

# Nível inicial



# 1. Introdução

Nas últimas décadas, os resultados de pesquisas de diversas disciplinas evidenciaram a relação positiva entre investir em serviços destinados à primeira infância para garantir seus direitos educacionais, promover o desenvolvimento integral, estabelecer as bases para um melhor desempenho educacional e social no futuro e contribuir para a redução da pobreza (UNICEF, 2019; Berlinski et al., 2009; Nores e Barnett, 2010; Shonkoff e Phillips, 2000; Yoshikawa e Kabay, 2015).

Com base nesses argumentos, os Estados da região avançaram na implementação de uma série de políticas educacionais e sociais voltadas para a primeira infância e suas famílias, que incluem a extensão dos serviços de educação e cuidados de maneira sustentada como parte dos compromissos assumidos ao assinar e ratificar a Convenção sobre os Direitos da Criança, que reconhece o direito à educação desde o nascimento. Um relatório recente do UNICEF observa que os países da região conseguiram aumentar o acesso à educação pré-primária na última década, com a taxa média bruta de matrícula nesse nível subindo de 67,1% em 2008 para 69,9% em 2012, e chegando a 75,7% em 2016 (UNICEF, 2020, p. 9).

Por sua vez, em 2015, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou a definição dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável plasmados na Resolução 70/1 "Transformar nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável". Na ocasião, os 193 Estados-membros se comprometeram com as metas estabelecidas, entre as quais foi definido que, até 2030, "todas as meninas e meninos tenham acesso a serviços de cuidados e desenvolvimento na primeira infância e a uma educação pré-escolar de qualidade, de modo que estejam preparados para a educação primária" (Assembleia Geral das Nações Unidas, 2015) no contexto do ODS 4.

O constante crescimento do acesso à educação pré-primária na região nos últimos 20 anos evidencia esses compromissos e esforços. A taxa bruta de matrículas na educação pré-primária que era, em média na região, de 55,2% em 2000, passou a 68,1% em 2010, 76% em 2016 e 77,6% em 2020 (UNICEF, 2022, p.45). Os serviços de educação e cuidados na primeira infância (ECPI) incluem o cuidado infantil, o pré-escolar, os programas de pré-primária e as primeiras séries do ensino fundamental, geralmente abrangendo a faixa etária entre 0 e 8 anos de idade. Neste documento, usaremos o termo primeira infância para nos referirmos à faixa etária que abarca desde o nascimento até a idade de ingresso no ensino fundamental (que, para a maioria dos países da região, é de 6 anos de idade). Esse corte baseia-se na definição do limite de entrada no ensino fundamental, precisamente sob a classificação da UNESCO CINE 0.

A seguir, apresentamos a educação formal no nível inicial em particular, no que se refere aos aspectos vinculados exclusivamente ao componente educacional. Seu objetivo é oferecer um panorama do estado de situação atual, bem como as principais tendências e desafios das políticas de educação inicial na América Latina.

Em primeiro lugar, são detalhadas as estruturas normativas vigentes nos 19 países da região, identificando as principais leis gerais de educação e a estrutura que a educação inicial assume em cada caso. Depois, são apresentadas algumas das principais políticas ligadas à formação docente inicial da educação infantil, a normativa curricular e a avaliação de qualidade dos serviços, entre outras. Por fim, são apresentados um panorama de dados estatísticos destacados e uma referências das tendências e os principais desafios da educação inicial na região.

## 2. Estruturas normativas

Existem diversas estratégias para propiciar uma maior expansão da escolaridade. Nesse sentido, os

Estados adotam diferentes medidas: promulgação de normativas (que, em muitos casos, incluem a escolaridade obrigatória em determinadas idades), incentivos financeiros, campanhas de sensibilização pública, entre outras.

Em termos normativos, nas últimas três décadas, quase todos os países da região promulgaram ou modificaram suas leis gerais de educação. Todas elas, sob diferentes denominações e desenhos institucionais, prescrevem as características da educação para crianças antes de iniciarem o ensino fundamental. Na Colômbia, no México (que recentemente a modificou em 2017), na Guatemala, no Panamá, na República Dominicana e no Brasil, essas leis foram promulgadas antes de 2000. No decorrer do novo milênio, Argentina, Bolívia, Chile, Equador, Nicarágua, Peru, Uruguai e Venezuela seguiram na mesma direção.

Um aspecto comum da educação e do cuidado na primeira infância (ECPI) é a grande heterogeneidade de suas características institucionais e organizacionais e sua dependência. Uma grande proporção do ECPI corresponde à esfera da educação não formal e não depende das áreas educacionais, mas de outros espaços governamentais – desenvolvimento, saúde, trabalho – e não governamentais: igrejas, organizações comunitárias ou de gestão social. Em termos gerais, esses serviços se caracterizam pela qualidade inferior de suas ofertas e tendem a se concentrar em crianças, famílias e comunidades que vivem em condições de pobreza e em contextos geográficos desfavorecidos, sejam eles urbanos ou rurais (Rozengardt, 2020).

Na maioria dos países, as leis gerais de educação regulam tanto a educação formal, que depende dos sistemas educacionais, quanto a educação não formal. Na Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, El Salvador, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela, as leis estabelecem explicitamente que os sistemas educacionais devem coordenar, supervisionar, promover e gerar articulações com as ofertas não formais.

De acordo com a Classificação Internacional Normalizada da Educação (CINE, 2011) elaborado pela UNESCO (2013), os programas educacionais voltados para a primeira infância (CINE 0) são caracterizados por sua flexibilidade e abordagem holística. Seu objetivo é contribuir para o "desenvolvimento cognitivo, físico, social e emocional da criança e familiarizar as crianças pequenas com a instrução organizada fora do ambiente familiar". Esses programas, como mostra a Tabela 2, podem ser chamados de diferentes maneiras: educação e desenvolvimento da primeira infância, jardins de infância, educação pré-primária, pré-escolar ou inicial.

Dentro dos programas educacionais classificados como CINE 0, a UNESCO faz distinção entre aqueles voltados para o desenvolvimento da primeira infância (CINE 0 10) e a educação pré-primária (CINE 0 20). Os primeiros destinam-se a crianças de 0 a 2 anos, e os últimos a crianças de 3 anos até o início da educação primária.

Os programas no nível CINE 0 são oferecidos em ambientes institucionalizados (escolas, centros comunitários, creches) preparados para acomodar grupos de crianças, tanto do âmbito formal quanto não formal. Excluídas desse nível estão as iniciativas de educação informal (por mães, pais, familiares ou amigos) e os programas sem intenção educacional com foco em cuidados, nutrição e saúde das crianças. [PT Tabla 1. Marcos normativos que regulan la educación inicial \(América Latina y el Caribe, 19 países\)](#)

Com exceção de Cuba e do Chile, o último ano do nível inicial é obrigatório em todos os países da região da América Latina. No México, no Peru e na Venezuela, a escolaridade obrigatória começa aos 3 anos de idade.

Na Argentina, Bolívia, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Panamá e Uruguai, aos 4 anos de idade. Na República Dominicana, Equador, Colômbia, Nicarágua, Honduras e Paraguai, aos 5 anos.

Observa-se uma tendência constante de estender o período obrigatório da educação para idades cada vez menores. A República Bolivariana da Venezuela foi pioneira em tornar obrigatória a educação de 5 anos de idade em 1980. [PT Tabla 2. Estructura del nivel inicial \(CINE 0\) según país, 2021 \(América Latina, 19 países\)](#)

### **3. Caracterização das políticas**

A política educacional na etapa da escolaridade obrigatória é composta pelo conjunto articulado, regulamentado e direcionado de investimentos, bens, serviços e transferências por parte dos Estados para garantir o direito à educação. Também contempla as decisões e a capacidade que elas demonstram para sustentar o sistema educacional e reduzir as lacunas de escolaridade entre os diferentes grupos sociais.

Esta seção enfoca cinco áreas da política educacional: a formação inicial de professores que se desempenham no nível inicial; a política curricular; as políticas de avaliação da qualidade dos serviços educacionais do nível inicial; as políticas de infraestrutura, conectividade e fornecimento de recursos tecnológicos; e, por fim, as políticas de inclusão, que incluem entre seus objetivos a promoção da escolaridade das crianças mais novas. Para cada um desses enfoques, é realizado um mapeamento – não exaustivo – de algumas iniciativas nos países da região.

#### **3.1. Políticas de formação docente inicial**

Em consonância com a importância que a educação infantil assumiu na agenda dos estados da região, as regulamentações que a regem e o compromisso de expandir a cobertura nesse nível, destaca-se a necessidade de contar com uma docência melhor formada.

Nesse contexto, deve-se observar que a literatura especializada reconhece que a docência ocupa um lugar privilegiado na política educacional para promover mais e melhores oportunidades educacionais para a infância (Valliant, 2018). Em particular, os educadores da primeira infância desempenham um papel categórico no acompanhamento das crianças pequenas para que elas possam alcançar um desenvolvimento integral pleno.

Embora o perfil dos responsáveis pelos serviços de ECPI seja tão heterogêneo quanto os serviços em que trabalham, nos últimos anos a maioria dos países da região promoveu reformas nos sistemas de formação da docência que se desempenha na educação inicial. Apesar dessa heterogeneidade, quase todos os países concentraram seus esforços com propósitos convergentes, como hierarquizar a formação inicial, integrando-a ao ensino superior, ou estender os anos de duração dos cursos de graduação.

A tabela a seguir apresenta uma caracterização das principais características que estruturam a formação inicial de docentes nos países da região<sup>1</sup>. [PT Tabla 3. Características de la formación de docentes de nivel inicial \(América Latina, 18 países\)](#)

#### **3.2. Políticas curriculares**

Os compromissos assumidos pelos Estados da região com a expansão da educação infantil também

se refletiram na política curricular. Até agora, no novo milênio, muitos países da região formularam regulamentações e documentos curriculares nacionais para a educação inicial<sup>2</sup>. Em termos gerais, três países contam com alinhamentos curriculares nacionais da primeira década do século 21 (Argentina, Paraguai e Venezuela), enquanto a maioria corresponde a atualizações da década de 2010 (Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, México, Nicarágua, Panamá, Peru e República Dominicana) e três são os países com normativa posterior a 2020 (Bolívia, El Salvador e Guatemala). A maioria desses documentos se refere à normativa internacional, especialmente à Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC). Nos casos em que é posterior à sua promulgação, as referências aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), em particular às metas estabelecidas para o cuidado e a educação da primeira infância, são limitadas: apenas três países dos oito que foram aprovados em 2015 as incluem.

A Tabela 4 apresenta um panorama dos 19 países da região onde se destacam, além do destinatário do documento curricular, a presença de referências explícitas aos ODS, a presença e definição de brincadeiras no desenho curricular, dada sua relevância na educação inicial, e a consideração de programas educacionais não formais, dada sua importância relativa na oferta de educação inicial.

Com relação às brincadeiras, cabe destacar que este é reconhecido como um dos aspectos mais relevantes para garantir uma proposta de educação de qualidade durante a primeira infância e, além disso, constitui um conteúdo identitário nas propostas formativas para este ciclo vital (UNICEF, 2020).

Neste sentido, são destacadas as contribuições de Lynn Kagan (2019), quem define um currículo de alta qualidade como holístico, centrado nas crianças e enriquecido com oportunidades para brincar. Coincidentemente, tanto a pesquisa educacional como a normativa internacional e nacional de países da região (e de outras latitudes) enfatizam esta ideia (Sarlé, 2001, 2006 e 2008; Peralta, 2014; Batiuk, 2015b).

Entre as recomendações-chave para a região, uma delas é precisamente “realizar uma brincadeira como um conteúdo relevante dentro das competências profissionais para docentes da primeira infância, debatendo dentro de cada país o significado e uso pedagógico deste conceito” (Pardo e Godoy, 2021: p. 13). Desta forma, foi considerado pertinente analisar as referências desta temática nas normativas curriculares<sup>3</sup>. [PT Tabla 4. Análisis de referencias curriculares \(América Latina, 7 países\)](#)

### **3.3. Políticas de avaliação de qualidade**

Recentemente, com a expansão da educação inicial, a preocupação com a qualidade desses serviços ganhou força. Embora ainda não haja um consenso total sobre a definição de qualidade na educação infantil, a literatura identifica duas grandes dimensões: a qualidade estrutural e a qualidade dos processos. A dimensão da qualidade estrutural inclui aspectos como a proporção professor-aluno, o tamanho dos grupos (de acordo com a idade), as condições de infraestrutura, a disponibilidade e a pertinência dos materiais didáticos e o nível de formação dos professores e da equipe responsável pelo cuidado e pela educação das crianças. Quanto à qualidade dos processos, são considerados aspectos como o tipo e a frequência das interações entre adultos e crianças; a integração das famílias nos programas; a relevância cultural das propostas; e o tipo de experiências de aprendizagem promovidas.

Um trabalho recente desenvolvido no âmbito do SITEAL (Herrera Vegas, 2022) sistematizou os

sistemas e mecanismos de garantia de qualidade no nível da educação infantil nos países da região. Dentro dessa estrutura, diferentes avaliações implementadas nos últimos anos foram identificadas como as primeiras ações desenvolvidas na América Latina para avaliar o estado da qualidade na educação infantil nas duas dimensões mencionadas acima. As avaliações utilizaram ferramentas de padrão internacional, que foram revisadas e adaptadas a cada um dos países. Três iniciativas foram destacadas. A primeira é a *Early Childhood Environment Rating Scale, Revised edition* (ECERS-R), que é a mais utilizada na região. É orientada para medir a qualidade estrutural e de processos dentro da sala de aula (abrange espaços e mobiliário; rotinas de cuidados; atividades; estrutura de programa; relações com a família e a equipe; interações; e linguagem e raciocínio). A segunda avaliação é a Medição da Qualidade e Resultados da Aprendizagem Precoce (MELQO), desenvolvida em conjunto pelo UNICEF e pelo BID, que possui dois módulos: MELE, que mede os ambientes educacionais em relação a sete âmbitos da qualidade: brincadeira, pedagogia, interações, ambiente, participação dos pais e da comunidade, equipe e inclusão; e MODEL, que inclui elementos como o desenvolvimento socioemocional, as habilidades matemáticas e de alfabetização precoces, além de certas características dos ambientes familiares e domésticos das crianças. Em terceiro lugar, é identificado o Sistema de Avaliação da Dinâmica da Sala de Aula (CLASS), cujos instrumentos medem exclusivamente variáveis de processo.

Por outro lado, vários países da região implementaram, com diferentes características e escopos, alguns mecanismos que contribuem para a garantia da qualidade, com base na definição de padrões ou critérios para autoavaliações, que permitem diagnósticos e processos de melhoria<sup>4</sup>.

Sem ser exaustiva, a Tabela 5 lista os países que desenvolveram algumas dessas iniciativas. [PT Tabla 5. Evaluación de la calidad del nivel inicial \(América Latina, 13 países\)](#)

### **3.4. Políticas de infraestrutura, equipamentos e dotação tecnológica**

A infraestrutura concentra uma grande proporção de recursos nos gastos com educação, que são destinados à manutenção, reparo e, em muitos casos, na construção ou ampliação de construções escolares. Isso pode ser particularmente relevante no contexto de expansão sustentada da cobertura da educação infantil na região. Com o objetivo de assegurar o acesso à educação inicial, é fundamental o planejamento e o financiamento de instituições em quantidade suficiente e com características adequadas à etapa de vida das infâncias e aos contextos territoriais e culturais tão diversos na região.

A Tabela 6 apresenta uma seleção de políticas de infraestrutura e a alocação de recursos tecnológicos e conectividade nas escolas em alguns países da América Latina. Deve-se observar que, em termos gerais, essas são políticas transversais que não se concentram exclusivamente no nível inicial. [PT Tabla 6. Políticas de infraestructura, equipamiento y dotación de tecnología \(América Latina, 11 países\)](#)

### **3.5. Políticas socioeducativas e de transferência direta de renda e bens para as famílias**

Esta seção considera uma série de políticas que poderiam ser classificadas como inclusivas, destinadas a promover a escolarização dos setores mais desfavorecidos. Inclui políticas e programas de transferência de renda que foram ampliados nos últimos trinta anos na região, geralmente associados a condicionalidades que garantam a escolarização das crianças, e algumas políticas socioeducativas que, por meio da distribuição de determinados recursos – transporte, livros, serviços

de alimentação –, tendem a garantir o direito à educação e a reduzir as lacunas de acesso.

Tal como foi proposto, a educação na primeira infância tem sido reconhecida como uma política fundamental na construção de sociedades mais justas, desde que se garantam oportunidades educativas de qualidade para meninos e meninas, estabelecendo bases para prevenir o fracasso escolar, entre outras adversidades.

No entanto, apesar da crescente expansão dos serviços educativos voltados à primeira infância, reconhece-se, em nível regional, que a América Latina atravessa “uma crise educacional sem precedentes”, fenômeno caracterizado como “pobreza de aprendizagem”, definido pelo Banco Mundial como o percentual de crianças de 10 anos incapazes de ler e compreender um texto simples.

A literatura especializada aponta, há décadas, que os processos de alfabetização começam precocemente, inclusive antes do ingresso no primeiro grau (ensino fundamental). Isso ocorre tanto no ambiente familiar quanto no contexto educacional, por meio de situações em que os adultos oferecem às crianças uma variedade de materiais para leitura e escrita (livros, revistas, lápis, computador), leem textos para elas com regularidade (em especial contos, mas também outros tipos de textos), ensinam palavras e a escrever, e, de modo geral, mantêm diálogos frequentes, fluidos e com ampla variedade de conceitos e vocabulário.

Tradicionalmente, as políticas de distribuição de material didático foram voltadas à educação primária e secundária, mas com a ampliação dos serviços voltados à primeira infância, diversos países da região passaram a incluir essa iniciativa no âmbito da educação infantil, conforme detalhado na Tabela 6. Trata-se de políticas de distribuição gratuita que podem incluir livros com atividades destinadas a todas as crianças (por exemplo, Cuba), livros de literatura infantil para compor as bibliotecas escolares (por exemplo, Colômbia) e/ou livros de literatura infantil entregues como propriedade das crianças (por exemplo, Argentina), além de acesso a material digital (por exemplo, Chile e Guatemala). Alguns países também possuem estratégias de promoção da leitura (por exemplo, Peru). [PT Tabla 7. Políticas y programas de transferencia directa de ingresos y bienes \(América Latina, 17 países\)](#)

## 4. Panorama em dados

A seguir, são destacados e analisados dados estatísticos que refletem, em primeiro lugar, o acesso atual à educação infantil, bem como as desigualdades que afetam os setores menos favorecidos em termos de renda e aqueles que vivem em áreas rurais. Também é analisada a situação por setor educativo.

Em segundo lugar, apresenta-se um panorama do investimento, considerando o esforço financeiro realizado pelos Estados da região para garantir os serviços de educação infantil, medido como porcentagem do PIB.

A taxa de frequência ao último ano da educação infantil, antes do ingresso na primária, variava entre 99,3% (Argentina) e 80,3% (Equador) em 20225. Em seis países da região, essa taxa era próxima ou superior a 95% (Argentina, Chile, Costa Rica, México, Peru e Uruguai) e em três países, ainda que um pouco menor, aproximava-se ou superava os 90% (Brasil, Panamá e El Salvador). Em outros seis países, a taxa situava-se entre 80,3% e 88,6% (Equador, Honduras, República Dominicana, Colômbia, Bolívia e Paraguai). Em síntese, no início da terceira década do século 21, embora persistam diferenças na cobertura entre os países, a maior parte da região apresenta altas taxas de escolarização no que se refere ao último ano do nível inicial. [PT Gráfico 1. Tasa de asistencia escolar al último año de preprimaria. Total, ámbito rural y nivel de ingresos del hogar bajo \(América Latina, 15 países \[cca.\] 2019\)](#)

Como pode ser visto no Gráfico 2, a descrição apresentada no parágrafo precedente se relaciona com a expansão da taxa de frequência das crianças no último ano antes de entrar na escola primária. Na maioria dos países da região, a taxa aumentou entre 2012 e 2022.

No entanto, o Equador apresenta uma exceção, com um descenso progressiva e sustentada ao longo da década, alcançando em 2022 uma diminuição de 12,7 pontos menos em relação a 2012. A Colômbia, embora ao considerar os extremos mostra uma leve diminuição ao final do período, ao observar o comportamento deste indicador durante toda a década mostra estabilidade e apresenta uma diminuição significativa apenas em 2021 (provavelmente associada à pandemia de covid-19) e se recupera alcançando praticamente o nível prévio em 2022. Por sua vez, a República Dominicana revela um comportamento com oscilações ao longo da década, mas estável entre os extremos.

A Costa Rica, a Bolívia e o Paraguai são os países que demonstraram a maior expansão na escolarização pré-primária, com um crescimento entre 20 e 23 pontos no período analisado. Honduras (11,3 pontos) e Panamá (9,8 pontos) também registraram uma expansão na taxa de frequência no último ano da pré-primária.

O comportamento deste indicador expressa os esforços que a região vem sustentando para ampliar o acesso à educação das crianças mais pequenas. No entanto, estes países continuam tendo grandes desafios em termos de garantir que todos os estudantes acessem, pelo menos, o último ano da escolarização no nível inicial.

Ainda que em menor intensidade, o Brasil (6,6 pontos) e o Peru (5,2 pontos) também mostraram uma melhora neste indicador no período analisado. A taxa de frequência permaneceu estável na Argentina, no Chile e no México, países onde a escolarização para o último ano da educação pré-primária se encontra praticamente universalizada. Em El Salvador, também observou-se certa estabilidade no período, ainda que com desafios em termos de cobertura de diferente magnitude em relação aos outros países analisados. [PT Gráfico 2. Tasa de asistencia escolar al último año de preprimaria, variación en puntos porcentuales 2010-\(cca.\) 2019. Total, ámbito rural y nivel de ingresos del hogar bajo \(América Latina, 15 países\)](#)

Tradicionalmente, a região tem se caracterizado por mostrar lacunas de equidade no acesso para os setores menos favorecidos em termos de renda e entre os que vivem em áreas rurais.

O Gráfico 3 mostra que as lacunas de escolarização entre crianças provenientes de famílias com rendas mais altas e mais baixas tendem a desaparecer naqueles países onde o acesso ao último ano da educação pré-primária se encontra quase universalizado, como na Argentina e no Uruguai.

Outros países que alcançaram a expansão da cobertura da educação no último ano do nível inicial, como Peru e Costa Rica, também mostram uma redução na lacuna de acesso entre crianças procedentes de famílias com rendas mais altas e mais baixas (1,5 e 3,4 pontos, respectivamente).

Embora o esforço de vários países tenha permitido melhorar o acesso ao último ano da educação pré-primária para crianças de lares com baixa renda, como possível observar no Gráfico 2 (especialmente na Bolívia, Costa Rica e Paraguai), ainda persiste uma lacuna significativa em seu detrimento, sobretudo nos países que continuam enfrentando grandes desafios na expansão da educação pré-primária. Em efeito, nesses países, as crianças de lares de baixa renda têm taxas de frequência no último ano do nível inicial inferiores aos seus pares de lares mais favorecidos, como no caso do Equador (-20,3 pontos), República Dominicana (-18,1 pontos), Paraguai (-15,7 pontos), Honduras (-12,4 pontos) e Colômbia (-9,1 pontos). [PT Gráfico 3. Tasa de asistencia escolar al último año de preprimaria según nivel de ingresos del hogar \(América Latina, 15 países, \[cca.\] 2019\)](#)

A defasagem de frequência das crianças que residem em áreas rurais também tende a diminuir com a expansão do nível. Quase todos os países mostram aumentos na taxa de frequência no último ano anterior à entrada na escola primária em áreas rurais durante o período. Entretanto, essa desigualdade ainda persiste em alguns países, como Colômbia, Equador, Panamá, Paraguai e, em menor medida, Bolívia e Honduras. [PT Gráfico 4. Porcentaje de matriculación en preprimaria en instituciones privadas \(América Latina, 17 países, \[cca.\] 2019\)](#)

Por outro lado, a porcentagem de crianças matriculadas na pré-primária em instituições do setor privado (ver gráfico 5) permite compreender a participação que esse setor possui na escolarização de crianças menores na região.

Em quatro países (Argentina, Equador, Paraguai e Peru), cerca de um quarto das matrículas do último ano da pré-primária se concentra no âmbito privado, proporção que alcança quase um terço da matrícula no Uruguai. No Chile e na República Dominicana, o peso relativo do setor privado é ainda maior, concentrando praticamente dos terços da matrícula desse grupo no primeiro país (64,4%) e um pouco menos da metade no segundo (44%). No Brasil e na Colômbia, cerca de 18% da matrícula do último ano da pré-primária é em instituições privadas, enquanto que, em cinco países, a proporção de estudantes matriculados nesse setor é de cerca de 11% (Bolívia, Costa Rica, El Salvador, Honduras e México). [PT Gráfico 5. Gasto público en nivel inicial como porcentaje del gasto total en educación \(América Latina, 11 países, \[cca.\] 2019\)](#)

Em relação ao esforço financeiro que os Estados da região realizam para ampliar a cobertura e o acesso à educação, um relatório recente elaborado pela UNESCO e a CEPAL indica que, logo após um período de crescimento do investimento educacional, que coincidiu com o ciclo de crescimento econômico que atravessaram os países da região entre 2004 e 2014, registra-se um estancamento e queda do esforço financeiro destinado à educação. O documento aponta que, ao mesmo tempo que se deteve ou inclusive retrocedeu o PIB per cápita nos países, também se deteve e logo diminuiu o gasto educacional como porcentagem do PIB. Desta forma, o investimento em educação passou de 3,7% a 4,6% do PIB entre 2006 e 2014 e, desde então, caiu para 4,3% em 2019 (UNESCO, 2022, p. 23).

Já em relação ao investimento específico destinado, em média, à educação pré-primária como porcentagem do PIB, conta-se com a informação fornecida pelo levantamento realizado pelo Instituto de Estatísticas da UNESCO (UIS). Este instituto desagrega o indicador geral do gasto público em educação como porcentagem do PIB, diferenciando a porcentagem do PIB que representa o gasto para cada nível educacional. No caso da educação pré-primária (Gráfico 5), Equador e Chile possuem um gasto próximo a 1% do PIB, enquanto que, para Argentina, México e Peru, o gasto público em educação pré-primária equivale ao redor de meio ponto do PIB de cada país. Colômbia, Paraguai, República Dominicana e Bolívia investem entre 0,31% e 0,37% de seu PIB na educação pré-primária.

#### **Gráfico 6. Gasto público na educação pré-primaria como porcentagem do PBI (América Latina, 13 países, [cca.] 2022)**

A seguir, são descritas as principais tendências e desafios que podem ser identificados para as políticas educacionais voltadas para a primeira infância na região a partir da análise documental e estatística apresentadas.

## **5. Tendências e desafios**

Este documento apresentou um breve panorama da educação de nível inicial na América Latina, com foco em algumas de suas principais tendências.

Em termos gerais, há um compromisso por parte dos Estados da região com a extensão sustentada dos serviços de educação e cuidados da primeira infância. Esse compromisso decorre, por um lado, da crescente evidência da importância de favorecer o desenvolvimento integral precoce como base para um melhor desempenho educacional e social no futuro. Por outro lado, decorre da ratificação pelos países da Convenção sobre os Direitos da Criança, que reconhece o direito à educação desde o nascimento e, mais recentemente, da ratificação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, especificamente o ODS 4, que estabelece metas para a educação inicial.

O compromisso dos Estados da região se expressa tanto nas regulamentações que regem o nível inicial como parte dos sistemas educacionais quanto nas políticas socioeducativas e outras políticas públicas, como as políticas de transferência de renda – muito difundidas na América Latina – destinadas a reduzir as lacunas de matrícula escolar das crianças dos grupos sociais mais desfavorecidos.

Nas regulamentações educacionais da região, há uma tendência contínua de estender o período obrigatório da educação para idades cada vez mais precoces. As leis gerais de educação, que foram promulgadas ou reformadas em quase todos os países nas últimas três décadas, prescrevem – pelo menos – o caráter obrigatório do último ano do nível inicial, com exceção de Cuba e Chile, países onde, de qualquer forma, a educação infantil é universal.

Apesar da enorme heterogeneidade na forma como a ECPI é organizada na maioria dos países, as leis educacionais regulamentam tanto a educação formal quanto a não formal.

Nos últimos anos, a maioria dos países da região também promoveu reformas nos sistemas de formação da docência para a educação inicial. Embora o perfil dos responsáveis e os serviços de ECPI seja heterogêneo, quase todos os países concentraram seus esforços em hierarquizar a formação inicial docente, integrando-a ao ensino superior ou ampliando os anos de duração dos cursos universitários. No entanto, continua sendo um desafio garantir a qualidade da formação docente inicial e elaborar estratégias que tenham uma visão integrada do desenvolvimento profissional dos professores, incluindo suas oportunidades de formação contínua.

O crescente compromisso do Estado com a educação infantil na região também foi expresso no desenvolvimento de documentos e diretrizes curriculares nacionais desde 2000. Os mais recentes incorporam a perspectiva baseada em direitos da Convenção sobre os Direitos da Criança, e alguns deles também os compromissos assumidos nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS 4). Os documentos e regulamentos curriculares raramente fazem referência a diretrizes para espaços de educação não formal, o que é um desafio pendente no contexto de um sistema de cuidado e educação no qual a oferta não formal é generalizada.

Outro desafio para o nível da educação inicial na região é fortalecer os acordos sobre as dimensões e os indicadores da qualidade da oferta educacional, bem como a extensão dos sistemas e mecanismos de garantia de qualidade. Nos últimos anos, a preocupação com a qualidade da educação infantil ganhou peso na região, e muitos países desenvolveram experiências de avaliação, definição de padrões e outros mecanismos de garantia de qualidade de diferentes escalas. Entretanto, a criação de mecanismos para garantir padrões de qualidade para a educação inicial continua sendo um desafio para a região.

Em relação aos materiais pedagógicos, a adoção de livros destinados às instituições escolares ou aos próprios estudantes parece que vai se consolidando na educação inicial no contexto de um reconhecimento da importância da alfabetização precoce própria da primeira infância.

O compromisso de ampliar a escolarização precoce também é evidente no fato de que – transitando a terceira década do século 21 – a maioria dos países da região possui altas taxas de escolaridade pelo menos no último ano do nível inicial. A taxa de frequência no último ano antes de entrar na escola primária aumentou em quase todos os países da região entre 2012 e 2022.

No entanto, o desafio continua sendo garantir esse piso de escolaridade em sete países, onde a taxa de matrícula no último ano antes de entrar na escola primária oscila de 80,3% e 89,7%. Um desafio de distinta magnitude, mas igualmente acuciante, identifica-se naqueles países nos quais, como no caso da Argentina e do Uruguai, a taxa de frequência no último ano do nível inicial encontra-se quase universalizada há vários anos. Nestes países, persiste um núcleo de crianças (cerca de 1% desta população) aos que as políticas sociais e educacionais não alcançaram a garantia do direito de acessar pelo menos um ano de escolaridade no nível inicial. Provavelmente, trata-se das crianças que vivem em condições de alta vulnerabilidade e às que deve-se urgentemente garantir experiências educacionais precoces para contribuir para melhores oportunidades em suas trajetórias futuras.

Em termos de equidade, embora as lacunas entre os setores de renda mais baixa e entre os que vivem em áreas rurais tendam a desaparecer nos países em que a frequência no último ano do nível inicial é mais difundida, persistem em países que ainda apresentam desafios nesse sentido. De fato, as crianças de famílias de baixa renda apresentam taxas inferiores de frequência no último ano do nível inicial do que seus colegas de famílias mais abastadas no Paraguai (-16,3 pp.), Honduras (-12,4 pp.), Colômbia (-8,1 pp.), Panamá (-8 pp.), República Dominicana (-8 pp.), Bolívia (-7 pp.) e Brasil (-5 pp.).

A diferença de frequência de crianças residentes em áreas rurais também tende a diminuir com a expansão do nível e quase todos os países mostram aumentos na taxa de frequência no último ano antes de entrar na escola primária em áreas rurais durante o período. Entretanto, essa desigualdade ainda permanece em alguns países.

Em resumo, embora os avanços feitos em termos de inclusão, equidade e qualidade na educação infantil seja substancial na região, também está claro que há uma necessidade urgente de enfrentar esses desafios para garantir o desenvolvimento pleno e integral de cada menino e menina.

## 6. Referências bibliográficas

Assembleia Geral das Nações Unidas (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Resolução 70/1.

Batiuk, V. e Meschengieser, C. (2022). La formación inicial de profesores de primera infancia: los casos de Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay desde una mirada regional. Escritório do IIPE da UNESCO para a América Latina e o Caribe. Disponível em:  
<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000383592>

Batiuk, V. e Coria, J. (2015). *Las oportunidades educativas en el Nivel Inicial en Argentina. Aportes para mejorar la enseñanza*. Buenos Aires. UNICEF e OEI.  
<https://oei.int/oficinas/argentina/publicaciones/las-oportunidades-educativas-en-el-nivel-inicial-en-argentina-apuntes-para-mejorar-la-ensenanza>

Berlinski, S., Galiani, S. e Gentler, P. (2009) The effect of pre-primary education on primary school performance, *Journal of Public Economics*, 93, issue 1-2, p. 219-234.  
[https://econpapers.repec.org/article/eeepubeco/v\\_3a93\\_3ay\\_3a2009\\_3ai\\_3a1-2\\_3ap\\_3a219-234.htm](https://econpapers.repec.org/article/eeepubeco/v_3a93_3ay_3a2009_3ai_3a1-2_3ap_3a219-234.htm)

Campanha Latino-Americana pelo Direito à Educação [CLADE], Organização Mundial para a Educação Pré-escolar [OMEP] e Fundação Educação e Cooperação [EDUCO] (2018). (2018). *El Derecho a la Educación y al Cuidado en la Primera Infancia: perspectivas desde América Latina y el Caribe*. [https://redclade.org/wp-content/uploads/CLADE\\_PrimeiraInfancia2018\\_esp\\_versao2web.pdf](https://redclade.org/wp-content/uploads/CLADE_PrimeiraInfancia2018_esp_versao2web.pdf)

Fundo das Nações Unidas para a Infância [UNICEF] (2020). *Acceso y equidad en la educación para la primera infancia: Evaluación en cinco países de América Latina y el Caribe*. Cidade do Panamá. <https://www.unicef.org/lac/media/11046/file/Acceso-Equidad-Educacion-Primera-Infancia.pdf>

Fundo das Nações Unidas para a Infância [UNICEF] (2020). *Orientaciones programáticas sobre la importancia de la calidad de la educación para la primera infancia en América Latina y el Caribe*.

Disponível em:

<https://www.unicef.org/lac/media/6431/file/Orientaciones%20programáticas%20sobre%20la%20importancia%20de%20la%20calidad%20en%20la%20educación%20para%20la%20Primera%20Infancia%20en%20América%20Latina%20y%20el%20Caribe.pdf>

Instituto de Estatística da UNESCO (UIS). (2018). *Guía Abreviada de Indicadores de Educación para el ODS 4*.

<https://www.buenosaires.iiep.unesco.org/es/publicaciones/guia-abreviada-de-indicadores-de-educacion-para-el-ods-4>

Herrera Vegas, M. (2022). Apuntes para una política de calidad para la Educación Inicial en Argentina en V. Batiuk (coord.), *Primera infancia: calidad de la educación y cuidados*, Revista Notas sobre la educación en el SXXI, OEI.

<https://oei.int/oficinas/argentina/publicaciones/cuaderno-n-5-primera-infancia-calidad-de-la-educacion-y-cuidados>

Herrera Vegas, M. (2022). Mecanismos de Aseguramiento de la Calidad en la Educación Inicial. Escritório para a América Latina e o Caribe do IIPE UNESCO.

<https://www.buenosaires.iiep.unesco.org/es/publicaciones/mecanismos-de-aseguramiento-de-la-calidad-en-la-educacion-inicial-de-america-latina>

Juárez Hernández, M.C. Rodríguez Lozano, M.N. e Soler Martín, C. (comps.) (2021) Estado de la formación de maestros de educación inicial: una lectura desde las universidades pedagógicas de Argentina, Colombia, Cuba, Ecuador, Honduras y México. Universidad Nacional de Educación Ecuador (UNAE) e Universidad Pedagógica Nacional Colombia.

Kagan, S. e Landsberg, E., eds. (2019), *The Early Advantage 2: Building systems that work for young children*, Teachers College Press, New York.

Lester, S. e Russell, W. (2011). *El derecho de los niños y las niñas a jugar. Análisis de la importancia del juego en las vidas de los niños y niñas de todo el mundo*. Fundação Bernard van Leer.

[http://www.de0a18.net/pdf/doc\\_drets\\_5\\_elderecho.pdf](http://www.de0a18.net/pdf/doc_drets_5_elderecho.pdf)

Mayol Lassalle, M., Marzonetto, G. e Quiroz, A. (2020). *La educación Inicial en los Sistemas Educativos Latinoamericanos para los Niños y Niñas de 3, 4 y 5 años*. Escritório para a América Latina e o Caribe do IIPE UNESCO.

<https://www.buenosaires.iiep.unesco.org/es/portal/analisis-comparativos-politicas-de-educacion-inicial>

Nores, M. e Barnett, W. (2010). Benefits of early childhood interventions across the world: (Under) Investing in the very young. *Journal of Public Economics*, vol. 29, issue 2, p. 271-282.

[https://econpapers.repec.org/article/eeeecoedu/v\\_3a29\\_3ay\\_3a2010\\_3ai\\_3a2\\_3ap\\_3a271-282.htm](https://econpapers.repec.org/article/eeeecoedu/v_3a29_3ay_3a2010_3ai_3a2_3ap_3a271-282.htm)

Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura [UNESCO] (2013). *Clasificación Internacional Normalizada de la Educación 2011*. <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/isced-2011-sp.pdf>

Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura [UNESCO], Fundo das Nações Unidas para a Infância [UNICEF], Brookings Institution e Banco Mundial. (2019). Sinopse MELQO. Medición de la Calidad y los Resultados del Aprendizaje Temprano.

Pardo, M. e Adlerstein, C. (2015) *Estado del arte y criterios orientadores para a elaboración de políticas de formación y desarrollo profesional de docentes de primera infancia en América Latina y el Caribe*. UNESCO Santiago.

Pardo, M. e Godoy, F. (2021). *Marcos de competencias profesionales para docentes de la primera infancia. Estudio exploratorio de cinco países de América Latina*. Instituto de Estudios Avanzados en Educación de la Universidad de Chile, Dialogo Interamericano, Lego Foundation.

Peralta Espinosa, V. (2021). *Análisis de la Política Curricular para la Primera Infancia en América Latina. Estudio comparativo en Chile, Ecuador, México, Uruguay*. Escritório para a América Latina e o Caribe do IPE UNESCO.

Peralta, M. V. (2014). El desafío de construir una auténtica pedagogía latinoamericana para la educación inicial. Diálogos del SIPI. Conversa com María Victoria Peralta, Diretora do Instituto Internacional de Educação Infantil da Universidade Central do Chile.

Rozengardt, A. (2020). *Lo no formal en la Atención y Educación de la Primera Infancia. Serie Análisis Comparativos de Políticas Educativas*. Escritório para a América Latina e o Caribe do IPE UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000376926/PDF/376926spa.pdf.multi>

Sarlé, P. (coord.) (2001). *Juego y aprendizaje escolar. Los rasgos del juego en la educación infantil*. Novedades Educativas.

Sarlé, P. (2006). *Enseñar el juego y jugar la enseñanza*. Paidós.

Sarlé, P. (coord.) (2008). *Enseñar en clave de juego. Enlazando juegos y contenidos*. Novedades Educativas.

Shonkoff, J. P. e Phillips, D. A. (eds.) (2000). *From neurons to neighborhoods: The science of early childhood development*. Committee on integrating the Science of Early Childhood Development, National Research Council and Institute of Medicine. National Academy Press.

Vaillant, D. (2018) Estudio exploratorio sobre modelos organizacionales y pedagógicos de instituciones dedicadas a la formación docente inicial. Un análisis en clave comparada. <https://panorama.oei.org.ar/dev2/wp-content/uploads/2018/05/Informe-final-Estudio-formaci%C3%B3n-docente-INFOD.pdf>

Yoshikawa, H. e Kabay, S. (2015). *The evidence base on early childhood care and education in global contexts*. Paper commissioned for the EFA Global Monitoring Report, Education for All 2000-2015: achievements and challenges. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000232456>

## 7. Notas de rodapé

[1] Deve-se observar que, embora fora dos propósitos deste artigo, um panorama mais completo da formação docente de educação inicial deveria incorporar as características do desenvolvimento profissional docente em cada país.

[2] Deve-se observar que, em países com sistemas educacionais federais, como é o caso da Argentina, as diretrizes nacionais são produto de consensos federais, que estabelecem orientações para a formulação de estruturas curriculares em nível subnacional.

[3] Herrera Vegas (2022) conceitua as diferentes iniciativas como Mecanismos de Garantia da Qualidade ("MGQ") na educação infantil, englobando aquelas que introduzem padrões, processos de melhoria contínua e prestação de contas (ou uma combinação destes). Identifica 12 MGQ na região, de acordo com a lógica que os organiza: a lógica da prestação de contas ou *accountability* (Colômbia, Chile, México, Cuba, Uruguai e Panamá), abordagens de melhoria contínua ou *improvement* (Brasil, Peru, Equador e Costa Rica), lógicas que combinam a prestação de contas com a melhoria contínua (Argentina e República Dominicana).

[4] Não há informações atualizadas disponíveis para Venezuela, Nicarágua e Guatemala. De acordo com as últimas informações disponíveis, a taxa de frequência no último ano antes de entrar na escola primária foi de 93,3% na Venezuela (2011), 74,1% na Nicarágua (2014) e 52,7% na Guatemala (2014). Não há informações disponíveis sobre esse indicador para Cuba.

[5] Decidiu-se não incluir os dados de 2020 na análise porque, dado o impacto associado à pandemia de covid-19, é necessário um estudo específico para analisar os dados no contexto das diferentes estratégias implementadas em cada país para manter as crianças na escola.

[6] Inclui todas as instituições educacionais que não são administradas por uma autoridade pública, independentemente de receberem apoio financeiro de tais autoridades.

[7] <https://siteal.iiep.unesco.org/eje/financiamiento>.

[8] Os valores analisados para esse indicador foram extraídos do banco de dados CIMA BID, cujo dado mais recente disponível corresponde a 2017.



**unesco**

**SITEAL** | EDUCAÇÃO  
BÁSICA

