

A decorative graphic in the top left corner features a yellow square with three concentric blue arcs. Below this, a larger graphic of three concentric cyan arcs is positioned over a dark grey background.

## Tornando o invisível visível à primeira infância:

avanços, êxitos e desafios no cumprimento da Meta 4.2 dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

A decorative graphic at the bottom left corner consists of three parallel, curved teal lines that sweep upwards and to the right.

O relatório “Tornando o invisível visível: a primeira infância diante da Agenda 2030” foi elaborado pelos autores Sergio Cárdenas, Ignacio Ruelas e David Sánchez. Foi supervisionado pela equipe da Direção de Educação e Formação Profissional da Secretaria-Geral da OEI ([www.oei.int](http://www.oei.int)).

**Direção:**

Mariano Jabonero Blanco  
Tamara Diaz Fouz

**Coordenação OEI:**

Ana Amor Alameda  
Angelica Páez  
Juan José Leal

**Revisão de texto:**

Ana Hernández

**Design e diagramação:**

Mónica Vega Bule

**Impresso por:** DIN IMPRESORES S.L.

**Publicado em:** maio 2023

**ISBN:** 978-84-86025-26-7

**Esta publicação deve ser citada da seguinte forma:**

“Tornando o invisível visível: a primeira infância diante da Agenda 2030”

**NOTAS EXPLICATIVAS:**

Este material foi elaborado para ser divulgado da forma mais ampla possível, a fim de contribuir para o conhecimento e a troca de ideias. Portanto, a reprodução é autorizada, desde que a fonte seja citada e que seja feita sem fins lucrativos.

Neste documento, tomou-se o cuidado de evitar linguagem sexista e discriminatória. Nos casos em que o genérico masculino é usado como termo para designar grupos de pessoas de ambos os gêneros, leve em consideração este esclarecimento.

**OEI**

A OEI faz parte do Comitê de Direção ODS4 - Educação 2030 desde sua criação em 2016, como representante regional da América Latina e do Caribe.



Este mecanismo mundial de coordenação para o ODS4 da Agenda 2030 proporciona um espaço de discussão para garantir um apoio mais coordenado na realização dos objetivos e metas educacionais.

# SUMÁRIO

1

## 04 Introdução

### 07 O ponto de partida

- 10 As condições de acesso
- 12 As condições da demanda
- 13 As condições de qualidade
- 15 Algumas considerações iniciais

2

## 16 Por que é importante cuidar da primeira infância?

- 17 Os benefícios da educação e atenção à primeira infância
- 20 As descobertas mais recentes
- 23 O impacto da covid-19 na atenção à primeira infância

3

## 26 Como são medidos os avanços na atenção à primeira infância?

- 28 Desafios para medir os avanços para o alcance da meta 4.2
- 30 Indicadores e medições disponíveis
- 31 Características ideais dos indicadores
- 35 Indicadores identificados
  - 44 Medição de recursos
  - 45 Medição de cobertura
  - 45 Medição de qualidade
  - 47 Representação das condições institucionais
  - 47 Outras medições
  - 49 Temporalidade, representatividade e disponibilidade das informações

4

## 52 Qual é o grau de cumprimento da meta 4.2 na região?

- 53 O panorama regional
  - 54 UIS
  - 61 A medição da OEI
  - 64 Unesco -Unicef -Cepal
- 67 Uma proposta para medir a capacidade de atenção
  - 73 Estimativa das lacunas
  - 75 Magnitudes da lacuna de atenção (censo mais recente)

5

## 78 Lições e ações potenciais

6

## 81 Referências bibliográficas





# Introdução



Nos anos anteriores à pandemia da covid-19, os programas de educação e cuidado na primeira infância receberam uma atenção constante, alocação de recursos e um impulso crescente dos responsáveis dos sistemas nacionais de educação. Diversas agências internacionais, governos nacionais, subnacionais, locais e organizações não governamentais incluíram em suas agendas políticas várias intervenções destinadas a promover o oportuno acesso a esse tipo de serviços de educação, resultando na implementação de múltiplos programas destinados a aumentar a oferta de serviços educacionais e as capacidades de atenção na região.

A disponibilidade de evidências sólidas sobre os efeitos positivos associados aos programas de atenção à primeira infância — gerados através de uma multiplicidade de estudos e avaliações — facilitou a expansão das intervenções no âmbito internacional. O apoio empírico e o surgimento de uma narrativa amplamente aceita entre os tomadores de decisões sobre os benefícios dos programas para a primeira infância foram fatores que contribuíram para a construção de uma agenda de políticas públicas e de cooperação internacional na qual foi reconhecida a pertinência e a urgência de garantir o acesso universal oportuno a este tipo de serviços educacionais e de atenção, ou seja, entre os diversos governos e as organizações internacionais, a exclusão de diferentes populações deste tipo de serviços educacionais foi assumida como um problema a ser resolvido com urgência (The Education Commission, 2016).

A expansão dos programas de atenção à primeira infância também recebeu um grande impulso após a obrigação de garantir oportunidades de acesso a uma “educação inclusiva, equitativa e de qualidade” que garanta “oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para e todas” ter sido incorporada aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Esse objetivo — ao ser dividido em metas específicas — reconheceu a importância de promover ações para “garantir que todas as meninas e todos os meninos tenham acesso a serviços de atenção e desenvolvimento de qualidade na primeira infância e à educação pré-escolar (ONU, 2022). Essa meta, que incorpora inúmeros esforços internacionais para reconhecer a importância do acesso generalizado a esses serviços em todos os países e regiões, reconhece explicitamente três condições essenciais para contribuir para o cumprimento do ODS número quatro (ODS-4). Em primeiro lugar, garantir o acesso universal aos serviços de educação para a primeira infância. Em segundo lugar, que esses serviços sejam de qualidade. Finalmente, que os efeitos das duas condições prévias sejam concretizados no desenvolvimento de condições suficientes — ou pelo menos necessárias — para que estudantes estejam preparados para começarem adequadamente uma trajetória de formação escolar.

Monitorar o cumprimento dessas três condições é estratégico, até mesmo crítico, para qualquer governo da região ou organismos de cooperação internacional genuinamente interessados em melhorar as condições de vida de toda sua população. No entanto, para fomentar ações de monitoramento eficazes, é necessário superar vários desafios metodológicos importantes, particularmente se o objetivo for realizar análises comparativas com relação ao

cumprimento de metas estabelecidas em acordos internacionais, o que requer uma conceitualização e uma definição comum do que se entende como um serviço educacional de atenção à primeira infância. Primeiro, é necessário determinar, de forma transparente e com uma aceitação generalizada, as intervenções ou ações que possam ser encaixadas em uma estrutura conceitual comum, a fim de facilitar uma análise comparativa que facilite o monitoramento internacional do cumprimento das metas associadas aos ODS. Além disso, após definir critérios, limites ou características dos programas ou intervenções que poderiam ser classificados como programas de atenção à primeira infância, persistiriam desafios importantes no que diz respeito aos processos de coleta de informações sobre a qualidade dos serviços de forma contínua e confiável para realizar atividades eficazes de monitoramento e avaliação. Essas atividades seriam necessárias para garantir o cumprimento da meta 4.2, identificando avanços potenciais, histórias de sucesso, ou identificando países que, devido a seu desempenho para atingir essa meta, provavelmente necessitem um acompanhamento externo a fim de alcançarem melhores resultados.

Este relatório complementa e enriquece os esforços que têm sido realizados na região ibero-americana em termos de monitoramento e acompanhamento das ações de atenção à primeira infância, com três objetivos específicos:



A

**Ressaltar os desafios compartilhados** entre os vários países da região com relação à universalização do acesso aos serviços educacionais para a primeira infância.

B

**Explorar o uso de um mecanismo apropriado** de cálculo que permita estimar de forma mais confiável o tamanho das lacunas de atenção à primeira infância nos sistemas nacionais de educação.

C

**Sugerir ações potenciais** que contribuam para aumentar a capacidade de atenção nessa região para o cumprimento da meta 4.2 dos ODS.

Portanto, este relatório visa dar continuidade aos diferentes esforços de medição e monitoramento dos avanços regionais e explorar formas de fortalecê-los. Para isso, são apresentadas diferentes conclusões, derivadas da revisão da literatura relacionada aos processos de medição realizados no âmbito internacional, além de uma estimativa dos resultados em cobertura baseada em indicadores robustos, selecionados como resultado da análise das decisões que devem ser tomadas para superar alguns dos desafios metodológicos que são observados em qualquer processo de monitoramento das ações de atenção à população na primeira infância.

Com o fim de compartilhar as principais conclusões, este relatório é dividido em cinco seções. Na primeira seção, é apresentada uma breve resenha dos diferentes estudos que têm apoiado a expansão dos programas de atenção à primeira infância. Na segunda seção, são introduzidos alguns dos desafios observados através da medição dos resultados na área da educação infantil. Na seção seguinte, são descritas importantes conclusões derivadas da revisão das diferentes estratégias de medição implementadas no âmbito internacional. Na penúltima seção, é apresentada uma análise do progresso das metas no campo da atenção à primeira infância na região. E na última, são formuladas recomendações com base na análise anterior, com o objetivo de promover ou definir potenciais acordos regionais direcionados para facilitar a análise comparativa e a medição mais precisa das conquistas em termos de cobertura, qualidade e impacto dos programas destinados a atender à população da primeira infância, bem como a promover na região ações de cooperação internacional novas e mais sólidas.



# O ponto de partida

As atividades relacionadas com o cuidado e a educação da primeira infância têm sido observadas desde o século XIX, especialmente em países da Europa e da América do Norte.

Nesses países, começaram algumas atividades de formação e cuidado infantil, tanto para atender a populações vulneráveis (geralmente em condições de abandono ou orfandade) quanto para fomentar as trajetórias educacionais de crianças de famílias com maior renda, embora fossem ações isoladas, com acesso limitado e, em nenhum caso, de implementação generalizada. Posteriormente, foram relatadas atividades destinadas a criar organizações que facilitassem a incorporação das mães ao mercado de trabalho, embora não tenham sido consideradas como ações que garantissem o acesso generalizado aos serviços educacionais para a primeira infância.

No caso da América Latina, os primeiros antecedentes de programas ou atividades organizadas para proporcionar atenção à primeira infância podem ser encontrados em “jardins de infância”, tanto no Chile quanto no México, em 1906, e nas leis de proteção e promoção do bem-estar das crianças que foram aprovadas por volta da segunda década desse mesmo século (Peralta e Fujimoto, 1998). Já as intervenções destinadas a atender à primeira infância de forma generalizada se expandiram apenas a partir da segunda metade do século XX, com o objetivo de apoiar as populações de todos os estratos socioeconômicos (Edeza, 2010).

A reorientação dos objetivos associados a esses programas — com o objetivo de favorecer sua expansão e acesso generalizado — criou diferentes desafios para os governos nacionais e as organizações internacionais interessados em promover este tipo de política. A busca pelo acesso universal aos serviços educacionais voltados para a primeira infância representou desafios significativos com relação ao financiamento, à necessidade de garantir maior colaboração entre as agências governamentais nacionais e internacionais, além da adaptação ou criação de estruturas e sistemas de atenção que permitissem

implementar programas com diferentes componentes de educação, saúde e alimentação.

A implementação de diferentes ações para promover a atenção universal da primeira infância na região é afetada por diferentes limitações técnicas e políticas. Isso é devido ao fato de que a adoção generalizada deste tipo de política é relativamente recente, pelo menos quando comparada a outros esforços para expandir a cobertura dos serviços educacionais geralmente relacionados com a educação básica ou obrigatória, particularmente no caso das ações direcionadas a aumentar a matrícula no ensino primário.

A implementação de diferentes ações para aumentar a atenção universal à primeira infância na região é afetada por diferentes limitações técnicas e políticas. Isso se deve a que a adoção generalizada desse tipo de políticas é relativamente recente, ao menos quando comparada a outros esforços de expansão da cobertura dos serviços educacionais geralmente relacionados com a educação básica ou obrigatória, especialmente no caso de ações voltadas para aumentar as matrículas do ensino primário.

Como Burnett *et al.* (2007) destacam, o interesse pelo acesso universal à educação e ao cuidado da primeira infância aumentou após a assinatura da Convenção sobre os *Direitos da Criança* em 1989. Com esse acordo, 194 países reconheceram uma série de direitos para as crianças, destacando-se, especialmente, o acesso aos serviços de saúde e educação, sob o princípio orientador de garantir a igualdade de oportunidades e trajetórias de vida<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Após a assinatura desta convenção, foram aprovados vários instrumentos específicos que deram maior visibilidade à atenção da primeira infância, como o Compromisso Hemisférico pela Primeira Infância (2007) a Conferência Mundial sobre Cuidados e Educação da Primeira Infância (2010), (Mattioli, 2019).



A Convenção sobre os Direitos da Criança ainda é considerada como uma das principais ações para o reconhecimento do direito de acesso à educação, embora na prática tenha resultado em uma ênfase na promoção da educação formal, a começar pelo ensino primário, infelizmente sem aprofundar sobre como a educação da primeira infância contribuiria para a obtenção de uma cobertura universal nesse nível de educação. Essa condição teve como resultado dois desafios para os processos de concepção, monitoramento e avaliação de políticas de atenção à primeira infância. Em primeiro lugar, tornou visível a ausência de uma definição de fatores essenciais para impulsionar a atenção da primeira infância, incluindo a falta de definição de uma faixa etária comum de atenção que ajudasse a estabelecer as características da população a ser atendida e como seria planejada uma transição ou alinhamento com os programas de educação formal. Em segundo lugar, também foi observada a ausência de uma definição que caracterizasse ou estabelecesse o que constitui uma intervenção destinada a cuidar da primeira infância, ressaltando a falta de uma conceituação comum das características dos programas para a primeira infância no mundo inteiro.

No caso da região, os efeitos dessas duas carências foram ressaltados em estudos como o de Mayol *et. al.* (2020), que destacaram em uma análise das condições em cinco países da região (Argentina, Bolívia, Costa Rica, Chile e Uruguai) que a oferta educacional para a primeira infância é muito heterogênea, no que diz respeito aos critérios de idade para iniciar trajetórias educacionais, no tipo de modalidades de atenção (geralmente com variações adicionais associadas à oferta pública e privada), bem como em termos de objetivos pedagógicos. Além disso, os autores desse estudo destacaram diferenças substanciais quanto ao reconhecimento da obrigatoriedade dos serviços educacionais, da educação gratuita e dos mecanismos institucionais para garantir a prestação universal e oportuna dos serviços de atenção à primeira infância.

Na Tabela 1 abaixo, são identificadas algumas das variações, tanto em termos de faixa etária e critérios obrigatórios quanto em termos de denominações, organização e, portanto, na definição de critérios de funcionamento desses programas para os casos dos países analisados.

**Tabela 1** Diferenças em faixas etárias e estruturas de atenção em 5 países

PAÍS	OBRIGATÓRIA					
	0	1	2	3	4	5
ARGENTINA	Atenção não obrigatória	Atenção não obrigatória	Atenção não obrigatória	Atenção não obrigatória	Obrigatória	Obrigatória
BOLÍVIA	Não mencionado	Atenção não obrigatória	Atenção não obrigatória	Atenção não obrigatória	Obrigatória	Obrigatória
COSTA RICA	Atenção não obrigatória	Atenção não obrigatória	Atenção não obrigatória	Atenção não obrigatória	Obrigatória	Obrigatória
CHILE	Atenção não obrigatória	Atenção não obrigatória	Atenção não obrigatória	Atenção não obrigatória	Atención no obligatoria	Obrigatória
URUGUAI	Atenção não obrigatória	Atenção não obrigatória	Atenção não obrigatória	Atenção não obrigatória	Obrigatória	Obrigatória

PAÍS	ESTRUTURA					
	0	1	2	3	4	5
ARGENTINA	Jardim maternal			Jardim de infância		
BOLÍVIA	Sem estrutura	Educação infantil em família, não escolarizada			Educação infantil em família, escolarizada	
COSTA RICA	Bebês	Maternal		Interativo I	Interativo II	Transição
CHILE	Berçário	Berçário superior	Nível médio inferior	Nível médio superior	Primeiro nível transição (Prekinder)	Segundo nível transição (Kínder)
URUGUAI	Educação na Primeira Infância			Educação infantil		

Nota. Adaptado de Mayol, Marzonetto e Quiroz (2020).

Como se pode observar, existem diferenças substanciais entre os países, particularmente no que diz respeito ao reconhecimento da educação obrigatória. Esta tabela mostra que a estruturação das estratégias de atenção difere significativamente entre os países, embora deva ser ressaltado que, apesar dessas diferenças, na região foi observada a adoção de objetivos pedagógicos comuns relacionados ao conceito de “atenção integral” de crianças (Peralta e Fujimoto, 1998).

As autoras dessa avaliação também distinguiram importantes variações na região com relação à idade a partir da qual a educação obrigatória é reconhecida, destacando que em um estudo realizado por CLADE, OMEP e EDUCO (2018), em um grupo de vários países, a obrigatoriedade da educação é estabelecida a partir dos cinco anos (Colômbia, Chile, Equador, Honduras, Nicarágua, Paraguai e República Dominicana), enquanto em outro grupo de oito países (Argentina, Bolívia, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Panamá e Uruguai), ela começa a partir dos quatro anos. Finalmente, em um grupo de três países (México, Peru e Venezuela), a regulamentação obrigatória para a prestação de serviços de educação é reconhecida a partir dos três anos.

Como pode ser inferido, a ausência de uma faixa etária comum para definir a população a ser atendida por programas para a primeira infância, bem como a falta de uma estrutura conceitual que estabeleça o que pode ser classificado ou considerado como uma ação de atenção à primeira infância, são alguns dos principais desafios para a concepção e implementação dos programas ou iniciativas que têm como objetivo garantir o acesso universal aos serviços de educação e cuidados da primeira infância na região. Ambas as condições levam a problemas metodológicos que complicam o desenvolvimento das atividades de monitoramento e avaliação deste tipo de programas, pois faltam referências comuns para identificar o tamanho da demanda e as características da oferta de serviços.

Por outro lado, a falta de critérios que facilitem a identificação, integração ou alinhamento das ações de educação e cuidados da primeira infância com o restante das atividades relacionadas à educação formal leva a desafios adicionais em termos de estimativa das capacidades de atenção, coordenação institucional, implementação, monitoramento e avaliação desse tipo de programas e ações educacionais. Isso ocorre porque, geralmente, a maioria dos serviços de educação e atenção à primeira



infância costumam ser considerados como programas de educação não formal com uma participação significativa das famílias (com exceção da educação pré-escolar), o que dificulta sua regulamentação, supervisão e monitoramento pelos governos nacionais, subnacionais e locais. Esta característica particular torna ainda mais difícil estimar, de forma confiável, o tamanho da oferta de serviços disponíveis em um país ou região, o que conseqüentemente dificulta ter estimativas robustas sobre o grau de cumprimento das metas internacionais.

Este contexto, um tanto complexo, pode servir como antecedente para compreender três grandes desafios que a região enfrenta, no caso dos países latino-americanos. Em primeiro lugar, “as amplas heterogeneidades e as marcantes dívidas pendentes para garantir um acesso generalizado para a população de 0 a 2 anos”, o que permite prever que, se as tendências observadas na região continuarem, “apenas um quarto da população desta faixa etária seria coberto”, o que representaria desafios importantes no que diz respeito à desigualdade no início das trajetórias educacionais antes do nível pré-escolar. Em segundo lugar, quanto à população de idade normativa para participar do ensino pré-escolar, “a oferta do ensino pré-escolar está excluindo os setores mais vulneráveis”. Finalmente, “nem todas as crianças da região têm as mesmas oportunidades de se desenvolverem”, condição que se explica principalmente pelo

contexto socioeconômico (Unesco, Unicef e Cepal, 2022).

## AS CONDIÇÕES DE ACESSO

A dificuldade de identificar e classificar os programas de primeira infância implementados na região se explica pela grande diversidade de intervenções que podem ser consideradas como ações governamentais ou privadas para atender essa população, como foi documentado em casos como o do México. Neste país, coexistem múltiplas atividades e modalidades de atenção à primeira infância, com diferentes fontes de financiamento, conceituações e métricas de qualidade, bem como variações nos critérios que definem a população-alvo e até com diferenças substanciais nas ações com as quais se espera impactar esse público-alvo, que vão desde a simples entrega de alimentos ou materiais educativos, até a abertura de centros especializados para atendimento e cuidado direto da primeira infância.

Dessa forma, os vários critérios e modalidades têm inúmeros e variados componentes relacionados com atividades que vão desde o desenvolvimento de competências de cuidadores y cuidadoras; prestação de cuidados médicos; realização de atividades recreativas; treinamentos; até a concessão de bolsas, apoios e insumos diversos (Cárdenas e Ruelas, 2022). Essa variação de critérios e características programáticas não só dificulta o reconhecimento dos objetivos por trás de cada intervenção ou de seus potenciais efeitos esperados, como também torna mais complexa a adoção de uma definição homogênea de qualidade que permita avaliar e monitorar como as oportunidades são distribuídas educação infantil.



“

PROGRAMAS BASEADOS  
NO ESTABELECIMENTO  
DE CENTROS DE  
ATENÇÃO VOLTADOS  
PARA AS FAMÍLIAS PARA  
QUE ELAS RECEBAM  
DIFERENTES SERVIÇOS”.



A variação no tipo de programas ou iniciativas implementados para cumprir as metas de atenção à população da primeira infância é grande, e é por isso que é necessário identificar classificações que ajudem a determinar as características dos programas implementados. Edeza (2010) estabelece quatro tipos de intervenções para atender a esta população:

**01 Intervenções identificadas como de trabalho ou colaboração direta com os cuidadores** (geralmente pais e mães), com a expectativa de que, indiretamente, as competências desenvolvidas entre os cuidadores tenham um impacto posterior no desenvolvimento das crianças.

**02 Operação de atividades formativas ou de intervenção direta com as crianças**, ou seja, programas nos quais os responsáveis assumem e implementam intervenções destinadas a desenvolver diretamente as habilidades entre as crianças trabalhando com elas, embora essas intervenções sejam geralmente consideradas mais caras devido à especialização e à formação exigida daquelas pessoas que trabalharão com as crianças.

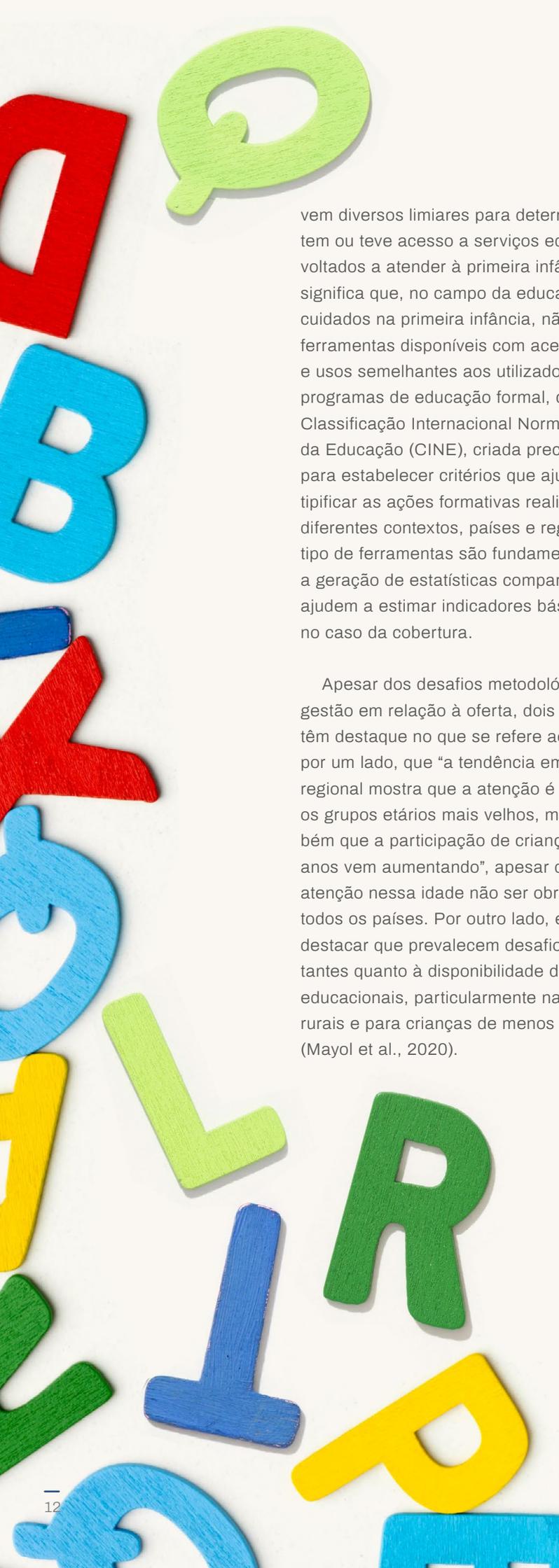
**03 Programas baseados no estabelecimento de centros de atenção** voltados para as famílias para que

elas recebam diferentes serviços. Uma modalidade que se assemelha em grande parte a outras de natureza escolar que trabalham com programas relacionados à educação formal.

**04 Intervenções consideradas como programas abrangentes** nos quais os responsáveis combinam diferentes recursos para atender à população da primeira infância.

Esta classificação serve para ilustrar a grande variação dos programas que procuram atender à população da primeira infância. Previsivelmente, cada uma destas modalidades apresenta diferentes desafios com relação à forma como são financiadas, implementadas e avaliadas. Elas também mostram diferenças substanciais no que diz respeito à forma como seria cumprido o direito de acesso aos serviços de educação da primeira infância.

A diferenciação observada entre programas tem como principal consequência que seja mais difícil realizar análises comparativas, um aspecto essencial para elaborar estratégias e iniciativas de cooperação internacional. Na falta de classificações de uso generalizado — que determinem de forma pontual e confiável critérios que ajudem a classificar de forma consistente e uniforme as diferentes opções de atenção à população da primeira infância —, convi-



---

## AS CONDIÇÕES DA DEMANDA

vem diversos limiares para determinar quem tem ou teve acesso a serviços educacionais voltados a atender à primeira infância. Isso significa que, no campo da educação e cuidados na primeira infância, não existem ferramentas disponíveis com aceitação e usos semelhantes aos utilizados nos programas de educação formal, como a Classificação Internacional Normalizada da Educação (CINE), criada precisamente para estabelecer critérios que ajudem a tipificar as ações formativas realizadas em diferentes contextos, países e regiões. Este tipo de ferramentas são fundamentais para a geração de estatísticas comparáveis que ajudem a estimar indicadores básicos como no caso da cobertura.

Apesar dos desafios metodológicos e de gestão em relação à oferta, dois aspectos têm destaque no que se refere ao acesso: por um lado, que “a tendência em âmbito regional mostra que a atenção é maior para os grupos etários mais velhos, mas também que a participação de crianças de três anos vem aumentando”, apesar do fato de a atenção nessa idade não ser obrigatória em todos os países. Por outro lado, é preciso destacar que prevalecem desafios importantes quanto à disponibilidade de serviços educacionais, particularmente nas regiões rurais e para crianças de menos idade (Mayol et al., 2020).

Além do desafio que significa descrever a oferta, há limitações significativas para estimar de maneira confiável o tamanho da população que deverá ser atendida. Como ressalta uma pesquisa recente sobre a medição do acesso à educação infantil e do progresso das metas, com frequência, surgem dois problemas que limitam a confiabilidade das estimativas ou medições do grau de cobertura que esses serviços têm. Nesse sentido, existe uma variação significativa quanto aos critérios administrativos utilizados para registrar nascimentos e mortes de crianças (Liu, Moon, Sulvetta e Chawla, em *Merseeth et al., 2020*), além das práticas já analisadas de registro tardio de nascimentos por decisão dos pais (Unicef, 2019). Por outro lado, foi observado que o principal indicador para medir o acesso aos serviços de educação infantil apresenta “discrepâncias” ao “serem comparados os dados informados pelos governos com as medições reais de matrícula ou registro de estudantes” (Merseeth et al., 2020). Na verdade, como demonstram as autoras citadas, as medições sobre a evolução da meta 4.2 muitas vezes superestimam o número da população matriculada na pré-escola, devido ao fato de os pais fazerem a matrícula tardia de estudantes nesse nível de ensino, mascarando assim em estimativas agregadas que uma proporção maior de estudantes mais jovens não recebe os benefícios dos programas de educação infantil inicial.

Estabelecer definições uniformes, tanto para estimar o tamanho da população a ser atendida quanto as capacidades institucionais de atenção, é necessário para estimar os avanços referentes ao cumprimento da meta 4.2, mesmo que seu uso faça parte de processos tecnicamente complexos e que não estejam isentos de debate entre diferentes comunidades de especialistas, tomadores de decisões e pessoas interessadas em influenciar a orientação e a implementação deste tipo de programas. No entanto — conforme destacado nas

revisões sobre as capacidades de monitoramento e acompanhamento dos sistemas educacionais —, continua sendo um desafio importante “coletar dados em nível individual que ajudem a acompanhar estudantes e docentes” (UIS-Unesco, 2021). Isso acontece em grande parte pelo fato de a região ainda carecer de medições confiáveis que sejam comparáveis entre países, o que também foi ressaltado em outros exercícios de monitoramento.

## AS CONDIÇÕES DE QUALIDADE

Existe um desafio semelhante para medir a qualidade dos programas de atenção à primeira infância, o segundo componente incorporado na meta 4.2 dos ODS, um fator muitas vezes ignorado nos debates sobre o cumprimento desta meta até uma data relativamente recentemente (Chen e Wolf, 2021). A forma como a qualidade dos serviços educacionais de atenção à primeira infância for conceitualizada e definida, afetará a medição da cobertura e da capacidade de atenção a essa população. Embora a discussão sobre a qualida-

de desses serviços reproduza em grande parte alguns dos debates observados em outros níveis e modalidades educacionais que fazem parte dos sistemas de educação formal, é necessário analisar a forma como uma definição de qualidade é socializada ou adotada, já que a adoção generalizada de uma definição permitirá estabelecer critérios ou limites no tocante às características mínimas ou desejáveis que qualquer serviço de atenção à primeira infância deve ter. Em outras palavras, a forma como a definição de qualidade é conceitualizada ou operacionalizada no caso desses programas determinará diretamente a capacidade institucional de atenção, descartando ou incluindo programas ou iniciativas com base nos critérios que forem adotados.

Além dos dois desafios descritos anteriormente, existe a complexidade adicional para cumprir o terceiro componente da meta 4.2, ou seja, que todas as crianças desenvolvam as competências e habilidades para continuarem satisfatoriamente seus estudos na educação primária. A realização desta terceira condição — também estabelecida nessa meta — dependerá diretamente da implementação efetiva e oportuna de programas de atenção à primeira infância de uma alta qualidade (Schmitt et al., 2022). Cumprir este componente da meta implica, portanto, alcançar realizações nas aprendizagens relacionadas com várias dimensões, entre as quais estão o desenvolvimento de aspectos sociais, emocionais e cognitivos, de acordo com a idade que for determinada, bem como desenvolver habilidades relacionadas com a comunicação, atitudes voltadas para o trabalho, concentração, memória e relacionamento com outros estudantes, além de outras consideradas visuais e motoras (Peckham, 2017).

Na realidade, é importante lembrar que, no que se refere à operacionalização de uma medição de qualidade na atenção à primeira infância, o próprio Instituto de Estatística da Unesco apontou que, infelizmente, “atualmente, não existe uma definição universalmente aceita de desen-



**ESTABELEECER  
DEFINIÇÕES UNIFORMES  
TANTO PARA ESTIMAR O  
TAMANHO DA POPULAÇÃO  
A SER ATENDIDA QUANTO  
AS CAPACIDADES  
INSTITUCIONAIS DE  
ATENÇÃO É NECESSÁRIO  
PARA ESTIMAR OS  
AVANÇOS REFERENTES  
AO CUMPRIMENTO DA  
META 4.2.”**



volvimento ‘no caminho certo’ e, portanto, até agora não existem definições adicionais” para o indicador 4.2.1, que mede as condições de desenvolvimento de crianças de até 59 meses de idade. De fato, os recentes esforços regionais para monitorar este indicador ressaltam que apenas oito países da América Latina e do Caribe têm informações suficientes para estimá-lo (UIS-Unesco, 2021).

Da mesma forma, em relação ao indicador 4.2.2, que mede a participação em programas de aprendizagem, a frequência em programas de atenção à primeira infância “não representa a frequência de um dia inteiro para muitas crianças, o que significa que a exposição a contextos de aprendizagem fora de casa é de intensidade variável” (UIS-Unesco, 2018). Ambas as condições

destacam não apenas a complexidade de medir a qualidade da atenção (realização de desenvolvimento e participação em programas), mas também a grande variedade de objetivos pedagógicos e características organizacionais relatadas nos sistemas de atenção à primeira infância.

É evidente que focar nas medições de cobertura é uma abordagem inadequada diante da necessidade de monitorar outros aspectos essenciais para verificar a qualidade das intervenções que visam atender à primeira infância, tais como as características ou insumos distribuídos com programas de atenção à primeira infância; a qualidade dos professores ou facilitadores; o tamanho dos grupos; o alinhamento e desenho do currículo; o tipo de recursos didáticos; o ambiente de aprendizagem; e até mesmo as



características administrativas, que são todos fatores associados a “resultados positivos” na implementação de programas de cuidado e atenção à primeira infância (Center on the Developing Child, 2007, em Edeza, 2010). Além disso, é necessário considerar que a medição da qualidade deverá estar enfocada na observação da disponibilidade de insumos (educadores, administradores, salários, materiais escolares, estratégias de comunicação e avaliação).

Isso se dará para captar o tipo de interações e decisões relacionadas à forma como docentes se comunicam, à administração do tempo, à orientação para a equidade e à implementação de atividades específicas para o desenvolvimento de competências relevantes (Razo, 2014) e, naturalmente, para registrar mudanças específicas observáveis no desempenho ou condições das crianças atendidas por este tipo de programas, todos desafios valiosos na região, considerando as restrições significativas que permanecem com relação ao funcionamento dos sistemas de avaliação e monitoramento nos sistemas educacionais.

---

## ALGUMAS CONSIDERAÇÕES INICIAIS

As condições descritas anteriormente representam um grande desafio para aqueles que aspiram projetar mecanismos de monitoramento ou avaliação comparativos cujos resultados ajudariam a expandir e aumentar a eficácia dos programas de educação destinados a atender à população da primeira infância. Embora haja um maior interesse em promover programas e políticas que contribuam para expandir as capacidades de atenção à primeira infância do que em períodos anteriores, e este interesse tenha levado a um aumento nas tentativas de medir os resultados deste tipo de programas (Pushparatnam *et al.*, 2022), ainda há pouca informação disponível tanto para a concepção de programas quanto para o desenvolvimento de atividades de prestação de contas.

Entretanto, é justo reconhecer que estas condições não são exclusivas dos programas em questão, como analisado mais abaixo. Estas restrições levam a desafios específicos, de difícil solução imediata, que reduzem a possibilidade de realizar exercícios comparativos de monitoramento e acompanhamento das metas estabelecidas em acordos internacionais — em particular a meta 4.2 — como foi apontado em alguns estudos sobre o assunto, que destacam que o monitoramento das ações para atender à primeira infância ainda é limitado (Milovantseva *et al.*, 2017).

É importante ressaltar, contudo, que os desafios descritos não têm sido um impedimento intransponível aos esforços das organizações internacionais para identificar progressos e espaços para melhorias no cumprimento das metas internacionais. Um exemplo desses esforços pode ser encontrado no documento de trabalho interno da OEI Miradas 2022, que propõe um sistema de indicadores e metas que permitem concentrar dados vindos de inúmeras fontes de informação. Esse impulso contribuiu para informar — de maneira mais substantiva e tecnicamente fundamentada — os formuladores e autores de políticas públicas sobre a evolução dos problemas educacionais relacionados com a cobertura, qualidade e realização, incluindo, evidentemente, de maneira muito especial, o campo da educação na primeira infância, oferecendo informações sobre o progresso na prestação de serviços educacionais para essa população, além de incluir uma das características essenciais para determinar a qualidade dos serviços educacionais: o grau de formação alcançado por docentes responsáveis por atender a essa população específica.

A diversidade de objetivos associados à meta 4.2 dos ODS torna necessário definir critérios confiáveis no que diz respeito à conceitualização e medição da eficácia dos governos nacionais para desenvolverem políticas que ajudem a aumentar a cobertura e melhorar a qualidade das intervenções educacionais elaboradas para atender à primeira infância.



# 2

Por que  
é importante  
cuidar da primeira  
infância?



## OS BENEFÍCIOS DA EDUCAÇÃO E ATENÇÃO À PRIMEIRA INFÂNCIA

Uma das intervenções que mais contribuem para alcançar uma distribuição adequada das oportunidades educacionais para toda a população é a implementação oportuna de programas eficazes de atenção à primeira infância. Esse tipo de programas, quando implementados efetivamente e com investimento público e privado adequado, são ferramentas fundamentais para garantir o acesso universal a melhores trajetórias educacionais e de vida.

As altas expectativas voltadas para este tipo de programas são explicadas principalmente pelas evidências internacionais disponíveis, que destacaram diferentes efeitos positivos associados ao acesso oportuno a tais programas, implementados em múltiplos contextos, regiões e modalidades (Andrew *et al.*, 2018; Cárdenas *et al.*, 2017; Gertler *et al.*, 2021; Heckman *et al.*, 2021; Levere *et al.*, 2016).

Como foi demonstrado, a relevância da implementação desses programas é explicada pelo fato de as experiências formativas nos primeiros anos de vida afetarem ou determinarem o desenvolvimento de processos cognitivos e de desenvolvimento de conexões neuronais, aspectos que decidirão como as crianças terão acesso a oportunidades de aprendizagem posteriores (Reimers, 1993; Center on the Developing Child, 2007). De fato, os programas de atenção educacional à primeira infância são considerados ferramentas eficazes para reduzir ou mitigar os potenciais efeitos negativos de algumas condições contextuais precárias para crianças, tais como pobreza, falta de higiene, desnutrição e exposição à violência (Vitiello e Kools, em Edeza, 2010).

No entanto, as evidências disponíveis enfatizam que não basta garantir o acesso oportuno a esse tipo de programas, mas que eles deverão ter características mínimas de qualidade. Como ficou demonstrado em várias pesquisas, os programas de



OS PROGRAMAS DE CUIDADO E EDUCAÇÃO INFANTIL INICIAL DE QUALIDADE CONTRIBUEM PARA REDUZIR AS DIFERENÇAS ASSOCIADAS ÀS CONDIÇÕES SOCIOECONÔMICAS NEGATIVAS ATRAVÉS DA IMPLEMENTAÇÃO DE ATIVIDADES DE ACOMPANHAMENTO, FORMAÇÃO OU ESTIMULAÇÃO ELABORADAS PARA AJUDAR A POPULAÇÃO DA PRIMEIRA INFÂNCIA”.

cuidado e educação infantil inicial de qualidade contribuem para reduzir as diferenças associadas às condições socioeconômicas negativas através da implementação de atividades de acompanhamento, formação ou estimulação elaboradas para a ajudar a população da primeira infância (Bainbridge et al., 2005; Barnett, 1995; Barnett, 1998; Sykora, 2005; Yoshikawa *et al.*, 2007; Chen e Wolf, 2021).

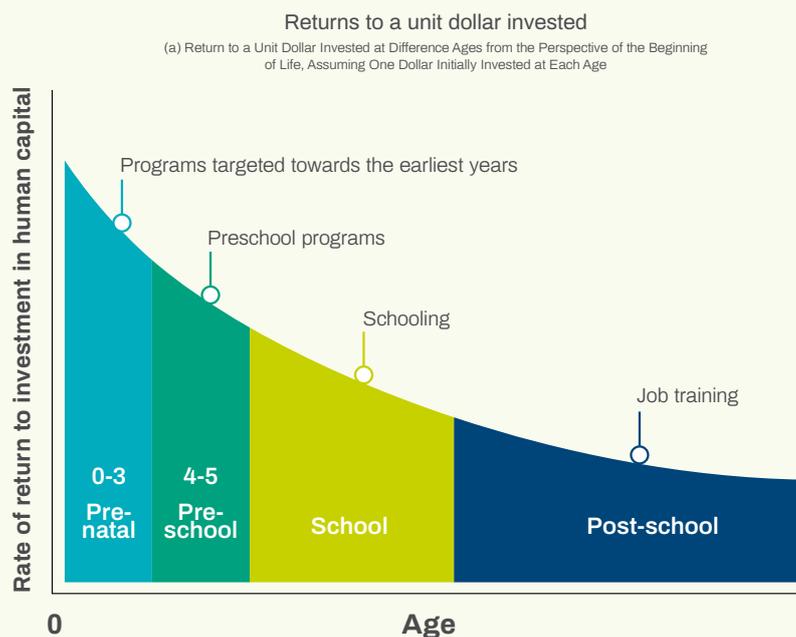
Além disso, é interessante analisar que o impacto desses programas não está distribuído uniformemente entre a população atendida. Os efeitos positivos associados à participação nesse tipo de programas podem ser observados não apenas entre as crianças que estão em desvantagem socioeconômica, mas também entre aquelas de famílias que têm maior renda. Ao contrário de outras intervenções educacionais, cuja implementação está frequentemente associada a um “efeito Mateus”, no qual as crianças com melhores condições socioeconômicas são aquelas que obtêm maiores benefícios após a execução dessas intervenções educacionais, as evidências disponíveis sugerem que os efeitos positivos resultantes da implementação de programas de atenção à primeira infância de alta qualidade favorecerão mais os estudantes com menor renda ou aqueles que sofrem de condições mais precárias, o que

também destaca o caráter redistributivo que este tipo de políticas e programas teriam (Burnett et al., 2007; Engle et al., 2007; Sykora, 2005).

Os benefícios documentados incluem: impactos no desempenho escolar futuro em aspectos socioemocionais e no comportamento estudantil; menor probabilidade de delinquência; menores taxas de desemprego; maior renda proveniente do trabalho; e vários outros efeitos sobre as condições físicas das crianças que participam desses tipos de programas de forma adequada. Uma das primeiras estimativas dos benefícios orçamentários associados aos efeitos obtidos por este tipo de programas ressaltou que cada dólar investido na implementação de programas de atenção à primeira infância teria um retorno de até seis dólares de benefício a médio prazo; já a quantificação dos benefícios sociais associados a esses programas constatou que eles excedem significativamente a quantidade de recursos investidos em sua implementação (Barnett, 1998; Burnett et al., 2007; Center on the Developing Child, 2007; Ludwig e Phillips, 2007; Nores *et al.*, 2005; Sykora, 2005; Yoshikawa, 1995; Yoshikawa *et al.*, 2007).

Ainda mais, conforme demonstrado por Cunha et al. (2007), como “períodos que são muito sensíveis para o desenvolvimento

**Figura 1** Retornos do investimento em programas educacionais



Nota. Tomada de Heckman (2008).

de habilidades cognitivas” ocorrem em uma etapa inicial da vida das pessoas, há um maior retorno dos recursos investidos em intervenções educacionais em uma idade jovem, pelo menos quando comparados com os recursos investidos em atividades educacionais em fases posteriores da vida. Como mostrado na Figura 1, a curva de retorno por dólar investido é traçada em relação à idade dos beneficiários. Como pode ser observado, não há intervenção educacional que ofereça um retorno maior do que aquele obtido no período de idade de zero a três anos.

Por outro lado, é importante analisar as evidências disponíveis sobre o impacto desses programas nos países da América Latina e do Caribe. Por exemplo, no caso da Bolívia, foi implementado um programa direcionado para apoiar crianças entre zero e três anos de idade através de atividades de alfabetização e escolarização em casa sobre temas como saúde, nutrição e higiene. Este programa apresentou como resultado efeitos significativos em testes cognitivos (Engle et al., 2007; Vegas, San-

tibáñez, Banco Mundial, 2010, em Edeza, 2010). Outras pesquisas na Jamaica mostraram que as atividades destinadas a adquirir ou melhorar as práticas de criação, especialmente aquelas voltadas para saúde e nutrição, quando complementadas pelo trabalho direto com as crianças, resultaram não somente em uma melhoria das práticas em si, mas também no desenvolvimento mental das crianças participantes deste programa (Engle et al., 2007; Powell et al., 2004).

No caso da Argentina, foi avaliada a implementação de um programa baseado em intervenções com pais e mães em centros de atenção, destacando alguns efeitos não só no desenvolvimento cognitivo das crianças, mas também em outros benefícios sociais (Berlinski e Galiani, 2007). Em outras avaliações foram identificados efeitos positivos associados a este tipo de intervenção em países como Costa Rica, Chile e Colômbia (Yoshikawa e Kabay, 2015), além do caso do Brasil, onde foram encontrados efeitos com relação à permanência em escolas primárias, relacionados com



a participação em programas de educação pré-escolar (Barros e Mendonça, 1999, citado por Razo, 2014). Em outros estudos, realizados no México, foram relatados efeitos positivos deste tipo de projetos. É o caso dos programas de atenção infantil em áreas rurais, nos quais foram encontrados progressos em habilidades sociais ou de comunicação em crianças menores de cinco anos que participaram de um programa que desenvolveu atividades para melhorar as práticas de criação de seus cuidadores (Cárdenas et al., 2017).

---

## AS DESCOBERTAS MAIS RECENTES

Embora o impacto positivo deste tipo de experiências tenha sido objeto de vários estudos durante duas décadas, a pesquisa mais recente sobre os efeitos dos programas educacionais destinados à primeira infância teve como foco analisar como algumas das características da população atendida estão associadas aos resultados obtidos após a implementação destes programas. Esta orientação provavelmente responde à necessidade de evidências relacionadas à expansão de programas de atenção à primeira infância, ou seja, se em uma primeira fase a ênfase foi colocada na validação dos efeitos positivos deste tipo de programas, em uma outra fase mais recente, a ênfase foi colocada na geração de conhecimentos ou evidências que possam contribuir para uma melhor implementação deste tipo de programas.

Nesta nova geração de estudos, o enfoque foi revisar aspectos como as condições domésticas e familiares (por exemplo, tipos de práticas de cuidados de mães e pais), assim como analisar as características de docentes e do pessoal encarregado de implementar os programas (por exemplo, tipos de capacitação e estratégias de implementação). A orientação desses estudos recentes é explicada por um interesse crescente em compreender como as variações nessas duas condições podem determinar os efeitos dos programas, de modo a não apenas validar os efeitos potenciais associados a esses

tipos de intervenções, mas também gerar conhecimentos específicos relacionados a interações potenciais, com possíveis rotas de intervenção através das quais aumentar os efeitos positivos desses programas, ou reduzir a probabilidade de causar efeitos indesejáveis entre as populações atendidas.

Em relação ao estudo das condições domésticas e familiares, foram realizadas análises cujo objetivo é investigar os efeitos do compromisso ou motivação dos pais e das mães para que suas crianças façam parte de programas de cuidado e educação na primeira infância. Este aspecto é de vital importância porque uma modalidade de implementação deste tipo de programas — utilizada frequentemente — requer a participação ativa dos cuidadores, que atuam como intermediários para aumentar os efeitos associados à implementação desses programas.

A esse respeito, é preciso destacar que foram construídos diferentes modelos que demonstram que, quando há qualidade adequada nas práticas de cuidado materno (medida através de certos indicadores como o número e a qualidade das interações entre mãe e filho, ou as características do ambiente doméstico), e é possível complementá-los com subsídios para garantir a continuidade no desenvolvimento das práticas de cuidado infantil inicial de forma oportuna, benefícios importantes são obtidos com respeito ao desenvolvimento cognitivo das crianças, principalmente entre aquelas que enfrentam maiores desvantagens socioeconômicas (Agostinelli et al., 2019; Chaparro et al., 2020). Este último aspecto é uma descoberta fundamental para ressaltar a importância de compreender as cadeias causais que explicam os efeitos positivos deste tipo de programas, em particular, por causa da condição redistributiva que foi encontrada.

Outros exemplos mais recentes de estudos centrados na análise das características dos serviços de educação e cuidado infantil inicial geraram evidências que mostram que a variação na qualidade das intervenções — medida pelo grau de participação, intensidade

de (horas por semana) e duração (meses de atenção) — tem efeitos importantes sobre o desenvolvimento cognitivo, socioemocional, linguístico e nas conquistas educacionais das crianças participantes (Attanasio et al., 2021; Cappelen et al., 2020; García e Heckman, 2020; Heckman e Karapakula, 2019; Rao et al., 2019). Este tipo de descobertas ajuda a validar algumas das suposições formuladas em acordos internacionais, que enfatizaram que a implementação de programas de atenção à primeira infância considerados de baixa qualidade poderia até mesmo ser prejudicial para as populações atendidas. Portanto, esses estudos chamam a atenção para a importância de melhorar os processos de implementação e avaliação desse tipo de programas, a fim de aumentar a distribuição de oportunidades de cuidados de uma qualidade adequada.

Da mesma forma, várias pesquisas tiveram como objetivo confirmar o impacto que tanto o ambiente ou o contexto quanto as habilidades pedagógicas têm no comportamento e no desenvolvimento de habilidades socioemocionais nas crianças (Cadima et al., 2020; Jeon et al., 2019). Outras tiveram como objetivo estimar os efeitos da qualidade dos serviços educacionais

prestados, a fim de analisar fatores como as características das áreas de lazer ou dos colegas, bem como as atividades realizadas ao longo do dia, com o propósito de avaliar de forma abrangente a qualidade do processo de ensino e cuidados em uma idade inicial (Cadima et al., 2020), e relacioná-la com os efeitos potenciais.

De forma complementar, foram feitos alguns esforços para gerar evidências sobre a relação entre o desenvolvimento infantil inicial e o uso de tecnologias nos processos de ensino e cuidado infantil. Entre as conclusões deste tipo de estudos, destaca-se, por exemplo, que um uso ineficiente e improvisado de dispositivos tecnológicos pode ter um impacto negativo sobre a linguagem, o afeto, a socialização e a aprendizagem das crianças.

Embora, em um aspecto contrastante, também seja sugerido que, quando os dispositivos tecnológicos são usados de forma eficiente e considerando as condições de desenvolvimento das crianças, sua incorporação adequada pode ser uma ferramenta essencial no desenvolvimento socioemocional e psicomotor na infância (OEI, 2022).

Finalmente, é preciso ressaltar que as evidências mais recentes confirmaram os efeitos positivos associados à implementação de programas de atenção à primeira infância, em particular, no que diz respeito a benefícios sociais a longo prazo. Trabalhos relevantes confirmaram consequências positivas em aspectos como a retenção escolar, o aumento das rendas provenientes do trabalho, a redução de comportamentos criminosos e a conquista de melhores condições de saúde (Garcia e Heckman, 2020), bem como um aumento no nível de escolaridade média e na produtividade do trabalho (Delalibera e Ferreira, 2019). Outros estudos atuais encontraram efeitos no caso de programas de atenção baseados em centros de atenção comunitários para populações em situação de pobreza, no caso da Nicarágua, onde o programa de atenção à primeira infância teve um impacto significativo no desenvolvimento de habilidades socioemo-





TRABALHOS RELEVANTES CONFIRMARAM  
CONSEQUÊNCIAS POSITIVAS EM ASPECTOS  
COMO A RETENÇÃO ESCOLAR, O  
AUMENTO DAS RENDAS PROVENIENTES  
DO TRABALHO, A REDUÇÃO DE  
COMPORTAMENTOS CRIMINOSOS  
E A CONQUISTA DE MELHORES  
CONDIÇÕES DE SAÚDE.

(GARCIA E HECKMAN, 2020)



cionais, além de aumentar a porcentagem de mães empregadas (Hojman e López Boo, 2022).

Um último aspecto a ser destacado nesta seção são as evidências ou argumentos utilizados nos exercícios de monitoramento e avaliação dos resultados das ações que foram implementadas para cumprir a meta 4.2 dos ODS ou, em geral, para garantir o acesso universal a programas de atenção à primeira infância. Um exemplo das evidências utilizadas neste tipo de relatórios ou estudos é o publicado pela Unicef, The Education Commission e a Fundação LEGO (2022), que indica diferentes conclusões destinadas a promover maior atenção e investimento em programas de educação e cuidado infantil inicial. Entre essas evidências aparece, por exemplo, o trabalho de Earle et al. (2018), autores que argumentam que “garantir pelo menos um ano de participação em programas de educação e cuidado infantil inicial de forma gratuita e obrigatória” leva a um aumento das taxas de graduação do ensino primário em 12 pontos percentuais no caso dos países de baixa e média renda,

“mesmo controlando pelo nível de renda e urbanização”.

Outro exemplo das evidências disponíveis sobre os benefícios da implementação de programas de educação e cuidado infantil inicial pode ser encontrado no relatório “*La encrucijada de la educación en América latina y el Caribe*” (Unesco, Cepal e Unicef, 2022), que ressalta um dos maiores problemas na região: a exclusão das oportunidades educacionais, particularmente aquelas associadas aos níveis de renda familiar. Este problema pode ser tratado através de “novas estratégias para a inclusão da primeira infância”, especialmente a partir de uma aproximação abrangente que ajudaria a redistribuir oportunidades para setores vulneráveis. Um aspecto a ser destacado neste relatório é que a educação e o cuidado infantil inicial são abordados com uma ênfase semelhante à de outras políticas, como as elaboradas para a educação básica ou a formação de adultos. Isso significa que, ao contrário dos esforços anteriores, onde a atenção à primeira infância era vista como periférica, na verdade, faz parte da análise no que se



refere a desafios e objetivos. Neste estudo podem ser destacados “três argumentos fundamentais para a universalização da educação pré-escolar como prioridade global”; em primeiro lugar, o reconhecimento de que este tipo de formação permite começar trajetórias escolares com “bases sólidas”; em segundo lugar, que este tipo de programas “aumenta a eficácia e eficiência dos sistemas educacionais”; e, em terceiro lugar, que este tipo de programas tem um impacto positivo no crescimento econômico. Da mesma forma, é incluído um ponto identificado pela Cepal, no sentido de que a universalização da educação pré-escolar permite uma redução das desigualdades, “facilitando a conclusão da educação formal, a capacitação profissional ou a inserção das mães no mercado de trabalho”.

Estes dois exemplos mostram uma aceitação generalizada, quase acrítica, dos benefícios associados à implementação de programas dirigidos a atender à população da primeira infância. Mesmo assim, as evidências resultantes da primeira geração de estudos no campo da educação e do cuidado infantil inicial ganharam um espaço ou aceitação na comunidade de tomadores de decisões que promovem intervenções no âmbito regional ou global.

### O IMPACTO DA COVID-19 NA ATENÇÃO À PRIMEIRA INFÂNCIA

Um fator fundamental para compreender os cenários que enfrentarão aqueles que estiverem interessados em promover políticas de atenção à primeira infância nos próximos anos é a análise dos efeitos negativos associados à pandemia da covid-19.

É importante observar que os efeitos da pandemia aparecem de duas maneiras: em primeiro lugar, através dos resultados negativos associados à interrupção das atividades, ou seja, as consequências que terá no desenvolvimento das crianças a suspensão das atividades essenciais de socialização, estudo e desenvolvimento por

aproximadamente dois anos ou mais. Sobre este ponto, é necessário lembrar que um dos principais argumentos para promover o devido acesso a este tipo de programas é a metáfora da janela de oportunidade associada ao processo de desenvolvimento infantil, ou seja, é provável que, nos próximos anos, os efeitos do isolamento da população apareçam em várias gerações de crianças que viram períodos fundamentais para o aprendizado passarem em completo isolamento. Da mesma forma, pelos efeitos que têm a ver com a promoção e adoção de programas de atenção à primeira infância, que poderão ser explicados pela probabilidade de eles aumentarem as expectativas em relação aos seus efeitos redistributivos. Em outras palavras, espera-se que o grande impacto negativo que teve a pandemia na distribuição de oportunidades de aprendizagem estimule um maior interesse na expansão dos sistemas de atenção à primeira infância e um aumento de sua qualidade, derivado das altas expectativas para este tipo de intervenções.

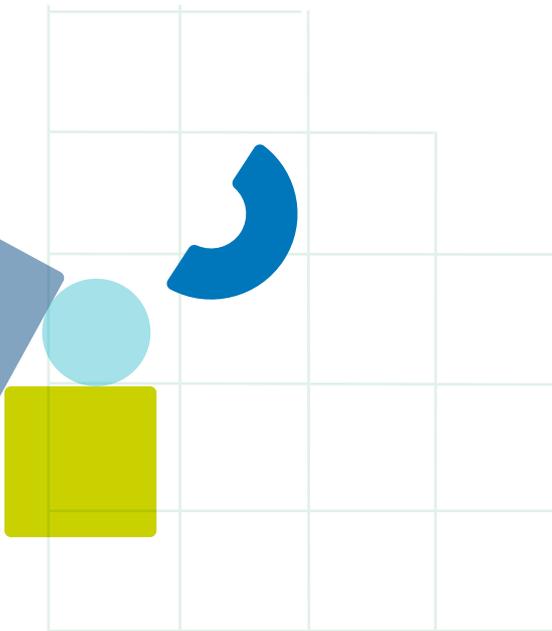
Embora as evidências disponíveis ainda sejam escassas, alguns estudos têm destacado que com a pandemia possivelmente o número de crianças que participam de programas de atenção à primeira infância tenha sido reduzido. Esta situação eventualmente aumentaria as “desigualdades” que existiam entre a população da primeira infância antes da crise sanitária quanto ao grau de acesso ou cobertura em programas educacionais destinados a atendê-los (Casco, 2021; McNair *et al.*, 2022; McNair *et al.*, 2022; Casco, 2021; McNair *et al.*, 2022).

Algumas pesquisas apontam alguns dos efeitos imediatos associados à pandemia da covid-19, incluindo o acesso limitado aos serviços de saúde, os efeitos negativos na nutrição infantil, bem como impactos significativos nos aspectos emocionais da população da primeira infância (Guerrero, 2021). Por outro lado, foram documentadas em vários países dificuldades na implementação de atividades de ensino e acompanhamento à distância que eram adequadas para a faixa etária dessa população. Também foi observada uma mudança substancial na





A ANÁLISE INICIAL  
DO IMPACTO DA  
PANDEMIA DA COVID-19  
NA POPULAÇÃO DA  
PRIMEIRA INFÂNCIA  
TORNA AINDA  
MAIS EVIDENTE  
A IMPORTÂNCIA  
DE MONITORAR O  
PROGRESSO NO  
CUMPRIMENTO DA META  
4.2.



forma como as crianças socializavam umas com as outras (Gomes *et al.*, 2021).

A análise inicial do impacto da pandemia da covid-19 na população da primeira infância torna ainda mais evidente a importância de monitorar o progresso no cumprimento da meta 4.2. Especialmente, será fundamental detectar e examinar os possíveis retrocessos observados em relação às realizações alcançadas nos anos anteriores em termos de cobertura, além de distinguir se o isolamento afetou a qualidade dos programas destinados a atender à população da primeira infância e se os efeitos resultantes da implementação de programas sob condições de emergência serão diferenciados, afetando mais as populações vulneráveis. Além disso, será fundamental identificar se os efeitos a longo prazo que sustentaram a expansão dos programas de atenção à primeira infância serão mantidos, ou até que ponto eles serão prejudicados.

Similar ao que foi relatado em uma seção anterior, também é possível perceber o surgimento de evidências iniciais sobre os efeitos negativos diferenciais da pandemia. Por exemplo, o relatório da Unicef, The Education Commission e da Fundação Lego (2022) ressalta que, para muitos países, a atenção à primeira infância foi uma das últimas prioridades durante a pandemia. Estima-se que cerca de 120 milhões de estudantes do ensino pré-escolar “não puderam se beneficiar” com as atividades de ensino à distância. De fato, em pelo menos um estudo, foi estimado que cerca de 11 milhões de crianças tiveram interrompida sua trajetória de formação que corresponde à educação infantil inicial, com um impacto diferenciado, já que será maior nos países de renda média e baixa (McCoy *et al.*, 2021). De acordo com o autor, essa condição aumentará as desigualdades dentro dos países. Para concluir, o relatório destaca que muitas das crianças passaram por “situações de risco” enquanto estavam em casa, principalmente, com os cuidadores que não tinham acesso a serviços de atenção, ou seja, as crianças consideradas como população de primeira infância podem não só ter perdido oportunidades de aprendizagem e desen-



volvimento próprias da idade, mas também ter sido expostas a condições de risco em casa (Unicef, The Education Commission e Fundação LEGO, 2022).

As evidências descritas nesta seção ratificam a importância e os benefícios coletivos que resultam da intervenção oportuna com programas eficazes destinados a apoiar a população da primeira infância. A explicação disso é que “a pesquisa em psicologia, nutrição e neurociência indica que os primeiros anos de vida são críticos na formação da inteligência, personalidade e comportamentos sociais”, porque “as conexões neurológicas e biológicas do cérebro afetam o bem-estar ao longo da vida, impactando a saúde, a aprendizagem e o comportamento”. Conseqüentemente, como a participação das crianças em programas para a primeira infância está associada a “melhores resultados de aprendizagem”, é

possível supor que aumentar a cobertura, a qualidade e, conseqüentemente, conseguir que um número maior de pessoas tenham acesso a este tipo de programas deve ser uma alta prioridade para os governos nacionais e as organizações internacionais, dado o elevado “retorno econômico e social associado à implementação desse tipo de intervenções” (OEI, 2022).

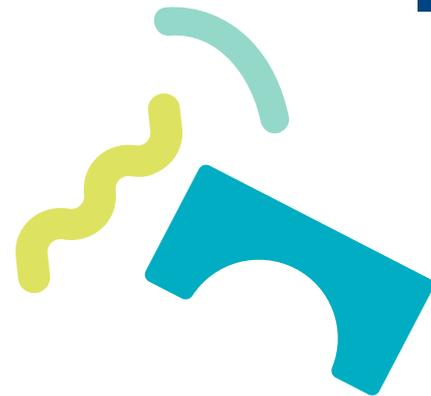
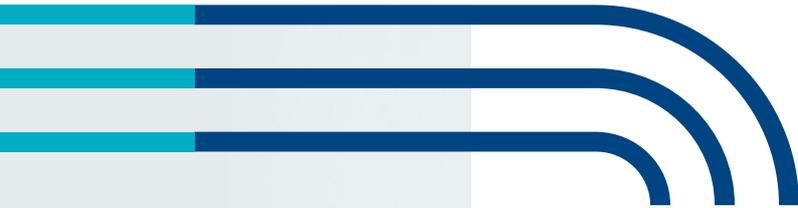
Tendo em vista estas condições, criar, promover e manter sistemas de monitoramento e avaliação do cumprimento das metas é uma ação estratégica que contribuiria para alcançar uma melhor distribuição das oportunidades educacionais na região.



# 3

## Como são medidos os avanços na atenção à primeira infância?





Como destacado na seção anterior, a educação e os serviços de educação e cuidado na primeira infância ocuparam um lugar prioritário na agenda das políticas educacionais e sociais na região. Uma atividade que é fundamental para assegurar a implementação adequada deste tipo de programas e sua expansão posterior é a concepção e adoção de mecanismos eficazes para realizar o monitoramento e avaliação dos resultados, a fim de validar o cumprimento das metas acordadas em âmbito internacional.

**D**e acordo com o UIS-Unesco (2018), o monitoramento dos avanços no cumprimento das metas associadas aos ODS tem como objetivo principal garantir que “todas as partes interessadas (incluindo a sociedade civil, as empresas, o parlamento, as universidades e o governo) possam reconhecer sua responsabilidade compartilhada para atingir os ODS”. As atividades de monitoramento elaboradas de acordo com a estrutura de objetivos, metas e indicadores criada com os ODS são baseadas em um modelo de planejamento participativo que visava assegurar a colaboração de organismos regionais e internacionais, que realizariam a supervisão do progresso para alcançar um objetivo com o uso de diferentes indicadores. Um exemplo da aplicação deste projeto pode ser encontrado no caso da América Latina e do Caribe, onde se espera que organizações como a OEI, a CARICOM, a CECC, a OEA e a OECS, entre outras, assumam e realizem diferentes exercícios de monitoramento e acompanhamento do cumprimento das metas dos ODS.

A realização do monitoramento com uma orientação participativa implica, conseqüentemente, coexistência e colaboração entre diferentes organizações interessadas em garantir o cumprimento das metas educacionais. Também exige que os países e organizações



internacionais cheguem a um acordo sobre mecanismos de coleta e compartilhamento de informações, a fim de identificar e relatar padrões através da realização de comparações entre países que ajudem a identificar avanços e retrocessos no cumprimento das metas dos ODS.

Portanto, a implementação destes mecanismos de monitoramento depende não apenas do interesse em intervir neste exercício participativo no qual são assumidas responsabilidades compartilhadas pelos avanços observados em um país ou região, mas também requer contribuição ou apoio para garantir exercícios adequados para a coleta e interpretação das informações obtidas. Desta forma, surgem desafios, tanto políticos quanto técnicos, para a realização das atividades de monitoramento e avaliação que fazem parte dos acordos que sustentam a adoção dos ODS e das diversas metas que lhes correspondem. No primeiro caso, estes desafios aparecem na busca da colaboração e integração de diferentes organizações, instituições e países com algum interesse na realização ou no monitoramento de determinadas metas. No segundo caso, os desafios enfrentados são explicados por três circunstâncias: a falta de informações homogêneas ou comparáveis, a definição de critérios para resolver esta carência para realizar análises e comparações válidas e, finalmente, a adoção de certos limiares que garantirão uma comparação, interpretação e utilização adequadas das informações coletadas.

A forma como esses desafios serão abordados ou resolvidos determinará o uso das informações e conclusões obtidas com as ações de monitoramento e avaliação. Consequentemente, estabelecerá não só a forma de participação dos diferentes atores responsáveis pela implementação dos programas de atenção à primeira infância, mas também as orientações das ações de acompanhamento e os recursos que serão alocados para garantir, no caso da meta 4.2, o acesso universal a esses serviços de atenção. Nas seções seguintes, serão explicados os principais desafios relacionados às atividades de medição.

## DESAFIOS PARA MEDIR OS AVANÇOS PARA O ALCANCE DA META 4.2

Existem diversos aspectos que poderiam ser medidos e analisados como parte dos esforços para monitorar os resultados dos programas criados para a atenção na primeira infância. Por exemplo, seria possível monitorar o tipo e a quantidade de recursos alocados para esse tipo de programas (orçamento público), os resultados intermediários das ações realizadas (por exemplo, cobertura), a qualidade com que os serviços educacionais são organizados e prestados (as características de docentes ou facilitadores), os resultados potenciais alcançados em termos de desenvolvimento ou aquisição de habilidades e competências entre cuidadores e crianças, bem como os possíveis impactos referidos à equidade e igualdade de acesso e resultados (lacunas no acesso ou resultados diferenciados por tipo de serviço administrado, ou por características da população).

Diante da variedade de fatores que poderiam ser monitorados em um esforço para fornecer informações úteis para orientar os processos de tomada de decisões, é necessário identificar e selecionar aqueles indicadores que possam contribuir mais para explicar as variações de insumos, processos e resultados.

Os mesmos devem ser técnica e financeiramente viáveis que devem ser técnica e financeiramente viáveis, uma vez que o objetivo do monitoramento é gerar informações e evidências confiáveis, a um custo razoável, para idealmente reelaborar e implementar esses programas e conseguir maior eficácia que contribua para o alcance das metas estabelecidas com relação à cobertura, qualidade e impacto nas habilidades das crianças. Dada esta complexidade, a medição e o monitoramento de resultados é um dos principais desafios enfrentados pelas organizações interessadas em promover este tipo de políticas.



Não é coincidência, portanto, que vários autores concluam que infelizmente existem poucos exemplos de ações eficazes de monitoramento no campo da educação infantil ou pré-escolar, seja pela falta de informações homogêneas e comparáveis (Milovantseva e Heymann, 2018), pela abundância de ferramentas de medição de resultados sem ter uma estrutura analítica para orientar os exercícios de análise comparativa (Pushparatnam et al., 2022), ou por problemas metodológicos no desenvolvimento de indicadores e instrumentos para medição de resultados (Chen e Wolf, 2021).

Independentemente das causas pelas quais ainda não foram estabelecidos sistemas homogêneos e funcionais de monitoramento dos progressos, é importante lembrar que o direito ao acesso conveniente a programas de educação e cuidado da primeira infância como um meio eficaz de garantir o acesso à educação ainda não foi traduzido em cobertura universal na Ibero-América (Unesco, 2022). Não foi alcançada a distribuição igualitária das oportunidades de acesso a esse tipo de serviços na maioria dos países da região, como nos lembram alguns relatórios sobre conquistas de cobertura na América Latina.

Por exemplo, apesar dos recentes progressos quanto à inclusão de crianças na educação infantil e pré-escolar, persistem lacunas significativas entre e dentro dos países, tanto na cobertura quanto na forma como o acesso a serviços de qualidade é distribuído. Estas lacunas explicam as razões pelas quais diferenças significativas permanecem entre as populações, como no caso das populações rurais e urbanas (Unicef, 2020; Unesco, 2022). A prevalência dessas lacunas ratifica a importância de melhorar não apenas os sistemas de planejamento e monitoramento, mas também a eficácia na seleção do tipo de medições e indicadores utilizados para realizar análises comparativas que contribuam para gerar informações que permitam identificar progressos no que concerne ao cumprimento de metas internacionais.

Embora sejam múltiplas as causas que poderiam explicar o fenômeno, tais como a distribuição desigual das oportunidades educacionais para a população da primeira infância, a escassez de informações confiáveis e atualizadas sobre o tamanho e as características das populações a serem atendidas, estes são obstáculos iniciais que impedem melhorar os processos de concepção e implementação de qualquer programa ou intervenção neste campo. Esta condição representa restrições importantes para estimar com precisão o tamanho das lacunas de acesso e projetar intervenções mais eficazes.

Além das medições relativas ao acesso, na maioria das estimativas regionais não foi possível validar suficientemente as condições ou variações na qualidade dos serviços, do mesmo modo que faltam informações para constatar de forma generalizada a aquisição adequada de habilidades entre as crianças na educação infantil ou pré-escolar, para garantir que elas estejam preparadas para continuar suas trajetórias educacionais no nível primário, conforme estipulado na meta 4.2. Isso significa que, com as medidas atuais, temos uma estimativa aproximada do tamanho das lacunas de atenção, mas com uma probabilidade muito limitada de detectar de forma confiável as variações entre países com respeito à qualidade dos programas implementados. Um desafio mais importante é pesquisar e comparar com certeza as diferenças no desenvolvimento e aquisição de habilidades e competências entre as crianças atendidas.

Paralelamente a este problema metodológico, as informações sobre as características da população excluída e suas trajetórias educacionais são muito insuficientes, ou seja, além da dificuldade de estimar o tamanho das lacunas, temos ferramentas limitadas para descrever as características às quais estão associadas as exclusões observadas. Esta condição complica a identificação das causas de exclusão destas populações e o início de ações compensatórias, uma vez que não há informações que nos permitam associar a condição de exclusão a alguma característica específica



compartilhada por esta população, ou a qualquer uma das características dos programas implementados.

Neste cenário, é fundamental estabelecer sistemas que permitam a medição precisa para capturar periodicamente os avanços observados na região em relação à meta 4.2, a fim de melhorar qualquer processo de reelaboração ou reorientação desses programas. Como nos lembram algumas autoras que analisaram este tema, ainda “não sabemos se existem constructos de qualidade na educação e no cuidado infantil inicial universalmente aceitos, nem se eles correspondem aos diferentes contextos” (Chen e Wolf, 2021).

Isso amplia o tamanho do desafio enfrentado neste campo no que se refere à medição e monitoramento dos resultados das ações que têm sido fomentadas, pelo menos, nas últimas três décadas.

## INDICADORES E MEDIÇÕES DISPONÍVEIS

Com o fim de ajudar a identificar estratégias potenciais para medir e monitorar resultados para o cumprimento da meta 4.2 dos ODS, foi feita uma breve revisão dos vários indicadores e medições utilizadas para realizar comparações internacionais quanto aos avanços na universalização do acesso à educação e ao cuidado infantil inicial. Este exercício tem três objetivos:

**1**

**Identificar indicadores ou medições** que tenham maior potencial para gerar informações confiáveis e comparáveis sobre os níveis de cobertura, qualidade e aprendizagem alcançados na região.

**2**

**Identificar indicadores que possam contribuir para monitorar e avaliar** de forma padronizada os resultados dos programas de atenção à primeira infância implementados na região, e que possam ser uma área de oportunidade para ações de cooperação internacional.

**3**

**Comunicar critérios para a busca e seleção** de indicadores que permitam a realização de análises comparativas sobre as características da oferta, da demanda e sobre os resultados associados a ações ou intervenções consideradas como atenção à primeira infância.

**Figura 2** Aspectos a serem considerados no processo de revisão de indicadores

<b>O QUE SÃO?</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>Indicadores internacionalmente comparáveis construídos com informações de diferentes fontes: dados administrativos, pesquisas domiciliares, avaliações, dados financeiros, censos populacionais, estudos quantitativos e qualitativos</li></ul>
<b>O QUE MEDEM?</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>Recursos</li><li>Cobertura</li><li>Qualidade</li><li>Contexto e condições familiares</li></ul>
<b>PARA QUE SÃO USADOS?</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>Informar a tomada de decisões sobre políticas públicas para a primeira infância</li><li>Monitorar o cumprimento dos acordos e tratados internacionais (ODS)</li></ul>

Nota. Elaboração própria.

Em resumo, o objetivo é oferecer documentação e análise técnica sobre as características dos diferentes indicadores, índices ou medições utilizados para monitorar o cumprimento da meta 4.2, adotados por diferentes organizações internacionais identificadas em uma seção posterior, priorizando aqueles que, dentro de sua amostra, incluem informações que poderiam ser replicadas no caso dos países ibero-americanos.

Tudo isso visa visando descrever os diferentes contextos de uso e as propriedades de cada um desses instrumentos.

Este exercício tem como principal objetivo promover uma melhor compreensão das diferentes medições feitas, a fim de promover várias ações de cooperação internacional que ajudem a classificar e compreender as vantagens e desvantagens oferecidas pelas diferentes publicações, bases de dados e recursos disponíveis para a elaboração de indicadores utilizados para avaliar a eficácia dos programas ou estratégias de atenção à primeira infância.

Como mostrado na Figura 2, destacam-se, que destaca as características dos diferentes indicadores considerados relevantes para orientar o processo de identificação e análise de medidas potenciais para monitorar os resultados e o avanço dos programas para atender à primeira infância.

## CARACTERÍSTICAS IDEAIS DOS INDICADORES

Semelhante aos problemas descritos sobre a existência de diversas conceitualizações da qualidade educacional, persiste uma falta de acordo sobre como definir e desenvolver um indicador. Apesar destas diferenças, há um relativo consenso sobre as características que esses instrumentos deveriam ter, pelo menos se quiserem contribuir para medir as mudanças nas características das populações de forma precisa.

É possível notar que existe uma percepção comum de que um indicador deve ser objetivo, capaz de ser padronizado e eficientemente mensurável ao longo do tempo. Um indicador deveria ser claro, específico, contar com um limite de tempo apropriado e relatar informações correspondentes à natureza do conceito ou constructo que se pretende medir (Morduchowicz, 2006).

Outras características desejáveis para estes instrumentos são relevância, precisão, comparabilidade, confiabilidade, bem como a possibilidade de sintetizar informações úteis que possam ser relacionadas a outros indicadores a fim de realizar análises completas dentro de uma área ou campo específico



(Sauvageot, 1997). Da mesma forma, para construir um indicador de qualidade, é imprescindível que ele esteja ligado a fenômenos de interesse prioritário, para que seja viável gerar informações relevantes que possam influenciar ou informar decisões políticas graças à sua robustez técnica (Landsheere, 2004, em OECD, 2006). Ou seja, devem-se considerar também a diversidade e variação de contextos entre países — um dos principais desafios observados para o monitoramento de programas —, dadas as

ambiguidades com relação à definição das características das populações a serem atendidas e os limites sobre os quais constituiria um programa de atenção.

De uma perspectiva geral de políticas públicas, uma ampla gama de critérios pode ser usada para selecionar um conjunto de indicadores que permita monitorar o avanço no cumprimento da meta 4.2, conforme sugerido na Tabela 2.



**Tabela 2** Critérios para a seleção de indicadores educacionais

CRITÉRIO	DESCRIÇÃO
VALIDADE CONSISTÊNCIA	Capazes de serem registrados através do sistema em que foram criados com graus aceitáveis de validade e consistência (Pascal, 1999). Outros explicam que a validade implica em que os indicadores refletem adequadamente o fenômeno que pretendem medir e acrescentam que ele deve ser adequado às necessidades dos usuários (Brown, 2009).
RELEVÂNCIA	Devem ser relevantes para o desenvolvimento de objetivos do programa ou intervenção e, se possível, dos objetivos de um país ou região quando se trata de projetos nesse nível (Mosse e Sontheimer, 1996; Rosenberg, 1979).
SELETIVIDADE	Em alguns documentos, afirma-se que deve haver poucos e altamente relevantes indicadores de monitoramento. Do ponto de vista organizacional, é proposto um número fixo de indicadores: “não devem ser utilizados mais de doze indicadores, dos quais pelo menos a metade deve ser de impacto e que são explicitamente medidos em relação a objetivos de desenvolvimento superiores” (Mosse e Sontheimer, 1996). Entretanto, outros designers propõem um limite qualitativo: “o número de indicadores a serem desenvolvidos é aquele que proporciona confiança suficiente de que sua existência demonstrará a realização dos objetivos do projeto e que também oferece clareza aos usuários sobre o que é necessário alcançar” (Rosenberg, 1979).
PLAUSIBILIDADE	Os indicadores devem estar intimamente relacionados àquilo que vai ser medido e que se espera ser, como resultado, um fator importante para o projeto (Rosenberg, 1979).
PRATICIDADE, PROPRIEDADE COLETA DE DADOS	Os indicadores devem ser selecionados juntamente com os atores interessados e as informações devem ser relativamente fáceis de coletar. Se forem necessários esforços adicionais para coletar dados, eles devem ser identificados em etapas anteriores do projeto (Mosse e Sontheimer, 1996; Pascal, 1999).
DIREÇÃO	Sua direção deve ser em termos de quantidade, qualidade e tempo, pois qualquer um destes fatores que faltarem prejudicará a objetividade sobre o sucesso ou o fracasso (Rosenberg, 1979).



**Tabela 2** Critérios para a seleção de indicadores educacionais

CRITÉRIO	DESCRIÇÃO
INDEPENDENTES	Um indicador de um determinado nível não deve ser usado para demonstrar resultados em um nível superior (Rosenberg, 1979).
SENSÍVEIS	Que variem de acordo com as mudanças nos fenômenos que medem (Brown, 2009)
ESTATISTICAMENTE VIÁVEIS	Que sejam viáveis metodologicamente e adequados ao propósito para o qual são aplicados (Brown, 2009).
INTELIGÍVEIS, CLAROS E FÁCEIS DE INTERPRETAR	Simples o suficiente para serem interpretados na prática e intuitivos no sentido de sua obviedade sobre o que medem (Brown, 2009; Pascal, 1999).
RELACIONADOS COM OUTROS INDICADORES	Um indicador tende a mostrar apenas parte de um fenômeno e é melhor interpretado em complemento com outros indicadores (Brown, 2009).
PERMITEM COMPARAÇÕES EM ÂMBITO NACIONAL E INTERNACIONAL	O indicador deve fornecer informações quantitativas que possam ser comparadas com normas e objetivos específicos (Pascal, 2009). Além disso, sempre que for possível e apropriado, devem ser consistentes com outros utilizados em programas de indicadores internacionais para que possam ser comparáveis (Brown, 2009).
CAPACIDADE DE DESAGREGAÇÃO	Deve ser possível separá-los em subgrupos populacionais ou áreas particulares de interesse, como grupos étnicos ou regiões (Brown, 2009).
CONSISTENTES NO TEMPO	Sua utilidade está diretamente relacionada a sua capacidade de monitorar tendências ao longo do tempo, portanto, devem ser tão consistentes quanto for possível (Brown, 2009).
OPORTUNOS	Deve haver uma demora mínima entre a coleta de dados e o relatório para garantir que os indicadores informem dados atuais e não dados históricos (Brown, 2009).
VINCULADOS A PROBLEMAS POLÍTICOS	Refletem problemas importantes da maneira mais próxima possível (Brown, 2009).
RELEVÂNCIA NACIONAL	Servem para medir o progresso em direção às metas e objetivos estabelecidos nas políticas nacionais (Pascal, 2009).
INDICADORES QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS	Recomendável usar indicadores com medidas quantitativas principalmente, embora deva ser considerado o desenvolvimento de indicadores qualitativos de sucesso (Mosse e Sontheimer, 1996).

Nota. Elaboração baseada em Sánchez (2022).



Levando em consideração o que é descrito na tabela anterior — na análise de indicadores para monitorar o cumprimento da meta 4.2 dos ODS —, é preciso procurar que eles sejam válidos, ou seja, que meçam o que pretendem medir: confiáveis pela consistência de suas medidas ao longo do tempo. Também é relevante que sejam disponíveis para influenciar processos relevantes de tomada de decisões sobre os problemas apresentados pelos programas de atenção à primeira infância. Além disso, é muito importante para o tipo de programas que serão monitorados, que tenham uma boa relação custo-efetividade, tendo em vista que permitem gerar e observar dados suficientemente valiosos para justificar o investimento em seu desenvolvimento e coleta.

As características descritas dos indicadores são simplesmente um guia básico para

orientar a seleção potencial de indicadores, instrumentos ou medições para identificar não apenas o grau de cumprimento de metas, mas para informar sobre as diferentes dimensões que foram relacionadas com a prestação de serviços de educação e cuidado infantil inicial. Especificamente, os indicadores identificados são destacados para medir os recursos alocados, a cobertura e parcialmente os fatores associados à qualidade dos serviços. Além disso, foram orientados para medir certas capacidades que garantam sua continuidade e funcionamento, bem como outros aspectos relacionados à identificação de características familiares e dos efeitos potenciais dos programas mencionados. É necessário considerar as informações que precisam ser compiladas para a estimativa dos indicadores, cujas fontes estão brevemente descritas na Tabela 3.



**Tabela 3** *Informações necessárias para a construção de indicadores*

FONTE	DESCRIÇÃO
DADOS ADMINISTRATIVOS	Têm por base a informação disponível produzida pelos vários Sistemas de Informação de Gestão da Educação (EMIS, em inglês) utilizados pelos Ministérios da Educação para efeitos de gestão e planejamento. Eles geralmente medem matrículas, número de escolas ou creches, número de professores, etc. e geralmente são atualizados anualmente.
PESQUISAS DOMICILIARES	É uma fonte fundamental de dados sobre acesso, participação, conclusão, alfabetização e conquistas educacionais. As pesquisas diferem em termos de cobertura, frequência, objetivos e elaboração de questionários. Ao contrário dos dados administrativos, estes são coletados com menos frequência e por uma variedade de organizações e países.
AVALIAÇÕES PADRONIZADAS DE APRENDIZAGEM	São informações proporcionadas por avaliações nacionais elaboradas para medir resultados específicos de aprendizagem em uma determinada idade ou série que são considerados relevantes para a elaboração de políticas nacionais. Também são consideradas iniciativas internacionais — regionais ou globais — baseadas em uma estrutura comum acordada e seguem procedimentos similares para gerar dados comparáveis sobre os resultados da aprendizagem.
DADOS FINANCEIROS E DE DESPESAS	São informações sobre diferentes fontes de receitas e despesas, incluindo despesas públicas em educação. Incluem dados sobre construção e manutenção das escolas, salários de professores e despesas domésticas com educação, tais como suprimentos, transporte e outros custos.
CENSOS DEMOGRÁFICOS	É uma fonte fundamental para estimar tamanhos das populações-alvo (o número de pessoas por idade e sexo em um país). A UIS-Unesco utiliza estimativas de população da Divisão de População das Nações Unidas, que são baseadas em uma metodologia confiável e aceita internacionalmente.

*Nota.* Elaboração com base em Unesco-UIS (2021).



É importante mencionar que várias dessas fontes são de uso compartilhado e, frequentemente, procedem de exercícios de coleta de informações sob responsabilidade dos próprios países, cuja qualidade estatística pode ser heterogênea. Considerando o exposto, também cabe destacar que, em poucos casos, as informações obtidas vêm de exercícios implementados por organismos internacionais.

## INDICADORES IDENTIFICADOS

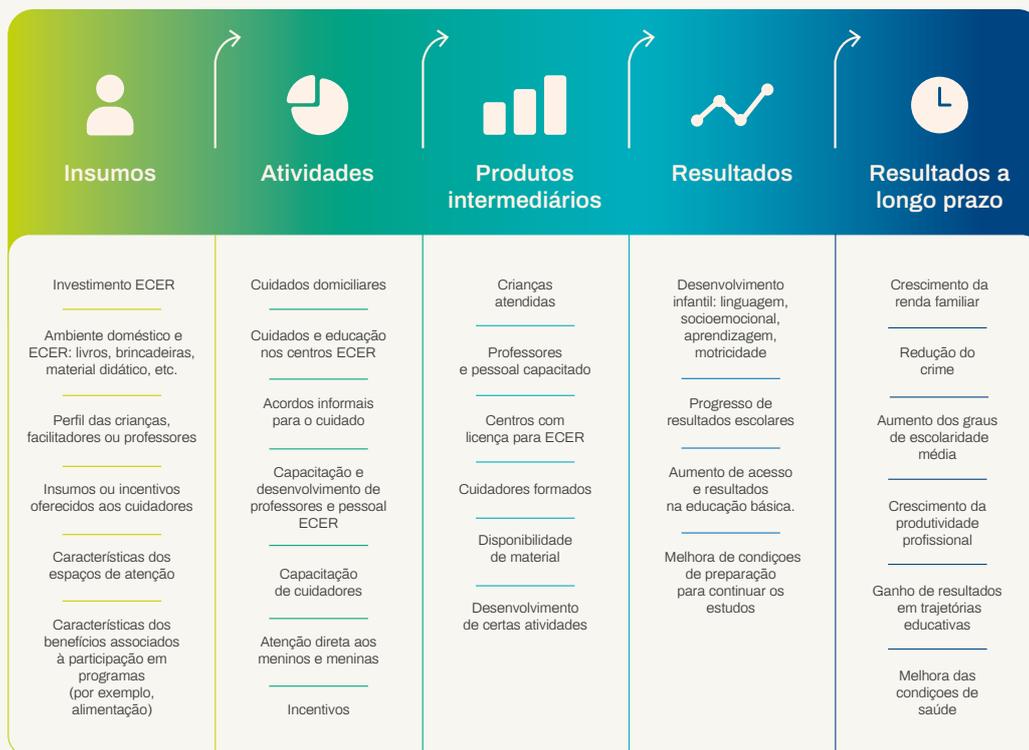
A revisão dos indicadores potenciais foi realizada com o objetivo de fornecer informações sobre qualquer processo de construção de sistemas de monitoramento regional que permitam avaliar periodicamente o cumprimento de acordos e tratados internacionais, em relação à meta 4.2 dos ODS. Embora este exercício tenha importantes restrições, em termos de comparabilidade, viabilidade e praticidade, ajuda a moldar processos potenciais e orientar decisões futuras para resolver o problema de medição da atenção a essa população.

Foram revistos diversos estudos qualitativos e quantitativos com foco na análise do comportamento de diferentes variáveis em função de um conjunto de fatores que

potencialmente determinaram avanços, progressos e retrocessos nos serviços de educação e atenção precoce. Para fins deste documento, a revisão desses estudos cobriu o período de 2019 a 2020.

Uma maneira de entender, sintetizar e associar as recentes evidências sobre o uso dos indicadores analisados neste estudo é através da representação de uma cadeia de resultados na qual se assume e se descreve a adoção de uma teoria de mudança que orienta os processos de concepção e implementação de programas de educação e atenção à primeira infância. Esta cadeia estabelece a lógica causal desde o início das intervenções, começando com os recursos disponíveis até o final, levando em conta os resultados a curto, médio e longo prazo. É estabelecida uma definição lógica e plausível de como uma sequência de insumos, atividades e produtos relacionados diretamente com a intervenção interage com o comportamento e define as vias para atingir os impactos.

A seguir, apresenta-se a cadeia que orientou a busca e a análise de indicadores, destacando os principais insumos utilizados em alguns programas, as atividades realizadas como resultado da concepção do programa escolhido, os produtos, as mudanças ou efeitos esperados, e os resul-



Nota. Elaboración con base en Gertler et. Al (2017).

tados previsíveis a curto, médio e longo prazo. (Gertler et al., 2017). A Figura 3 captura as principais características dos diferentes estágios da cadeia causal de um programa de atenção à primeira infância.

Como pode ser visto - em um caso considerado como uma média entre os programas identificados como serviços de educação e de atenção precoce na primeira infância - é possível monitorar mudanças e processos em cinco dimensões ou etapas. Como sugerido na Figura 3, são gerados vários fatores que podem ser medidos ou monitorados. Em conjunto, esses fatores fornecem informações suficientes sobre as características da população atendida, os programas implementados e os resultados obtidos.

Um aspecto a ser destacado com relação aos exercícios de monitoramento implementados na região é que nas avaliações mais recentes desses programas foi enfatizado

que prevalecem múltiplos desafios para construir melhores medições sobre os efeitos e os componentes desse tipo de programas. Por exemplo, nas características das ações de cuidado domiciliar, existe uma falta de consistência nas terminologias, definições e medições utilizadas nos estudos, o que possivelmente reflete uma grande variedade de modalidades e experiências nas atividades de cuidado infantil domiciliar, bem como variações nas regulamentações que determinam a forma como esse tipo de programas são implementados em diferentes países.

Isto significa que, apesar de haver modelos conceituais para elaborar processos de monitoramento e avaliação, as características dos programas sob análise - a consideração como educação não formal e não regulada, as variações nos regulamentos, custos e modalidades de implementação - determinaram que não foi possível alcançar, pelo menos de forma generalizada, esque-



mas de produção e uso de informações que permitissem uma análise comparativa entre os países da região. Esta condição constitui o principal desafio para o monitoramento na região, o que explica porque as medições até agora se concentraram apenas em uma das três dimensões da meta 4.2, principalmente a relacionada com o acesso, infelizmente limitando a análise do cumprimento das metas com relação à qualidade e à aquisição de habilidades e competências.

A ideia central que impulsionou o processo de identificação, a análise e a seleção de indicadores para este relatório foi a de oferecer evidências úteis e recentes aos tomadores de decisão, com base nas propriedades descritas, a fim de melhorar os processos de concepção e avaliação de iniciativas educacionais. Entretanto, uma característica fundamental para selecionar

um indicador de educação dentro da teoria da mudança por trás da criação dos ODS é que facilite a comparabilidade entre países, algo que se consegue através da elaboração adequada dos processos de coleta, sistematização e análise de estatísticas e dados de diferentes fontes, incluindo dados administrativos, pesquisas domiciliares, avaliações de aprendizagem padronizadas, dados financeiros e de gastos, bem como censos populacionais. (Unesco-UIS, 2021).

De acordo com os critérios de busca determinados, foram identificados indicadores usados atualmente por organizações internacionais, a fim de favorecer a comparabilidade entre países e sistemas. A Tabela 4 resume os resultados da pesquisa inicial, destacando o número de indicadores analisados e as organizações internacionais que os utilizaram.



**Tabela 4** Organismos internacionais e indicadores de primeira infância

ORGANISMOS	# INDICADORES
Organiz. para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)	6
Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef)	5
Unesco	
Banco Mundial (BM)	1
Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)	4
Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal)	3
Organização Mundial da Saúde (OMS)	12
Organização de Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI)	2
União Europeia (UE)	1
Banco Africano de Desenvolvimento (AFDB)	3
Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB)	5

Nota. Elaboração com base em Unesco-UIS (2021).



## NO CASO DOS INDICADORES UTILIZADOS PELA OCDE, É POSSÍVEL CLASSIFICÁ-LOS EM TRÊS CATEGORIAS: NA PRIMEIRA CATEGORIA, ESTÃO OS DESTINADOS A MEDIR OS RECURSOS E INSUMOS QUE OS PAÍSES ALOCAM PARA GARANTIR OS SERVIÇOS DE ATENÇÃO À PRIMEIRA INFÂNCIA.

No caso dos indicadores utilizados pela OCDE, é possível classificá-los em três categorias: na primeira categoria, estão os destinados a medir os recursos e insumos que os países alocam para garantir os serviços de atenção à primeira infância. Na segunda, os utilizados para medir a cobertura e o nível de atenção e, por último, os destinados a determinar a qualidade dos diferentes programas ou serviços de atenção.

Em termos de recursos e insumos, esta organização concentrou-se em medir os gastos públicos que os países destinam aos serviços de atenção à primeira infância, bem como os custos dos centros de cuidado infantil e os apoios governamentais para reduzi-los. Esta medição não está livre de restrições associadas à dificuldade de identificar uniformemente o tipo de programa que fará parte das ações de atenção à primeira infância, priorizando, em qualquer caso, as informações disponíveis sobre programas de educação pré-escolar, com informações limitadas sobre programas ou ações com financiamento privado, uma fonte relevante de recursos no caso de programas de atenção à primeira infância.

Com relação à segunda categoria, a OCDE mede o uso de serviços pela população de 0 a 2 anos, abrangendo também um dos desafios mais significativos na medição de lacunas de atenção: a definição de critérios uniformes de idade na região. Finalmente, com relação à medição da qualidade, a mesma organização procura

encontrar algumas características dos tipos de serviços oferecidos em cada país, particularmente se o centro de atenção dispuser de uma licença ou se forem atividades domiciliares, bem como a quantidade e a formação que os operadores de serviços receberam para fornecer serviços de educação e atenção precoce (OECD, 2020, 2021. OCDE, 2020, 2021c, 2021a, 2021b, 2022a, 2022b). Como é possível deduzir, a representação da informação no caso da OCDE - com um conjunto limitado de indicadores - é um esforço parcial para coletar informações relevantes a fim de vincular ações concretas dos governos membros da OCDE aos resultados potenciais. Entretanto, como pode ser inferido da interpretação da estrutura conceitual, são esforços iniciais para cumprir o maior número de critérios ou propriedades dos indicadores, como foi descrito em uma seção anterior.

No caso do Unicef, foram identificados indicadores que também podem ser classificados em três categorias gerais. Em primeiro lugar, as medições que ajudam a dimensionar o que acontece no ambiente doméstico em termos de cuidado infantil. Em segundo, aquelas que visam medir o grau de desenvolvimento educacional observado na primeira infância. Por último, identificamos as medições tradicionais de cobertura.

Com relação ao primeiro grupo, foram identificados indicadores que medem a realização das atividades de estimulação precoce nos domicílios e a presença de



supervisão inadequada, isto é, são priorizadas as condições contextuais, que podem responder a critérios específicos em relação às expectativas de atenção, ou seja, uma conceituação específica de atenção com base na formação dos cuidadores domiciliares.

Quanto ao desenvolvimento educacional, os indicadores identificados neste caso medem o grau de desenvolvimento em cinco domínios: alfabetização, aritmética, física, habilidades socioemocionais e aprendizagem (Unicef, n.d.). Esta classificação é uma modalidade complexa que procura identificar impactos significativos nas habilidades e conhecimentos que estão intimamente ligados à preparação para o ingresso na educação formal. Embora seja um objetivo desejável, tem um custo significativo em termos de viabilidade e praticidade. Finalmente, fazem referência a um indicador que mostra a cobertura educacional, isto é, a proporção da população-alvo de um programa de atenção à primeira infância que está atendida, o indicador mais básico se o objetivo for comparar países e regiões.

No que diz respeito à Unesco, são considerados diretamente os componentes relacionados à meta 4.2 dos ODS, que estabelecem que, até 2030, deve-se garantir que todos os meninos e meninas tenham um desenvolvimento integral na primeira infância, acesso a cuidados e à educação pré-escolar de qualidade para que estejam preparados para o ensino primário (fundamental I). Neste caso, está ligado a indicadores que medem o desenvolvimento integral na primeira infância (saúde, aprendizagem e bem-estar psicossocial), a cobertura na aprendizagem organizada e no ambiente doméstico (Quadro Global de indicadores para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e metas da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Resolução 68/261, 2015). Também se destaca a proposta de um sistema de indicadores para a primeira infância na região (Unesco, 2008). Este sistema composto de 55 indicadores diferentes, visa informar os tomadores de decisão sobre múltiplos aspectos, definin-

do nove dimensões: contexto demográfico, econômico, cultural, político, regulatório e familiar, além de captar a disponibilidade de insumos, processos, resultados e grau de cobertura e esforço institucional. Dos indicadores revisados, é, sem dúvida, o de maior complexidade e integração. Mas, apesar de identificar diferentes fontes regionais (por exemplo, CELADE ou Cepal) e organizações internacionais (BM, BID ou OMS), seu funcionamento e monitoramento é complexo devido à dificuldade de aplicar os critérios de praticidade, viabilidade estatística e oportunidade. Constituem um bom banco de indicadores, como um sistema, mas a multiplicidade de fontes e critérios de coleta torna sua operação complexa.

No caso do Banco Mundial, foi identificado um indicador diretamente relacionado com a provisão de serviços para a primeira infância, que inclui o número de anos de educação pré-escolar gratuita e obrigatória de acordo com os marcos legais dos países monitorados (The World Bank, n.d.). Mais uma vez, os critérios selecionados por esta organização mostram claramente a complexidade associada à implementação de processos de medição que se baseiam em padrões que não são uniformes. Neste caso, são as decisões normativas locais e a flexibilidade com que são adotadas as faixas etárias de acordo com as regulamentações nacionais existentes, sem levar em conta a comparabilidade.

No trabalho do Banco Interamericano de Desenvolvimento foi localizado um estudo qualitativo através do qual foi explorado o nível de desenvolvimento infantil em um grupo de países mediante uma série de dimensões inter-relacionadas, tais como a cognitiva, a linguagem e a comunicação, a socioemocional e a motora. (BID, 2014). Este exemplo ajuda a identificar algumas das medições que procuram monitorar os efeitos potenciais dos programas regionais de atenção à primeira infância, mas não está isenta a dificuldade de seguir alguns dos princípios descritos, entre os quais estão a viabilidade e a praticidade.

Pelo menos três tipos de indicadores que podem contribuir para o monitoramento da educação e da atenção precoce podem ser encontrados na Cepal: os gastos sociais, públicos e privados. Investe-se em programas considerados de atenção à primeira infância; à taxa de cobertura na educação pré-escolar; e à cobertura nos serviços de atendimento pré-natal (Cepal, n.d.). Mais uma vez, é possível observar que os processos de medição dependem da adoção de critérios que sacrificam a comparabilidade, neste caso, aqueles que mostram a definição do que constitui o atendimento pré-natal. É importante lembrar que outros estudos e modelos se referem a diversas medições realizadas pela Cepal, mas que, no entanto, ressaltam os indicadores diretamente relacionados ao funcionamento dos programas de atenção à primeira infância.

Por sua vez, os indicadores utilizados pela OMS referem-se especificamente às condições e cuidados de saúde de meninos e meninas na primeira infância, tais como a mortalidade neonatal, as práticas de amamentação, os cuidados pós-natal, as medições de proteção à maternidade, o registro civil e o desenvolvimento infantil - alfabetização, socioemocional, disciplina, etc. (OMS, 2022). São propostos indicadores que poderiam servir como medições de possíveis efeitos ou impactos dos programas ou, alternativamente, condições ou características das populações excluídas dos programas de atenção à primeira infância. No entanto, também apontam a dificuldade e complexidade de medir resultados ou efeitos de forma comparativa, quando confrontados com variações significativas entre países relativas às capacidades institucionais para gerar medições uniformes e confiáveis de qualquer uma dessas características em toda a população atendida.

Já a OEI destaca os indicadores incluídos no documento de trabalho interno **Miradas 2021 (OEI, s.f.)**, que considera duas medições. Em primeiro lugar, para estimar a cobertura (proporção da população-alvo que tem acesso a algum serviço) e, em segundo, para identificar as caracterís-

ticas dos facilitadores ou instrutores, neste caso, ter um diploma. Neste sentido, também mostram as restrições surgidas com relação às limitações para a realização de estudos comparáveis, já que é necessário definir critérios para identificar programas que atendam à população da primeira infância, bem como contar com informações locais para identificar o grau de escolaridade de responsáveis pelas atividades de ensino, acompanhamento e instrução.

A União Europeia mede a participação em programas de educação infantil para meninos e meninas entre quatro anos de idade e a idade de escolarização obrigatória. Mais uma vez, é utilizada uma definição de faixa etária que exclui várias intervenções precoces. No caso do Banco Africano de Desenvolvimento (AFDB, em suas siglas em inglês), são realizadas medições de aspectos relativos aos cuidados de saúde, como a prevalência da desnutrição (peso e altura) e o atraso no crescimento em crianças menores de cinco anos, ou seja, o foco está em medir as condições das populações-alvo. Finalmente, no caso do Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB, em suas siglas em inglês), o foco é medir os cuidados de saúde com quatro indicadores: prevalência no atraso do crescimento, prevalência de desnutrição (peso e altura) e mortalidade infantil. Também mede a participação de crianças abaixo da idade escolar obrigatória de ingresso no ensino primário (fundamental I) em atividades de aprendizagem organizada. O último caso fornece indicadores relacionados aos efeitos potenciais e às condições iniciais das trajetórias escolares. A Tabela 5 resume os exemplos de indicadores encontrados para este exercício e abre a oportunidade para futuras pesquisas desenvolverem uma metodologia razoavelmente comum e comparável que inclua variáveis transversais aplicáveis a diferentes países e regiões.

Com o objetivo de facilitar a comparação das diferentes medições identificadas neste exercício, os indicadores selecionados foram agrupados em cinco categorias, relacionadas com o objeto da medição.



**Tabla 5** Tipo de indicador y método de medición

TIPO DE INDICADOR	MÉTODO DE MEDIÇÃO
RECURSOS (R)	Identificação de gastos públicos e privados agregados em programas de educação e atenção precoce, medidos em per capita, em preços correntes, como porcentagem do PIB e como porcentagem da renda familiar líquida.
COBERTURA (C)	Taxa de participação ou matrícula em serviços de educação e atenção precoce.
QUALIDADE (D)	Ambiente doméstico, acesso a materiais, cuidados informais e desenvolvimento da primeira infância; tudo medido em porcentagem da população-alvo. Escalas para medir diferentes dimensões do desenvolvimento: cognição, linguagem, comunicação e aprendizagem.
INSTITUCIONAL (I)	Adoção de tratados, acordos, convênios e outras disposições nacionais ou internacionais. Também é medido o acesso às informações do serviço de registro civil.
OUTROS (O)	Cuidados com a saúde materna e infantil: amamentação, mortalidade, acesso a tratamento para febre ou à atenção sanitária. Atraso no crescimento infantil e prevalência de desnutrição. Medido por 1.000 nascidos vivos, ou como porcentagem da população-alvo.

Nota. Elaboração própria.

A Tabela 6 concentra os diferentes indicadores encontrados na revisão, apresentados de forma desagregada para que correspondam à cada organização internacional que os utiliza ou promove. Como se pode inferir destas informações, é possível identificar as múltiplas dimensões que poderiam ser utilizadas para identificar os efeitos das decisões quanto aos recursos alocados a programas para atender à primeira infância, processos ou mudanças preliminares esperadas e processos ou mudanças permanentes que resultem da

implementação dos programas. Também se identificam outras medições que poderiam ser consideradas como aspectos contextuais (por exemplo, regulamentos), mudanças que vão interagir com os componentes do programa ou condições que, embora não se espere que resultem da implementação desses programas, podem afetar o desenvolvimento ou implementação dos programas de atenção à primeira infância.



**Tabela 6** Organismos e tipos de indicadores.<sup>2</sup>



ORGANISMO	INDICADORES
OCDE	Gastos públicos com educação e atenção precoce (R). Cobertura em creches e pré-escolas (C). Cuidados informais de meninos e meninas (D). Apoio ao cuidado de crianças (R). Tipologia dos serviços de educação e atenção precoce (I). Qualidade dos serviços de educação e atenção precoce (D).
UNICEF	Ambiente doméstico - Estimulação precoce e cuidado reponsivo (I). Ambiente doméstico - Supervisão inadequada (I). Desenvolvimento: educação infantil (D).
UNESCO	4.2.1 Proporção de crianças de 24-59 meses cujo desenvolvimento é adequado em termos de saúde, aprendizagem e bem-estar psicossocial, por sexo (C). 4.2.2 Taxa de participação na aprendizagem organizada (um ano antes da idade de escolaridade obrigatória), desagregada por sexo (C). 4.2.3 Porcentagem de crianças menores de cinco anos que vivenciam ambientes de aprendizagem domiciliar positivos e estimulantes (D). 4.2.4 Taxa bruta de matrícula na educação infantil etapa (a) pré-escolar e (b) desenvolvimento educacional na primeira infância (C). 4.2.5 Número de anos de (a) educação pré-escolar gratuita e (b) obrigatória garantida no marco legal (I). Sistema de 55 indicadores nas 9 dimensões referidas (O).
BANCO MUNDIAL	Número de anos de educação pré-escolar gratuita (D). Obrigatoriedade garantida pelos marcos legais (I).
BID	Dimensão Cognitiva (D). Dimensão de Linguagem e Comunicação (D). Dimensão Socioemocional (D). Dimensão Motora (D).
CEPAL	Gastos sociais públicos e privados (metodologia SOCX), em moeda nacional (R). Taxa bruta de matrículas no nível pré-escolar(C). Cobertura de atendimento pré-natal (pelo menos quatro consultas) (D).

<sup>2</sup>.....En relación con las fuentes de información; los indicadores y mediciones de la OCDE provienen en su mayor parte de proyectos e instrumentos desarrollados por la propia institución. Entre estos, el *Social Expenditure Database (SOCX)*, *OECD Education at a Glance*, *la European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC)*, *OECD tax and benefit model*, *OECD Babies and Bosses*, *OECD Starting Strong*; y *OECD Education database*. En el caso de Unicef, se construyen principalmente con información de encuestas de hogares e incluso la fuente de la información provista por el Banco Mundial proviene de Unicef. La información del BID responde al proyecto PRIDI descrito anteriormente, en tanto que la Cepal nutre su información a través de estimaciones propias (gasto), de la Unesco y de la OMS. La OMS construye sus indicadores con información institucional de los países y encuestas de hogares. Finalmente, la construcción de indicadores de la Unesco está basada en encuestas de hogares e igualmente información oficial e institucional de los países. La Unión Europea obtiene la información a través de Eurostat, mientras que la AFDB y la ADB se apoyan en la información proporcionada por la Organización de las Naciones Unidas y su *United Nations Global Sustainable Development Goals (SDG) Indicators Database*.



**Tabela 6** Organismos e tipos de indicadores.<sup>2</sup>

ORGANISMO	INDICADORES
OMS	Taxa de mortalidade neonatal (D).
	Código Internacional de Comercialização de Substitutos do Leite Materno.
	Início precoce do aleitamento materno (D).
	Cuidado pós-natal para o recém-nascido (O).
	Taxa de mortalidade infantil pós-neonatal (D).
	Convenção sobre a Proteção à Maternidade (O).
	Aleitamento materno exclusivo (D).
	Busca de cuidados para a febre (O).
	Mortalidade infantil (1-4 anos) (D).
	Disciplina positiva (1-4 anos).
	Desenvolvimento adequado (O).
CRVS: registro de nascimento (I).	
UE	Participação na educação infantil por sexo (C).
AFDB	Prevalência de desnutrição, por peso (D).
	Prevalência de desnutrição, por altura (D).
	Prevalência de atraso no crescimento em crianças com menos de 5 anos (D).
ADB	Prevalência de atraso no crescimento em crianças com menos de 5 anos (D).
	Prevalência de desnutrição, por peso (D).
	Prevalência de desnutrição, por altura (D).
	Mortalidade infantil (1-4 anos) (D).
	Participação na aprendizagem organizada (C).
<p>(R) = Indicador ou instrumento associado à medição dos recursos alocados.</p> <p>(C) = Indicador ou instrumento associado à medição do nível de cobertura ou atenção.</p> <p>(D) = Indicador ou instrumento associado à medição das condições de qualidade.</p> <p>(I) = Indicador ou instrumento associado à medição de contextos ou condições institucionais.</p> <p>(O) = Outros tipos de medições ou instrumentos.</p>	

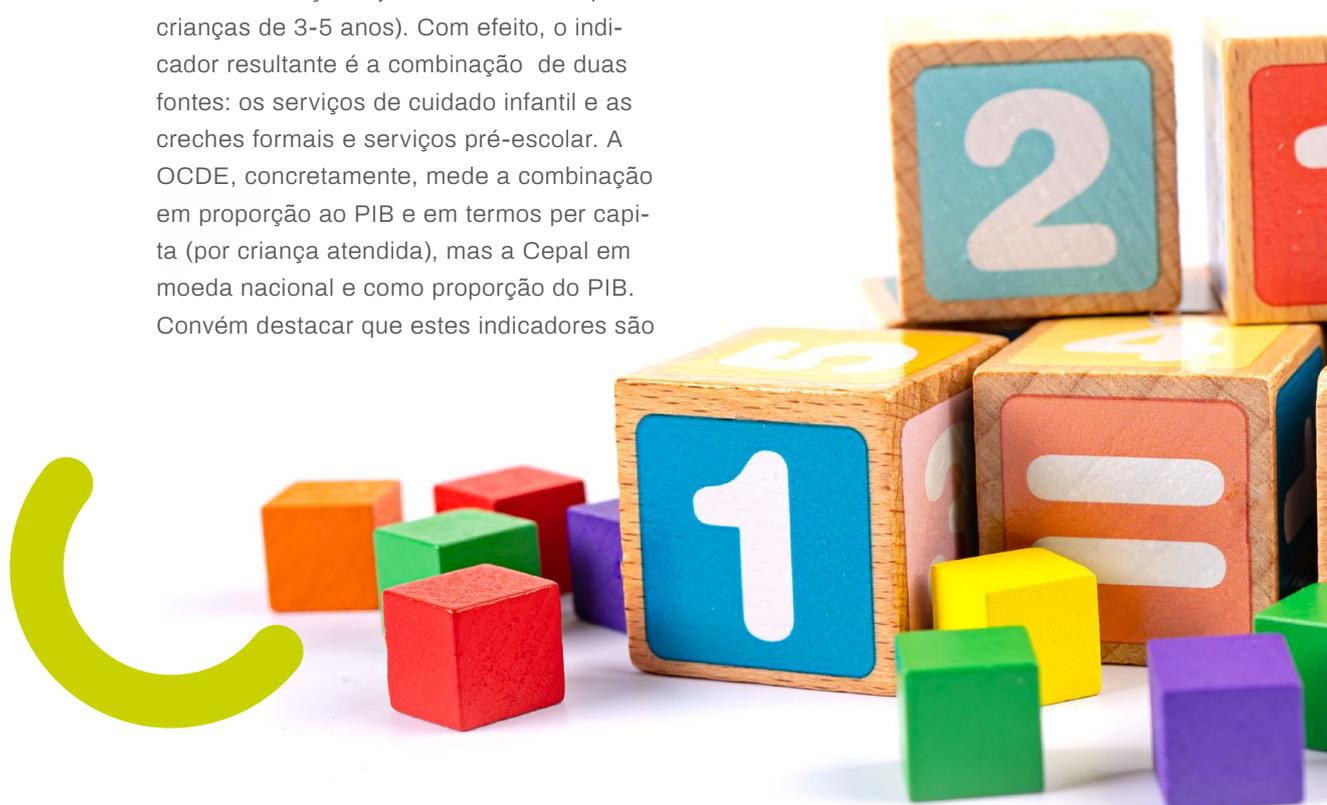
Nota. Elaboração própria.

A tabela anterior descreve as diferentes orientações que prevalecem não apenas na elaboração de programas, mas também no monitoramento dos resultados esperados. Estas variações provavelmente podem ser explicadas pela coexistência de diferentes teorias de mudança que guiam as intervenções e programas que cada organização implementa na área de atenção à primeira infância. Com a intenção de descrever as informações potenciais geradas por cada um desses indicadores, algumas das medições referidas na tabela são descritas com mais detalhes a seguir, enfatizando as diferenças nas características dos indicadores discriminados, uma vez agrupados nas cinco categorias já assinaladas.

### Medição de recursos

Nesta categoria, as metodologias para medir os gastos com educação e atenção à primeira infância utilizadas tanto pela OCDE quanto pela Cepal são semelhantes. O orçamento para educação e atenção à primeira infância cobre todos os gastos públicos (diretos e/ou em espécie, tais como infraestrutura, materiais etc.) destinados a cuidados (0-2 anos) e serviços de educação infantil (incluindo creches, centros de cuidado e educação e jardins de infância para crianças de 3-5 anos). Com efeito, o indicador resultante é a combinação de duas fontes: os serviços de cuidado infantil e as creches formais e serviços pré-escolar. A OCDE, concretamente, mede a combinação em proporção ao PIB e em termos per capita (por criança atendida), mas a Cepal em moeda nacional e como proporção do PIB. Convém destacar que estes indicadores são

derivados do *Social Expenditure Database* (SOCX), que fornece estatísticas confiáveis e comparáveis internacionalmente sobre gastos sociais públicos e privados (obrigatórios e voluntários) em nível de programa, assim como indicadores de gastos sociais líquidos. É considerada uma ferramenta única para monitorar as tendências do gasto social agregado e analisar as mudanças em sua composição. É importante ressaltar que a OCDE também calcula os custos líquidos dos cuidados infantis (ou o custo dos cuidados infantis em um centro), entendidos como a diferença na “renda familiar líquida” entre uma família que utiliza serviços de cuidados infantis em um centro e uma família idêntica que não os utiliza. A renda familiar líquida é a soma da renda familiar bruta e os benefícios em dinheiro menos o imposto de renda e as contribuições previdenciárias pagas pelos trabalhadores. A metodologia utilizada leva em conta as taxas brutas de cuidado infantil, os apoios específicos para o cuidado das crianças e a interação entre as políticas específicas de cuidado infantil e quaisquer outras políticas fiscais e benefícios.





## Medição de cobertura

No caso das medições de cobertura, o objetivo é obter informações sobre o uso dos serviços analisados nos países. Por exemplo, a OCDE utiliza medições separadas para saber a participação de crianças muito pequenas (0-2 anos) e de crianças um pouco mais velhas (3-5 anos), o que resulta em uma série de medições para análise: taxa de matrícula de crianças de 0-2 anos nos serviços de educação e cuidados na primeira infância, em porcentagem; taxa de participação de crianças de 0-2 anos por nível de renda e escolaridade materna; média de horas semanais habituais nestes serviços para a primeira infância de 0-2 anos; e taxas de matrícula em educação e cuidados da primeira infância e ensino fundamental I para crianças de 3 a 5 anos. Por sua vez, o Unicef calcula a cobertura dos serviços principalmente através da porcentagem de crianças entre 36-59 meses de idade que frequentam um programa de educação infantil. A Cepal realiza o cálculo através da taxa bruta da educação infantil e a Unesco, com base na cobertura de serviços através da taxa de participação na aprendizagem organizada e da taxa bruta de matrículas na educação infantil. Já a OEI mede a proporção de crianças de 0 a 2 anos e de 3 anos à idade que iniciam a escolaridade. A União Europeia e a ADB, por sua vez, medem a proporção de crianças entre os quatro anos e a idade de início da escolaridade obrigatória que frequentaram a educação infantil.

## Medição de qualidade

Quanto à qualidade da prestação dos serviços de cuidados infantis, uma variável relativamente mais complexa, a revisão realizada permite estabelecer a diferença entre cuidados domiciliares e cuidados em centros de atenção com ou sem licença para prestarem o serviço. Neste sentido, a OCDE calcula os cuidados informais, entendidos como cuidados não remunerados prestados por avós ou outros parentes, amigos ou vizinhos, através da proporção de crianças que utilizaram os cuidados informais durante uma semana típica, por faixa etária (0-2 anos, 3-5 anos e 6-12 anos) e por nível de renda disponível equivalente. É medido o tempo médio semanal das pessoas que dedicam, pelo menos, uma hora durante uma semana típica ao cuidado infantil, por faixa etária. A OCDE também classifica os tipos de serviço de educação e atenção precoce de acordo com o lugar onde são prestados: em um centro com ou sem licença ou em casa e, finalmente, avalia a qualidade dos serviços prestados pelo número de crianças atendidas pelos funcionários (professores e pessoal administrativo) e a formação exigida para tal pessoal. Por sua vez, o Unicef procura quantificar o ambiente em que as crianças se desenvolvem com a porcentagem daquelas entre 36 e 59 meses de idade com as quais um adulto interagiu em quatro ou mais das seguintes atividades para promover a aprendizagem e a preparação escolar nos últimos três dias:

- 
- ✓ Ler livros.
  - ✓ Contar-lhe histórias.
  - ✓ Cantar músicas.
  - ✓ Sair de casa com a criança.
  - ✓ Brincar.
  - ✓ Passar tempo com a criança nomeando, contando ou desenhando coisas.
- 





Da mesma forma, mede a porcentagem de crianças de 0-59 meses que foram deixadas sozinhas ou aos cuidados de outra criança com menos de dez anos por mais de uma hora, pelo menos uma vez na última semana (por sexo e quintil de riqueza), bem como a porcentagem de crianças de 0-59 meses que têm materiais de aprendizagem em casa (livros e brinquedos, por quintil de riqueza).

Além disso, através do Projeto Regional de Indicadores de Desenvolvimento Infantil (PRIDI), o BID visa gerar um programa regional para a coleta e utilização de dados e indicadores comparáveis de resultados sobre o desenvolvimento infantil. Por meio do uso de um instrumento de observação chamado Escala Engle de Desenvolvimento Infantil, os indicadores elaborados têm o objetivo de medir os avanços em quatro domínios inter-relacionados: cognitivo, linguagem e comunicação, socioemocional e motor. Os primeiros resultados foram publicados em 2015, e a amostra incluiu a Costa Rica, a Nicarágua, o Paraguai e o Peru.

A OMS, por outro lado, foca na medição da qualidade dos serviços, observando a proporção percentual de crianças entre 36 e 59 meses de idade cujo desenvolvimento é adequado em pelo menos três dos seguintes domínios: alfabetização e aritmética, desenvolvimento físico, desenvolvimento socioemocional e aprendizagem. É importante incluir a medição relacionada à disciplina positiva recebida pelas crianças, que se refere à porcentagem de crianças de 1-4 anos de idade que estiveram sob disciplina não violenta no último mês, incluindo::

- 
- ✓ Explicar por que um comportamento está errado.
  - ✓ Retirar privilégios ou não permitir que a criança saia de casa.
  - ✓ Dar à criança outra coisa para fazer.
- 

A Unesco tem indicadores que registram a proporção de crianças de 24-59 meses cujo desenvolvimento é adequado em termos de saúde, aprendizagem e bem-estar psicossocial, assim como a porcentagem de crianças menores de cinco anos que vivenciam ambientes de aprendizagem positivos e estimulantes em casa. Por sua vez, a OEI - adotando um critério de qualidade com base nas características dos insumos - calcula a proporção de educadores com nível de formação equivalente ao nível CINE 5 ou mais que atendem às populações dos serviços de educação classificados como CINE 0.



## Representação das condições institucionais

Quanto aos indicadores institucionais sobre a prestação de serviços de educação e atenção precoce, o Banco Mundial mede o número de anos de educação pré-escolar gratuita e obrigatória segundo os marcos legais dos países. A OMS determina se os países adotam uma série de códigos e recomendações estabelecidas em acordos internacionais, tais como o código internacional para substitutos do leite materno e a proteção à maternidade estabelecido na Convenção 183. De forma similar, calcula a proporção de crianças menores de cinco anos cujo nascimento foi registrado por uma autoridade civil, enquanto a Unesco foca no número de anos de educação pré-escolar gratuita e obrigatória garantida nos marcos legais.



ENTRE OUTROS INDICADORES UTILIZADOS PARA CALCULAR AS CARACTERÍSTICAS DOS BENEFICIÁRIOS E DOS PROGRAMAS DE ATENÇÃO À PRIMEIRA INFÂNCIA, DESTACAM-SE OS USADOS PELA OMS, QUE MONITORAM DIFERENTES VARIÁVEIS LIGADAS ÀS CONDIÇÕES DE SAÚDE DE RECÉM-NASCIDOS E DAS MÃES.

## Outras medições

Entre outros indicadores utilizados para calcular as características dos beneficiários e dos programas de atenção à primeira infância, destacam-se os usados pela OMS que monitoram diferentes variáveis ligadas às condições de saúde de recém-nascidos e das mães. Neste sentido, esta organização monitora indicadores como a taxa de mortalidade neonatal (0 a 27 dias) por 1.000 nascidos vivos; a proporção dos lactantes que foram amamentados na primeira hora de vida; a porcentagem de recém-nascidos que têm contato pós-natal com um prestador de saúde nos primeiros dois dias após o nascimento; a taxa de mortalidade infantil pós-neonatal (1 a 11 meses) por 1.000 nascidos vivos; a porcentagem de lactantes de 0 a 5 meses que são exclusivamente amamentados; a porcentagem de crianças menores de cinco anos com febre para as quais foi solicitado aconselhamento ou tratamento a um estabelecimento ou prestador de saúde; e a taxa de mortalidade de crianças de 1 a 4 anos também por 1.000 crianças de um ano de idade. Os exemplos de indicadores citados estão focados principalmente nas práticas parentais e no conhecimento dos cuidadores sobre as condições de risco das crianças. Indicadores como estes permitiriam analisar os efeitos potenciais das atividades de capacitação para pais, mães ou cuidadores.

Por outro lado, a AFDB e a ADB, alinhada com os ODS, mediram a porcentagem de crianças menores de cinco anos com problemas de desnutrição por peso e altura. A ADB também computa a porcentagem de crianças com menos de cinco anos com atraso no crescimento, a taxa de mortalidade infantil e a proporção de crianças com um ano abaixo da idade oficial de ingresso no ensino primário (fundamental I) que participaram de atividades de aprendizagem organizada. Estes indicadores também são exemplos de medições potenciais que contribuiriam para estimar os efeitos como resultado da implementação de programas de atenção à primeira infância.



A Tabela 7 resume as principais variações ao comparar os diferentes indicadores agrupados nas cinco dimensões de medição mencionadas. Observam-se imediatamente as diferenças, tanto nos objetivos de cada indicador quanto nos métodos de estimativa, particularmente as variações no tipo de informação utilizada e, conseqüentemente, nos métodos de cálculo.

Como se pode deduzir desta tabela, as possibilidades de contar com indicadores comparáveis e financeiramente viáveis são diluídas pelas diferenças significativas nos

critérios que orientaram o desenho dos diferentes indicadores encontrados. Este aspecto é de particular relevância para o desenvolvimento de atividades de monitoramento que visam medições eficientes, estáveis e comparáveis. Entretanto, deve-se reconhecer que a variação observada também é uma oportunidade para explorar a medição de diferentes dimensões. Esta oportunidade vai em sentido oposto ao interesse em gerar comparações para destacar os pontos em comum relacionados com o cumprimento da meta 4.2 dos ODS.



**Tabela 7** Tipo de indicador e variações na medição



DIMENSÃO	PRINCIPAIS VARIAÇÕES ENTRE ORGANIZAÇÕES
RECURSOS (R)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alocação de recursos desagregados por faixa etária.</li> <li>Gasto como proporção do PIB ou per capita.</li> <li>Estimativa dos gastos domiciliares em comparação com os gastos do governo.</li> </ul>
COBERTURA (C)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desagregação por faixa etária.</li> <li>Características (tempo) das opções de atenção.</li> <li>Taxas de matrícula.</li> <li>Variações nos níveis educacionais (educação infantil e primeiro ano ensino primário/fundamental).</li> <li>Considerações sobre a idade de frequência obrigatória.</li> </ul>
QUALIDADE (D)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desagregação das intervenções domiciliares em comparação com aquelas organizadas em centros de formação (cuidado informal/cuidado formal).</li> <li>Desagregação por faixa etária.</li> <li>Desagregação por faixa de renda.</li> <li>Tempo de atenção.</li> <li>Tamanho do grupo e formação de cuidadores.</li> <li>Intensidade e características das interações com os meninos e as meninas.</li> <li>Medições de desenvolvimento infantil.</li> <li>Medições de avanços cognitivos.</li> <li>Medições das condições de saúde, bem-estar e aprendizagem.</li> <li>Medições do perfil da pessoal que atende às crianças (desempenho acadêmico).</li> </ul>
INSTITUCIONAL (I)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Variações nas condições de gratuidade e obrigatoriedade</li> <li>Registro de nascimento e outras estatísticas de vitalidade.</li> </ul>
OUTROS (O)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Condições iniciais dos meninos e meninas (saúde).</li> <li>Taxas de mortalidade, desnutrição e desenvolvimento físico.</li> <li>Prevalência da amamentação.</li> <li>Acesso aos serviços de saúde.</li> </ul>

Nota. Elaboração própria.



## Temporalidade, representatividade e disponibilidade de informações

Outro aspecto a considerar na análise dos diferentes métodos estabelecidos para monitorar os resultados e características dos programas de atenção à primeira infância é a temporalidade das informações coletadas e sua representatividade. Para fins de utilização e monitoramento dos indicadores, é importante conhecer o tamanho da amostra e a temporalidade dos dados para poder dimensionar a disponibilidade dos dados e explorar sua comparabilidade e evolução ao longo do tempo.

Como esperado, existem diferenças importantes entre os indicadores e as organizações. No caso dos indicadores utilizados pela OCDE, geralmente, abrangem todos os 34 países-membros, incluindo, em alguns casos, informações de países de outras regiões e grupos. É importante destacar que este tipo de exercício é viável porque os Estados-Membros assumem a obrigação de fornecer informações confiáveis para a realização destes estudos, ou porque alguns destes indicadores são estimados com base em critérios uniformes, particularmente em termos de investimento e gastos públicos.

No caso de medições de gastos e cobertura, as informações abrangem o período de 1980 a 2019. Os demais indicadores da OCDE - devido à complexidade da metodologia implementada - respondem frequentemente a um ano específico, pois são medições transversais, por exemplo, para o ano 2016, a elaboração da tipologia dos serviços de educação e atenção precoce.

Não obstante, os indicadores do Unicef que visam avaliar o ambiente doméstico e o desenvolvimento da primeira infância são para uma amostra de mais de 50 países e abrangem um período relativamente recente, de 2013 a 2020. Esta disponibilidade de dados permite que os indicadores sejam monitorados de forma anual ou plurianual.

No caso de alguns dos indicadores utilizados pelo Banco Mundial - em particular,

o relativo ao número de anos de educação pré-escolar gratuita e obrigatória de acordo com os marcos legais nacionais - é para a maioria dos países em todas as regiões do mundo, mas somente para o período 2010-2021.

No que se refere ao PRID do BID, foram obtidos dados qualitativos apenas de quatro países (Costa Rica, Nicarágua, Paraguai e Peru), e os resultados foram publicados em 2015. Por sua vez, a Cepal publica dados para os países da América Latina e do Caribe que, em termos de gastos, só incluem informações disponíveis de 10 países para o período 2008-2019 e, em relação à cobertura, de 30 países da região para o período 1990-2017.

Os dados da OMS abrangem todos os países-membros por definição, mas dependem da disponibilidade e das informações obtidas. Em termos de atenção precoce, a amostra desta organização varia entre 80 e 195 países, dependendo do indicador selecionado, para o período de 2016 a 2020, segundo o indicador apresentado. Finalmente, aqueles relacionados com o cumprimento do ODS 4.2 da Unesco, são para todos os países de todas as regiões do mundo e se referem ao período de 2010 a 2020, mas com importantes restrições quanto à validade e disponibilidade de informações suficientes sobre a qualidade e a aquisição de habilidades entre as meninas e os meninos. No caso do sistema regional de indicadores sugerido (Unesco, 2008), as informações são provenientes, principalmente, dos sistemas estatísticos nacionais, com alguns indicadores obtidos de organismos regionais ou internacionais. Os outros indicadores (UE, AFDB, ADB) compreendem períodos muito variados, que, em alguns casos, vão de 1975 a 2020 e em outros de 2013 a 2020, em função da disponibilidade de informações nacionais.

As grandes diferenças em relação à temporalidade e representatividade observadas entre organizações e indicadores são um bom exemplo dos desafios enfrentados tanto na concepção quanto na operação

de sistemas de monitoramento e avaliação. Do mesmo modo, ajudam a entender as principais limitações enfrentadas pelos tomadores de decisão na hora de impulsionar o uso de indicadores na área de atenção à primeira infância. Esta revisão confirma a complexidade de estabelecer um sistema de indicadores que inclua uma análise comparativa entre países. Portanto, é recomendável concentrar-se em um número reduzido de indicadores, especialmente os de menor complexidade, como os que medem a cobertura e a atenção.

Com base nas constatações derivadas do exercício de comparação de indicadores, é possível identificar três tipos de medições, que variam em complexidade no que se refere à comparabilidade, temporalidade e custos de informação. Em primeiro lugar, estão os indicadores de baixa complexidade, que são acessíveis e fáceis de medir; permitindo seu monitoramento anual, sem a

necessidade de coleta de informações específicas, ou seja, são indicadores viáveis e apropriados, mas seu uso pode resultar em um custo em termos do tipo de características e da profundidade das informações analisadas. Nesta categoria, estão as medições de cobertura, ou outras medições básicas de insumos ou componentes de programas para atender à primeira infância, tais como os relacionados ao gasto público em educação e serviços de atenção precoce, ou aqueles que medem o número de professores ou funcionários responsáveis por implementar estes programas. Nesta categoria também se incluem variáveis institucionais que avaliam a adoção de acordos ou convênios internacionais, bem como aquelas relacionadas com aspectos específicos sobre o acesso aos cuidados de saúde, tais como a mortalidade e o acesso a serviços de registro civil. As informações para tais indicadores resultam acessíveis, já que provêm dos registros administrativos e das normas dos países e são atualizadas anualmente, o que aumenta a probabilidade de contar com medições comparáveis, representativas, que abrangem períodos longos e, além disso, têm um custo menor.

Em segundo lugar, estão os indicadores considerados de complexidade média. Esta categoria inclui aqueles que são desenvolvidos com informações de pesquisas domiciliares que costumam ser publicadas de forma plurianual, por exemplo, a cada cinco anos. Destacam-se aqueles que medem percepções da qualidade dos serviços, especificamente os que procuram avaliar o ambiente doméstico, o acesso a materiais ou serviços ou o financiamento privado para atividades de educação voltadas para a primeira infância. Neste caso, identificamos indicadores cuja coleta e interpretação está longe de cumprir uma maior proporção das três propriedades descritas, pois provavelmente se concentram em efeitos ou condições relevantes, mas com limitações significativas em relação à viabilidade, custo e continuidade nos processos de coleta e interpretação, o que afetará sua comparabilidade, representatividade e eficiência.



Em uma terceira categoria estão os de alta complexidade. Esta classificação inclui aqueles que medem a qualidade do serviço, o que requer o desenvolvimento de metodologias qualitativas ou quantitativas mais complexas, assim como a implementação de processos de coleta específicos. Um exemplo claro disso são as medições do BID de 2015, em quatro dimensões do desenvolvimento infantil: a socioafetividade, a linguagem, a cognição e a motricidade. Embora sejam medições desejáveis, sua comparabilidade é limitada pelas limitações orçamentárias e técnicas observadas em vários países da região. Como esta última categoria envolve investimentos signifi-

cativos, são uma opção limitada para a maioria das organizações, além de serem difíceis de serem coletadas periodicamente. Infelizmente, os indicadores que permitiriam validar ou monitorar os avanços em, pelo menos, dois dos componentes incluídos na meta 4.2 se enquadram nesta categoria. Para obter informações que facilitariam a avaliação do progresso em matéria de qualidade ou de desenvolvimento de habilidades ou condições entre os meninos e as meninas, seria necessário implementar processos de coleta de dados mais sofisticados e custosos de coleta de informação.



**Tabela 8** Classificações de indicadores por grau de complexidade



COMPLEXIDADE	CARACTERÍSTICAS
ALTA	<ul style="list-style-type: none"><li>• Medições de resultados em aprendizagens.</li><li>• Focalizadas/amostras.</li><li>• Normalmente amostras, não são feitas anualmente.</li><li>• Informação abundante, não representativa nem frequente.</li></ul>
MÉDIA	<ul style="list-style-type: none"><li>• Percepções.</li><li>• Amostras.</li><li>• Frequentes, mas menos profundas.</li><li>• Medições simples.</li></ul>
BAIXA	<ul style="list-style-type: none"><li>• Geralmente baseadas em registros administrativos.</li><li>• Periódicas.</li><li>• População, não amostras.</li><li>• Pouca profundidade.</li><li>• Dados insuficientes.</li></ul>

Nota. Elaboração própria.



# 4



Qual é o grau  
de cumprimento  
da meta 4.2  
na região?



## O PANORAMA REGIONAL

Apesar das limitações técnicas, burocráticas e políticas enfrentadas ao monitorar e avaliar os programas de atenção à primeira infância, é possível encontrar diferentes esforços de análise das condições dos países da região em relação ao cumprimento da meta 4.2 dos ODS.

Entretanto, esses esforços refletem as várias barreiras que afetaram a tarefa de medir e monitorar os resultados. Em particular, é muito evidente a limitada comparabilidade e representatividade das análises realizadas devido à falta de informações ou as suas características. Previsivelmente, estas condições tornam mais difícil a utilização das evidências geradas nos processos de tomada de decisão, o que, em princípio, contrariaria alguns dos supostos da teoria da mudança ou vias de uso do modelo que sustenta os ODS. Mesmo com estas restrições, as medições disponíveis geram estimativas úteis para fornecer informações básicas e de razoável qualidade sobre o avanço na atenção à primeira infância na Ibero-América.

Esta seção descreve e analisa três medições diferentes, apresentadas em estudos e relatórios encomendados ou realizados pelos responsáveis de diferentes organizações internacionais. Estas análises têm o objetivo específico de representar as condições observadas na Ibero-América com relação ao cumprimento da meta 4.2.

Ao analisar os resultados derivados destes exercícios de medição e monitoramento, três condições devem ser levadas em consideração. Quanto à primeira, geralmente prevalece a utilização de fontes comuns de dados e informações, mas com critérios diferentes para fornecer ou selecionar intervalos de informação devido à falta de séries temporais completas para determinados períodos de interesse. Mas, devido a suas

características, alguns indicadores exigem a coleta de informações específicas. A maioria dos exercícios realizados vem da análise secundária de bancos de dados ou informações dos próprios sistemas de educação, ou de informações obtidas a partir de pesquisas domiciliares. Em apenas um dos três casos aqui apresentados foram coletadas informações específicas com o fim de estimar o indicador correspondente. A segunda condição a considerar é que se observa a falta de informações de forma proporcional à complexidade da medição requerida. Embora previsível, este aspecto torna-se perceptível ao considerar indicadores que medem tanto os aspectos de qualidade dos programas para a primeira infância quanto seus resultados ou efeitos esperados. O terceiro aspecto a considerar é que a seleção de medições ou indicadores muitas vezes corresponde a decisões técnicas, ou seja, os indicadores e períodos determinados nos estudos referidos são frequentemente definidos, não devido a demandas potenciais específicas de informação prioritária para a tomada de decisões, mas sim ao tipo e às características das informações disponíveis. Os três casos utilizados nesta seção demonstram alguns dos desafios mencionados nas seções anteriores.

Assim como observado no desempenho dos sistemas de educação de outros níveis e subsistemas, no caso da educação e atenção à primeira infância existem lacunas significativas dentro e entre países, um agrupamento de países por desempenho (com a América Central com os resultados mais baixos), e, em geral, carências importantes em termos de pontualidade e disponibilidade de informações que permitiriam identificar os avanços e desafios no cumprimento das metas de atenção à primeira infância.

A fim de realizar uma análise comparativa das diferentes ações de monitoramento implementadas com respeito ao cumprimento da meta 4.2, em primeiro lugar, são apresentadas as informações geradas pelo Instituto de Estatística da Unesco, agrupadas em cinco indicadores (globais e

temáticos). Em segundo lugar, as medições propostas e realizadas pela Organização de Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI), que foram desenhadas para monitorar o grau de cumprimento das metas educacionais, uma ação que tem sido realizada desde 2010. Finalmente, apresentamos medições elaboradas como parte de um exercício de análise que fundamentou diferentes conclusões que figuram em um relatório regional sobre o progresso do cumprimento das metas estabelecidas para os ODS na América Latina, realizado pela Unesco, pela Cepal e pelo Unicef (2022).

## UIS

As informações geradas pelo Instituto de Estatística da Unesco podem ser consideradas a principal referência em termos de insumos necessários para realizar análises comparativas sobre o desempenho e avanços dos sistemas educacionais em todo o mundo. De fato, é importante ressaltar que este instituto é a principal referência para a definição técnica dos instrumentos utilizados para monitorar e analisar o desempenho dos programas, ações e intervenções em diferentes países para cumprir os ODS.

Na tabela 9, apresentam-se as informações disponíveis para o **indicador 4.2.1, que mede a “proporção de crianças menores de cinco anos cujo desenvolvimento é adequado em termos de saúde, aprendizagem e bem-estar psicossocial”**. Como se pode observar, este indicador é um dos mais complexos dentre os destinados a avaliar o grau de cumprimento da meta 4.2, já que registra os efeitos sobre o desenvolvimento da população de primeira infância em três dimensões. Associada à complexidade deste indicador, a tabela mostra que faltam informações suficientes na maioria dos países analisados e para o período monitorado. Desta forma, há apenas 8 observações dentre as 242 possíveis, ou seja, apenas 3% das informações que seriam necessárias para uma análise comparativa em um período de 11 anos neste indicador.



**Tabela 9** Proporção de meninos e meninas menores de cinco anos com desenvolvimento adequado em termos de saúde, aprendizagem e bem-estar psicossocial (indicador 4.2.1)

PAÍS	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Andorra	n.d.										
Argentina	85,4	n.d.									
Bolívia	n.d.										
Brasil	n.d.										
Chile	n.d.										
Colômbia	n.d.										
Costa Rica	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	85,5	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Cuba	n.d.	94,7	n.d.	n.d.	n.d.						
Equador	n.d.										
El Salvador	n.d.	n.d.	81,0	n.d.							
Espanha	n.d.										
Guatemala	n.d.										
Honduras	65,1	n.d.									
México	n.d.	80,1	n.d.	n.d.	n.d.						
Nicarágua	n.d.										
Panamá	n.d.	80,2	n.d.	81,9	n.d.						
Paraguai	n.d.										
Peru	n.d.										
Portugal	n.d.										
República Dominicana	n.d.	n.d.	84,4	n.d.							
Uruguai	n.d.	86,8	n.d.								
Venezuela	n.d.										

Nota: Elaboração própria com dados do UIS-Unesco (<http://data.uis.unesco.org>) (n.d.=não disponível).

Isto não surpreende pois, como foi enfatizado ao longo deste relatório, as comparações realizadas no âmbito internacional não conseguiram resolver os problemas básicos de acesso a informações confiáveis e comparáveis. Além disso, a coleta de informações para estimar este indicador é complexa pelo fato de exigir a utilização de uma ferramenta chamada ECDI2030. Criado para ser incluído nas pesquisas sobre saúde, este instrumento de levantamento de dados é composto por 20 perguntas que visam medir as condições das crianças entre os 24 e os 59 meses. Como se pode prever, sua aplicação pode ser onerosa para os responsáveis pelas ações de monitoramento, e mesmo que haja planos para expandir

seu uso em 2023, por enquanto só foram coletadas informações como parte das atividades realizadas, com o apoio do Unicef, para elaborar a *Pesquisa de Indicadores Múltiplos por Conglomerados, como no caso do México, de Cuba e do Panamá*.

Convém destacar que a falta de informações nos repositórios de consulta pública administrados pelo Instituto de Estatística da Unesco não significa que não haja informações nos diferentes sistemas nacionais de informações. No entanto, lembra alguns dos desafios que permanecem no que diz respeito à forma como são gerenciados esses sistemas e os mecanismos que permitem o acesso às informações gera-



das pelos diferentes países a fim de serem compiladas e compartilhadas nos sites institucionais.

Em qualquer circunstância – como já foi mencionado –, a falta de informações afeta significativamente a possibilidade de realizar análises técnicas robustas e dificulta a realização de ações de socialização ou distribuição de informações, uma ação fundamental para conseguir os avanços e objetivos aceitos pela comunidade internacional.

A condição descrita no caso do primeiro indicador foi parcialmente modificada para o **indicador 4.2.2. Neste caso, mede a taxa de participação na aprendizagem organizada (um ano antes da idade de ingresso obrigatório no ensino primário/fundamental)**, ou seja, capta-se a capacidade dos sistemas educacionais de atender a população infantil antes de sua entrada na educação primária.

A Tabela 10 permite observar que, com exceção de um país que, segundo outras análises, não dispõe de um sistema de informações que permita o envio de dados a organizações internacionais, na maioria dos casos é possível registrar medições com as quais se pode ver os avanços regionais em termos de cobertura ou atenção. Portanto, no caso deste indicador (que é menos complexo tecnicamente e é estimado com informações de bancos de dados administrativos), há mais dados disponíveis sobre os países para o período analisado. Desta forma, as informações coletadas nos permitem identificar que existe uma tendência positiva na região com relação à capacidade de atenção à população que está prestes a iniciar o ensino primário (fundamental I), embora prevaleçam lacunas significativas, particularmente quando se comparam os resultados no caso dos países da América Central.





**Tabla 10** Taxa de participação na aprendizagem organizada (um ano antes da idade oficial de ingresso no ensino primário, ajustada) (indicador 4.2.2)

PAÍS	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Andorra	n.d.	n.d.									
Argentina	96,60	97,50	99,19	99,27	99,31	97,82	97,92	99,27	99,55	n.d.	n.d.
Bolívia	76,16	80,12	82,96	85,41	91,27	90,81	90,12	91,71	93,04	n.d.	n.d.
Brasil	81,39	90,02	92,74	91,37	97,92	98,04	99,67	99,41	92,89	n.d.	n.d.
Chile	91,77	93,13	95,65	95,10	95,52	93,60	91,89	95,27	97,09	n.d.	n.d.
Colômbia	86,73	88,56	89,19	n.d.	n.d.	89,42	99,23	99,44	99,31	n.d.	n.d.
Costa Rica	93,06	94,30	95,29	94,90	89,84	88,21	96,80	95,72	98,50	n.d.	n.d.
Cuba	n.d.	n.d.	98,88	99,83	99,90	99,77	99,94	97,73	95,53	96,34	n.d.
Equador	98,31	98,48	98,80	98,22	97,83	97,66	94,59	89,48	83,71	n.d.	n.d.
El Salvador	80,94	81,73	86,33	n.d.	n.d.						
Espanha	n.d.	99,57	99,81	94,00	92,74	93,18	94,87	94,87	99,76	n.d.	n.d.
Guatemala	75,45	75,85	77,73	80,26	78,12	81,21	85,13	83,89	82,54	82,37	n.d.
Honduras	73,16	72,48	79,78	73,09	76,86	78,11	79,41	76,85	75,76	72,10	n.d.
México	99,36	99,25	99,15	99,13	99,12	99,04	99,09	99,05	99,26	n.d.	n.d.
Nicarágua	n.d.	n.d.									
Panamá	80,26	81,04	79,69	78,95	73,11	75,58	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Paraguai	76,63	n.d.	n.d.	n.d.	69,49	n.d.	n.d.	n.d.	77,41	n.d.	n.d.
Peru	84,79	92,40	96,54	99,47	99,59	99,38	99,23	99,62	99,71	99,85	n.d.
Portugal	97,72	95,68	98,05	96,37	99,84	99,32	94,20	92,85	97,30	n.d.	n.d.
República Dominicana	72,02	77,64	80,56	85,96	85,04	87,40	87,60	93,44	98,58	73,28	n.d.
Uruguai	99,42	99,64	99,89	99,83	99,52	98,29	99,65	95,56	81,67	n.d.	n.d.
Venezuela	77,18	80,29	90,54	94,19	87,68	85,80	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Nota: Elaboração própria com dados do UIS-Unesco (<http://data.uis.unesco.org>) (n.d.=não disponível).

Convém ressaltar que, infelizmente, esta medição não registra o acesso a programas de atenção e educação infantil, ou seja, embora ajude a identificar um processo fundamental para garantir o início das trajetórias escolares com pontos de partida relativamente homogêneos, não fornece informações suficientes para mostrar a eficácia das ações desenvolvidas pelos diferentes atores educacionais que buscam garantir a exposição ou a participação em programas de atenção precoce em idades antes da idade obrigatória de ingresso no ensino primário (fundamental I).

O próximo indicador analisado, o **4.2.3, procura medir a porcentagem de crianças menores de cinco anos que vivem em ambientes de aprendizagem positivos e estimulantes em casa**. De forma similar ao relatado no indicador 4.2.1, confirma-se a dificuldade em obter informações sobre as condições de desenvolvimento infantil, mas, neste caso, mensuradas no contexto domiciliar. Novamente, informações sobre esta dimensão estão disponíveis nos planos nacionais provenientes de pesquisas domiciliares. No entanto, a disponibilidade generalizada não é garantida, limitando a possibilidade de gerar informações regionais ou realizar comparações confiáveis entre os países e ao longo do tempo.



**Tabla 11** Porcentagem de crianças menores de 5 anos que vivenciam ambientes de aprendizagem positivos e estimulantes em casa (indicador 4.2.3)

PAÍS	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Andorra	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Argentina	83,8	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Bolívia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Brasil	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Chile	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Colômbia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Costa Rica	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Cuba	n.d.	n.d.	89,2	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Equador	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
El Salvador	n.d.	n.d.	59,2	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Espanha	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Guatemala	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Honduras	38,6	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
México	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	70,80	n.d.	n.d.	n.d.
Nicarágua	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Panamá	n.d.	73,5	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Paraguai	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	63,70	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Peru	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Portugal	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
República Dominicana	n.d.	n.d.	58,1	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Uruguai	n.d.	92,6	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Venezuela	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Nota. Elaboración propia con datos de UIS (<http://data.uis.unesco.org>).

A seguinte tabela apresenta os resultados do indicador 4.2.4, que mede a taxa bruta de matrícula na educação infantil na etapa pré-escolar e no desenvolvimento educacional da primeira infância. Como o modelo é similar ao do indicador 4.2.2, que se baseia em informações de sistemas administrativos, tem um número maior de observações, facilitando as comparações entre países, bem como a análise da evolução ao longo do tempo.



**Tabla 12** Taxa bruta de matrículas na educação infantil na etapa pré-escolar e no desenvolvimento educacional da primeira infância (indicador 4.2.4)

PAÍS	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Andorra	n.d.	n.d.									
Argentina	37,57	38,24	38,74	39,54	39,98	40,55	41,34	41,68	40,67	n.d.	n.d.
Bolívia	59,09	62,93	67,24	70,18	73,67	73,79	74,48	77,34	78,47	n.d.	n.d.
Brasil	45,97	47,88	50,35	51,67	53,85	55,53	56,73	57,95	50,48	n.d.	n.d.
Chile	n.d.	49,02	50,69	51,70	52,51	53,48	54,63	56,54	55,05	n.d.	n.d.
Colômbia	n.d.	n.d.									
Costa Rica	27,13	27,89	28,57	28,16	27,89	28,79	34,89	34,47	35,20	33,56	n.d.
Cuba	n.d.	92,01	93,71	92,82	93,40	91,48	92,77	94,02	94,54	100,88	n.d.
Equador	56,30	63,89	72,62	72,98	72,98	70,44	66,14	62,98	56,05	n.d.	n.d.
El Salvador	27,12	28,28	29,30	n.d.	n.d.						
Espanha	n.d.	63,72	64,52	65,15	66,01	68,50	70,24	70,71	71,55	n.d.	n.d.
Guatemala	23,12	19,87	19,99	20,25	19,70	21,24	22,09	21,49	20,82	21,90	n.d.
Honduras	39,41	38,85	39,06	37,93	39,28	41,15	n.d.	39,76	39,36	33,77	n.d.
México	n.d.	37,38	37,49	37,58	37,65	38,35	38,03	37,52	37,60	n.d.	n.d.
Nicarágua	n.d.	n.d.									
Panamá	n.d.	23,16	23,71	25,58	21,14	21,47	21,36	21,66	9,52	n.d.	n.d.
Paraguai	22,41	22,50	n.d.	n.d.	26,88	n.d.	28,79	n.d.	30,71	n.d.	n.d.
Peru	39,04	44,78	46,91	49,04	51,46	52,27	52,63	53,14	51,37	48,25	n.d.
Portugal	n.d.	n.d.									
República Dominicana	42,08	45,76	47,86	48,37	48,57	51,01	51,44	62,30	63,20	35,67	n.d.
Uruguai	62,55	62,88	64,02	65,28	65,68	65,43	67,26	67,87	66,75	n.d.	n.d.
Venezuela	51,78	54,94	53,25	54,68	51,81	50,87	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Nota. Elaboração própria com dados do UIS-Unesco (<http://data.uis.unesco.org>) (n.d.=não disponível).

Um aspecto a ser destacado neste caso é que há uma tendência positiva na região, já que se observam aumentos nas taxas de cobertura na maioria dos países, embora prevaleçam lacunas significativas entre alguns deles. Apesar de ser um comportamento esperado, e ter sido detectado em outros monitoramentos, é conveniente contextualizá-lo. Por exemplo, nos casos da Espanha e de Cuba, ambos os países têm uma alta taxa de cobertura para este segmento populacional, ao contrário de outros países, como a República Dominicana, a

Guatemala ou a Costa Rica. Entretanto, é importante lembrar que o desenvolvimento deste indicador não supera alguns problemas metodológicos. Especificamente, não considera possíveis variações na eficácia com que os programas de atenção à primeira infância são implementados, bem como nas características potenciais da oferta de programas em relação à idade e à modalidade de implementação. Mesmo com estas possíveis restrições, este indicador oferece uma imagem confiável da capacidade de atenção e, no caso, a resposta da demanda.



Por último, em uma medição que serve para descrever aspectos relacionados ao contexto institucional, temos o **indicador 4.2.5, que registra o “número de anos de educação pré-escolar gratuita e obrigatória, garantida nos marcos legais”**. Neste caso, as informações geradas permitem identificar algumas variações entre os países em termos de políticas e normas que regulamentam a atenção à primeira infância, mas, previsivelmente, esta medição é uma ferramenta limitada para analisar a qualidade da atenção e a eficácia das ações realizadas, ou seja, ajuda a identificar o contexto em que alguns países

operam, sem gerar informações sobre seus resultados. No entanto, como é fácil de estimar, pode ser considerada uma medição adicional para monitorar o progresso em termos de orientações de políticas públicas na região, mesmo que não detecte as ações na área de educação infantil ou não escolarizada.

Como pode ser inferido da Tabela 13, há pouca variação na determinação do número de anos de educação pré-escolar. Além disso, para interpretar estas informações corretamente, é necessário considerar a idade de início (ou a flexibilidade, se houver,

**Tabela 13** Número de anos de educação pré-escolar gratuita e obrigatória, garantida nos marcos legais (Indicador 4.2.5)

PAÍS	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Andorra	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	n.d.
Argentina	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	n.d.
Bolívia	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	n.d.
Brasil	0	2	2	2	2	2	2	2	2	2	n.d.
Chile	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	n.d.
Colômbia	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	n.d.
Costa Rica	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	n.d.
Cuba	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	n.d.
Equador	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	n.d.
El Salvador	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	n.d.
Espanha	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	n.d.
Guatemala	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3	n.d.
Honduras	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	n.d.
México	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	n.d.
Nicarágua	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	n.d.
Panamá	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	n.d.
Paraguai	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	n.d.
Peru	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	n.d.
Portugal	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	n.d.
República Dominicana	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	n.d.
Uruguai	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	n.d.
Venezuela	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	n.d.

Nota. Elaboração própria com dados do UIS-Unesco (<http://data.uis.unesco.org>) (n.d.=não disponível).

a esse respeito), bem como o grau em que esta obrigatoriedade foi traduzida em capacidade de atenção efetiva pelos sistemas de educação.

Os cinco indicadores aqui mencionados poderiam ser considerados um conjunto que visa registrar as diferentes dimensões incluídas ou consideradas no ODS-4, e na meta 4.2. Como parte de um processo de monitoramento e avaliação dos resultados obtidos com os programas de atenção à primeira infância, gera algumas informações, levando em conta a necessidade de consolidar mecanismos de monitoramento eficientes ou financeiramente viáveis. Mas, como já foi descrito, apresenta importantes restrições em termos de profundidade e qualidade das informações, particularmente pela dificuldade de representar tanto os efeitos ou resultados dos programas implementados quanto as condições observadas nos domicílios.

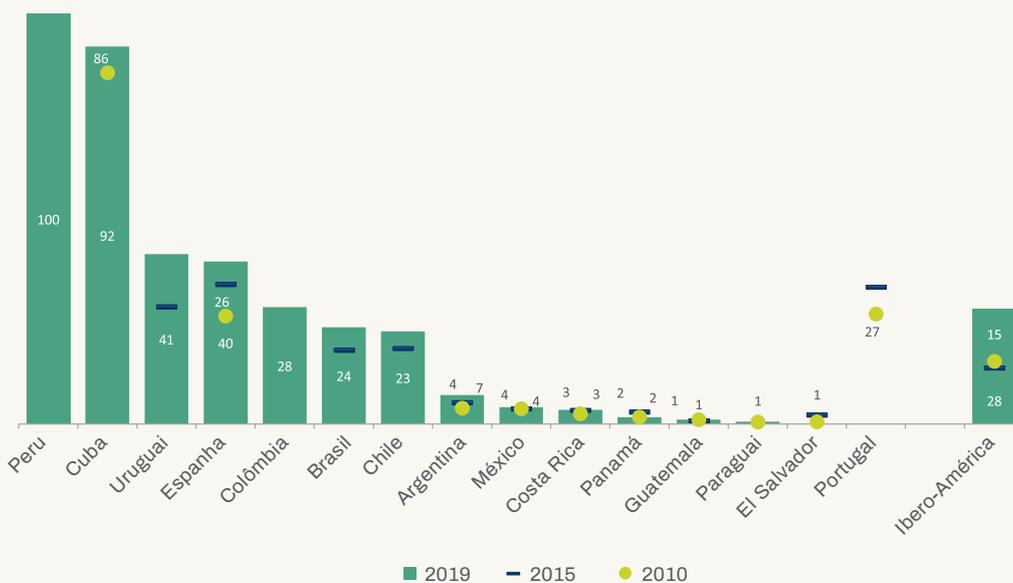
### A medição da OEI

No caso da OEI, em um relatório interno para avaliar os avanços regionais, foram utilizados dois tipos de indicadores, **um para registrar a porcentagem de escolarização e atenção na educação não formal da população-alvo e outro, a porcentagem de educadores com formação especializada.**

As seguintes figuras, extraídas desse relatório, ilustram a evolução ao longo do tempo dos países nos indicadores selecionados. De fato, como enfatizado, no caso da população de 0 a 2 anos, “todos os países melhoraram suas estatísticas se compararmos os dados ao longo desses sete anos - de 2012 a 2019 -, mas os países que tinham uma melhor escolarização em 2012 continuam a manter diferenças quantitativas em relação aos países que estavam em pior situação”. Assim, a situação nesta etapa da educação ainda apresenta muitas diferenças entre os países.



**Figura 4** Porcentagem de escolarização de 0 a 2 anos



Nota. Documento de trabalho interno Relatório “Miradas” (OEI, 2022).



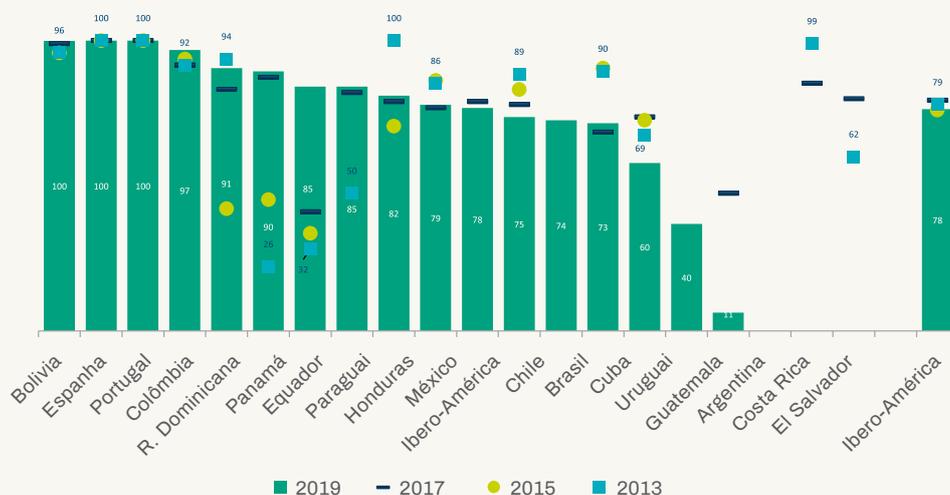
Este tipo de indicadores reproduz, em certa medida, as medições do Instituto de Estatística da Unesco. Permitem identificar a proporção da população-alvo que tem acesso tanto aos serviços de educação quanto à atenção infantil, mas, neste caso, de forma desagregada, em duas faixas etárias que, em princípio, separam a educação pré-escolar das intervenções anteriores não formais ou escolarizadas.

Entretanto, essas medições também enfrentam os mesmos problemas metodológicos relacionados à falta de informações sobre as características dos programas implementados, ou sobre os efeitos alcançados no desenvolvimento das crianças consideradas como população-alvo. Isto significa que há informações disponíveis sobre a realização dessas atividades de formação e atenção, sem coletar informações sobre as mudanças observadas no comportamento infantil.

Contudo, um aspecto importante é que estes indicadores contribuem para identificar de forma mais desagregada as potenciais lacunas na atenção à demanda. Esta desagregação se baseia no pressuposto de que é possível detectar a proporção de pessoas atendidas nas diferentes modalidades de serviço, separando-as em duas faixas etárias.

Uma terceira medição relevante refere-se à coleta de informações sobre a formação dos educadores responsáveis pelos programas de atenção à primeira infância. Essa medição é utilizada como uma forma simples de avaliar a qualidade dos programas de atenção à primeira infância. Nesse caso, busca-se medir a disponibilidade de uma credencial ou certificação acadêmica (expressa como um diploma) como uma medida simples da qualidade dos programas para a primeira infância, partindo do pressuposto de que um diploma de formação especializada pode ser visto como um indicador de atividades de ensino mais eficazes.

**Figura 5** Porcentagem de escolarização de três anos no início do ensino primário/fundamental



Nota. Documento de trabalho interno Relatório "Miradas" (OEI, 2022).



**Figura 6** Porcentagem de educadores e educadoras com diploma (CINE 5 ou mais) de formação especializada em educação infantil (CINE 0)



Nota. Documento de trabalho interno Relatório "Miradas" (OEI, 2022).

A Figura 6 mostra não apenas tendências no tempo dentro e entre países da região, mas também identifica lacunas e casos que poderiam ser considerados como referência em termos de pessoal com formação acadêmica, de acordo com o tipo de atenção que a implementação de programas para a primeira infância procura garantir. Há dois aspectos a serem observados sobre os resultados ilustrados neste gráfico. Primeiro, o excelente desempenho de países como a Espanha, Portugal, a Bolívia e a Colômbia, onde praticamente todos os educadores e educadoras têm uma formação especializada que corresponde às características da população a ser atendida. No extremo oposto, estão países como a Guatemala, Cuba e o Peru, onde existe uma porcentagem significativa deste pessoal sem a formação acadêmica descrita por este indicador. Sobre este ponto, é necessário mencionar alguns aspectos que exigirão uma análise mais aprofundada, como, por exemplo, o caso de Cuba,

país com uma alta cobertura, mas que, de acordo com as informações deste indicador, com o pessoal responsável pela implementação dos programas aparentemente sem a formação sugerida. Da mesma forma, é importante indagar a associação entre a eficácia na gestão dos programas de atenção à primeira infância e a disponibilidade de pessoal qualificado, as características da capacitação oferecida e na gestão dos programas de atenção à primeira infância está associada à disponibilidade de pessoal qualificado, as características da capacitação oferecida e, em geral, a relação entre a formação do pessoal com o impacto no desenvolvimento das crianças.

Este indicador é similar a outros propostos para outras metas, de forma que só mede parcialmente a qualidade com base na relação entre insumos e produtos. Apesar disso, fornece informações valiosas sobre como organizar e administrar programas de atenção à primeira infância.

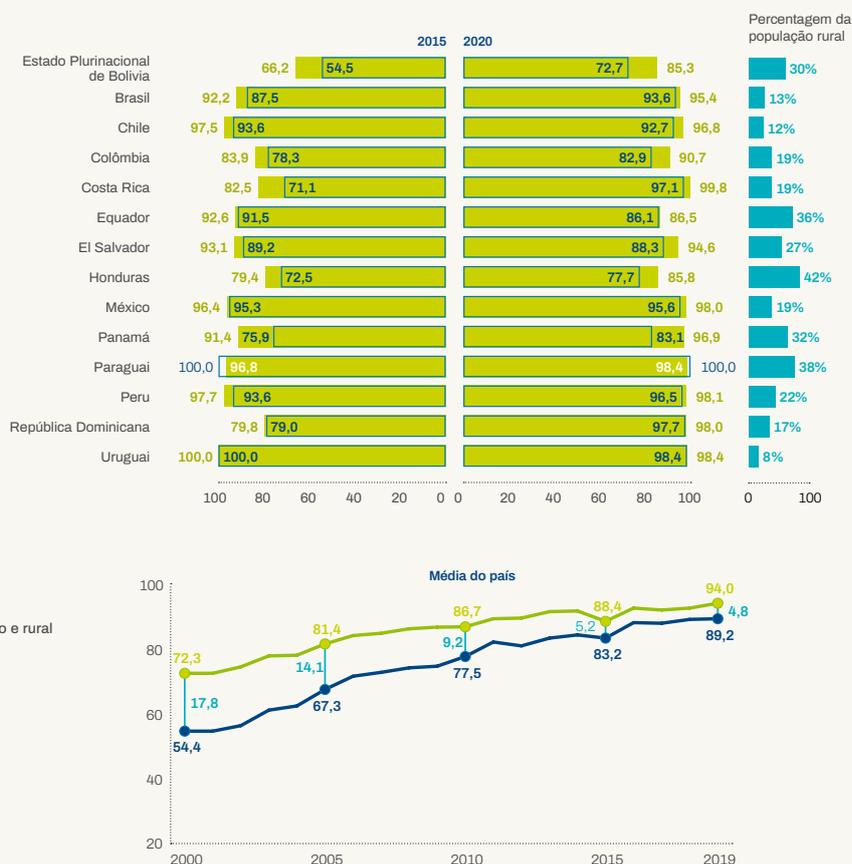
## Unesco - Unicef - CEPAL

No caso do relatório de monitoramento regional elaborado pela Unesco, Unicef e Cepal, destacam-se os esforços não apenas para replicar e complementar estratégias de análise de dados, com o fim de monitorar e avaliar os avanços e progressos de diferentes países, mas também para evidenciar as lacunas de desempenho entre as diferentes populações beneficiárias. Este esforço constitui uma contribuição muito importante, pois, apesar das restrições devidas ao acesso limitado às informações e aos problemas metodológicos (especialmente no que diz respeito à validade das medições), conseguem apresentar resultados relevantes com relação às diferenças observadas dentro dos diferentes países.

A Figura 7, embora apresente uma medição básica que registra o grau ou o nível de atenção à população-alvo, ou seja, a taxa de participação em programas de atenção à primeira infância de acordo com o modelo do indicador 4.2.2, consegue destacar, para uma amostra de países, a existência de lacunas significativas nos avanços monitorados, neste caso, associadas às condições de residência em zona rural ou urbana. Essa medida é frequentemente observada em outras formas de instrução, portanto, sua representação nesse nível ajuda a identificar fontes de desigualdades educacionais desde as primeiras etapas.

Como se pode observar, com exceção do Paraguai e do Uruguai, em todos os casos

**Figura 7** Taxa de participação na aprendizagem organizada um ano antes da idade oficial de ingresso no ensino primário/fundamental (ODS 4.2.2), por área e país (em porcentagem). Países da América Latina e do Caribe



Nota. Unesco/Unicef/Cepal (2022).

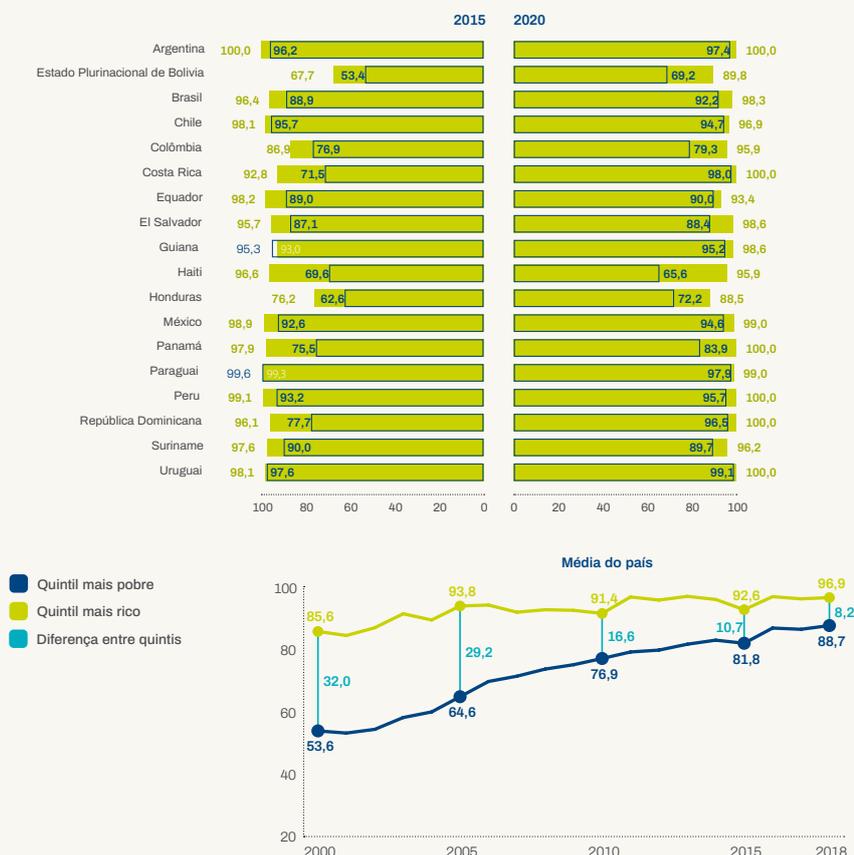
as áreas urbanas têm mais cobertura do que as rurais, ressaltando as carências em termos de cumprimento do direito de acesso à educação pré-escolar. Na segunda parte deste gráfico, também se destaca a lacuna significativa na capacidade de atenção ou prestação de serviços de atenção à primeira infância entre as comunidades consideradas rurais e urbanas, que permanece em 2019, embora tenha havido redução dessa lacuna nos últimos 20 anos.

As informações geradas por esta análise ajudariam a apoiar a implementação de políticas ou programas diferenciados, com o objetivo de favorecer uma redistribuição dos benefícios associados aos programas de atenção à primeira infância. Vale destacar

uma limitação deste indicador, semelhante aos casos anteriores, pois não registra as características dos programas que atendem a estas populações, o que poderia levar a interpretações incorretas ao assumir que o objetivo principal é incorporar ou atender uma proporção maior da população, independentemente da existência de sistemas de menor qualidade nas áreas rurais. Embora a incorporação de uma maior proporção de meninos e meninas em áreas rurais possa ser considerada um resultado positivo, é necessário confirmar que não existem diferenças injustas quanto às características dos programas e que os programas são eficazes para compensar as carências observadas com frequência nas comunidades rurais.



**Figura 8** Taxa de participação na aprendizagem organizada um ano antes da idade oficial de ingresso no ensino primário/fundamental (ODS 4.2.2), por quintil de renda e país (em porcentagem). Países da América Latina e do Caribe



Nota. Unesco/Unicef/Cepal (2022).

A Figura 8 apresenta uma medição útil na qual se procurou registrar as diferenças na proporção da população atendida, associando-a às condições de renda.

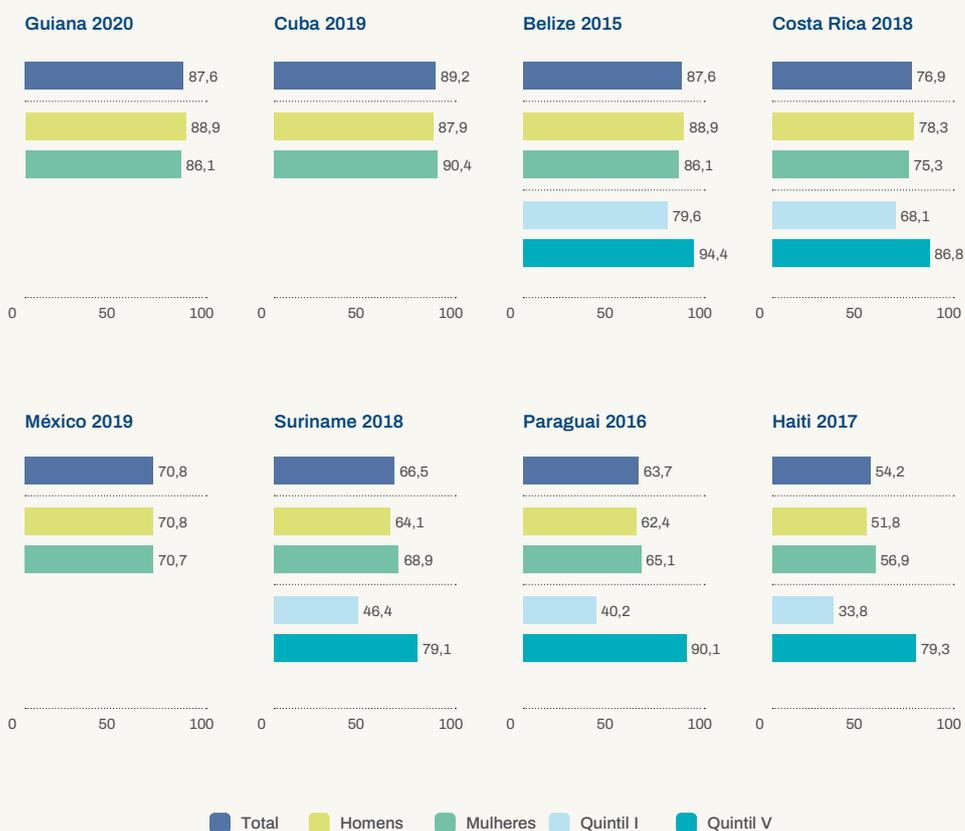
De forma similar ao observado no gráfico anterior, é possível detectar diferenças substanciais entre as populações de maior e menor renda, que vem diminuindo nas últimas duas décadas, sem eliminar esta lacuna. Um aspecto que vale a pena mencionar é que, até 2020, em nenhum dos países incluídos nesta amostra, a cobertura é maior para a população de menor renda. Destaca-se como aspecto positivo que a diferença entre os dois tipos de população diminuiu entre 2000 e 2018, mas não desapareceu. Mais uma vez, observamos as

restrições potenciais que devem ser levadas em conta na interpretação deste indicador, concretamente, a possibilidade de haver diferenças significativas com relação à qualidade dos programas aos quais os dois tipos de população têm acesso.

Por último, o estudo mencionado exemplifica uma lacuna adicional relacionada ao indicador 4.2.3, que mede a exposição a ambientes positivos domiciliares e revela dois aspectos interessantes; por um lado, informações de um número limitado de países e, por outro, diferenças significativas em vários países associadas às condições de renda, como se observa no caso do Paraguai e da Costa Rica.



**Figura 9** *Porcentagem de crianças menores de 5 anos que vivenciam ambientes de aprendizagem positivos e estimulantes em casa (ODS 4.2.3) (em porcentagens). Países da América Latina e Caribe*



Nota. Unesco/Unicef/Cepal (2022).



Os resultados dos três indicadores apresentados nesta seção nos ajudam a lembrar das vantagens das vantagens de realizar análises desagregadas para enriquecer os processos de tomada de decisões. Permitem identificar algumas características dos problemas enfrentados pelos países da região, principalmente o desempenho desigual e a impossibilidade de atingir uma das metas associadas à implementação de programas de atenção à primeira infância, ou seja, a capacidade de eliminar diferenças substanciais vinculadas às origens das pessoas.

Ainda que as restrições metodológicas referidas em seções anteriores não tenham sido completamente superadas, a análise realizada neste relatório por meio da integração de diferentes bases de dados permite identificar alguns dos desafios que prevalecem na maioria dos sistemas educacionais da região, principalmente aqueles associados à existência de trajetórias distintas entre populações, que são explicadas essencialmente pelas condições socioeconômicas das famílias. Esta medição permite destacar uma condição frequentemente assinalada para a região; a presença de desigualdades injustas em seus sistemas de educação e de atenção à primeira infância.

Os resultados mostrados nesta seção servem para lembrar que as informações disponíveis são limitadas para validar o grau de cumprimento de uma das metas mais promissoras do ODS-4. Como foi descrito, existem inúmeras causas para o problema. No entanto, exercícios como os apresentados ajudam a identificar não apenas oportunidades para melhorar os processos de monitoramento e avaliação, mas também fornecem informações relevantes para tomar algumas decisões que ajudem a resolver problemas públicos associados às desigualdades no acesso a oportunidades educacionais, particularmente, reconhecer ou evidenciar a prevalência de diferenças no acesso a serviços de atenção à primeira infância.

## UMA PROPOSTA PARA MEDIR A CAPACIDADE DE ATENÇÃO

Como sugerido na seção anterior, a seleção apropriada de indicadores para monitorar o grau de cumprimento da meta 4.2 dos ODS requer uma série de considerações sobre replicabilidade, comparabilidade e custos. Em particular, devem ser identificados os custos da utilização de indicadores mais complexos, tais como os que medem a qualidade das intervenções ou os efeitos sobre o desenvolvimento infantil. Além disso, deve-se levar em conta o grau de eficiência dos mecanismos de monitoramento e acompanhamento selecionados, bem como as desvantagens do uso de indicadores que ajudam a aprofundar ou diversificar as conclusões relativas à qualidade dos programas e o grau de impacto na duração das trajetórias escolares. Embora a inclusão de indicadores mais complexos possa fornecer informações mais detalhadas, é provável que reduza a participação de países com menores capacidades de vários tipos, o que, por sua vez, limitaria a viabilidade de implementar um mecanismo de monitoramento o mais amplo possível.

Na área de atenção à primeira infância, as opções de medição do progresso que permitem uma maior comparabilidade devido a seu menor custo, têm sido normalmente utilizadas em diversas análises, apesar das restrições quanto à frequência com que as informações são coletadas e a variação na obrigatoriedade e faixas etárias da população-alvo. Dada a presença desses esforços prévios, é conveniente explorar itinerários ou estratégias adicionais para estimar e identificar os avanços na cobertura e atenção, reconhecendo diferentes tipos de medições e o uso de diferentes fontes de informação, a fim de obter uma “coleta sistemática e contínua de informações sobre indicadores específicos”, com o objetivo de compartilhá-las entre os principais atores responsáveis por atingir as metas associadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (Unesco, 2015).

Em outras palavras, é necessário estabelecer mecanismos de monitoramento das ações voltadas para cumprir a meta 4.2, de preferência com maior regularidade, com menor custo e maior confiabilidade, para poder observar aspectos fundamentais como a evolução da cobertura ou a proporção da população atendida por programas de atenção à primeira infância.

Considerando as restrições documentadas nas diferentes medições anteriormente descritas, esta seção sugere analisar um mecanismo para estimar as lacunas na atenção à primeira infância como forma de adaptar as medições disponíveis, mas aumentando a frequência, reduzindo a probabilidade de subestimar a população e, sobretudo, criando um mecanismo que não iniba ou comprometa a participação de países com menos recursos ou capacidades institucionais. Embora sejam medições menos profundas, são importantes e podem ser complementadas em etapas posteriores, particularmente com outras medições destinadas a estimar a qualidade ou a eficácia dos programas ou iniciativas implementadas.

Para este fim, foi realizada uma medição da lacuna de acesso aos serviços de atenção à primeira infância na região utilizando uma modificação do indicador do Instituto de Estatística da Unesco chamado "*Taxa bruta de matrícula nos programas de Educação e Cuidado na Primeira Infância*" (CEPI). Este indicador foi desenhado para "medir o nível geral de participação de crianças pequenas nos programas CEPI (Unesco, 2009), com o objetivo de estimar a proporção de crianças matriculadas em programas de educação infantil, considerando uma população-alvo que compreende a população na faixa etária de 0-6 anos<sup>3</sup>.

Este indicador oferece uma estimativa da população atendida por este tipo de programas e, ao contrário de um cálculo de taxa líquida, a população beneficiária não se limita apenas à população da idade com a idade considerada legal, mas inclui

também todos os beneficiários para medir melhor a meta 4.2 dos ODS, dada a diversidade de critérios para determinar a idade regulamentar na educação infantil.

Além disso, esta estimativa permite que sejam feitos ajustes na faixa etária da população a ser atendida (preferencialmente calculando taxas de acordo com as diferentes idades regulamentares vigentes em cada país), de modo a identificar grupos-alvo suscetíveis de serem atendidos com um critério uniforme. Permite ajustar os critérios que determinam as características tanto da oferta quanto da demanda, dependendo das condições relatadas em cada país ou dos critérios a serem seguidos para garantir uma maior representatividade dos países da região.

As variações nos critérios de oferta e demanda terão diferentes implicações para a medição da lacuna. Por exemplo, no caso das características dos serviços de educação e cuidado na primeira infância, quanto mais rígidos ou exigentes forem os limiares para considerar um programa como um mecanismo válido de atenção à primeira infância, menor será a taxa de cobertura, o que poderá levar a uma possível subestimativa da população beneficiária. Pelo contrário, critérios pouco rigorosos gerarão, logicamente, uma superestimativa da população efetivamente atendida. No caso do processo de definição da idade regulamentar ou faixa etária das pessoas a serem atendidas, as possíveis variações nas idades a serem consideradas afetariam a taxa de cobertura, dependendo das faixas utilizadas para os programas e, é claro, da forma como a população atendida é distribuída em diferentes faixas etárias.

<sup>3</sup> O método de cálculo é o seguinte:

$$\text{Onde: } TBM_{CEPI}^t = \frac{M_{CEPI}^t}{P_{CEPI}^t} * 100 \quad (1)$$

- $TBM_{CEPI}^t$ : Taxa bruta de matrículas em programas de Educação e Cuidado na Primeira Infância no ano  $t$
- $M_{CEPI}^t$ : Número de crianças matriculadas em programas de Educação e Cuidado na Primeira Infância no ano  $t$
- $P_{CEPI}^t$ : População em idade legal elegível para os serviços de Educação e Cuidado na Primeira Infância no ano  $t$

O efeito variará dependendo da região ou população considerada, o que exigirá contextualizar as decisões com relação às características tanto da oferta quanto da demanda.

Além dessas variações, associadas à adoção de diferentes limiares para a estimativa da oferta e da demanda, é necessário considerar que o tipo de informação usada para calcular os serviços ECPI também afetaria as próprias estimativas. Por exemplo, no caso da demanda ou população-alvo, haveria pelo menos duas fontes de informação, que, embora complementares, em um dos casos exigiria o uso de fatores de ajuste para serem devidamente utilizadas na determinação anual da população-alvo dos programas de educação e cuidado na primeira infância.

Isto se deve ao diferente momento da coleta de dados (anual no caso do registro civil e quinquenal para os censos e levantamentos intercensitários) e pelo fato de os registros de nascimento serem feitos a pedido dos pais, o que pode resultar em registros tardios. Ambos os aspectos influenciam o tipo de informação que é gerada, portanto, afetariam a estimativa da taxa de cobertura e, conseqüentemente, das lacunas de acesso.

Tanto para a estimativa da oferta quanto da demanda, podem ser esperadas variações significativas dependendo da fonte de informação que for escolhida. Por exemplo, as variações ou imprecisões nas informações disponíveis para estimar matrículas em programas de atenção à primeira infância poderiam resultar em uma subestimativa do tamanho da população atendida e, provavelmente, em uma lacuna maior. No caso das informações disponíveis para estimar a população etária regulamentar, variações no cálculo também afetariam o tamanho da lacuna, dependendo, é claro, da distribuição da pirâmide populacional.

Considerando as restrições anteriores, deveria ser realizada uma estimativa das lacunas com duas fontes de informação: uma com as informações dos censos e outra baseada na população registrada no registro

civil, com um ajuste para incluir sub-registros ou registros tardios (o que garante a disponibilidade contínua de informações, mas com problemas de não registro e registro tardio). Para isso, um peso ou “fator de expansão” seria incluído na fórmula de cálculo, a fim de compensar o sub-registro por faixa de população do registro civil. Esses pesos ou fatores de expansão seriam obtidos por meio de estimativas resultantes da comparação do tamanho das populações proporcionado pelos dados dos censos ou dos levantamentos intercensitários que, ao contrário do registro civil, só são obtidos a cada cinco anos.

Desta forma, ao utilizar informações do registro de nascimentos como fonte de informações para estimar o tamanho da população-alvo, a correção de  $P_{CEPI}^{ti}$  seria feita com a seguinte estimativa:

En donde:

$$P_{CEPIrc}^{ti} \text{ ajustado} = \sum_{i=m}^n P_{CEPIrc1}^{ti} * 1.0129 \quad (2)$$

$P_{CEPIrc}^{ti} \text{ ajustado}$  = População-alvo em idade regulamentar dos serviços de educação e cuidado na primeira infância no ano t, ajustada pela diferença estimada de sub-registro

$P_{CEPIrc1}^{ti}$  = População de um a seis anos de idade, obtida de dados do registro civil na comunidade i e no ano t





Convém ressaltar que os fatores de expansão ou pesos incluídos na fórmula de cálculo anterior, foram definidos com base em um estudo que estimou para o caso do México a taxa de sub-registro de nascimentos (Mier y Terán Rocha e García Guerrero, 2019) que monitora consistentemente a porcentagem da população real sem registro de nascimento. Ao calibrar este dado, é possível identificar a população sem certidão de nascimento, mas que, pelo fato de ser elegível para os serviços de educação e cuidado para a primeira infância, precisa ser incluída no cálculo do tamanho da população-alvo que se baseia exclusivamente nos dados de registro de nascimentos. Este fator de ponderação deve ser obtido em cada país após um censo especial para capturar os fatores de expansão a serem aplicados anualmente até a realização de um novo censo populacional.

As condições descritas que afetam a estimativa da lacuna são aspectos a serem considerados para garantir uma compreensão adequada dos cenários sobre o tamanho das lacunas na atenção à primeira infância. A solução proposta também apresentará limitações metodológicas, mas reduz a probabilidade de gerar super ou subestimativas da população atendida e garantirá a disponibilidade de informações de maneira anualizada. Não obstante, em todos os casos, será necessário explicitar as restrições e correções realizadas, bem como identificar possíveis melhorias nos

processos de coleta de dados para atividades de monitoramento e avaliação no que diz respeito à cobertura dos serviços de educação infantil.

A estimativa das lacunas pode ser feita com três fontes diferentes de informação: as estimativas ou projeções de população, dados coletados através de censos populacionais e os gerados anualmente com estatísticas vitais. No primeiro caso, para o cálculo da demanda, serão utilizadas estimativas realizadas pela divisão populacional do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas, baseada na publicação mais recente (*World Population Prospects 2022*), que possui estimativas para 21 países ibero-americanos, compondo grande parte da amostra selecionada. A segunda fonte foi obtida a partir da coleta de informações dos bancos de dados dos censos e instituições de estatísticas de cada um dos países analisados, com o objetivo de avaliar a discrepância estatística ao ser comparada com as estimativas elaboradas pelas Nações Unidas. Neste caso, foram encontradas informações para 18 dos 21 países. Finalmente, foram coletadas informações de estatísticas vitais de dez países. A Tabela 14 mostra a comparação entre as diferentes fontes de informação, destacando variações importantes dependendo da fonte selecionada, como no caso da Costa Rica, que apresenta uma variação significativa, ou no caso do Peru e da Venezuela, com diferenças notórias derivadas do contraste entre as estimativas da população e os dados obtidos de censos dos anos anteriores.

Embora haja uma certa discrepância estatística, não é significativa em termos de magnitude e responde também aos anos em que as informações são coletadas para o censo e às metodologias utilizadas para a elaboração das projeções. Destacam-se os casos da Venezuela e do Peru, por exemplo, onde as informações do censo foram obtidas apenas para as faixas etárias de 3 a 6 anos e de 0 a 4 anos, respectivamente.

4 Es de resaltar que, para obtener estos pesos, el cálculo realizado por los autores fue el siguiente:

$$\text{En donde: } COB_{Edad j}^{ti} = \frac{P_{acta}^{ti}}{P_{Edad j}^{ti}} * 100 \quad (3)$$

- $COB_{Edad j}^{ti}$  : Porcentaje de la población en edad  $j$  que cuenta con acta de nacimiento o está inscrita en el registro civil del país
- $P_{acta}^{ti}$  : Población en edad  $j$  que cuenta con acta de nacimiento o está inscrita en el registro civil del país
- $P_{Edad j}^{ti}$  : Población en total en edad  $j$



**Tabla 14** Comparação de fontes de informação para estimar a demanda

PAÍS	Estimada (ONU, 2021)	Censos	Año censo o revisión	Vitalidad
Andorra	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Argentina	4,806,548	4,692,689	2010	n.d.
Bolivia	1,775,610	1,478,930	2012	n.d.
Brasil	20,127,567	20,643,967	2012	19,902,817
Chile	1,637,868	1,691,964	2017	1,573,473
Costa Rica	470,251	370,618	2018	473,003
Ecuador	2,097,488	2,325,736	2010	1,963,822
España	2,782,783	2,725,520	2022	n.d.
Guatemala	2,725,235	2,630,467	2019	2,599,950
México	14,151,699	14,321,615	2020	13,692,308
Nicaragua	976,979	864,134	2005	n.d.
Panamá	541,818	444,990	2000	521,698
Paraguay	949,411	988,139	2015	839,410
Perú	4,070,110	2,645,017	2017	4,160,769
Portugal	606,596	688,780	2011	n.d.
Uruguay	289,306	311,911	2011	300,873
Venezuela	3,464,116	2,437,631	2011	n.d.

Nota. Elaboración propia con base en ONU World Population Prospects 2022, Online Edition y la información oficial recolectada.

Entretanto, ressalta-se o potencial da medição com o uso de estatísticas vitais como um mecanismo que permitirá uma atualização constante, ao contrário dos dados obtidos dos censos, que, apesar de reduzir o risco de subestimativa, não têm a frequência necessária para registrar a dinâmica de expansão ou contração populacional. No caso da oferta dos serviços de educação e atenção precoce, foram utilizados os dados estimados pela Unesco, especificamente a fonte UIS.stat., conforme as estimativas incluídas na Tabela 15.

Neste sentido, é importante observar que a coleta de dados é baseada em uma pesquisa realizada pelo UIS na qual, com o fim de gerar uma referência comum, classificam-se todos os serviços de educação infantil como nível zero da CINE. Isto porque, conceitualmente, os programas de educação infantil geralmente visam o desenvolvimento cognitivo, físico, social e emocional precoce das crianças e a introdução das crianças pequenas na educação organizada fora do ambiente familiar e, em essência, assumem que os programas para a primeira infância



**Tabla 15** Oferta de serviços educacionais para a primeira infância e pré-escola (estimativa UIS.stat)

PAÍS	MATRÍCULA
Argentina	1,824,274
Bolivia	371,827
Brasil	8,829,795
Chile	777,749
Colombia	n. d.
Costa Rica	147,642
Cuba	675,395
República Dominicana	365,244
Ecuador	551,471
Guatemala	597,195
Honduras	233,851
México	4,996,743
Nicaragua	n. d.
Panamá	97,341
Paraguay	213,551
Perú	1,722,975
Portugal	94,673
España	1,751,681
Uruguay	189,779
Venezuela	1,448,721

*Nota.* La recolección de información está basada en una encuesta realizada por UIS, en la cual clasifican los servicios de educación inicial como ISCED level 0. La población objetivo son los niños por debajo de la edad de ingreso a primaria. Hay dos categorías de programas considerados: desarrollo educativo de la primera infancia y educación preescolar. El primero tiene un contenido educativo diseñado para niños más pequeños (en el rango de edad de cero a dos años), mientras que el segundo está diseñado para niños desde los tres años hasta el inicio de la educación primaria.

têm um componente educativo intencional, já que visam desenvolver as habilidades socioemocionais necessárias para a participação na escola e na sociedade. Inclui-se também o desenvolvimento de algumas das habilidades necessárias para a preparação para a escola e o ingresso no ensino primário/fundamental, com uma população-alvo que é composta de meninos e meninas abaixo da idade de ingresso regulamentar no ensino primário/fundamental I.

Neste caso, há duas categorias de programas considerados: desenvolvimento educacional na primeira infância e educação pré-escolar. O primeiro tem um conteúdo educativo voltado para crianças pequenas (na faixa etária de 0-2 anos), enquanto o segundo é para crianças a partir dos 3 anos de idade até o início do ensino primário/ fundamental I.

## Estimativa das lacunas

Para obter maior consistência, o cálculo da lacuna para a demanda foi feito com base em três projeções populacionais, e, para a oferta, foi utilizado o cálculo do UIS mencionado anteriormente. Como podemos ver na Tabela 16, usando o primeiro tipo

de informação, detecta-se que, em média, exclui-se 65% da população estimada na Ibero-América.

As maiores lacunas de atenção estão em Honduras e no Panamá e as menores, na Espanha, no Uruguai e em Cuba.



**Tabla 16** Comparação de fontes de informação para estimar a demanda

PAÍS	Brecha	Peso en la población
Andorra	n.d.	n.d.
Argentina	62,1	10,6
Bolivia	79,1	14,7
Brasil	56,1	9,4
Chile	52,5	8,4
Colombia	n.d.	n.d.
Costa Rica	68,6	9,1
Cuba	15	7,1
Ecuador	73,7	11,8
España	37,1	5,9
Guatemala	78,1	15,5
Honduras	84,1	14,3
México	64,7	11,2
Nicaragua	n.d.	n.d.
Panamá	82	12,5
Paraguay	77,5	14,2
Perú	57,7	12,1
Portugal	84	5,89
República Dominicana	74,4	12,8
Uruguay	34,4	8,4
Venezuela	58,2	12,3
Promedio	65,2	11,2

Nota. Elaboración propia (ONU, 2021).

Brecha: porcentaje de la población susceptible de asistir a un servicio educativo de atención a la primera infancia o preescolar y que se considera que no está asistiendo.

Peso en la población: porcentaje de la población total del país susceptible de asistir a un servicio educativo de atención a la primera infancia o preescolar.



O tamanho dessas lacunas ou da cobertura resulta em um cenário muito preocupante dada a proporção da população que não tem acesso a nenhum tipo de serviço de educação para a primeira infância. Independentemente da possível discussão sobre como fornecer serviços de qualidade ou sobre como medir o impacto desses pro-

gramas na aprendizagem dos estudantes, verifica-se o não cumprimento evidente da garantia do acesso a toda a população.

Algo semelhante ocorre ao fazer a estimativa da lacuna usando os dados dos censos mais recentes, como mostrado na Tabela 17.



**Tabla 17** *Magnitudes da brecha de atenção (censo mais recente)*

PAÍS	Brecha	Peso en la población	Año Censo
Argentina	61,13	10,6	2010
Bolivia	74,86	14,7	2012
Brasil	57,23	9,4	2012
Chile	54,03	8,4	2017
Costa Rica	60,16	9,1	2018
Ecuador	76,29	11,8	2010
España	35,73	5,9	2022
Guatemala	77,3	15,5	2019
México	65,11	11,2	2020
Panamá	78,13	12,5	2000
Paraguay	78,39	14,2	2015
Perú	34,89	12,1	2017
Portugal	86,25	5,89	2011
Uruguay	39,16	8,4	2011
Venezuela	40,57	12,3	2011
<b>Promedio</b>	<b>63,7</b>	<b>11,2</b>	

Nota. Elaboración propia.

Brecha: porcentaje de la población susceptible de asistir a un servicio educativo de atención a la primera infancia o preescolar y que se considera que no está asistiendo.

Peso en la población: porcentaje de la población total del país susceptible de asistir a un servicio educativo de atención a la primera infancia o preescolar.

Como se pode observar, a Guatemala, a Bolívia e o Equador são os países com as maiores lacunas de atenção na região. No extremo oposto está a Espanha, com a menor lacuna estimada.

Finalmente, foi realizado um exercício com as informações disponíveis correspondentes às estatísticas vitais, como mostra a

Tabela 18. Neste caso, as estimativas das lacunas são similares às estimadas com as fontes de dados mencionadas, mas sua coleta é contínua, o que permite atualizar as estimativas sobre as capacidades de atenção anualmente.

Para entender a importância e, sobretudo, a urgência de discutir novos programas



**Tabla 18** Magnitudes da brecha de atenção (vitalidade)

PAÍS	Brecha	Brecha (ajustada)	Peso en la población
Brasil	55,64	56,2	9,4
Chile	50,57	51,2	8,4
Costa Rica	68,79	69,18	9,1
Ecuador	71,92	72,28	11,8
Guatemala	77,03	77,32	15,5
México	63,51	63,97	11,2
Panamá	81,34	81,58	12,5
Paraguay	74,56	74,88	14,2
Perú	58,59	59,12	12,1
Uruguay	36,92	37,73	8,4
Promedio	65,2	64,35	11,26

*Nota.* Elaboración propia.

Brecha: porcentaje de la población susceptible de asistir a un servicio educativo de atención a la primera infancia o preescolar y que se considera que no está asistiendo.

Brecha ajustada: porcentaje de la población susceptible de asistir a un servicio educativo de atención a la primera infancia o preescolar y que no se considera que está asistiendo, considerando un factor de ponderación para compensar el subregistro de nacimientos para el caso de la estimación de la demanda.

Peso en la población: Porcentaje de la población total del país susceptible de asistir a un servicio educativo de atención a la primera infancia o preescolar.

e esquemas de financiamento que permitam redirecionar os esforços para a redução das lacunas de atenção e educação infantil é importante dimensionar o peso da população-alvo na população total de cada país e compreender o impacto que causam no tamanho das lacunas observadas.

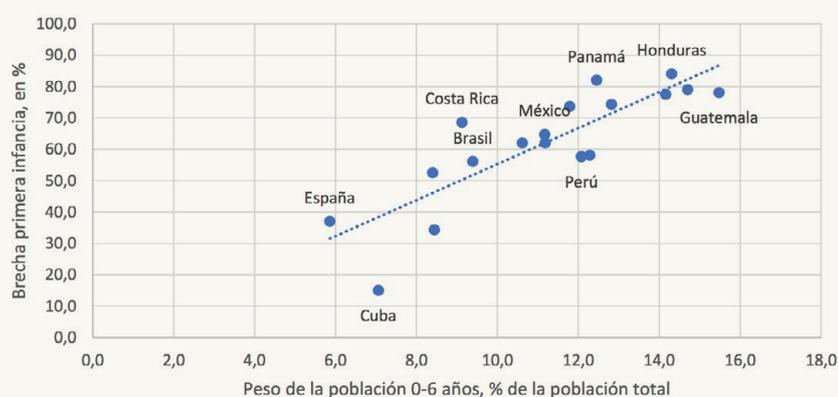
Desta forma, a Figura 11 sugere que os países da região com menor lacuna são aqueles onde a proporção de meninos e meninas potenciais beneficiários deste serviço é a mais baixa. Nos países onde a população-alvo representa uma proporção maior da população total, os esforços governamentais não são suficientes para atender a maioria das crianças que neces-

sita dos serviços de educação e cuidado na primeira infância.

Isto sugere uma associação positiva entre o tamanho da população-alvo e o tamanho da lacuna de atenção observada. Embora esta seja uma medição imperfeita da eficácia dos esforços de cada país para aumentar a cobertura (não capta, por exemplo, a dispersão da população ou as características das pessoas excluídas), os desafios com relação ao cumprimento da meta 4.2 na região permanecem no nível mais básico, que é o acesso universal aos serviços de educação e cuidado na primeira infância.



**Figura 11** Brecha e relação com o peso da população-alvo (ano 2021)



Nota. Elaboración propia.

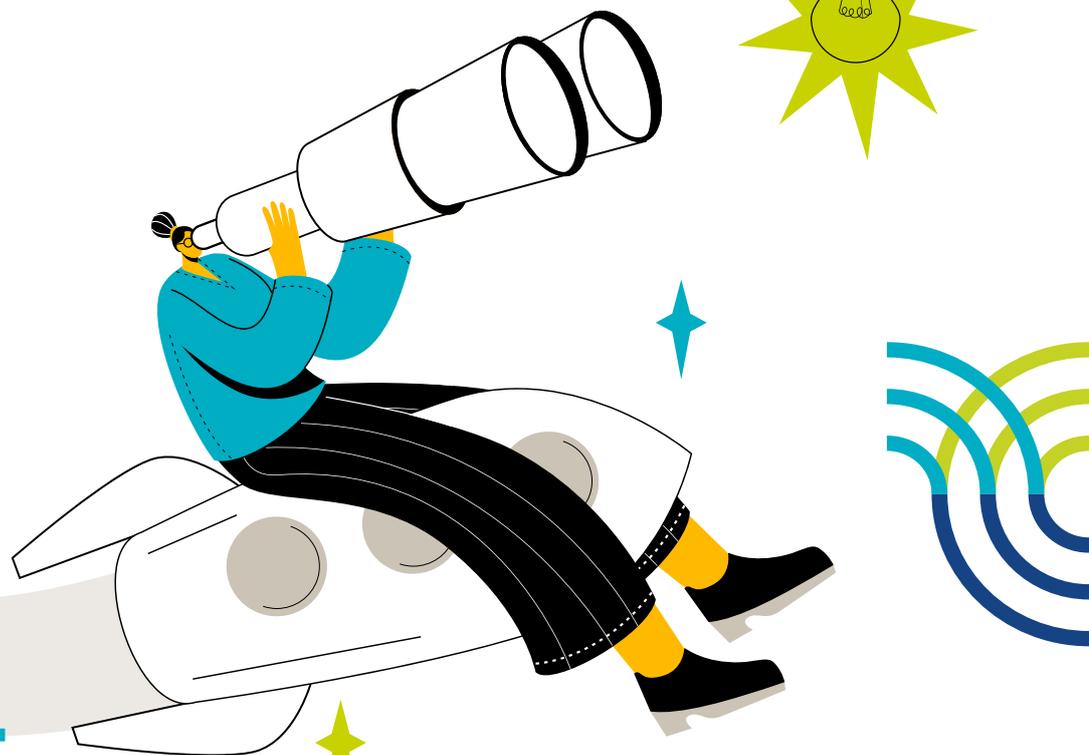
Este último aspecto é relevante dada a impossibilidade de medir de forma regular e viável outros fatores ou condições associadas à qualidade ou aos efeitos sobre o desenvolvimento de habilidades e competências para continuar os estudos. Independentemente das restrições para medir os resultados mais complexos, como a qualidade e a aprendizagem, o tamanho das lacunas de atenção é tal que desloca as discussões sobre a qualidade dos serviços oferecidos. Isto retoma antigos debates que surgiram

quando se procurava expandir a educação básica na região e se visava primeiro aumentar as taxas de cobertura com urgência e, depois, a qualidade dos serviços. Embora esta seja uma falsa dicotomia (aumento da cobertura com serviços de qualidade), dado o tamanho das lacunas observadas e a urgência de aumentar a capacidade de atenção, é necessário priorizar a rápida expansão das diferentes opções disponíveis na região para atender à população da primeira infância.



5

Lições  
e ações  
potenciais



## Lições e ações potenciais

Como analisado neste relatório, há múltiplos atores envolvidos na promoção do acesso universal a programas de atenção à primeira infância. A literatura disponível tem confirmado repetidamente os efeitos positivos de tais iniciativas em diferentes partes do mundo e, conseqüentemente, a importância crítica de implementar iniciativas eficazes que contribuam para o cumprimento da meta 4.2 dos ODS.

No entanto, existe um paradoxo que se manifesta também em outros países, onde o grande interesse em expandir o acesso a tais programas não tem se traduzido na concepção de programas eficazes que contribuam para reduzir as lacunas e facilitar um início mais igualitário de trajetórias educacionais. No centro do problema está a enorme necessidade de uma nova geração de políticas públicas destinadas

a conceber, formular e implementar uma agenda do século XXI para a prestação de serviços de educação infantil.

Além das diferentes causas que poderiam ser apresentadas para justificar a magnitude das lacunas de atenção observadas na região, é evidente que há um déficit na eficácia do governo em relação ao cumprimento da meta 4.2 dos ODS. Desta forma, é conveniente identificar algumas lições derivadas da análise desenvolvida neste relatório, com a intenção de sugerir vias, recomendações ou caminhos potenciais para reduzir o tamanho da lacuna apontada. As observações e propostas a seguir concretizariam algumas recomendações para os governos nacionais, subnacionais e locais, bem como para os organismos responsáveis pela implementação de políticas de atenção à primeira infância na região.



# 1

## Recomendação

### DIFUSÃO E CONSCIENTIZAÇÃO

A prevalência de lacunas significativas nos diferentes países da região indica que é necessário divulgar e conscientizar sobre o não cumprimento generalizado na região em relação ao componente mais básico da meta 4.2 dos ODS, que é garantir o acesso aos serviços de educação e cuidado na primeira infância. Sugere-se informar e divulgar não apenas o tamanho das lacunas presentes em praticamente todos os países da região, mas também os altos custos que se enfrentarão no futuro devido à impossibilidade de garantir atenção à população da primeira infância e o risco de condenar gerações sucessivas ao fracasso escolar. A conscientização e reflexão sobre estes problemas poderia resultar na operação de mecanismos que ajudem a garantir que a baixa cobertura dos serviços de educação para a primeira infância seja considerada uma questão prioritária para os responsáveis pela definição das agendas de políticas educacionais em cada país.

# 2

## Recomendação

### MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO E DIVULGAÇÃO

Como assinalado em uma seção anterior, as ações de monitoramento do cumprimento da meta 4.2 são limitadas e isoladas em todo o mundo. Ao identificar as grandes lacunas de atenção à primeira infância na região, confirma-se a importância de elaborar e promover mecanismos eficazes de monitoramento e verificação do cumprimento das metas como o fim de visualizar, informar e orientar os responsáveis pelo aumento da eficácia dos sistemas ou subsistemas de serviços educacionais para esta faixa etária.

# 3

## Recomendação

### QUADRO COMUM DE COOPERAÇÃO E CONCEITUALIZAÇÕES

Um problema técnico ou metodológico que foi apontado nas seções anteriores é a multiplicidade de conceitualizações e definições, tanto no que diz respeito às características das populações a serem atendidas quanto aos programas a serem implementados. Neste sentido, é necessário refletir quanto à disponibilidade de mecanismos potenciais para ajudar a promover agendas de cooperação internacional, nas quais, através de ações de capacitação e assessoria, poderia ser promovido o estabelecimento de definições comuns na área de educação para a primeira infância (semelhante ao CINE), a fim de padronizá-las, o que, por sua vez, poderia ser utilizado para impulsionar decisões fundamentais dentro dos sistemas educacionais, graças à realização de estudos comparativos. Estes estudos ajudarão a analisar e identificar países, sistemas e práticas que devem ser apoiados com o objetivo de aumentar a capacidade de atenção da educação para a primeira infância.

## 4

### Recomendação

#### INOVAÇÃO NAS ATIVIDADES DE MEDIÇÃO

Os cenários descritos obrigam a examinar detalhadamente a necessidade de impulsionar mecanismos inovadores para medir o cumprimento da meta 4.2. Por exemplo, é possível sugerir a promoção de atividades permanentes de coleta de dados na região, similares a outros esforços desenvolvidos pela Unesco - como no caso do estudo *“Global Report on Adult Learning and Education”*, (GRALE) - mas, neste caso, especificamente orientados a gerar informações sobre a população-alvo neste tipo de programas. Da mesma forma, ações como a organização de repositórios de estudos e pesquisas sobre a primeira infância e bancos de práticas de sucesso poderiam ser impulsionadas com o fim de estabelecer redes de cooperação e inovação que contribuam para a construção de melhores ferramentas técnicas para medir as lacunas, a qualidade e os avanços. Em qualquer caso, é necessário evidenciar as severas limitações em termos de operação de sistemas de gerenciamento de informações eficazes, bem como a consequência desta limitação ao dificultar e, às vezes, impedir a troca de informações sobre o grau de cumprimento das metas ODS.

## 5

### Recomendação

#### DESENVOLVER CAPACIDADES SUBNACIONAIS E LOCAIS

Conforme descrito neste relatório, as capacidades das autoridades subnacionais e locais são estratégicas para facilitar a implementação adequada deste tipo de programas, porque, entre outros motivos, são as que estão mais próximas de usuários e de atores envolvidos. Embora esta recomendação seja coerente com outras apresentadas há décadas na região, existe uma oportunidade para que os organismos de cooperação internacional capacitem e acompanhem tecnicamente as equipes nacionais interessadas em investir ou melhorar a eficácia dos sistemas no que se refere à prestação de serviços de atenção à primeira infância impulsionados pelas diferentes esferas de governo.

Além disso, deve-se aproveitar o fato de que hoje se conta com evidência e informações científicas disponíveis, com uma consciência relativamente maior da importância da educação infantil e com a comprovação a percepção de que uma boa educação desde a primeira infância é vital para a inclusão, a equidade, o crescimento econômico e a produtividade. E não podemos nos esquecer da pandemia, que foi uma severa chamada de atenção para mudar e reinventar as políticas educacionais em todos os níveis.

Essas recomendações focam principalmente em ressaltar oportunidades para melhorar os processos de monitoramento e avaliação do cumprimento da meta 4.2. São apenas um primeiro passo para melhorar a implementação de programas e políticas para a primeira infância na região. Entretanto, o monitoramento e a medição devem ser considerados uma ferramenta fundamental para trazer maiores recursos, interesse e ações e, acima de tudo, maiores vontade e decisão políticas que favoreçam a elaboração e a implementação de iniciativas para aumentar a cobertura e a qualidade dos programas considerados de atenção à primeira infância.



Referências  
bibliográficas



- Agostinelli, F., Saharkhiz, M., & Wiswall, M. J. (2019). Home and School in the Development of Children. *National Bureau of Economic Research Working Paper Series, No. 26037*. <https://doi.org/10.3386/w26037>
- Andrew A, Attanasio O, Fitzsimons E, Grantham-McGregor S, Meghir C, Rubio-Codina M (2018) Impacts 2 years after a scalable early childhood development intervention to increase psychosocial stimulation in the home: A follow-up of a cluster randomised controlled trial in Colombia. *PLoS Med* 15(4): e1002556. <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1002556>
- Attanasio, O., Cattan, S., & Meghir, C. (2021). Early childhood development, human capital and poverty. *NBER Working Paper Series*.
- Bainbridge, J., Meyers, M. K., Tanaka, S., & Waldfogel, J. (2005). Who gets an early education? Family income and the enrollment of three- to five-year-olds from 1968 to 2000. *Social Science Quarterly (Blackwell Publishing Limited)*, 86(3), 724-745. <http://omega.cc.umb.edu/~pubpol/documents/ECandMobility2Usable1.pdf>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2014). *Programa Regional de Indicadores de Desarrollo Infantil (PRIDI)*. Marco Conceptual Publications. <https://publications.iadb.org/en/publication/15178/programa-regional-de-indicadores-de-desarrollo-infantil-pridi-marco-conceptual>
- Barnett, W. S. (1995). Long-term effects of early childhood programs on cognitive and school outcomes. *The Future of Children*, 5(3), 25-50. [http://www.princeton.edu/futureofchildren/publications/journals/journal\\_details/index.xml?journalid=58](http://www.princeton.edu/futureofchildren/publications/journals/journal_details/index.xml?journalid=58)
- Barnett, W.S. (1998). Long-term cognitive and academic effects of early childhood education on children in poverty. *Preventive Medicine*, 27(2), 204-207. doi: 10.1006/pmed.1998.0275
- Berlinski, S., & Galiani, S. (2007). The effect of a large expansion of pre-primary school facilities on preschool attendance and maternal employment. *Labour Economics*, 14(3), 665-680. doi: 10.1016/j.labesco.2007.01.003
- Brown, D. (2009) Good Practice Guidelines for Indicator Development and Reporting. Paper, 'Third World Forum on Statistics, Knowledge and Policy'. *Charting Progress, Building Visions, Improving Life*. 27-30. October 2009, Busan, Korea.
- Brudon, P., Rainhom, J.D. y Reich, M. (1999). *Indicators for monitoring national drug policies*. A practical manual. Second edition. World Health Organization, Geneva, 1999.
- Burnett, N., Bella, N., Benavot, A., Caillaud, F., Cavicchioni, V., Clayson, A., Dijoze, V., Font-Giner, A., Ginisty, C., Guttman, C., Heen, E., Hinchliffe, K., Leclercq, F., Nsengimana, D., Nzomini, B., Peppler Barry, U., Razquin, P., Reullon, I., Sakurai, R., Sayed, Y., Kennedy, A., & Neuman, M. J. (2007). *EFA global monitoring report 2007: Strong foundations, early childhood care and education*. France: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.
- Cadima, J., Nata, G., Barros, S., Coelho, V., & Barata, C. (2020). Literature review on early childhood education and care for children under the age of 3. *OECD Education Working Papers*, 243. [https://dx.doi.org/10.1787/a9cef727-en%0Ahttps://www.oecd-ilibrary.org/education/literature-review-on-early-childhood-education-and-care-for-children-under-the-age-of-3\\_a9cef727-en](https://dx.doi.org/10.1787/a9cef727-en%0Ahttps://www.oecd-ilibrary.org/education/literature-review-on-early-childhood-education-and-care-for-children-under-the-age-of-3_a9cef727-en)
- Cappelen, A., List, J., Samek, A., & Tungodden, B. (2020). The effect of early-childhood education on social preferences. *Journal of Political Economy*, 128(7), 2739–2758. <https://doi.org/10.1086/706858>
- Cardenas, S., Evans, D. y Holland, P. (2017) Estimating the effects of a low-cost early stimulation and parenting education programme in Mexico, 3ie Impact Evaluation Report 57, India: International Initiative for Impact Evaluation.
- Cárdenas S. y Ruelas I. (2022). Estimación de la brecha de atención en educación inicial en México, manuscrito sin publicar.

- Cascio, E. (2021). *COVID-19, Early Care and Education, and Child Development* (White Paper). [https://sites.dartmouth.edu/eucascio/files/2021/10/cascio\\_seanWP\\_oct2021\\_revised.pdf](https://sites.dartmouth.edu/eucascio/files/2021/10/cascio_seanWP_oct2021_revised.pdf)
- Center on the Developing Child at Harvard University (2007). *A science-based framework for early childhood policy: Using evidence to improve outcomes in learning, behavior, and health for vulnerable children*. <http://www.developingchild.harvard.edu>
- Cepal (2022). *Estadísticas e indicadores: Demográficos y Sociales - CepalSTAT Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas*. <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>
- Chaparro, J., Sojourner, A., & Wiswall, M. J. (2020). Early Childhood Care and Cognitive Development. In *NBER Working Paper Series 26813*.
- Chen, S., & Wolf, S. (2021). Measuring the Quality of Early Childhood Education in Low- and Middle-Income Countries. *Frontiers in Psychology*, 12 (October), 1–6. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2021.774740>
- Cunha, F., Heckman, J. J., & Schennach, S. M. (2010). Estimating the Technology of Cognitive and Noncognitive Skill Formation. *Econometrica*, 78(3), 883–931. <https://doi.org/10.3982/ECTA6551>
- Delalibera, B. R., & Ferreira, P. C. (2019). Early childhood education and economic growth. *Journal of Economic Dynamics and Control*, 98, 82–104. <https://doi.org/10.1016/j.jedc.2018.10.002>
- Earle, A., Milovantseva, N., & Heymann, J. (2018). Is free pre-primary education associated with increased primary school completion? A global study. *International Journal of Child Care and Education Policy*, 12(1), 1–19. <https://doi.org/10.1186/s40723-018-0054-1>
- Edeza, D. (2010). Early Childhood Care and Education in a Comparative Perspective: A Review of Effective and Ineffective Programs. Reporte sin publicar.
- Engle, P. L., Black, M. M., Behrman, J. R., Cabral de Mello, M., Gertler, P. J., Kapiriri, L., Martorell, R., Young, M. E., Grantham-McGregor, S., Black, M. M., Engle, P. L., Lozoff, B., Gardner, J. M., Wachs, T. D., & Walker, S. (2007). Child development in developing countries (3): Strategies to avoid the loss of development potential in more than 200 million children in the developing world. *The Lancet*, 369, 229–242. [http://www.who.int/child\\_adolescent\\_health/documents/lancet\\_child\\_development/en/index.html](http://www.who.int/child_adolescent_health/documents/lancet_child_development/en/index.html)
- García, J. L., & Heckman, J. J. (2020). *Early Childhood Education and Life-cycle Health* (No. 26880; NBER Working Paper Series).
- García, J. L., Bennhoff, F. H., Leaf, D. E., & Heckman, J. (2021). *The Dynastic Benefits of Early Childhood Education* (IZA Discussion Papers, Issue 14525). Institute of Labor Economics (IZA). <https://econpapers.repec.org/RePEc:iza:izadps:dp14525>
- Gertler, P. J., Martinez, S., Premand, P., Rawlings, L. B., & Vermeersch, C. M. J. (2017). La evaluación de impacto en la práctica. In *La evaluación de impacto en la práctica*. Banco Mundial/BID. <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-8681-1>
- Gertler, P. J., Heckman, J. J., Pinto, R., Chang, S., Grantham-McGregor, S., Vermeersch, C., Walker, S., & Wright, A. (2021). Effect of the Jamaica Early Childhood Stimulation Intervention on Labor Market Outcomes at Age 31. In *NBER Working Paper Series* (No. 29292). <https://doi.org/10.2139/ssrn.3931815>
- Gomes, C. A., e Sá, S. O., Vázquez-Justo, E., y Costa-Lobo, C. (2021). Education during and after the pandemics. *Ensaio*, 29(112), 574–594. <https://doi.org/10.1590/S0104-40362021002903296>

- Guerrero, G. (2021). *Midiendo el impacto de la COVID-19 en los niños y niñas menores de seis años en América Latina*. Diálogo Interamericano y Unicef. <http://repositorio.grade.org.pe/bitstream/handle/20.500.12820/685/Midiendo-el-impacto-de-la-Covid-19-en-los-ninos-y-ninas-menores-de-seis-anos-en-America-Latina.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Heckman, J. J. (2008). The case for investing in disadvantaged young children. In *Big Ideas for Children. Investing in our's nation future*. First Focus.
- Heckman, J. J., & Karapakula, G. (2019). Intergenerational and Intragenerational Externalities of the Perry Preschool Project. *National Bureau of Economic Research Working Paper Series, No. 25889*. <https://doi.org/10.3386/w25889>
- Hojman, A., & Lopez Boo, F. (2022). Public childcare benefits children and mothers: Evidence from a nationwide experiment in a developing country. *Journal of Public Economics, 212*, 104686. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2022.104686>
- Jeon, L., Buettner, C. K., Grant, A. A., & Lang, S. N. (2019). Early childhood teachers' stress and children's social, emotional, and behavioral functioning. *Journal of Applied Developmental Psychology, 61*(February 2018), 21–32. <https://doi.org/10.1016/j.appdev.2018.02.002>
- Leveré, Michael and Acharya, Gayatri and Bharadwaj, Prashant, The Role of Information and Cash Transfers on Early Childhood Development: Evidence from Nepal (December 29, 2016). World Bank Policy Research Working Paper No. 7931 <https://ssrn.com/abstract=2891528>
- Ludwig, J., & Phillips, D. A. (2007). *The benefits and costs of Head Start*. (Working Paper No. 12973). United States: National Bureau of Economic Research.
- Mattioli, M. (2019). Los servicios de atención y educación de la Primera Infancia en América Latina, IIEPE-Unesco.
- Mayol Lassalle, M. (2018). *El Derecho a la Educación y al Cuidado en la Primera Infancia: Perspectivas Desde América Latina y el Caribe*. CLADE/OMEP/EDUCO. <https://redclade.org/wp-content/uploads/Derecho-a-la-Educacion-y-al-Cuidado-en-la-Primera-Infancia.pdf>
- Mayol Lassalle, M., Marzonetto, G., & Quiroz, A. (2020). *La educación Inicial en los sistemas educativos Latinoamericanos para los Niños y Niñas de 3, 4 y 5 años*. IIEP-Unesco. <https://www.buenosaires.iiep.unesco.org/sites/default/files/archivos/Análisis%20comparativos%20-%20PI%20-%20Mercedes%20Mayol.pdf>
- McCoy, D. C., Cuartas, J., Behrman, J., Cappa, C., Heymann, J., López Bóo, F., Lu, C., Raikes, A., Richter, L., Stein, A., & Fink, G. (2021). Global estimates of the implications of COVID-19-related preprimary school closures for children's instructional access, development, learning, and economic wellbeing. *Child Development, 92*(5), e883–e899. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/cdev.13658>
- McNair, L., Ravenscroft, J., Rizzini, I., Tisdall, K., Biersteker, L., Shabalala, F. S., Thwala, S. K., Dlamini, C. N., Bush, M., Gwele, M., & Berry, L. (2022). The impact of the Covid-19 global health pandemic in early childhood education within four countries. *Social Inclusion, 10*(2). <https://doi.org/10.17645/si.v10i2.5009>
- Merseth King, K., Crouch, L., Wils, A., & Baum, D. R. (2020). How Well are We Measuring Access to Early Childhood Education? In A. W. Wiseman (Ed.), *Annual Review of Comparative and International Education 2019* (Vol. 39, pp. 171–189). Emerald Publishing Limited. <https://doi.org/10.1108/S1479-367920200000039016>
- Mier y Terán Rocha, M., & García Guerrero, V. M. (2019). Registro de los nacimientos en México. Una mirada crítica de su evolución en las últimas tres décadas. *Realidad, Datos y Espacio. Revista Internacional de Estadística y Geografía, 10*(3), 80–99.

- Milovantseva N., Earle A. y Heymann J. (2018). Monitoring Progress Toward Meeting the United Nations SDG on Preprimary Education: An Important Step Towards More Equitable and Sustainable Economies. *International Organisations Research Journal*, vol. 13, no 4, pp. 137–158 (in English). DOI: 10.17323/1996784520180406.
- Morduchowicz, A. (2006). *Los indicadores educativos y las dimensiones que los integran*. IIPÉ-Unesco, <http://148.202.167.116:8080/xmlui/handle/123456789/198%0A> <http://www.iipebuenosaires.org.ar>
- Mosse, R., & Sontheimer, L. E. (1996). *Performance monitoring indicators handbook* (World Bank Technical Paper), The World Bank.
- Nores, M., Belfield, C. R., Barnett, W. S., Schweinhart, L. (2005). Updating the economic impacts of the High/Scope Perry Preschool Program. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 27 (3), 245-261. <http://www.jstor.org/stable/3699571>
- OECD (2001). *Starting Strong: Early Childhood Education and Care*. Paris.
- OECD (2006). *Measuring the Effects of Education on Health and Civic Engagement*. Proceedings of the Copenhagen Symposium. Mainguet, Christine and Baye, Ariane, 2006. “3.C Defining a framework of indicators to measure the social outcomes of learning”.
- OECD (2020). *PF4.2. Quality of childcare and early education services Definitions and methodology Key findings* (Issue September).
- OECD (2021a). *OECD Family Database: Public spending on childcare and early education. September*, 3–6. <https://www.oecd.org/els/family/publications.htm>,
- OECD (2021b). *OECD Family Database. 3. Public policies for families and children (PF). PF3.2: Enrolment in childcare and pre-school. July*, 1–7. <http://www.oecd.org/education/education-at-a-glance-19991487.htm>
- OECD (2021c). *PF3.3: Informal childcare arrangements. July*, 1–6.
- OECD (2022a). *Childcare support Definitions and methodology Key findings* (Issue April).
- OECD (2022b). *Out-of-school-hours services Definitions and methodology Key findings* (Issue March).
- OEI (s.f.). *Primera infancia en la era de la transformación digital. Una mirada iberoamericana*.
- OMS (2022). *Child Health and Well Being Dashboard Database*.
- ONU (2015) Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Resolución 68/261, 1.
- ONU (2022). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/education/>
- Peckham, K. (2017). Understanding The Concept of ‘School Readiness’; a Journey Already Begun at Birth. In *Developing School Readiness: Creating Lifelong Learners*. <https://doi.org/10.4135/9781526419286.n1>
- Peralta, V., & Fujimoto, G. (1998). *La atención integral de la primera infancia en América Latina: ejes centrales y los desafíos para el siglo XXI*. Organización de Estados Americanos. <https://www.oas.org/udse/readytolearn/documentos/7.pdf>
- Powell C., Baker-Henningham H., Walker S., Gernay, J., Grantham-McGregor, S. (2004). Feasibility of integrating early stimulation into primary care for undernourished Jamaican children: cluster randomised controlled trial. *BMJ*, 329 (7457). <http://www.bmj.com/content/329/7457/89.full.pdf+html>

- Pushparatnam, A., Seiden, J. M., & Luna Bazaldua, D. A. (2022). Guiding Questions for Choosing the Right Tools to Measure Early Childhood Outcomes. In *Guiding Questions for Choosing the Right Tools to Measure Early Childhood Outcomes*. <https://doi.org/10.1596/37030>
- Rao, N., Richards, B., Sun, J., Weber, A., & Sincovich, A. (2019). Early childhood education and child development in four countries in East Asia and the Pacific. *Early Childhood Research Quarterly*, 47, 169–181. <https://doi.org/10.1016/j.ecresq.2018.08.011>
- Razo, Ana (2014). “Evaluaciones de Impacto a los Programas de Educación Inicial”, texto sin publicar.
- Reimers, F. (1993). The challenges for early childhood education policy in Latin America and the Caribbean. *International Journal of Educational Development*, 13(4), 303–314. [https://doi.org/https://doi.org/10.1016/0738-0593\(93\)90042-X](https://doi.org/https://doi.org/10.1016/0738-0593(93)90042-X)
- Rosenberg J. L. y Posner D. L. (1979). “The Logical Framework. A Manager’s Guide to a Scientific Approach to Design and Evaluation”. Practical Concepts Incorporated (PCI). Washington, DC. 1979.
- Sánchez, D. (2022) “Características de los indicadores y criterios de selección”, texto sin publicar.
- Sauvageot, C. (1999). *Indicadores para la planificación de la educación: una guía práctica*. IIPÉ-Unesco.
- Schmitt, S. A., Elicker, J. A., Purpura, D. J., Duncan, R. J., Schmerold, K. L., Budrevich, A., Bryant, L. M., & Finders, J. K. (2022). The effects of a high quality state-run preschool program as rated by a Quality Rating and Improvement System on children’s school readiness. *Early Childhood Research Quarterly*, 89–101. <https://doi.org/10.1016/j.ecresq.2022.07.013>
- Sykora, J. (2005). Off to a better start: What we know about early intervention services. *Social Policy Journal of New Zealand*, 26(26), 117-130. <http://www.msd.govt.nz/about-msd-and-our-work/publications-resources/journals-and-magazines/social-policy-journal/spj26/26-what-we-know-about-early-intervention-services-pages117-130.html>
- The Education Commission. (2016). The learning generation: Investing in education for a changing world. In *The learning generation: Investing in education for a changing world*. [https://report.educationcommission.org/wp-content/uploads/2016/09/Learning\\_Generation\\_Full\\_Report.pdf](https://report.educationcommission.org/wp-content/uploads/2016/09/Learning_Generation_Full_Report.pdf)
- The World Bank. (s.f.). *Indicators - Data*. <https://data.worldbank.org/indicator>
- UIS (2018). Guía Abreviada de Indicadores de Educación para el ODS 4. In *Instituto de Estadística de la Unesco*. <http://www.uis.unesco.org>
- UIS (2021). *Background information on education statistics in the UIS Data Centre Data sources* (Issue September).
- Unesco (2008). *Indicadores de la educación de la Primera Infancia en América Latina: propuestas y experiencias piloto*.
- Unesco (2009). *Indicadores de la educación: especificaciones técnicas*.
- Unesco (2015). *Monitoring and evaluation: How will we know what we have done?* Paris.
- Unesco, Unicef y Cepal. (2022). *La encrucijada de la educación en América Latina y el Caribe. Informe regional de monitoreo ODS4 - Educación 2030*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000382636>
- Unicef; The Education Commission; The LEGO Foundation. (2022). Add Today Multiply Tomorrow: Building an Investment Case for Early Childhood Education. *Suparyanto Dan Rosad (2015, 44.)*
- Unicef (s. f.). *Early childhood development - home environment data - Unicef DATA*. <https://data.unicef.org/resources/dataset/home-environment/>

United Nations (2022). UN Population Division Data Portal Interactive access to global demographic indicators, <https://population.un.org/dataportal/home>

Vegas, E., Santibáñez, L., World Bank (2010). *The promise of early childhood development in Latin America and the Caribbean*. United States: The World Bank. <http://siteresources.worldbank.org/TURKEYEXTN/Resources/361711-1288955773044/WBThePromiseOfECDinLatinAmericaAndTheCaribbean.pdf>

Vitiello, V. E., & Kools, M. (2010). *Good governance of early childhood development programmes in developing countries: The need for a comprehensive monitoring system* (IDP No. 2010-02). Florence: Unicef Innocenti Research Centre. [http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/idp\\_2010\\_02.pdf](http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/idp_2010_02.pdf)

Yoshikawa, H. (1995). Long-term effects of early childhood programs on social outcomes and delinquency. *The Future of Children*, 5(3), 51-75. <http://www.jstor.org/stable/1602367>

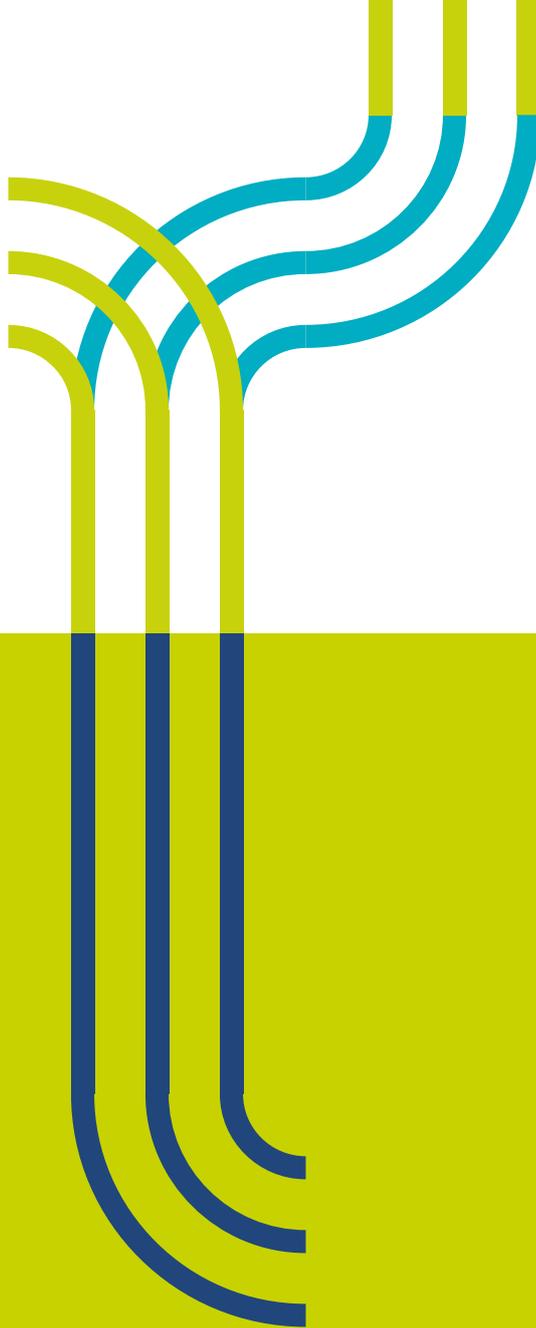
Yoshikawa, H., McCartney, K., Myers, R., Bub, K. L., Lugo-Gil, J., Ramos, M. A., & Knaul, F. (2007). *Innocenti working paper: Early childhood education in Mexico. Expansion, quality improvement, and curricular reform* (IDP No. IWP-2007-03). Florence: Unicef Innocenti Research Centre. [http://www.unicef-irc.org/cgi-bin/unicef/download\\_insert.sql?ProductID=478](http://www.unicef-irc.org/cgi-bin/unicef/download_insert.sql?ProductID=478)

Yoshikawa, H., & Kabay, SB. (2014). *The evidence base on early childhood care and education in global contexts*. (Background paper, Unesco 2015 Global Monitoring Report on Education for All). Unesco.

# OEI

Organización de Estados  
Iberoamericanos

Organização de Estados  
Ibero-americanos



C/ Bravo Murillo 38  
28015 Madrid, España  
Tel.: +34 91 594 43 82  
oei@oei.int

**oei.int**

**in** Organización de Estados Iberoamericanos

**f** Paginaoei

**t** @EspacioOEI

**@** @Espacio\_OEI

**▶** Organización de Estados Iberoamericanos