SUA ANÁLISE A PARTIR DA WEBSHERE ANALYSIS. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 17, n. 34, p. 63-83, out. 2009.

PRONKO, M. O Banco Mundial no campo internacional da educação. In: PEREIRA, João Márcio Mendes; PRONKO, Marcela (Org.). **A demolição de direitos: um exame das políticas do Banco Mundial para a educação e a saúde (1980-2013).** Rio de Janeiro: EPSJV, 2015. p. 89-112.

RACZYNSKI, D. La crisis de los viejos modelos de protección social en America Latina: nuevas alternativas para enfrentar la pobreza. In: TOKMAN, V. E. E O'DONELL, G (org) **Pobreza y desigualdad en America Latina: temas y nuevos desafíos.** Buenos Aires, Ed. Paidós, 1999.

RANGEL, R. M.; GARMENDIA, E. S. R. El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina. **Política y Cultura**, n. 37, 2012, p. 35-64.

REINERS, F. Necesidades de una política de educación inicial en América Latina y el Caribe. Boletín “**Proyecto principal de educación**”, Santiago de Chile. UNESCO OREALC. N° 28:4-6. 1992.

RHODES, A. W. Waves of governance. In: LEVI-FAUR, D. (Ed.). **The Oxford handbook of governance.** Oxford: Oxford University Press. p. 33-48, 2012.

RHODES, R. A. W. The New Governance: Governing without Government. **Political Studies**, v. 44, n. 4, p. 652–667, set. 1996.

RHODES, R. A. W. Understanding governance: Ten years on. **Organization Studies**, v. 28, n. 8, p. 1243–1264, 2007.

RIBEIRO, M. S. PERSPECTIVA ANALÍTICA PARA O ESTUDO DAS POLÍTICAS CURRICULARES: PROCESSOS DE RECONTEXTUALIZAÇÃO. In: **Anais da II Jornadas Latinoamericanas de Estudios Epistemológicos en Política Educativa** 18, 19 y 20 de agosto de 2014. Curitiba, Brasil. 2014. Disponível em: <http://www.observatoriodoensinomedio.ufpr.br/wp-content/uploads/2014/04/ARTIGO-SILVA-RECONTEXTUALIZAÇÃO-DE-PE-RELEPE-2014-PUBL.pdf>. Acesso em março de 2020.

RINNE, R.; OZGA, J. Europe and the global: The role of the OECD in education politics. In: **Fabricating Quality in Education: Data and Governance in Europe.** OZGA, J. (Ed.) et al. London, UK: Routledge, 2011.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei N° 14.594/2014** Introduz modificações na Lei nº 12.544, de 3

de julho de 2006, que institui o Programa Primeira Infância Melhor (PIM). Disponível em: <http://www.pim.saude.rs.gov.br/site/lei-no-14-5942014/>. Acesso em março de 2020.

RIO GRANDE DO SUL. SECRETARIA DE SAÚDE. **PIM: Dados**. 2020. Disponível em: <http://www.pim.saude.rs.gov.br/site/o-pim/dados/>. Acesso em outubro de 2020.

RIVERA, I., “Educa a tu hijo. Un programa para la familia cubana”, **Ponencia al Congreso Mundial de Educadores Infantiles**, Madrid, 1998.

RIVEREND, J. L. Cuba: do semicolonialismo ao socialismo, 1933-1975. In: CA Cuba: do semicolonialismo ao socialismo, 1933-1975. In: CASANOVA, Pablo G. **América Latina: história de meio século**. Brasília: UNB, 1990. p. 59-115.

ROBEMBERG, Fúlvia. Políticas públicas e qualidade da Educação Infantil. In: ARTES, Amélia; UNBEHAUM, Sandra. *Escritos de Fúlvia Rosemberg*. Cortez: São Paulo, 2015. p. 216-237.

ROBERTSON, S. A estranha não morte da privatização neoliberal na Estratégia 2020 para a educação do Banco Mundial. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v.17, n. 50 maio-agosto, 2012 p. 283-302.

ROBERTSON, S. L. ‘Placing’ Teachers in Global Governance Agendas. Centre for Globalisation, Education and Societies University of Bristol, UK Forthcoming. **Comparative Education Review**, 56 (3), 2012.

ROBERTSON, S. L.; VERGER, A. Governing Education through Public Private Partnerships. Centre for Globalisation, Education and Societies, University of Bristol, Bristol BS8 1JA, UK, p. 1–31, 2012.

ROBERTSON, S.; DALE, R. Comparing Policies in a Globalizing World: methodological reflections. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 42, n. 3, p. 859-875, July/Sept. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/2175-623670056>.

ROBERTSON, S.L.; DALE, R. Comparing Policies in a Globalizing World: methodological reflections. **Educação & Realidade**, 42, (3), p. 859-875, 2017.

ROBERTSON, S.L.; VERGER, A. Governing Education Through Public Private Partnerships. In: S. ROBERTSON, K. MUNDY, A. VERGER AND F. MENASHY (ed.). **Public Private Partnerships in Education: New Actors and Modes of Governance in a Globalizing World**, Cheltenham: Edward Elgar, p. 21-42, 2012.

RODRIGUES, G. M. A. **O que são relações internacionais**. Brasiliense, 2003.

RODRIGUEZ, A. C. **Pensamento Pedagógico Cubano 1902-1920**. Habana, Cuba: Editorial Ciencias Sociales, 2017.

ROSE, R. At the interface between theory and practice-Policy transfer and lesson drawing. *Public Administration*. **Oxford**. v. 84, n. 2. p. 479–515, 2006.

ROSE, R. **Lesson Drawing in Public Policy: A Guide to Learning Across Time and Space**. Chatham, 1993.

ROSE, R. What is Lesson-Drawing? **Journal of Public Policy**, London, v.11, p. 3-30, 1991.

ROSEMBERG, F. Avaliação de programas, indicadores e projetos em Educação Infantil. **Revista Brasileira de Educação**. Jan/Fev/Mar/Abr. 2001.

ROSEMBERG, F. Organizações multilaterais, estado e políticas de Educação Infantil. **Cadernos de Pesquisa**. nº 115. São Paulo, mar. 2002a.

ROSEMBERG, F. Uma introdução ao estudo das organizações multilaterais no campo educacional. In: KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sérgio. **O cenário educacional latino-americano no limiar do Século XXI: reformas em debate**. Campinas, SP: Autores Associados, 2000.

ROSEMBERG, Fúlvia; MARIANO, Carmem Lúcia Sussel. A convenção internacional sobre os direitos da criança: debates e tensões. **Cadernos de Pesquisa**, v. 40, n. 141, p.693-728, set./dez. 2010.

ROSSEL, C. Desbalance etario del bienestar. El lugar de la infancia en la protección social en América Latina. **CEPAL Serie Políticas sociales Nº176**, 2013.

RUIZ, G. R. El papel de los Organismos Internacionales en las reformas educativas de América Latina. **Journal of Supranational policies of Education**, nº 4, pp. 2-16, 2016.

SABATIER, P. A. An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. **Policy Sciences**, vol. 21, no. 2/3, p. 129 168, 1998.

SADER, E. **Cuba: um Socialismo Em Construção**. Petrópolis: Vozes, 2001.

SADER, E. **Ditaduras Militares**. In: Enciclopédia Latino-americana. s/d. Disponível em: <http://latinoamericana.wiki.br/verbetes/d/ditaduras-militares>. Acesso em 25 de agosto de 2019.

SADER, E.; JINKINGS, I. **Latinoamericana: Enciclopédia Contemporânea da América Latina e do Caribe**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: Laboratório de Políticas Públicas da Universidade Estadual do Rio de Janeiro/UERJ, 2006.

SAHLBERG, P. The Global Educational Reform Movement and Its Impact on Schooling. In: **The Handbook of Global Education Policy** (pp.128-144). 2016.

SANDER, B. Educação na América Latina: Identidade e globalização. **Educação**, Porto Alegre, v. 31, n. 2, p. 157-165, maio/ago. 2008.

SANTORI, D.; BALL, S. J.; JUNEMANN, C. Financial Markets and Investment in Education. In: VERGER, A.; LUBIENSKI, C.; STEINER-KHAMSI, G. (Eds.). **World Yearbook of Education 2016: The Global Education Industry**. New York, NY: SAGE Publications, 2016.

SANTOS, B. S. "Nuestra America: Reinventing a Subaltern Paradigm of Recognition and Redistribution", in Lash, Scott e Featherstone, Mike (org.), **Recognition & Difference** . Londres: Sage Publications., 2002.

SANTOS, B. S. **Globalização: ¿fatalidade ou utopia?** Porto: Edições Afrontamento, 2005.

SANTOS, B. S. Os Processos da globalização. IN: SANTOS, B. S (Org.) **Globalização: fatalidade ou utopia?** . Porto: Edições Afrontamento. 2001.

SASSEN, S. **Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages**. Princeton University Press, 2006.

SASSEN, S. **The Mobility of Labor and Capital**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

SAVIANI, D. Políticas educacionais em tempos de golpe: retrocessos e formas de resistência. **Roteiro**, [S. l.], v. 45, p. 1–18, 2020

SAYE, R. K.; WODON, Q. T. **Investing in young children: a review of the World Bank's recent experience**. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2014.

SCAFF, E. A. S. Estado, Mercado e Educação: Arranjos e tendências. **Revista Educação Unisinos**, 21, 146-154. 2017.

SCAFF, E. A. S. **Planejamento da educação e cooperação internacional: uma análise dos programas Monhangara e Fundescola**. Tese (Doutorado) - Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. Orientação: Profa. Dra. Lisete Regina Gomes Arelaro. São Paulo, SP, 2007.

SCHADY, N. Early childhood development in Latin America and the Caribbean. **World Bank Policy Research Working Paper** 3869, March, 2006.

SCHLESINGER JR. The Alliance for Progress: A Retrospective. *In*: HELLMAN, R. G.; ROSENBAUM, H. J. (Org.). **Latin America: The Search for a New International Role**. New York: J. Wiley, 1975.

SCHNEIDER, A.; RAMIRES, V. R. **Primeira infância melhor: uma inovação em política pública**. Brasília: UNESCO, Secretaria de Saúde do Estado do Rio Grande do Sul, 2007.

SCHNEIDER, V. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 5. n. 1, p. 29- 58, jan./jun. 2005.

SCHRIEWEER, J. **Pesquisa em Educação Comparada sob condições de interconectividade global**. São Leopoldo. Brasil: Ed. Oiko, 2018.

SCHULTZ, T W. **O valor econômico da Educação**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 3ª Ed. 1973.

SCHWEINHART, L. Effects of a Pre-Kindergarten Educational Intervention on Adult Health: 37-Year Follow-Up Results of a Randomized Controlled Trial. **American Journal of Public Health**, 99, 2009, p. 1431-1437.

SCOTT, J.; JABBAR, H. The hub and the spokes: foundations, intermediary organizations, incentivist reforms, and the politics of research evidence. **Educational Policy**, v. 28, n. 2, p. 233-257, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1177/0895904813515327>

SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE DE GOIÁS. **Curso de Multiplicadores**. https://www.saude.go.gov.br/images/imagens_migradas/uploads/2017/10/portaria-no-45.pdf. Acesso em outubro de 2020.

SEINTENFUS, R. **Manual das Organizações Internacionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora. 1997.

SEN, A. K. Equality of what? **The Tanner Lectures on Human Values**. 1998.

SEN, AK. **Investing in early childhood: its role in development**, Conference on Breaking the Poverty Cycle: Investing in Early Childhood, 14 Marzo 1999, Inter-American Development Bank, Washington, DC. 1999.

SHIROMA, E. O. Democracia, descentralização e participação na educação. In: **3º Seminário Nacional Estado e Políticas Sociais no Brasil**. Democracia e Políticas Sociais - Estado e Políticas Sociais no Brasil. Cascavel: Ed. da UNIOESTE, 2007.

SHIROMA, E. O. Networks in action: new actors and practices in education policy in Brazil. **Journal of Education Policy**, v. 29, n. 3, p. 323–348, 2014.

SHIROMA, E. O. O Estado como cliente: interesses empresariais na coprodução da inspeção escolar. **Revista Trabalho Necessário**. Issn: 1808 - 799X ano 13, número 22 – 2015.

SHIROMA, E. O. Redes sociais e hegemonia: apontamentos para estudos de política educacional. In: AZEVEDO, M. L. N.; LARA, A. M. B (Org.). **Políticas para a Educação: análises e apontamentos**. Maringá: Eduem, 2011, p. 15-38.

SHIROMA, E. O.; CAMPOS, R. F.; GARCIA, R. M. C. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico metodológicos para análise de documentos. **Perspectiva**, Florianópolis, v.23, n.2, p. 427-446, jul./dez. 2005.

SHIROMA, E. O.; EVANGELISTA, O. Estado, capital e educação: reflexões sobre hegemonia e redes de governança. **Revista Educação e Fronteiras**, Dourados, v. 4, n. 11, p. 21-38, maio/ago. 2014

SHIROMA, E. O.; EVANGELISTA, O. Formação humana ou produção de resultados? trabalho docente na encruzilhada. **Revista Contemporânea de Educação**, vol. 10, n. 20, julho/dezembro de 2015, p. 315-341.

SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M.; EVANGELISTA, O. **Política educacional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011.

SHIROMA, E. Redes, experts e a internacionalização de políticas educacionais. **Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 5, e2014425, p. 1-22., 2020.

SHONKOFF, J. The Road to a New Energy System: Mobilizing Science to Revitalize Early Childhood Policy. **Issues in Science and Technology**, 2009.

SILVA, I. C. A. L. **Política Nacional de Educação Infantil**: a participação de atores não estatais na elaboração da política. Tese (Doutorado) Campinas: UNICAMP, 2013.

SILVA, M. A.; JOHNSON, G. A. Cuba e a Reinserção Internacional no Século XXI: em busca de novos parceiros. **Revista Contexto e Educação**, Ijuí, v. 28, n. 89, p. 170-198, Jan./Abr. 2013.

SIMIONATTO, Ivete; NOGUEIRA, Vera M. R. Focalização. In: DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco A. (Org.). **Dicionário de políticas públicas**. São Paulo: Fundap, 2013. v. 1., p. 375-377.

SIMMONS, F.; DOBBIN, B.; GARRET, G. Introduction: The International Diffusion of Liberalism. **International Organization** 60(4):781-810, 2006.

SINGER, A. **Os sentidos do lulismo** - reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SIRAJ-BLATCHFORD, I.; WOODHEAD, M. **Effective Early Childhood Programmes**. Early Childhood in Focus (4), Milton Keynes, The Open University, 2009.

SIVERIO GÓMEZ, A. M. **Educa a tu hijo**. Un programa para la familia. Em “Estudios sobre las particularidades del niño preescolar cubano”. La Habana, Pueblo y Educación, 1995.

SIVERIO GÓMEZ, A. M. **Programa Social de Atención Educativa para niños d 0 a 6 años que no asisten a instituciones infantiles**. Informe de Resultado Científico al Ministerio de Ciencias, Tecnología y Medio Ambiente, La Habana, 1993.

SMOUTS, M. **As Novas Relações Internacionais**: Práticas e Teorias. UnB: Brasília, 2004.

SOLANO-ESPINOSA, B. R. **Redes empresariais na política educacional**: os casos do Brasil e da Colômbia. Dissertação (mestrado) - Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), 2017.

SOUZA, A. R. A teoria da agenda globalmente estruturada para a educação e sua apropriação pela pesquisa em políticas educacionais. **RBPAE** - v. 32, n. 2, p. 463 - 485 mai./ago. 2016.

SOUZA, K. R. **Direito à Educação nos países membros do Mercosul**: um estudo comparado. (346f). Tese (Doutorado em Educação Escolar) - Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho. Faculdade de Ciências e Letras (Campus Araraquara). 2017.

SOUZA, K. R.; KERBAUY, M. T. M O direito à Educação Básica nas declarações sobre educação para todos de Jomtien, Dakar e Incheon. **Revista on Line De Política E Gestão Educacional**, 668-681, 2018. <https://doi.org/10.22633/rpge.v22.n2.maio/ago.2018.11679>

SRIVASTAVA, P.; OH, S. A. Private foundations, philanthropy, and partnership in education and development: mapping the terrain. **International Journal of Educational Development**, v. 30, n. 5, p. 460-471, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2010.04.002>

STEGGER, Manfred. **A globalização**. Santa Maria da Feira: Quasi Edições, 2006.

STEINER-KHAMSI, G. **The Global Politics of Educational Borrowing and Lending**. New York: Teachers College Press, 2004.

STEINER-KHAMSI, G.; WALDOW, F. **Policy borrowing and lending in education**. London: Routledge, 2012.

STIGLITZ, J. E. **More Instruments and Broader Goals: Moving toward the Post-Washington Consensus**. 2008.

STONE, D. Global Public Policy, Transnational Policy Communities, and Their Networks. **Policy Studies Journal**. Volume 36, Issue number 10, 2008. p. 19-38.

STONE, D. Learning Lessons and Transferring Policy across Time, Space and Disciplines. **Politics**. Volume 19, Issue 1, February, 1999.

STONE, D. Non-Governmental Policy Transfer: The Strategies of Independent Policy Institutes. **Governance**, 13(1), 45–62, 2000.

STONE, D. Transfer agents and global networks in the “transnationalisation” of policy. **Journal of European Public Policy**, v. 11, n. 3, p. 545-566, 2004. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501760410001694291>

STONE, D. Transfer and Translation of Policy. Green Working Paper. **Policy Studies**. November 33(6):1-17, 2012. DOI:10.1080/01442872.2012.695933

STUBBS, P. Stretching concepts too far? Multi-level governance policy transfer and the **Studies Review**, London, v.10, p. 339-345, 2012.

TELLO, C. Globalización neoliberal y políticas educativas en Latinoamérica. **JOURNAL OF SUPRANATIONAL POLICIES OF EDUCATION**, nº 4, pp. 38-53, 2016.

TEODORO, A. Organizações internacionais e políticas educativas nacionais: a emergência de novas formas de regulação transnacional, ou uma globalização de baixa intensidade. In: STOER, Stephen R.; CORTESÃO, Luiza; CORREIA, José Alberto (Org.). **Transnacionalização da educação: da crise da educação à “educação” da crise**. Porto, Portugal: Afrontamento, 2001. p. 125-161.

TICKNER, A. **Sistema Interamericano y Democracia**. Bogotá: Uniandes, 2000.

TINAJERO, A. R. **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, 2010. Disponível em:

http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2010/04_child_development_cuba_tinajero/04_child_development_cuba_tinajero_spanish.pdf. Acesso em 28 de julho de 2018.

TORRES, R. M. **Educação para todos: a tarefa por fazer**. Porto Alegre: Artmed, 2001.

TOWNSEND, T. Evaluation of the international task force on 'teachers for education for all' (EFA): Final Report. Paris: UNESCO, abr. 2012.

TRATADO General de Integración Económica Centroamericana. 1960. Disponível em: <http://www.sice.oas.org/Trade/sica/PDF/TratadoGralIntegracion60.pdf>. Acesso em 13 de junho de 2019.

TRATADO General de Integración Económica Centroamericana. 1960. Disponível em: <http://www.sice.oas.org/Trade/sica/PDF/TratadoGralIntegracion60.pdf>. Acesso em 13 de junho de 2019.

TREIB, O.; BÄH; H; FALKNER G. Modes of Governance: A Note Towards Conceptual Clarification. **European Governance Papers** (EUROGOV) No. N-05-02, 2005.
<http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-newgov-N-05-02.pdf>

TROJAN, R. M. Educação Comparada: considerações teórico-metodológicas no contexto da globalização. In: CONGRESO NACIONAL Y ENCUENTRO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS COMPARADO EM EDUCACIÓN, 3º e 2º, Buenos Aires. **Anais...** Buenos Aires, 2009.

TROJAN, R. M. Estudo comparado sobre políticas educacionais na América Latina e a influência dos organismos multilaterais. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Brasília, v.26, n.1, p. 55-74, jan./abr. 2010.

TROJAN, R. M. Políticas educacionais na América Latina: tendências em curso. **Revista Iberoamericana de Educación** (Online), v. 51, p. 01-12, 2009.

TROJAN, R. M. Teoria e Prática na formação docente: estudo das políticas educacionais brasileiras e cubanas. **Práxis Educativa**, v. 3, p. 29-42, 2008.

UMAYAHARA, M. **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, 2004.

UMBERLINO, J. D. **Elementos mediadores na atividade pedagógica promotora do desenvolvimento humano na criança**: contribuições da educação em Cuba. Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Florianópolis, 2014.

UNESCO **Modelo de acompañamiento** - apoyo, monitoreo y evaluación para América Latina y el Caribe. Havana, 2002a.

UNESCO. **Síntesis regional de indicadores de la primera infancia**. Santiago, Chile, mayo.

UNESCO. **2014-2021 Medium-Term Strategy**. Paris: UNESCO, 2014.

UNESCO. **A Declaração de Nova Delhi sobre Educação Para Todos**, Nova Delhi- Índia: UNESCO, 1993.

UNESCO. **BRICS construir a educação para o futuro: Prioridades para o desenvolvimento nacional e a cooperação internacional**. Brasília: UNESCO, 2014.

UNESCO. **Conferência Mundial sobre Educação e Cuidado na Primeira Infância: Marco de Ação e de Cooperação de Moscou – aproveitar a riqueza das Nações**. Brasília: 2010

UNESCO. **Declaração de Cochabamba: Educação para Todos; cumprindo nossos compromissos coletivos**. Comité régional intergouvernemental du Projet majeur dans le domaine de l'éducation en Amérique latine et dans les Caraïbes, 7th, Cochabamba, Bolivia, 2001.

UNESCO. **Declaração de Dakar**. Texto adotado pela Cúpula Mundial de Educação Dakar, Senegal, 26 a 28 de abril de 2000.

UNESCO. **Declaração de Incheon Educação 2030**: rumo a uma educação de qualidade inclusiva e equitativa e à educação ao longo da vida para todos. Brasília: UNESCO, 2015.

UNESCO. **Declaração mundial sobre educação para todos e plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem**. Jomtien, Tailândia: UNESCO, 1990.

UNESCO. **Declaración de Buenos Aires: Reunión Regional de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe**. 2017.

UNESCO. **Declaración de Buenos Aires: Reunión Regional de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe**. 2017.

UNESCO. **Educação e cuidado na primeira infância: grandes desafios**. Brasília, DF: UNESCO Brasil, OECD, Ministério da Saúde, 2002.

UNESCO. **Educação para todos 2000-2015: progressos e desafios – Relatório Conciso**. Brasília: UNESCO, 2015.

UNESCO. **Educação para todos: o compromisso de Dakar**. Dakar, Senegal: UNESCO, 2000.

UNESCO. **Education for All 2000-2015: achievements and challenges; EFA Global Monitoring Report**. 2015. 51p.

UNESCO. **Ensinar e Aprender: alcançar a qualidade para todos – Relatório Conciso**. Brasília: UNESCO, 2014.

UNESCO. **Estudio nacional sobre coordinación de programas para la primera infancia**. Paris, UNESCO. 2004.

UNESCO. **Estudio Regional Comparativo y explicativo (ERCE)**. 2019. Disponível em: <https://es.UNESCO.org/fieldoffice/santiago/ilece/ERCE2019>. Acesso em outubro de 2020.

UNESCO. IIPE. **Escolarización e infancia**, América Latina 2000-2013. SITEAL, setembro de 2015.

UNESCO. **Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo**. Superar la desigualdad: por qué es importante la gobernanza, París, Ediciones UNESCO, 2009.

UNESCO. **Informes de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2007 - Bases sólidas: atención y educación de la primera infancia - Programas de atención y educación de la primera infancia (AEPI)**. UNESCO, 2007.

UNESCO. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC). **Informe de seguimiento de la EPT en el mundo – Bases Solidas: atención y educación de la primera infancia**. UNESCO: Paris, 2007.

UNESCO. **Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencia/UNESCO/>. Acesso em 11 de maio de 2019.

UNESCO. **Políticas para a primeira infância**: notas sobre experiências internacionais. Brasília: UNESCO, 2005.

UNESCO. **PRIMER ESTUDIO INTERNACIONAL COMPARATIVO**. Publicado por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, 1998.

UNESCO. Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe. **Boletín N.06**. Santiago, Chile. Marzo. 1985

UNESCO. Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe. **Boletín N.12**. Santiago, Chile. Abril. 1987

UNESCO. **Proyecto Principal de Educación UNESCO/América Latina**. Boletín trimestral no. 14, abril-junio 1962. Disponível em: <https://unesdoc.UNESCO.org/ark:/48223/pf0000190112>. Acesso em 05 agosto 2019.

UNESCO. **Proyecto Principal de Educación UNESCO/América Latina**. Boletín trimestral no. 14, abril-junio 1962. Disponível em: <https://unesdoc.UNESCO.org/ark:/48223/pf0000190112>. Acesso em 05 agosto 2019.

UNESCO. **Relatório de Monitoramento Global de Educação para Todos 2015**: Cuba. Paris, UNESCO, 2015.

UNESCO. **Relatório de Monitoramento Global de Educação para Todos**: Inclusão e educação: América Latina E Caribe 2020,Todos, Sem Exceção. Paris, UNESCO, 2020. Disponível em: <https://sedu.es.gov.br/Media/sedu/pdf/%20e%20Arquivos/375582por.pdf>. Acesso em setembro de 2021.

UNESCO. **Reunião Ministerial Regional para Educação para Todos na América Latina**

e no Caribe (ALC): equilíbrio e desafios pós-2015 e Declaração de Lima. Lima, 2014.

UNESCO. **SECOND REGIONAL COMPARATIVE AND EXPLANATORY STUDY**. Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, 2008.

UNESCO. **Situación Educativa de América Latina y el Caribe**. 1980-2000. Oficina Regional de Educación para América Latina Y el Caribe, Santiago, Chile, 2001.

UNESCO. **The Dakar Framework for Action**. Paris: Graphoprint, 2000.

UNESCO. **Proyecto regional de educación para América Latina y el Caribe (PROLAC)**. Havana, 2002b.

UNESCO/IIPE/OEI. **Primera infancia en América Latina**: la situación actual y las respuestas desde el Estado. [Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina]. Buenos Aires: IIPE/SITEAL, 2009.

UNESCO; OCDE. **Educação e Cuidado na Primeira Infância**: grandes desafios. Brasília: UNESCO; OCDE; Ministério da Saúde, 2002.

UNESCO-OREALC. **Indicadores de la Educación de la Primera Infancia en América Latina**. Propuestas y experiencias piloto, Santiago de Chile, UNESCO, 2008.

UNICEF. **Comentário Geral n.º 7**. Rev.1, sobre a realização dos direitos da criança na primeira infância. 2005.

UNICEF. **Competências familiares na atenção às crianças de até 6 anos**: avaliação em oito comunidades brasileiras. Brasília: UNICEF, 2005.

UNICEF. **Competências familiares na atenção às crianças de até 6 anos**: avaliação em oito comunidades. Brasília: UNICEF, 2005.

UNICEF. **Declaração Universal dos Direitos das Crianças**. 1989Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/declaracao_universal_direitos_crianca.pdf Acesso em: 01 ago. 2019.

UNICEF. **Educa a tu Hijo**. Havana: UNICEF, 1992.

UNICEF. **Edward Iwaszkiewicz**: UNICEF deputy executive diretor, planning.1962. Disponível em: <<http://www.cf-hst.net/UNICEF-temp/cf-ded/Information-on-Edward%20Iwaszkiewicz-DEP-Planning.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2019.

UNICEF. **El cuidado infantil en los países industrializados**: transición y cambio. Una tabla clasificatoria de la educación y los cuidados durante la primera infancia en los países económicamente avanzados, Report Card Innocenti, Madrid, UNICEF, 2008.

UNICEF. **Experiencias Significativas de Desarrollo Infantil Temprano en América Latina y Caribe**: Seis estudios de caso. Panamá, Noviembre, 2001.

UNICEF. **Família brasileira fortalecida**. Brasília: UNICEF, 2005.

UNICEF. **Kit da Família Brasileira Fortalecida**. UNICEF, 2004.

UNICEF. **Los objetivos de desarrollo del milenio tienen que ver con la infancia**: avances y desafíos en América Latina y el Caribe. Unidade de Políticas Públicas. Panamá: UNICEF/OREALC, 2005

UNICEF. **O Direito de Aprender**: Potencializar avanços e reduzir desigualdades. Brasília, DF: UNICEF, 2009.

UNICEF. **O município e criança de até seis anos**. UNICEF, 2005.

UNICEF. **Programme policy and procedure manual programme operation**. PROGRAMME OPERATIONS, Revised February 2007. *Disponível em* <https://www.alnap.org/system/files/content/resource/files/main/programUNICEFpppmanualfeb07.pdf>. Acesso em outubro de 2020.

UNICEF. **Relatório 2020 de Mortalidade Infantil do UNICEF**. UNICEF, 2020.

UNICEF. **Situação da Infância Brasileira**: Crianças de até 6 anos O Direito à Sobrevivência e ao Desenvolvimento 2006. UNICEF, Brasília, 2005.

UNICEF. **Situação Mundial da Infância 2006**: Excluídas e Invisíveis. Brasil, 2006.

UNICEF. **Sobre o UNICEF**. Disponível em: <https://www.UNICEF.org/brazil/sobre-o-UNICEF>. Acesso em 11 de maio de 2019.

UNICEF. **Sobre o UNICEF**. Disponível em: <https://www.UNICEF.org/brazil/sobre-o-UNICEF>. Acesso em 11 de maio de 2019.

UNICEF. Temas de debate acerca del contenido, el método y la organización de la planificación en pro de la infancia y la juventud. In: **Conferencia Latinoamericana sobre la infancia y la juventud en el desarrollo nacional**. 1964. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11362/19494>>. Acesso em: 4 jul. 2019.

UNICEF. Temas de debate acerca del contenido, el método y la organización de la planificación en pro de la infancia y la juventud. In: **Conferencia Latinoamericana sobre la infancia y la juventud en el desarrollo nacional**. 1964. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11362/19494>>. Acesso em: 4 jul. 2019.

UNICEF. **Un mundo listo para aprender**: Dar prioridad a la educación de calidad en la primera infancia – Documento informativo de promoción, UNICEF, Nueva York, abril de 2019.

UNICEF. **Un mundo listo para aprender**: Dar prioridad a la educación de calidad en la primera infância. UNICEF, Nueva York, abril de 2019.

UNICEF; GE FONDATION. **Percepção de professores da educação infantil sobre o kit**

Família Brasileira Fortalecida. 2009. Disponível em: https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/UNICEF_kit_familia/kit_fbf_pesquisa_kit_ei.pdf. Acesso em outubro de 2020.

UNIÓN EUROPEA; ACCIÓN; ICD. **Estudio Regional sobre mecanismos de financiamiento de las organizaciones de la sociedad civil en América Latina.** 2014.

VALLE, J. M. LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS EN TIEMPOS DE GLOBALIZACIÓN: LA EDUCACIÓN SUPRANACIONAL. Bordón. **Revista de Pedagogía**, [S. l.], v. 67, n. 1, p. 11–21, 2015. Disponível em: <https://recyt.fecyt.es/index.php/BORDON/article/view/Bordon.2015.67101>. Acesso em: 22 jan. 2022.

VARELLA, M. D. **Direito internacional público.** 4.ed. S.o Paulo: Saraiva, 2012.

VARGAS-BARÓN, E. **Going to Scale:** Early Childhood Development in Latin America. World Bank, The RISE Institute, Washington, DC, March. 2009.

VEGAS, E.; SANTIBÁÑEZ, L. **The promise of early childhood development in Latin America and the Caribbean issues and policy options:** book synopsis. Washington, D.C.: The World Bank, 2010.

VEIGA, L.; BRONZO, C. Estratégias intersectoriais de gestão municipal de serviços de proteção social: a experiência de Belo Horizonte. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 3, p. 595-620, 2014.

VERCH, K. **Primeira Infância Melhor:** transformando a atenção aos primeiros anos de vida na América Latina. Monografia do BID, 548. 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.18235/0000814>

VERGER, A. A política educacional global: conceitos e marcos teóricos chave. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 14, n. 1, p. 9-33, jan./abr. 2019.

VERGER, A.; LUBIENSKI, C.; STEINER-KHAMSI, G. (EDS.). **World Yearbook of Education 2016:** The Global Education Industry. [s.l.] Routledge, 2016.

VERGER, A.; NORMAND, N. Nueva gestión pública y educación: elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 36, nº. 132, p. 599-622, jul.-set., 2015.

VERGER, A.; NOVELLI, M.; ALTINYELKEN, H. K. Global Education Policy and International Development: New Agendas, Issues and Policies. In: VERGER, A.; NOVELLI, M.; ALTINYELKEN, H. K. (Eds.). **Global education policy and international development:** New agendas, issues and policies. London: Bloomsbury Publishing, 2018

VETTERLEIN, A. Economic Growth, Poverty Reduction and the Role of Social Policies: The Evolution of the World Bank's Socila Development Approach. **Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations.** Volume 13, Issue number 4, 2007. p. 513-533.

VIEIRA, F. S. C. Direito fundamental à educação pública de qualidade: legislação pertinente e sua efetiva aplicabilidade. In: REUNIÃO ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO – SUL, 10º, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: 2014.

WISEU, S.; CARVALHO, L. M. Think tanks, policy networks and education governance: The rising of new intra-national spaces of policy in Portugal. *Education Policy Analysis Archives*, v. 26, p. 1-26, 2018

WALTZ, K. **Theory of International Politics**. New York: McGraw-Hill, 1979.

WEYLAND, K. **Neoliberalism and Democracy in Latin America: A Mixed Record**. **Latin American: politics and society**. Volume 46, Issue 1, 2008. p. 135-157.

WILLIAMSON, J. Reformas políticas na América Latina na década de 80. **Revista de Economia Política**, v. 12, n. 1, 2004.

Williamson, J. What Washington means by policy reform. In: Williamson, J. (ed.). **Latin American adjustment: how much has happened?** 1990. Disponível em: <https://www.wcl.american.edu/hracademy/documents/Williamson1990WhatWashingtonMeansbyPolicyReform.pdf> Acesso em: 7 jul. 2021.

WOLFF, L. ET al. **Improving the quality of primary education in Latin America and the Caribbean**. Washington: World Bank. 1994.

WOOD, E. M. **Democracia contra o Capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. São Paulo: Boitempo, 2010.

WORLD BANK. **Early child development in Latin America and the Caribbean**.: list of projects with World Bank support. Washington, D.C.: Banco Mundial, 1999.

WORLD BANK. **Educacion**: document de politica setorial. Washington, D.C.: Banco Mundial, 1974. 89 p.

WORLD BANK. **Education sector strategy update**: achieving Education For All, broadening our perspective, maximizing our effectiveness. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2005. 25 p.

WORLD BANK. **Education: sector policy paper**. Washington, D.C.: Banco Mundial, 1980. 143 p.

WORLD BANK. **Repositioning Nutrition as Central to Development: A Strategy for Large-Scale Action**. Washington, DC: World Bank, 2006.

WORLD HEALTH ORGANIZATION, UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND, WORLD BANK GROUP. **Joint child malnutrition estimates - levels and trends in child malnutrition**. 2018.

YÁÑEZ, C. Globalização e localismo: Novas oportunidades para o desenvolvimento. **Análise Social**, Lisboa, v. XXXII, n. 143-144, p. 901-912, 1997.

YOUNG, M. E. **Do desenvolvimento da primeira infância ao desenvolvimento humano: investindo no future de nossas crianças**. Washington, D.C.: Banco Mundial, São Paulo: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2010. 440 p.

YOUNG, M. E. **Early child development: investing in the future**. Washington, D.C.: The World Bank, 1996. 102p.

YOUNG, M. E; RICHARDSON, L. M. **Desenvolvimento da primeira infância da avaliação ao desenvolvimento: uma prioridade para o crescimento e a equidade**. Washington, D.C.: Banco Mundial, São Paulo: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2010. 340 p.

YOUNG, M.; FUJIMOTO-GÓMEZ, G. Desarrollo infantil temprano: lecciones de los programas no formales. **ACCIÓN PEDAGÓGICA**, Vol. 13, N. 2, p. 186-198, 2004.

APÊNDICES

Disponível em: encurtador.com.br/joDO6