

APRENDER COM QUALIDADE NA IDADE CERTA:

uma visão integrada
para a Educação Básica

ORGANIZAÇÃO
David Saad



Fundação **Santillana**



Como uma abordagem sistêmica e novos paradigmas para o investimento social privado podem melhorar indicadores educacionais no Brasil

**APRENDER COM
QUALIDADE
NA IDADE CERTA:**
uma visão integrada
para a Educação Básica

© 2026 Fundação Santillana.
Todos os direitos reservados.

FUNDAÇÃO SANTILLANA

Diretor-Executivo
Luciano Monteiro

Diretor de Políticas Públicas
André Lázaro

Gerente de Projetos
Karyne Alencar Castro

Assistente
Geane Caroline Costa Silva

PRODUÇÃO EDITORIAL

Coordenação e edição
Ana Luisa Astiz / AA Studio

Preparação
Marcia Menin

Revisão
Aline Graça, Juliana Caldas e Letícia Nakamura

Capa
Flávia Castanheira

Ilustração de capa
Bruno Algarve

Diagramação
Walkyria Garotti

Nota

- Por concisão, adotamos como padrão nesta obra o masculino para todos os atores da Educação.
- A escrita deste livro foi concluída em abril de 2026.
- Todos os *links* foram conferidos em maio de 2026.
- Distribuição gratuita.

Impressão

Gráfica

Lote

Código

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Aprender com qualidade na idade certa [livro eletrônico] : uma visão integrada para a educação básica / organização David Saad. — São Paulo : Fundação Santillana, 2026.
PDF

Vários autores.
Bibliografia.
ISBN 978-85-63489-63-0

1. Aprendizagem 2. Educação - Aspectos sociais 3. Educação - Qualidade 4. Educação básica - Brasil 5. Política educacional I. Saad, David.

26-371416.0

CDD-370.11

Índices para catálogo sistemático:
1. Educação básica 370.11
Cibele Maria Dias - Bibliotecária - CRB-8/9427

APRENDER COM QUALIDADE NA IDADE CERTA:

uma visão integrada
para a Educação Básica

ORGANIZAÇÃO
David Saad

Fundação **Santillana**



7 **Apresentação**

DAVID SAAD

PARTE 1

DAVID SAAD

CAPÍTULO 1

- 15 **Por que uma visão integrada para a Educação Básica?**

CAPÍTULO 2

- 25 **Afinal, o que é Educação Básica e como entendê-la para melhorá-la?**

CAPÍTULO 3

- 37 **A chave para uma Educação Básica de qualidade: objetivos que podemos medir e compartilhar**

CAPÍTULO 4

- 46 **Índice de Inclusão Educacional: uma abordagem inovadora para medir a qualidade da Educação Básica**

CAPÍTULO 5

- 56 **A jornada rumo à inclusão educacional de 100%**

CAPÍTULO 6

- 62 **Políticas integrais: o caminho para transformar a Educação Básica**

CAPÍTULO 7

- 70 **Como saber se a Educação Básica está realmente avançando?**

CAPÍTULO 8

- 76 **O mapeamento de progressos na Educação Básica**

CAPÍTULO 9

- 90 **Os maiores protagonistas da melhoria da Educação brasileira**

CAPÍTULO 10

- 96 **Alfabetização na idade certa: uma oportunidade revolucionária para o Brasil e para a América Latina**

PARTE 2

DAVID SAAD, KARINA STOCVAZ, LUCILA RICCI E MARIA SLEMENSON

CAPÍTULO 11

- 107 **Reflexão sobre o papel do investimento social privado**

CAPÍTULO 12

- 119 **Trabalhar para transformar**

CAPÍTULO 13

- 132 **Abraçando a complexidade e as políticas públicas integrais**

CAPÍTULO 14

- 139 **Planejar o longo prazo para buscar resultados ambiciosos**

CAPÍTULO 15

- 148 **Um ecossistema robusto e coeso**

CAPÍTULO 16

- 160 **O caminho do subnacional: menos intuitivo, porém mais eficaz**

CAPÍTULO 17

- 172 **Monitoramento estratégico da Educação e da organização**

CAPÍTULO 18

- 179 **Criação de valor social com impactos positivos para as empresas**

- 187 **Referências**

Apresentação

DAVID SAAD

Diretor-executivo do Instituto Natura e organizador.

Ao longo de minha trajetória, percorri diferentes caminhos. Formado em engenharia de produção pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, comecei a atuar em organizações tradicionais do mundo corporativo, em especial as consultorias. Em determinado momento, contudo, passei a buscar uma carreira que tivesse mais significado. Foi então que, pelas mãos de Cláudia Costin,¹ tive a oportunidade de ingressar na Secretaria de Estado da Cultura de São Paulo – início de minha transição profissional. Mais tarde, ela me convidaria para assumir a função de diretor-executivo da Fundação Victor Civita.²

Esse foi meu primeiro contato mais direto com o tema da Educação – e o despertar de uma paixão indignada perante a realidade educacional no Brasil, sentimento que mais tarde se estenderia a outros países da América Latina. Pouco tempo depois, passei a me reportar diretamente a Roberto Civita,³ então presidente do Grupo Abril e da Fundação Victor Civita. Roberto tinha o hábito de me repetir a pergunta: “Se fosse possível fazer apenas três coisas para melhorar a Educação no Brasil, quais seriam elas?”. À primeira vista, a questão parecia simples; no entanto, era de enorme complexidade. Nunca consegui formular uma resposta direta. Mesmo quando

1. Cláudia Costin é economista, professora e especialista em gestão pública e Educação. Foi secretária de Estado da Cultura de São Paulo, ministra da Administração e Reforma do Estado e diretora global de Educação do Banco Mundial.

2. Criada em 1985, a Fundação Victor Civita dedica-se à melhoria da qualidade da Educação no Brasil por meio de iniciativas como o Prêmio Educador Nota 10.

3. Roberto Civita (1936-2013) foi presidente do Grupo Abril, um dos maiores conglomerados de mídia do país, e da Fundação Victor Civita.

tentava elencar três pontos essenciais, eles se desdobravam em múltiplos caminhos, e eu não encontrava uma forma de apresentar uma visão que fosse, ao mesmo tempo, clara e realista. Faltava uma estrutura de referência que permitisse compreender o que realmente seria eficaz para melhorar a Educação no Brasil e, mais ainda, para monitorar e sustentar os avanços ao longo do tempo.

Dedico-me a esse propósito até hoje, como diretor-presidente do Instituto Natura para a América Latina.⁴ Quando fui contratado, a convite de Pedro Villares,⁵ passei por entrevistas conduzidas pelo trio fundador da Natura – Luiz Seabra, Guilherme Leal e Pedro Passos.⁶ Os quatro, com sua sagacidade e desejo genuíno de transformação social, falavam em “mover a agulha”.⁷ A inquietação da época da Fundação Victor Civita voltou à tona ainda mais forte, impulsionada por estar próximo de um grupo de pessoas tão engajadas. O que significava “mover a agulha”? Qual era essa agulha? Seriam várias?

Depois de mais de uma década à frente do Instituto Natura, mergulhando em indicadores, políticas públicas e estratégias de impacto, atuando em diferentes países, estados e municípios – e também em diálogo com governos nacionais –, convivendo e aprendendo com colegas do terceiro setor, sinto-me mais preparado para sistematizar um caminho. Não se trata de oferecer uma receita de três passos, mas de organizar ideias, dados e experiências em uma narrativa que permita compreender para onde devemos caminhar e como medir nosso progresso.

Como todo problema complexo, a melhoria da Educação exige pensamento sistêmico e uma estratégia consistente.

4. Fundado em 2010, o Instituto Natura é a organização de investimento social da empresa Natura &Co, voltada para a melhoria da Educação Básica no Brasil e em países da América Latina.

5. Pedro Villares é diretor da Maraé Investimentos e presidente do Conselho do Instituto Natura. Já ocupou o cargo de diretor-presidente do instituto e foi fundamental na implementação da estratégia de internacionalização da Natura.

6. Luiz Seabra, Guilherme Leal e Pedro Passos fundaram a Natura em 1969, tornando-se referências no empreendedorismo sustentável no Brasil.

7. A expressão “mover a agulha” é tradução do inglês *move the needle*, utilizada originalmente em contextos corporativos para indicar mudanças que fazem diferença perceptível em indicadores. No Instituto Natura, passou a designar avanços concretos e mensuráveis na melhoria da Educação Básica.

Este livro divide-se em 18 capítulos. Nos dez primeiros, que compõem a Parte 1, procuro refletir sobre como poderíamos estruturar uma estratégia para a melhoria da Educação Básica no Brasil⁸ – e, acredito, com os ajustes necessários, em outros países da América Latina –, de modo a oferecer aprendizagem de qualidade para todos, com equidade, foco em resultados e capacidade de ajustar rotas e inovar sempre que necessário. Concentro-me menos em soluções pedagógicas específicas, que, sem dúvida, são muito importantes, e mais na maneira como, enquanto país, podemos nos organizar estrategicamente para implementar mudanças consistentes, dinâmicas e sustentadas pelo tempo necessário para gerar um sistema educacional capaz de garantir mais aprendizagem a todos os estudantes e, assim, construir um país mais próspero e menos desigual.

Começo esta jornada com uma importante reflexão: por que é necessária uma visão integrada para a Educação Básica? Como ela se define e como pode ser aperfeiçoada? Então, a fim de reforçar o acompanhamento e a cobrança da sociedade para sua melhoria, exploro didaticamente os objetivos mensuráveis e compartilháveis. Em seguida, exponho e analiso o Índice de Inclusão Educacional (IIE)⁹ e as políticas integrais, caminho-chave para transformar a Educação Básica; destaco a importância daqueles que chamo de maiores protagonistas da melhoria da Educação brasileira, ou seja, lideranças políticas comprometidas com iniciativas continuadas e avaliadas constantemente, capazes de aprender com os bons e os maus resultados; e, por fim, defino e descrevo a alfabetização na idade certa como uma oportunidade revolucionária para o Brasil e para a América Latina.

8. O foco deste trabalho são as etapas regulares da Educação Básica, com o objetivo de simplificar a análise e facilitar a compreensão do panorama educacional apresentado. Essa escolha não diminui a relevância de modalidades como a Educação de Jovens e Adultos (EJA), a Educação Indígena, a Educação Quilombola, a Educação do Campo e a Educação Especial, que são de enorme importância e possuem especificidades próprias, demandando análises dedicadas e aprofundadas.

9. O IIE foi desenvolvido pela organização Metas Sociais, liderada por Reynaldo Fernandes, ex-presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), com Fabiana de Felício, sócia-diretora, e colaboradores, com apoio do Instituto Natura.

Na Parte 2, recebo a colaboração decisiva de três colegas do Instituto Natura, por quem tenho admiração e respeito: Karina Stocovaz, Lucila Ricci e Maria Slemenson. Elas são coautoras dos capítulos 11 a 18, que refletem a ideia de que o investimento social privado pode ter um papel fundamental, talvez até imprescindível, para tornar realidade a perspectiva apresentada nos textos anteriores, desde que sua atuação se baseie em novos paradigmas. Apresentamos então reflexões sobre dez possíveis novos paradigmas para que o terceiro setor contribua de maneira mais estratégica, articulada e potente para impulsionar os avanços que o país precisa realizar nesse campo, em consonância com a visão proposta na primeira parte. São eles: (1) Flexibilização do papel do terceiro setor, que deve ser mais abrangente e adaptado à realidade dos países latino-americanos; (2) Transformação social como objetivo por meio de mudanças sistêmicas; (3) Aceitação da complexidade e da redução de previsibilidade e do controle; (4) Política pública integral para alcançar objetivos finalísticos; (5) Ousadia de objetivos, por meio do planejamento de longo prazo; (6) Ecossistema coerente, com foco e menos dispersão, e equilíbrio entre compromisso político e capacidade de implementação; (7) Força do subnacional; (8) Monitoramento estratégico; (9) Conexão entre sucesso da organização e transformação da Educação do país; e (10) Equilíbrio entre os ciclos de criação e de captura de valor de curto, médio e longo prazos.

Ao longo desses capítulos, detalharemos cada um deles, buscando fazer não uma crítica ao trabalho realizado até aqui – muito positivo, sem dúvida – por organizações da sociedade civil, e sim buscando uma reflexão propositiva sobre novas formas de atuação, a fim de contribuir para que o investimento social privado ajude a aperfeiçoar cada vez mais nossas políticas educacionais.

Este é um trabalho técnico, mas foi concebido para proporcionar um entendimento amplo. Graças à Fundação Santillana, responsável por sua edição e divulgação, ele chegará a especialistas, tomadores de decisão, formuladores de política, gestores públicos, representantes das muitas organizações da sociedade civil que trabalham com Educação, lideranças políticas e todas as pessoas que, mais ou menos versadas no tema, têm algo em comum:

a convicção de que o verdadeiro desenvolvimento do Brasil exige uma melhoria significativa da Educação Básica.

Com essa mesma certeza, este livro é a forma que encontrei de contribuir para o debate de um tema tão central para o país.

Boa leitura!

PARTE 1

Por que uma visão integrada para a Educação Básica?

Por que precisamos de uma visão integrada para a Educação Básica? Essa questão me parece fundamental para superarmos os desafios educacionais do Brasil: compreender a importância de enxergar a Educação Básica como um processo único, que deve funcionar para todos, e entender que os desafios não podem ser solucionados de maneira isolada ou fragmentada. Em vez disso, é necessário adotar uma abordagem abrangente, que considere todas as etapas e os aspectos do sistema educacional básico do país.

Uma visão integrada reconhece que o que se faz em benefício da primeira infância na Educação Infantil afeta a alfabetização, que interfere na aprendizagem ao longo do Ensino Fundamental, que, por sua vez, influencia o desempenho no Ensino Médio. A Educação é um processo de valor adicionado em que a trajetória do estudante em cada etapa tem impacto na posterior. Temas transversais como formação e carreira docente, gestão escolar, tecnologia, dentre outros, também fazem parte desse conceito de visão integrada.

Com mais de 47 milhões de estudantes e cerca de 179 mil escolas públicas e privadas segundo o Censo Escolar 2024,¹ a Educação Básica é uma jornada coletiva e desafiadora em um sistema de grande complexidade, sobretudo em um contexto histórico de

1. O Censo Escolar é o levantamento anual realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) que reúne informações detalhadas sobre escolas, turmas, alunos e profissionais da Educação de todas as redes públicas e privadas do Brasil. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados>.

desigualdades. A isso se somam milhões de professores, técnicos, gestores e autoridades políticas distribuídos nos três níveis de entes federativos (federal, estadual e municipal), cada um com suas responsabilidades, algumas vezes sobrepostas.

Outro fator que dificulta o aprofundamento da análise de problemas e soluções possíveis é certa prioridade superficial atribuída ao tema da Educação pela sociedade, e, por consequência, pelos tomadores de decisão, que, embora por vezes responda à urgência, é pouco efetiva, para dizer o mínimo.

Poucos países do mundo ostentam um clamor e uma indignação com tanta veemência, retoricamente, em relação à importância de um ensino básico de qualidade e à defesa da Educação como força propulsora do desenvolvimento, da ampliação da cidadania e da redução das desigualdades como o Brasil; ainda assim, estamos longe de lhe conferir um *status* real de prioridade nacional. Como escreveu o economista Eduardo Giannetti, “a obsessão educacional é nossa velha companheira”.² De Rui Barbosa a Manoel Bonfim na República Velha, de Mário Henrique Simonsen a Hélio Jaguaribe no pós-guerra, até os especialistas na atualidade, a defesa da Educação é compartilhada por diferentes filiações doutrinárias e ideológicas, invariavelmente com uma sucessão de promessas generosas e uma profusão de leis. Entretanto, essa obsessão converte-se em uma prioridade superficial que – talvez na maior parte dos casos – tem gerado políticas fragmentadas, e não um conjunto de políticas estratégicas, com base em evidência, com fundamentação teórica, porém pragmáticas, que possam ser implementadas e ajustadas ao longo do tempo.

Melhorar a Educação Básica requer compreendermos a complexidade desse sistema educacional e aceitarmos a necessidade de irmos além de soluções fragmentadas, muitas vezes fadadas à descontinuidade desde sua origem. A transformação sistêmica implica a adoção de estratégias inteligentes de longo prazo que abranjam desde a Educação Infantil até o Ensino Médio, incorporando também os temas transversais de modo estruturante.

2. Ver: Giannetti, 2000, capítulo “A obsessão educacional”.

Foi o que aprendi e comuniquei nos últimos anos, sobretudo a partir de 2024, quando passei a escrever regularmente na imprensa, em minhas contas pessoais e nos canais institucionais do Instituto Natura, defendendo que uma abordagem integrada na Educação Básica é fundamental para alcançarmos a excelência no ensino.

Antes de prosseguir, gostaria de colocar uma questão que pode ser paralisante. A Educação brasileira atual não é pior do que a “de antigamente”, como às vezes se ouve. Todos os indicadores apontam uma melhoria do sistema educacional do país quando se considera seu objetivo-fim para com todos os brasileiros e brasileiras. Dados como tempo médio de escolaridade, taxa de promoção e até indicadores de qualidade evidenciam avanços, ainda que em velocidade inferior à necessária. Muitas redes conseguiram implementar um conjunto de medidas que, continuadas de maneira consistente, tiveram impactos significativos na qualidade da Educação mesmo sob adversidades econômicas e sociais.

Para entender esses ganhos, que, reitero, são insuficientes, é importante conhecer a história que ajuda a explicar o atraso educacional do Brasil, a começar por um fator que não deve ter sua influência desprezada: a extrema desigualdade existente no país desde sua origem, desequilíbrio visível em seu grau máximo na escravização. Ao analisar o atual quadro insatisfatório da Educação, Antonio Gois, um dos jornalistas que mais têm se dedicado ao tema na imprensa brasileira, enumera outros fatores que nos perseguem desde os primórdios, entre eles: o descaso puro e simples e a soma de decisões equivocadas; a falta de recursos suficientes, adequados e bem geridos; a má distribuição de competências entre os governos federal e estaduais, com crônica omissão da União (a necessária descentralização não foi devidamente acompanhada de recursos, preparo e visão); e, sobretudo, a descontinuidade das políticas públicas educacionais, disfunção que entre nós vem desde o Império (Gois, 2002). Afinal, contam-se nos dedos de uma mão os ministros da Educação com permanência mais longa no cargo: Gustavo Capanema (1934-1945), no Estado Novo; Paulo Renato Souza (1995-2002), no governo Fernando Henrique Cardoso; e Fernando Haddad (2005-2012), nos governos Luiz Inácio Lula da Silva

e Dilma Rousseff. Coube a Paulo Renato Souza e Fernando Haddad, aliás, o mérito de fazer o país avançar na cultura de avaliação. No entanto, entre 1985 e 1994, como lembra Gois, foram nove ministros, e, desde 2012, mais de uma dezena.

Entendido que existe um histórico de melhoria da Educação no Brasil, com bons exemplos de redes que avançaram, voltemos à visão integrada que, ao considerar e se comprometer com o entendimento profundo do sistema educacional, pode propor soluções mais completas e duradouras.

Começemos por repassar os resultados de nossa Educação Básica. Era início de dezembro de 2024 quando a notícia circulou na imprensa brasileira: o Brasil obteve a 55ª posição, entre 58 países avaliados, no *ranking* Estudo Internacional de Tendências em Matemática e Ciências (Trends in International Mathematics and Science Study – TIMSS).³ Participando pela primeira vez desse levantamento, que avalia alunos do 4º e do 8º anos do Ensino Fundamental, superou apenas Marrocos, Kuwait e África do Sul em matemática, com 400 pontos no 4º ano e 378 no 8º, para uma média global de 503 e 478, respectivamente. Segundo o TIMSS, 51% dos estudantes brasileiros de 9 anos não conseguiam realizar operações básicas. Em ciências, o desempenho do país foi melhor, mas também inferior à média global. Nessa disciplina, 31% das crianças brasileiras demonstraram ter conhecimento básico, por exemplo, sobre a gravidade. Além disso, o teste confirmou algumas de nossas conhecidas desigualdades educacionais: as redes privada e federal alcançaram uma média de desempenho superior

3. O TIMSS é realizado desde 1995, em ciclos de quatro anos, pela Associação Internacional para a Avaliação do Desempenho Educacional (International Association for the Evaluation of Educational Achievement – IEA), cooperativa internacional de instituições nacionais de pesquisa, acadêmicos e analistas que trabalham para avaliar, entender e melhorar a Educação em todo o mundo, com sede na Holanda. Cerca de 650 mil estudantes de escolas públicas e privadas participaram das provas em 2023, aplicadas via computador. Além dos *rankings*, a associação analisa o impacto de fatores como gênero, condição socioeconômica e frequência escolar nos resultados. A escala de proficiência do TIMSS é dividida em quatro níveis e pontos de corte: avançado (625), alto (550), intermediário (475) e baixo (400). Esses níveis são usados para categorizar os resultados dos estudantes, refletindo sua capacidade nas áreas de matemática e ciências.

à geral brasileira em todas as etapas e domínios avaliados, e escolas localizadas na zona urbana registraram média maior do que a das escolas rurais.

Os resultados reforçam a urgência para o tema da Educação brasileira quando se constata que apenas 49% dos alunos do 4º ano atingiram o nível básico em matemática – ou seja, sabem realizar atividades elementares como somar e subtrair números inteiros com até três algarismos, multiplicar e dividir números inteiros de um algarismo e resolver problemas simples que envolvam essas noções –, enquanto a média internacional supera 90%, ou, ainda, quando se observa que países com desafios socioeconômicos similares, como Jordânia e Cazaquistão, obtiveram resultados melhores. No 8º ano, a situação se agrava: 62% dos brasileiros ficaram abaixo do nível básico, com dificuldades em habilidades fundamentais, como reconhecer formas geométricas comuns e interpretar imagens e gráficos que envolvam matemática. Isso significa que as crianças brasileiras estão três anos atrasadas em relação aos estudantes dos países desenvolvidos. Como lembram Katia Stocco Smole, diretora-executiva do Instituto Reúna e ex-secretária de Educação Básica do Ministério da Educação (MEC), e Bruna Alves, gerente de Pesquisa do Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional (Iede), essas falhas, se não corrigidas, dificultam o domínio de conceitos mais complexos nas etapas posteriores (Smole; Alves, 2024). Assim, uma disciplina como matemática deixa de ser ferramenta poderosa na formação dos estudantes para se tornar obstáculo ao desenvolvimento.

Quatro meses antes, em agosto de 2024, tinham vindo a público os resultados do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) das redes municipais e estaduais, relativos a 2023. O Saeb é um conjunto de avaliações de larga escala, aplicado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), órgão vinculado ao MEC, aos estudantes do 2º, 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e da 3ª série do Ensino Médio. É um modo de avaliar quanto as crianças e os jovens das escolas de todo o país estão de fato aprendendo. Já o Ideb é um indicador, também

calculado pelo Inep, que reúne o fluxo escolar⁴ e as médias de desempenho nas avaliações do Saeb. Trata-se do principal indicador de qualidade da Educação no Brasil.

Os números divulgados combinaram diferentes cenários – houve melhora, piora e estagnação, conforme o componente e a rede de ensino analisados. Nos anos iniciais do Ensino Fundamental, o Ideb de 2023 da rede pública foi 5,7, o mesmo de 2019. Apenas seis estados evoluíram no indicador de aprendizagem dos estudantes (Nota Padronizada do Saeb), com os maiores avanços em Alagoas, Maranhão e Ceará, e os que mais retrocederam foram Mato Grosso do Sul, São Paulo e Roraima. Nos anos finais do Ensino Fundamental, o Ideb de 2023 da rede pública foi de 4,7, frente a 4,6 em 2019. Também apenas seis estados evoluíram no indicador de aprendizagem dos estudantes, com os maiores avanços em Amapá, Alagoas e Pará, e os que mais retrocederam foram Mato Grosso do Sul, Rondônia e Minas Gerais. No Ensino Médio, o Ideb de 2023 da rede estadual foi de 4,1, em comparação a 3,9 em 2019. Somente oito estados evoluíram no indicador de aprendizagem dos estudantes, com os maiores avanços em Pará, Amapá, Amazonas e Piauí, enquanto Distrito Federal, Rio de Janeiro e Mato Grosso do Sul apresentaram maior retrocesso no desempenho.

Os dados revelaram que, em 2023, o Brasil atingiu apenas uma das três metas de aprendizagem estabelecidas para 2021: obteve nota 6,0 no 5º ano do Ensino Fundamental.⁵ A situação se revelou mais grave nas etapas finais da trajetória escolar, fase historicamente crítica na Educação brasileira, porque, como se sabe, refletem todas as defasagens das etapas anteriores. No 9º ano do Ensino Fundamental, para o qual a meta era 5,5, o país obteve 5,0. No Ensino Médio, o desempenho foi ainda pior: a nota ficou em

4. Fluxo escolar é o conjunto de indicadores da trajetória dos alunos (aprovação, repetência e abandono) que, associados à aprendizagem, compõem os resultados do sistema.

5. As metas do MEC foram criadas em 2005 para o período de 2007 a 2021. Em razão da pandemia de covid-19, o objetivo estabelecido para 2021 foi postergado sem ter sido revisito pelo MEC. As metas estabelecidas referem-se aos Idebs do Ensino Fundamental, anos iniciais e finais, e do Ensino Médio. A meta atingida em 2023 foi, portanto, a do Ensino Fundamental – anos iniciais.

4,3, ante a meta de 5,2. Em pelo menos 20% dos municípios, os estudantes do 5º ano do Ensino Fundamental obtiveram notas baixíssimas em matemática, ou seja, não conseguem somar moedas de 25 ou 50 centavos, nem resolver questões que envolvem noções como duplo ou triplo. Das 27 unidades da federação, somente três atingiram a meta do Ideb no Ensino Médio: Goiás, Pernambuco e Piauí. Estados como Espírito Santo, Paraná, Ceará, Pará, Mato Grosso e São Paulo registraram notas que ficaram entre as dez maiores, mas insuficientes para alcançar as metas.

No caso do Ensino Médio, preocupa sobretudo que as médias de aprendizagem tenham ficado abaixo do patamar verificado em 2019. Mesmo no caso dos anos iniciais do Ensino Fundamental, o desempenho de crianças brasileiras é muito inferior ao de crianças de nações desenvolvidas e de alguns países vizinhos, conforme demonstram os resultados do Estudo Internacional de Progresso em Leitura (Progress in International Reading Literacy Study – PIRLS),⁶ exame do qual o Brasil participou em 2021.

Entre 2019 e 2023, 2.030 redes municipais de ensino tiveram queda no Ideb nos anos iniciais, 399 apresentaram estagnação e 2.620 avançaram; já nos anos finais, 1.006 retrocederam, 280 estagnaram e 1.641 avançaram. Observando as redes estaduais, quatro tiveram queda no indicador nos anos finais e três apresentaram estagnação, enquanto, no Ensino Médio, cinco retrocederam e seis estagnaram. No universo de escolas públicas (contemplando redes estaduais e municipais), houve redução ou estagnação do Ideb nos anos iniciais do Ensino Fundamental em 49% dos municípios, correspondendo a 60% das matrículas das redes públicas da etapa.⁷ Nota-se aí que o patamar está longe de ser homogêneo, mas que, apesar dos resultados insatisfatórios, há exemplos de avanços.

É preciso considerar o efeito da pandemia de covid-19. O Brasil, como se sabe, foi um dos países que mantiveram as escolas fechadas por mais tempo. A tentativa de sanar o problema com

6. O PIRLS é uma iniciativa realizada a cada cinco anos pela IEA.

7. Números mapeados e analisados por nota técnica produzida pelo Todos Pela Educação. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2024/08/ideb-saeb-2023-analises-estaduais-e-municipais-todos-pela-educacao.pdf>.

o ensino remoto não funcionou e acabou aprofundando a desigualdade entre os alunos, uma vez que nem todos dispunham dos meios para assistir às aulas *on-line*. No entanto, a situação já não vinha bem antes da declaração da pandemia pela Organização Mundial da Saúde (OMS), em 11 de março de 2020. Afinal, diferentes redes de ensino enfrentaram as mesmas dificuldades em várias regiões com distintos resultados – algumas se recuperaram e outras não reagiram.

Ainda sobre a pandemia, que impactou a Educação em 2020 e 2021: ao mesmo tempo que é importante reconhecer seus efeitos nefastos nos resultados, é fundamental entender que ela não alterou a “ordem de grandeza” do problema da Educação no país. Claro que a crise sanitária agravou as defasagens de aprendizagem, a evasão e a promoção escolar, mas esses desafios já eram muito relevantes.

Felizmente, o Brasil conta com sistemas avaliativos e dados que nos permitem analisar a situação atual da Educação, bem como os avanços históricos e as propostas futuras. Porém, como afirmou em artigo o economista Ricardo Henriques, bons gestores precisam de metas e mecanismos para aferi-las, mas, no setor público, “raras são as políticas públicas cujas metas e instrumentos de mensuração são conhecidos, acompanhados e debatidos pela população, a ponto de governos se preocuparem” (Henriques, 2024). Na economia, taxas de inflação. No desenvolvimento social, percentuais de pobreza e miséria. Na saúde, índices de cobertura vacinal. E, nessa lista, o Saeb e o Ideb figuram, sem dúvida, entre os indicadores de maior sucesso para mensuração e análise das políticas educacionais. Algumas das políticas educacionais mais bem-sucedidas foram construídas com base em metas e resultados desses indicadores. Há também o Censo Escolar e provas internacionais como o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Programme for International Student Assessment – Pisa), organizado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), do qual o Brasil participa desde a primeira edição, no ano 2000, além de estatísticas nacionais como as da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Apesar dessas muitas avaliações, com nomes e siglas que muitos sequer conhecem, até 2024 o Brasil não tinha um índice capaz de mostrar com propriedade como é a performance de toda a Educação Básica e sua variação no tempo geração após geração – algo essencial para a tese central deste livro: a necessidade de uma visão integrada para a Educação Básica. As provas nacionais são feitas apenas em algumas séries, de dois em dois anos; com isso, deixam hiatos de informação e crianças e jovens no caminho, muitas delas que nunca são avaliadas ou que abandonam a escola.

Como detalharei adiante, a Educação Básica, por princípio, diz respeito à jornada educacional de um estudante até o Ensino Médio, e seu objetivo deve ser garantir-lhe um nível de aprendizado adequado, dentro de um prazo apropriado. Embora óbvio à primeira vista, esse consenso ainda está por ser sedimentado no Brasil, podendo se transformar em um catalisador de mudanças profundas e sistêmicas.

Em outras palavras, a efetiva qualidade da Educação Básica passa pela melhoria de todas as etapas (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio), de todas as suas frentes transversais (gestão, financiamento, formação e carreira docente etc.), para todos os estudantes. Como escrevi em um artigo publicado no jornal *Valor Econômico*:

Não há qualidade se as mudanças não ocorrerem ao longo de toda a trajetória escolar, ou se excluírem crianças e jovens por questões de raça, cor ou condições socioeconômicas. Para alcançarmos objetivos no todo, e não em parte, precisamos acompanhar a evolução da Educação Básica também como um todo (Saad, 2024).

Com esse objetivo, a organização Metas Sociais, com apoio do Instituto Natura, desenvolveu um índice capaz de abarcar a trajetória educacional completa. Trata-se de um indicador que mostra quantos estudantes de determinada geração chegam ao fim do Ensino Médio com um nível aceitável de aprendizagem, ou seja, funciona como uma espécie de concentrador de efeitos dos principais fatores que influenciam nossa capacidade, como país, de atingir o objetivo central da Educação Básica – apoiar todas as crianças

e jovens em sua jornada educacional, da Educação Infantil até a conclusão do Ensino Médio com qualidade.

Assim nasceu o Índice de Inclusão Educacional (IIE). Como descrevi no artigo que mencionei antes, o IIE não se refere a uma série escolar em um ano-calendário, e sim a todos os estudantes nascidos no mesmo ano – portanto, a uma geração inteira. Para isso, compara o desempenho educacional entre gerações sucessivas, constituindo uma nova forma de acompanhar a evolução do desempenho da Educação Básica, pois pode mostrar com clareza a evolução do sistema no Brasil como um todo ao longo do tempo. A metodologia de cálculo do IIE inclui parâmetros precisos, como definição de geração (tem como referência todos os nascidos em determinado ano), tempo apropriado para a conclusão do Ensino Médio (considera todos os estudantes que completaram a etapa até os 18 anos de idade) e corte de proficiência (300 pontos para matemática e língua portuguesa, conforme a escala Saeb).

A criação do IIE tornou-se um convite para o debate sobre a visão integrada para a Educação Básica e sobre como essa mudança de perspectiva pode nos levar a avançar mais rápido em direção ao que queremos como nação. Este livro é a extensão do convite. Nos próximos capítulos, aprofundo estes temas – a definição da Educação Básica e seus desafios; a discussão sobre como saber se estamos realmente avançando; a implementação de políticas públicas educacionais integrais; o detalhamento do indicador; o papel de alguns atores importantes do processo; e, por fim, mas não menos importante, a defesa implacável da Educação como um caminho obrigatório e inescapável para o desenvolvimento do país.

Afinal, o que é Educação Básica e como entendê-la para melhorá-la?

Um provérbio africano, muito citado nas comunidades educacionais, diz: “É preciso uma aldeia inteira para educar uma criança”. Atribui-se sua origem à Nigéria, mas há variações espalhadas pelo mundo. Seja como for, ele ajuda a iluminar a lição de que cuidar de uma criança é uma responsabilidade compartilhada. Não me refiro apenas à união entre a família e a comunidade escolar; incluo também as diversas instâncias federativas.

A Constituição Federal declara em seu artigo 208 que é dever do Estado garantir Educação Básica gratuita de 0 a 17 anos, também assegurando sua oferta aos que a ela não tiveram acesso na idade própria. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei nº 9.394) define a Educação Básica nessa faixa etária como gratuita, organizada em Educação Infantil (oferecida em creches, para crianças de até 3 anos, e em pré-escolas, para crianças de 4 e 5 anos), Ensino Fundamental (com duração de nove anos, usualmente dividido entre anos iniciais – 1º ao 5º ano – e anos finais – 6º ao 9º ano) e Ensino Médio (etapa final da Educação Básica, com duração mínima de três anos). Em relação à Creche (para crianças de 0 a 3 anos), a matrícula é opcional (não obrigatória) para as famílias, mas de provisão obrigatória do poder público, em caso de demanda.

Nem sempre foi assim. Ainda que o acesso ao ensino apareça na legislação brasileira desde 1824, na primeira Constituição do país, somente em 1971 a Educação passou a ser obrigatória dos 7 aos 14 anos de idade.

A Constituição de 1824¹ fazia referência à Educação apenas em seu último parágrafo, ao estabelecer que “a instrução primária é gratuita a todos os cidadãos”. Apesar da norma, sua operacionalização não ficou clara. Como afirma Antonio Gois em seu livro sobre o atraso educacional brasileiro (Gois, 2022), começou ali uma longa tradição nacional de leis abrangentes em seus objetivos, mas sem condições reais de implementação na prática.

Ao longo do Primeiro Império, legislações tornaram o ensino primário uma responsabilidade das províncias, o que desobrigou o Estado nacional a cuidar dessa oferta. A falta de capacidade financeira das províncias impediu que a Educação fosse suficientemente garantida. Além disso, apenas os nascidos no Brasil, os libertos – ainda que de pai estrangeiro –, os filhos de pai brasileiro, os portugueses residentes no Brasil à época da proclamação da Independência e os estrangeiros naturalizados que cumprissem os parâmetros legais exigidos eram considerados cidadãos brasileiros. Em bom português: boa parte da população do Brasil permaneceu excluída do acesso à Educação.

A exclusão prosseguiu na República. A Constituição de 1934² foi a primeira a destinar um capítulo à Educação e a proclamá-la como um direito de todos. Manteve a gratuidade do ensino primário, tornando-o obrigatório, e delimitou uma parte do orçamento da União, estados, Distrito Federal e municípios a ser alocada para a manutenção e para o desenvolvimento dos sistemas educativos. Com o advento do Estado Novo, a Constituição de 1937³ promoveu retrocessos, relativizando a oferta educacional. O texto dizia, por exemplo, que “a gratuidade [...] não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar”.

Em 1961, a LDB (Lei nº 4.024)⁴ tornou obrigatória a matrícula nos quatro anos iniciais de ensino. Dez anos depois, a nova LDB

1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm.

2. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm.

3. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm.

4. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm.

(Lei nº 5.692)⁵ estabeleceu a obrigatoriedade da matrícula escolar dos alunos com idades entre 7 e 14 anos. Foi somente na Constituição de 1988⁶ que a Educação passou a ser enunciada como um direito de todos e dever do Estado, em uma seção exclusiva. O artigo 206 estipula os seguintes princípios:

- I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III – pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- IV – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- V – valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas (redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006);
- VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
- VII – garantia de padrão de qualidade;
- VIII – piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal (incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006);
- IX – garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida.

Pela primeira vez na história, a Constituição brasileira vigente preocupava-se tanto com a oferta quanto com a qualidade da Educação. O artigo 208, por exemplo, reafirma o dever do Estado em ofertar o Ensino Fundamental obrigatório e gratuito, inclusive para os indivíduos que não tiveram acesso a essa etapa de ensino na idade própria. Novas mudanças significativas só ocorreriam em 1996, com a nova LDB (Lei nº 9.394),⁷ que tornou obrigatória a oferta gratuita da Educação Básica a partir dos 4 anos, assim como adicionou princípios como respeito à liberdade e apreço à tolerância

5. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15692.htm.

6. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

7. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm.

e consideração com a diversidade étnico-racial. No mesmo ano, a Emenda Constitucional nº 14⁸ incluiu entre as responsabilidades da União o acompanhamento da aplicação de verbas exigidas dos estados e do Distrito Federal para manutenção e desenvolvimento do ensino, reiterou a necessidade de assegurar o Ensino Fundamental obrigatório e gratuito aos indivíduos que não tiveram oportunidade de acesso à escola na idade certa, com progressiva universalização (acesso de todos os estudantes) do Ensino Médio gratuito, e, ainda, deixou clara a divisão de atribuições a estados e municípios, devendo esses entes federativos definir formas de colaboração para assegurar a universalização do ensino obrigatório.

Em 2006, a Lei nº 11.274⁹ alterou a redação da LDB, ampliando a duração do Ensino Fundamental para nove anos, com matrícula obrigatória dos alunos a partir dos 6 anos de idade. No mesmo ano, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 53,¹⁰ a maior já feita na Constituição no que diz respeito à questão educacional. Ao todo foram oito alterações, em matérias como: ampliação da exigência de cooperação técnica e financeira da União com estados em programas de Educação Infantil e Ensino Fundamental; valorização dos profissionais da Educação; mudança na Educação Infantil para atendimento de crianças entre 0 e 5 anos; acolhimento pela União do papel redistributivo e supletivo (ou seja, em complementaridade) da oferta educacional; e mudanças na forma de financiamento da Educação. Em 2009, com a Emenda Constitucional nº 59,¹¹ a Educação tornou-se obrigatória para todas as crianças e jovens com idade entre 4 e 17 anos.

É tudo muito recente, portanto. A universalização do Ensino Fundamental só ocorreu, no papel, nos anos 1970 e, concretamente, na década de 1990; a do Ensino Médio ainda não foi concluída, apesar da determinação de 2009. Para se ter ideia do atraso da universalização da Educação Básica em nosso país, estudos estimam que, nos Estados Unidos, 55% das crianças de 5 a 14 anos já

8. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm.

9. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11274.htm.

10. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm.

11. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm.

estavam matriculadas em escolas em 1830¹² – um percentual que o Brasil alcançaria somente na segunda metade do século 20.

Os legisladores brasileiros definiram o dever do Estado na Educação por meio da atribuição de áreas de atuação prioritária. Assim, a oferta da Educação Infantil é atribuída aos municípios, a do Ensino Médio cabe aos estados, e o Ensino Fundamental é de responsabilidade compartilhada entre ambos.¹³ A União tem funções normativas e de apoio financeiro e técnico. Apesar da distinção de atribuições prioritárias, é importante lembrar a importância dos estados na coordenação das políticas educacionais em seu território, fornecendo apoio técnico e financeiro aos municípios, especialmente àqueles com menos recursos financeiros e capacidades institucionais mais limitadas.

O diagrama 1 ilustra essa divisão.



Trata-se de um sistema complexo. Essa constatação parece inquestionável, mas é também um modo de lembrar que a Educação Básica, como alicerce de toda a trajetória dos estudantes, requer um esforço compartilhado e entendido como parte de um

12. Ver, por exemplo: Lindert, 2004.

13. Convém ressaltar que, segundo a LDB, municípios só podem atuar em outros níveis de ensino quando as necessidades de suas áreas de competência (Educação Infantil e Ensino Fundamental) estiverem atendidas plenamente, e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição (25% da receita resultante de impostos e transferências).

ecossistema de aprendizagem amplo, universal e de proteção física, social, emocional e alimentar de milhões de crianças e jovens.

Como destaquei no primeiro capítulo, são mais de 47 milhões de estudantes na Educação Básica, distribuídos em cerca de 179 mil escolas públicas e privadas, segundo o Censo Escolar 2024, divulgado em abril de 2025. Principal pesquisa estatística da Educação Básica, também contabilizou 2,4 milhões de professores espalhados por todo o país.

Outra forma de entender a complexidade do sistema é observar as diferentes estruturas e atores envolvidos no processo de tomada de decisão, como mostra o diagrama 2.

DIAGRAMA 2



Vale lembrar que o Ministério da Educação não gere as escolas das redes estaduais, e estas não gerem as escolas das redes municipais. Um ponto importante que esse desenho ajuda a entender é o quanto a implementação de políticas públicas de Educação difere do que acontece em outras áreas, como a economia. Por exemplo: é certa a implementação da extinção de um

imposto, uma vez tomada essa decisão; na Educação, as mudanças propostas em nível federal que impactam as escolas municipais precisarão ser analisadas, entendidas e implementadas pelos dirigentes municipais, pelos técnicos e pelas equipes escolares de cada unidade.

Seja pelo tamanho desse universo, seja pelo que significa para a trajetória futura de crianças e de jovens, seja pela complexidade de um sistema compartilhado e repleto de carências e dificuldades inerentes – muitas agravadas pela pandemia de covid-19 –, a Educação Básica é um terreno fértil de desafios a enfrentar. Embora nas últimas décadas tenha ocorrido um inegável processo de inclusão, eles ainda são gigantescos: a escolaridade média é inferior à dos países do Mercosul e do Brics, milhões de jovens entre 19 e 25 anos não estudam nem trabalham, persistem os sérios problemas de não alfabetização na idade certa, evasão escolar no Ensino Médio e déficit de aprendizagem, entre muitos outros.

Ainda temos muito a avançar nesse intrincado sistema, e o primeiro passo para aperfeiçoá-lo parece ser compreender sua complexidade. Em matéria educacional, a despeito de boas práticas com bons resultados, ainda encontramos no Brasil muito mais ações pontuais – os famosos projetos e programas – do que estratégias e políticas públicas concebidas para o médio e o longo prazos. É tentador pensarmos que existe uma “bala de prata” ou que iniciativas orientadas para resultados de curto prazo conseguirão contribuir de modo relevante para uma transformação mais sistêmica da Educação. Infelizmente, esse caminho tem se revelado insuficiente e, por vezes, contraproducente. É necessário desenhar soluções estratégicas inteligentes, de longo prazo e integradas.

Esse é um sistema complexo. De um lado, governança, papéis, financiamento e gestão se entrelaçam; de outro, todas as etapas de ensino são continuamente retroalimentadas e impactadas entre si, da Educação Infantil à alfabetização, desta aos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental e então ao Ensino Médio. Existe um longo caminho a percorrer em direção a uma abordagem na qual o foco não recaia apenas na melhoria de componentes isolados do sistema, mas também na concretização da qualidade dos propósitos da Educação Básica como um todo.

É necessário desenhar um caminho metodológico que nos permita compreender e acompanhar a Educação Básica com uma visão sistêmica para avançar em sua integralidade e, ao mesmo tempo, nos apoie na elaboração de políticas públicas e iniciativas pragmáticas e certeiras que abordem suas partes de maneira articulada. O que precisamos, para começar, é de um bom mapa estratégico.

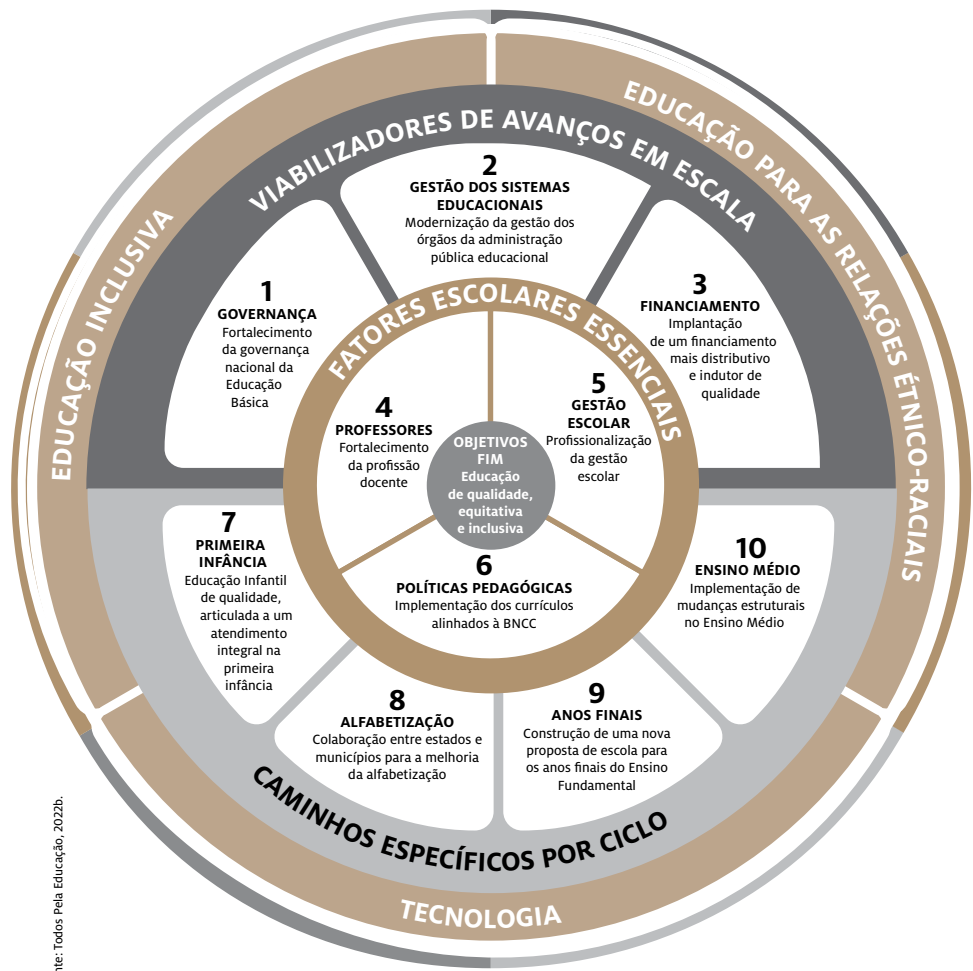
Em 2018, diversas organizações da sociedade civil e especialistas se reuniram em torno do movimento “Educação Já”, que resultou em uma proposta de agenda para a Educação Básica do Brasil. Trata-se de uma iniciativa suprapartidária, liderada pela organização Todos Pela Educação, que apresentou um conjunto de medidas que visavam elevar a qualidade e reduzir as desigualdades dos sistemas educacionais. Em 2022, o documento *Educação Já* (Todos Pela Educação, 2022b) foi atualizado, considerando o amadurecimento de algumas políticas e a necessidade de abranger as pautas induzidas ou agravadas pela pandemia de covid-19.

Sua descrição diz muito sobre a dimensão e o tipo de complexidade a tratar: “Contribuições para a construção de uma agenda sistêmica na Educação Básica brasileira”. O conjunto de recomendações é composto de dez medidas estruturais articuladas entre si. Isso reforça o que a literatura mais recente estabelece de maneira enfática: é o efeito da interação entre diferentes esforços, articulados entre si, que pode produzir melhorias substanciais nos sistemas educacionais, e não a adoção de políticas, programas ou projetos isolados.¹⁴

As dez medidas estão organizadas em três grandes eixos, como mostra o diagrama 3.

14. Ver, por exemplo: Fullan; Gallagher, 2020.

DIAGRAMA 3



Fonte: Todos Pela Educação, 2022b.

O documento descreve os três eixos:

O primeiro eixo, denominado “viabilizadores de avanços em escala”, elenca medidas que criam condições para o avanço das demais políticas e são consideradas fundamentais para alavancar mudanças em todo o território nacional. O segundo eixo de propostas, denominado “fatores escolares essenciais”, contempla medidas educacionais que têm grande impacto na melhoria do aprendizado dos estudantes e são transversais a todas as etapas e modalidades da Educação Básica. Já no terceiro eixo, denominado “caminhos específicos por ciclo”, apresentam-se caminhos de políticas para alguns dos ciclos da Educação: a Primeira Infância, a Alfabetização nos primeiros anos do Ensino Fundamental, os Anos Finais do Ensino Fundamental e o Ensino Médio (Todos Pela Educação, 2022b, p. 21).

Essas propostas estão detalhadas no documento *Educação Já*, mas transcrevo aqui todos os seus eixos e suas medidas estruturais articulados entre si para ilustrar a razão pela qual insisto na necessidade de uma visão integrada e, ao mesmo tempo, propor que a abordagem do *Educação Já* seja utilizada como o mapa estratégico da Educação, ao qual me referi.

Não em detrimento de seus diferentes usos e materiais aprofundados,¹⁵ concentro-me aqui na possibilidade de sua adoção como uma “estrutura de referência” para a formulação de políticas públicas e acompanhamento de avanços. Outros mapas estratégicos poderiam ser utilizados? Sim, mas acredito que a maioria dos especialistas concorde com a quase totalidade da estrutura de referência representada no diagrama 3. A utilização de desenhos alternativos que não exatamente esse não muda os conceitos subjacentes à discussão deste livro. Além da qualidade da construção do *Educação Já*, outro elemento que nos aproxima é a terceira premissa das cinco que o Todos Pela Educação apresenta na agenda sistêmica: “Não há saída fácil para problemas complexos”.

15. Disponíveis em: <https://todospelaeducacao.org.br/educacao-ja-nacional/detalhamento-de-propostas-do-educacao-ja/>.

[...] avanços significativos na Educação não se dão por uma única política pública capaz de enfrentar todos os desafios de uma só vez ou por um conjunto fragmentado de ações. Transformações substantivas, que se sustentam no tempo, demandam a coordenação de múltiplas políticas, muito bem articuladas e coerentes entre si, contextualizadas para cada realidade, bem faseadas e com continuidade no tempo. (Todos Pela Educação, 2022b, p. 13).

É claro que o mapa estratégico com base na estrutura de referência do *Educação Já* não representa a totalidade de iniciativas importantes para a Educação. Há um trabalho intenso e consistente sendo desenvolvido em áreas como Educação de Jovens e Adultos, alimentação escolar, ensino noturno, entre muitas outras que, embora não estejam explicitamente contempladas, têm produzido resultados relevantes e transformado a vida de milhões de pessoas. A priorização de temas no mapa estratégico, nesse desenho específico, não expressa uma hierarquia de importância nem uma desvalorização de outras agendas, mas sim uma escolha de foco necessária para concentrar esforços e dar clareza à estratégia, sempre em diálogo e complementaridade com iniciativas igualmente essenciais para o fortalecimento da Educação como um todo.

Aqui vale falar sobre o Plano Nacional de Educação (PNE),¹⁶ documento de grande relevância que estabelece metas e diretrizes para a Educação brasileira ao longo de um período de dez anos, com o intuito de promover avanços estruturais no sistema educacional. Ele contempla metas como a universalização da Educação Infantil, a valorização dos profissionais da Educação e o aumento

16. O PNE tem origem na década de 1930, durante o governo Getúlio Vargas, com a criação do Conselho Nacional de Educação (CNE) e a proposta de unificar diretrizes educacionais no país. A primeira menção constitucional ao plano ocorreu em 1934, mas sua consolidação foi interrompida pelo Estado Novo. Após décadas de instabilidade e ausência de um plano efetivo, o primeiro PNE foi instituído em 1962, porém com pouca força normativa. A redemocratização trouxe avanços: a LDB de 1996 reforçou a obrigatoriedade do PNE, que se materializou em 2001 com metas decenais. A partir daí, novos planos foram elaborados, refletindo as disputas ideológicas e os contextos políticos de cada período. Cf. Vieira; Ramalho; Vieira, 2017.

do investimento público em Educação, entre outras. No entanto, o PNE se propõe a ser um conjunto de metas e, como o próprio nome indica, é um plano – não um mapa estratégico. Embora seja uma referência importante como guia e incentivo para políticas públicas, não oferece o arcabouço estratégico integrado que buscamos. Diferentemente do *Educação Já*, que organiza as propostas de maneira sistêmica, orientado por premissas de articulação, viabilidade e continuidade, o PNE serve a outro propósito, também importante, mas prescinde de uma “estrutura de referência” que favoreça a coordenação de políticas interdependentes e a priorização estratégica das ações. Por isso, para fins de construção e monitoramento de uma agenda transformadora para a Educação Básica, optei por utilizar o *Educação Já* como mapa estratégico na construção lógica que proponho.

Até aqui foi frequente a referência a uma Educação Básica de qualidade. O que isso significa, afinal? Definir seus objetivos e saber como estão sendo alcançados são dois passos fundamentais para responder a essa questão – tarefas às quais me dedico a seguir.

A chave para uma Educação Básica de qualidade: objetivos que podemos medir e compartilhar

No capítulo 2, mencionei a importância de sabermos, como sociedade, o que queremos da Educação Básica. Isso parece óbvio, mas, como veremos, definir seu objetivo é bem mais complexo do que parece.

Oferecer uma Educação Básica de qualidade é uma responsabilidade compartilhada por muitos atores – governos, educadores, famílias e sociedade. Justamente por isso, seria importante que houvesse um entendimento mais claro e, sobretudo, comum, acerca do que significa, afinal, garantir essa tal “Educação de qualidade”. A Constituição Federal ajuda a iniciar essa reflexão: além de estabelecer, no artigo 208, inciso I, que é dever do Estado garantir Educação obrigatória e gratuita a todas as crianças e jovens de 4 a 17 anos, também afirma, no artigo 205, que a Educação é direito de todos e dever do Estado e da família e deve ser promovida com a colaboração da sociedade, visando três grandes finalidades: desenvolver plenamente a pessoa, prepará-la para o exercício da cidadania e qualificá-la para o trabalho.

Outros documentos importantes contêm visões próprias do que deve ser a Educação Básica. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) dispõe sobre assegurar uma formação comum que permita aos alunos o exercício de seus direitos e a continuidade dos estudos ao longo da vida. A Base Nacional

Comum Curricular (BNCC)¹ propõe que os estudantes desenvolvam competências como curiosidade intelectual, pensamento crítico, domínio de diferentes linguagens, uso responsável da tecnologia, empatia, cooperação e responsabilidade. Já o Plano Nacional de Educação (PNE) defende a melhoria da qualidade em todas as etapas da Educação Básica e a garantia de um percurso escolar contínuo e significativo.

Além dessas visões oficiais, há outras expectativas. Para alguns, a escola tem de preparar os jovens para um futuro tecnológico, sustentável e globalizado. Para outros, seu papel essencial ainda é garantir condições mínimas, como alimentação e cuidados básicos, especialmente para as crianças e os jovens mais vulneráveis. Cada uma dessas perspectivas contribui para a discussão e mostra como a ideia de “Educação de qualidade” pode ter diferentes significados, dependendo de quem a analisa.

Desde sua primeira versão, tornada pública para debate em 2018, o documento *Educação Já*, mencionado no capítulo anterior, enfatiza que a Educação não só é um direito fundamental de todos, assegurado pela Constituição Federal, como também algo muito maior do que mera instrução. A Educação,

em última instância, garante aos indivíduos sua plena liberdade, permitindo que cada cidadão atinja sua total potencialidade para alcançar seus objetivos de vida, sejam eles quais forem. Além disso, pesquisas comprovam que a Educação aumenta a produtividade dos indivíduos, permitindo um maior leque de opções no mercado de trabalho e melhores condições ao longo de toda a vida (Cruz; Batista Filho; Corrêa, 2018, p. 52).

Os ganhos não são apenas individuais – são coletivos. Por essa razão, uma Educação Básica de qualidade para todos é fundamental para garantir ao Brasil crescimento econômico sustentável e

1. A BNCC é o documento normativo, aprovado em 2017 (Educação Infantil e Ensino Fundamental) e 2018 (Ensino Médio), que define as aprendizagens essenciais da Educação Básica no Brasil. Disponível em: https://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518_versaofinal_site.pdf.

contínua redução da pobreza e das desigualdades sociais, elementos imprescindíveis para o país avançar.

O *Educação Já* também evidencia os objetivos-fim da política pública educacional: garantir o acesso de todas as crianças e jovens à escola; assegurar sua permanência, com trajetória regular entre as séries e conclusão na idade apropriada; possibilitar a aprendizagem de todos os alunos na idade certa. É difícil discordar da importância e do valor de qualquer um desses objetivos. No entanto, deve-se reconhecer que não é possível avançar com rapidez em todos ao mesmo tempo. Na prática, diferentes atores envolvidos com a Educação – no setor público, no terceiro setor, na academia – têm concentrado seus esforços em metas distintas. Esse cenário não decorre de falta de boa intenção, competência ou embasamento técnico – ao contrário. Contudo, o fato de os grupos terem prioridades diversas pode dificultar o avanço do conjunto. O resultado é um progresso mais lento, com descontinuidades e, muitas vezes, sem direção definida.

Isso quer dizer que não temos bons exemplos? De maneira alguma. Há, sim, lideranças comprometidas, políticas públicas que foram mantidas e aperfeiçoadas ao longo do tempo, redes com visão sistêmica e práticas bem-sucedidas embasadas em evidências. Entretanto, talvez o maior impulso para a melhoria da Educação Básica seja justamente construir, sem deixar de lado outras pautas relevantes, um *consenso mínimo*, um ponto de convergência, um *objetivo central* que possa orientar e alinhar os esforços de todos que trabalham por uma Educação de qualidade – e as características desse objetivo podem ser determinantes para sua realização.

Há casos de agendas sociais que avançaram rapidamente e apresentam, na definição de objetivos, algumas dessas características, as quais servem de aprendizado para acelerar o avanço da melhoria da Educação Básica. A redução da mortalidade infantil é uma delas. Como se sabe, trata-se de um importante indicador de saúde e condições de vida de uma população. Tecnicamente falando, estima-se o risco de um nascido vivo morrer antes de chegar a 1 ano de vida. Um percentual elevado reflete condições de vida e saúde precárias e baixo nível de desenvolvimento socioeconômico. São fatores de risco a falta de assistência e de instrução às

gestantes, a ausência de acompanhamento médico, a deficiência na assistência de saúde, a desnutrição, a inexistência ou precariedade do saneamento básico e, claro, a ausência ou ineficiência de políticas públicas em Educação.

O monitoramento da mortalidade infantil, identificando sua queda, elevação ou preservação, ajuda gestores públicos a aperfeiçoar ou corrigir políticas públicas. Nesse caso, não é preciso ter conhecimento técnico ou ser gestor público para se sensibilizar com percentuais elevados ou reconhecer uma conquista social inestimável quando eles caem. Qualquer pessoa entende que reduzir a mortalidade infantil, em qualquer nível, significa menos crianças morrendo. Requer pouca explicação, e o indicador mensurado já é o objetivo em si, não algo intermediário.

Aqui abro um parêntese relevante: felizmente o Brasil tem observado um declínio na taxa de mortalidade infantil, com uma diminuição, em média, de 5,5% ao ano ao longo da década de 1990 e de cerca de 4% ao ano desde o início dos anos 2000. Ainda que as desigualdades intra e inter-regionais persistam e os números sejam altos quando comparados aos de países ricos, é fato que houve redução sistemática em todas as regiões do país. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com base nos dados do Censo Demográfico de 2022, a taxa mais recente é de 12,5 óbitos por mil nascidos vivos, sendo 13,5 para homens e 11,4 para mulheres. Em 1940, eram 146,6 mortes por mil nascimentos, o que representa, portanto, uma queda de 91,5% desde então.²

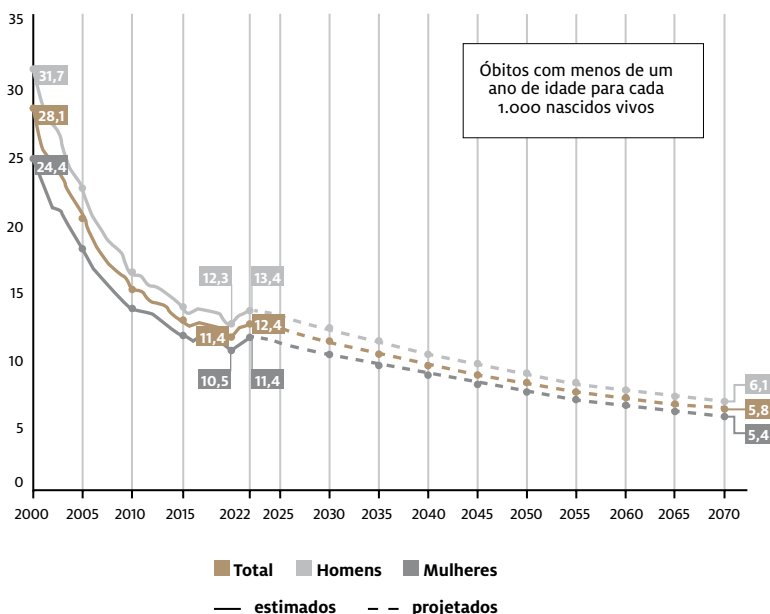
Autores atribuem essa redução a mudanças nas condições de saúde e de vida da população, entre as quais se destacam a melhoria nos serviços de atenção primária à saúde – com a ampliação do acesso ao acompanhamento pré-natal, a divulgação dos benefícios do aleitamento materno, o aumento da cobertura vacinal e o acompanhamento do crescimento e do desenvolvimento da criança no primeiro ano de vida – e avanços na distribuição de renda, no nível de escolaridade da mãe, nas condições de moradia e na alimentação.

2. Dados completos do IBGE sobre mortalidade infantil, disponíveis em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pesquisa/17/15752>.

O IBGE também fez uma projeção: a mortalidade infantil pode cair para menos da metade no Brasil em 2070, como mostra o gráfico 1.

GRÁFICO 1

TAXA DE MORTALIDADE INFANTIL Por sexo



Fonte: IBGE – Projeção da população do Brasil e unidades da federação por sexo e idade, 2000-2070.

Fecho o parêntese sobre a taxa de mortalidade infantil, importante para mostrar o quanto esse indicador avançou, para retomar o ponto útil à discussão deste capítulo: qualquer pessoa, insisto, entende o que significa reduzir a mortalidade infantil, ou seja, sabe que uma taxa menor demonstra que menos crianças estão morrendo. Melhorar o indicador torna-se então um objetivo da política pública, não algo intermediário.

Podemos dizer que, nesse caso, assim como em outros similares, temos um objetivo finalístico, mensurável e compartilhável.

Um *objetivo finalístico* mira o resultado final desejado, e não somente resultados intermediários. No caso da mortalidade infantil, é possível, por exemplo, avaliar o número de hospitais com procedimentos adequados ou as ações de orientação em saúde voltadas às famílias. No entanto, esses são objetivos intermediários, os quais podem (ou não) resultar na queda da mortalidade infantil, que é realmente o objetivo finalístico.

Um *objetivo mensurável* permite avaliar com precisão suficiente o progresso do objetivo e identificar áreas que precisam de melhoria, fornecendo evidências para a tomada de decisões. É importante que o objetivo possa ser traduzido em um ou alguns indicadores – por exemplo, a porcentagem de mortalidade infantil ou o número de óbitos de crianças no país.

Um *objetivo compartilhável* é de fácil compreensão (de aonde se quer chegar e dos indicadores de progressão) por especialistas, por tomadores de decisão e pela sociedade em geral, promovendo a participação ativa de diversos atores.

Voltemos ao caso da Educação Básica. Um objetivo central com as características mencionadas poderia ser: apoiar todas as crianças desde o início de sua jornada educacional até a conclusão do Ensino Médio, com aprendizado adequado e no prazo apropriado. Seria possível contar com um indicador que mostrasse quantas crianças, de todas as nascidas no país, chegam ao final do Ensino Médio com no máximo um ano de atraso e com as competências básicas previstas no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb)? Seria possível, ainda, ver esses números pela lente da equidade e da diversidade? Se sim, esse objetivo seria finalístico, pois considera a Educação Básica como um todo, desde a Educação Infantil até o Ensino Médio, mensurável, porque há dados oficiais de fluxo e aprendizagem (Saeb), e compartilhável, uma vez que mostraria de maneira simples o número ou a porcentagem de estudantes para os quais a Educação Básica foi capaz de entregar seu objetivo central.

A boa notícia é que esse indicador já existe e se chama Índice de Inclusão Educacional (IIE), sobre o qual falei brevemente no capítulo 1 e no qual me aprofundarei adiante. O IIE, como descrevi, refere-se a todos os estudantes nascidos no mesmo ano, e não a

uma série escolar em um ano-calendário; é, portanto, um índice que diz respeito a uma geração inteira. Sua construção compara o desempenho escolar entre gerações sucessivas, permitindo o acompanhamento da evolução da Educação Básica como um todo ao longo do tempo, ou seja, monitorar o IIE contribui para ampliar o debate e ter mais clareza sobre o avanço ou o recuo na qualidade da Educação Básica – nos mesmos moldes que, por exemplo, a taxa de mortalidade infantil. Ele traz um ponto de vista diferente de outros indicadores de qualidade e pode ajudar a conectar de modo inequívoco a melhoria da Educação Básica com o avanço da sociedade, como veremos adiante.

O IIE, ou indicador similar, faz parte do caminho estratégico que tenho defendido para melhorar a qualidade da Educação Básica no país. Se conseguirmos alinhar esforços para garantir que todas as crianças brasileiras tenham acesso a, pelo menos, uma Educação de qualidade aceitável, construir e implementar políticas públicas abrangentes e monitorar e ajustar essas políticas de maneira inteligente, o avanço pode ser significativo.

Embora essa proposta possa parecer modesta, a verdade é que, como nação, ainda estamos bastante longe de concretizá-la. No entanto, é possível avançar rapidamente se concentrarmos nossos esforços – além de outras iniciativas – em garantir, no mínimo, o progresso em torno desse objetivo central. Se conseguirmos isso, o impacto será muito positivo não só na qualidade de vida da população, como demonstram estudos que relacionam o IIE com indicadores socioeconômicos (os quais abordarei em capítulos subsequentes), mas também em importantes índices de desenvolvimento, entre eles o Índice de Capital Humano e o Índice de Desenvolvimento Humano, fundamentais para um país mais desenvolvido, próspero e justo.

Esse caminho não é curto, simples ou fácil, e enfrentar sua complexidade é o primeiro passo. Emergências e tragédias podem tanto catalisar consensos e ações como resultar em iniciativas dispersas e pouco efetivas, que não contribuem para a solução necessária. Por outro lado, quando o arcabouço estratégico já existe, a sensação de emergência tem o potencial de acelerar o processo correto.

Imagine se o Brasil tivesse uma taxa de mortalidade infantil de 80%. Essa situação seria uma tragédia imensa e mobilizaria autoridades públicas, formadores de opinião e pais a agir. Felizmente, não vivemos essa realidade, mas enfrentamos na Educação um desafio que guarda alguma similaridade.

O IIE 2019, último antes da pandemia de covid-19, foi de 19%. Esse percentual indica que 81% das crianças que nasceram em 2002 e deveriam ter concluído a escolarização em 2019 tornaram-se jovens sem os conhecimentos mínimos esperados para sua idade. Isso significa, na prática, que eles terão poucas chances de alcançar um futuro promissor. Como se sabe, quando um jovem não recebe Educação Básica de qualidade, enfrentará enormes dificuldades para progredir no âmbito acadêmico, obter empregos bem remunerados, participar plenamente da sociedade do conhecimento e desenvolver seu potencial máximo. As exceções só confirmam a regra.

Essa situação não é tão visível quanto uma taxa de mortalidade infantil alta, mas também é trágica. Para visualizarmos melhor: considerando que todos os anos aproximadamente 2,5 milhões de crianças nascem no Brasil,³ vamos supor que cerca de 2 milhões (80% de 2,5 milhões) sejam separadas, figurativamente, das demais e colocadas em um estádio hipotético gigantesco. A elas, então, é imposto o obstáculo enorme de não ter acesso às ferramentas básicas da Educação, o que resultará em muita dificuldade em alcançar uma vida plena ou mesmo digna no mundo do conhecimento. E pior: desses 2 milhões, 1 milhão⁴ nem sequer aprenderá a ler e escrever na idade correta, com todos os impactos que isso traz. É uma realidade chocante que exige de nós uma

3. PAULO, Paula Paiva. Brasil tem menor número de nascimentos desde 1976, diz IBGE. *G1*, 16 maio 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2025/05/16/ibge-queda-nascimentos-2023.ghtml>.

4. De acordo com o Indicador Criança Alfabetizada (ICA) de 2024, divulgado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (Inep), 59,2% das crianças estão alfabetizadas na idade certa (cf. https://download.inep.gov.br/avaliacao_da_alfabetizacao/brasil.pdf). Isso significa que 40,8% não estão. Considerando uma estimativa de 2,5 milhões de crianças que ingressam no sistema educacional por ano, esse percentual representa cerca de 1 milhão não alfabetizadas no tempo adequado.

resposta urgente. Como pude dizer ao jornal *Folha de S.Paulo* em reportagem sobre o IIE, “esse é um índice que mostra a mortalidade do futuro de uma geração”.⁵

Uma das razões pelas quais não nos mobilizamos como sociedade com a urgência necessária, ou nos mobilizamos superficialmente aceitando soluções pouco estruturantes, é a dificuldade de ver tal quadro com clareza. Esse é um dos méritos de um indicador ancorado em uma visão integrada da Educação, que nos permita perceber a realidade de maneira ampla. Acompanhar a melhora do IIE significa reduzir o tamanho daquele estádio hipotético em cada estado do Brasil. A boa notícia é que já observamos progresso, mas precisamos acelerar muito mais para garantir que as novas gerações sejam mais bem formadas do que as anteriores.

Apresento a metáfora do estádio não para gerar aquela emergência paralisante ou desesperada que é pouco efetiva, mas a emergência que alinha, gera consensos e avança. Como lembrei na mencionada reportagem da *Folha de S.Paulo* sobre o IIE, o índice apresenta um retrato do passado, de gerações que já se formaram, e acredito que resultados melhores virão, em decorrência de políticas públicas implementadas nos últimos anos, voltadas a uma Educação Integral, que investem em diferentes fases da Educação – da alfabetização ao Ensino Médio. O próprio IIE mostra que a Educação brasileira, embora ainda muito ruim, vinha melhorando nos últimos anos antes da pandemia. Na geração medida em 2019 foram apenas 19% os formados na idade correta e com o aprendizado suficiente, enquanto na de 2017 a taxa foi de 13,1%, e, na de 2015, de 9,7% (os dados são bienais porque o Saeb é realizado a cada dois anos).⁶

Muitas das políticas públicas necessárias já estão disponíveis e têm progredido, mas é preciso avançar rapidamente e com foco. Espero que mantenhamos esse estádio em mente ao tomarmos decisões importantes para o futuro do país.

5. MATTOS, Laura. Só 19% se formam na Educação Básica na idade certa e com a aprendizagem suficiente, *Folha de S.Paulo*, 27 set. 2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2024/05/so-19-se-formam-na-educacao-basica-na-idade-certa-e-com-a-aprendizagem-suficiente.shtml>.

6. A respeito do cálculo do IIE, ver: Fernandes *et al.*, 2024.

Índice de Inclusão Educacional: uma abordagem inovadora para medir a qualidade da Educação Básica

Vimos no capítulo 3 que existe um indicador que fornece um bom retrato da Educação Básica como um sistema integrado e que é fácil de entender – caso de outros indicadores sociais, como a taxa de mortalidade infantil. Vimos também a importância de contarmos com um objetivo central da Educação Básica que seja finalístico, mensurável e compartilhável. Essa é uma das premissas das agendas sociais que avançaram rapidamente e que pode ser replicada na Educação.

Uma vez definido esse objetivo central – apoiar todas as crianças desde o início de sua jornada escolar até a conclusão do Ensino Médio, com aprendizado adequado e no prazo apropriado –, a qualidade da Educação Básica só será alcançada por meio da melhoria em todas as etapas, com uma abordagem que promova a equidade de todos os estudantes. Isso significa que os avanços devem ocorrer sistematicamente ao longo de toda a trajetória educacional, nos temas transversais e sem que nenhum aluno seja excluído, seja por questões socioeconômicas, de raça, cor ou qualquer outra razão. Entender a Educação Básica como um processo único que deve funcionar para todos é o grande desafio.

Embora políticas públicas tenham sido implementadas ou estejam em andamento, a verdadeira transformação não virá de soluções pontuais ou fragmentadas. Investir na alfabetização, por exemplo, é crucial, assim como cuidar do Ensino Médio, da capacitação dos professores etc.

Foi com base nessa visão integrada que a organização Metas Sociais, com apoio do Instituto Natura, desenvolveu o Índice de Inclusão Educacional (IIE), um indicador, como já sublinhei, que permite avaliar a Educação Básica de modo abrangente e geracional. Existem várias maneiras de compreender esse indicador, e um jeito simples é que ele responde à pergunta: qual é o percentual de crianças nascidas em determinado ano no Brasil que conseguiram concluir o Ensino Médio a tempo e com aprendizado adequado?

A Educação brasileira tem sido uma referência em termos de disponibilidade de dados e avaliações, o que é fundamental. No entanto, mesmo com todas essas informações, não temos um retrato da performance da Educação Básica como um todo e de fácil compreensão.

Vejam os o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), que foi uma grande inovação e talvez seja um dos maiores responsáveis pela evolução da Educação em tempos recentes. Criado em 2007, reúne, em um só indicador, os resultados de dois conceitos igualmente importantes para a aferição da qualidade da Educação: o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações. Seu cálculo se baseia em dados sobre aprovação obtidos no Censo Escolar e em médias de desempenho no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Assim explica o Inep:

O Ideb agrega ao enfoque pedagógico das avaliações em larga escala a possibilidade de resultados sintéticos, facilmente assimiláveis, e que permitem traçar metas de qualidade educacional para os sistemas. O índice varia de 0 a 10. A combinação entre fluxo e aprendizagem tem o mérito de equilibrar as duas dimensões: se um sistema de ensino reter seus alunos para obter resultados de melhor qualidade no Saeb, o fator fluxo será alterado, indicando a necessidade de melhoria do sistema. Se, ao contrário, o sistema apressar a aprovação do aluno sem qualidade, o resultado das

avaliações indicará igualmente a necessidade de melhoria do sistema. O índice também é importante condutor de política pública em prol da qualidade da educação. É a ferramenta para acompanhamento das metas de qualidade para a educação básica, que tem estabelecido, como meta [...], alcançar média 6 – valor que corresponde a um sistema educacional de qualidade comparável ao dos países desenvolvidos.¹

Agora pergunto: quem consegue entender o que significa melhorar 0,3 ponto no Ideb dos anos finais do Ensino Fundamental? O que isso realmente representa em termos de performance do sistema educacional? Apenas poucos especialistas da Educação têm essa resposta, sem mencionar que, como o Ideb é calculado por etapa, desconsidera os problemas de fluxo dos segmentos anteriores – ou seja, não é um dado que retrata a Educação Básica como um todo.

Outro exemplo é o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Programme for International Student Assessment – Pisa), um estudo comparativo internacional realizado a cada três anos pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Avaliando três domínios – leitura, matemática e ciências –,

oferece informações sobre o desempenho dos estudantes na faixa etária dos 15 anos, idade em que se pressupõe o término da escolaridade básica obrigatória na maioria dos países, vinculando dados sobre seus *backgrounds* e suas atitudes em relação à aprendizagem, e também aos principais fatores que moldam sua aprendizagem, dentro e fora da escola.

Os resultados do Pisa permitem que cada país avalie os conhecimentos e as habilidades de seus estudantes em comparação com os de outros países, aprenda com as políticas e práticas aplicadas em outros lugares e formule suas políticas e programas educacionais

1. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb>.

visando à melhora da qualidade e da equidade dos resultados de aprendizagem.

O Inep é o órgão responsável pelo planejamento e pela operacionalização da avaliação no Brasil [...].²

Ocorre que o Pisa, por avaliar estudantes de 15 anos, não considera o desempenho no Ensino Médio, etapa muito importante por se conectar com questões sociais como emprego, renda e equidade.³ O exame, em sua amostra, considera apenas adolescentes que estão na escola, na série apropriada para a idade ou até duas anteriores e uma posterior. Se para a maior parte dos países da OCDE essa restrição não é relevante, no Brasil isso significa deixar de fora da avaliação uma parcela significativa de alunos de uma geração que, portanto, não é considerada nos resultados: aquela formada por alunos com mais de duas séries de atraso ou que já evadiram a escola.

O Índice de Inclusão Educacional (IIE) oferece um novo ponto de vista. Com ele, é possível analisar a Educação Básica como um todo e de modo que seus resultados sejam de fácil entendimento. Algo assim: somente X% das crianças nascidas no Brasil no ano 200Y conseguiram chegar ao Ensino Médio e concluí-lo no tempo apropriado com aprendizagem adequada. É um indicador que compila os impactos de todos os fatores que afetam o progresso dos alunos e a qualidade educacional em todas as fases. Outro aspecto importante é que, por ser um número que sintetiza a trajetória e a aprendizagem de toda a Educação Básica, melhorias representam logros relevantes e difíceis de alcançar, e variações positivas geram impactos mais perceptíveis em indicadores socioeconômicos, assunto que abordarei no capítulo 5.

Para os que têm interesse em se aprofundar, convém explorar um pouco mais sua metodologia e como seus parâmetros são definidos. São eles:

2. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/pisa>.

3. Ver: Duque *et al.*, 2023; Hakak; Santos, 2023; Vilela; Antunes, 2023.

1. Definição de geração. Começamos definindo o que entendemos por “geração”, isto é, todos os nascidos em determinado ano utilizado como referência.

2. Tempo apropriado para conclusão do Ensino Médio. A idade máxima utilizada foi de 18 anos, ou seja, todos os estudantes com até 18 anos no ano do exame que forem da geração de referência serão considerados no indicador. Como a idade prevista para o término do Ensino Médio é 17 anos, admite-se até um ano de atraso. Optou-se por utilizar idade calendário e não idade escolar⁴ para facilitar o entendimento. A análise de sensibilidade demonstrou que a troca dessa premissa não traz variações relevantes para o indicador.

3. Corte de proficiência. Para determinar quem está “incluído educacionalmente”, estabelecemos um corte de proficiência em 300 pontos na escala Saeb. Isso significa que um aluno que obtiver 300 pontos ou mais em língua portuguesa e matemática pontuará positivamente no IIE. Esse corte pode ser ajustado para ser mais rigoroso ou flexível, conforme o objetivo da análise, e tratarei disso adiante, neste capítulo.

Com esses parâmetros definidos, calculamos o IIE, o que envolve a contabilização de quantos alunos concluíram o Ensino Médio com proficiência de 300 pontos ou mais em língua portuguesa e matemática, adiantados, em linha ou com um ano de atraso, comparativamente com quantos deveriam ter concluído a etapa com base em dados do Censo Escolar, do Saeb e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). As hipóteses e os ajustes considerados podem ser conferidos no artigo que escrevi com Reynaldo Fernandes e Fabiana de Felício (Fernandes; Felício; Saad, 2024).

4. A idade calendário é o tempo exato decorrido desde o nascimento de uma pessoa até o momento atual. É uma medida fixa e objetiva, com base no calendário (dias, meses e anos), representando quantos aniversários foram celebrados, independentemente do envelhecimento físico ou biológico. A idade escolar é a idade esperada para determinada série, de acordo com a regra de entrada no sistema educacional.

O artigo começa analisando a evolução temporal dos resultados do Saeb e do Ideb e constatando que a melhora significativa verificada a partir de 2005 para os estudantes concluintes dos anos iniciais do Ensino Fundamental e, em menor grau, dos anos finais não se verifica para os do Ensino Médio.

Por exemplo, o aumento na pontuação do Saeb de matemática, entre 2005 e 2019, foi de 45,5 pontos para a primeira etapa do ensino fundamental, 23,5 para a segunda etapa do fundamental e apenas 6,0 pontos para o ensino médio. Ainda assim, o crescimento observado no ensino médio ocorreu todo entre 2017 e 2019: entre 2005 e 2017 a pontuação caiu 1,5 ponto (Fernandes; Felicio; Saad, 2024).

Esse cenário, segue o texto, tem levado à percepção de que o Ensino Médio seria o “grande gargalo” da Educação Básica brasileira, uma tese sustentada inclusive na exposição de motivos que justificou sua reforma em 2016 e 2017, durante o governo do presidente Michel Temer. Se essa interpretação estivesse correta, a estagnação apresentada não se limitaria ao Ensino Médio, e sim a toda a Educação Básica, uma vez que os alunos dessa etapa hoje estariam finalizando a trajetória escolar com o mesmo nível de aprendizado daqueles que a concluíram em 2005, de modo que todos os ganhos de proficiência obtidos no Ensino Fundamental teriam sido perdidos ao longo do percurso.

O artigo põe em questão algumas interpretações canônicas sobre o desempenho de cada etapa, a trajetória e o fluxo escolar. Essas interpretações, ancoradas nos indicadores disponíveis, não deixam claro como avaliar se o desempenho dos estudantes está melhorando ao longo do tempo.

Podemos pensar em três alternativas: (i) comparar o desempenho de determinada série ao longo do tempo, independentemente da idade dos alunos (como é o caso do Saeb); (ii) comparar o desempenho de gerações sucessivas em determinada idade, independentemente da série cursada (como é o caso do Pisa); e (iii) comparar o desempenho de gerações sucessivas em determinada série, independentemente do ano em que o aluno é testado (*ibidem*).

Para nosso objetivo, que é verificar em que medida o ensino vem melhorando ao longo do tempo, o mais adequado seria avaliar o desempenho entre gerações sucessivas – e o IIE faz isso. Trata-se de um processo de cálculo complexo, que, no entanto, nos entrega resultados fáceis de entender. O índice reúne fatores que caracterizam a inclusão educacional: o ingresso das crianças no Ensino Fundamental na idade adequada; a evolução contínua entre as etapas escolares, considerando a evasão e a reprovação; e o nível de aprendizagem ao término do Ensino Médio. Por exemplo, o IIE da geração de 2000 representa a proporção dos nascidos nesse ano que concluíram o Ensino Médio até os 18 anos de idade com o nível de proficiência básico ou superior (conforme o Saeb).

São fatores e cálculos complexos, mas essa definição é clara, completa, de fácil compreensão e responde à seguinte questão: qual é o percentual de crianças nascidas em determinado ano no Brasil que conseguiram concluir o Ensino Médio no prazo apropriado e com um nível de aprendizagem básico ou superior? No próximo capítulo, analisarei a resposta do IIE a essa pergunta.

Como mencionado, esse indicador mede os resultados alcançados por uma geração concluinte do Ensino Médio – e, portanto, representa um dado do presente influenciado por condições do passado. No entanto, se sabe, a Educação é um processo de valor adicionado: o IIE atual é impactado pela qualidade do ensino oferecido em todas as etapas anteriores pelas quais a geração avaliada passou. Isso significa que o índice medido hoje reflete também a qualidade da alfabetização de uma década atrás, o mesmo ocorrendo com todas as etapas anteriores à conclusão do Ensino Médio. Assim, se por um lado o IIE oferece um retrato do que ocorreu com a geração que finaliza a Educação Básica no momento da análise – possibilitando acompanhar a evolução ao longo de gerações sucessivas –, por outro não permite estimar o que o sistema educacional atual (com todos os seus avanços em relação ao passado) poderá oferecer às gerações que concluirão a Educação Básica no futuro.

Para isso existe o conceito de IIE Legado, outro índice desenvolvido pela organização Metas Sociais, com apoio do Instituto Natura, que visa mostrar qual será o IIE da geração que inicia a Educação Básica no momento da análise, quando seus integrantes

concluírem a trajetória escolar, caso a qualidade do sistema se mantenha estável. Vejamos: em um exemplo hipotético em que o IIE do país fosse de 30% em 2023, isso significaria que na geração nascida em 2006, que deveria ter terminado o Ensino Médio em 2023 (aos 17 anos), apenas 30% dos jovens concluíram essa etapa com desempenho acima de 300 pontos no Saeb.

No entanto, o cálculo do IIE Legado em 2023 poderia apontar, por exemplo, 50%. Isso indicaria que, para uma geração que ingressasse na escola em 2023, beneficiada por avanços consolidados em várias etapas do sistema, 50% dos jovens terminariam o Ensino Médio acima da mesma referência de 300 pontos no Saeb – caso a qualidade educacional se mantivesse no nível de 2023, sem regredir ou avançar. Assim, ao final de sua trajetória, o IIE dessa geração seria de 50%.

Diferentemente do IIE, o IIE Legado incorpora o impacto consolidado das políticas educacionais implementadas até o momento. Seu cálculo é realizado por meio de uma ferramenta⁵ desenvolvida pela Metas Sociais, com apoio do Instituto Natura, que projeta, com base na capacidade atual do sistema, o desempenho futuro de uma geração que ingressa hoje na Educação Básica. Essa simulação utiliza os dados de fluxo escolar e desempenho no Saeb disponíveis no presente, refletindo o que já foi construído em termos de alfabetização, Ensino Fundamental e Ensino Médio. O indicador oferece, portanto, um retrato antecipado da herança (legado) educacional deixada às próximas gerações.

Com esse enfoque, o IIE Legado permite avaliar o efeito sistêmico das melhorias já incorporadas ao sistema educacional, ainda que seus resultados só sejam plenamente visíveis no futuro. Sua utilidade está justamente em antecipar tendências e orientar decisões estratégicas em tempo hábil. Governos estaduais e municipais podem utilizá-lo para medir, com maior precisão, o impacto de suas políticas públicas. Ao comparar o IIE Legado no início e no fim de um mandato, é possível estimar se houve avanço real na

5. O relatório técnico da ferramenta de simulação está disponível em: <https://www.institutonatura.org/c/metas-sociais-simulador-do-indicador-de-inclusao-escolar/>.

capacidade do sistema, mesmo antes da conclusão do ciclo escolar pelos estudantes.

Embora ainda limitado à combinação de dados de fluxo e aprendizagem, o modelo será aprimorado com a inclusão de indicadores das etapas iniciais e de dimensões transversais, como formação docente e gestão. Assim, o IIE Legado pode se consolidar não apenas como ferramenta de planejamento e monitoramento integrado do progresso educacional, mas também como instrumento para avaliar a contribuição efetiva de um governante no avanço do sistema educacional de seu território.

Na construção do IIE, bem como na reflexão sobre o objetivo central para a Educação Básica que propusemos, um tema sempre controverso foi a pontuação do Saeb a ser utilizada para fazer o corte do indicador. Não há um consenso sobre qual seria o mínimo aceitável, muito menos se deveríamos nos basear em um mínimo para desenhar políticas. Para endereçar essa discussão, foram criadas três pontuações de corte, dando origem a uma família de três indicadores, todos levando em conta os pontos no Saeb do 3ª série do Ensino Médio para língua portuguesa e matemática: o primeiro corte (300 pontos) gera o IIE; o segundo corte é inferior (250 pontos) e, batizado de Índice de Pré-Inclusão Educacional, permite enxergar movimentações importantes que ainda não impactam o IIE, mas podem ser bons preditores de melhorias futuras mais consistentes; e o terceiro corte (375 pontos) deu origem ao Índice de Sucesso Educacional (ISE), que dá visibilidade ao topo, aquele percentual de alunos que finalizam o Ensino Médio com o conhecimento classificado como adequado ou superior (de acordo com os parâmetros do Saeb) para quem cursa a Educação Básica. Desse modo, além de acompanhar a inclusão educacional, poderemos monitorar possíveis mudanças importantes que aconteceram, mas que ainda não foram suficientes para alterar o IIE, e, também, como a Educação Básica está avançando tanto na inclusão quanto em uma Educação de mais qualidade.

Quando começamos a discutir esses indicadores, no âmbito do trabalho realizado pela Metas Sociais, com apoio do Instituto Natura, a ideia inicial foi trabalhar com o corte de 375 pontos no Saeb, ou seja, com o Índice de Sucesso Educacional (ISE), no entanto, os

valores encontrados foram tão baixos que faziam com que a ordem de grandeza dos erros estatísticos inviabilizasse a análise. Dessa forma, a proposta é sempre analisar os três índices, mas pensando na Educação Básica como um desafio estratégico de país, que deve impactar desenvolvimento, prosperidade e equidade, parece que o objetivo central da atualidade deve ser o de melhorar consideravelmente o IIE.⁶

6. A plataforma Lupa Social produziu um relatório com diversos dados sobre o Índice de Inclusão Educacional (IIE), disponível em: <https://lookerstudio.google.com/u/0/reporting/52239b4a-576a-49c1-b744-6d70189b099e>.

A jornada rumo à inclusão educacional de 100%

Imagine se o Brasil inteiro compartilhasse um objetivo comum para a Educação Básica: garantir que todas as crianças brasileiras concluam sua trajetória escolar, formando-se no Ensino Médio no tempo adequado e adquirindo conhecimentos necessários para alcançar uma vida plena. Esse objetivo é facilmente mensurável, representando a conquista do Índice de Inclusão Educacional (IIE) de 100%.¹

Diante desse desafio, surgem três perguntas:

1. É possível aumentar significativamente o IIE?

2. Como fazer isso?

3. Caso alcancemos esse feito, qual será o prêmio para o país? O que mudará para justificar a busca por um objetivo tão desafiador?

A resposta à primeira pergunta é afirmativa, demandando trabalho cuidadoso, visão de longo prazo, pensamento sistêmico para compreender as nuances, uma estratégia assertiva e consistente e, sobretudo, uma grande dose de vontade política. Explorarei o “como” adiante, mas, antes, gostaria de abordar aqui a terceira pergunta: qual será o prêmio? Por que todos, mesmo aqueles não diretamente impactados pela Educação Básica pública, deveriam se envolver nesse esforço?

1. O IIE de 100% pode não ser um objetivo atingível e não deve ser lido de maneira literal. Uma questão diretamente ligada a isso é como tratar os alunos com necessidades especiais nesse indicador. Embora o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) inclua em seus cálculos alunos com necessidades especiais matriculados no ensino regular, há questionamentos se as escolas de fato permitem que eles façam a avaliação. Esse é um tema que precisa ser mais bem estudado.

Os pesquisadores Zakia Ismail e Luan Paciencia, em análise realizada a pedido do Instituto Natura, tentaram responder a essa questão (Ismail; Paciencia, 2024). Baseando-se no cálculo do Índice de Inclusão Educacional Municipal (IIEM), encontraram uma correlação significativa, com fortes indícios de causalidade, entre o aumento do IIEM e a melhoria de uma série de indicadores socioeconômicos.

Por exemplo, há uma relação positiva e robusta entre os índices de ingresso no Ensino Superior e os resultados do IIEM: um aumento de 10 pontos percentuais no IIEM está associado a um aumento de 24% no percentual de mulheres que ingressam no Ensino Superior logo após a conclusão do Ensino Médio. Os coeficientes são maiores para a população de mulheres pretas.²

O estudo também analisa a correlação com a empregabilidade: aponta um aumento de 19% no percentual de mulheres empregadas formalmente após quatro anos da conclusão do Ensino Médio. Ainda que todos os grupos apresentem relação positiva, especialmente nas metrópoles, de novo aqui ela é mais expressiva entre as mulheres: um aumento de 10 pontos percentuais no IIEM está relacionado a um aumento de 31,9% para 39,9% na população com emprego formal.

No caso da violência, o mesmo aumento no IIEM, 10 pontos percentuais, é associado a uma queda de 50,9 para 43,9 mortes de homens por homicídio por 100 mil habitantes. Ou seja, quanto melhor o IIEM, menores são os indicadores relativos à violência.

Por fim, na dimensão saúde, os pesquisadores se detiveram principalmente nos dados referentes à gravidez, considerando tanto gestantes menores de 16 anos quanto menores de 18. Constatou-se uma redução de quase 12% na taxa de gravidez na adolescência de gestantes abaixo de 18 anos: um aumento de 10 pontos percentuais no IIEM está relacionado a uma queda de 9,5 para 8,5 na taxa de gravidez na adolescência de gestantes abaixo dos 18 anos.

2. Segundo a classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), “população preta” refere-se exclusivamente às pessoas que se autodeclararam pretas na pergunta de cor ou raça. Diferencia-se do termo “população negra”, que agrega os grupos de pretos e pardos.

Há também um efeito benéfico do aumento do IIEM em relação ao percentual de óbitos fetais em grávidas com menos de 18 anos: um aumento de 10 pontos no IIEM está associado a uma queda de 8 para 6,6 no percentual de óbitos fetais de gestantes abaixo de 18 anos.

Cálculos realizados por meio de outro indicador-base, o Índice de Jovens com Desempenho Suficiente (IJDS), desenvolvido pelo professor Naercio Menezes Filho, do Insper,³ também demonstraram a correlação entre a melhoria integrada da Educação Básica e o avanço de indicadores socioeconômicos. O IJDS assemelha-se ao IIE, mas utiliza os dados do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) em vez do Saeb. O índice estima a qualidade da Educação Básica nos municípios, medindo a proporção dos matriculados aos 6 e 7 anos no início do sistema escolar que participam do Enem aos 17/18 anos e apresentam desempenho suficiente.

Com isso, é possível retroceder a uma época em que os dados censitários do Saeb para o Ensino Médio ainda não existiam, e, portanto, não havia informações no nível municipal. Essa abordagem permite incorporar a dimensão temporal às análises, conferindo maior robustez metodológica aos estudos.

Investigações conduzidas por vários pesquisadores utilizando o IJDS revelaram não apenas uma correlação significativa, mas também fortes indícios de causalidade entre o aprimoramento da Educação Básica, avaliada por meio da visão integrada proporcionada pelo IJDS (que tem grande correlação com o IIE, por isso é apresentado aqui), e o avanço dos indicadores socioeconômicos no grupo examinado. Entre os resultados que corroboram esses achados destacam-se a notável redução de homicídios, o aumento expressivo das matrículas no Ensino Superior e a geração de empregos.

A busca por entender as conexões entre avanços educacionais e indicadores socioeconômicos não é nova. Com alguma frequência nos últimos anos, estudos têm mostrado, por exemplo, a relação da qualidade da Educação com maiores taxas de crescimento econômico de um país, do aumento da qualidade do ensino básico com ganhos expressivos na geração de empregos para jovens nos

3. Ver, por exemplo: Salomão; Menezes Filho, 2023.

municípios e da escolaridade com a produtividade, explicando boa parte da diferença da renda entre trabalhadores. O capital humano é também considerado fator extremamente relevante para demonstrar as distinções de crescimento entre países.

O pesquisador André Portela, professor da Fundação Getúlio Vargas e coordenador de uma pesquisa sobre o tema,⁴ afirma:

A literatura é clara em apontar que a acumulação de capital humano é um dos principais motores do crescimento e o principal canal para a realização das aspirações das pessoas. O foco dessa agenda deveria ser voltado aos investimentos públicos na qualidade da educação e na formação de capital humano desde os primeiros anos de vida.⁵

Segundo um estudo do Banco Mundial que se tornou referência no assunto, o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* brasileiro poderia ser 66% maior se o país provesse Educação e saúde de qualidade para toda a sua população, com as crianças desenvolvendo suas habilidades ao máximo e o país atingindo o pleno emprego. Para o Banco Mundial, o Brasil desperdiça em média 40% do talento de suas crianças. Dito de outro modo: uma criança brasileira nascida em 2019 deve alcançar em média apenas 60% de seu capital humano potencial ao completar 18 anos.⁶ Essa situação, claro, piorou com a pandemia de covid-19.

Voltando ao IIE: Reynaldo Fernandes, que liderou sua criação, e parceiros (Fernandes *et al.*, 2024) investigaram a correlação entre o índice e cinco fatores socioeconômicos: saúde, segurança,

4. FGV EESP CLEAR. *Síntese de evidências: educação e crescimento econômico*. São Paulo: Fundação Lemann; Fundação Getúlio Vargas, dez. 2022. Disponível em <https://fgvclear.org/website/wp-content/uploads/sintese-de-evidencias-educacao-e-crescimento-economico.pdf>.

5. QUALIDADE da educação está associada a maiores taxas de crescimento, revela estudo. FGV Notícias, 14 mar. 2023. Disponível em: <https://portal.fgv.br/noticias/qualidade-educacao-esta-associada-maiores-taxas-crescimento-revela-estudo>.

6. WORLD BANK. *Brazil human capital review: investing in people*. World Bank Group, 2022. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099359007012217076/pdf/IDU0c9bcb58a08ac704dbe081eb077b28ef22453.pdf>.

engajamento cívico,⁷ mercado de trabalho e Educação Superior. Para isso, calcularam os IIEs para diferentes gerações, ou seja, para todos os que nasceram no mesmo ano, de 1990 até 2002, biennialmente, em cada estado e no Distrito Federal. Essas gerações, portanto, deveriam finalizar o Ensino Médio em 2007, 2009, 2011, 2013, 2015, 2017 e 2019.

Então, com base nesses cálculos, os pesquisadores estimaram o impacto nos indicadores socioeconômicos de um aumento de 10 pontos percentuais no IIE, apontando o que, para esse caso, se espera para a geração de referência (*ibidem*, p. 31-32):

- Redução de 43 mil gestações na adolescência, entre 15 e 17 anos (queda de 1,8% para 1,3%);
- Aumento de mais de 5,7 mil gestações com melhor acompanhamento pré-natal, entre 19 e 21 anos (sete ou mais consultas na gestação, aumento de 67,3% para 69,5%);
- 4 mil vidas preservadas devido à redução nos óbitos por causas evitáveis, entre os 18 e 21 anos (redução de 0,3% para 0,2%);
- 473 vidas preservadas devido à redução de homicídios entre os 18 e 21 anos (redução de 3,8% para 3,5%);
- Mais 127 mil jovens ingressando no ensino superior até os 21 anos (aumento de 24% para 28,4%);
- Mais 122 mil jovens concluindo o ensino superior até os 25 anos (aumento de 15,1% para 18,9%);
- Redução de 88 mil jovens Nem-Nem aos 21 anos (redução de 27,9% para 24,8%);
- Aumento de 154 mil pessoas ocupadas aos 27 anos (aumento de 70,7% para 75,9%);
- Aumento de pessoas estudando ou em ocupação de qualidade (renda acima da média e jornada de até 44h/semanais) – aumento de 31% para 34% aos 21 anos e 27,2% para 34,4% aos 27 anos.

7. Para engajamento cívico os autores utilizaram três indicadores: a taxa de participação nas eleições aos 20 anos; o percentual da geração que se candidatou a vereador aos 20 ou 22 anos; e o percentual da geração que se candidatou a deputado estadual ou federal aos 22 ou 24 anos.

Como já tive a oportunidade de destacar publicamente (Saad, 2024), apesar do rigor metodológico empregado e da robustez dos resultados obtidos até aqui, é importante dar continuidade a essa agenda de pesquisa, de modo a aprimorar progressivamente a estimativa quantitativa dos impactos das melhorias educacionais.

Ainda assim, já é possível extrair ao menos duas conclusões com segurança. A primeira é que uma visão integrada para a Educação Básica, capaz de produzir avanços relevantes no IIE, não apenas cumpre uma obrigação moral para com nossas crianças, mas também contribui para impulsionar indicadores socioeconômicos fundamentais para os jovens, como empregabilidade, renda, saúde e equidade. Esses ganhos beneficiam inicialmente a juventude e, com o passar do tempo, se disseminam para toda a sociedade.

A segunda conclusão é que, embora o objetivo seja alcançar um IIE de 100% — patamar que sequer os países desenvolvidos atingem —, cada progresso, mesmo que de poucos pontos percentuais, já gera benefícios socioeconômicos relevantes, como indicam os estudos. Em outras palavras, os ganhos não estão apenas no destino final da jornada. Se, ao longo da próxima década, conseguirmos avançar na construção de um sistema de Educação Básica capaz de superar um IIE de 50%, teremos aberto para o país uma trajetória de desenvolvimento muito distinta daquela em que nos encontramos hoje.

É vital reconhecer que, como nação, não podemos alcançar o desenvolvimento e oferecer uma vida digna com equidade para nossa população sem uma melhoria radical no IIE.

Políticas integrais: o caminho para transformar a Educação Básica

No capítulo anterior, refletimos sobre o desafio da possibilidade de o Brasil inteiro compartilhar um objetivo comum para a Educação Básica: garantir que todas as crianças brasileiras concluam sua trajetória escolar, formando-se no Ensino Médio no tempo adequado e adquirindo conhecimentos necessários para alcançar uma vida plena. Trata-se de um objetivo finalístico, mensurável e compartilhável para todo o país, embasado em um indicador inovador, o Índice de Inclusão Educacional (IIE), que oferece um retrato único e abrangente da Educação Básica pelo que ela é: um sistema integrado.

Vimos também que é possível aumentar significativamente o IIE e, o mais importante, analisamos a correlação direta entre cada ponto de aumento conquistado e a melhoria de diversos indicadores socioeconômicos – redução de homicídios, aumento de matrículas no Ensino Superior, geração de empregos, entre outros.

Faltou, no entanto, responder a uma das perguntas essenciais propostas naquele capítulo: como melhorar significativamente o IIE? A resposta está nas políticas públicas educacionais integrais, implementadas de maneira contínua ao longo do tempo. Se buscamos uma melhoria importante na inclusão educacional, o primeiro aspecto que devemos entender é que pequenas mudanças incrementais e sequenciais levarão mais de uma centena de anos – sem exagero – para resultar em um sistema educacional com Inclusão Educacional próxima de 100%. É por isso que todos os países que conseguiram avanços relevantes em sua Educação

apostaram na implementação contínua de um conjunto de políticas públicas integrais.

Antes de prosseguir, vale explicar com mais clareza o que chamo de políticas públicas educacionais integrais. Há muito tempo – e ainda hoje –, o Brasil vem implementando políticas, projetos e programas que não têm força para impactar positivamente o nível de aprendizagem dos estudantes nem para promover transformações estruturantes. Imagine uma escola na qual as crianças não são alfabetizadas na idade certa. É possível que ela não tenha materiais didáticos de qualidade, com foco em alfabetização. O caminho mais óbvio para solucionar o problema parece ser desenhar uma política pública que lhe dê acesso a esses materiais. No entanto, a alfabetização depende de muitos outros fatores, e somente o acesso a melhores materiais didáticos não alterará de maneira robusta e consistente os resultados de aprendizagem. Convém lembrar que há uma literatura significativa que aponta diferentes desafios relacionados à alfabetização: os de cooperação federativa, os pedagógicos, os de gestão pública e os atrelados ao engajamento familiar, político e social.

Quanto aos desafios de cooperação federativa, vale ressaltar que apenas em anos recentes as características do federalismo brasileiro e suas relações com as políticas educacionais têm sido objeto de análise. De um lado, a heterogeneidade territorial, geográfica, demográfica e regional do país influencia o processo de construção de políticas educacionais e seus resultados. De outro, desde a Constituição Federal de 1988 a Educação pública se caracteriza por uma trajetória descentralizada. No meio do caminho, o regime de colaboração entre estados e municípios está entre os principais fatores de sucesso de políticas públicas continuadas.¹

No que se refere aos desafios pedagógicos, como destaca o documento da iniciativa “Educação Já” dedicado ao tema da alfabetização (Todos Pela Educação, 2022a), um currículo ambicioso e sua relação com as expectativas de aprendizagem, materiais didáticos de qualidade alinhados aos currículos das redes, formação de

1. Ver, por exemplo: Abrucio; Seggatto; Pereira, 2017.

professores com foco na atuação em sala de aula, oferta de planos de aula, formação de gestores escolares e avaliações diagnósticas, formativas e somativas são essenciais para a melhoria dos resultados em alfabetização e necessitam de mais desenvolvimento nas redes. Essas ações pedagógicas, quando alinhadas entre si, qualificam a boa prática em sala de aula. O documento lembra ainda que o corpo docente, com frequência, tem uma formação com pouca ênfase em conhecimentos e práticas pedagógicas.²

Já os desafios de gestão pública estão relacionados, por exemplo, ao fato de que, em dois terços dos municípios brasileiros, os diretores escolares são selecionados exclusivamente por indicação da Secretaria de Educação, sem critérios técnicos bem definidos. Também é significativa a rotatividade de professores, diretores de escolas e funcionários das Secretarias de Educação a cada ciclo eleitoral, e não é incomum que Secretarias de Educação mudem todo o seu sistema técnico-gerencial a cada alternância política no âmbito municipal.³

Por fim, no que diz respeito aos desafios atrelados ao engajamento familiar, político e social, um estudo mostrou, por exemplo, que alunos cujos pais se envolvem em seu processo de alfabetização alcançam melhores resultados em testes de alfabetização do que aqueles que não contam com esse apoio.⁴

Retomando o caso da escola hipotética com problemas de alfabetização, diante da inexistência de materiais didáticos de qualidade, um pensamento razoável seria concentrar-se nesse problema. Não raro um gestor poderia refletir e assim decidir: “Vamos resolver a questão dos materiais didáticos e depois nos dedicamos às outras, uma a uma”. Além do fato de que essa visão sequencial levaria a uma velocidade de melhoria muito aquém da desejada, tal modelo não funciona na prática, seja por descontinuidade, seja por mudança de foco de atenção, seja porque as demais políticas acabam nunca sendo implementadas.

2. A esse respeito, ver: OECD, 2021.

3. Sobre indicação política para diretores escolares, ver: Brasil, 2020. Sobre mudanças no sistema técnico-gerencial a cada ciclo eleitoral, ver: Pontes, 2016.

4. Ver: National Institute for Literacy, 2016.

Se quisermos melhorar de verdade resultados de aprendizagem e de trajetória dos estudantes, e também promover mudanças estruturantes no caso de agendas transversais (gestão, financiamento, tecnologia, formação e carreira docente etc.), temos de atuar sobre todas as dimensões para obter uma transformação sistêmica. Tomando o exemplo da alfabetização: além de materiais didáticos de qualidade, são fundamentais currículo adequado, formação específica para professores e avaliação – considerando apenas os fatores e desafios pedagógicos. Porém, uma política pública é mais do que uma intervenção pedagógica. Como vimos, é preciso também implementar uma gestão baseada em dados no âmbito das Secretarias de Educação e assegurar o compromisso das autoridades, garantir incentivos para as escolas e adotar o regime de colaboração, entre outros aspectos conjunturais. Uma política pública integral deve ser capaz de abordar todos esses temas, de modo que a mudança em todos eles gere melhorias nos resultados finais, por exemplo: X% de crianças alfabetizadas na idade certa.

As políticas integrais podem acontecer nos níveis municipal, estadual e/ou federal. O importante é que haja um alinhamento claro entre os entes federativos para que a ação de um não desarticule a do outro. Defender a formulação e a implementação de políticas educacionais integrais não significa criticar projetos, programas ou políticas públicas não integrais – estes, em geral, ajudam pessoas e promovem avanços. O ponto é a diferença de alcance, de força e de velocidade de transformação: se o objetivo é transformar uma realidade, não há alternativa melhor senão implementar políticas integrais.

Aquele projeto inovador elaborado por um grupo pequeno de escolas, aquela política pública com impacto apenas em uma das muitas dimensões necessárias, aquele programa criado para ser uma marca de governo com vida útil de quatro anos podem ser bons e úteis, mas não são políticas integrais. A fim de avançarmos a passos largos, é necessária muita vontade política, não apenas para declarar apoio ou prioridade à Educação, mas com intuito de implementar e sustentar, de maneira robusta e continuada, algumas políticas integrais prioritárias. Trata-se de não muito mais que dez políticas integrais concretas a priorizar.

A vontade política hoje é muito melhor do que já foi, porém ainda é insuficiente para o avanço de que precisamos. Uma forma de ter uma ideia concreta do quadro é fazer um cálculo simples: atribui-se um ponto a qualquer estado que esteja implementando de modo consistente três ou mais políticas públicas educacionais integrais e subtrai-se um ponto de cada estado que tenha descontinuado ou reduzido drasticamente uma das políticas integrais que vinham sendo implementadas. Essa “fotografia” é apenas uma medida aproximada da vontade política, pois só considera estados e conta com alguma subjetividade, mas serve para dar uma ideia geral.

Em uma análise preliminar do cálculo proposto acima, chego a 16 pontos de uma pontuação máxima de 26 (todos os estados implementando ao menos três políticas estruturantes com nenhuma descontinuidade). Ou seja, considerando que poderíamos ter uma vontade política de 100%, estaríamos apenas com 62% (16 dividido por 26). A boa notícia é que, se esse indicador fosse avaliado alguns anos atrás, o percentual seria muito menor, mesmo que todas as autoridades garantissem ter a Educação como um tema prioritário. Essa mudança para melhor evidencia o amadurecimento da sociedade e dos gestores públicos com relação ao assunto. É chegada a hora de acelerar.

A que se referem as políticas públicas educacionais integrais mencionadas até aqui? Elas já existem? Sabemos quais são as prioridades? Para responder a essas perguntas, é importante retomar o *Educação Já*, iniciativa que contou com a participação de mais de 80 especialistas e organizações da sociedade civil, e resultou em uma espécie de mapa estratégico (ver p. 37) das principais agendas que necessitam de intervenções para a melhoria da Educação Básica como um todo – e, conseqüentemente, do IIE.

Mesmo que não exista um consenso absoluto a respeito desse mapa, dificilmente se encontrarão dissensos técnicos relevantes com relação aos caminhos estratégicos propostos pelo documento. O documento *Educação Já*, conforme expliquei no capítulo 2, aponta três eixos fundamentais para a concentração dos esforços – fatores escolares essenciais, viabilizadores de avanços em escala e caminhos específicos por ciclo – e três agendas transversais que

devem estar presentes em todos os eixos – Educação Inclusiva, Educação para as Relações Étnico-Raciais e tecnologia.

Com base nessas premissas, o *Educação Já* recomenda a adoção de dez medidas estruturais. São elas:⁵

1. Fortalecimento da governança nacional da Educação Básica.
2. Modernização da gestão dos órgãos da administração pública educacional.
3. Implantação de um financiamento mais distributivo e indutor de qualidade.
4. Valorização e fortalecimento da profissão docente.
5. Avanços na profissionalização e no apoio à gestão escolar.
6. Implementação dos currículos reelaborados à luz da Base Nacional Comum Curricular (BNCC).
7. Educação Infantil de qualidade, articulada a um atendimento integral na primeira infância.
8. Políticas voltadas à alfabetização na idade certa.
9. Construção de uma nova concepção de escola para os anos finais do Ensino Fundamental.
10. Reformulação na oferta do Ensino Médio.

Para cada uma dessas agendas, são necessárias uma ou mais políticas públicas integrais. No entanto, não é razoável imaginar que governos municipais, estaduais ou federal seriam capazes de implementar tantas políticas robustas e completas ao mesmo tempo. Se tentassem, certamente teriam um problema de foco que resultaria em insucesso. De outro lado, se cada ente federativo, nos próximos anos, concentrar-se em realizar de maneira consistente ao menos três políticas públicas integrais, já será possível ver um avanço relevante. A proposta é ir além de iniciativas pontuais ou atuações em apenas algumas dimensões e buscar a aplicação de políticas integrais.

5. Ver: Todos Pela Educação, 2022b, p. 23-61.

Porém, como um governo estadual, por exemplo, pode escolher quais medidas e políticas priorizar? Cada estado sabe onde tem suas maiores dificuldades, mas, em linhas gerais, todos precisam ainda percorrer um longo caminho em muitos dos pontos previstos no *Educação Já*. Então, uma alternativa é selecionar os programas com políticas públicas bem desenhadas, baseadas em evidências e, se possível, já testadas em outros lugares.

Das agendas indicadas pelo *Educação Já*, a alfabetização e o Ensino Médio saem na frente quanto à implementação de políticas integrais com muitas evidências e resultados promissores observáveis não só em partes das redes de ensino, como também nos indicadores em escala estadual. A política de alfabetização em regime de colaboração, baseada nos pilares da experiência do Ceará, mas com muitas adaptações locais, já está sendo implementada em praticamente todos os estados do país.

No Ensino Médio, a política de Ensino Médio Integral, impulsionada pelo Ministério da Educação (MEC), vem avançando em praticamente todos os estados. A Política Estadual para Ensino Profissional e Tecnológico também tem sido implementada em larga escala e com resultados promissores. Vale sempre lembrar, no entanto, que aqui me refiro ao conceito de política integral, e não a uma atuação pontual em parte pequena da rede.

Para as agendas dos anos finais do Ensino Fundamental, de tecnologia e de professores, também se destacam possibilidades claras. Já existem políticas em andamento e implementadas em larga escala, com evidências muito potentes. Tanto para os anos finais do Ensino Fundamental como para o Ensino Médio, o caminho parece ser o da Educação Integral em tempo integral.

Outras duas agendas de extrema importância que aparecem no documento *Educação Já* são as políticas para a primeira infância e a busca por equidade étnico-racial na Educação Básica. Existem muitas iniciativas boas sobre os temas e precisamos de mais experiências estruturadas como políticas integrais que sejam capazes de gerar transformações robustas nos resultados de um estado inteiro, por exemplo.

A gestão do MEC iniciada em janeiro de 2023 definiu algumas de suas agendas prioritárias, entre elas a alfabetização, o Ensino

Integral e a tecnologia. Se os estados e os municípios também implementarem de maneira consistente ao menos três das políticas integrais mencionadas, o avanço será certo. Dada sua importância, o conceito de políticas públicas integrais será retomado e aprofundado no capítulo 13 (p. 132).

Como saber se a Educação Básica está realmente avançando?

O município ou o estado onde você mora está trabalhando de maneira consistente em pelo menos três políticas educacionais integrais baseadas em evidências? Se sim, como saber se elas realmente estão avançando? Perguntando de outra forma: como saber se as políticas de seu município, de seu estado ou do país estão de fato transformando a realidade da Educação e aumentando o Índice de Inclusão Educacional (IIE) de sua região?

Embora essa seja uma questão fundamental, não é tão simples encontrar respostas objetivas, mesmo entre pessoas que lidam diretamente com o tema. A dificuldade para entender de modo concreto a performance da Educação Básica não se deve à falta de informação, e sim a dois outros fatores. O primeiro é a miríade de dados que destacam várias partes do sistema, mas não apresentam uma visão do todo. O segundo é a própria natureza do processo educacional, que é de longa duração e funciona por valor adicionado: cada etapa de ensino contribui para os resultados da etapa subsequente; portanto, indicadores de uma etapa carregam efeitos das anteriores, dificultando a análise. Além disso, a longa duração do processo faz com que os indicadores mais adequados demorem muito para apresentar mudanças significativas.

Por muitos anos, o debate sobre a Educação concentrou-se no Ensino Superior, uma vez que a tendência geral é avaliar o fim do percurso, o momento que mais se aproxima das questões sociais da “vida adulta”, como emprego, segurança e renda. Mais

recentemente, a discussão passou a voltar-se também para o final da Educação Básica, o Ensino Médio. No entanto, é preciso levar em conta que o jovem que se forma nessa etapa iniciou sua trajetória escolar no mínimo 14 anos antes, com seu ingresso na Pré-Escola.

Como a Educação – nunca é demais repetir – é um processo de valor adicionado, em que cada etapa se apoia no desenvolvimento da anterior, os resultados do Ensino Médio estarão relacionados, por exemplo, com o processo de alfabetização ocorrido dez anos antes. Ou seja, se o aluno evadiu da escola no meio do processo ou chegou ao Ensino Médio com um nível de aprendizagem muito baixo, não é possível reverter essa situação apenas com intervenções na etapa final.

Para abordar essas questões e entender o avanço da Educação Básica de maneira mais simples e objetiva, sugiro um mapa de acompanhamento construído com base nas reflexões do capítulo anterior, resumidas em quatro premissas.

A primeira premissa diz respeito ao objetivo. O objetivo inicial central para a Educação Básica brasileira utilizado nesta proposta de acompanhamento é que todas as crianças terminem sua trajetória escolar formando-se no Ensino Médio no prazo adequado (até 18 anos) e com nível de aprendizagem suficiente (300 pontos na prova do Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb). Esse é um objetivo mensurável, que oferece um componente real para um propósito razoavelmente subjetivo: “Oferecer uma Educação Básica de qualidade”.

Como vimos no capítulo 3, há outros possíveis objetivos para a Educação Básica. A Constituição Federal de 1988 diz, no artigo 205: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.¹ A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) fala em formação comum necessária para o exercício da cidadania e para a progressão nos estudos posteriores. A Base Nacional Comum Curricular (BNCC) aponta diversas competências gerais, entre elas: valorização e utilização de conhecimentos historicamente construídos,

1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

exercício da curiosidade intelectual, uso de diferentes linguagens, compreensão de tecnologias digitais, autoconhecimento e autocuidado, empatia e cooperação, responsabilidade e cidadania. Por fim, mas não menos importante, o Plano Nacional de Educação (PNE) busca fomentar a qualidade da Educação Básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as médias nacionais para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

Vários outros documentos, artigos, debates e projetos relevantes e desafiadores versam sobre o tema dos objetivos da Educação Básica, e, por isso mesmo, dificilmente podemos avançar com rapidez em todos ao mesmo tempo. Vale lembrar que não ter um objetivo de consenso gera uma dispersão significativa de esforços, com a atenção, os recursos e os projetos do setor público, do terceiro setor e da academia sendo direcionados para muitos temas diferentes de maneira concomitante.

Essa é a razão pela qual o mapa de acompanhamento aqui sugerido se baseia no objetivo inicial central de que todas as crianças terminem sua trajetória escolar básica formando-se no Ensino Médio no prazo adequado (até 18 anos) e com nível de aprendizagem suficiente (300 pontos no Saeb).

A segunda premissa do mapa é que uma das formas de mensurar esse objetivo é o Índice de Inclusão Educacional (IIE), o indicador sobre o qual tratamos no capítulo 4. Com ele, como vimos, é possível analisar a Educação Básica como um todo e de modo que seus resultados sejam de fácil entendimento, no seguinte resumo: somente X% das crianças nascidas no Brasil no ano 200Y conseguiram chegar ao Ensino Médio e concluí-lo no tempo apropriado com aprendizagem no nível básico ou acima. É um indicador que compila os impactos de todos os fatores que afetam o progresso dos alunos e a qualidade educacional em todas as fases.

A terceira premissa é: para avançar no IIE, é necessário implementar um conjunto de políticas públicas educacionais integrais – aquelas que têm força para transformar de maneira relevante o nível de aprendizagem e/ou a trajetória escolar dos estudantes ou ainda para promover transformações estruturantes, no caso dos temas transversais.

Quarta premissa: se a melhoria do IIE for alcançada, haverá impactos muito positivos em indicadores socioeconômicos mesmo durante o processo de avanço. Além disso, quando o índice alcançar uma pontuação razoável (mais de 50%, por exemplo), o Brasil entrará em outra trilha de desenvolvimento. Isso significa que faz sentido monitorar o IIE e garantir sua evolução, pois uma das consequências será o avanço socioeconômico do país.

Considerando essas quatro premissas, o mapa de acompanhamento proposto pode ser elaborado com três níveis de monitoramento. O primeiro traz uma *visão geral*, menos aprofundada, adequada para quem busca apenas uma noção do que está acontecendo. O segundo facilita a *visão das políticas integradas*, uma vez que evidencia o avanço das principais políticas em termos de abrangência e também de resultados finalísticos. O terceiro permite *uma visão mais investigativa e analítica*.

É importante destacar que qualquer monitoramento, em especial na Educação, é um modelo simplificado da realidade. Em geral, os indicadores consideram hipóteses e, por vezes, não trazem os dados de melhor qualidade, mas ainda assim ajudam a pensar e balizar decisões, sobretudo se forem transparentes e interpretados com acurácia.

O primeiro nível do mapa de acompanhamento, com a *visão geral*, diz respeito ao IIE e ao IIE Legado. Ter um objetivo mensurável e compartilhável é fundamental para que a sociedade avance no debate sobre a Educação Básica. Hoje o indicador que melhor proporciona uma visão integrada do tema é o IIE, uma ferramenta simples, objetiva e de fácil entendimento. Para a geração que deveria se formar em 2019 (última mensuração sem impacto da pandemia de covid-19), o IIE foi de 18,9%, enquanto a geração de 2017 atingiu um IIE de 13,5%, ou seja, um aumento de mais de 5 pontos percentuais de uma geração para a outra – é fácil entender que 18,9% é um número melhor que 13,5%. Ao mesmo tempo, fica evidente o quanto estamos longe dos 100% que pretendemos.

Conforme explicado no capítulo 4, o IIE apresenta uma “fotografia” atual dos resultados de aprendizagem, um reflexo do que o sistema educacional ofereceu para a geração que se forma agora, informação fundamental para nosso acompanhamento.

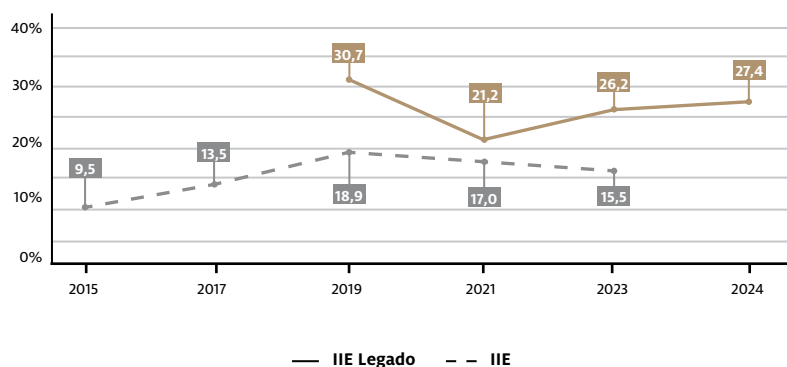
No entanto, o IIE não permite estimar o que o sistema educacional atual poderá oferecer para as próximas gerações.

Para chegar a uma visão dessa capacidade, como também abordado no capítulo 4, a equipe da organização Metas Sociais criou, com apoio do Instituto Natura, o IIE Legado, ferramenta que faz uma simulação de qual seria o IIE de uma geração que entrasse na Educação Básica agora, com base na capacidade atual do sistema em cada uma das etapas (a simulação considera como premissa a manutenção da capacidade de ensino atual ao longo da trajetória do aluno, o que quer dizer que não estima melhorias ou pioras futuras no sistema educacional).

Assim, da perspectiva de acompanhamento no nível da *visão geral*, seria possível levar em conta apenas a evolução do IIE e do IIE Legado. O primeiro mostraria a evolução real da Educação Básica já concretizada, e o segundo, aquilo que foi conquistado pelo sistema educacional, mas que será verdade para a geração que está ingressando no sistema agora.

Para esse nível de monitoramento, o IIE Legado é uma boa maneira de entender a performance dos governos (considerando que as esferas federal, estadual e municipal são interdependentes), pois, ao comparar os indicadores de começo e fim de um mandato, é possível ter uma boa noção do efeito sistêmico das melhorias realizadas no período.

GRÁFICO 1
Histórico do IIE e do IIE Legado



Fonte: Painel IIE, disponível em: <https://www.painel-ile.com.br>

A linha tracejada no gráfico 1, que representa o IIE, mostra que menos de 10% da geração que fez 17 anos em 2015 finalizou o Ensino Médio com um nível básico de qualidade. Na geração de 2017, foram 13,5%, e, na de 2019, 18,9%. Os percentuais ainda são muito baixos, mas se percebe uma melhoria consistente, ainda que insuficiente.

Em 2021, o Brasil começou a sofrer o impacto da pandemia, que persistirá por alguns anos, uma vez que o sistema não conseguiu recompor a aprendizagem perdida nesse período e a geração impactada, à medida que avança no sistema, carrega esse déficit de aprendizagem. Esse efeito dificulta um pouco a análise, pois não reflete a capacidade atual do sistema e sim os prejuízos persistentes associados à crise sanitária e a incapacidade do sistema de, ao mesmo tempo, promover a Educação na idade certa e recompor a aprendizagem no nível necessário.

Quando olhamos para a frente – a linha contínua, que representa o IIE Legado –, vemos que o sistema de Educação Básica de 2019 já possuía a capacidade (segundo a lógica explicada para o IIE Legado) de proporcionar um IIE de 30,7%, bem acima dos 18,9% observados no IIE da geração analisada. Em 2021, percebe-se novamente o impacto da pandemia. Nos anos seguintes, porém, o indicador volta a crescer, pois já passa a capturar totalmente as melhorias nos anos iniciais, uma vez que já conta com gerações de alunos que não vivenciaram os efeitos da crise sanitária durante o Ensino Fundamental.

É possível obter esse gráfico também por estado, a fim de acompanhar a evolução do sistema educacional.

Algumas melhorias importantes feitas em agendas transversais, que incluem tecnologia, gestão e formação e carreira docente, por exemplo, podem não ser captadas adequadamente no IIE Legado, pois dependem de um prazo ainda mais longo de efeito na aprendizagem. Essas agendas serão mais bem identificadas no segundo nível de monitoramento, tema do próximo capítulo.

O mapeamento de progressos na Educação Básica

No capítulo anterior, mencionei três níveis de monitoramento capazes de proporcionar uma visão geral, uma intermediária e uma aprofundada para o mapa de acompanhamento dos avanços da Educação Básica.

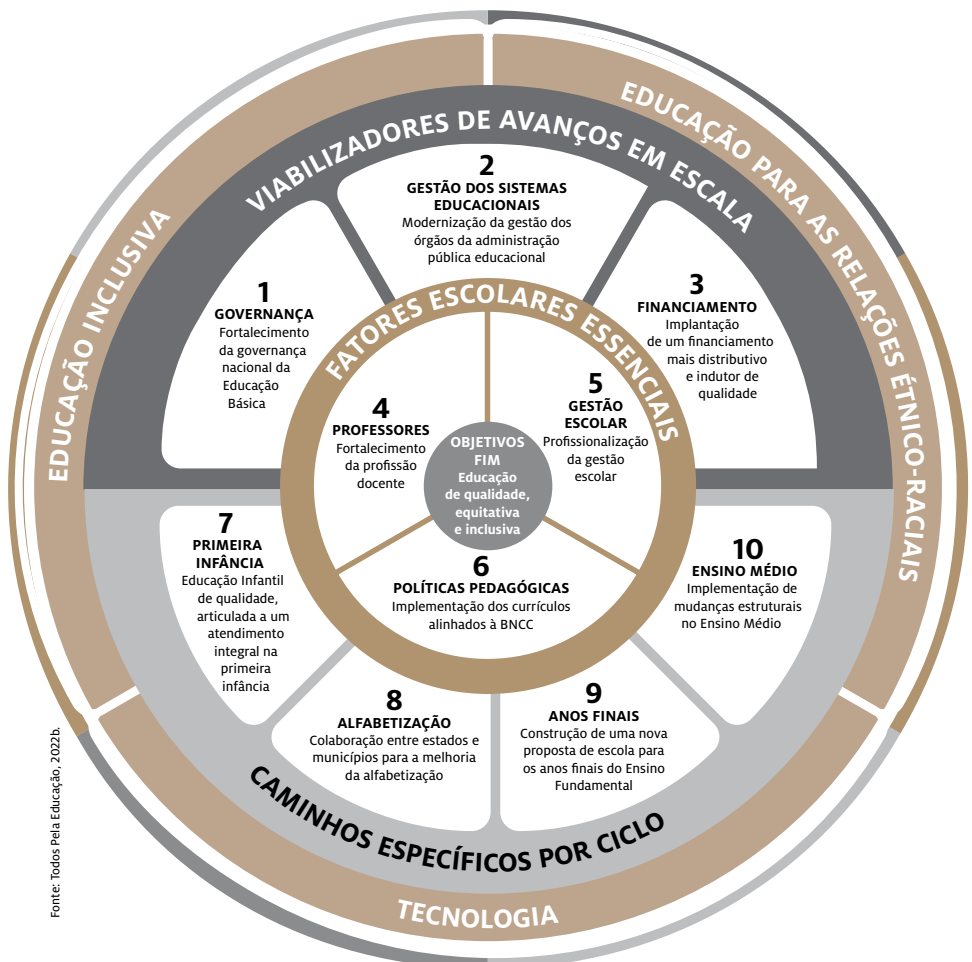
O primeiro nível refere-se ao Índice de Inclusão Educacional (IIE), uma ferramenta simples, objetiva e de fácil entendimento para que se tenha uma visão geral sobre a qualidade da Educação Básica, e ao IIE Legado, por meio do qual é possível simular o efeito sistêmico de todas as melhorias feitas na Educação que ficam como herança para as gerações seguintes. Assim, o IIE mostraria a evolução real da Educação Básica já concretizada, e o IIE Legado, aquilo que foi conquistado pelo sistema educacional e que terá impacto sobre a geração que ingressa no sistema no presente.

Este capítulo explora o segundo e o terceiro níveis.

O segundo nível diz respeito à estruturação, ao alcance e à transformação da Educação com base em políticas públicas integrais, porque, para mover o IIE, é necessária a implementação consistente de um conjunto de políticas públicas integrais ligadas a agendas estratégicas da Educação Básica. Como vimos em capítulos anteriores, o *Educação Já* fornece um bom mapa para acompanhar a evolução da Educação Básica no Brasil, o qual reproduzo novamente dada sua importância para minha argumentação. Vale lembrar sua organização em três eixos fundamentais – fatores escolares essenciais, viabilizadores de avanços em escala e caminhos específicos por ciclo – e três agendas transversais que devem estar presentes em todos os eixos – Educação Inclusiva, Educação para as Relações Étnico-Raciais e tecnologia –, assim como as dez

medidas estruturais que se baseiam nessas premissas: 1. Fortalecimento da governança nacional da Educação Básica; 2. Modernização da gestão dos órgãos da administração pública educacional; 3. Implantação de um financiamento mais distributivo e indutor de qualidade; 4. Valorização e fortalecimento da profissão docente; 5. Avanços na profissionalização e no apoio à gestão escolar; 6. Implementação dos currículos reelaborados à luz da Base Nacional Comum Curricular (BNCC); 7. Educação Infantil de qualidade, articulada a um atendimento integral na primeira infância; 8. Políticas voltadas à alfabetização na idade certa; 9. Construção de uma nova concepção de escola para os anos finais do Ensino Fundamental; 10. Reformulação na oferta do Ensino Médio.

DIAGRAMA 1



Fonte: Todos Pela Educação, 2022b.

Para cada agenda estratégica do mapa do *Educação Já*, são necessárias uma ou mais políticas públicas integrais capazes de melhorar os indicadores finalísticos dessa agenda. No caso daquelas relacionadas ao eixo **caminhos específicos por ciclo**, esses indicadores devem ser de aprendizagem e/ou fluxo. Para as agendas mais transversais – os fatores escolares essenciais e viabilizadores de avanços em escala –, eles precisam refletir mudanças estruturais sobre o tema.

A evolução das agendas estratégicas e das políticas públicas integrais correspondentes podem ser acompanhadas, de maneira simplificada, por meio de três dimensões: estruturação, alcance e transformação.

Dimensão 1 – Estruturação

As políticas públicas integrais, como vimos, devem ser capazes de alterar variáveis sistêmicas suficientes para que os indicadores finalísticos descritos antes aconteçam localmente e em escala em todo o país. Por isso, precisam ser bem construídas com base em evidências, implementadas de maneira consistente ao longo de um período adequado e constantemente ajustadas e aperfeiçoadas. Desse modo, são necessários um conhecimento estabelecido e um nível de estruturação para seu sucesso. Vários critérios podem ser considerados para avaliar o grau de estruturação de uma política integral, mas, como um de meus objetivos aqui é a simplificação, sugiro, aberto à discussão, a utilização dos seguintes:

1. A política é mensurável em seu objetivo finalístico.
2. Esse objetivo tem uma meta estabelecida para todo o país ou, pelo menos, para um grupo relevante de estados (território, e não rede estadual).
3. Há uma estratégia nacional (ou, pelo menos, para um grupo relevante de estados) de implementação viável para o alcance da meta estabelecida.
4. Já existe uma massa crítica de especialistas, autoridades e integrantes da sociedade civil que poderá dar sustentação para a continuidade e a realização dos ajustes da política ao longo do tempo.

Se todos esses balizadores se confirmarem, pode-se dizer que a política pública está 100% estruturada, mas é importante destacar que uma política não precisa do percentual máximo para avançar.

Vale mencionar que há certa subjetividade na escolha dos critérios e na ponderação sobre eles; portanto, a proposta da dimensão 1 é avaliar ordens de grandeza e não os números como medida exata.

Dimensão 2 – Alcance

Uma vez que a política integral tenha sido estruturada, mesmo que parcialmente, escolhe-se de preferência um indicador, no máximo três, para acompanhar o quanto ela avança em seus impactos sobre o público ao qual se destina. Para a alfabetização em regime de colaboração, por exemplo, é possível verificar quais estados e municípios estão implementando a política ou qual o percentual de matrículas cobertas por ela em comparação com o total de matrículas do país. No caso da política de Ensino Médio Integral, pode-se observar o percentual de escolas que a adotam ou o percentual de matrículas para o regime integral.

Dimensão 3 – Transformação

É fundamental estabelecer que qualquer política implementada para a Educação só terá real importância se resultar, direta ou indiretamente, na melhoria da aprendizagem e/ou da trajetória dos estudantes. Essa melhoria será chamada aqui de “transformação”, marcando o momento em que a realidade é de fato modificada. Algumas mudanças estruturais no sistema, como aquelas ligadas a professores e tecnologia, podem demandar mais tempo, mas impactar os estudantes ao final do processo. Assim, nesses casos (**fatores escolares essenciais e viabilizadores de avanços em escala** no mapa do *Educação Já*), a transformação é considerada quando se alcançam mudanças estruturais – e não pontuais ou temporais.

Uma mudança robusta na carreira dos professores é estrutural, mas não um aumento pontual de salário. A disponibilidade de conexão à internet, dispositivos e professores preparados para o uso de tecnologia podem ser também uma mudança estrutural, mas não a distribuição de computadores. Enquanto a estruturação

e o alcance (dimensões 1 e 2) são monitorados por política pública, a transformação é acompanhada para a agenda toda, entendendo-se que sua melhoria – por exemplo, no mapa estratégico: (8) alfabetização, (10) Ensino Médio, (4) professores – ocorre, muitas vezes, por meio de mais de uma política.

Também é importante limitar os indicadores para medir essa dimensão de transformação – de preferência, um. No caso da alfabetização, pode-se utilizar o percentual de crianças alfabetizadas na idade certa, com base no Indicador Criança Alfabetizada (ICA).¹ Para o Ensino Médio, o próprio Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) do Ensino Médio pode servir de base. Já para as políticas transversais – como (5) gestão escolar e (4) professores –, é necessário, em geral, criar rubricas com base em indicadores mensuráveis, como o percentual de escolas com viabilidade e disponibilidade para o uso de tecnologia, considerando conexão à internet, dispositivos, formação de docentes no tema, entre outros fatores.

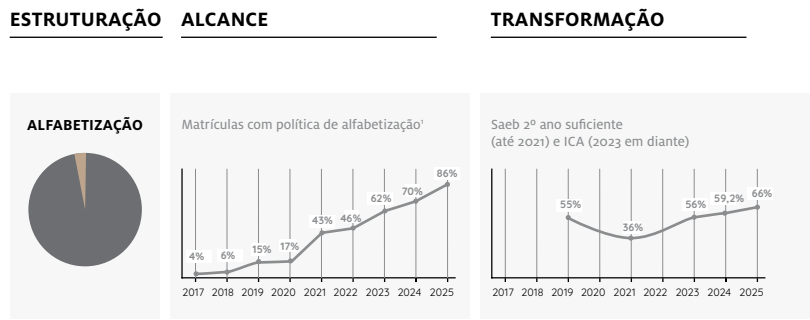
Acompanhar a evolução de cada uma das três dimensões ao longo do tempo nos trará uma visão ampla do impacto de cada uma das políticas integrais necessárias para avançar nas agendas do mapa estratégico da Educação e, por consequência, no IIE.

Em um cenário ideal, a evolução dessas políticas deveria ser sequencial. Primeiro fazemos a estruturação, depois expandimos o alcance e só então observamos a transformação. No entanto, como já mencionado, o sistema é extremamente complexo e nossa realidade demanda urgência, por isso as ações ocorrem em paralelo, e nossa capacidade de monitorar e fazer ajustes se mostra ainda mais importante.

Na figura 1, destaca-se um exemplo de como ficariam as três dimensões para a agenda de alfabetização.

1. O ICA, lançado pelo Ministério da Educação (MEC) em 28 de maio de 2024, é uma ferramenta de monitoramento anual dos avanços na alfabetização de crianças do 2º ano do Ensino Fundamental, no âmbito do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada. Foi construído com base em avaliações censitárias aplicadas em 2023 em 24 estados (não participaram Acre, Distrito Federal e Roraima). O objetivo é acompanhar o progresso até 2030.

FIGURA 1



Fonte: LupaSocial em parceria com Instituto Natura, disponível em: www.painel-educacao-basica.com.br.

Uma leitura rápida dos dados mais recentes do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e do ICA² no gráfico de transformação indicaria que o tema da alfabetização na idade certa está avançando de modo consistente, mas o desafio ainda é significativo. Segundo o Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), em 2023, apenas 56% das crianças no 2º ano do Ensino Fundamental estavam alfabetizadas; em 2024, 59,2%; e, em 2025, 66%. Esses dados parecem demonstrar uma tendência de crescimento, corroborada pelo gráfico de alcance da política de alfabetização em regime de colaboração, e o nível adequado de estruturação dessa política. Ou seja, temos uma política bem estruturada que alcança cada vez mais crianças e, portanto, já traz resultados de transformação. É muito importante, porém, monitorar essas três dimensões (estruturação, alcance e transformação), pois a lógica que acabo de expor pode parecer intuitiva, mas nem sempre se mostra verdadeira. É necessário avaliar continuamente se uma política estruturada com alcance está mesmo gerando os resultados esperados, que é o que de fato importa.

2. Os dados de 2019 e 2021 são embasados no Saeb 2º ano, e os de 2023 em diante, no ICA, que foi construído para ser comparável com o Saeb 2º ano.

Embora a tendência seja muito positiva, os números mostram que 34% dos estudantes nessa etapa ainda não têm o nível esperado de alfabetização, o que escancara a emergência do tema. É importante manter e melhorar a estruturação das políticas de alfabetização e entender por que algumas redes de ensino não conseguiram implementá-las plenamente.

Esses são exemplos de análises urgentes que o segundo nível desse modelo de acompanhamento torna possíveis. Vale ressaltar que aqui se levou em conta apenas um indicador para a medida, mas podem ser considerados outros. O importante é não tentar monitorar tudo e acabar analisando pouco.

O terceiro e último nível de acompanhamento diz respeito aos indicadores intermediários e estudos mais aprofundados sobre a política em questão. Nele, outros indicadores e informações são avaliados, permitindo análises mais profundas. Diferentemente dos níveis anteriores, que priorizam a simplificação, este busca um aprofundamento que às vezes pode ser inacessível aos não especialistas no assunto, mas é de extrema importância para garantir que as políticas educacionais integrais avancem com qualidade e atinjam os objetivos de transformação esperados.

Tomemos como exemplo a política de Ensino Médio em tempo integral. Enquanto no segundo nível de monitoramento nos preocupamos com o nível de estruturação da política, sua abrangência (percentual de escolas ou matrículas integrais) e o impacto na aprendizagem e/ou fluxo (Ideb do Ensino Médio), no terceiro tentamos responder a perguntas como: “A transformação das escolas parciais em integrais pode afetar positivamente questões de equidade racial?”, “As escolas integrais estão mais concentradas em áreas de Índice de Nível Socioeconômico (INSE) baixo ou alto?”, “As escolas integrais têm impacto em indicadores socioeconômicos, como redução da violência e aumento da empregabilidade?”, “Os custos atuais das escolas integrais são viáveis para a universalização?” e assim por diante, com o objetivo de fazer ajustes para tornar as políticas cada vez mais eficazes.

Essas são apenas algumas perguntas que refletem as muitas informações existentes sobre o tema, disponibilizadas, por exemplo, pelo Centro de Evidências da Educação Integral, uma parceria entre

o Insper, o Instituto Sonho Grande e o Instituto Natura. Também existem análises aprofundadas para outras políticas integrais, como as realizadas pela Associação Bem Comum sobre alfabetização em regime de colaboração, pelo Centro de Inovação para a Educação Brasileira (Cieb)³ sobre tecnologia e pelo movimento Profissão Docente⁴ sobre professores, além do Centro de Referências em Educação Integral, do Centro de Excelência e Inovação em Políticas Educacionais (Ceipe) da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas (FGV Ebape), da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), entre outros.

Com esse último nível de análise, a compreensão do avanço da Educação Básica se completa. No primeiro nível, temos uma visão simplificada, baseada no IIE e no IIE Legado; no segundo, um acompanhamento ainda simplificado das principais políticas educacionais integrais, fundamentado nas dimensões de estruturação, alcance e transformação; e, finalmente, no terceiro, uma avaliação mais analítica, voltada à realização de ajustes e ao aprofundamento de melhorias e correções de curso nas políticas.

Desse modo, é possível construir um painel de monitoramento para os níveis 1 e 2 no Brasil como o exemplificado na figura 2, em que se destacam algumas observações importantes.

3. O Cieb é uma associação sem fins lucrativos criada em 2016 com o intuito de promover a cultura de inovação na Educação pública brasileira. Mais detalhes em: <https://cieb.net.br/>.

4. É uma coalizão de organizações do terceiro setor que atuam pela melhoria da Educação, pela valorização dos professores e pelo fortalecimento da carreira docente em todo o país. Disponível em: <https://www.profissaodocente.org.br/>.

PAINEL DE MONITORAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL

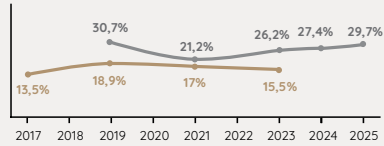
PARTE 1

INCLUSÃO EDUCACIONAL

 IIE

 IIE LEGADO*

*Dado de 2025 mudará após divulgação do Saeb.



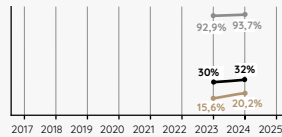
60%

ESTRUTURAÇÃO ALCANCE

PRÉ-ESCOLA



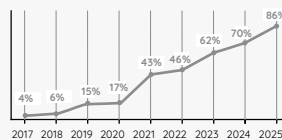
Taxa de escolarização líquida para a pré-escola
Matrículas integrais
Qualidade na formação continuada de professores



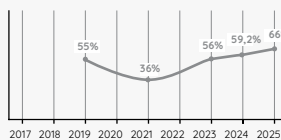
ALFABETIZAÇÃO



Matrículas com política de alfabetização



Saeb 2º ano suficiente
(até 2021) e ICA (2023 em diante)

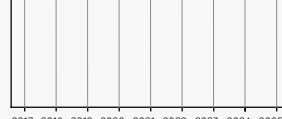


95%

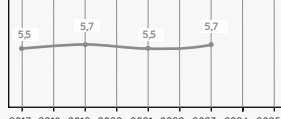
**ENSINO
FUNDAMENTAL –
ANOS INICIAIS**



Indicadores de alcance
(não há política pública integral estruturada para esta etapa)



Ideb da rede pública

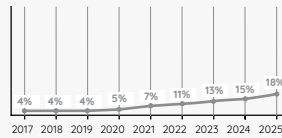


7,2

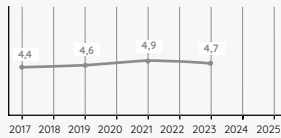
**ENSINO
FUNDAMENTAL –
ANOS FINAIS**



Matrículas de Ensino Fundamental Integral – anos finais (rede pública)



Ideb da rede pública

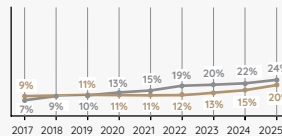


6,2

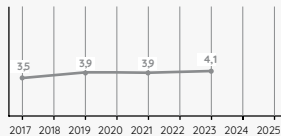
ENSINO MÉDIO



Matrículas no Ensino Médio Integral
Matrículas na Educação Profissional e Tecnológica



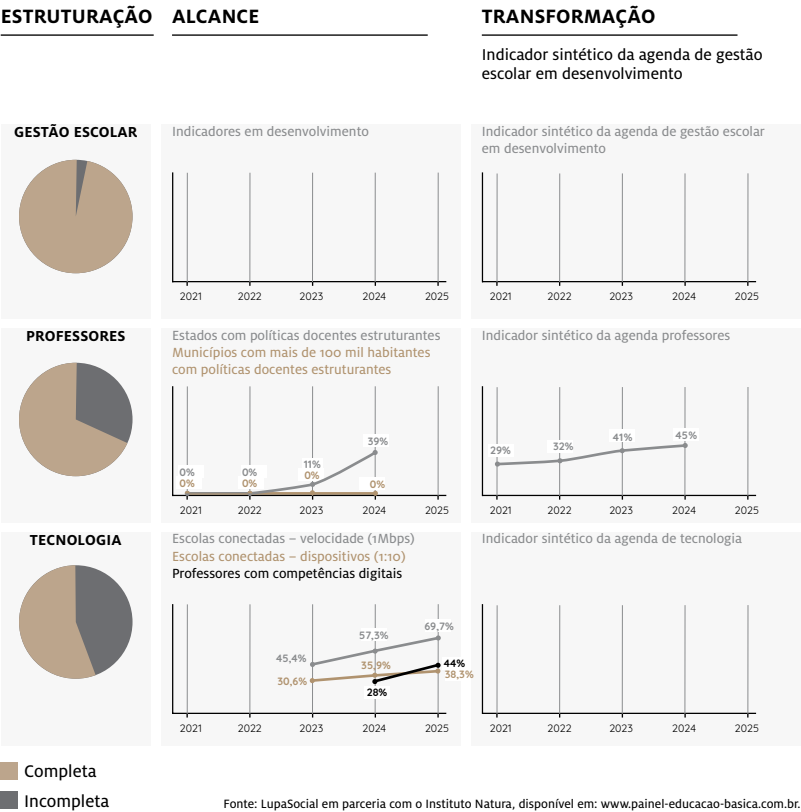
Ideb da rede pública



IIE LEGADO

PAINEL DE MONITORAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL

PARTE 2



O objetivo da figura 2, para os efeitos deste capítulo, não é realizar uma análise aprofundada da situação da Educação Básica do Brasil, tampouco debater a escolha de indicadores e metodologias de mensuração, até porque esse quadro é constantemente aprimorado e muitos indicadores, em especial os das políticas transversais às etapas, ainda estão em desenvolvimento. Todas as informações, justificativas, hipóteses e dados nela apresentados tomaram por base o painel público produzido pela LupaSocial em parceria com o Instituto Natura, que é periodicamente atualizado.⁵

O que proponho a seguir é apenas demonstrar que é possível, de forma mais objetiva e pragmática, acompanhar os indicadores verdadeiramente estratégicos e, com isso, apoiar e responsabilizar os atores envolvidos de maneira mais assertiva. Ou seja, não somente discutir questões pontuais, mas analisar o quadro macro, realizando uma reflexão profunda sobre o estado da Educação Básica, e, mais importante, tratar o tema estrategicamente, como o verdadeiro desafio que é, possibilitando avanços em benefício de todos os estudantes e do desenvolvimento do país.

O painel de monitoramento completo pode abranger outras políticas educacionais integrais ligadas ao financiamento e à gestão dos sistemas educacionais, entre outras. Aqui apresento as prioridades que, no momento da publicação deste livro, contavam ou estavam em vias de contar com políticas públicas integrais conforme definidas anteriormente.

Já tratei da análise que se refere ao IIE e à alfabetização neste capítulo e no anterior. Agora me dedico, de maneira breve e não exaustiva, a refletir sobre as demais medidas que esse modelo de acompanhamento permite, começando com as etapas da Educação Básica.

Pré-escola

Como se pode ver pela estruturação apresentada, o tema da pré-escola, embora muito debatido, ainda não tem uma estruturação robusta dentro do modelo de política pública integral, e os melhores indi-

5. Disponível em: www.painel-educacao-basica.com.br.

cadadores para mensurar alcance e transformação seguem em definição. Atualmente, não há um indicador de transformação que meça o desenvolvimento das crianças ao final dessa etapa, que é o objetivo finalístico, nem mesmo um consenso a respeito de uma mensuração aproximada sobre o sucesso da pré-escola, o que torna muito difícil articular esforços e avaliar o sucesso de políticas públicas. Essas constatações não minimizam a importância das muitas iniciativas realizadas tanto pelo poder público como pelo terceiro setor – ao contrário, indicam apenas que uma transformação mais profunda demanda uma visão estratégica como a proposta neste livro.

Ensino Fundamental – Anos iniciais

Não há uma política pública integral específica, porém o indicador de transformação, que é o Ideb, se beneficia do avanço da alfabetização – ele é um dos índices que mais melhoraram desde sua criação. Nos últimos anos, sua evolução foi prejudicada pela pandemia, como mostra o gráfico, mas parece já ter se recuperado. Ainda está longe de 7,2, valor necessário para alcançar um IIE Legado de 60%, mas, com um avanço agressivo na alfabetização (95% de crianças alfabetizadas na idade certa), é quase certo que seja possível atingir esse patamar.

Ensino Fundamental – Anos finais

É uma das etapas que menos receberam atenção no Brasil e, portanto, apresenta uma curva de pouca melhoria (o dado de 2021, no gráfico de transformação, reflete questões metodológicas decorrentes da pandemia, e prefiro desconsiderá-lo na análise). Desde 2025, tem havido uma série de ações pontuais voltadas a esse segmento e iniciou-se a estruturação de uma política pública transformadora, baseada em um currículo adaptado à adolescência que precisará de tempo integral para ser implementado em sua plenitude. Por isso, seu alcance poderá ser mensurado pelo percentual de matrículas em escolas integrais. É importante finalizar a estruturação dessa política pública para implementação de escolas integrais para os anos finais do Ensino Fundamental e aumentar seu alcance rapidamente.

Ensino Médio

No acompanhamento apresentado aqui, é impactado por duas políticas públicas: a da implementação do Ensino Médio Integral (EMI) e a da Educação Profissional e Tecnológica (EPT). Observamos um avanço relevante tanto no EMI como na EPT. No entanto, devido a alguns estímulos advindos do próprio Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)⁶ e do Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados (Propag)⁷, estima-se um aumento significativo no número de matrículas de EPT e, em menor grau, de EMI nos próximos anos. Uma das transformações esperadas com essas políticas é a melhoria do Ideb do Ensino Médio, que demonstrou alguma evolução, mas que só dará o salto necessário quando o efeito dos avanços das etapas anteriores chegar ao Ensino Médio.

GESTÃO ESCOLAR, PROFESSORES E TECNOLOGIA

Essas pautas transversais impactam todas as etapas e precisam ser solucionadas de maneira estrutural. Seu acompanhamento é mais desafiador e, inclusive por isso, até recentemente, setor público, terceiro setor e especialistas dedicaram menos tempo para amadurecer e criar estratégias efetivas de mensuração. A maioria dos indicadores relacionados está em desenvolvimento, mas é provável que muito em breve o painel público de monitoramento da Educação Básica mencionado antes já esteja completo.

6. O Fundeb é um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um total de 27 fundos), composto por recursos provenientes de impostos e das transferências dos estados, Distrito Federal e municípios vinculados à Educação, conforme disposto nos artigos 212 e 212-A da Constituição Federal. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb>.

7. O Propag prevê uma revisão aprimorada dos termos das dívidas contraídas por estados e Distrito Federal com a União. O governo federal instituiu as novas regras por meio da Lei Complementar nº 212, sancionada em 13 de janeiro de 2025. O programa é regulamentado pelo Decreto nº 12.433, de 14 de abril de 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/propag-renegociacao-de-dividas-de-estados-e-distrito-federal-com-a-uniao>.

A gestão escolar, pauta fundamental para a melhoria da Educação, ainda está em uma fase muito inicial de estruturação, o que resulta na ausência de uma política integral para o tema, além de indicadores pouco efetivos para a mensuração de alcance e transformação. Começa, no entanto, uma movimentação importante no âmbito do terceiro setor para avançar com mais consistência nesse campo.

O tema “professores” é um dos mais importantes e complexos. Como não há um indicador capaz de mensurar adequadamente sua transformação, optou-se por utilizar uma cesta de indicadores proposta pelo movimento Profissão Docente, que tem liderado, no âmbito do terceiro setor, a discussão e o apoio à implementação dessa agenda. A partir da evolução desse conjunto de indicadores, busca-se identificar se estão ocorrendo avanços estruturantes nesse tema. Recomendo conhecer os posicionamentos do Profissão Docente; na leitura dos gráficos, observa-se um avanço consistente, porém mais lento do que o necessário.

Por fim, na agenda de tecnologia, o acompanhamento volta-se, por enquanto, para questões de viabilidade e disponibilidade e analisa o avanço, até o momento, de políticas que promovem a infraestrutura (conectividade e dispositivos nas escolas) e as competências digitais do corpo docente. Ainda não há um indicador que permita analisar todos os fatores simultaneamente nem um índice de uso pedagógico e de gestão adequados da tecnologia, que seria o objetivo finalístico dessa pauta. No entanto, pode-se ver pelo gráfico de alcance que a viabilidade e a disponibilidade de tecnologia vêm evoluindo.

Os maiores protagonistas da melhoria da Educação brasileira

O convite é duplamente desafiador: refletir mais profundamente sobre o estado da Educação Básica brasileira e sobre como é possível continuar aprimorando-a em benefício de todos os estudantes do país significa desenhar, detalhar e debater os caminhos e as ferramentas necessários para que nossa Educação Básica alcance índices melhores e deixe um legado estruturado para as gerações futuras.

Esse exercício reflexivo evidencia que a Educação é um processo colaborativo que depende da participação de uma grande cadeia de profissionais – professores, técnicos das secretarias municipais e estaduais, secretários de Educação das três esferas governamentais, funcionários e gestores que compõem a equipe do Ministério da Educação (MEC), prefeitos e governadores. Ter o alinhamento e o engajamento de um conjunto amplo de atores está entre os principais fatores-chave que demarcam o sucesso e o insucesso de boas reformas educacionais, como apontou estudo de Olavo Nogueira Filho (2022).

Se a visão sistêmica, a capacidade de articulação entre formulação e implementação, a gestão qualificada dos profissionais da Educação e a cooperação constante entre as organizações envolvidas (secretarias e escolas, por exemplo) e entre os entes federativos, além da utilização de instrumentos de incentivo, mensuração, aprendizado e ajustes diante dos resultados educacionais, são fundamentais, peso igual tem a capacidade de pensar a reforma educacional como um projeto contínuo e de longo prazo.

Nada disso é possível sem lideranças políticas comprometidas com iniciativas continuadas e avaliadas constantemente, capazes de aprender com bons e maus resultados – tanto de sua gestão como de gestões anteriores, inclusive de adversários ideológicos e partidários. Isso é importante porque não faltam no Brasil mudanças abruptas durante e entre mandatos de governos nas esferas estadual, municipal e federal, resultando em descontinuidade de políticas ao longo do tempo.

Essa realidade não se restringe à Educação. Há uma cultura política da novidade, fazendo com que, a cada ciclo, muitos gestores que assumem novos mandatos desejem começar tudo do zero ou, mesmo quando dão continuidade, queiram deixar uma “marca” própria, gerando uma visão de políticas de governo e não de Estado, de longo prazo, estruturantes e voltadas aos interesses da sociedade. Mudar isso exige o esforço de todos. No caso da Educação, todos os elos da corrente são fundamentais, e a experiência ensina a importância do papel dos governadores. Se na escola, depois do estudante, o professor tem o papel principal, na gestão pública esse papel pode ser dos governadores. Há a possibilidade real de serem, se já não o são, os grandes protagonistas da melhoria da Educação no Brasil.

Para isso, uma primeira mudança de mentalidade, que parece já ter acontecido em muitos estados, é fundamental. O governador não deveria se sentir responsável apenas pela qualidade da Educação da rede estadual. Sua responsabilidade vai além – deve ser sobre a qualidade da Educação em todo o território, cabendo-lhe o papel de ser o grande articulador e gerador de estímulo para que a Educação avance também nas redes municipais.

O governador que tem a intenção de deixar um legado na Educação precisa entender quais são as principais agendas para uma Educação de qualidade e quais são as prioritárias para seu estado, sempre diferenciando as políticas públicas integrais de iniciativas pontuais. Ao implementar as políticas públicas educacionais integrais, ele busca ajuda técnica e garante investimento e compromisso político suficientes para que elas avancem. Além disso, monitora a implementação das políticas prioritárias e faz as correções de rota necessárias durante o processo.

Seu maior desafio é elaborar e implementar políticas integrais que sejam entendidas como projetos de Estado, não pessoais ou partidários, para que tenham continuidade nos próximos governos. Nesse ponto, é fundamental adotar uma postura de estadista e compreender que resultados mais robustos levam tempo para aparecer.

Alguns estados brasileiros conseguiram implementar e dar sequência a políticas públicas que alcançaram resultados muito positivos, tornando-se exemplos de boas práticas que até foram nacionalizadas. É o caso de Pernambuco, que implementou o Ensino Médio Integral em 2004 e apresenta hoje resultados entre os melhores do país.

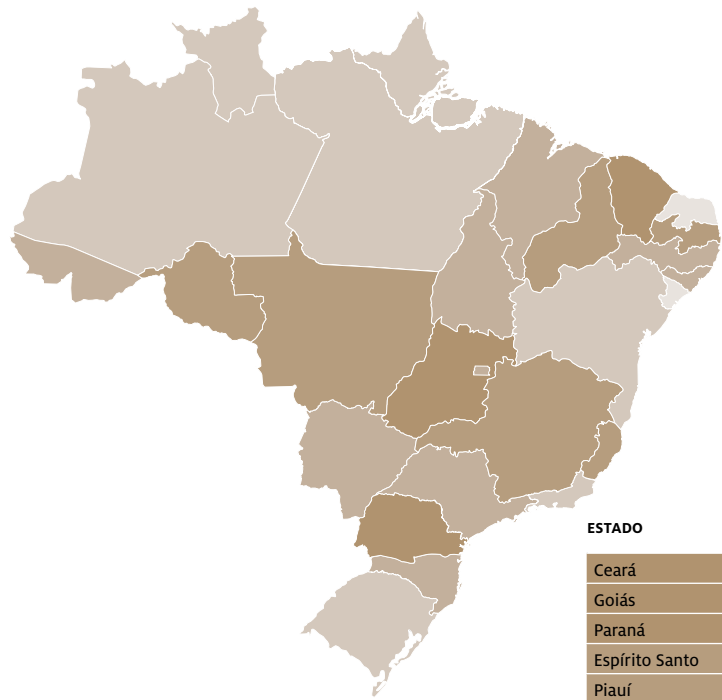
Como destacou um estudo encomendado pelo Instituto Natura (2020), no início dos anos 2000, tanto o Ensino Fundamental como o Ensino Médio apresentavam desempenho fraco em Pernambuco. O trabalho lembrava que muitos alunos eram reprovados ou abandonavam a escola. Em 2005, Pernambuco aparecia em 20º lugar entre as 27 unidades federativas, segundo o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Sua pontuação era de 2,7, abaixo da média nacional, de 3,0. A distância cresceu: em 2007, registrou Ideb de 2,7, enquanto a média nacional alcançou 3,2. “O baixo desempenho do sistema estava claramente deixando Pernambuco para trás”, resumiu o documento (Instituto Natura, 2020, p. 2). No início dos anos 2000, o governador Jarbas Vasconcelos, inspirado e apoiado pelo Instituto de Corresponsabilidade pela Educação (ICE), iniciou a implementação de um modelo de escola com um currículo diferenciado em termos de protagonismo do jovem, atividades socioemocionais e excelência acadêmica, além de uma jornada ampliada para viabilizar um novo currículo integrado. O governador Mendonça Filho deu continuidade à proposta e a expandiu. Em 2008, Eduardo Campos, seu sucessor, propôs a implementação em escala em todo o estado. Chamada de Educação em Tempo Integral, a política revolucionou o ensino público estadual. Em 2024, 69,6% dos alunos pernambucanos do Ensino Médio frequentavam escolas

integrais,¹ e a ampliação da carga horária, aliada a um currículo integrado, promoveu um salto qualitativo que tirou o estado das últimas posições em 2005 para colocá-lo entre os melhores resultados do país. Isso só foi possível porque desde 2004 essa política tem sido aprimorada por gestões estaduais de diferentes colorações partidárias – de Jarbas Vasconcelos a Raquel Lyra, passando por Mendonça Filho, Eduardo Campos, João Lyra Neto e Paulo Câmara –, sempre garantindo fatores-chave da política como a dedicação exclusiva dos professores e a centralidade do projeto de vida, entre outros.

No Ceará, o governo deixou de focar apenas a rede estadual e passou a oferecer apoio técnico e financeiro aos municípios para a implementação de boas políticas educacionais. As últimas gestões estaduais assumiram o compromisso de fortalecer aspectos pedagógicos, fornecer material escolar adequado, ofertar formação de professores e programas de reforço e recuperação em todo o território, em parceria com os prefeitos. A atuação conjunta entre as duas instâncias de governo fez com que o Ceará alcançasse o melhor índice do país para alfabetização segundo o Indicador Criança Alfabetizada (ICA): 84% (ver os resultados por unidade federativa na figura a seguir). Foram anos em que o estado foi governado por Lúcio Alcântara, Cid Gomes, Camilo Santana, Izolda Cella e Elmano de Freitas.

1. Em Pernambuco, matrículas em tempo integral saltam de 20,5% em 2022 para 27,2% em 2024. *Folha de Pernambuco*, 25 abr. 2025. Disponível em: <https://www.folhape.com.br/noticias/em-pernambuco-matriculas-em-tempo-integral-saltam-de-205-em-2022/406971/>.

RESULTADOS DA ALFABETIZAÇÃO 2025



- Sem resultado / baixa participação
- Abaixo do Nível 1 (até 40%)
- Nível 1 (entre 40% e 50%)
- Nível 2 (entre 50% e 60%)
- Nível 3 (entre 60% e 70%)
- Nível 4 (entre 70% e 80%)
- Nível 5 (acima de 80%)

ESTADO	% ALUNOS alfabetizados 2025
Ceará	84%
Goiás	80%
Paraná	80%
Espírito Santo	77%
Piauí	77%
Mato Grosso	75%
Rondônia	75%
Minas Gerais	74%
Paraíba	71%
Maranhão	69%
Acre	68%
Brasil	66%
Pernambuco	66%
Mato Grosso do Sul	66%
Distrito Federal	65%
Alagoas	64%
Santa Catarina	63%
São Paulo	61%
Tocantins	61%
Amapá	60%
Rio de Janeiro	60%
Pará	58%
Amazonas	57%
Roraima	57%
Bahia	55%
Rio Grande do Sul	52%
Sergipe	50%
Rio Grande do Norte	48%

Fonte: ICA 2025; disponível em: https://download.inep.gov.br/avaliacao_da_alfabetizacao/resultados/resultados_e metas_ufs_2025_v1.xlsx e https://download.inep.gov.br/documentos/nt_cebraspe_dea_01_2026_vf_31_03.pdf.

Os dois casos – de Pernambuco e do Ceará – são exemplos de que o compromisso dos governadores com a Educação não pode ser medido por discursos ou projetos, programas e iniciativas pontuais. Nem mesmo os recursos investidos na Educação garantem, por si sós, resultados positivos reais. Apenas o trabalho estratégico de implementação de políticas públicas integrais eficazes é capaz de resultar em mudanças sistêmicas.

Até agora, o trabalho realizado na Educação por um governador em um ou dois mandatos era muito difícil de ser avaliado em sua integralidade, visto que, como discutido em capítulos anteriores, a Educação Básica é um processo de valor adicionado no qual os resultados do presente têm, por vezes, relação com um sistema de mais de dez anos atrás. Para ter uma ideia do trabalho de um governador em um ou dois mandatos, hoje podemos utilizar o Índice de Inclusão Educacional (IIE) Legado, que permite mensurar o efeito sistêmico futuro do conjunto de melhorias realizadas.

O quadro de monitoramento da Educação Básica apresentado no capítulo anterior pode ser desdobrado por estado, tornando mais explícito o legado da boa atuação de um governador, ou, por outro lado, identificar os que não priorizaram a implementação de políticas educacionais integrais. Cientes dessa dinâmica e investidos de sua responsabilidade com relação à Educação em seus estados, os governadores podem ser agentes das mais profundas e necessárias transformações nos índices e resultados da Educação Básica no Brasil. Se conseguirem, ainda, envolver a sociedade nas metas e conquistas a serem alcançadas nesse processo, podem conseguir um bônus político muito mais sólido e perene do que ações pontuais com vistas a resultados apressados, porém pouco fundamentados.

Destacar os governadores entre os mais importantes protagonistas da melhoria da Educação no Brasil pode parecer contraintuitivo, se pensarmos que o presidente da República e o ministro da Educação têm a visão de todo o país. Esse ponto será abordado na próxima parte do livro, momento em que falaremos da força do subnacional. Acreditamos que, apesar do papel imprescindível de um Ministério da Educação, que formula diretrizes nacionais e estimula o avanço das políticas públicas, é nas escolas sob responsabilidade das redes municipais e estaduais que os resultados realmente se materializam.

Alfabetização na idade certa: uma oportunidade revolucionária para o Brasil e para a América Latina

A tese deste capítulo é simples e direta: há uma agenda que o Brasil precisa tratar com atenção especial e com a energia necessária para que avance de maneira rápida e definitiva – a alfabetização na idade certa. Se formos bem-sucedidos com a alfabetização na idade adequada, destravaremos os resultados de todas as outras etapas.

A sociedade costuma se preocupar com os temas da vida adulta, como emprego, renda e desigualdade, e, por isso, tende a olhar para o fim da trajetória educacional, que é o momento mais próximo dessas questões. Assim, a discussão, em geral, tem se concentrado no Ensino Superior e apenas recentemente passou a abranger o Ensino Médio. São comuns os debates sobre o baixo número de engenheiros formados ou sobre o fato de menos de 5% dos jovens concluírem o Ensino Médio com aprendizado adequado em matemática. O dado que mais me impressiona vem do Índice de Inclusão Educacional (IIE), já abordado em capítulos anteriores: menos de 20% das crianças nascidas no Brasil conseguem concluir o Ensino Médio com um nível básico de aprendizagem até os 18 anos.

No entanto, essa lógica de olhar para o fim da trajetória escolar faz com que temas como a alfabetização na idade certa sejam

vistos como detalhes, problemas “de criança”, com pouco impacto sobre os grandes desafios do país. Nada mais equivocado. Diversos estudos mostram uma relação direta e de certo modo óbvia entre alfabetização infantil e desempenho nas etapas seguintes da Educação. Pesquisas também correlacionam a alfabetização com indicadores socioeconômicos, como o desenvolvimento dos países medido pelo Produto Interno Bruto (PIB),¹ e com a chamada “pobreza de aprendizagem”, conceito desenvolvido pelo Banco Mundial.²

O pesquisador Luan Paciencia, da Lupa Social, analisando o Indicador Criança Alfabetizada (ICA) e o IIE,³ mostra que a porcentagem de crianças alfabetizadas na idade certa (66%, segundo o ICA 2025) funciona como um teto máximo do IIE – ou seja, a cada etapa escolar, perdemos parte dos alunos que não atingem o nível básico de aprendizagem, até chegarmos aos menos de 20% que concluem o Ensino Médio com o aprendizado esperado. Isso significa que os 34% de crianças não alfabetizadas na idade certa têm pouca chance de estar entre os que concluem o Ensino Médio com o mínimo de qualidade e, convenhamos, dificilmente terão oportunidade de ter uma vida plena.

Por outro lado, se aumentássemos o percentual de crianças alfabetizadas até o 2º ano do Ensino Fundamental para mais de 95%, mesmo que nada mudasse nas etapas seguintes (não é o que proponho, claro), os resultados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e do IIE melhorariam de maneira significativa, com reflexos diretos em emprego, renda e outros indicadores sociais. Estudos recentes com o IIE (citados no capítulo 5) já demonstram isso. Em outras palavras, é impossível transformar de fato (não apenas melhorar de modo incremental) os resultados do Ensino Médio ou do Ensino Superior do país sem resolver a alfabetização inicial.

1. São relevantes, nesse sentido, os estudos do economista Eric Hanushek, membro sênior da Instituição Hoover da Universidade de Stanford (EUA). Ver, por exemplo: Hanushek, 2005; Hanushek; Woessmann, 2012; Hanushek; Woessmann, 2015.

2. Ver: World Bank, 2022.

3. Estudo disponível em: <https://docs.google.com/document/d/1f9vKs0GWPpD0nfWpwwBxOGFI8VY2Zchz-fiDoGVqwEg/edit?tab=t.0>.

Aqui, vale um parêntese sobre a recomposição da aprendizagem. As iniciativas com esse propósito são importantes e urgentes, sobretudo quando combinadas com foco e priorização curricular. Elas ajudam muito, quando bem-feitas, a mitigar parte dos danos causados pelo fracasso escolar acumulado, mas não se pode imaginar que a solução para o sistema educacional esteja apenas em recompor o que foi perdido, sem atacar o problema na origem. Um sistema que já não consegue oferecer Educação adequada a todos os alunos que ingressam sem déficits nas diferentes etapas da Educação Básica dificilmente será capaz de cumprir essa tarefa original e ainda recompor a aprendizagem dos demais se não minimizarmos o problema inicial – a alfabetização na idade certa.

É importante ressaltar que vivemos um momento único: na história recente, raras vezes houve um alinhamento tão forte em torno de uma agenda educacional. Hoje cresce o consenso entre o governo federal, o Ministério da Educação, estados, municípios e sociedade civil de que a alfabetização na idade certa é prioridade. Temos uma avaliação nacional (Saeb, 2º ano), um indicador público (ICA), metas estaduais e municipais, uma política nacional consolidada e praticamente todos os estados com programas de alfabetização em regime de colaboração com seus municípios. Além disso, a sociedade civil está tecnicamente preparada, engajada e disposta a contribuir com conhecimento, investimento e articulação. Em Educação, esse tipo de alinhamento é raro e precioso e, por isso, não pode ser desperdiçado. Trata-se de uma janela histórica de oportunidade, que precisa ser aprofundada e transformada em resultados concretos.

Além da relevância do tema e do contexto favorável, outro motivo torna a alfabetização na idade certa especial: a Educação é um processo de valor adicionado. Como já sublinhado em capítulos anteriores, o resultado de uma etapa impacta a seguinte; quanto mais avançada a etapa, mais difícil é promover melhorias profundas de resultados de aprendizagem com iniciativas restritas à própria etapa. Na fase da alfabetização, a cada ano chegam novas gerações de alunos sem déficits de aprendizagem ou, pelo menos, com déficits muito menores, não comparáveis aos dos estudantes do Ensino Médio, por exemplo.

Por isso, a alfabetização na idade certa é o ponto ideal para gerar transformações rápidas e estruturais. Uma grande vitória nessa agenda pode ser um importante catalisador para engajar a sociedade e impulsionar outras melhorias igualmente importantes na Educação. Talvez a palavra esteja gasta, mas não há outra melhor: um verdadeiro *Zeitgeist*, um espírito do tempo, começa a soprar na América Latina. De norte a sul do continente, cresce o entendimento de que alfabetizar na idade certa é a chave para destravar o desenvolvimento educacional e social.

No Brasil e na Argentina, a alfabetização já é uma das principais prioridades educacionais. Nos demais países, mesmo que ainda não existam políticas nacionais consolidadas nos mesmos moldes, há muitas iniciativas subnacionais e uma articulação potente da sociedade civil em torno do tema. Talvez estejamos, enfim, no início de uma revolução continental da alfabetização, e o Brasil tem todas as condições de liderar esse movimento, trocando experiências com seus pares na região, firmando compromissos supranacionais e garantindo a continuidade das políticas ao longo do tempo.

Na América Latina em geral, por muito tempo, o problema da alfabetização foi descrito por especialistas na área como uma tragédia silenciosa: silenciosa porque raramente ocupava o centro do debate público; tragédia porque quatro ou cinco em cada dez crianças não alcançavam a alfabetização na idade certa – um fracasso estrutural com efeitos que se propagam por toda a vida escolar e adulta.

Nos últimos anos, esse quadro começou a ser visto de outra perspectiva, a da pobreza de aprendizagem, proposta pelo Banco Mundial. Trata-se da proporção de crianças de 10 anos incapazes de ler e compreender um texto simples. O indicador combina escolarização e proficiência mínima em leitura, oferecendo uma medida comunicável do tamanho do problema e de seu ritmo de mudança. Em 2022, estimou-se que sete em cada dez crianças de países de baixa e média renda do mundo todo poderiam estar em situação de pobreza de aprendizagem – um alerta incontornável para governos e sociedades.

Diante desse cenário, a alfabetização na idade certa passou a escalar a pauta de decisões educacionais de vários países latino-

-americanos. Brasil e Argentina são os casos mais emblemáticos, porque combinaram políticas nacionais com arranjos subnacionais, instituíram avaliações com amostras representativas e contam com uma sociedade civil ativa. No Brasil, em 2023, foi criado o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), consolidando metas, financiamento e cooperação federativa para garantir alfabetização até o fim do 2º ano do Ensino Fundamental e recomposição das aprendizagens nos anos seguintes. Em 2025, o governo federal reportou publicamente resultados e metas em torno do ICA e o CNCA tornou-se política de Estado, por meio da Lei nº 15.247. Na Argentina, o Plan Nacional de Alfabetización (Plano Nacional de Alfabetização) foi oficializado em 2024 e pactuado no Consejo Federal de Educación (Conselho Federal de Educação), com compromissos assumidos por todas as 24 jurisdições; também se instituíram avaliações específicas, como o Aprender Alfabetización 2024, aplicado no 3º ano, para orientar intervenções e monitorar avanços.

Outros países têm se mobilizado de maneira consistente. No Chile, a rede Por un Chile que Lee (Por um Chile que Lê) impulsiona o Compromiso Nacional por el Aprendizaje Lector (Compromiso Nacional pela Aprendizagem Leitora), pactuando metas até 2030 para leitura compreensiva ao final do 2º ano e articulando sociedade civil, organismos internacionais e governo. Na Colômbia, a aliança Colombia se Escribe Leyendo (Colômbia se Escreve Lendo) reúne atores sociais, acadêmicos e gestores em torno da alfabetização inicial no momento adequado, com mobilização nacional e capilaridade territorial. No Peru, a iniciativa Leer no Basta (Ler não Basta) também promove a mobilização sobre esse tema. No México, organizações que já auxiliam programas de alfabetização nos estados começam a se articular para ter uma atuação de incidência política e influenciar decisões governamentais.

Uma característica comum a esse movimento é que a sociedade civil não se limita a cobrar prioridade, mas também apoia a implementação de políticas públicas de alfabetização. No Chile, isso acontece por meio da colaboração com serviços locais; no México, pelo apoio aos estados na adoção de práticas baseadas em evidências; no Peru, pela atuação junto às Direcciones Regionales de

Educación (Diretorias Regionais de Educação – DREs) e Unidades de Gestión Educativa Local (Unidades de Gestão Educativa Local – UGELs) em ações de formação, monitoramento e gestão; e, no Brasil e na Argentina, pela presença em praticamente todas as áreas relativas às políticas de alfabetização. Essa arquitetura, que combina incidência política e implementação, tem ampliado a escala, a velocidade e a qualidade das mudanças, criando círculos virtuosos de cobrança por resultados e apoio técnico para que eles se concretizem.

O foco na alfabetização até o 2º ano do Ensino Fundamental não é apenas moralmente inescapável, mas também estrategicamente inteligente. Evidências robustas mostram que, nessa fase da infância, habilidades cognitivas – das quais a leitura é alicerce – se associam de modo forte a aprendizado futuro, rendimentos individuais, produtividade e até crescimento econômico de longo prazo. Hanushek e Woessmann (2012) documentam a relação entre qualidade das aprendizagens, distribuição de renda e desenvolvimento do país, e estimativas recentes indicam que déficits de aprendizagem se traduzem em perdas econômicas substanciais ao longo da vida. Em outras palavras, alfabetizar bem e na hora certa é política de equidade, eficiência e desenvolvimento.

A América Latina vive hoje um momento de convergência: linguagem comum, com o conceito de pobreza de aprendizagem; políticas nacionais que buscam integrar diferentes níveis federativos; avaliações que iluminam o caminho; sociedade civil ativa; e redes regionais de apoio. A tarefa agora é persistir: manter a prioridade política, garantir as intervenções pedagógicas necessárias, monitorar com transparência, assegurar financiamento à altura do desafio e proteger a execução de oscilações conjunturais. Resolver o problema da alfabetização na idade certa não é apenas corrigir uma falha escolar: é destravar um potencial de desenvolvimento que permanece represado em toda a América Latina. Crianças que aprendem a ler e a compreender textos no início da vida escolar têm trajetórias acadêmicas mais consistentes e, por consequência, maiores chances de concluir as etapas subsequentes da Educação na idade certa e com aprendizado adequado, assim como condições de acesso a empregos mais qualificados. Esse efeito se

estende ao conjunto das sociedades: sistemas educacionais mais sólidos elevam a produtividade, reduzem desigualdades e fortalecem a cidadania.

Por isso, cada avanço nesse campo é também um passo rumo a países mais prósperos e democráticos. Se a região tem hoje uma rara janela de oportunidade para transformar a alfabetização em um compromisso público e irreversível, cabe lembrar que os países que não souberem aproveitá-la poderão simplesmente ver os demais seguirem adiante.

PARTE 2

Reflexão sobre o papel do investimento social privado

Até aqui, este livro conduziu você, leitor, por uma jornada explicativa e reflexiva do que chamei de visão integrada para a Educação Básica. Os capítulos anteriores sistematizaram ideias que partem da premissa de que, para superarmos os desafios educacionais, precisamos enxergar a Educação Básica como um processo único, reconhecendo que os problemas não podem ser solucionados de maneira isolada ou fragmentada – afinal, boas respostas em apenas uma ou algumas etapas ou em um aspecto da Educação infelizmente não resultam em avanço abrangente e geral, que é o que queremos.

O olhar fragmentado e focalizado em um tema ou etapa específicos é uma tentação comum para quem estuda e trabalha com políticas educacionais, sobretudo diante da grande complexidade que constitui qualquer sistema educacional. Em geral, tem prevalecido a ideia de que, por ser algo tão complexo e com tantas nuances, focos e desafios, o melhor é dedicar-se isoladamente a alguns dos problemas que movem (ou aprisionam) a Educação.

Propor uma abordagem diferente não significa desmerecer o que vem sendo feito, mas registrar seus limites – ou seja, explicitar até onde permitem ir na busca por solução dos desafios educacionais. Foi o que este livro se dedicou a mostrar até aqui: uma visão ancorada na ideia de que a Educação é oferecida por um sistema complexo em um processo de valor adicionado, no qual a aprendizagem e a trajetória dos estudantes em cada etapa têm impacto

na seguinte. Portanto, precisamos reconhecer que, para um avanço mais consistente da Educação no Brasil, são necessários objetivos mais abrangentes, estratégia, visão de longo prazo, colaboração e continuidade. Com base nessas premissas, foram discutidos alguns dos papéis mais relevantes nesse desafio, as formas de monitorar o problema, a importância de políticas públicas integrais e as estratégias possíveis para desenvolvê-las e implementá-las.

No capítulo 9, discorri sobre a importância dos governadores para a melhoria da Educação com base na visão integrada apresentada. Outro participante desse ecossistema, nem sempre visto como importante, é o investimento social privado, cujo papel, acredito, pode ser fundamental, talvez até imprescindível, para o avanço estratégico da Educação Básica. Para esse potencial se realizar, seria necessário que o investimento social privado, ou pelo menos parte dele, decidisse realmente contribuir para os caminhos propostos até agora, e isso pode significar repensar suas estratégias e suas operações com base em novos paradigmas.

Considerando o tamanho do desafio descrito, a partir daqui, outras autoras, colegas especialistas, se incorporam à escrita para realizar uma análise sobre como o investimento social privado poderia ser mais efetivo nesse contexto. Propomos uma reflexão sobre novos possíveis paradigmas para a atuação do terceiro setor com foco em institutos e fundações empresariais e/ou familiares, mas que também podem ser úteis para outras organizações da sociedade civil ou áreas sociais de empresas que se dedicam à Educação no Brasil e em outros países da América Latina.

O Instituto Natura, do qual fazemos parte, integra um grande ecossistema de organizações com atuação suprapartidária e independente que busca melhorar a qualidade da Educação Básica. Além do Instituto Natura, entidades como Todos Pela Educação, Fundação Itaú Social, Instituto Unibanco, Fundação Lemann, Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, Instituto Sonho Grande e Fundação Telefônica Vivo, entre outras, vêm trabalhando sistematicamente, cada uma com características, propósitos e focos específicos, para a melhoria da Educação Básica. Também podemos mencionar, sem a pretensão de sermos exaustivos, fundações que atuam em diversos países da região, como Perez Companc e Argentinos

por la Educación (Argentina); Sura, Corona e Empresarios por la Educación (Colômbia); Coppel, Compartamos e Mexicanos Primero (México); Arauco, Oportunidad, Presente e Rassmuss (Chile); e Es Hoy e Empresarios por la Educación (Peru).

Há muitas outras organizações não governamentais (ONGs) na América Latina, e é preciso reconhecer o trabalho de todas, em especial daquelas que atuam como implementadoras de projetos em entidades subnacionais. São ONGs que, seja pela natureza de seu propósito, seja pela limitação de recursos, dedicam-se a ações voltadas para contextos territoriais ou temas específicos. Elas se diferenciam das fundações empresariais ou de reconhecidas fundações familiares, que, por sua amplitude, capacidade técnica e disponibilidade de recursos financeiros, têm condições de desenvolver iniciativas que impulsionam políticas integrais com abrangência nacional. Todas compartilham um objetivo comum – melhorar a qualidade da Educação Básica para todos os estudantes –, mas, por suas características, podem e devem ter papéis diferentes no grande ecossistema da Educação.

Ao longo dos últimos anos, nós, no Instituto Natura, desejando dar uma contribuição mais potente para a transformação sistêmica da Educação, adotamos uma abordagem que tem se mostrado mais eficaz, diferente da utilizada no passado. Para tal, foi necessário rever alguns dos paradigmas sobre os quais estruturávamos nossos objetivos, nosso planejamento e nosso modelo de operação. Percebemos que muitas organizações no Brasil e em outros países da América Latina, por conta própria ou em parceria conosco, vêm adotando alguns desses novos paradigmas ou todos eles. Portanto, os capítulos a seguir representam mais um trabalho de sistematização do que, necessariamente, de criação. Nosso propósito agora é compartilhar a reflexão sobre dez possíveis novos paradigmas relacionados à atuação do terceiro setor da Educação, focando, especialmente, organizações que, em geral, têm recursos próprios em um volume que as habilita a estabelecer compromissos de longo prazo com transformações em nível nacional.

Uma aclaração que nos parece essencial diz respeito ao papel da Educação pública e sua relação com o investimento social privado. Não custa afirmar e reafirmar que acreditamos na Educação

pública e trabalhamos por ela. Reconhecemos o protagonismo do Estado no desenho e na implementação das políticas públicas. Somos institucionalmente apartidários e sempre respeitamos os limites éticos e democráticos que balizam as relações entre Estado e setor privado, entre Estado e sociedade civil, entre Estado e terceiro setor. Pode parecer óbvio sublinhar esses pontos quando se sabe que a totalidade das organizações, institutos e fundações que mencionamos atua para fortalecer políticas educacionais em todos os níveis. Em um tempo marcado em grande medida pela polarização e muitas vezes pela simplificação do debate público, reafirmar que o direito à Educação de qualidade em nossa região passa pela Educação pública não é desimportante.

Vale destacar que Estado e sociedade civil há muito tempo andam lado a lado, de modo complementar. Essa concertação, seja com o terceiro setor, seja com o setor privado, é ainda mais relevante em países de profundas desigualdades e repletos de carências de direitos e de falhas nos mecanismos de controle, na fiscalização e na transparência dos agentes públicos. Ter uma sociedade civil fortalecida e uma filantropia atuante é uma forma de trabalhar por um país mais plural, sustentável e menos desigual.

Cabe, ainda, ressaltar que nos capítulos anteriores o termo “terceiro setor” foi utilizado em referência a organizações sem fins lucrativos voltadas para o interesse público, como ONGs, fundações, associações, cooperativas e movimentos sociais. Dentro desse universo, daqui em diante nos concentraremos especialmente naquilo que se relaciona à filantropia, mais associada ao ato de doar recursos (dinheiro, tempo ou bens), e ao investimento social privado, esforço conduzido por empresas, famílias ou institutos que buscam gerar impacto social de longo prazo. Embora existam diferenças conceituais entre eles, na prática todos se interconectam e, em algumas passagens do texto, serão tratados de maneira intercambiável, ainda que cada um desempenhe um papel específico e siga uma lógica própria no ecossistema social.

Então, comecemos respondendo à seguinte pergunta: afinal, qual é o papel do terceiro setor?

Uma das muitas formas de compreender a filantropia na América Latina é considerar duas grandes abordagens. A primeira

visa à assistência, atendendo às necessidades imediatas e ações emergenciais – é a forma comumente chamada de filantropia. A segunda foca a garantia de direitos difusos e coletivos, sendo denominada por alguns de “filantropia voltada para causas estratégicas”, mais alinhada com o conceito de investimento social privado. Essas duas abordagens se somam e se complementam, refletindo a diversidade de caminhos para enfrentar os desafios sociais da região.

A filantropia na América Latina tem raízes históricas profundas, especialmente vinculadas à tradição religiosa, marcada pela atuação da Igreja Católica desde o período colonial. As primeiras manifestações institucionalizadas de filantropia na região foram protagonizadas por ordens que fundaram hospitais, escolas, orfanatos e casas de caridade para atender à população vulnerável em países como México, Peru, Colômbia, Chile, Argentina e Brasil.¹

Essa origem religiosa explica por que até hoje a filantropia é frequentemente associada ao ato moral de “fazer o bem”, com base em valores como compaixão, generosidade e fé. A Caritas,² fundada em 1897 pelo monsenhor Lorenz Werthmann, é um exemplo emblemático dessa tradição. A organização trabalha na América Latina desenvolvendo programas de assistência social, ajuda emergencial e defesa dos direitos humanos.

1. Ver: SANBORN, C.; PORTOCARRERO S., F. (ed.). *Filantropía y cambio social en América Latina*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico; David Rockefeller Center for Latin American Studies, 2008. Esse estudo examina as raízes históricas da filantropia na América Latina, destacando a influência da Igreja Católica e as primeiras formas institucionalizadas desse tipo de atuação. Os autores discutem o papel da filantropia na transformação social e suas conexões com os contextos culturais e políticos da região. Disponível em: <https://repositorio.up.edu.pe/item/4af3bf35-bc37-481d-9afd-986f90a04545>.

2. A Cáritas é uma rede internacional de organizações católicas dedicadas à promoção da justiça social, à assistência humanitária e ao desenvolvimento integral das comunidades mais vulneráveis. Possui presença consolidada na América Latina, atuando em diversos países para apoiar pessoas em situação de pobreza, de exclusão social e de emergências. Seu trabalho abrange áreas como Educação, saúde, defesa dos direitos humanos e resposta a desastres naturais, sempre com uma perspectiva de solidariedade e compromisso com a dignidade humana. Mais informações em: <https://caritas.org/where-caritas-work/latin-america/>.

No Brasil, esse legado se expressa na atuação de iniciativas como a Pastoral da Criança,³ ligada à Igreja Católica, que teve importante papel no combate à mortalidade infantil nas décadas de 1980 e 1990. Com foco na atenção básica – como campanhas de soro caseiro, pesagem periódica, acompanhamento pré-natal e vacinação –, a organização contribuiu para a criação de protocolos que mais tarde seriam adotados pelo Sistema Único de Saúde (SUS), influenciando políticas públicas voltadas para a primeira infância.

A partir da segunda metade do século 20, a filantropia na América Latina sofreu transformações ligadas às mudanças políticas e sociais da região. Com o fim das ditaduras militares (como as do Brasil, Argentina, Chile, Peru e Uruguai) e o processo de redemocratização, ampliou-se o espaço para a atuação da sociedade civil. Entre as décadas de 1980 e 1990, surgiram muitas ONGs e organizações comunitárias, várias delas financiadas por fundações internacionais, sindicatos e igrejas estrangeiras, preocupadas com os desafios sociais locais.⁴

No Brasil, esse movimento coincidiu com a mobilização popular que culminou na Constituição de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã”, que institucionalizou direitos sociais como saúde, Educação e assistência. A filantropia, nesse novo cenário, passou a atuar não apenas no enfrentamento direto da pobreza, mas também na defesa de soluções para problemas estruturais, como o combate ao racismo, a igualdade de gênero, os direitos dos povos indígenas, a preservação ambiental e a própria defesa da democracia. Casos similares ocorreram em outros países latino-americanos,

3. Fundada em 1983, a Pastoral da Criança é uma organização social dedicada à promoção da saúde, da nutrição e do desenvolvimento integral de crianças em situação de vulnerabilidade. Atua em comunidades por meio de voluntários, com foco na redução da mortalidade infantil e na promoção de práticas de cuidado e prevenção. É reconhecida internacionalmente por seu impacto e modelo de atuação comunitária. Site oficial: <https://www.pastoraldacrianca.org.br>.

4. Ver: BERGER, G. et al. *Hacia el fortalecimiento de la filantropía institucional en América Latina*. Lima: Universidad del Pacífico, 2019. A publicação analisa o crescimento do investimento social privado na região, destacando avanços, desafios e a necessidade de maior coordenação e transparência. Disponível em: <https://repositorio.ousj.org/handle/20.500.12032/161521>.

como na Colômbia, com o fortalecimento de redes comunitárias e de direitos humanos durante o conflito armado, e no Chile, com a sociedade civil desempenhando um papel central na transição democrática e no debate constitucional. Consolidou-se, assim, a visão de que a sociedade civil deve participar ativamente da formulação e do monitoramento das políticas públicas, por meio de conselhos participativos, audiências públicas ou organizações que atuam com populações vulneráveis.

Nas últimas décadas, ganhou destaque o conceito de investimento social privado – uma abordagem mais estratégica e institucionalizada da filantropia, adotada por empresas, institutos e fundações. O Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (Gife), do Brasil, define o investimento social privado como “o repasse voluntário de recursos privados de forma planejada, monitorada e sistemática para projetos sociais, ambientais e culturais de interesse público”.⁵

É fundamental destacar novamente que o investimento social privado não substitui o papel do Estado e deve estar sempre orientado pelo interesse público, evitando atender a objetivos particulares. Segundo o Gife, o investimento social privado mais efetivo é aquele que se articula com políticas públicas, ao mesmo tempo que fortalece a democracia e contribui para promover a equidade. Essa atuação, portanto, precisa ser transparente, ética e comprometida com o bem coletivo.

Considerando os novos paradigmas aqui apresentados, talvez seja o momento de repensar e aprimorar a forma como entendemos o papel do terceiro setor na Educação. Historicamente, temos buscado defini-lo com precisão, colocando as organizações da sociedade civil e a própria atividade filantrópica no centro do debate. Propomos, então, uma inversão dessa lógica: colocar no centro do debate não as organizações, mas o problema público que se deseja enfrentar, e, partindo dele, refletir sobre os papéis possíveis e pertinentes a serem desempenhados por atores do terceiro setor.

5. O investimento social privado. *Gife*, 26 jun. 2009. Disponível em: <https://gife.org.br/o-investimento-social-privado/>.

Essa abordagem dialoga com a visão de Lester Salamon sobre o terceiro setor como um espaço institucional resiliente, marcado por capacidade adaptativa e flexibilidade organizacional diante de desafios sociais emergentes.⁶ Assim, defendemos uma atuação organizacional tão flexível quanto possível, sempre respeitando os limites éticos e os princípios democráticos, com o objetivo de maximizar sua efetividade no enfrentamento dessas demandas.

Em outras palavras, o novo paradigma parte da realidade que se deseja transformar, abrindo espaço para uma atuação mais criativa, colaborativa e focada nas mudanças esperadas. Não se trata, portanto, de predeterminar rigidamente o papel do terceiro setor, mas de definir com clareza as fronteiras daquilo que ele não deve fazer. Uma vez estabelecidos esses limites, abre-se um campo mais amplo e flexível de atuação, o que permite maior foco na obtenção de resultados concretos e relevantes.

De nosso ponto de vista, o papel das organizações da sociedade civil que têm como propósito a transformação da realidade social da Educação em âmbito nacional deve ser o de contribuir de maneira ampla e flexível para a Educação do país, sem, entretanto, substituir o poder público e, vale repetir, sempre respeitando os limites éticos e os princípios democráticos. Com essas fronteiras definidas, a ação dessas organizações tem de ser a necessária para promover avanços concretos.

Ao observarmos a filantropia em escala global, é possível identificar, didaticamente, três contextos distintos – e, por consequência, três modelos de atuação do investimento social privado na Educação. Cada modelo corresponde a uma configuração específica dos sistemas educacionais, o que determina diferentes estratégias para o terceiro setor.

6. Para saber mais sobre a visão de Lester Salamon, ver: YOUNG, D. R. Nonprofits as a resilient sector: implications for public policy. *Nonprofit Policy Forum*, v. 14, n. 3, p. 237-253, 2023.

MODELO 1 – SISTEMAS EDUCACIONAIS CONSOLIDADOS COM LACUNAS ESPECÍFICAS

O primeiro modelo está representado pelo diagrama 1.

DIAGRAMA 1 – SISTEMA CONSOLIDADO

Fonte: elaboração dos autores.



Esse modelo⁷ se aplica a contextos nos quais o sistema educacional é robusto, funcional e amplamente acessível, mas apresenta desafios pontuais. Um exemplo clássico é o dos Estados Unidos, berço da filantropia moderna,⁸ onde o sistema educacional é consolidado, porém marcado por desigualdades persistentes, como a sub-representação de mulheres em áreas STEM (sigla em inglês para ciência, tecnologia, engenharia e matemática). A filantropia, nesses casos, pode atuar de maneira complementar, buscando corrigir assimetrias ou fomentar inovações em pontos específicos.⁹

Outro exemplo é o sistema educacional da Austrália, altamente qualificado e reconhecido no mundo todo por seu ensino básico

7. Nesse e em outros modelos, “lacuna” representa áreas específicas nas quais o sistema educacional não chega ou seu funcionamento não tem a qualidade desejada.

8. Ver: ZUNZ, O. *Philanthropy in America: a history*. New Jersey: Princeton University Press, 2012. Trata-se de um estudo aprofundado sobre como a filantropia evoluiu ao longo do século 20 nos Estados Unidos, desde as fundações de magnatas como Rockefeller até o engajamento massivo de doadores comuns, com destaque para seu papel central na sociedade civil e seu estilo democrático.

9. Outro exemplo relevante ocorre na área de pesquisas científicas, conforme indicado por estudo realizado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). Apesar dos avanços alcançados nos últimos anos em escala global, a disparidade de gênero permanece elevada nas disciplinas científicas e é ainda mais acentuada em engenharia e em ciência da computação. Em 2018, mundialmente, as mulheres representavam apenas 28% dos graduados em engenharia e 40% dos graduados em ciência da computação. O estudo *UNESCO call to action: closing the gender gap in science*, publicado em 2024, está disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000388641>.

acessível, universidades de excelência e forte vínculo com pesquisa e inovação.¹⁰ No entanto, ainda existem lacunas importantes, como o desempenho educacional significativamente inferior dos estudantes indígenas em comparação aos não indígenas, um problema histórico que permanece apesar da solidez do sistema.

Nesses contextos, o papel do terceiro setor não precisa ser atuar no sistema como um todo, mas focar nichos estratégicos, oferecendo contribuições que melhorem a equidade, a qualidade e a inclusão. São intervenções que “afinam o sistema”, sem a necessidade de reformas estruturais profundas. A atuação em temas específicos representará um importante aporte para ajustes ou inovações no sistema.

MODELO 2 – SISTEMAS EDUCACIONAIS MUITO PRECÁRIOS OU PRATICAMENTE INEXISTENTES

O diagrama 2 representa um segundo modelo, que é o outro extremo do espectro: a atuação do terceiro setor ocorre em contextos nos quais os sistemas educacionais são muito precários ou praticamente inexistentes.

DIAGRAMA 2 – SISTEMA PRATICAMENTE INEXISTENTE



Fonte: elaboração dos autores.

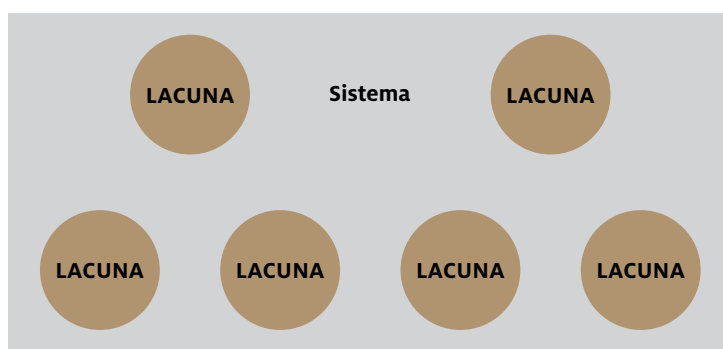
10. Em 2020, todos os governos da Austrália e representantes da Coalizão de Organizações Aborígenes e das Ilhas do Estreito de Torres uniram esforços para desenvolver o Acordo Nacional para Reduzir a Desigualdade, que se baseia em quatro reformas prioritárias e estabelece 19 metas em 17 áreas de resultados socioeconômicos, cinco delas diretamente relacionadas à Educação. Essas metas incluem: aumentar a proporção de crianças aborígenes e das ilhas do Estreito de Torres matriculadas em programas de Educação Infantil, melhorar o desenvolvimento infantil, elevar a taxa de conclusão do Ensino Médio, ampliar o acesso ao Ensino Superior e aumentar a participação de jovens em Educação ou emprego. Mais informações em: <https://www.aihw.gov.au/reports/australias-welfare/indigenous-education-and-skills>.

Na América Latina, o Haiti exemplifica essa realidade de maneira contundente. Décadas de desastres naturais, crises econômicas e instabilidade política resultaram em um sistema educacional profundamente vulnerável. Dados da Unesco¹¹ indicam que mais da metade das crianças não frequenta aulas regularmente, e a infraestrutura educacional é escassa e precária. A filantropia e as organizações da sociedade civil desempenham papel crucial na construção de escolas, na capacitação de professores e no fornecimento de materiais didáticos. Nesse contexto, o investimento social privado atua diretamente na oferta e no acesso, e não na transformação estrutural do sistema educacional.

MODELO 3 – SISTEMAS EDUCACIONAIS AINDA COM QUESTÕES ESTRUTURAIS

O terceiro e último modelo de atuação da filantropia na Educação está relacionado a contextos nos quais o sistema educacional apresenta disfunções significativas, como ocorre no Brasil e em outros países da América Latina. Nele, o sistema está presente, mas sofre de múltiplas lacunas e deficiências estruturais, como representado no diagrama 3.

DIAGRAMA 3 – SISTEMA COM QUESTÕES ESTRUTURAIS



Fonte: elaboração dos autores.

11. O artigo “Dropping out of school: an unwelcomed trend in Haiti”, publicado pela Unesco em outubro de 2020, aborda os principais desafios enfrentados pelo sistema educacional haitiano, incluindo a baixa taxa de alfabetização, a escassez de recursos e a falta de infraestrutura. Destaca também os esforços para melhorar a qualidade da Educação, como a implementação de reformas curriculares e a capacitação de professores. Disponível em: <https://www.iiep.unesco.org/en/articles/dropping-out-school-unwelcomed-trend-haiti>.

Nesse cenário, as lacunas são numerosas e sistêmicas, e não pontuais, como no primeiro modelo. Essa realidade complexa e fragmentada demanda do terceiro setor uma atuação ampla, diversificada e integrada, capaz de lidar com os muitos desafios para promover mudanças efetivas. Quanto maior a capacidade de articular políticas públicas, fortalecer a participação da sociedade e direcionar, de maneira estratégica, o investimento social privado, maior será a probabilidade de sucesso.

Em países como Brasil, Argentina, México e Colômbia, a aplicação dos modelos mais tradicionais de filantropia, com base nos outros dois contextos, pode ser insuficiente ou até contraproducente, pois eles não contemplam a complexidade e a escala dos problemas a enfrentar. Portanto, é preciso desenvolver abordagens que articulem diferentes atores sociais e promovam intervenções estruturais alinhadas com as especificidades regionais.

Defendemos a necessidade de revisar o paradigma tradicional de atuação do terceiro setor e avançar para uma abordagem mais flexível, centrada não nas organizações em si, mas na transformação da realidade social que se deseja alcançar, como mencionamos. Isso exige, antes de tudo, reconhecer com clareza os limites éticos e institucionais da filantropia – como não substituir o papel do Estado – para que, dentro desses marcos, sua atuação seja tão ampla e estratégica quanto necessária, especialmente em contextos em que os sistemas educacionais existem, mas operam de maneira disfuncional. Daí se depreende nosso **Paradigma 1 – Flexibilização do papel do terceiro setor, que deve ser mais abrangente e adaptado à realidade dos países latino-americanos.**

Todos os demais paradigmas – que apresentaremos nos próximos capítulos – dependem desse primeiro. Assim, seguimos para o segundo deles, ainda mais desafiador e mais complexo: dar ao investimento social privado o objetivo da transformação social.

Trabalhar para transformar

PARADIGMA 2 – TRANSFORMAÇÃO SOCIAL COMO OBJETIVO POR MEIO DE MUDANÇAS SISTÊMICAS

Entre o que chamamos de novos paradigmas do investimento social privado, um dos mais complexos é a necessidade de repensar a atuação do terceiro setor partindo de um objetivo mais amplo: contribuir para a transformação social da Educação por meio de mudanças sistêmicas.

Para começar, vale registrar que utilizamos “transformação social” como contraponto a “impacto social”. A diferença, para os fins desta reflexão, está no fato de que o impacto social refere-se a qualquer benefício ou retorno positivo gerado para a sociedade ou para beneficiários específicos em decorrência de determinadas iniciativas. Já a transformação social tal como a definimos pressupõe uma mudança significativa e sustentável em resultados finalísticos, como trajetórias educacionais ou aprendizagem dos estudantes. Essas transformações devem ocorrer em larga escala e se manter ao longo do tempo, por serem fruto de mudanças sistêmicas no sistema educacional, político ou outros relevantes.

Entendemos por mudanças sistêmicas aquelas que alteram de maneira profunda e duradoura os elementos estruturais de um sistema – políticas públicas, práticas institucionais, normas sociais, relações de poder e modelos mentais, entre outros – com o objetivo de melhorar sua capacidade de entregar resultados. Diferentemente das intervenções pontuais, que tendem a gerar impactos limitados ou temporários, as mudanças sistêmicas buscam reconfigurar as dinâmicas centrais de funcionamento de um sistema, promovendo soluções sustentáveis e de grande escala.

A entrega de computadores portáteis ou dispositivos digitais aos alunos, por exemplo, gera impacto social ao oferecer valor

direto e acesso tecnológico à comunidade escolar. No entanto, a transformação social ocorre quando se implementam políticas públicas estruturantes e abrangentes, como é o caso do Plan Ceibal,¹ no Uruguai. Essa política vai muito além da simples distribuição de dispositivos: ela integra conectividade, formação docente contínua, conteúdos digitais e suporte institucional. Uma iniciativa desse tipo, implementada em todos os territórios de um país, tem potencial para promover mudanças sistêmicas na qualidade e equidade do sistema, especialmente no desenvolvimento de competências digitais e na inclusão educacional. Por outro lado, a simples multiplicação de ações pontuais com impacto social positivo, embora valiosa, não é suficiente – e, em geral, não é o caminho mais eficaz – para promover uma transformação social ampla e sustentável.

Em diversos países, o terceiro setor voltado à Educação mostra-se bastante dinâmico e pujante, e a maioria das organizações tende a seguir trajetórias semelhantes ao definir seus focos de atuação. Em geral, esse processo começa com a avaliação das competências internas e a identificação dos temas prioritários. Considerando suas limitações e os recursos disponíveis, essas organizações buscam compreender de que forma podem contribuir efetivamente, assumindo o papel fundamental de apoiar pessoas, grupos e desafios específicos no campo educacional.

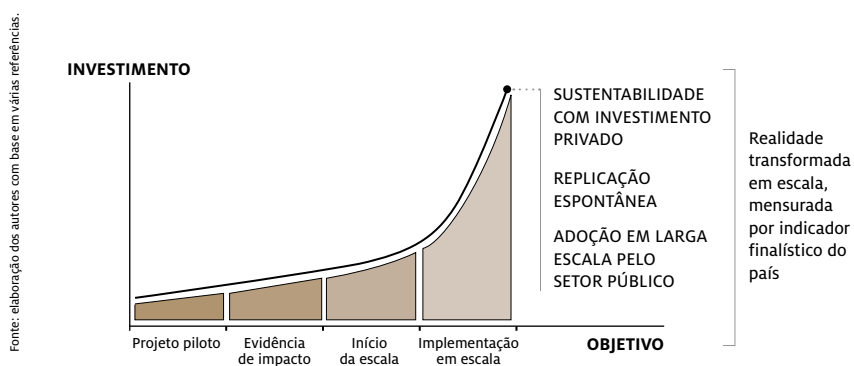
Definida a estratégia, os esforços passam a se concentrar em garantir que suas iniciativas gerem, de fato, impacto positivo. Com base em teorias da mudança ou em hipóteses estruturadas, acredita-se que esse modo de atuação tem potencial para transformar significativamente a realidade da Educação – objetivo comum a todos os envolvidos.

No entanto, diante da complexidade e da dimensão dos sistemas educacionais na América Latina, torna-se evidente que uma transformação sistêmica mais ampla será possível se um conjunto

1. O Plan Ceibal, política pública criada no Uruguai em 2007, promove a inclusão digital por meio da entrega de dispositivos a todos os estudantes e professores da rede pública, aliada a conectividade, formação docente e recursos pedagógicos digitais. Mais informações em: https://documentos.ceibal.edu.uy/portal/2023/02/plan-estrategico-Ceibal-digital_ingles.pdf.

mínimo de mudanças ocorrer em escala. Foi nesse contexto que parte da filantropia passou a direcionar seus esforços para promover transformações mais profundas e abrangentes. Esse movimento deu origem a uma linha de pensamento representada pelo gráfico 1, desenvolvido com base em diferentes modelos compartilhados em cursos, seminários e outros fóruns especializados.

GRÁFICO 1



O processo funciona da seguinte forma: com base na estratégia definida, a organização desenvolve um projeto – geralmente inovador – para enfrentar um problema ou abordar um tema educacional específico. Esse projeto é implementado, com ou sem a participação do setor público, como um modelo piloto. Em seguida, realiza-se uma avaliação de impacto para demonstrar os resultados positivos da iniciativa. A partir daí, a organização procura replicar o projeto e encontrar caminhos para sua escalabilidade, uma vez que o desejo final é transformar a realidade educacional do país.

Nesse percurso, há três caminhos principais para alcançar escala. O primeiro envolve a sustentabilidade garantida por investimento privado, por meio da busca de parceiros, criação de fundos, cobrança por serviços ou outras estratégias de autofinanciamento.

O segundo aposta no êxito do projeto como motor para sua replicação espontânea. O terceiro prevê a adoção da iniciativa pelo setor público, por meio do reconhecimento, por parte de tomadores de decisão (governadores, prefeitos, secretários de Educação etc.), de seu potencial, levando a sua implementação em larga escala.

Embora esse processo pareça lógico, são raros, senão inexistentes, os casos de países latino-americanos que conseguiram promover melhorias educacionais amplas e consistentes seguindo esse modelo. O mais comum é encontrar centenas de iniciativas que, apesar de bem-intencionadas, não avançaram – no sentido de promover resultados em escala e sustentáveis ao longo do tempo – por terem deparado com obstáculos intransponíveis no caminho. Algumas foram de curta duração, outras tiveram maior longevidade, todas impactaram positivamente certos grupos, mas, em geral, não chegaram ao propósito final de transformar a realidade em escala, porque foram descontinuadas antes disso, porque se mantiveram em escala menor do que a necessária ou porque atuaram em dimensões insuficientes. É difícil apontar com precisão as razões desse fenômeno, sobretudo considerando que, à primeira vista, o processo parece coerente e promissor.

O caminho com mais chances de fazer sentido para uma transformação sistêmica é a escolha de adoção pelo governo. É do Estado, afinal, a responsabilidade pelo sistema de ensino público, como já destacado em várias partes desta publicação. É também por meio do Estado, mediante a atuação de diferentes governos e a adoção continuada de políticas públicas, que se garante a sustentação política e técnica de um projeto com a devida obtenção de escala e permanência no tempo.

Ao analisarmos nossos (e outros) insucessos em alcançar os resultados de transformação desejados, encontramos algumas recorrências:

- **Condições de laboratório.** Muitas vezes, os pilotos são conduzidos em condições diferentes da realidade imposta a uma implementação em toda a rede de ensino. Isso pode prejudicar a avaliação do impacto real da iniciativa e a posterior tentativa de escala.

- **Protagonismo privado.** É raro encontrar gestores públicos dispostos a adotar amplamente um projeto cujo protagonismo seja de uma empresa ou uma organização do terceiro setor. A falta de apropriação pelo ente público enfraquece o potencial de institucionalização.
- **Dispersão de compromisso político.** Diferentemente de decisões políticas com implementação imediata (como ajustes fiscais), a transformação sistêmica na Educação exige tempo, consistência e continuidade. Manter o compromisso político ao longo dos anos é um desafio considerável, em especial diante da concorrência de outras pautas – muitas vezes promovidas pelo próprio terceiro setor. Esse ponto será aprofundado no Paradigma 6.
- **Dispersão do compromisso das organizações do terceiro setor.** Dentro das próprias organizações, as prioridades também mudam. Quantos projetos são descontinuados devido a mudanças de liderança, novas diretrizes do conselho ou revisões orçamentárias? Muitas iniciativas que começam com grande foco acabam sendo abandonadas.
- **Troca de governo.** Mudanças na administração pública costumam levar à descontinuidade de iniciativas, mesmo as bem-sucedidas. Embora esse fenômeno seja comum, não cabe atribuir toda a responsabilidade ao Estado: muitas vezes, as ações do terceiro setor não estão suficientemente alinhadas à lógica das políticas públicas ou apresentam resultados pontuais, dificultando sua continuidade.

Além desses fatores, há diversas outras razões conhecidas por quem atua no campo e que explicam por que tantas iniciativas não conseguem completar o ciclo de transformação educacional. Se o caminho tradicional não tem nos levado ao resultado almejado, precisamos nos perguntar: existe outra maneira de impulsionar a transformação social na Educação, dentro dos temas em que atuamos? Acreditamos que sim – embora o percurso seja mais desafiador.

A abordagem aqui apresentada implica a adoção de um novo paradigma, com uma variação sutil, porém significativa, na forma como o investimento social privado é pensado desde o início.

Antes mencionamos que muitas organizações iniciam seu processo avaliando suas competências internas e definindo os temas em que desejam atuar. Nossa proposta é começar olhando para fora e para o longo prazo, considerando os contextos mais amplos e os desafios sistêmicos que precisam ser enfrentados, como mostram os diagramas a seguir.

DIAGRAMA 1

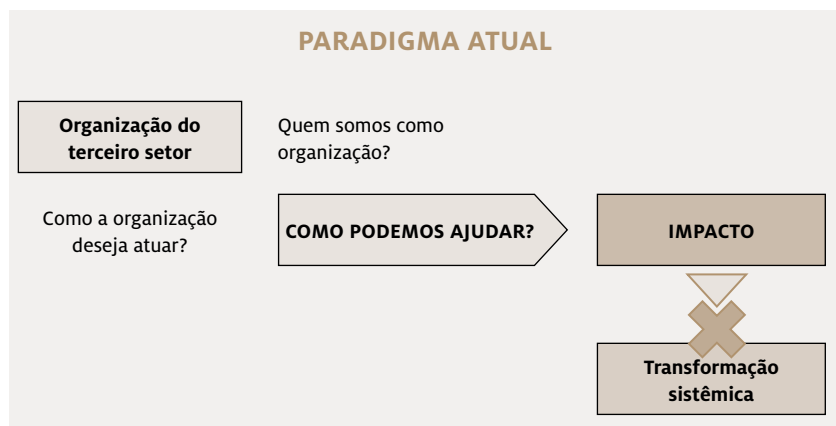
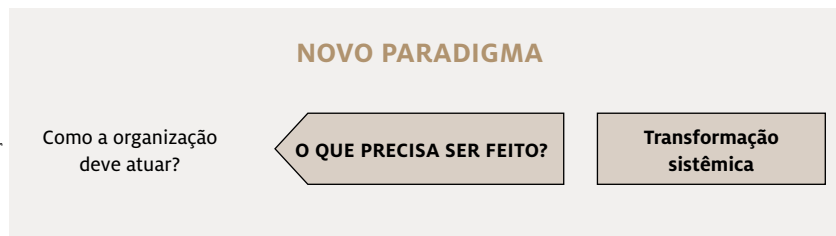


DIAGRAMA 2



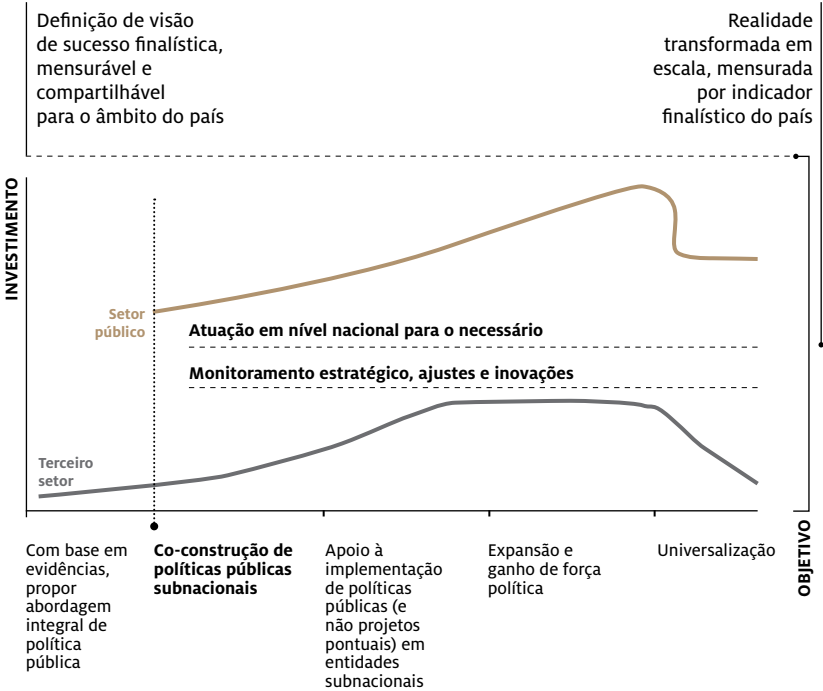
Fonte: elaboração dos autores.

O diagrama 1 representa o paradigma atual. Começamos por nos definir como organização, observando nossa *expertise* e em qual campo desejamos atuar. Em seguida, perguntamos como podemos contribuir, ou seja, de que forma a organização pode ajudar na solução de determinado(s) problema(s) ou responder a diagnósticos, com o objetivo de gerar impacto. No entanto, como vimos, esse caminho raramente leva a uma transformação sistêmica, pelos diversos motivos já discutidos.

O novo paradigma, ilustrado no diagrama 2, propõe uma inversão de lógica e de prática: o ponto de partida não é a organização, e sim a transformação social necessária ou desejada. Com base nessa visão de futuro, definem-se o campo de atuação e as ações necessárias para torná-la possível. Só então se determina como a organização pode contribuir, considerando que, isoladamente, ela não terá todos os recursos, competências ou conhecimentos necessários para cumprir seu objetivo.

Esse novo percurso, portanto, exige uma mudança também na forma como enxergamos o avanço da estratégia no longo prazo: o gráfico 1 (p. 121) se transforma em um caminho mais complexo, menos linear, porém com muito mais potencial de atingir o objetivo definido, como se vê no gráfico 2.

GRÁFICO 2



Fonte: elaboração dos autores.

O que o paradigma propõe no gráfico 2, de maneira bastante distinta, é a necessidade de definir logo no início uma visão de sucesso finalística, mensurável e compartilhável no âmbito do país. Esse é o novo começo. Por exemplo, se estabelecemos como objetivo que 50% dos jovens brasileiros ingressem no Ensino Superior, devemos confrontar essa ambição com os dados atuais: segundo o Censo da Educação Superior, divulgado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) com dados referentes ao ano de 2024, apenas 33% dos concluintes do Ensino Médio em 2023 ingressaram no Ensino Superior em 2024.²

Diante dessa realidade, um objetivo de uma transformação sistêmica seria sair desses 33% para 50% dos jovens ingressando no Ensino Superior. Em outras palavras, é possível mensurar algo finalístico, ou seja, uma mudança que por si só seja “o final da história” – algo compartilhável, que todos entendam e saibam dizer, no futuro, se foi atingido ou não o objetivo pretendido. E, igualmente importante: se houve sucesso no nível do país, e não apenas local.

Uma vez definida a visão de sucesso finalística, mensurável e compartilhável para o âmbito do país – por exemplo, alcançar 50% de ingresso de jovens no Ensino Superior –, o terceiro setor pode, com base em evidências, colaborar na formulação de uma política pública. Isso significa ir além da busca por soluções inovadoras e garantir, sobretudo, a implementação qualificada daquilo que já se sabe que funciona. Ou seja, antes de propor algo novo, é essencial assegurar que o básico seja bem-feito.

Afinal, nenhuma inovação em formação de professores, por exemplo, surtirá efeito se houver alto índice de absenteísmo

2. Outros dados relevantes do Censo mostram a enorme desigualdade de origem. Quando se observam os concluintes do Ensino Médio de escolas federais, essa proporção sobe para 58% (comportamento similar ao dos concluintes das escolas privadas, com 59%). Os alunos oriundos de escolas estaduais ficaram abaixo da média: apenas 21% ingressaram no Ensino Superior logo após concluírem o Ensino Médio. Os estudantes que concluíram o Ensino Médio articulado com a Educação Profissional (integrado ou concomitante) também tiveram mais facilidade para ingressar no Ensino Superior no ano seguinte. Desse grupo, 44% entraram em um curso de graduação logo após a formatura, outro número acima da média. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/censo-da-educacao-superior/inep-divulga-resultado-do-censo-superior-2024>.

docente nas redes. Da mesma forma, um material didático moderno e bem desenhado pouco contribuirá se só for entregue às escolas quase no fim do ano letivo. Quem acredita que a transformação da Educação depende apenas de inovações únicas e milagrosas deveria considerar as evidências apresentadas no livro *Pontos fora da curva*, de Olavo Nogueira Filho.³ O autor, ao analisar reformas educacionais bem-sucedidas, mostra que não é necessário reinventar a roda, mas compreender o contexto histórico e as condições específicas de cada sistema para realizar mudanças consistentes e duradouras.

Assim, com a visão de sucesso claramente estabelecida, o terceiro setor pode atuar de maneira estratégica: em vez de iniciar projetos isolados para depois buscar sua adoção pelo poder público, a lógica se inverte. O ponto de partida passa a ser a coconstrução de políticas públicas, em geral em âmbito subnacional, viáveis técnica e politicamente, com base em dados e em colaboração com governos.

Essas políticas, no entanto, não podem ser quaisquer políticas. Devem seguir critérios que as caracterizem como políticas públicas integrais, tema que já foi abordado no capítulo 6 e que será aprofundado no Paradigma 4. Além disso, o fato de serem subnacionais – ou seja, implementadas por estados, províncias, departamentos, municípios – não é um detalhe menor: como veremos no Paradigma 7, políticas pensadas e testadas no âmbito de uma realidade local têm maior chance de êxito do que aquelas desenhadas de cima para baixo, com, inevitavelmente, menos diálogo com os territórios.

Cabe aqui um parêntese importante sobre a ideia de coconstrução. Esse conceito reforça uma premissa essencial: o terceiro setor não deve assumir o papel de formulador de políticas públicas. Essa responsabilidade é do Estado, ainda que organizações da sociedade civil possuam alta especialização técnica. Retomando o Paradigma 1 apresentado neste livro, é fundamental que o terceiro setor atue

3. NOGUEIRA FILHO, O. *Pontos fora da curva*: por que algumas reformas educacionais no Brasil são mais efetivas do que outras e o que isso significa para o futuro da educação básica. São Paulo: Editora FGV, 2021.

com flexibilidade e assuma o papel de apoiador do setor público, oferecendo conhecimento, evidências, subsídios técnicos, canais de diálogo para enriquecer a reflexão e estruturas de governança. Influenciar positivamente políticas públicas envolve essa troca de saberes e experiências, mas não pela tentativa de substituir o Estado em sua missão de formular e implementar políticas.

Voltando ao gráfico 2: uma vez feita a co-construção de uma política pública integral que, com base em evidências, tem potencial de gerar a transformação sistêmica almejada (garantir 50% dos jovens no Ensino Superior, 95% de crianças alfabetizadas na idade certa ou 70% das escolas em tempo integral), cabe ao terceiro setor colaborar em sua implementação nos territórios subnacionais que decidirem avançar nessa direção. Esse trabalho precisa estar focado em garantir propósito e continuidade. Naturalmente, ajustes e inovações serão necessários, e, à medida que os resultados aparecerem, outras redes também poderão aderir ao modelo, com ou sem a presença direta do terceiro setor.

O esforço do terceiro setor será grande e crescente até o momento em que o número de territórios apoiados se estabilize – com novos sendo incorporados e outros mais maduros finalizando o ciclo de suporte. Paralelamente, o investimento público total tende a aumentar, até atingir um patamar mais alto que o inicial, embora inferior ao pico de esforço. Isso se explica pelo fato de que boas políticas públicas, quando bem implementadas, vão se tornando mais eficientes com o tempo e acabam corrigindo outras ineficiências do sistema.

É importante destacar que, nos países da América Latina, embora o investimento educacional como percentual do Produto Interno Bruto (PIB) possa parecer adequado, o valor absoluto por aluno é com frequência considerado insuficiente. Sem entrar na complexidade desse debate, é razoável afirmar que políticas públicas integrais exigirão novos investimentos. No entanto, esses custos adicionais tendem a ser compensados pela racionalização de programas paralelos e ações dispersas, o que pode manter o orçamento global da Educação relativamente estável.

Um exemplo claro dessa lógica pode ser observado na implementação das escolas de Ensino Médio em tempo integral no Brasil.

A princípio, os custos por aluno aumentam – um professor que antes atendia duas turmas em dois turnos agora dedica 40 horas semanais a uma única turma. Porém, ao longo do tempo, essas escolas apresentam menor absenteísmo docente, reduzindo a necessidade de professores substitutos e, consequentemente, gerando ganhos de eficiência.

Ainda que o custo de operação das escolas integrais continue superior ao das de tempo parcial, essa diferença tende a ser parcialmente compensada por outros fatores. O modelo integral, por exemplo, incorpora formações continuadas de professores e programas de recomposição de aprendizagem, que antes eram oferecidos separadamente pelas secretarias de Educação. Ao integrar esses componentes ao cotidiano escolar, elimina-se a duplicidade de gastos e melhora-se a eficácia da política.

Vale lembrar a importância de revisões, adaptações e melhorias constantes ao longo do percurso. O envolvimento do governo nacional desde o início ou em momento oportuno é essencial: ao reconhecer políticas que já foram ajustadas e apresentam resultados positivos, o governo central pode sistematizá-las em diretrizes nacionais, prover recursos e coordenação, incentivar a adoção em larga escala e acelerar o alcance dos resultados desejados em todo o país.

Esse caminho é complexo e exige esforço coordenado, mas, até o momento, é o único que demonstra ter potencial real para que o terceiro setor contribua efetivamente para transformações sistêmicas na Educação. Mesmo sem sua participação, esse modelo parece ser a via mais promissora para que os sistemas educacionais nacionais avancem de maneira estruturada.

Um exemplo concreto dessa abordagem é a trajetória das políticas públicas voltadas à alfabetização no Brasil, que evidencia a diferença entre ações pontuais e esforços estruturantes com potencial de transformar o sistema educacional. Políticas recentes ligadas ao tema da alfabetização e coconstruídas pelo setor público e terceiro setor destacam-se por seu caráter abrangente e integrado, combinando múltiplos elementos simultaneamente: formação continuada de professores em larga escala, avaliações nacionais para monitorar a aprendizagem, distribuição padronizada de materiais

didáticos, mecanismos de acompanhamento e incentivos às redes de ensino, além de alterações legislativas que promovem maior cooperação entre União, estados e municípios. Com metas claras e mensuráveis, busca-se enfrentar o desafio da alfabetização de maneira coordenada em todo o território nacional.

Em 2023, o governo federal reforçou essa agenda com o lançamento do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), que visa garantir que todas as crianças estejam alfabetizadas ao final do 2º ano do Ensino Fundamental e que os alunos do 3º, 4º e 5º anos recuperem as aprendizagens perdidas em razão da pandemia de covid-19. Desenvolvido em regime de colaboração federativa, o CNCA mobiliza União, estados, Distrito Federal e municípios em um esforço articulado, promovendo apoio coordenado às redes de ensino e assegurando o direito à alfabetização desde os anos iniciais da Educação Básica.

Políticas públicas integrais, construídas em colaboração com o poder público e ancoradas em evidências, mostram-se o caminho mais promissor para alcançar transformações significativas. Experiências como o CNCA e todas as políticas subnacionais articuladas a ele demonstram que é possível combinar inovação com o básico bem-feito, integrar esforços em diferentes níveis de governo e manter o foco em resultados concretos, não apenas em processos. Outros exemplos começam a surgir: o Plano Nacional de Alfabetização da Argentina, apresentado em 2024 e firmado em acordo com as 23 províncias e a cidade autônoma de Buenos Aires, comprova como é viável construir políticas públicas integrais com metas claras e corresponsabilidade entre os entes federativos.

A reflexão apresentada ao longo deste capítulo propõe uma mudança fundamental na forma como o investimento social privado pensa e organiza sua atuação na Educação. O que está em jogo não é apenas ampliar o impacto pontual de iniciativas bem-intencionadas, mas contribuir para transformações sistêmicas que modifiquem, de maneira sustentável e em larga escala, os resultados da Educação pública no país.

Para isso, é necessário partir de outro ponto: não mais das capacidades, das restrições ou dos desejos das organizações, mas

da definição clara e mensurável de uma visão de sucesso para o país. Não se trata de um percurso simples ou rápido. Requer coordenação, paciência, consistência e coragem para abandonar abordagens superficiais em favor de estratégias mais estruturantes. Se o objetivo é, de fato, transformar a Educação – e, com ela, a sociedade –, é por esse caminho ainda pouco explorado que precisaremos avançar.

Abraçando a complexidade e as políticas públicas integrais

Para um objetivo tão ousado, será imprescindível entender de maneira diferente a complexidade a ser enfrentada, bem como revisar a necessidade de previsibilidade e controle que caracterizam a atuação do terceiro setor. Também será preciso pensar em apoiar políticas públicas mais completas e robustas, e é disso que tratam os próximos paradigmas.

PARADIGMA 3 – ACEITAÇÃO DA COMPLEXIDADE E DA REDUÇÃO DE PREVISIBILIDADE E DO CONTROLE

Esse paradigma é, sem dúvida, o mais simples de explicar, mas talvez seja o mais difícil de aceitar e internalizar em nossas estratégias de atuação. Ocorre que a transformação social como objetivo, por meio de mudanças sistêmicas, leva a uma necessidade: abraçar a complexidade e aceitar a redução da previsibilidade e do controle ao atuar sobre a agenda em questão. As páginas iniciais deste livro já expuseram o desafio de desenvolver uma visão integrada partindo, precisamente, da dimensão de nosso sistema educacional e do objetivo de transformá-lo. Aqui voltamos ao tema.

A responsabilidade pela Educação Básica pública envolve três entes – o federal, o estadual (as 27 unidades da federação) e o municipal (os 5.570 municípios) –, todos dividindo responsabilidades entre Creche, Pré-Escola, Ensino Fundamental (anos iniciais e finais) e Ensino Médio, em um processo contínuo de valor adicionado a cada etapa, com impacto positivo ou negativo sobre a subsequente.

São cerca de 179 mil escolas, 2,4 milhões de professores, 47 milhões de estudantes¹ e uma infinidade de atores envolvidos, incluindo lideranças políticas, secretários e técnicos das secretarias estaduais e municipais de Educação, gestores escolares e famílias.

Outros países da América Latina apresentam sistemas tão complexos quanto o brasileiro. Na Argentina, por exemplo, há em torno de 60 mil escolas, 11,5 milhões de alunos e um corpo docente de 806 mil profissionais,² em um sistema educacional cujas responsabilidades se distribuem entre o nível nacional e as 23 províncias e a cidade autônoma de Buenos Aires, abrangendo três níveis de ensino: inicial, primário e secundário. A Colômbia tem um volume de matrículas próximo ao da Argentina (cerca de 10 milhões de estudantes) e 97 Entidades Territoriais Certificadas (ETCs), responsáveis pela gestão das redes educativas, que operam com grande autonomia.³

A magnitude desses sistemas nos leva a acreditar que mudanças consistentes só poderão ser realizadas com uma atuação estratégica. É certo que algumas organizações nascem com o propósito de dar a contribuição possível, que não desejam, ou não podem, dedicar o esforço necessário para desenhar e implementar estratégias mais complexas; querem concentrar-se em gerar impacto positivo, fazer sua parte. Nada há de errado nisso, mas é preciso reconhecer que tal modelo não resultará em uma contribuição fundamental para a transformação sistêmica da Educação e do país. No entanto, se for esse o desejo de uma organização da sociedade civil, será necessário abraçar o pensamento complexo e todo o esforço que isso requer, e, em parceria com outras instituições e apoiando o setor público, adotar uma estratégia potente para contribuir com essa transformação. Esses componentes – complexidade, colaboração e estratégia – reduzem significativamente a previsibilidade

1. Cf. Censo Escolar 2024, disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados>.

2. Cf. Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (Siteal), disponível em: <https://siteal.iiep.unesco.org/pais/argentina>.

3. Cf. Ministerio de Educación Nacional, Educación Preescolar, Básica y Media – Estadísticas Oficiales. Disponível em: https://www.datos.gov.co/Educacion-MEN_ESTADISTICAS_EN_EDUCACION_EN_PREESCOLAR-B-SICA/ji8i-4anb/about_data.

e a capacidade de controlar resultados, sobretudo em comparação com um projeto pontual e autoral.

PARADIGMA 4 – POLÍTICA PÚBLICA INTEGRAL PARA ALCANÇAR OBJETIVOS FINALÍSTICOS

No capítulo 6, as políticas integrais foram abordadas como ferramenta importante para avançar na melhoria da Educação; agora, o tema será aprofundado, sob a ótica do investimento social privado. O Paradigma 4 nos parece fundamental para apoiar o país a avançar de modo consistente nos resultados educacionais.

Vale lembrar o que é um objetivo finalístico: trata-se de um objetivo centrado no resultado desejado, garantindo que o foco esteja na realidade que se quer transformar. Há exemplos nos primeiros capítulos deste livro, como garantir que todos os jovens brasileiros concluam o Ensino Médio com um bom nível de aprendizado no tempo certo – esse é o objetivo finalístico central da Educação Básica proposto. Também são exemplos, quando se desenham políticas públicas integrais para as etapas, o percentual de crianças alfabetizadas na idade adequada e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) dos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental e do Ensino Médio.

O foco desse paradigma deriva do reconhecimento de que não tem sido suficiente atuar apenas em parte das variáveis – e não em todas as necessárias – para mudar um objetivo finalístico. Não temos conseguido garantir que as iniciativas de melhoria implementadas pelo poder público, com ou sem o apoio do terceiro setor, transformem de fato a realidade da Educação naquilo a que se propõem e na velocidade necessária, sem se perder em vitórias intermediárias que não chegam de maneira sustentada à sala de aula, em termos de qualidade de aprendizagem e/ou avanços na trajetória do aluno.

O conceito de política pública integral concebida para alcançar objetivos finalísticos refere-se a um conjunto suficiente de iniciativas e mudanças implementadas pelo setor público no sistema educacional capazes de melhorar significativamente os resultados de aprendizagem e trajetória dos estudantes ou resolver problemas estruturais em agendas transversais (como tecnologia, fortalecimento da profissão docente ou financiamento). Com isso, nos dois

casos – melhorar resultados de aprendizagem e trajetória ou resolver problemas estruturais em agendas transversais – olhamos para os resultados finais alcançados, não apenas para processos ou etapas intermediárias. A mudança de paradigma é sempre pensar em apoiar a implementação de políticas públicas integrais e não de iniciativas esparsas que, segundo o histórico, tendem a ser descontinuadas.

O quadro 1 evidencia essa mudança de paradigma, mostrando, por meio de um exemplo, a diferença entre o que seria considerada uma política pública integral e outros casos de intervenções pontuais.

QUADRO 1

EXEMPLO DE OBJETIVO FINALÍSTICO E SEUS COMPONENTES PRINCIPAIS	EXEMPLOS DE INTERVENÇÕES			
Alfabetização de crianças na idade adequada	Doação de bibliotecas	Política pública para garantir biblioteca na escola	Política pública com todas as mudanças necessárias para melhorar a alfabetização (pedagógicas ou não)	Força política, além do território, para a implementação e continuidade da política
1. Política pensada para ser escalável e não para situações fora da realidade.	Não	Sim	Sim	Sim
2. Transformação do sistema e não impacto pontual e temporário.	Não	Sim	Sim	Sim
3. Foco nos resultados finais e não apenas em resultados intermediários.	Não	Não	Sim	Sim
4. Iniciativas que mudem tudo o que for preciso para alcançar esses resultados.	Não	Não	Sim	Sim
5. Política pública abrangente e não apenas uma intervenção técnica.	Não	Não	Sim	Sim
6. Visão de longo prazo e, portanto, com força política para não ser descontinuada.	Não	Não	Insuficiente	Sim

O insucesso em alfabetizar as crianças na idade adequada é uma das causas de todos os problemas educacionais e, talvez, do desenvolvimento econômico de um país. Essa constatação é corroborada pelo conceito de pobreza de aprendizagem do Banco Mundial, já explorado no capítulo 10: uma criança incapaz de ler e compreender um texto simples aos 10 anos de idade tem um déficit de aprendizagem que a impede de prosperar na escola e, mais tarde, no mercado de trabalho, prejudicando o crescimento sustentável e a redução da pobreza em seu país.⁴ Assim, o percentual de crianças alfabetizadas na idade adequada pode ser considerado um objetivo finalístico e, portanto, merecedor de uma política pública integral para endereçá-lo. Como o terceiro setor atua nesse caso?

Definido esse grande objetivo, as organizações se perguntam o que podem fazer para ajudar e passam a imaginar possibilidades. Algumas são mais específicas e restritas, ainda que tenham enorme valor. Começemos pela mais simples: se as crianças não estão sendo alfabetizadas, se a alfabetização depende de livros e se algumas escolas não têm acervo suficiente, por que não realizar a doação de bibliotecas? É um bom projeto e realmente poderá ajudar. No entanto, quando pensamos no objetivo finalístico de aumentar o percentual de crianças alfabetizadas na idade adequada no país, certamente essa ação será insuficiente. Como saber, então, se estamos atuando com base em uma ou mais iniciativas pontuais ou usando o conceito de política pública integral?

4. Segundo o Banco Mundial, o indicador “pobreza de aprendizagem” foca a leitura por três razões: a proficiência em leitura é uma medida de aprendizagem facilmente compreendida; é a porta de entrada para o aprendizado em outras áreas; e pode servir de medida aproximada para a aprendizagem fundamental em outras disciplinas. Sem aprendizagem fundamental e sem progresso ao longo da Educação Básica, os estudantes não adquirem o capital humano necessário para impulsionar sua vida profissional e econômica quando saem da escola, nem as habilidades que os ajudarão a se tornar cidadãos engajados e a gerar famílias saudáveis e prósperas. A crise de aprendizagem contribui de maneira significativa para os déficits de capital humano, prejudica o crescimento sustentável e impede a redução da pobreza. Essa metodologia do Banco Mundial está disponível em: <https://www.worldbank.org/en/topic/education/brief/what-is-learning-poverty>.

O quadro 1 apresenta alguns critérios, não exaustivos, que podem ajudar. O primeiro é se a intervenção realizada foi pensada para ser escalável e não para uma realidade local. A não ser que o terceiro setor possa doar bibliotecas para todas as escolas de Ensino Fundamental do país de maneira sustentada ao longo do tempo, a primeira condição já não estará contemplada. Um avanço na intervenção será, então, apoiar o poder público a desenhar e implementar uma política baseada em custos e viabilidade técnica reais para que todas as escolas tenham bibliotecas. Essa intervenção satisfaz o primeiro e o segundo critérios, ou seja, atinge o objetivo de transformar o sistema e não apenas obter um impacto pontual e temporário.

No entanto, precisamos passar ao terceiro critério, que é ter foco nos resultados finais e não apenas em resultados intermediários. Considerando que os resultados finais são determinados pelo aumento de crianças alfabetizadas, e sabendo que a presença de acervo nas escolas não altera, isoladamente, os resultados de alfabetização de maneira relevante – já que estes dependem de muitas outras variáveis –, concluímos que esse aspecto não é contemplado. Em geral, é aí que decidimos, como setor, não atuar de acordo com o paradigma discutido aqui. É nesse momento que entendemos que devemos fazer nossa parte e, se nossa forma de contribuir é incentivar que as escolas tenham acervo, isso já está bom. A proposta é justamente avançar mais.

Se continuarmos focados em melhorar o percentual de crianças alfabetizadas no país, por que não construir, em parceria com o poder público, intervenções que, em conjunto, mudem o nível de alfabetização? Esse é o quarto critério, que nos leva ao quinto, pois logo perceberemos que algumas dessas iniciativas não necessariamente são intervenções pedagógicas e exigem transformações em leis, governança, incentivos e outros componentes que, inclusive, devem garantir a sustentabilidade da política ao longo do tempo.

Por fim, levando em consideração que as políticas públicas educacionais não têm efeito imediato e que competem com outras prioridades, por vezes no próprio campo da Educação, é necessário que nasçam com essa visão de longo prazo e adquiram força política suficiente para não serem descontinuadas, o que responderia ao

último critério. Dessa forma, nos baseamos no paradigma de que, se queremos uma transformação da realidade na Educação do país, é necessário pensar em políticas públicas integrais – e, se não formos até aí, nosso trabalho será sempre insuficiente.

Vale lembrar que nosso foco são, principalmente, as organizações do terceiro setor que possuem os recursos financeiros, a estrutura e, mais importante, a vontade necessária para pensar de maneira sistêmica a fim de alcançar resultados transformadores em nível nacional. Como propusemos antes, esses paradigmas são voltados para essas instituições.

Há mais, contudo. A adoção de políticas integrais ajuda a evitar a gigantesca dispersão de projetos que atinge o setor público (falaremos mais sobre isso ao tratar do Paradigma 6). Não cabe aqui explorar em demasia esse aspecto, até porque não há dados que reforcem ou refutem os ganhos e as perdas dessa característica. Os novos paradigmas propostos pressupõem a hipótese de que, com mais foco em políticas integrais, é possível transformar a realidade em escala, com benefícios mensurados por indicadores finalísticos. No exemplo usado no quadro 1, fica evidente a diferença entre uma política integral e um projeto específico.

Planejar o longo prazo para buscar resultados ambiciosos

PARADIGMA 5 – OUSADIA DE OBJETIVOS, POR MEIO DO PLANEJAMENTO DE LONGO PRAZO

Se você chegou até aqui, já entendeu que almejamos uma transformação tão significativa na Educação na América Latina que não só garanta um futuro promissor para os estudantes, mas também impulse a prosperidade, o desenvolvimento e a igualdade nos países da região. Ambicionamos esse objetivo audacioso porque compreendemos que não há solução para a Educação sem uma visão de longo prazo. Embora apresente restrições, essa abordagem também nos oferece a oportunidade de pensar e planejar de maneira diferente do que faríamos se o horizonte fosse de curto prazo.

Ninguém duvida de que a melhoria sistêmica e definitiva da Educação não será alcançada no curto prazo e de que esse processo, mesmo que acelerado, exigirá anos ou até décadas. No entanto, é comum observarmos o investimento social privado na Educação desenvolvendo estratégias, objetivos e planos de ação com base em premissas e ferramentas criadas para o curto prazo, mais previsíveis.

Assumindo novamente que nos referimos às organizações que visam à transformação social por meio de mudanças sistêmicas na Educação, propomos adotar uma visão de longo prazo nos planejamentos. Então, o que realmente

diferencia o planejamento para o longo prazo daquele para o curto prazo?¹

No curto prazo, é possível ter um bom panorama sobre como as coisas são e serão: sabemos muito, há menos coisas que não sabemos e menos ainda que nem sabemos que não sabemos. Quando pensamos no longo prazo, a situação se inverte: há muito mais coisas que não sabemos – ou pior, que nem sabemos que não sabemos – do que aquelas que sabemos.

Por exemplo, na Argentina, a responsabilidade pela Educação Básica é sobretudo das províncias. Trata-se de um conhecimento válido para os próximos quatro anos, horizonte no qual dificilmente haverá mudanças, mas será assim para os próximos vinte? Nesse caso, a certeza já é menor. Outro exemplo: há dez anos, não era possível prever o avanço da inteligência artificial; portanto, nosso planejamento, se feito com uma visão de curto prazo na época, não contemplaria essa possibilidade.

O planejamento de curto prazo, apesar das incertezas existentes, caracteriza-se por metas nítidas, específicas e detalhadas, monitoramento constante, ajustes e um foco muito forte em garantir a execução planejada. No entanto, quando aplicamos esse *modus operandi* ao planejamento de longo prazo, por causa das incertezas e das oportunidades existentes, acabamos com resultados menos ousados do que poderiam ser, justamente por não considerar adequadamente as incertezas e as oportunidades.

A proposta aqui é assumir as incertezas, preocupando-se menos em detalhar ao máximo as tarefas e atingir as metas com precisão, e mais em criar uma estrutura capaz de manter o foco no objetivo ao longo do tempo, ajustar e inovar, capturando e produzindo oportunidades (ao final desse paradigma, abordaremos

1. Alguns conceitos e discussões do Paradigma 5 basearam-se na metodologia do Vanto Group, consultoria global que projeta e implementa iniciativas de larga escala para elevar o desempenho de empresas. Essa metodologia está descrita em *As três leis do desempenho: reescrevendo o futuro de seu negócio e de sua vida*, de Steve Zaffron e Dave Logan (Primavera Editorial, 2016), livro que apresenta uma abordagem conceitual e prática sobre como reescrever o futuro de pessoas e organizações aumentando o desempenho a níveis antes considerados inatingíveis.

com mais profundidade como temos observado ser possível criar essa estrutura).

No planejamento de curto prazo, inovações e oportunidades não mapeadas originalmente se somam ao planejamento, são consideradas um extra. Imaginemos uma empresa que planeja alcançar certa quantidade de vendas no ano; se, ao longo do ano, surgir uma solução tecnológica que duplique as vendas, todos ficarão felizes por superar o planejado.

No entanto, no planejamento de longo prazo, inovações e oportunidades devem fazer parte do planejamento. Ou seja, como há um tempo razoável – vários anos – entre o agora e o objetivo, é preciso buscar e desenvolver inovações e realizar mudanças que, se bem trabalhadas, farão com que a curva de crescimento para o alcance do objetivo – e, portanto, a curva planejada – seja não linear.

O mundo dos negócios ajuda a entender essa diferença. Um relatório da consultoria global Accenture intitulado *Sinais de Mudança*² revelou, por exemplo, que, para 82% das lideranças mundiais, a habilidade de aprender com o futuro será importante para o sucesso dos negócios nos próximos anos. Nesse sentido, quando pensamos em longo prazo, mais importante que prever é saber como reagir ao que está por vir – algo quase sempre imprevisível.

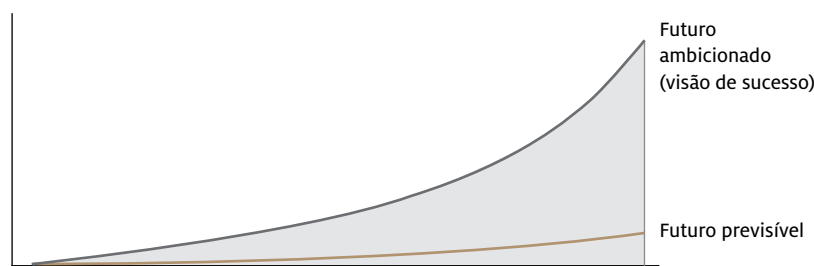
Aqui nos lembramos do **Paradigma 3 – Aceitação da complexidade e da redução de previsibilidade e do controle**. Quando planejamos com uma visão de longo prazo, a governabilidade é menor, mas essa é a única maneira de conseguirmos os resultados ousados de que a Educação precisa. O gráfico 1³ ilustra bem essa situação.

2. Estudo publicado em 2021. Disponível em: <https://www.accenture.com/content/dam/accenture/final/a-com-migration/pdf/pdf-161/accenture-sinais-de-mudanca-business-futuros-2021-sumario-executivo.pdf>.

3. O gráfico se baseia na metodologia da consultoria Vanto Group.

GRÁFICO 1

DO FUTURO PARA O PRESENTE, NÃO DO PRESENTE PARA O FUTURO



Fonte: elaboração dos autores.

Tomemos como exemplo fictício um planejamento voltado para melhorar o nível de alfabetização no México. Definiremos uma forma de atuação (seguindo todos os paradigmas propostos) e teremos uma boa estratégia para avançar nesse tema naquele país. Em seguida, faremos um planejamento passo a passo, definindo quantos estados desenvolverão a política integral de alfabetização e em que momento, e, com base em curvas históricas ou em hipóteses da literatura, chegaremos à projeção de que a porcentagem de crianças alfabetizadas no México poderá alcançar 60% em 2035 (valor ilustrativo). É isso que, no gráfico 1, aparece como futuro previsível – ou seja, com base no que sabemos hoje, é o que deve acontecer. Os resultados podem ser um pouco melhores ou um pouco piores, mas ficarão em torno dessa faixa. Por definição, esse planejamento está errado, pois é impossível que nada mude até 2035, que nada impacte de maneira relevante a estratégia desenhada.

Sendo assim, a proposta é olharmos do futuro para o presente, não do presente para o futuro – uma mescla entre a análise precisa e a científica do que já sabemos, com um compromisso mais ousado, fundamentado no que é certo, moral, porém possível.

Dessa forma, construímos o que chamamos, no gráfico 1, de “futuro ambicionado”.⁴ Podemos afirmar que nosso planejamento

4. O termo “ambicionado” busca sintetizar a combinação de desejo com algo de fato viável tecnicamente.

propõe que, em 2035, a porcentagem de crianças alfabetizadas no México seja de 85% (valor ilustrativo), pois concluímos que esse é o número mais próximo dos 100%, que seria o desejável, ao mesmo tempo que nos parece viável com base em nossas análises técnicas (menos preciso, menos previsível, pois não se baseia exclusivamente em cálculos matemáticos, mas muito mais engajador).

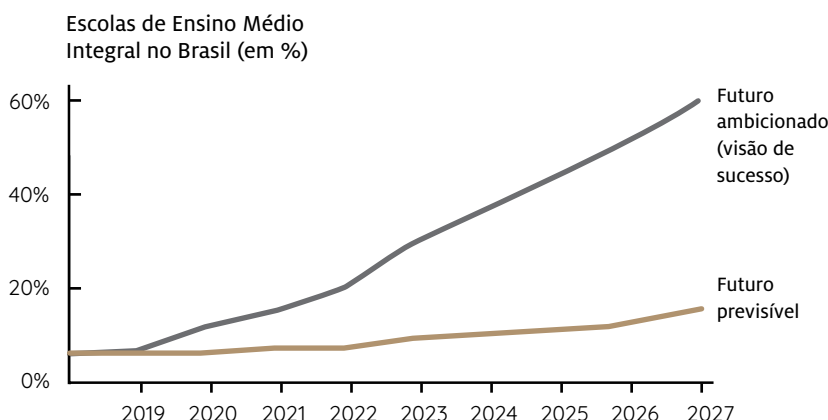
É importante deixar claro que esse paradigma não propõe a ausência de um planejamento orientado por inteligência de dados, com indicadores e metas anuais; ao contrário, isso é fundamental. No entanto, nesse modelo, partimos do princípio de que, se continuarmos fazendo apenas o que já fazemos até 2035, não alcançaremos o futuro ambicionado – ou seja, ajustes, inovações e a captura de oportunidades fazem parte do processo. A diferença entre a curva do futuro previsível, que vai do presente para o futuro, e a do futuro ambicionado, que vem do futuro para o presente, deve ser explicada por um conjunto de premissas estratégicas que serão perseguidas e acompanhadas ao longo do tempo.

Retomando o exemplo da alfabetização no México: se, ao longo do tempo, for desenhada uma política nacional de alfabetização que apoie os estados; se for desenvolvida uma nova solução tecnológica que potencialize o processo de alfabetização; e se, por meio de inteligência artificial, conseguirmos reduzir drasticamente os custos de avaliação, será mais fácil alcançar a curva ousada do futuro ambicionado. Portanto, marcos como esses devem fazer parte do planejamento, no formato de premissas estratégicas.

Nosso objetivo aqui não é sermos exaustivos sobre processos e ferramentas de planejamento, mas vale um destaque para o entendimento das premissas estratégicas. Elas não apenas servem para garantir, no planejamento, espaço para possíveis inovações ao longo dos anos, como já citado, mas também nos ajudam a mapear contextos que devem ser mantidos – como a relevância de uma agenda pelos governos – ou riscos que precisam ser mitigados – como o de que avanços sejam prejudicados por falta de recursos no terceiro setor e no setor público. De toda maneira, as premissas estratégicas sempre estarão ligadas de maneira objetiva à curva de planejamento, desenhada com base em uma visão de longo prazo e sustentada por um sólido arcabouço técnico e quantitativo.

Vejamos um exemplo concreto, do Instituto Natura, demonstrado no gráfico 2.

GRÁFICO 2
PLANEJAMENTO DO INSTITUTO NATURA
PARA O ENSINO MÉDIO INTEGRAL



Fonte: Instituto Natura.

Uma das iniciativas mais longevas do Instituto Natura é o apoio à implementação e expansão do Ensino Médio Integral (EMI) no Brasil. Essa expansão está ligada à meta 6 do Plano Nacional de Educação (PNE), que previa em 2014 a oferta mínima dessa modalidade em 50% das escolas públicas, atendendo pelo menos 25% dos jovens da Educação Básica em 2024.⁵

Em 2019, em uma revisão de planejamento estratégico do Instituto Natura, que levou em consideração (mesmo que sem

5. É importante ressaltar que o EMI vai além do que se conhece como escola em tempo integral. Essa política pública é uma proposta pedagógica inovadora que visa à formação integral do estudante por meio da ampliação da jornada escolar, mas que também abrange as dimensões socioemocionais e cognitivas. O jovem formado no EMI é mais bem preparado para a continuidade da trajetória acadêmica, para a formação profissional e para a vida em sociedade. A matriz curricular diferenciada, que inclui disciplinas eletivas, projeto de vida, práticas experimentais, entre outras, torna a escola mais alinhada aos interesses dos estudantes, fortalece seu pertencimento e, em consequência, amplia seu engajamento.

muita sistematização) os paradigmas mencionados neste livro, fizemos o planejamento da nossa atuação em relação ao EMI no Brasil. Em uma primeira análise, fazendo o exercício do presente para o futuro, com base em como essa temática vinha evoluindo no país (e também observando dados de outras nações ou outras políticas públicas), encontramos a curva ocre do gráfico. Saindo de um patamar de cerca de 6% de EMIs no Brasil, poderíamos chegar a pouco mais de 15% em 2027.

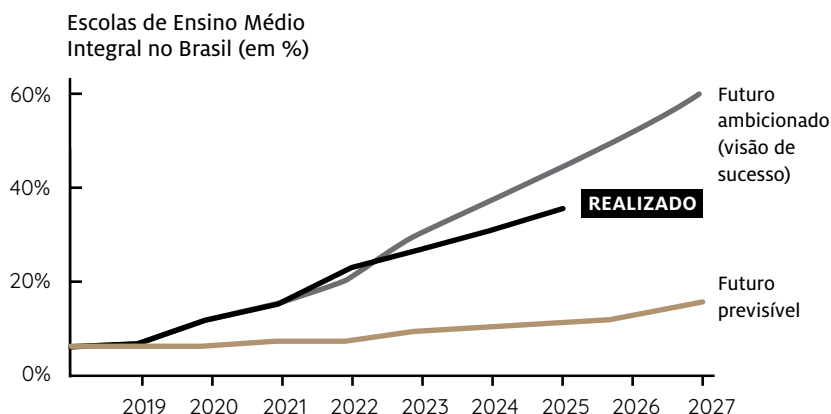
Obviamente, esse não era o número de que a Educação brasileira precisava para 2027. Por isso, nós nos propusemos a pensar de modo diferente e aplicar o paradigma que estamos discutindo. Abraçamos a ideia do longo prazo, incorporamos todas as questões mencionadas até aqui e elaboramos o planejamento do futuro para o presente. Realizamos um processo iterativo, alinhando o que acreditávamos que o país deveria (e precisaria, do ponto de vista moral e de desenvolvimento) alcançar em 2027 com uma visão ousada, porém factível.

Feita essa análise, desenvolvemos a curva cinza do gráfico, com base em um conjunto de premissas estratégicas que deveriam ser monitoradas ou influenciadas ao longo do caminho. Entre elas, podemos citar: EMIs vistas como escolas para todos e não de referência só para alguns; resultados inequívocos do impacto na aprendizagem; efeitos demonstrados em indicadores socioeconômicos para além da Educação; política nacional de estímulo que não desestruturasse premissas básicas do modelo; inovações na atuação do Instituto Natura e de aliados estratégicos que acelerassem a expansão.

Assim, determinamos que nosso objetivo seria apoiar essa política para que o Brasil pudesse alcançar 60% das escolas de Ensino Médio como escolas integrais em 2027. Esse se tornou nosso futuro ambicionado.

Sem entrar em detalhes sobre os desafios, obstáculos e soluções, a curva que representa o que aconteceu na realidade é a preta (gráfico 3).

GRÁFICO 3
PLANEJAMENTO DO INSTITUTO NATURA
PARA O ENSINO MÉDIO INTEGRAL – REALIZADO



Fonte: Instituto Natura.

As outras duas curvas se mantêm como no planejamento: a cinza para a curva do futuro ambicionado e a ocre para a curva do futuro previsível. Como se vê, o Brasil alcançou em 2025 o dobro do que achávamos que seria possível para 2027. Se tivéssemos focado apenas o futuro previsível, estaríamos comemorando o progresso, mas ele estaria bem abaixo do que poderia ser. Contudo, no momento, olhamos criticamente para o número alcançado em 2025, porque, nesse ponto, a curva do realizado está abaixo da curva do planejado (o futuro ambicionado). Isso nos inquieta e, por isso, trabalharemos de maneira mais intensa nos próximos anos para melhorar a curva. Se estivéssemos mirando a curva do futuro previsível, ao contrário, estaríamos celebrando o resultado.

Aqui vale um parêntese: se tratarmos a curva do futuro ambicionado como um planejamento de curto prazo, ou seja, se a definirmos como meta, com todas as implicações envolvidas, veremos executivos do terceiro setor criando curvas de futuro ambicionado muito parecidas com a do futuro previsível. No entanto, se abrirmos um espaço mais flexível, entendendo essa curva como um objetivo importante, numérico e mensurável, mas não como a meta exata pela qual esse time será avaliado, poderemos ter curvas de crescimento ousadas e resultados extraordinários.

Temos observado, no entanto, que é muito difícil, especialmente para quem está acostumado com o mundo corporativo, abrir espaço para algo mensurável que não seja tratado como meta: ou se exige que seja uma meta, ou se opta por um objetivo textual, sem possibilidade de mensuração. No primeiro caso, terminariamos com ambições pouco agressivas ou metas de indicadores não finalísticos; no segundo, sem uma capacidade real de monitoramento, ajuste e inovação. Em ambas as situações, os resultados ficariam muito aquém do possível e do necessário para o país.

Como mencionamos no início do texto sobre esse paradigma, ao assumirmos as incertezas e, com elas, as oportunidades, entendemos a importância de criar uma estrutura capaz de manter o foco no objetivo de longo prazo, ajustar e inovar, gerando ou capturando oportunidades. Uma estrutura possível que temos observado como um caminho promissor para a atuação do terceiro setor com o setor público é a criação do que chamamos de *delivery unit*, conceito emprestado e adaptado de um programa do Reino Unido nomeado Prime Minister's Delivery Unit (PMDU).⁶ No contexto específico aqui apresentado, as *delivery units* são coalizões de organizações alinhadas entre si, funcionando como uma plataforma para impulsionar políticas públicas prioritárias e estruturantes para a Educação.

O principal objetivo desses grupos é conduzir uma agenda de transformação da Educação com base na definição de uma visão de sucesso compartilhada e no compromisso com objetivos de mudança de longo prazo e em nível nacional; com uma estratégia robusta e crível; com recursos financeiros e humanos suficientes para apoiar a implementação, pelo setor público, de políticas públicas integrais; e, não menos importante, com a capacidade de monitorar constantemente os resultados intermediários, utilizando essas informações para aperfeiçoar a estratégia, buscar e implementar inovações e, assim, alcançar os resultados ambicionados.

6. O modelo da PMDU foi criado em 2001, durante o governo de Tony Blair, para agilizar a implementação de prioridades políticas por meio de uma equipe com alta capacidade técnica e alto poder político, focada em articular interministerialmente a execução das metas. Ver: <https://centreforpublicimpact.org/public-impact-fundamentals/the-prime-ministers-delivery-unit-pmdu-in-the-uk/>.

Um ecossistema robusto e coeso

PARADIGMA 6 – ECOSSISTEMA COERENTE, COM FOCO E MENOS DISPERSÃO, E EQUILÍBRIO ENTRE COMPROMISSO POLÍTICO E CAPACIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO

Um dos termos que definem as desigualdades e as injustiças do Brasil tornou-se um clássico: “Belíndia”. Presente na fábula criada nos anos 1970 pelo economista Edmar Bacha, referia-se a um país chamado Belíndia, um estranho lugar que abrigava uma pequena região próspera e desenvolvida, como a Bélgica, cercada de pobreza por todos os lados, como a Índia.

Corria o ano de 1974, sob o regime militar, e havia um intenso debate sobre a distribuição de renda brasileira. Como contaria mais tarde o próprio Bacha na introdução ao livro em que revisita o tema quase 40 anos depois,¹ o Censo de 1970 revelara não só que a renda era muito concentrada, como também que essa característica se agravara entre 1960 e 1970: os 10% mais ricos, que detinham 40% da renda total em 1960, passaram a deter 48% em 1970. Esses números mostravam, segundo o economista, que os 10% mais ricos haviam se apropriado de significativos 72% do acréscimo da renda total entre 1960 e 1970. Bacha, como sabemos, se tornaria um dos pais do Plano Real duas décadas depois.

Considerando esses números e inspirado por outra fábula, publicada na revista *American Economic Review* pelo economista Edmund Phelps (1933-2026) (agraciado, em 2006, com o Prêmio Nobel por outro trabalho, sobre desemprego e inflação), Bacha escreveu o texto para criticar a postura do governo militar de

1. BACHA, E. *Belíndia 2.0: fábulas e ensaios sobre o país dos descontentes*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

que o importante era o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e que a distribuição da renda poderia ficar para depois. A fábula também se baseou na história verídica de um jangadeiro que, ao presentear o então presidente Médici em 1972 com uma jangada, disse-lhe com enorme simplicidade: “Desse jeito, general, o Brasil só vai desenvolver de uma banda. A outra vai ficar desmantelada”. E assim nasceu “O economista e o rei da Belíndia: uma fábula para tecnocratas”.²

Na fábula, as propostas para medir o crescimento econômico levando em conta a distribuição de renda foram adotadas pelo rei da Belíndia, mas no mundo real não prosperaram. No nível internacional, ganhou força, convém lembrar, uma proposta alternativa, de Mahbub ul Haq e Amartya Sen, de calcular o Índice de Desenvolvimento Humano, o IDH. Divulgado anualmente pela Organização das Nações Unidas (ONU) desde 1990, esse índice leva em conta, além do PIB, a Educação e a saúde – e, em suas versões ampliadas, também a distribuição de renda. Desde a fábula escrita por Edmar Bacha, o Brasil, assim como os demais países da América Latina, infelizmente se mantém entre os mais desiguais do mundo.

A desigualdade de renda costuma dominar muitos debates. Dimensioná-la é sempre um desafio, não só para radiografá-la, mas porque é com base em sua dimensão que se pode pensar em soluções para reduzi-la. A desigualdade de renda é, ao mesmo tempo, causa e consequência de outras disparidades tão graves, complexas e danosas quanto as desigualdades de oportunidades,

2. “O rei da Belíndia: uma fábula para tecnocratas” é um ensaio em tom de fábula originalmente publicado como “O Rei da Belíndia, o economista visitante e o produto interno bruto” no jornal *Opinião*, em 19 de agosto de 1974, e mais tarde na obra *Os mitos de uma década* (Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976). Na narrativa, o rei do país ali descrito compreendeu que o PIB era uma espécie de Felicitômetro dos Ricos. Incontinentemente, mandou demitir seu conselheiro-mor para finanças, que de longa data lhe vinha garantindo que o PIB era uma medida exclusivamente técnica e não tinha implicação ética alguma. Também decretou à fundação que calculava as contas do reino que explicitasse as ponderações adotadas, utilizando três conceitos alternativos de crescimento apresentados no relatório de um economista visitante. Com isso, o reino começou a viver “dias mais felizes, pois, embora pobre, passou pelo menos a contar com medidas honestas de crescimento”.

de saúde, de acesso a condições de infraestrutura e serviços, que não só realimentam o ciclo da baixíssima e baixa renda, como tornam mais sombria, para muita gente, a expectativa de vida no país.

As desigualdades educacionais estão nesse grupo e demarcam os rumos da transmissão, ano a ano, década a década, das diferenças no todo e também em partes, conforme indicam as correlações entre desigualdades educacionais e outros aspectos da vida, como trabalho, violência, longevidade, distorções de renda e até aposentadoria.

Por que fazemos aqui essa reflexão sobre nossas desigualdades históricas, para além da Educação? Porque, com essa soma de desequilíbrio e injustiças sociais, é preciso lembrar que a todo momento alguém está sofrendo uma enorme privação. Uma tendência natural e empática é, ao depararmos com uma situação de desigualdade, realizar alguma iniciativa, como terceiro setor, que busque enderecá-la. Apesar de uma atuação nesse sentido acalmar um pouco nosso coração, na prática, pelo tamanho do desafio, acaba gerando enorme quantidade de ações com pouca profundidade e força para alterar significativamente qualquer uma dessas realidades indesejadas.

Em outras palavras, se a pretensão é alcançar uma transformação da realidade social, como sublinhamos antes, a melhor maneira de mudar essa situação não é atuar superficialmente em vários temas ao mesmo tempo, mesmo que isso gere a sensação de que avançamos de maneira ampla. A gigantesca dimensão (ou melhor, as multidimensões) de cada uma de nossas políticas educacionais requer uma atuação que pode parecer pouco óbvia, mas que, na verdade, é a mais empática: em vez de agir em muitas agendas, garantir que aquelas nas quais incidimos tenham a força necessária para avançar em escala e com continuidade. Dessa convicção nasce o sexto paradigma, que se refere a ter um ecossistema coerente, de modo a reduzir a dispersão da atuação e ampliar o equilíbrio entre vontade política e capacidade de implementação.

Esse ecossistema envolve a colaboração entre diversas organizações e atores que trabalham com Educação, combinando forças e unificando esforços em torno de temas prioritários.

Significa reduzir o número de projetos, sobretudo porque as iniciativas que são de fato estratégicas e transformacionais precisam receber atenção e investimento do setor público e ser priorizadas por ele.

Alguns países da América Latina estão em patamar bem mais avançado do que, por exemplo, cinco ou dez anos atrás na questão da coerência do ecossistema. Há não muito tempo (e em vários casos ainda hoje), diferentes organizações procuravam o poder público, cada uma apresentando seu projeto, ainda que houvesse propostas semelhantes apoiadas por mais de uma instituição. O resultado era uma grande dispersão de esforços e iniciativas perdendo atenção – algo que até se tornava motivo de chacota. “Todo dia recebo alguém diferente propondo uma iniciativa parecida”, ouvia-se com certa frequência de secretários de Educação.

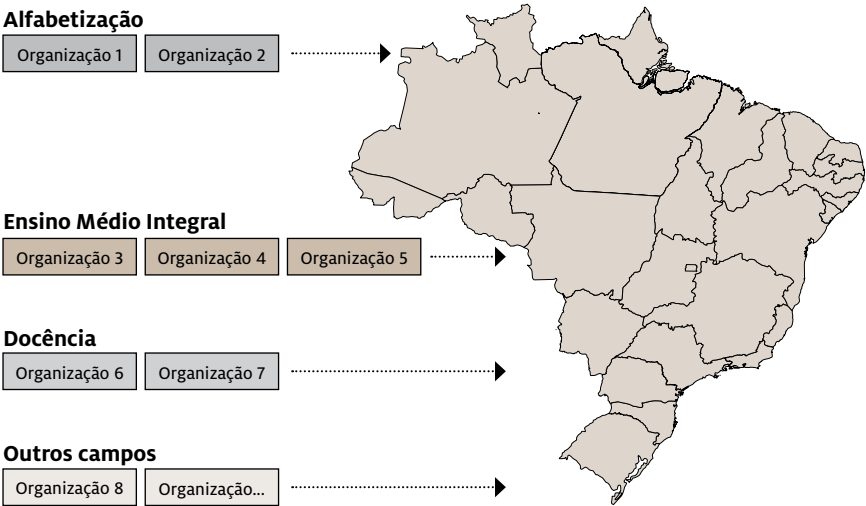
Esse é um modelo fadado a não funcionar. O novo paradigma pede um pouco mais de coerência: unir essas diferentes organizações para estruturar uma estratégia compartilhada baseada em políticas públicas integrais que propiciem uma colaboração mais significativa, com maior capacidade de implementação, geração de escala, continuidade no tempo e atenção menos dispersa do terceiro setor e, por consequência, da esfera pública. Assim, essa grande força, soma de várias, pode empurrar a agenda educacional no longo prazo. O diagrama 1 ilustra o que esse novo paradigma propõe.

DIAGRAMA 1

ECOSSISTEMA DISPERSO



ECOSSISTEMA COERENTE



Fonte: elaboração dos autores.

No diagrama observa-se, primeiro, um conjunto relevante de organizações, que podem ser institutos e fundações familiares ou empresariais, atuando isoladamente. Depois, veem-se entidades estruturadas em coalizões com foco em campos específicos, como alfabetização, Ensino Médio Integral, políticas relacionadas à profissão docente e outros. Essa configuração não só evita a dispersão, como gera força suficiente em cada pauta para que seja possível implementar vários dos outros paradigmas listados neste livro.

Integrar-se a um ecossistema coerente muda a forma como a organização define sua atuação. É comum encontrar, na tomada de decisão das instituições, o seguinte exemplo de raciocínio: “Temos um projeto focado em currículo, outro em material didático e outro em avaliação, mas não fazemos nada em formação de professores. Precisamos desenvolver uma iniciativa nesse tema”. Ou seja, apesar de cada uma das iniciativas não ter força suficiente para transformar a realidade, a atuação em várias frentes passa a impressão de completude.

O novo paradigma proposto garante que um foco de atuação específico, preferencialmente em coalizão com outras organizações, tenha capacidade transformacional suficiente e que seja desenvolvido antes de iniciar o trabalho em novos temas.

Outro raciocínio comum na hora de definir o foco é: “Se a organização A tem um projeto focado em alfabetização, a organização B conduz uma iniciativa centrada no professor e assim por diante, qual é a agenda que não recebe atenção e que podemos escolher para nos diferenciarmos? Faltam iniciativas destinadas à juventude? Então vamos pensar em algo dedicado a isso”. E assim o ecossistema vai se dispersando em uma miríade de propostas, nenhuma com força suficiente para impulsionar uma transformação.

O Paradigma 6 nos permite pensar de outra forma: se a organização A faz um bom trabalho em alfabetização, mas sozinha não tem força suficiente para impulsionar a transformação necessária, podemos nos unir a ela para potencializar a agenda, evitando que duas, três ou muitas iniciativas de diferentes organizações corram em paralelo, sem escala e potência suficientes para de fato mudar a realidade nessa frente. Convém repetir aqui o quão importante é que uma política tenha força necessária para avançar em escala

e com continuidade. Atuar superficialmente em várias agendas simultâneas e paralelas pode nos dar o conforto de que estamos endereçando algumas das muitas injustiças, como mencionado, mas, infelizmente, e decerto na Educação, pouco ou superficial esforço não resolve, razão pela qual é mais importante unir esforços e tornar algo grande do que dividir (ou multiplicar) esforços.

Vale lembrar o estudo de Olavo Nogueira Filho sobre as razões que tornaram algumas reformas educacionais no Brasil mais efetivas do que outras (Nogueira Filho, 2022). Nele, o autor aponta cinco características essenciais para produzir um caminho reformista efetivo. São elas:

1. Ter uma governança mais ampla da reforma, envolvendo um conjunto maior de atores.
2. Articular bem a formulação com a implementação.
3. Pensar a reforma educacional como um projeto contínuo e de mais longo prazo, no qual a continuidade seja considerada uma peça-chave do êxito.
4. Ter uma visão sistêmica da política educacional, que se baseie na articulação das partes e não na concentração em um dos elementos.
5. Combinar bem uma ação estratégica no campo dos insumos e suportes educacionais – como a qualificação de docentes, melhoria nos processos de seleção de diretores e apoio maior dos governos estaduais às secretarias municipais e às escolas – com a utilização de instrumentos de incentivo, mensuração e aprendizado orientados pelos resultados educacionais.

Esforço similar fez Gabriel Corrêa em sua tese de doutorado (Corrêa, 2024). Ele identifica 12 fatores relacionados à sustentação temporal de reformas, organizados em quatro dimensões:

1. Sustentação política: o apoio político externo ao sistema educacional que uma reforma consegue estabelecer e preservar ao longo tempo.
2. Aderência interna: como, dentro do sistema educacional, a reforma passa a ser de fato incorporada por seus principais

atores, como docentes, gestores escolares e profissionais das Secretarias de Educação.

3. Institucionalização: como uma reforma educacional é institucionalizada com base nas estruturas da Secretaria de Educação e em instrumentos normativos.
4. Gestão de mudanças: dada a natureza incremental da reforma, como a necessidade de ajustes e melhorias das ações em curso é identificada e trabalhada ao longo do tempo.

Podemos imaginar a força necessária para impulsionar mudanças nesse nível. Se o terceiro setor deseja participar de maneira relevante nesse processo, precisa se organizar à altura.

Ao analisar casos específicos de reformas, Corrêa demonstra que a sustentação política é o pilar mais crítico, com ênfase para a prioridade dada pelo governante, influenciada pelo que ele chama de balanço entre apoiadores e opositores da reforma, como parlamentares, sindicatos, coalizões da sociedade civil, entre outros.

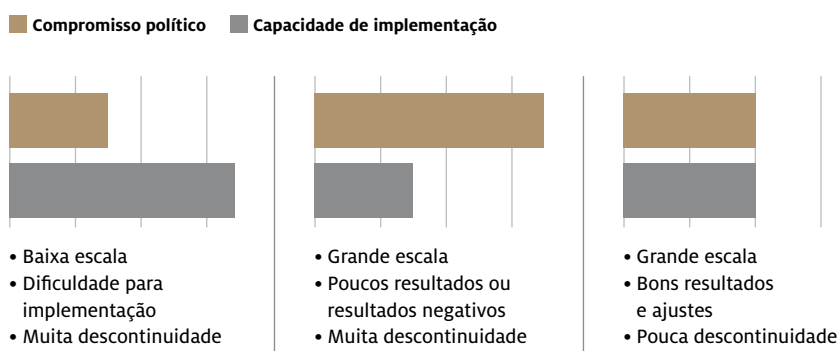
Os fatores listados podem até ser distintos conforme as análises, mas especialistas como ele e nós são unânimes em apontar que o compromisso político de lideranças do Estado e da sociedade civil e a capacidade de implementação das políticas educacionais são duas categorias essenciais para o avanço da transformação da Educação Básica nos países. É dessas duas categorias que derivam maior ou menor grau de obtenção de escala para elas, maior ou menor dificuldade para execução das ações e continuidade ou descontinuidade das políticas públicas educacionais – entendendo que a continuidade se mostra tão fundamental quanto a capacidade de implementação.

Por isso é tão relevante a segunda parte do sexto novo paradigma proposto: equilíbrio entre compromisso político e capacidade de implementação. A expressão “compromisso político” é usada aqui para diagnosticar o quanto uma determinada pauta (alfabetização, docência, Ensino Médio etc.) é uma prioridade para o país ou para a entidade subnacional, considerando aspectos como orçamento suficiente destinado, nível de debate sobre o tema, dentre outros. Já “capacidade de implementação” refere-se à existência de políticas com estratégias bem definidas e à disponibilidade de

profissionais com conhecimento técnico para executar as ações, sejam eles provenientes da iniciativa privada, do terceiro setor ou da esfera pública.

O diagrama 2 ilustra diferentes cenários de coerência ou incoerência do ecossistema em relação ao equilíbrio entre essas duas questões e os consequentes resultados.

DIAGRAMA 2
CENÁRIOS DE COERÊNCIA OU INCOERÊNCIA DO ECOSISTEMA



Fonte: elaboração dos autores.

A coluna à direita mostra um cenário de baixo compromisso político e alta capacidade de implementação. Imaginemos que todas as organizações do terceiro setor estão focadas em apoiar iniciativas de certa pauta, mas o foco em incidência e geração de compromisso político é baixo. Mesmo com alta capacidade de implementação, baixo compromisso político limita a escala das iniciativas apoiadas pelo terceiro setor, resultando em dificuldade de execução das ações e, invariavelmente, muita descontinuidade – afinal, a continuidade é efeito direto do compromisso político das lideranças em nível estadual, municipal ou ambos.

Usemos como exemplo teórico o esforço para transformar a realidade da equidade racial nas escolas. Suponhamos que uma ou mais organizações comecem a percorrer os estados de modo a capacitar profissionais para implementar políticas antirracistas nas unidades e que essa pauta enfrente um contexto de compromisso reduzido ou inexistente, ou seja, que nenhum governador

queira efetivamente levá-la adiante. O que ocorrerá nesse cenário? As organizações dedicarão um esforço imenso à formação de pessoas, mas a política de equidade não avançará, porque o governador não lhe dará prioridade, o secretário estadual de Educação não se animará a enfrentá-lo e a base de técnicos da Secretaria e de gestores escolares não contarão com o apoio das principais autoridades estaduais para implementar os projetos, mesmo depois da capacitação.

A coluna central do diagrama mostra o cenário contrário: alto compromisso político e baixa capacidade de implementação. Seus resultados serão diferentes do primeiro. Imaginemos uma iniciativa destinada a incluir inteligência artificial (IA) nas escolas públicas. Alto compromisso político significa que o Brasil inteiro quer ver IA como parte da realidade de todas as escolas. O Ministério da Educação lança um programa nacional com estímulo para a pauta. Os governadores se animam e querem implementá-lo. Ocorre que pouca gente no país tem conhecimento técnico suficiente para fazer IA chegar a todos os estados. Isso resultará em uma implementação ruim, mau uso de IA e ações que não ajudarão os alunos na prática. Nesse cenário há grande poder de escala, mas poucos resultados ou até resultados negativos, assim como muita descontinuidade das políticas apoiadas e formuladas. A implementação não funcionará e prejudicará a agenda, já que muitos poderão concluir que IA não contribui para a Educação, uma vez que uma quantidade relevante de recursos foi gasta sem resultados consistentes (quem não se lembra das muitas iniciativas isoladas e pontuais no campo da tecnologia que foram um desperdício e acabaram deslegitimando essa agenda que poderia ser tão potente?).

A coluna da esquerda mostra o melhor cenário e o que o sexto novo paradigma propõe, que é construir um ecossistema coerente. Quando há equilíbrio entre compromisso político e capacidade de implementação, é possível pensar em áreas e políticas com grande escala e em bons resultados e ajustes no tempo e na eficácia devido à pouca descontinuidade das políticas. Temos no Brasil um exemplo desse modelo virtuoso e equilibrado: o país chegou a um momento em que há alto compromisso político em

torno da alfabetização das crianças e alta capacidade de implementação de políticas com potencial de alfabetizar alunos na idade adequada. O tempo e o esforço coletivo ajudaram a garantir o equilíbrio entre essas duas categorias essenciais. Se tivéssemos saltado diretamente para o compromisso político com baixa capacidade de implementação, os resultados seriam outros. O mesmo ocorreria se não tivéssemos gerado compromisso político, pois nesse caso pouco adiantaria, como vimos, contar com alta capacidade de implementação.

Muitos estados e municípios têm foco na alfabetização na idade certa e estão obtendo bons resultados que decorrem de alguns ajustes, pouca descontinuidade e grande escala, o que significa mais foco, menos dispersão e um equilíbrio importante entre compromisso político e capacidade de implementação. Eis a mudança de paradigma: não adianta as organizações do terceiro setor pensarem que trabalharão pela incidência política para influenciar decisões governamentais sem avaliar também a capacidade de implementação. E o inverso também é verdadeiro: por mais que possamos apoiar a implementação, o esforço estará fadado à descontinuidade se não houver compromisso da parte do poder público.

O equilíbrio é dinâmico, e o terceiro setor precisa ter atenção para calibrar e revisar suas atuações ao longo do tempo. Outro alerta importante: o compromisso político em uma pauta específica, se não reforçado continuamente, tende a se esvaír pela própria entropia do sistema. Esse é um problema sério para políticas educacionais que demandam continuidade por longos períodos.

Nunca é demais insistir: não se trata de substituir o Estado, e sim de um esforço em favor dele – caso contrário, nem sequer estaríamos falando em compromisso político, continuidade de políticas, escala e capacidade de implementação. Como já afirmado em diferentes momentos deste livro, não há escala, continuidade e transformação sistêmica da realidade sem a rede pública; dito de outro modo, não há realidade transformada em escala sem o protagonismo de governos em todos os níveis, com a devida contribuição da sociedade civil.

Para encerrar a reflexão sobre o sexto paradigma, temos de lembrar que o sistema educacional é vasto e complexo, exigindo

atenção para que toda a jornada do estudante ao longo da Educação Básica seja qualificada. Portanto, é necessário um esforço conjunto entre os diferentes atores envolvidos, do setor público e do terceiro setor, em zelar que diferentes agendas prioritárias da Educação avancem concomitantemente e com qualidade.

Assim, como discutíamos, é essencial que o ecossistema da Educação se organize para que diferentes agendas tenham alto compromisso político e o apoio profundo do terceiro setor visando à transformação. Isso requer que busquemos a cobertura de atuação necessária, nas diferentes agendas estratégicas e prioritárias para a Educação do país, para evitar rupturas. A construção de um ecossistema robusto e coeso que atua e apoia políticas públicas sistêmicas e estruturantes leva tempo e requer esforço. Ainda que estejamos em níveis distintos de maturidade, esse é um movimento em curso na América Latina.

O caminho do subnacional: menos intuitivo, porém mais eficaz

PARADIGMA 7 – FORÇA DO SUBNACIONAL

O sétimo paradigma para o investimento social privado na Educação diz respeito à força do subnacional – no Brasil, os estados, o Distrito Federal e os municípios, de acordo com o artigo 18 da Constituição Federal. Na Argentina, há províncias; na Colômbia, entidades territoriais; e, em países não federativos, existe alguma jurisdição da Educação subnacional – o Chile, por exemplo, conta com os Serviços Locais de Educação Pública.¹

Quando pensamos em políticas públicas, alterações de leis ou iniciativas governamentais, podemos distinguir, como mencionado antes, entre aquelas que demandam implementação na ponta² e aquelas que não demandam (ou demandam muito pouca). Como explicado na primeira parte deste livro, tomemos como exemplo a revisão da alíquota de um imposto federal. Uma vez definida a nova alíquota pelos poderes Executivo e/ou Legislativo, bastam poucos

1. Os Serviços Locais de Educação Pública (SLEP) no Chile são entidades descentralizadas criadas pela Lei de Nova Educação Pública (Lei nº 21.040), promulgada em 2017. Seu objetivo é substituir gradualmente a administração municipal da Educação, garantindo maior equidade e qualidade no sistema educacional público. Os SLEP são responsáveis pela gestão das escolas públicas em determinados territórios, atuando com foco técnico e pedagógico, sob coordenação da Direção de Educação Pública, vinculada ao Ministério da Educação.

2. A expressão “na ponta” refere-se ao nível mais próximo da execução das políticas públicas, em que as ações chegam diretamente aos beneficiários finais – por exemplo: escolas, unidades de saúde ou serviços municipais.

movimentos para que a mudança entre em vigor. O caminho entre decisão e efetivação da mudança é curto, de baixa complexidade e depende majoritariamente dos atores envolvidos na decisão.

No entanto, grande parte das políticas educacionais (ou de outras áreas como saúde, assistência social etc.) – por exemplo, a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) no Brasil – quando é definida no nível nacional, mesmo que, como no caso da BNCC, conte com a participação de representantes subnacionais, precisa ser implementada em cada escola do país. Cada rede estadual e municipal tem um trabalho a fazer: desenvolver os currículos e aprová-los em seus conselhos locais, promover a formação de professores, rever as grades escolares etc. É evidente que o caminho entre decisão e implementação é longo e depende de muita gente, além de enfrentar vários desafios e especificidades regionais. A maioria das políticas com essas características dificilmente consegue, de início, mapear todas as variáveis reais e locais envolvidas e, portanto, requer diversos ajustes e inovações ao longo do tempo, muitas vezes com soluções bastante distintas entre os territórios.

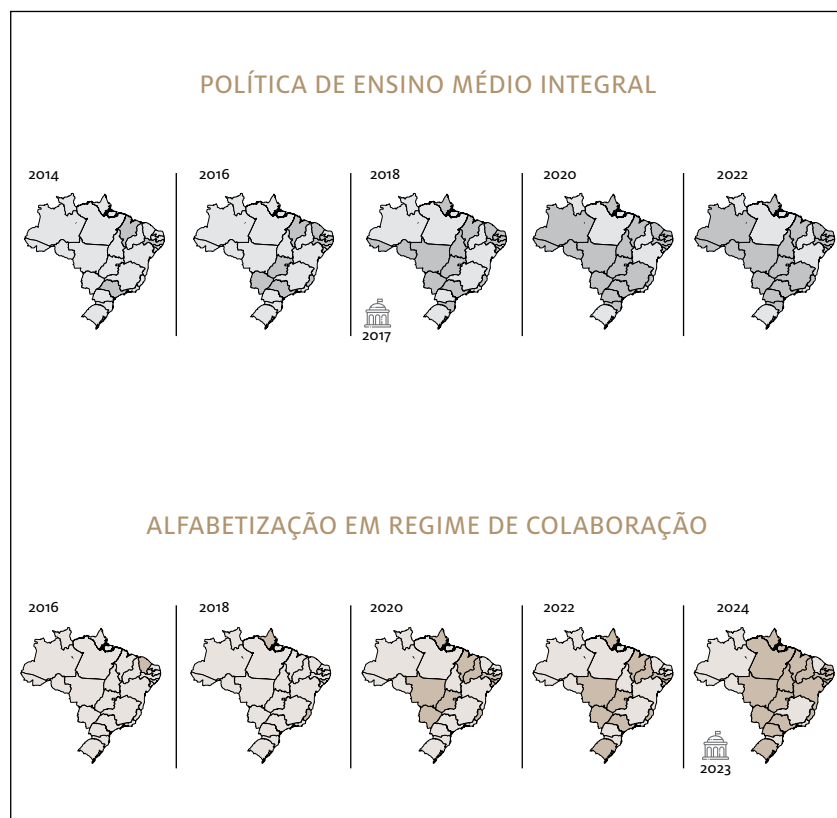
Mesmo reconhecendo essa complexidade, para quem deseja implementar uma mudança ou nova política pública nas escolas do país, esse parece ser o caminho mais fácil: elaborar uma política nacional e então esperar que os entes da federação a implementem. Ao concluir que muitas das políticas que seguiam esse caminho não eram implementadas em sua plenitude e, após algum tempo, retrocediam, propusemos o sétimo novo paradigma: o caminho mais eficaz para implementar uma política em larga escala pode não ser começar no âmbito nacional, e sim no subnacional.

Quando uma, depois algumas e em seguida muitas entidades subnacionais avançam em uma política baseada nas mesmas diretrizes, inicia-se um processo poderoso de ajustes e inovações que aprimoram a política. Acontece um intercâmbio de experiências, há uma competição saudável calibrada por um esforço colaborativo e, por fim, gera-se força política relacionada à pauta, uma vez que vários governantes trabalhando com sucesso têm interesse que ela ganhe visibilidade nacional. Esse processo incentiva outros entes subnacionais e motiva o governo federal a propor políticas nacionais que estimulem o avanço nos moldes desenvolvidos

e aperfeiçoados pelos entes subnacionais. Esse processo contrainutivo de começar “de baixo para cima” não é o caminho mais fácil na teoria, mas na prática tem se mostrado o único realmente eficaz.

Muitos dos exemplos de boas reformas educacionais analisados na literatura, especialmente por autores contemporâneos (Olavo Nogueira Filho, Gabriel Corrêa, Antonio Gois, Fernando Abrucio, Maria Cecília Pereira e tantos outros), dizem respeito a experiências no nível subnacional – estados e municípios, no caso do Brasil. A figura 1 ilustra dois exemplos reais desse processo.

FIGURA 1



Fonte: elaboração dos autores.

O Ensino Médio foi e continua sendo um grande desafio para todos os países da América Latina. Em 2009, no Brasil, houve a criação do Programa Ensino Médio Inovador (ProEMI), instituído por uma portaria do Ministério da Educação (MEC).³ O programa visava fortalecer e apoiar os estados e municípios com suporte técnico e financeiro para o desenvolvimento de propostas inovadoras de currículos flexíveis para atender às expectativas dos estudantes e às necessidades da sociedade. Foram lançados documentos orientadores em 2009, 2011, 2013, 2016 e 2017, sua última edição. Mas o programa já vinha perdendo relevância pedagógica e foi substituído por outras políticas para a etapa.

Alguns anos antes, conforme já mencionado neste livro, nascia em Pernambuco uma proposta de escola de Ensino Médio Integral (EMI). Sendo um processo de implementação local, passou por ajustes e inovações até se transformar em uma política pública estadual e começar a se expandir. Já em 2014, outros dois estados, impulsionados por organizações do terceiro setor, iniciaram a implementação de suas políticas de escolas de EMI. À medida que resultados apareciam em Pernambuco, já em larga escala, e, nos demais estados, ainda no nível de escolas, a política ganhou força. Outros estados, também assessorados por organizações parceiras, avançaram na pauta, e o processo aqui descrito começou a se consolidar: ajustes e inovações, aprimoramento contínuo das políticas, intercâmbio de experiências, competição saudável, fortalecimento político do tema. Esse movimento culminou, no lançamento, ao final de 2016, de uma política nacional inspirada nas políticas estaduais já existentes,⁴ implementada em 2017.

Para fazê-lo, os técnicos do MEC não desenharam a política reunidos em um escritório na Esplanada dos Ministérios, e sim

3. Portaria nº 971, de 9 de outubro de 2009. Disponível em: https://www.sinesp.org.br/images/9_-_PORTARIA_MEC_971_2009_INSTITUI_NO_AMBITO_DO_MEC_O_PROGRAMA_ENSINO_MEDIO_INOVADOR.pdf.

4. Trata-se da Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, instituída pela Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017, conhecida como Lei da Reforma do Ensino Médio. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/politica-nacional-ensino-medio/linha-do-tempo>.

observaram as experiências regionais e locais, transformando-as em uma política nacional. Em suma, a política nacional foi bem-aceita porque oito estados já a adotavam e havia evidências em seu favor. A partir daí, vale retomar a figura 1 e perceber o notável avanço na adesão de muitos outros estados (mapas de 2018, 2020 e 2022). O processo continuou e, em 2025, mais de 35% de toda a rede de escolas de Ensino Médio do Brasil já era integral. Alguns estados atingiram a universalização,⁵ e a expansão da política se mantém firme mesmo com as trocas de governo.

Antes de passarmos a outro exemplo de política nacional que começa no nível subnacional, cabe um breve comentário sobre qual é a Educação Integral que vem demonstrando resultados no Brasil. Nascida em Pernambuco, como comentado, ela tem foco no jovem e na construção de seu projeto de vida. Foi desenvolvida pelo Instituto de Corresponsabilidade pela Educação (ICE), em colaboração com renomados especialistas na área, com vistas a apoiar os estudantes a refletir sobre seus sonhos e suas ambições. O currículo escolar apresenta uma proposta robusta que é viabilizada por mais tempo de permanência na escola, com jornadas que variam de sete a nove horas diárias. Ao ser expandida para diferentes estados, como é de se esperar, o modelo original recebeu adaptações e ajustes locais, mas preservou princípios essenciais observados em diferentes implementações, entre eles: oferecer aos jovens uma formação acadêmica de excelência que lhes assegure o pleno domínio do conhecimento; conceber a formação deles para a vida, ampliando suas referências sobre valores e ideais; e prepará-los para enfrentar os desafios do mundo contemporâneo por meio de competências necessárias para lidar com os desafios impostos pelo século 21.

Os resultados são vastos e surpreendentes. Alguns transbordam da Educação Básica, comprovando impactos sociais, econômicos e na qualidade de vida dos que viveram essa experiência

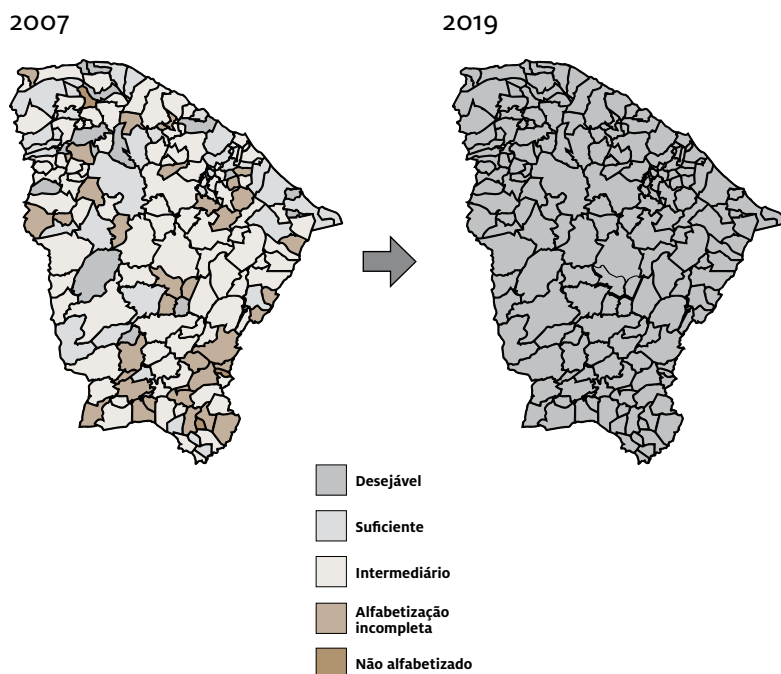
5. Considera-se a Educação Integral universalizada quando o estado a oferta a 70% ou mais das matrículas de Ensino Médio, porque se entende que é saudável oferecer turmas parciais, de apenas quatro horas diárias, para atender a demandas específicas das famílias.

transformacional no Ensino Médio. Considerando os indicadores educacionais, os estudantes do EMI demonstram aproximadamente um ano adicional de aprendizado em matemática e uma taxa de evasão cerca de 10,6 pontos percentuais inferior à das escolas de tempo parcial (São Paulo, 2023). Ao analisar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), as escolas de EMI apresentam um desempenho historicamente superior, alcançando em torno de 7% a mais em 2023 (Instituto Natura, 2023). Adicionalmente, contribuem para uma taxa de ingresso no Ensino Superior 5,8% maior entre seus alunos, em comparação com os de escolas de tempo parcial (Salomão; Menezes Filho, 2024). Do ponto de vista do desenvolvimento socioeconômico, observam-se resultados promissores na redução de gestações entre adolescentes e aumento da empregabilidade, entre muitos outros (Hakak; Santos, 2024). Estudo realizado em Pernambuco mostrou que a expansão do modelo de EMI reduziu em até 50% os homicídios de jovens entre 15 e 19 anos (Rosa; Bruce; Sarellas, 2022). Por fim, o benefício socioeconômico dessa política supera o custo em seis vezes (Paes de Barros; Machado; Abreu, 2022).

Com a alfabetização deu-se um processo similar ao do Ensino Médio, nosso segundo exemplo de política local que inspirou uma política nacional. Começou no Ceará uma experiência que se tornaria bem-sucedida, o Programa de Alfabetização na Idade Certa – o chamado PAIC –, transformado em política prioritária do governo estadual em 2007. O programa envolvia a cooperação entre o estado e os municípios cearenses para alfabetizar os alunos da rede pública até o final do 2º ano do Ensino Fundamental. Era uma iniciativa pioneira, uma vez que propunha a responsabilização entre os dois entes – no Brasil, a maior parte da gestão das matrículas de alfabetização é de responsabilidade dos municípios, não do estado. No desenho cearense, desenvolveu-se um senso de compromisso pelas crianças do território que estabeleceu colaborações técnicas e financeiras para o fortalecimento e o sucesso educacional, e o estado se tornou exemplo de institucionalização do regime de colaboração, como apontou estudo de Fernando Abrucio, Catarina Seggatto e Maria Cecília Pereira (2017).

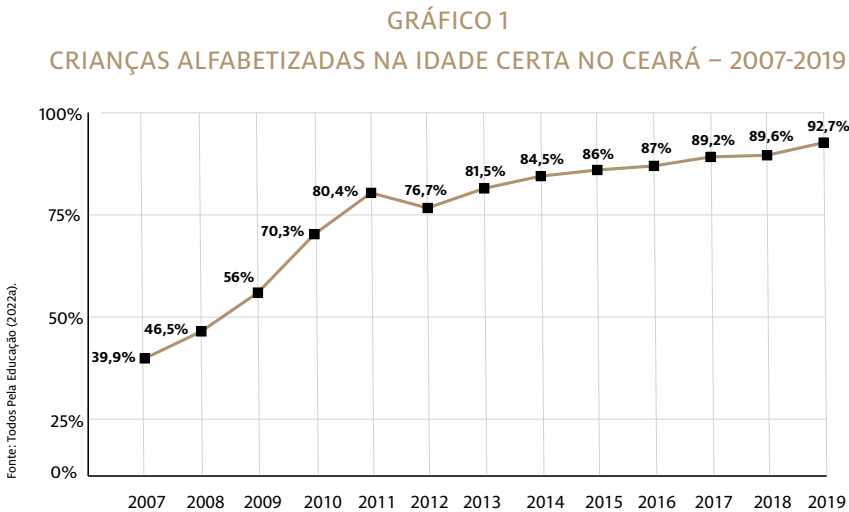
O regime de colaboração para a alfabetização na idade certa foi se ampliando lentamente, em um cenário de “grande diversidade socioeconômica e institucional”, como descrito por documento do “Educação Já” dedicado ao tema (Todos Pela Educação, 2022a), que também considera o caso cearense como exemplo de mudança sistêmica em regime de colaboração. O programa do Ceará alcançou “feitos notáveis”, com evolução constante nos resultados da avaliação estadual de alfabetização para todos os municípios do estado. É o que se vê no diagrama 1, que mostra a evolução das taxas de alfabetização das crianças do 2º ano do Ensino Fundamental entre 2007 e 2019.

NÍVEL DE ALFABETIZAÇÃO DAS CRIANÇAS DO 2º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL NO CEARÁ

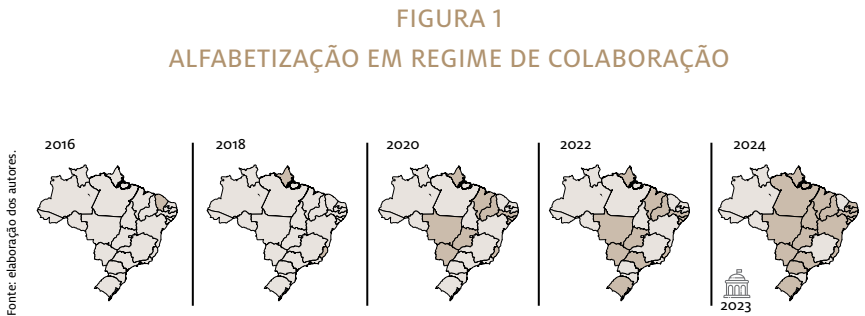


Fonte: elaborado pela Associação Bem Comum com dados do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaee) (Todos Pela Educação, 2022a, p. 25).

Em 2007, no início do PAIC, o percentual de alunos alfabetizados na idade certa no Ceará era de 39,9%. Em menos de uma década, em 2015, o percentual mais que dobrou, atingindo 86%. Em 2019, chegou a 92,7%, conforme mostra o gráfico 1.



Agora vejamos novamente, na figura 1, o avanço dos programas de alfabetização em regime de colaboração.



Embora o PAIC, iniciado em 2007 no Ceará, tenha começado a apresentar bons resultados por volta de 2010, em 2016 os outros estados ainda não haviam replicado a experiência na perspectiva de política estruturante e prioritária para a erradicação do analfabetismo.

Em 2012, houve um contraexemplo desse paradigma, que foi o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC). O governo federal lançou um programa inspirado pelos avanços do PAIC. No entanto, esse programa não resultou de uma evolução baseada no processo de refinamento e de ganho de força que ocorre quando a política se expande no nível subnacional; foi desenhado no nível nacional, considerando pouco os arranjos subnacionais, porque eles praticamente não existiam. Alguns aspectos da proposta evidenciam isso: os materiais didáticos, apesar de terem qualidade reconhecida, foram distribuídos pelo MEC às redes sem nenhum tipo de customização ou adaptação local, chegando às escolas com poucas explicações ou apoio ao uso; e as formações dos técnicos das Secretarias de Educação, realizadas por universidades estaduais para repassar as diretrizes do programa, começaram tarde. Prevvia-se que as orientações chegariam organicamente aos diretores e aos professores responsáveis por ensinar as crianças, no que se chamava de “cascata formativa”, mas o modelo, amplamente capilarizado, não permitia monitorar o que de fato acontecia nos contextos locais. Cada rede se defendia com as condições que tinha, sem um suporte mais próximo. Em resumo, o que o Ceará fez em colaboração com seus cerca de 200 municípios foi impossível de ser replicado pelo governo federal a mais de 5,5 mil redes do Brasil. Apesar das boas intenções, os resultados foram pouco animadores. A política nacional foi descontinuada e os poucos avanços em alguns estados não chegaram a alcançar o estágio de uma política pública integral. O insucesso dessa política nacional diante dos esforços realizados gerou certo desânimo com a pauta da alfabetização, que ficou esquecida por algum tempo e passou a ser descrita por especialistas como uma “tragédia silenciosa”.

Em 2018, apoiados por um conjunto de instituições do terceiro setor, outros estados começaram a avançar em políticas de alfabetização em regime de colaboração, com forte inspiração no caso do Ceará e adoção do conceito de política pública integral.

Os estados assumiram o compromisso junto a seus municípios, sem imposições ou surpresas para as redes. Toda a proposta pedagógica foi construída considerando a realidade local, com participação das Secretarias no processo. Ainda que em nível estadual, a escala menor que uma política nacional viabilizava maior parceria e proximidade entre os entes. A política passou a gerar resultados nesses territórios e outros estados começaram a avançar de maneira similar – em 2020, já eram 11 estados e, em 2022, 13. Em 2023, foi lançado o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), embasado na colaboração entre entes federativos para tentar cumprir a meta de alfabetização de todas as crianças do Brasil até o final do 2º ano do Ensino Fundamental e recuperação das aprendizagens dos alunos do 3º, 4º e 5º anos, prejudicadas pela pandemia de covid-19. O CNCA estabelece, entre seus princípios, a promoção da equidade educacional e o fortalecimento das formas de cooperação entre estados e municípios. Em 2024, o MEC lançou o Indicador Criança Alfabetizada⁶ – o Brasil atingiu o patamar de 56% de crianças alfabetizadas em 2023, não só recuperando, mas levemente ultrapassando a situação pré-pandemia (1 ponto percentual acima da avaliação de 2019)⁷ – e estabeleceu metas progressivas nacionais de alfabetização dos estudantes da rede pública.⁸

6. O Indicador Criança Alfabetizada (ICA) é uma avaliação censitária que mede a porcentagem de crianças que estão alfabetizadas ao final do 2º ano do Ensino Fundamental, ou seja, aquelas que já conseguiram desenvolver a leitura e a escrita satisfatoriamente para essa etapa da Educação Básica. É uma iniciativa do governo federal em parceria com governos estaduais e municipais. Assim como o Saeb, o ICA tem seu resultado divulgado no ano posterior à avaliação dos estudantes.

7. Os resultados do ICA são comparáveis aos do Saeb do 2º ano do Ensino Fundamental existente em 2019, uma vez que o indicador é produzido a partir de avaliações estaduais alinhadas e padronizadas na escala do Saeb. Segundo nota técnica do Inep, os resultados do ICA são obtidos “por meio das avaliações estaduais censitárias, com resultados padronizados na escala do Saeb”. Disponível em: https://sieceesp.org.br/index.php?cntnt01articleid=4276&cntnt01returnid=66&mact=News%2Ccntnt01%2Cdetail%2C0&utm_source.

8. As metas anunciadas pelo em 2024 pelo então ministro da Educação, Camilo Santana, previam 64% em 2025, 67% em 2026 e aumento progressivo até atingir mais de 80% em 2030. Ver: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2024/maio/brasil-atinge-patamar-de-56-de-criancas-alfabetizadas>.

Não por acaso, registrou-se uma quase unanimidade suprapartidária de que o tema da alfabetização era uma prioridade nacional e que o caminho eram os arranjos estaduais e municipais, visto que, em 2024, quase 70% dos governadores já estavam trabalhando com políticas de alfabetização em regime de colaboração com diretrizes muito similares, buriladas com base no intercâmbio de experiências realizado nos anos anteriores – evidência da força do subnacional.

Essa mesma potência pode ser observada no caso da Argentina, onde o Compromisso Federal pela Alfabetização foi assinado em 2024 pelas 24 jurisdições do país – as 23 províncias e a cidade autônoma de Buenos Aires. Cada uma dessas jurisdições desenvolveu o próprio plano de alfabetização, incluindo formação de professores, entrega de recursos didáticos, avaliações periódicas e acompanhamento contínuo das escolas. O objetivo desses planos é promover um trabalho articulado e constante, para que todas as crianças aprendam a ler e a escrever. A implementação se apoia em uma estrutura de governança sólida, que facilita a coordenação entre os diferentes níveis de governo e outros atores-chave, como organizações não governamentais e o setor privado. Não por acaso, antes disso, várias províncias, com apoio do terceiro setor, já haviam iniciado suas políticas de alfabetização com diretrizes muito similares.

Parece-nos interessante aproveitar o sétimo novo paradigma para abordar uma decisão estratégica que a maioria das organizações já teve de tomar em algum momento: quantidade *versus* qualidade, ou seja, expandir ou concentrar esforços para garantir uma implementação ótima. Quando é o momento de expandir para mais entidades subnacionais?

Não há resposta pronta, mas duas reflexões podem ajudar a tomar essa decisão. A primeira é que a lógica de política pública é diferente da lógica de projeto: quando fazemos um projeto autoral e idealizamos que ele será replicado de maneira espontânea (o que foi abordado no Paradigma 2), pode parecer que o mais importante é produzir esse caso perfeito, com todas as condições e mensurações detalhadas. Sendo assim, só expandimos a atuação quando o cenário descrito acontece. A política pública se preocupa com

todos os estudantes, em especial os mais vulneráveis – portanto, se há uma solução ou uma iniciativa que não é perfeita, mas que evidentemente melhora a situação dos estudantes, o mais adequado é socializá-la com rapidez. O objetivo não é (ou não deveria ser) empacotar um projeto perfeito digno de reconhecimento que seja para poucos quando poderia ser para muitos.

A segunda reflexão é que o compromisso político tende a se dispersar, e a política que não avança, retrocede. Conforme abordamos no Paradigma 6, o compromisso político é fundamental para a implementação e continuidade de políticas públicas integrais no âmbito da Educação e, ao mesmo tempo, tende a se dispersar em várias agendas, colocando em risco justamente o importante aspecto da continuidade. Sendo assim, por vezes, a decisão estratégica de se manter muito tempo sem expansão em um exercício de refinamento da implementação pode fazer com que o compromisso político com a pauta não se estabeleça para além da entidade subnacional envolvida inicialmente, favorecendo uma futura descontinuidade.

Imaginemos uma agenda da Educação que está sendo implementada apenas por uma província na Argentina. Essa agenda não é pauta nacional, não tem visibilidade e não desperta o interesse de outros governadores. A experiência mostra que há maior probabilidade de essa única província descontinuar sua atuação do que outras adotarem a agenda de modo espontâneo. No entanto, se várias províncias avançam na mesma agenda, esta ganha visibilidade e desperta o interesse, e é mais difícil cada uma delas voltar atrás.

Essas duas reflexões tornam a questão quantidade *versus* qualidade ou expansão *versus* refinamento da implementação menos óbvia do que parece. Se pensarmos na transformação desejada sobre a qual temos escrito, não haverá qualidade sem quantidade e, se não houver equilíbrio entre expansão e refinamento da implementação, a descontinuidade é quase certa.

Monitoramento estratégico da Educação e da organização

PARADIGMA 8 – MONITORAMENTO ESTRATÉGICO

O oitavo paradigma colocado à reflexão é o monitoramento estratégico, essencial se quisermos dar sentido aos paradigmas anteriores, contribuir para uma transformação social por meio de mudanças sistêmicas e ver avanços relevantes em escala em indicadores finalísticos da Educação Básica.

Por “indicadores finalísticos” entendemos indicadores sempre ligados à aprendizagem e/ou à trajetória dos alunos¹ ou a alterações estruturais de temas transversais, e nunca a indicadores intermediários. Existem avaliações similares às brasileiras em outros países latino-americanos, como Simce,² Saber,³ Aprender⁴

1. No caso do Brasil, Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), Índice de Inclusão Educacional (IIE), percentual de crianças alfabetizadas etc.

2. O Sistema de Medição da Qualidade da Educação (Simce, na sigla em espanhol) é uma avaliação padronizada aplicada no Chile desde 1988 que mede aprendizagens em diferentes áreas curriculares e coleta informações de contexto para orientar políticas educacionais. Mais informações em: <https://www.agenciaeducacion.cl/evaluaciones/simce/>.

3. As Provas Saber são avaliações padronizadas aplicadas pelo Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (Instituto Colombiano para a Avaliação da Educação – ICFES) que medem competências em diferentes níveis educacionais, incluindo os 3º, 5º, 9º e 11º anos, além da Educação Superior, com as Provas Saber Pro.

4. A Prova Aprender é um sistema de avaliação padronizada aplicado pelo Ministério da Educação da Argentina que mede o nível de aprendizagem dos estudantes em diferentes áreas curriculares e etapas educacionais. Mais informações em: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/evaluacion-informacion-educativa/aprender>.

e Enla,⁵ aplicadas no Chile, na Colômbia, na Argentina e no Peru, respectivamente.

O monitoramento é parte essencial do sucesso das políticas educacionais. Segundo artigo de Fernando Abrucio, a complexidade da área exige formação especializada de gestores para uma administração qualificada.⁶ No entanto, a escolha dos dados e os indicadores a serem acompanhados podem turvar a visão estratégica e levar à falsa impressão de que se está no caminho certo quando, na verdade, há estagnação, avanço lento e até retrocesso. É muito comum que, quando não se trabalha com o conceito de política pública integral, uma organização – ou mesmo uma Secretaria de Educação – implemente apenas uma ou algumas iniciativas relacionadas a determinado objetivo finalístico, dentro da lógica discutida neste livro. Como essas iniciativas isoladas não são suficientes para impactar de maneira relevante o objetivo em larga escala, a tendência passa a ser avaliar apenas as próprias iniciativas. Pouco a pouco – se não imediatamente – perde-se de vista o resultado final pretendido, e o sucesso passa a ser medido pelo avanço de indicadores intermediários ligados à iniciativa, e não pelo resultado final que originalmente se pretendia alcançar.

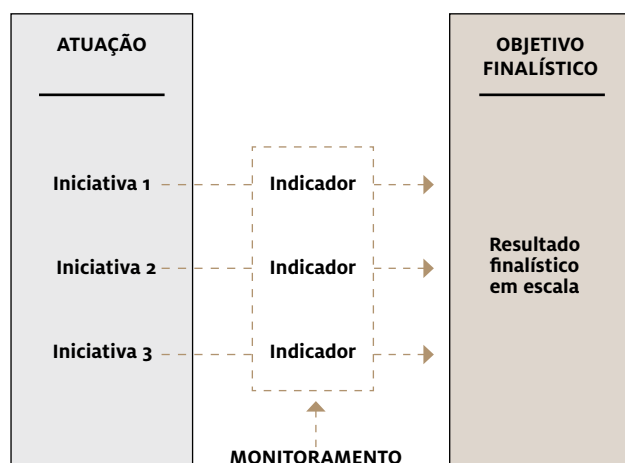
Certa vez, um conselheiro do Instituto Natura nos perguntou: “Por que todo ano celebramos os resultados de nossos projetos, mas a Educação do país pouco melhora?”. Essa percepção é um exemplo clássico de sucesso nos resultados intermediários, mas que impactam pouco os objetivos finalísticos, que são o que importa. O diagrama 1 descreve esse processo.

Retomemos o exemplo da temática da alfabetização. O resultado finalístico em escala é cada vez mais crianças alfabetizadas na idade certa, até chegar próximo de 100%. Se trabalhamos com uma iniciativa, e não com a visão de política pública integral, e

5. A Avaliação Nacional de Conquistas de Aprendizagem (Enla, na sigla em espanhol) é uma avaliação aplicada pelo Ministério da Educação do Peru que mede o nível de aprendizagem dos estudantes em diferentes etapas da Educação Básica. Os resultados de 2025 estão disponíveis em: <http://umc.minedu.gob.pe/resultadosenla2025/>.

6. ABRUCIO, F. L. A singularidade da gestão educacional. *GV Executivo*, v. 17, n. 1, p. 16-19, 8 mar. 2018. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/gvexecutivo/article/view/74081>.

DIAGRAMA 1



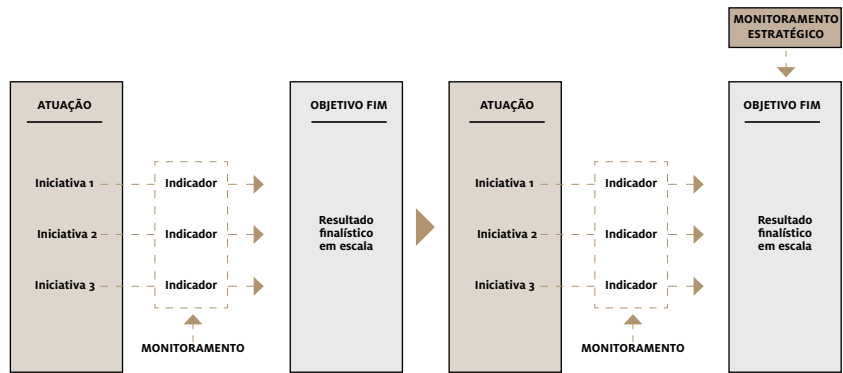
Fonte: elaboração dos autores.

decidimos atuar na capacitação de professores alfabetizadores, não é possível esperar que só essa iniciativa seja capaz de melhorar o percentual de crianças brasileiras alfabetizadas, então criamos avaliações de impacto e monitoramento de indicadores intermediários. Celebramos o número de professores capacitados ou outras mensurações dessa ordem e os resultados de avaliações de impacto feitas em condições de laboratório. No entanto, não monitoramos o percentual de crianças alfabetizadas no país, o que mostra como é possível ter ótimos resultados sem que haja de fato uma mudança mais profunda.

A proposta do oitavo paradigma é nunca perder de vista o objetivo finalístico por meio do monitoramento estratégico, que se soma ao monitoramento, e não o substitui, conforme ilustrado no diagrama 1, como mostra o diagrama 2.

Para acompanhar o objetivo finalístico com a expectativa de que ele avance, naturalmente será necessário trabalhar com um mínimo de iniciativas necessárias para “mover a agulha”, ou seja, uma política pública integral com boa estratégia.

DIAGRAMA 2



Fonte: elaboração dos autores.

O monitoramento estratégico não permite que nos contemos com os resultados de iniciativas isoladas, nos mantém em cheque no sentido de inovar, ajustar, colaborar, encontrar caminhos para realmente impulsionar as mudanças necessárias para a melhoria da Educação no país.

Vale um parêntese aqui para falar da importância das avaliações de aprendizagem e de dados para avançar em políticas consistentes.

No caso do Brasil, como demonstrado pela iniciativa “Educação Já” desde sua primeira edição, em 2018, a Educação, ao longo das últimas décadas, tem sido capaz de estruturar um robusto e transparente sistema de coleta de dados e informações. Por meio do Censo Escolar, por exemplo, são sistematizados dados sobre matrícula, infraestrutura escolar, informações sobre os recursos humanos da Educação, entre outros. Diz o documento:

O levantamento estatístico, além de permitir uma leitura acurada do cenário e condições da educação brasileira, é a base para a realização de diferentes repasses financeiros e planejamento de ações

de caráter nacional, como, por exemplo, relacionadas ao sistema de avaliação nacional (Todos Pela Educação, 2018, p. 72).

Com base nisso, apresenta a seguinte diretriz: “Promover aprimoramentos no sistema de informação, avaliação e monitoramento educacional, posicionando-o como um sistema de avaliação de desempenho escolar e de condições de oferta das redes” (*idem*, p. 73). O uso dos dados produzidos serve para apoiar a tomada de decisão da política educacional tanto no nível local quanto no nacional.

Não somos ingênuos de imaginar que avaliações ou quaisquer outros indicadores são perfeitos e podem retratar a realidade com precisão. Todo indicador, em especial em temas sociais como a Educação, é um modelo da realidade e não a realidade em si. Adaptando a famosa frase do estatístico britânico George Box, “todos os modelos estão errados, mas alguns são úteis”,⁷ podemos dizer que “todos os indicadores são imperfeitos, mas alguns são úteis”. Enfim, trabalhando com bons indicadores e avaliações e conhecendo suas limitações, temos ferramentas fundamentais para avançar com boas políticas públicas.

PARADIGMA 9 – CONEXÃO ENTRE SUCESSO DA ORGANIZAÇÃO E TRANSFORMAÇÃO DA EDUCAÇÃO DO PAÍS

Esse paradigma propõe que organizações cujo propósito é apoiar a melhoria da Educação tenham seu sucesso diretamente associado à transformação educacional do país ou, pelo menos, do território onde atuam.

Enquanto as empresas lidam com métricas naturalmente rigorosas, como o lucro – cuja ausência recorrente leva à falência –, as organizações do terceiro setor, embora também estejam sujeitas a restrições financeiras, nem sempre sofrem prejuízo quando não alcançam seu objetivo finalístico. Isso possibilita a implementa-

7. Tradução de: “*All models are wrong, but some are useful*”. Cf.: BOX, G. E. P.; DRAPER, N. R. *Empirical model-building and response surfaces*. Nova York: John Wiley & Sons, 1987.

ção de projetos bem-sucedidos do ponto de vista da execução sem que se impulse uma mudança significativa na Educação – e essa desconexão pode se perpetuar indefinidamente.

A essência do nono paradigma é justamente lançar luz sobre a situação: ainda que não exista uma consequência negativa, a organização precisa ao menos se proteger da ilusão de sucesso enquanto a transformação educacional relevante, real e mensurável segue sem acontecer. Como já comentado, não há problema em trabalhar com projetos pontuais, desde que o propósito da organização não seja contribuir para a transformação da realidade da Educação de seu país por meio da transformação sistêmica.

A conexão entre o sucesso da organização e essa transformação – seja em territórios específicos, seja em agendas determinadas, conforme o foco de atuação da organização – pode parecer óbvia à primeira vista, mas, na prática, está longe disso. Muitas vezes, a estratégia, o planejamento, os objetivos, o monitoramento e as metas das organizações não estão alinhados com a mudança ampla e efetiva que o avanço da Educação de fato exige.

Para construir um sistema de gestão verdadeiramente comprometido com a transformação da Educação, é fundamental desenvolver uma atuação robusta e abrangente, baseada total ou parcialmente nos paradigmas já apresentados. A pergunta do conselheiro do Instituto Natura mencionada antes foi o ponto de partida para a maioria dos paradigmas discutidos aqui, inclusive este. Sua indagação nos desafiou a estruturar o planejamento e a estratégia do Instituto Natura para que essa dúvida deixasse de existir.

Como evitar a criação de uma operação que se considere bem-sucedida, mas sem impacto em resultados finalísticos em escala? A primeira parte deste livro nasceu justamente dessa discussão com o conselho do Instituto Natura. Buscamos entender o que precisaria acontecer no país para que uma transformação sistêmica na Educação fosse possível e qual poderia ser nosso papel. Então, estruturamos o planejamento, as estratégias, as metas e os incentivos que buscassem assegurar a continuidade e a efetividade do trabalho.

Assim, acreditamos que há organizações cujo sucesso está diretamente ligado à transformação real da Educação e que, portanto, deve ser avaliado por meio dela. Por outro lado, como menciona-

mos antes, existem aquelas em que essa conexão clara não está presente, o que resulta em formas bastante diferentes de atuação.

Como discutido no Paradigma 8, sobre monitoramento estratégico, são várias as formas intermediárias de avaliação e mensuração. No entanto, em última instância, o indicador de sucesso final – seja no aprendizado, seja na trajetória dos estudantes, seja em transformações estruturais em agendas transversais – deveria ter, para as organizações do terceiro setor, o mesmo papel de último nível de análise de performance que tem o “lucro” nas empresas privadas, mesmo que com uma perspectiva de médio a longo prazo.

O Paradigma 9, sobre a conexão entre o sucesso da organização e a transformação da Educação do país, nos coloca diante do desafio de atuar com objetivos ousados e de longo prazo, muitas vezes com menos controle direto sobre os resultados. Convém festejar cada avanço, pois isso estimula a continuidade, mas a verdadeira comemoração só deve acontecer quando o país inteiro também puder celebrar.

Criação de valor social com impactos positivos para as empresas

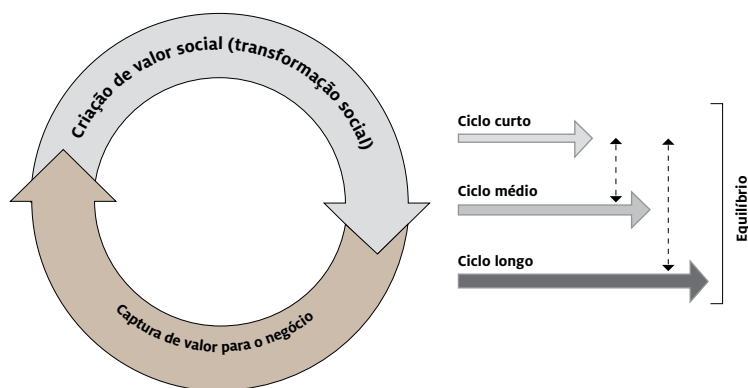
Ao chegar a este capítulo, você deve ter percebido que o investimento social privado pode ter um papel transformador na Educação dos países e, conseqüentemente, em sua prosperidade e seu desenvolvimento. Nosso objetivo foi mostrar que, embora esse caminho exija uma mudança profunda de paradigmas – além de persistência, estratégias consistentes e coragem –, ele é não apenas necessário, mas também possível.

O décimo e último paradigma apresentado neste livro foca as organizações ligadas a empresas-mãe – como fundações ou institutos empresariais – que sentiram o chamado para atuar de modo diferente e acreditam que isso é viável. Ele propõe um equilíbrio entre duas dimensões igualmente legítimas: o desejo genuíno de transformar a realidade social e a necessidade de gerar valor para o negócio, seja por meio do engajamento de colaboradores, do fortalecimento da reputação ou de outros benefícios estratégicos.

PARADIGMA 10 – EQUILÍBRIO ENTRE OS CICLOS DE CRIAÇÃO E CAPTURA DE VALOR DE CURTO, MÉDIO E LONGO PRAZOS

Pensemos em um ciclo de criação de valor social e captura de valor para o negócio, representado no diagrama 1.

DIAGRAMA 1



Fonte: elaboração dos autores.

Como exercício de análise, propomos olhar para esse ciclo em três cenários: o de curto prazo, que atende à lógica de iniciativas mais simples e fáceis de comunicar; o de médio prazo, cujo foco são mudanças reais em comunidades ou territórios; e o de longo prazo, que busca influenciar e transformar sistemas.

Antes de continuar, vale um esclarecimento importante: essa lógica não deve ser entendida como uma concessão ao marketing social sem consistência. Ao contrário, é esse equilíbrio entre criar valor para a sociedade e gerar benefícios para o negócio que garante que a atuação social das empresas se mantenha forte e consistente ao longo do tempo. Ignorar essa tensão costuma levar a iniciativas frágeis, de vida curta e pouco impacto real – exatamente o que este livro propõe evitar.

Imaginemos uma organização que decide atuar na Educação em sua região. Para começar, realiza uma ação simples: pinta as escolas públicas próximas. As paredes desgastadas ganham cores novas, os corredores ficam mais alegres e as salas de aula passam a transmitir cuidado e acolhimento. As crianças e os jovens percebem a diferença, entram nas escolas mais motivados, e os professores se sentem valorizados. Ao mesmo tempo, a empresa, ao comunicar essa ação, também se beneficia: melhora sua reputação

junto à comunidade, engaja seus colaboradores e reforça sua narrativa institucional. Esse é o ciclo de curto prazo: ações rápidas e visíveis, que geram impacto imediato e retorno quase simultâneo para a companhia. Apesar disso, o efeito na Educação é limitado, e, mesmo que os alunos não apresentem progresso real, os benefícios para o negócio já foram capturados.

Agora, imaginemos que a mesma organização decide ir além e apoiar um conjunto de iniciativas integradas, baseadas em evidências, para realmente melhorar a aprendizagem nas escolas de uma rede pública. Os professores recebem formação contínua, os gestores aprimoram sua capacidade de monitorar o desempenho dos alunos, estes participam de programas que estimulam a leitura, a escrita e o pensamento crítico. Esse trabalho exige tempo, coordenação com o poder público e diálogo constante com especialistas, mas os resultados começam a aparecer: crianças e jovens lendo com mais fluência, professores aplicando métodos mais eficazes e escolas mais preparadas para acompanhar o progresso de cada estudante.

Nesse ciclo de médio prazo, o valor social gerado retorna à organização de maneira mais sólida e duradoura. Ela passa a ser reconhecida como uma entidade que promove mudanças reais, fortalecendo sua reputação e sua legitimidade perante a comunidade, os clientes e os parceiros. Seus colaboradores se sentem motivados e orgulhosos de fazer parte de um projeto com impacto concreto, o que aumenta o engajamento e a retenção de talentos. Além disso, ao estabelecer relações com governos, organizações não governamentais e outros atores estratégicos, a empresa cria oportunidades de parceria e inovação social, consolidando sua presença e credibilidade em seu setor de atividade. É fácil perceber que, ao contrário do caso anterior, nesse cenário a captura de valor só acontece se de fato houver uma transformação mais profunda da realidade, o que faz com que a transformação social e os impactos positivos para o negócio se conectem intrinsecamente.

Por fim, imaginemos que a organização deseja contribuir para a transformação da Educação em todo o país. Nesse ciclo de longo prazo, sua atuação deixa de se limitar a projetos pontuais ou a iniciativas isoladas e passa a se alinhar a paradigmas sistêmicos.

Isso significa olhar para o sistema como um todo e atuar em múltiplas frentes: apoiar políticas públicas, fortalecer capacidades institucionais, capacitar professores e gestores e colaborar com Secretarias de Educação na elaboração e na implementação de currículos, materiais didáticos e estratégias pedagógicas, além de promover a articulação entre os diferentes níveis de governo, escolas e comunidades.

Essa abordagem exige paciência, planejamento estratégico e comprometimento de longo prazo. Os resultados não aparecem de imediato, mas, com consistência no decorrer dos anos, começam a surgir transformações significativas. Mais crianças aprendem a ler e a escrever com proficiência, escolas operam de maneira mais eficiente, professores estão mais bem preparados e gestores têm ferramentas para acompanhar e melhorar continuamente o desempenho dos alunos.

O retorno é amplo: milhões de estudantes beneficiados e uma sociedade mais plena e justa. Essas ações contribuem para um país mais próspero e menos desigual, estimulando o desenvolvimento econômico e social de maneira sustentável. Para a empresa, o ciclo de longo prazo tem efeitos estratégicos duradouros: fortalece sua reputação e legitimidade institucional, engaja colaboradores em projetos significativos, consolida relações com governos e organizações da sociedade civil e a posiciona como protagonista de mudanças estruturais. Nesse cenário, ela deixa de ser vista apenas como realizadora de ações pontuais e torna-se reconhecida como um verdadeiro agente de transformação, capaz de gerar impactos profundos, duradouros e de grande escala, beneficiando não apenas indivíduos, mas também o país.

Esse raciocínio se aproxima do conceito de valor compartilhado, proposto por Michael Porter e Mark Kramer em 2011,¹ segundo o qual empresas podem (e devem) gerar valor econômico ao mesmo tempo que resolvem problemas sociais relevantes.

1. PORTER, M. E.; KRAMER, M. Creating shared value. *Harvard Business Review*, jan.-fev. 2011. Disponível em: <https://hbr.org/2011/01/the-big-idea-creating-shared-value>.

Também dialoga com o que John Kania e Mark Kramer² chamam de impacto coletivo, o que pressupõe articulação multissetorial, metas comuns, avaliação compartilhada e coordenação contínua para gerar mudança sistêmica.

É claro que não se pode esperar que todas as organizações atuem com essa paciência estratégica, dispostas a colher frutos apenas no longo prazo. Por isso, a proposta aqui não é abandonar ações de curto ou médio prazo, mas equilibrar os três ciclos intencional e conscientemente, sem forçar que cada projeto entregue tudo ao mesmo tempo.

É preciso fazer dois alertas. O primeiro é que tentar condensar os três ciclos em uma única iniciativa em geral se mostra ineficaz. Por exemplo, ações com grande potencial de mobilização e geração de reputação acabam sendo distorcidas para parecer tecnicamente capazes de promover mudanças sistêmicas. O resultado é que não cumprem nem um objetivo nem outro.

Da mesma forma, iniciativas voltadas para transformações sistêmicas – que, por sua natureza, não podem ter ampla divulgação nem colocar a empresa como protagonista – às vezes são alteradas apenas para dar mais visibilidade à organização. Com isso, renunciam a premissas essenciais para a qualidade e o alcance dos resultados, falhando também em seus objetivos principais.

Acreditamos que o equilíbrio deve ser buscado considerando o conjunto das ações, e não exigindo que cada iniciativa atenda a todos os critérios de maneira isolada. O equilíbrio está na atuação como um todo. Além disso, o contexto empresarial exige resultados rápidos, e executivos nem sempre dispõem de tempo para debates estratégicos e profundos no que tange à atuação social – afinal, eles têm de conduzir o negócio. Cabe, portanto, às fundações e às áreas de investimento social assumir o papel de guardiãs da estratégia de longo prazo, produzindo conhecimento, sustentando a visão e mantendo diálogo com *stakeholders* internos.

2. KANIA, J.; KRAMER, M. Collective impact. *Stanford Social Innovation Review*, Inverno de 2011. Disponível em: https://ssir.org/articles/entry/collective_impact.

Equilibrar impacto social e valor para o negócio é um dos desafios mais relevantes – e promissores – para organizações do terceiro setor. Ao combinar ciclos de curto, médio e longo prazos, ampliam-se as possibilidades de gerar transformações estruturais na sociedade, fortalecendo vínculos com a empresa-mãe.

Como mencionamos antes, esse equilíbrio exige intencionalidade. É papel das fundações e das áreas de investimento social zelar pela visão de longo prazo, garantindo que o desejo genuíno de contribuir para o país não se perca sob pressões por resultados imediatos. Quando bem conduzido, esse compromisso se traduz em impacto real na vida de milhões de pessoas e em benefícios duradouros para a organização e o desenvolvimento do país.

Convidamos você a refletir: quantos projetos de investimento social privado foram interrompidos antes de alcançar seus objetivos? Quantas iniciativas geraram reputação positiva, mas não provocaram mudanças significativas na sociedade, mesmo com esforços genuínos e recursos mobilizados? Este livro reflete sobre novos caminhos. É um chamado para repensar certas formas de atuação e abandonar velhos paradigmas que, apesar de bem-intencionados, se mostraram insuficientes diante do desafio de promover transformações sistêmicas, duradouras e urgentes na América Latina.

Mover a agulha das desigualdades e construir um futuro mais justo exigirá coragem para mudar rotas, paciência para sustentar processos de longo prazo e compromisso coletivo para transformar boas intenções em impacto concreto. O desafio está posto – e os próximos passos dependem das escolhas que fizermos.

Referências

- ALVES, M. T. G.; SOARES, J. F.; XAVIER, F. P. Desigualdades educacionais no ensino fundamental de 2005 a 2013: hiato entre grupos sociais. *Revista Brasileira de Sociologia*, v. 4, n. 7, p. 49-81, jan./jun. 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.20336/rbs.150>.
- BENTO, C. *O pacto da branquitude*. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Censo Demográfico 2022. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua. Rio de Janeiro: IBGE, [varios anos].
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2024.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Censo Escolar da Educação Básica. Brasília, DF: Inep, [varios anos].
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Microdados do Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb. Brasília, DF: Inep, [varios anos].
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Painel de Taxas de Rendimento por Cor/Raça (2014-2024). Brasília, DF: Inep, 2024.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Nota Técnica nº 18/2023/CGMEB/DAEB. Brasília, DF: Inep, 2024.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Estatísticas do Censo Escolar: Novo Painel de Dados. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/inep-data/estatisticas-censo-escolar>.
- BRASIL. Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial. Brasília, DF, 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm.

Este livro foi composto nas fontes Milo, Milo Serif, Noka e Elza Text
e impresso em agosto de 2026.

A Educação é um bem comum e sua transmissão intergeracional garante benefícios para toda a população. Assegurar que uma geração conclua a Educação Básica na idade certa, com aprendizagem significativa, é um legado duradouro para nosso país.

A população escolar brasileira (da creche ao Ensino Médio) é de mais de 46 milhões de estudantes, maior que o número de habitantes de muitos países. Essas crianças e jovens distribuem-se por um território marcado por profundas desigualdades socioeconômicas e expressiva diversidade sociocultural. Para alcançar resultados que promovam equidade e valorizem a diversidade, é necessário somar esforços. Como estabelece a Constituição, zelar pela Educação é dever da família, do Estado e da sociedade.

Este livro procura responder a essa convocação: como podemos realizar o ideal republicano da Educação de qualidade? Com base na análise dos desafios a serem superados, a obra propõe estratégias de desenvolvimento de políticas públicas e convida as organizações do investimento social privado a articular suas ações para promover resultados à altura de nossos sonhos.

A Fundação Santillana, com esta publicação, oferece mais uma contribuição para que a Educação – bem comum – promova uma sociedade democrática, justa, antirracista e sustentável.



ISBN 978-85-63489-63-0

