

Um livro para quem governa a educação nos estados

O que você quer ser

GOVERNADOR DA REDE ESTADUAL?

ou

GOVERNADOR DA EDUCAÇÃO NO ESTADO?



João Batista Araujo e Oliveira

EDITORA

Idados

O que você quer ser

GOVERNADOR
DA REDE
ESTADUAL

ou

GOVERNADOR
DA EDUCAÇÃO NO
ESTADO?

O que você quer ser: Governador da rede estadual ou governador da educação no estado?

Copyright © 2026 João Batista Araujo e Oliveira

Copyright © 2026 Instituto IDados

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta publicação pode ser reproduzida, armazenada ou transmitida por qualquer meio, sem autorização prévia por escrito dos titulares dos direitos autorais.

Autor: João Batista Araujo e Oliveira

Editora responsável: Instituto IDados

Capa e diagramação: Heloisa Bastos

Revisão: Heloisa Bastos

1ª edição — setembro de 2026

ISBN: 978-65-989281-7-9

Instituto IDados de Pesquisa e Informação

Contato: *contato@institutoidades.org.br*

Rio de Janeiro — RJ

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

Oliveira, João Batista Araujo e

Governador da rede estadual ou governador da
educação no Estado?: - eis a questão - / João
Batista Araujo e Oliveira. -- Rio de Janeiro:
Instituto Idados de Pesquisa e Informação, 2026.

Bibliografia.

ISBN 978-65-989281-7-9

1. Avaliação educacional 2. Educação -
Aspectos sociais 3. Ensino médio - Brasil
4. Gestão educacional 5. Política educacional
I. Título.

26-397239.0

CDD-379.81

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil: Política educacional 379.81

Aline Grazielle Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129

Sumário

Sumário executivo	1
Introdução	3
 Parte I — A saúde da educação brasileira.....	7
Capítulo 1 — A saúde da educação: breve diagnóstico	9
Capítulo 2 — O avanço do Ceará é real, mas limitado, não replicado e não replicável.....	11
Capítulo 3 — O que podemos aprender do Paraná e de outros estados	14
Capítulo 4 — O Brasil faz feio no cenário internacional da educação.....	21
Capítulo 5 — Ruim na base, pior no topo.....	23
Capítulo 6 — O que fazer? Por onde começar?	25
Capítulo 7 — Para onde olhar	30
 Parte II — O que um governador pode fazer pela rede estadual e pela educação no estado	32
Capítulo 8 — O que um governador pode fazer pela rede estadual	33
Capítulo 9 — O que um governador pode fazer para, pelo e com o município.....	36
Capítulo 10 — Endurecer o tomate: outras iniciativas indiretas que contribuem para melhorar a qualidade da educação no território estadual	38
Capítulo 11 — A nova economia do capital humano: identificar e promover alunos de alto potencial cognitivo	42

Apêndice A — Intervenções baseadas em evidências com resultados no curto prazo	44
Apêndice B — Reformas educativas estruturais	50
Epílogo — Os desafios pós-pandemia, telas e IA.....	60
Referências.....	61

Sumário Executivo

Toda campanha promete mais professores, mais escolas, mais dinheiro. Mas a rede estadual já tem vagas de mais, e a educação melhorou pouco nos últimos 25 anos — mesmo com o custo triplicando. O problema nunca foi a falta de recurso. É como ele é usado.

O que os dados mostram

- Dentro de um mesmo município, os alunos da rede estadual tiram notas parecidas com os da rede municipal — não existe um “efeito rede” que separe claramente o desempenho de uma da outra.
- A escola brasileira amplia, em vez de reduzir, as diferenças de origem socioeconômica dos alunos — o contrário do que ocorre nos países que funcionam bem.
- Mesmo nosso melhor caso de sucesso, o Ceará, é real, mas limitado: o avanço aparece nos pequenos municípios do interior, não se replica nas grandes cidades e não se replica em outros estados.

Por que isso acontece

Educação que funciona depende de quatro peças girando juntas: professores bem selecionados e formados, um currículo claro e enxuto, uma avaliação que gere decisão (não só relatório) e uma gestão com autoridade real sobre a escola. No Brasil, as quatro estão fragilizadas — e o erro mais comum de quem governa uma rede não é escolher a peça errada, é confundir o que dá resultado em um ano (alfabetização, reorganização da rede física, seleção de professores) com o que só maturará depois do mandato (o perfil do corpo docente).

O que este livro oferece

Não é um manual de receita única — não existe uma que sirva para os 27 estados, cada um num estágio diferente. É uma bússola: critérios testados por evidência nacional e internacional para decidir o que fazer no seu estado, com o orçamento e o tempo político que você realmente tem — organizados em três frentes de ação do governador: pela rede estadual, pelo e com o município, e pela nova economia do capital humano (identificação e promoção de alunos de alto potencial).

Se você só tem 15 minutos: leia o Capítulo 6 (“O que fazer? Por onde começar?”) e o Capítulo 8 (“O que um governador pode fazer pela rede estadual”). O resto do livro sustenta essas duas respostas com evidência.

Introdução

Por que este livro

Todo governador ouve o mesmo refrão ao tomar posse: mais professores, mais escolas, mais dinheiro. Esse refrão não faz mais sentido. A demografia está mudando, a municipalização avança, e a crise fiscal não deixa espaço para sustentar duas redes de ensino com a ineficiência atual.

Mas esse diagnóstico não é o motivo deste livro. O motivo é uma pergunta mais simples e mais incômoda: você vai ser o governador da rede estadual ou vai liderar a educação no seu estado?

Este livro não é um plano de ação — e não existe um só plano possível, porque cada estado chega a essa pergunta num ponto diferente. Um plano genérico o bastante para caber nos 26 estados não valeria a pena em nenhum deles.

Este livro oferece uma bússola: critérios testados pela evidência nacional e internacional para você decidir o que fazer no seu estado — com o orçamento e o tempo político que você realmente tem.

E nem tudo aqui pede a paciência de uma geração. Há ações que dão sinal em um ano — alfabetização, reorganização da rede física, um exame de seleção docente. E há ações que só amadurecem depois que você tiver deixado o cargo — como transformar o perfil do corpo docente. O erro mais comum de governo não é escolher a ação errada: é confundir as duas categorias — cobrar resultado de longo prazo já no primeiro ano, ou abandonar uma reforma estrutural porque ela não virou manchete no dia seguinte.

Se você procura um manual de receitas, este não é o seu livro: não existe receita que sirva para 27 unidades federadas em estágios diferentes. Mas se você quiser sair da caixa, pensar diferente e vislumbrar uma reforma viável e que deixe marcas na educação de seu estado — este livro foi escrito para você. Afinal, *você vai ser mais um governador da rede estadual? Ou vai ser o governador da educação no seu estado?*

No princípio...

No princípio era simples. Uma sala. Carteiras enfileiradas. Uma professora na frente, um quadro atrás dela, giz na mão. As crianças chegavam sem saber ler, sem saber escrever, sem saber contar — e saíam sabendo. Quem não aprendia era reprovado, muitos se recuperavam, outros não. Durante a maior parte do século XIX e parte do século XX foi isso que se pediu de uma escola, e foi isso que ela entregou.

Essa escola existiu de verdade. E funcionava — não porque fosse perfeita, mas porque ninguém exigia dela nada além do óbvio: ensinar o básico a quem não sabia.

Só que o “óbvio” foi mudando de figura.

Alguém, em algum momento, perguntou: ensinar *o quê*, exatamente? Até então a resposta parecia estar implícita — todo mundo sabia, mais ou menos, o que uma criança de nove anos deveria saber. Mas quando o mundo passou a exigir mais do que ler, escrever e contar — quando passou a exigir ciência, história, uma segunda língua, raciocínio, e depois disso mais e mais matérias, cada uma com seu lobby, sua disciplina, seu especialista defendendo seu espaço — a pergunta simples “o que ensinar” virou um campo de batalha. O documento que deveria responder a essa pergunta com clareza — o currículo — virou uma colcha de retalhos, escrita por comitê, que não diz nada com precisão suficiente para ninguém saber o que, de fato, se espera que uma criança aprenda naquele ano.

No passado nem tão idílico assim, quem estava na frente da sala? No mínimo alguém que sabia mais do que os alunos, e gostasse de ensinar. Mas à medida que a profissão foi crescendo em escala — milhares de salas, precisando de milhares de professores —, tudo foi mudando ao mesmo tempo. Não é um detalhe. Os países que passaram a recrutar quem sobrava — porque virou emprego de último recurso, mal pago, mal preparado — formaram gerações que passaram de ano sem aprender. A sala continuou igual. As carteiras continuaram no lugar. Só que quem estava na frente delas já não tinha o mesmo perfil. Nem a mesma autoridade — pois a própria escola abriu mão da sua. Da mesma forma que o currículo se tornou objeto de políticas ideológicas, a profissão perdeu sua aura de prestígio, o professor se tornou um “profissional da educação”. Nos países da OCDE, sem exceção, e apesar de suas crises e infortúnios, professor continua a ser chamado de senhor, senhora, professor. Aqui vale tudo, “tia”, “você”... nos melhores casos. Mas não por acaso.

Depois veio a pergunta mais incômoda de todas: como saber se a escola funcionou? Enquanto a escola era pequena e o professor conhecia cada aluno pelo nome, essa resposta vinha sozinha, no dia a dia. Quando o sistema cresceu para milhões de alunos, foi preciso inventar instrumentos para medir à distância o que antes se via de perto. Alguns países usaram esses instrumentos com inteligência — testagem amostral, comparação internacional — e tomaram decisões a partir do resultado. Outros construíram máquinas de medir gigantescas e caríssimas que produzem relatórios que ninguém lê e decisões que ninguém toma. Testar não é a mesma coisa que saber. E saber não é a mesma coisa que agir.

E por fim — a peça que sempre aparece por último, porque só se manifesta quando as outras três já estão em jogo: quem faz tudo isso acontecer, todos os dias, numa escola de verdade, com pais de verdade, recursos (sempre limitados), livros, materiais didáticos

e tecnologias educacionais das mais diversas procedências e crianças de carne e osso? Um currículo excelente no papel não ensina ninguém sozinho. Um professor bem formado não resiste muito tempo num prédio sem comando, sem regras, sem apoio. Uma avaliação sofisticada não muda nada se ninguém tem autoridade para agir sobre o resultado. Há países que criam carreiras para os diretores e dão a eles meios e autoridade para administrar a escola. Há países que fazem eleição e criam regras, conselhos e burocracias que inviabilizam o trabalho do diretor. A gestão é a engrenagem que ou faz as outras três peças girarem juntas, ou as deixa cada uma rodando sozinha, sem se tocarem — o que, na prática, dá quase no mesmo que não ter nenhuma delas.

Repare: os quatro elementos nunca mudaram de nome. É a mesma pergunta desde o princípio — *o que ensinar, quem ensina, como saber se funcionou, quem faz isso acontecer todos os dias*. O que mudou foi a escala, a pressão, o número de gente com interesse em complicar cada resposta. A complexidade não está nos quatro elementos. Está no volume de ruído em torno deles.

E é exatamente aí que se separam os dois destinos possíveis de quem governa uma rede de escolas. Uns se perdem no meio do ruído — trocam de prioridade a cada ano, correm atrás da última novidade, de saídas milagrosas, confundem quantidade de iniciativas com qualidade de resultado — e no fim do mandato deixam uma escola tão ou mais confusa do que encontraram. Outros identificam, entre as centenas de demandas que chegam à sua mesa todos os dias, quais delas realmente tocam um dos quatro elementos — e quais são apenas distração com boa intenção. Esses promovem o que importa, ignoram o resto, e descobrem, ao final, que a receita nunca tinha deixado de ser simples. Só ficou mais difícil de enxergar.

PARTE I

A saúde da educação brasileira

CAPÍTULO 1

A saúde da educação: breve diagnóstico

Não faltam vagas. Não faltam escolas. Não faltam professores. A oferta está mais do que resolvida. Estamos na fase de redução de matrículas — e serão milhões de alunos a menos.

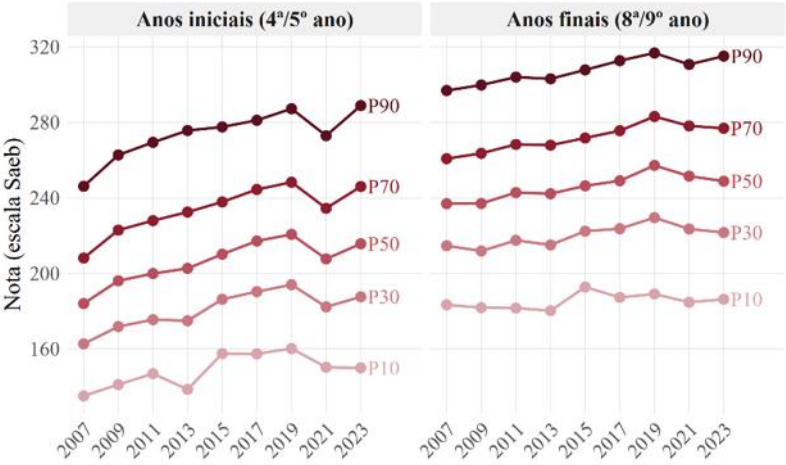
Mesmo reduzindo alunos e triplicando custos, a educação melhorou pouco ao longo deste século. Melhorou um pouco mais nas séries iniciais, bem pouco nas séries finais e praticamente nada no ensino médio. Nossos resultados no PISA continuam parados desde 2009, e estacionados num nível muito baixo. O pouco avanço observado nas redes públicas concentrou-se quase inteiramente nos alunos situados entre os 30% melhores — o resto dos alunos apenas passou de ano, mas pouco ou nada aprendeu. Os alunos das escolas privadas também avançaram muito pouco. O tempo integral, política preferida pelo seu apelo político, raramente fez diferença — é mais do mesmo. O custo da máquina que produziu esse resultado triplicou neste primeiro quarto de século. O problema não é falta de recurso: é como ele é usado.

A educação pública brasileira sofre de três problemas comuns a todos os estados:

- Os resultados das escolas refletem sobretudo o nível socioeconômico dos alunos, e não o efeito de políticas educacionais consistentes. Isso vale para as redes estaduais e municipais: num mesmo município, em qualquer estado do país, as notas dos alunos da rede estadual se parecem com as notas dos alunos das redes municipais — não existe um efeito

- “rede” que permita identificar, em nenhum estado brasileiro, notas significativamente diferentes entre alunos da rede estadual e das redes municipais.
- A escola amplia, não reduz, as diferenças socioeconômicas. É sabido que o fator família e nível socioeconômico influi muito no desempenho escolar. Mas no Brasil a escola aumenta, em vez de reduzir, essas diferenças. A diferença de notas entre escolas de um mesmo município é enorme, diferentemente do que ocorre nos países industrializados, nos quais a média das escolas costuma ser próxima umas das outras: a criança matriculada em qualquer escola recebe, em geral, o mesmo padrão de ensino, e a qualidade da escola não depende de onde o aluno mora.
 - Embora as médias tenham melhorado ao longo do século, os avanços concentram-se sobretudo entre os alunos das famílias situadas entre os 30% melhores do ponto de vista socioeconômico (Figura 1).

Figura 1 — Evolução dos percentis de alunos no Brasil 2007-2023
Percentis 10 a 90 das notas médias de matemática na rede pública



Fonte: microdados do Saeb/Prova Brasil 2007-2023 (Inep). Rede pública, Brasil. Anos iniciais: 4ª série (2007-2009) e 5º ano (2011+); anos finais: 8ª série (2007-2009) e 9º ano (2011+). Saeb 2021 aplicado durante a pandemia. Elaboração: Própria.

A educação vai mal. Diferentemente da crise que afeta os países desenvolvidos, ela vai mal nos seus fundamentos. Para melhorar a nota no IDEB há truques — de vida curta. Para transformar a educação precisamos de estadistas.

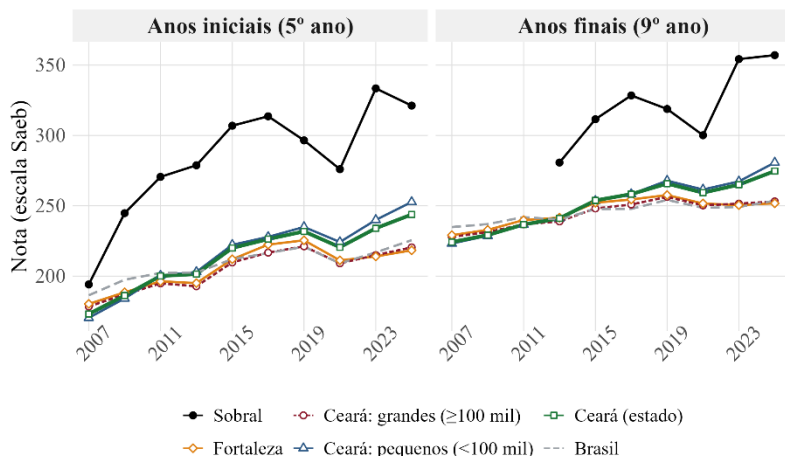
CAPÍTULO 2

O avanço do Ceará é real, mas limitado, não replicado e não replicável

O Ceará avançou e conseguiu ficar um pouco acima da média do país nas séries iniciais e finais, com uma população mais pobre que a média nacional. Isso é um feito notável. Mas quando examinamos de perto, vemos que o avanço apareceu apenas nos municípios pequenos, com menos de 100 mil habitantes — com exceção de Sobral — e, mesmo assim, ficou limitado a um terço desses municípios. O programa de incentivos que sustenta essa experiência dificilmente se aplica ao resto do país.

Nos demais estados, eventuais melhorias nas notas se explicam muito mais pelo nível socioeconômico da respectiva população do que por avanços de conhecimento significativos. Isso se aplica tanto às redes municipais quanto estaduais. Em todo o Brasil, ao longo do século, o grupo de alunos de escolas públicas situados entre os 30% de melhor NSE (nível socioeconômico) foi o único que efetivamente aprendeu mais.

Figura 2— Evolução da nota de matemática no por regiões (2007 – 2025)
Rede municipal do Ceará (por porte do município e total), Sobral, Fortaleza e Brasil



Fonte: Ideb/Saeb (Inep). Porte pela população do Censo 2022. Elaboração: Própria.

A figura 2 compara, de 2007 a 2025, as notas de Matemática do Saeb nas redes municipais de Sobral, Fortaleza, grandes municípios cearenses, pequenos municípios cearenses, o Ceará como um todo e o Brasil, tanto no 5º quanto no 9º ano.

Com a exceção de Sobral, os municípios cearenses começam abaixo da média do Brasil. O Ceará partiu de um patamar baixo, alcançou a média do Brasil por volta de 2010. Por volta de 2013–2015, avançam juntas, coladas à média nacional. A partir daí os pequenos municípios (menos de 100 mil habitantes) começam a se descolar da média, chegando a 2025 com cerca de 30 pontos à frente desse bloco, tanto nos anos iniciais quanto nos finais. Sobral segue numa escala à parte, muito acima de todos.

Na verdade, o sucesso do Ceará fora de Sobral não está na capital nem nas grandes cidades: está nos pequenos municípios do interior. E, dentre esses quase 180 municípios, 58 puxam a média para cima. Esses dados reforçam a importante ideia de que o que quer que seja o “modelo” do Ceará, ele limita seu impacto aos pequenos municípios — e isso possivelmente está associado às limitações do sistema de incentivo para lidar com municípios maiores, nos quais, possivelmente, o incentivo não tenha impacto e a gestão da rede requeira estratégias mais eficazes.

E este é o nosso melhor caso de sucesso.

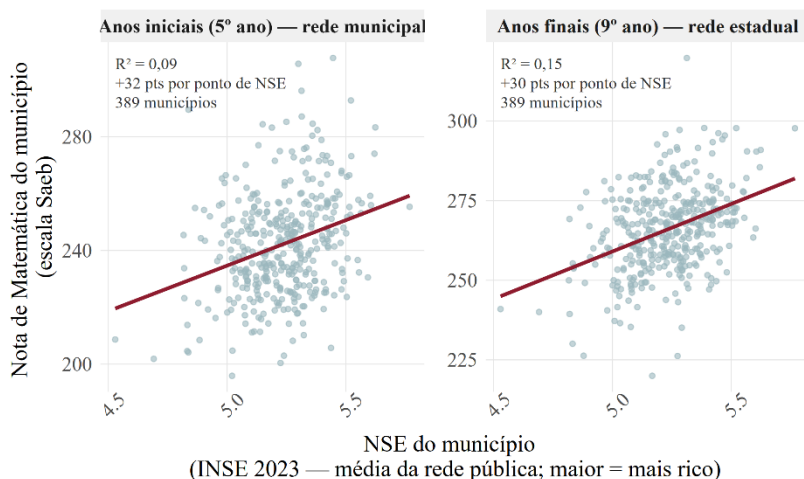
CAPÍTULO 3

O que podemos aprender do Paraná e de outros estados

Nos estados brasileiros, em geral, as redes estaduais e municipais apresentam resultados muito parecidos dentro de cada município.

Esse fenômeno ocorre em todo o país. O caso do Paraná é ilustrado pois naquele estado, há vários anos, as séries iniciais são integralmente municipais e as séries finais, integralmente estaduais. Isso permite demonstrar esse argumento de forma cristalina.

Figura 3 — Paraná (2023): desempenho do município e NSE, por rede



Fonte: Saeb 2023 (notas municipais por rede) e INSE 2023 por município (Inep). Matemática. Elaboração: Própria.

A figura 3 se refere ao estado do Paraná, no qual as séries iniciais são oferecidas integralmente pelo município e as séries finais são oferecidas integralmente pela rede estadual. A linha reta representa a expectativa de notas em função do NSE — o nível socioeconômico do município. O tamanho dos pontos representa a população.

O Paraná foi escolhido exatamente por essa razão. Nas séries iniciais, as diferenças podem se dever às características das redes de ensino de cada município. Mas nas séries finais deveríamos esperar uma padronização maior — já que se trata de uma mesma rede de ensino.

Comparando os municípios do Paraná, percebe-se algo que parece contraditório à primeira vista: municípios com nível de renda parecido apresentam notas bem diferentes — tanto na rede municipal (anos iniciais) quanto na rede estadual (anos finais). Isso vale mesmo para a rede estadual, que é uma administração única, com o mesmo currículo, o mesmo plano de carreira docente e a mesma política de financiamento em todo o estado.

Por que essa variação tão grande de notas acontece tanto nas redes municipais e na rede estadual?

Porque “rede estadual” define apenas a regra do jogo — não quem joga. Entre o gabinete do governador e a sala de aula existem várias camadas de execução: os núcleos regionais de educação, a direção de cada escola, o quadro de professores disponível naquela região, a rotina de acompanhamento pedagógico. Essas camadas aplicam a mesma política com resultados bem diferentes de um lugar para outro. Ou seja, a régua é igual, mas quem mede não é.

O que isso significa para a renda como explicação?

Ora, se a renda das famílias fosse o fator decisivo, municípios parecidos em renda deveriam ter notas parecidas — em qualquer uma das duas redes. Não é o que se vê. A renda do município explica uma fatia pequena da diferença de notas entre municípios

(uma fração de um dígito à baixa casa dos 10%, a depender da rede e da série). O restante, a maior parte, vem de como a política educacional é executada em cada ponto do território — direção de escola, alocação de professores, acompanhamento da rede regional. E, ao que tudo indica, a “cultura local” fala mais forte do que o prefeito ou o governador — ela modela o impacto das instituições.

Nas séries iniciais, a carga dos municípios, a dispersão dos resultados tende a ser ampla — o que significa que municípios conseguem atingir melhores resultados do que seria de se esperar apenas em função do NSE dos alunos. Nos municípios maiores, no entanto, os resultados tendem a ficar abaixo do que seria esperado.

Nas séries finais, a carga do governo estadual, a dispersão também é grande, embora não tanto quanto nas redes municipais. Isso sugere um certo efeito-rede, mas bastante reduzido, pois a dispersão das notas entre municípios também é bastante grande. Como nas séries iniciais, os resultados são piores nos municípios de maior porte.

Na rede estadual, o resultado da escola está mais atrelado ao NSE do município — a gestão tem menos margem observável para levar a nota muito acima ou muito abaixo do que a renda já indicava. Na rede municipal, essa margem é maior: há municípios que superam bastante o esperado pelo NSE e outros que ficam bem abaixo, sinal de que a gestão municipal pesa mais no resultado final.

A conclusão prática para o governo:

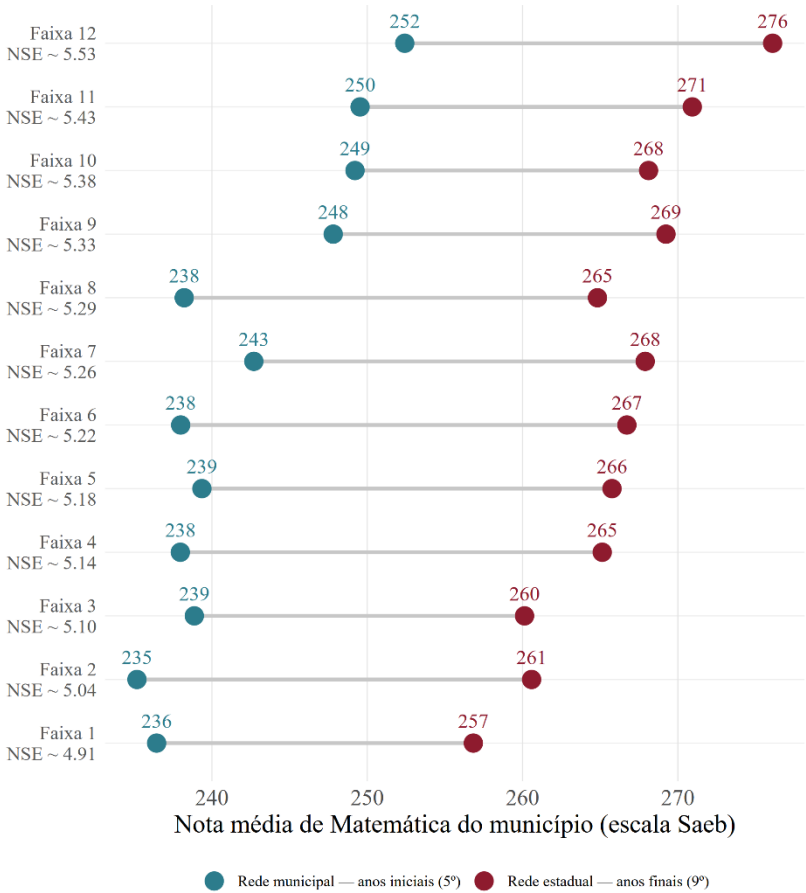
O resultado escolar não está condenado pela geografia econômica do município. Ele responde à gestão — da escola, da regional, da rede como um todo — e essa é justamente a variável que um governo tem poder de mudar. Mas o governo não precisa operar a rede para isso. E o fato de operar a rede não garante, por si só, resultados mais homogêneos no território do estado.

Figura 4 — O NSE deixa enorme margem de manobra para a gestão

Paraná (2023): municípios agrupados em 12 faixas de NSE

Faixas de ~32 municípios, do menor NSE (base) ao maior (topo).

Ponto = nota média da rede na faixa.



Fonte: Saeb 2023 e INSE 2023 por município (Inep). Matemática. Elaboração: Própria.

A figura 4, com base em dados reais do estado do Paraná, indica uma relação entre a renda do município e a nota, tanto nas séries iniciais (rede municipal) quanto nas finais (rede estadual). Mas vale notar:

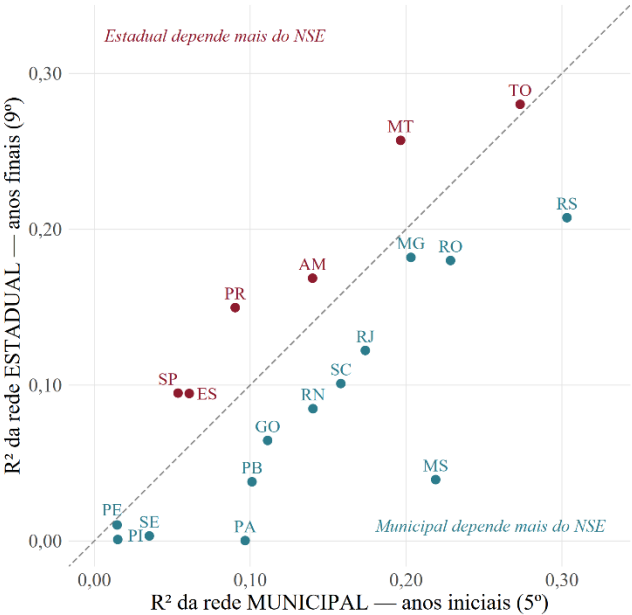
- Nas faixas de renda mais elevadas, as notas são mais altas e muito próximas entre si. Isso vale para as séries iniciais e finais.
- Nas faixas de renda mais baixas, as notas são muito mais baixas nas séries iniciais e finais.
- Nas faixas intermediárias (faixas 3 a 8) a dispersão é semelhante, ou seja, resultados muito parecidos, mas condições muito diferentes. Isso significa que a renda das famílias tem papel importante, mas limitado. Sobra muito espaço para a ação da escola.
- Finalmente o gráfico mostra que o comportamento é idêntico nas séries iniciais e finais que, no caso do Paraná, são administrados por municípios e pelo estado, respectivamente. Mais uma vez isso mostra que a gestão (municipal ou estadual) tem feito relativamente pouco para superar as peculiaridades locais.

Esse argumento é reforçado pela Figura 5, que apresenta dados de todo o país.

Figura 5 — Redes estaduais e municipais têm comportamentos semelhantes

Dependência do NSE por rede e estado (2023)

Cada ponto é um estado. Acima da linha, o NSE pesa mais na rede estadual; abaixo, na municipal.



Fonte: Saeb 2023 e INSE 2023 por município (Inep). Matemática. Elaboração: Própria.

A Figura 5 mostra, para cada estado, o quanto a nota da escola depende da renda do município — separando a rede que cuida dos anos iniciais (municipal) da que cuida dos anos finais (estadual). Os estados aparecem espalhados perto de uma linha de referência: isso quer dizer que, num mesmo estado, as duas redes tendem a ter um grau parecido de dependência da renda — onde a renda pesa pouco numa rede, tende a pesar pouco na outra também, e onde pesa muito numa, pesa muito na outra. Isso sugere que existe algo no estado como um todo — não em cada rede isoladamente — que faz a nota seguir mais ou menos a renda das famílias.

Ainda assim, há estados nos quais esse equilíbrio entre as redes não se sustenta: em Mato Grosso do Sul e no Pará, a nota da rede municipal depende bem mais da renda do que a da rede estadual; em Paraná, São Paulo e Espírito Santo, ocorre o oposto. Nesses casos, uma das duas redes está conseguindo produzir resultado mais parecido entre municípios ricos e pobres — sinal de que a gestão ali está pesando mais que a renda.

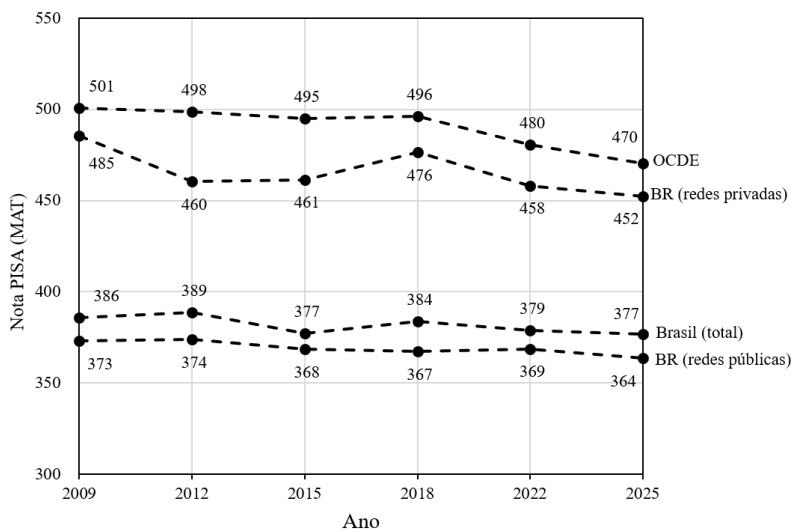
Um governo estadual pode reverter essa situação.

Moral da história: para melhorar a educação não existe uma bala de prata. Muito menos basta fazer mais do mesmo.

CAPÍTULO 4

O Brasil faz feio no cenário internacional da educação

Nos testes internacionais — PISA, PIRLS, TIMSS — o desempenho brasileiro é sofrível em qualquer critério. As redes públicas situam-se muito abaixo da média dos países da OCDE. A rede privada, a elite educacional do país, alcança apenas a média da OCDE. No PISA de 2025 os resultados dos países desenvolvidos despencaram — uma das possíveis causas seria o impacto das novas tecnologias sobre a falta de atenção e foco dos alunos. No Brasil os resultados sequer pioraram, de tão baixos que já eram. Os resultados estagnados do Brasil no PISA contrastam com “melhorias” nas notas do SAEB. Embora os testes sejam aplicados a populações diferentes de alunos em anos diferentes, há fortes razões para suspeitar que uma eventual melhora nos testes nacionais seja mero artifício: as escolas estão treinando os alunos para provas, em vez de ensinar o que é relevante e duradouro. E tem mais: os resultados do Brasil no PISA refletem basicamente a composição socioeconômica da população — o sistema educativo acrescenta pouco ao que os alunos trazem de casa. E, quando acrescenta, quem efetivamente ganha mais são os que já estão mais altos na escala socioeconômica.

Figura 6 — Os resultados do Brasil no PISA são medíocres e encontram-se estagnados

Fonte: Microdados do PISA (OCDE), 2009 e 2025. Elaboração própria.

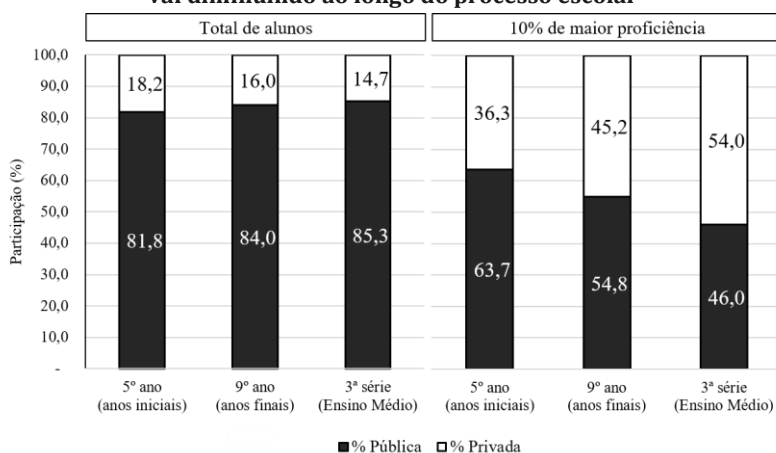
A Figura 6 apresenta as notas de matemática das redes pública e privada, em comparação com países da OCDE, entre 2009 e 2025. Os países vêm experimentando um declínio desde antes da pandemia; o Brasil mantém-se estável num nível medíocre. A média das escolas privadas — nossas elites — fica abaixo da média do conjunto de alunos de um país-membro da OCDE. No PISA de 2025, mais de 13% dos alunos dos países-membros da OCDE situavam-se nos níveis 5 e acima do teste — os níveis mais elevados. Pouco mais de 1% dos alunos brasileiros situavam-se nesse grupo — e praticamente ninguém da escola pública.

CAPÍTULO 5

Ruim na base, pior no topo

Nossa educação falha na base, mas também falha no topo. A Figura 7 ilustra a incapacidade da escola pública brasileira em identificar e promover até mesmo os alunos de maior potencial acadêmico.

Figura 7 — A percentagem de alunos de escolas públicas situados no topo vai diminuindo ao longo do processo escolar



Fonte: Microdados do SAEB 2023 (INEP). Elaboração própria.

Em quase todas as regiões e municípios do Brasil há alunos situados entre os 10% melhores do país, mas a porcentagem vai diminuindo com o avanço de séries: no 5º ano eles representam 63,7%, no 9º ano apenas 54,8% e no ensino médio, 46,0%. Isso apesar de representarem mais de 80% do total de alunos. Por negligenciar seus melhores alunos, a rede pública acaba se convertendo no “exterminador do futuro”.

Na economia do conhecimento e da inteligência artificial, são esses indivíduos de alto potencial que fazem a maior diferença para a pesquisa e a inovação, são eles que promovem o crescimento econômico das nações. O Brasil nada fez a respeito.

Nos países da Europa e nos tigres asiáticos, entre 30% e 60% dos alunos do ensino médio seguem uma vertente profissionalizante. E, apesar disso, suas notas no PISA são significativamente maiores do que a dos alunos brasileiros, obrigados a fazer o “currículo acadêmico”. No Brasil, todos os alunos são obrigados a estudar para o ENEM: a oferta de ensino médio técnico é limitada e, mesmo onde existe, a legislação exige que o aluno dê conta do currículo acadêmico completo — para o qual não possui nem os pré-requisitos nem interesse. Como resultado, a nota do ensino médio não melhora e os jovens não se profissionalizam. E o país chama isso de “educação geral”.

CAPÍTULO 6

O que fazer? Por onde começar?

Há quatro conjuntos de fatores que, quando articulados, contribuem para a educação dar certo: professores, currículo, avaliação e gestão.

Professores

Professores eficazes possuem domínio do conteúdo que ensinam e são preparados para ensinar. Na maioria dos países desenvolvidos, os professores são recrutados entre os 30% melhores alunos do ensino médio; em países como Finlândia e Cingapura, entre os 3% e 5% melhores de sua geração. O modelo de formação varia de país para país, mas segue um padrão dominante: o jovem faz um curso universitário com foco em uma disciplina ou profissão e, se quiser ser professor, depois presta concurso na disciplina que estudou. Só depois de aprovado aprende a ensinar. Essa parte prática da formação profissional tipicamente requer um conhecimento profundo da disciplina que vai lecionar, habilidade para ler e interpretar estudos científicos sobre o que funciona em educação, e estágio supervisionado por professores experientes em escolas com desempenho adequado. No Brasil, os professores são recrutados entre alunos com desempenho abaixo da média do ENEM — ou seja, entre os 50% menos qualificados. A formação acadêmica é tipicamente muito fraca, e a formação pedagógica é sofrível — baseada em teorias sem comprovação científica, desconectada da prática docente e ministrada por professores que nunca deram aula para alunos do ensino fundamental e médio.

Primeira conclusão: para melhorar a educação é necessário formar um novo plantel de professores. Há diversas estratégias para isso. A demografia em queda ajuda.

Currículo

O currículo baliza o que se ensina na escola. Nos sistemas educacionais que funcionam, o currículo é um documento elaborado por poucos especialistas, escrito de forma concisa e com linguagem clara, que prevê o que deve ser ensinado e aprendido em cada nível e série escolar, e que serve de base para a produção de livros didáticos e para o processo de avaliação. Um bom currículo tem foco, rigor e coerência. No Brasil, esse documento nem se chama currículo — chama-se Base Nacional Comum Curricular — e não segue **nenhum** desses padrões. Cingapura, Reino Unido e a Província de Ontário, no Canadá, constituem, entre outros, bons exemplos de programas de ensino. O avanço de Portugal no PISA, na primeira década deste século, se iniciou com uma revisão do currículo.

Segunda conclusão: a base para um bom ensino é um bom currículo. Nada impede um governo estadual de estabelecer um bom currículo — e depois fazer ajustes formais para “compatibilizá-lo” com as exigências nacionais.

Avaliação

Avaliação serve para orientar decisões e melhorar resultados — sobre o aluno, a escola ou o sistema. No Brasil, porém, predominam avaliações universais de alto custo que, em grande medida, não produzem decisões ou ações consequentes: gasta-se muito para medir, mas pouco se faz com os resultados.

Países que obtiveram avanços educacionais relevantes combinam avaliações por amostragem, em âmbito regional ou nacional, com testes internacionais como PIRLS, TIMSS e PISA. Esses instrumentos permitem comparar o desempenho, identificar problemas e orientar reformas. Em diversos casos, a divulgação dos resultados desencadeou mudanças rápidas e eficazes. O Brasil participa desses testes, mas seu desempenho permanece baixo e os resultados raramente geram reação ou mudança de política na mesma escala.

Terceira conclusão: não basta medir. É preciso transformar avaliação em informação para decisão da Secretaria, da Escola e do professor. Isso requer instrumentos diferentes, com usos e consequências diferentes.

Gestão

Até aqui a “gestão” apareceu como resíduo — a parte do resultado que a estrutura socioeconômica (INSE) não explica. Mas chamar de resíduo resolve a equação, não a vida do governador. Um governador que queira capitalizar esse resíduo precisa saber do que ele é feito. Gestão escolar não é um atributo único: decompõe-se em pelo menos três variáveis críticas, cada uma com lógica própria — o diretor, as regras e incentivos, a comunidade.

- **O diretor como peça central da escola.** A primeira variável crítica é a gestão local — o diretor da escola. Não basta o cargo: a escola só funciona com duas condições simultâneas. Primeiro, a experiência — o diretor já geriu algo antes, sabe operar sob restrições. A segunda é possuir condição de comando e autoridade para decidir, não apenas para executar decisões tomadas em outro nível — particularmente sobre o pessoal que trabalha na escola. A combinação das duas condições é rara no sistema público brasileiro.
- **Regras, recursos e incentivos.** A segunda variável reside no sistema de regras, recursos e incentivos que envolve a escola — o conjunto de normas que define o que é recompensado, o que é punido e o que é indiferente para quem trabalha ali. Um diretor competente não consegue bons resultados se não dispõe de recursos adequados e se as regras do sistema não recompensam o desempenho. O experimento do Ceará mostra possibilidades — e limites — de sistemas de incentivos. O essencial são as regras, normas e cultura que fazem a escola funcionar; incentivos podem ser importantes aqui e ali, mas não substituem uma cultura organizacional vibrante.
- **Articulação com a comunidade.** A terceira peça é a relação da escola com o entorno — a escola precisa se legitimar junto à comunidade ao mesmo tempo em que consegue se impor e manter suas normas e regras de funcionamento. O envolvimento dos pais com a educação dos filhos está

diretamente associado à aprendizagem escolar. A escola precisa fazer valer suas regras perante a comunidade enquanto, ao mesmo tempo, respeita, acolhe e atrai a comunidade — especialmente os pais — para acompanhar a escolarização dos filhos.

Nenhuma das três peças, isolada, resolve o problema: a gestão em educação opera sob uma restrição que outros serviços públicos não requerem na mesma intensidade — é um sistema de coprodução. O insumo da escola — o aluno — não é matéria-prima padronizada; sua qualidade varia e depende de colaboração ativa (disciplina, estudo, esforço), além do potencial. E o resultado depende também de um terceiro agente que a escola não controla: a família. Diretor competente, regras bem desenhadas e articulação ativa com a comunidade ainda deixam resultado limitado se o aluno não colabora e a família não sustenta.

Essa dependência de terceiros — aluno e família — não é constante no tempo nem no espaço. Onde o tecido social se esgarça, a escola perde parte do apoio externo com que contava e passa a precisar de mais robustez institucional interna para cumprir a mesma missão. A mesma gestão que bastava em um contexto de tecido social íntegro pode ser insuficiente onde esse tecido se rompeu — não porque a gestão piorou, mas porque a coprodução ficou mais pesada para a escola carregar sozinha. Nesses contextos, a escola precisa criar e zelar pela integridade de sua cultura, sem romper, mas sem se deixar corromper pelo ambiente.

Quarta conclusão: Quem está na ponta é o diretor. Por isso ele deve ter os meios para exercer sua função.

CAPÍTULO 7

Para onde olhar

A educação escolar constitui um desafio cada vez maior em todo o mundo. Esse desafio é agravado pela desagregação do tecido social e, mais recentemente, pelo isolamento provocado pela pandemia, pelos problemas de falta de atenção e engajamento decorrentes do uso descontrolado de mídias sociais e, mais recentemente, pelo uso indiscriminado da inteligência artificial.

No Brasil, esses desafios são agravados por outros fatores. O nível intelectual da população em geral é mais baixo do que o nível intelectual médio de países da OCDE. Parcelas significativas de crianças nascem em condições de extrema pobreza, o que limita o desenvolvimento de seu potencial. A política educacional e a gestão da educação foram capturadas por corporações e grupos de interesse. Continua forte a resistência à diversificação do ensino médio. O país não possui experiências robustas de sucesso educacional — Sobral continua sendo a grande exceção, e se limita a um município de médio porte. Os chamados “casos de sucesso” são bem mais frágeis do que aparecem à primeira vista. O país não consegue sequer fazer um currículo seguindo padrões internacionais. O sistema de avaliação, embora sofisticado, não consegue gerar informações úteis e em tempo oportuno para tomar decisões. Os ganhos, quando existem, concentram-se nos alunos situados entre os 30% de maior nível socioeconômico.

Diante desta realidade, resta ao governador resignar-se à mediocridade das soluções convencionais, que nada resolvem — ou apoiar-se na evidência científica e nas experiências de outros países para romper com a inércia e dar o salto de qualidade de que

a população e a sociedade precisam para promover o desenvolvimento. É disso que tratamos na próxima parte.

... e para onde não olhar: o fetiche do tempo integral

A ideia de expandir a rede de escolas de tempo integral é tentadora. Para os políticos, de modo geral, é o caminho mais fácil e atrativo: mais escolas, mais professores, mais tempo dos alunos na escola. Todo mundo é a favor. É o caminho de menor resistência. O caminho do “mais” foi o caminho seguido até aqui nas políticas educacionais. E esse caminho não levou a bons resultados.

As evidências sobre os benefícios do tempo integral que temos até aqui, no Brasil, são positivas. Os ganhos são maiores no ensino médio e menos significativos nas séries finais e séries iniciais, nessa ordem. Mas nos três níveis são ganhos muito limitados — tanto em termos absolutos quanto em termos de custo. Alguns estados lograram resultados um pouco melhores do que outros — e nesses casos parte dos ganhos se deve a algum tipo de seleção dos alunos.

O atrativo político é grande. Mas é ilusório pensar que esta seja uma solução que substitui as mudanças estruturais necessárias, e que são abordadas ao longo deste documento.

Por si só há pouca chance de que escolas de tempo integral venham a mudar significativamente o patamar de qualidade de um estado ou de uma rede de ensino. No entanto, implantar escolas de tempo integral pode constituir um atrativo para implementar outras mudanças estruturais que efetivamente produzam resultados, com custos sustentáveis. Um dos critérios-chave para que isso ocorra é que o tempo de permanência do aluno na escola coincida com o tempo efetivo do docente de tempo integral.

PARTE II

O que um governador pode fazer pela rede estadual e pela educação no estado

Esta Parte II se divide em dois capítulos. No Capítulo 8 tratamos das políticas voltadas para a rede estadual. No Capítulo 9, de políticas para a educação no estado.

CAPÍTULO 8

O que um governador pode fazer pela rede estadual

Duas ações carecem da atenção do governador: a reestruturação da rede de escolas de ensino médio acadêmico e a criação ou desenvolvimento de uma rede robusta e independente de ensino médio profissional.

8.1. Foco no ensino médio — e diversificação real, não de fachada

Nos países desenvolvidos, o ensino médio é diversificado — uma vertente acadêmica e uma vertente profissional. A porcentagem de jovens nas duas vertentes varia de 30% a 70%, conforme o país.

Dentro da vertente acadêmica do ensino médio — que dura de 2 a 4 anos, dependendo do país — há opções. O típico é o aluno se concentrar em poucas disciplinas de seu interesse. Em alguns países os dois primeiros anos são mais gerais e os dois últimos mais focados nos interesses dos alunos. Por isso as escolas, em geral, são de grande porte, para permitir a diversificação de opções. O ensino médio pode terminar com provas gerais — como o Baccalauréat, na França, ou o Abitur, na Alemanha — ou em testes que já valem para acesso às universidades nacionais ou internacionais. O ponto relevante: o ensino médio acadêmico é limitado a uma parcela (30% a 50% da população) com motivação e perfil para acessar cursos superiores com maior ou menor nível de exigência. E, quase sempre, mesmo o ensino acadêmico oferece opções para o aluno se dedicar ao que efetivamente lhe interessa.

8.2. Expandir o ensino médio profissionalizante

A vertente profissionalizante tem coloração mais variada — pode ser mais formal e dentro de escolas, ou mais baseada no ensino dual, com grande parte do tempo passado nas empresas, com programas de aprendizagem, tutores e mentores credenciados. Em países como Áustria, Suíça, Alemanha, Holanda, Polônia e outros da antiga “Cortina de Ferro”, metade ou mais do ensino médio se dá nesse formato. O mesmo ocorre, em proporção um pouco menor, nos países asiáticos. A mudança tecnológica também tem levado a atualizações no perfil e nas características do currículo desses cursos — mas sua essência permanece.

O ponto forte da educação reside no seu ethos: o ethos da formação acadêmica, nas escolas acadêmicas; e o ethos da formação profissional, nas escolas de formação profissional. Esses ethos não são antitéticos, mas se misturam tão mal quanto água e óleo.

A legislação federal permite, mas dificulta, a formação profissional: exige um número elevado de cursos “acadêmicos” de todos e considera a formação profissional como um “algo a mais”. Obviamente essa legislação precisa ser modificada, se o Brasil quiser evoluir. Mas mesmo dentro da legislação existente é possível, com criatividade, oferecer uma diversificação estrutural e funcional entre esses dois ramos do ensino médio.

A solução é oferecer, dentro da própria rede estadual, mas em escolas diferentes, duas vertentes distintas: uma acadêmica, voltada ao ensino superior, e outra técnica, voltada à inserção qualificada no mercado de trabalho e, quando desejado, à continuidade dos estudos em áreas afins. Ao mesmo tempo, a modernização da rede de escolas de ensino médio pode catalisar um projeto maior de mobilidade, desenvolvimento regional e articulação intermunicipal.

Diversificar currículo não funciona em qualquer prédio. Ensino médio técnico exige escola de porte — laboratório, oficina, escala

mínima de alunos para viabilizar o custo do curso técnico — o que significa menos escolas, maiores, bem localizadas em relação ao local onde o aluno mora e à demanda do mercado de trabalho, e não distribuídas pela lógica histórica de cada município ter a sua. Montar essa rede é decisão de governador: qual escola vira acadêmica, qual vira técnica, qual fecha, onde abre uma nova. A operação do dia a dia — manutenção, merenda, parte da gestão administrativa — pode e deve ser terceirizada; a decisão de rede, currículo e avaliação, não. O Sistema S e o SEBRAE, por exemplo, constituem parceiros formidáveis para operar essa rede de escolas.

CAPÍTULO 9

O que um governador pode fazer para, pelo e com o município

O governador não comanda a rede municipal, mas comanda a educação e dispõe de meios para criar instrumentos de indução e incentivos. Três movimentos, nesta ordem, podem mudar o panorama da educação:

Incentivos e desafios para reorganizar a rede física municipal

A mesma lógica de reestruturação da rede estadual vale para as escolas de ensino fundamental: menos escolas, maiores, mais bem localizadas, em vez da pulverização que a maioria das prefeituras herdou. O estado não pode obrigar o município a fazer isso — mas pode criar o incentivo financeiro que aponte na direção certa, premiando a reorganização em vez da manutenção do *statu quo*. O desafio consiste em desenhar soluções viáveis do ponto de vista financeiro e político, e associar a melhoria das condições físicas a um programa de ensino robusto. Construção e infraestrutura têm alto apelo político, mas não bastam. Transporte escolar atrai os provedores e assusta os pais — mas por vezes é necessário para assegurar um atendimento eficiente e de boa qualidade. Fechar escolas é politicamente difícil; mas transformá-las em equipamento comunitário pode atrair simpatia e votos: centros de saúde, salas de convivência, bibliotecas, praças e jardins podem ocupar o lugar de escolas que hoje constituem meros depósitos de crianças e centros de custo.

Atrelar o incentivo à adesão a programas do estado

O incentivo para a reorganização física da rede escolar não deveria ser incondicional — deveria vir amarrado à adesão do município a programas estaduais de eficácia comprovada: alfabetização e ensino estruturado nos moldes de Sobral/TaRL/Tusome/Inglaterra, discutidos no capítulo seguinte. Reorganizar a rede sem assegurar a eficiência operacional da escola e sem mudar o que acontece dentro da sala de aula é trocar o prédio e manter o problema. Num processo bem estruturado, o tempo integral pode se tornar economicamente viável, e o tempo no transporte escolar, onde necessário, mais aceitável.

Em paralelo — criar nova carreira docente, com exame rigoroso e incentivos pagos pelo estado

Nenhuma das duas alavancas acima funciona sem professor selecionado com rigor e remunerado de forma adequada — e essa é uma peça que o estado pode oferecer ao município sem invadir sua autonomia: um exame de seleção docente e uma estrutura de incentivo financeiro, ambos desenhados e custeados parcialmente pelo estado, disponíveis para o município que quiser aderir. Isso ataca o mesmo gargalo identificado no capítulo sobre professores — recrutamento vindo dos 50% piores no ENEM — sem exigir do governador poder que ele não tem sobre a folha de pagamento municipal. Há espaço, na legislação, para implementar soluções criativas e economicamente viáveis. E, claro, isso é viável se for implementado de forma gradativa, com acompanhamento e avaliação eficazes. Dois fatores ajudam nessa decisão: a demografia etária dos professores do quadro permanente e a prudência dos municípios em não ampliar os quadros de professores efetivos.

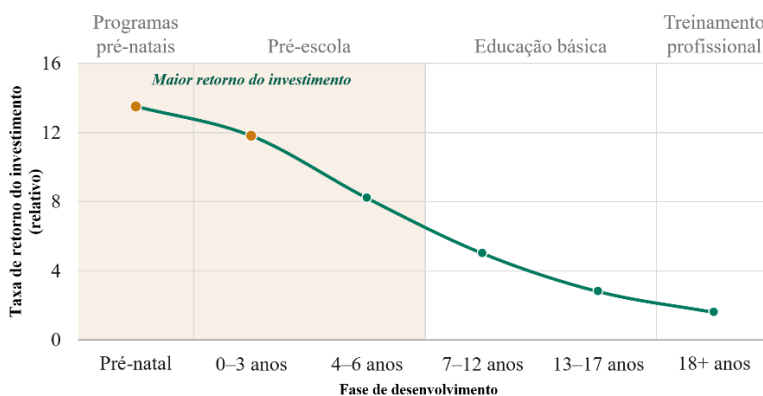
CAPÍTULO 10

Endurecer o tomate: outras iniciativas indiretas que contribuem para melhorar a qualidade da educação no território estadual

Nos anos 1960, engenheiros descobriram que, para mecanizar a colheita sem esmagar os tomates, não bastava aperfeiçoar as engrenagens das máquinas: era preciso endurecer o tomate, torná-lo mais resistente.

O capítulo anterior tratou de escola — professor, currículo, avaliação, rede física. Mas a literatura de economia da educação é unânime: o retorno de um real investido cai conforme a idade da criança sobe. Um real aplicado antes dos 3 anos rende mais, em desenvolvimento cognitivo e socioemocional, do que o mesmo real aplicado no ensino fundamental — e o ensino fundamental rende mais que o médio. Isso não é opinião pedagógica, é um dos resultados mais robustos da economia do desenvolvimento humano.

Figura 8 — A “curva de Heckman”: quanto mais cedo e cumulativos são os investimentos na educação de qualidade, maiores os retornos ao longo da vida



Fonte: Heckman, J. J. (2006). Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, 312(5782), 1900–1902; Cunha, F.; Heckman, J. J. (2007). The technology of skill formation. *American Economic Review*, 97(2), 31–47.

O vencedor do Prêmio Nobel de Economia James Heckman demonstrou que investir na primeira infância segue a mesma lógica dos juros compostos: quanto mais cedo se investe, maior é o retorno do investimento — e isso se aplica especialmente às crianças que provêm de ambientes socioeconômicos mais desfavorecidos. Um governador que só pensa em creches ou escolas ao pensar em educação está entrando no jogo depois que boa parte do resultado já foi decidido.

A alavanca do governador aqui não é “prestar o serviço”; é a mesma do capítulo anterior: incentivo, coordenação e articulação de soluções para o município aderir e implementar. Eis alguns exemplos de intervenções que ajudam a “endurecer o tomate”, isto é, que podem ter impacto significativo na melhoria de vida e no desenvolvimento cognitivo das crianças:

- **Infraestrutura básica — a parte que não parece educação, mas decide o resultado.** Saneamento básico, segurança alimentar e saúde da gestante não aparecem em nenhuma pesquisa de opinião sobre educação, mas condicionam o desenvolvimento cerebral antes mesmo de a criança pisar numa sala de aula: desnutrição crônica e infecção de repetição por água contaminada nos primeiros mil dias comprometem o mesmo desenvolvimento cognitivo que qualquer reforma escolar tenta recuperar depois, a um custo muito maior. Pré-natal completo e acompanhamento da gestante — já testado em escala no Brasil pelo próprio SUS — reduz nascimento prematuro e baixo peso ao nascer, dois preditores diretos de atraso de desenvolvimento. Para o governador, isso significa usar o orçamento e o poder de indução do estado sobre saneamento básico e sobre a rede estadual de saúde para fechar essa lacuna antes de qualquer programa pedagógico — além de estimular e cobrar do SUS cobertura real de pré-natal, não só a meta formal.
- **Programas de parentalidade de eficácia comprovada.** Existem programas de parentalidade de eficácia comprovada em inúmeras replicações — um deles é o modelo jamaicano de visitas domiciliares (Grantham-McGregor, 1991), em que um agente comunitário treinado visita a casa semanalmente e ensina a mãe a estimular a criança por meio de brincadeira e conversa. Alan Mendelsohn, da Escola de Medicina da Universidade de Nova York, desenvolveu um programa semelhante, envolvendo também um componente de leitura interativa e conversa entre pais e filhos pequenos. Ideias como essas — já implementadas e avaliadas com sucesso no Brasil — podem inclusive ser incorporadas a estruturas existentes, como agentes comunitários de saúde (Weisleder et al., 2018).
- **Ambiente cultural — bibliotecas, leitura, espaços públicos seguros.** Acesso a livros em casa e a praças e espaços de convívio seguro no bairro associa-se a vocabulário maior na

entrada da escola. Para o estado, uma ação de baixo custo e baixo risco consiste em apoiar a ampliação de praças e espaços seguros de convivência, bibliotecas locais com acervo infantil e programas de leitura interativa.

- **Alternativas à creche.** Construir creche é caro. Mantê-las é caríssimo. Nem toda demanda comporta uma unidade formal, sobretudo em municípios pequenos ou bairros de baixa densidade; na zona rural, creche é praticamente inviável, dadas as distâncias e custos de transporte. O Brasil já desenvolveu informalmente, há décadas, uma solução alternativa: a “mãe crecheira” — creche domiciliar, uma mulher da própria comunidade cuidando de um pequeno grupo de crianças na própria casa, com apoio técnico e financeiro do poder público. O modelo, adotado em Sapiranga (RS) pela Lei Municipal nº 4.188/2007 e, posteriormente, no Distrito Federal pela Lei nº 5.917/2017, oferece uma alternativa de atendimento domiciliar para crianças pequenas. O governo estadual pode oferecer ao município um desenho-padrão de regulamentação, capacitação (higiene, primeiros socorros, estímulo infantil básico) e cofinanciamento da bolsa paga à mãe crecheira — convertendo uma prática que já existe, informal e sem supervisão, em política pública com supervisão técnica. E esta é apenas uma — de várias — alternativas para ajudar famílias e comunidades a cuidarem dos momentos mais intelectualmente enriquecedores da vida da criança.

CAPÍTULO 11

A nova economia do capital humano: identificar e promover alunos de alto potencial cognitivo

A partir da década de 1950 os economistas começaram a identificar a relação entre educação e desenvolvimento econômico. Aos poucos os modelos foram sendo refinados. Nas décadas de 1960 e 1970 a relação era com matrículas; na década de 1980 passou-se a falar em anos de escolaridade; e na década de 1990, em qualidade do conhecimento adquirido. Atualmente a teoria mudou: na economia do conhecimento, os indivíduos com QI acima de 130 pontos contribuem de maneira desproporcional para a pesquisa, a inovação e o crescimento econômico dos países.

A Figura 7 já mostrou o problema: em quase todo município do Brasil há alunos entre os 10% melhores do país no 5º ano — mas no 9º ano esse número desaba, porque a escola pública não identifica nem promove aluno de alta habilidade. Isso não é detalhe estatístico. Na economia do conhecimento e da inteligência artificial, é esse grupo — não a média — que produz a pesquisa, a inovação e o crescimento de renda de um país. Um sistema que não identifica e promove esses alunos está descartando, de graça, o insumo mais escasso e mais valioso que tem.

O erro de desenho mais comum, e o mais fácil de corrigir

A maioria dos programas de “aluno talentoso” no Brasil, onde existem, depende de indicação do professor — e a indicação do professor é sistematicamente enviesada: identifica o aluno bem-comportado e de família com capital cultural, não necessariamente o de maior potencial cognitivo. A literatura recomenda o oposto: identificação universal por instrumento padronizado, aplicado a todos os alunos, não apenas a quem o professor aponta — a mesma lógica da medicina baseada em evidência, em que a triagem sistemática substitui a suspeita clínica caso a caso (Card & Giuliano, 2016). Sem essa mudança de desenho, qualquer programa de talento nasce recrutando errado.

O que um governador pode fazer — conforme o porte do município

- **Onde o porte permite: escola de alto nível.** Em municípios e regiões metropolitanas com escala suficiente, o estado pode montar escolas para alunos identificados como de altas habilidades. Essas escolas — devidamente estruturadas — oferecem ao aluno superdotado os três instrumentos essenciais para desenvolver seu potencial: currículo robusto, ensino em ritmo mais acelerado e, sobretudo, convívio com pares que o estimulam e o mantêm sempre vigilante (Oliveira, 2026).
- **Onde não há escala para escola dedicada: programa de olimpíada.** Na maioria dos municípios brasileiros — pequenos, sem densidade de alunos de alto potencial suficiente para justificar uma escola — a alternativa de menor custo é o treinamento para olimpíadas científicas (matemática, ciências, linguística e outras), que pode ser oferecido em modelos mistos de contraturno/atividades no sábado, com sessões presenciais e remotas.

APÊNDICE A

Intervenções baseadas em evidências com resultados no curto prazo

Diagnóstico não falta. O que falta, na maioria dos governos, é saber o que fazer — e em que ordem. Os casos que seguem não foram escolhidos por serem exemplares ou inspiradores: foram escolhidos porque possuem evidência de causa e efeito, não apenas a boa vontade de quem os divulga.

Reformas possuem alcance e tempo diferentes de maturação.

Há reformas pontuais. É possível ensinar as crianças a ler, escrever e contar em um ano — isso não precisa de pré-requisitos. Mas só podemos ensinar matemática financeira em um semestre se o aluno já aprendeu aritmética, álgebra, logaritmos e progressões, pré-requisitos essenciais para entender o cálculo de juros. Podemos recuperar um aluno que não vai bem em divisão se ele já sabe multiplicar... mas se não sabe...

E há as reformas estruturais, que incidem tipicamente sobre os pilares do sistema: currículo, professores, avaliação e gestão. Podemos dar incentivo para diretores, mas os incentivos só vão funcionar se ele — e os professores — tiverem meios para fazer o que se espera. Muitas reformas, mesmo quando muito bem intencionadas, só apresentam resultados anos depois, e o crédito político provavelmente será colhido pelo sucessor. E em nenhum desses dois grupos o dinheiro sozinho decide o resultado.

E não há reformas permanentes — a educação é um eterno recomeçar. Algumas reformas resolveram problemas pontuais;

outras atacaram problemas estruturais; algumas atacam problemas pontuais usando estratégias mais duradouras. Resumimos a seguir alguns modelos de reformas e evidências que podem ser úteis para os governadores dos estados brasileiros motivados a sair da mesmice e transformar a educação.

Ensino estruturado

Existe um modelo de intervenções educacionais cujo mecanismo é simples de descrever e difícil de contestar: currículo detalhado, material didático padronizado para o professor, reuniões semanais ou quinzenais de feedback e preparação de aula, e avaliação padronizada e frequente. O modelo é robusto, funciona e pode ser escalável. Os resultados dependem da qualidade dos materiais usados e da qualidade da implementação.

Entre os exemplos mais conhecidos na literatura encontra-se o programa *Success for All*, reforma escolar integral testada em seis estados norte-americanos, com 8.849 alunos e 207 escolas em ambientes de alta pobreza, que teve efeito médio de +0,29 desvio-padrão. O programa foi ampliado para milhares de escolas nos Estados Unidos — mas o acompanhamento de campo mostra que apenas 45% das escolas implementam o modelo em nível avançado, e 7% de forma insuficiente. O gargalo, mais uma vez, não está no desenho do programa: é a fidelidade da execução quando ela deixa de depender de uma equipe dedicada.

Outro exemplo reconhecido internacionalmente é o de Sobral, no Ceará — e é o mais completo porque começou de um diagnóstico, não de uma teoria. Em 2000, quase metade dos alunos do 2º ano não conseguia ler. A resposta começou com um programa de alfabetização baseado em evidências. Três anos depois, mais de 91% dos concluintes liam com fluência, resultado confirmado por avaliação acadêmica rigorosa sobre dados do próprio Saeb. A ideia de ensino estruturado foi estendida a outras séries, e combinada com sistemas de incentivo e fortalecimento da gestão (Alves et al., 2023).

Lição prática: no estágio atual da educação brasileira, a estratégia mais eficaz para começar a transformar a educação consiste na adoção de programas de ensino estruturado de validade comprovada.

A.2. Tutoria intensiva dentro do horário escolar

A tutoria intensiva ataca o problema de um ângulo diferente do ensino estruturado: em vez de padronizar a sala de aula inteira, concentra atenção individual ou em pequenos grupos sobre o aluno que está atrasado, várias vezes por semana. A meta-análise mais recente e mais citada da área — Nickow, Oreopoulos & Quan (2024), publicada no *American Educational Research Journal* — mede um efeito agregado de 0,288 desvio-padrão, com significância estatística sólida (erro-padrão 0,029, $p < 0,001$). O efeito é maior quando o tutor é professor ou paraprofissional (não um voluntário sem formação), quando acontece nas séries iniciais, com frequência de pelo menos três vezes por semana, e dentro do horário escolar — não em contraturno opcional que depende de o aluno aparecer. A tutoria funciona, mas é intervenção mais cara, e o efeito evapora rápido se qualquer um dos quatro critérios — tutor qualificado, série inicial, frequência mínima, dentro do turno — for “flexibilizado” para caber no orçamento ou na logística. Não é uma reforma de rede como as do bloco anterior; é um instrumento cirúrgico, e só vale o custo se for aplicado com a dosagem que a evidência exige.

Lição prática: tutoria intensiva funciona para nivelar alunos diagnosticados abaixo do nível. É um instrumento cirúrgico. Só funciona quando executada com rigor.

A.3. Agrupamento por nível de aprendizagem — TaRL, Índia e Tusome, Quênia

O TaRL (*Teaching at the Right Level*) ataca o mesmo problema da tutoria por outro caminho: em vez de dar atenção individual, reorganiza a turma inteira — mas pelo que o aluno sabe fazer, não pela série ou pela idade. Durante um período do dia, crianças de séries diferentes são reagrupadas por nível de leitura ou de matemática e recebem instrução ajustada a esse nível, com material estruturado — não o currículo padrão da série em que estão matriculadas.

Foram realizadas seis avaliações randomizadas (RCTs) em sete estados da Índia, com efeito entre os maiores já medidos com rigor na área. O programa já alcançou mais de 80 milhões de crianças na Índia e na África, com dois modelos testados em escala: campos de reforço com tutores/voluntários (Uttar Pradesh) e instrução liderada por professores do próprio governo durante o ano letivo (Haryana). É raro encontrar, no mesmo programa, prova causal (RCT) e volume de escala (80 milhões) — normalmente se tem uma coisa ou outra.

Baseado nos mesmos princípios, o programa Tusome rodou de 2014 a 2022 em todas as 23 mil escolas primárias públicas do Quênia — a rede inteira, não uma amostra. Avaliação externa independente mediu impactos de 0,6 a 1,0 desvio-padrão em inglês e suíli, e a proporção de alunos do 2º ano lendo no nível esperado subiu de 34% para 65% em inglês e de 37% para 66% em suíli, em cinco anos.

A intervenção no Quênia prova que o mecanismo sobrevive à passagem de piloto para política nacional de governo — sem perder a magnitude do efeito.

Lição prática: diferentemente da crença mais difundida, acelerar os estudos pode ser mais eficaz do que atrasar tudo para todos. Mas o sucesso dessas estratégias depende de nivelar os alunos e formar grupos mais homogêneos — e depois usar estratégias de ensino estruturado.

A.4. Alfabetização: o caso da National Literacy Strategy da Inglaterra (1996–2002)

O diagnóstico surgiu em 1996: apenas 57% dos alunos de 11 anos atingiam o nível esperado de inglês nas avaliações nacionais do currículo — quase metade da coorte terminava a primária abaixo do padrão. O alarme não veio de um governo já instalado reagindo a um choque externo, mas de David Blunkett, então Secretário de Educação da oposição trabalhista, que criou uma “Literacy Task Force” em maio de 1996, mais de um ano antes da eleição. O diagnóstico se apoiou em quatro fontes: o levantamento de 1996 (57% no nível adequado); um estudo comparativo internacional anterior ao PISA (o IEA Study of Reading Literacy, 1994); pesquisa de eficácia escolar mostrando que o ensino de leitura nas séries iniciais havia se tornado excessivamente individualizado; e inspeções oficiais (HMI/Ofsted) confirmando a mesma fragilidade em sala de aula. A Task Force publicou relatório preliminar em fevereiro de 1997 e final em agosto de 1997 — já com o Trabalhismo eleito e no poder.

A reforma ocorreu entre 1996 e 1998: um piloto chamado National Literacy Project foi implementado em cerca de 400 escolas de áreas urbanas pobres, testando uma hora diária estruturada em três blocos fixos — alfabetização/ortografia, gramática, e compreensão e composição. O resultado do piloto foi bom o suficiente para o governo tornar a “Literacy Hour” obrigatória em todas as escolas primárias do país a partir de

setembro de 1998, sob o nome de National Literacy Strategy, com uma meta numérica explícita: 80% dos alunos de 11 anos no nível esperado até 2002, partindo dos 57% de 1996.

Os resultados foram robustos. Machin & McNally (*Journal of Public Economics*, 2008), comparando alunos das escolas do piloto contra um grupo de controle não exposto ao programa, encontraram ganho grande em leitura e inglês aos 11 anos — com meninos se beneficiando mais que meninas. O custo foi baixo, cerca de £25 por aluno por ano, tornando a política tão custo-efetiva quanto reduzir o tamanho da turma, por uma fração do preço. A proporção de alunos no nível esperado subiu de 57% (1996) para 63% já em 1997 e continuou avançando nos anos seguintes — embora a meta de 80% até 2002 não tenha sido totalmente alcançada. E, como no Success for All americano, o próprio Ofsted já registrava, nos primeiros quatro anos (1998–2002), um sinal de alerta: professores começando a tirar a leitura guiada de dentro da hora estruturada e empurrá-la para outros horários, diluindo aos poucos o desenho original.

Lição prática: uma escola que não consegue alfabetizar seus alunos ao final do 1º ano deveria ser fechada. Um governo que não consegue fazer suas escolas atingirem esses resultados deveria sofrer intervenção. Há evidências abundantes, em todo o mundo, sobre como resolver esse problema de maneira simples, rápida, eficaz e definitiva.

APÊNDICE B

Reformas educativas estruturais

Os ingredientes para operar um sistema educativo eficaz são conhecidos. Mas, mesmo nos melhores países, como nas melhores famílias, o contexto muda, e é sempre necessário estar vigilante. Os exemplos deste apêndice ilustram diferentes tipos de reforma educativa empreendidos em diferentes países e circunstâncias. Não existe um modelo único. Não existe uma reforma que dure para sempre. O sucesso não está na escolha do modelo, está na adequação da reforma às circunstâncias — e na eterna vigilância, com foco nos resultados.

Nenhum dos casos deste capítulo resiste ao tempo. A pandemia apenas acelerou trajetórias que já estavam em curso. Massachusetts trocou, entre 2010 e 2014, o currículo próprio que havia levado ao topo do NAEP pelo Common Core — um padrão nacional mais fraco, segundo a própria arquiteta do currículo anterior — e vem caindo desde o pico de 2011/2013. Portugal relaxou currículo e exigência depois que Nuno Crato deixou o cargo em 2015, e os resultados recuaram no PISA 2018 e no TIMSS 2019. A Finlândia afrouxou o ensino estruturado e centrado no professor a partir do final dos anos 1990, culminando no currículo de 2016, com ênfase em aprendizagem “baseada em fenômenos” — e vem caindo no PISA desde o pico de 2006. A Alemanha não abandonou o que funcionava; não conseguiu sustentar a capacidade do sistema diante de mudança real — crescimento de alunos de origem migrante sem suporte linguístico proporcional, e 73% das escolas relatando falta de professores em 2022.

Cada queda tem uma causa diferente, mas todas atacam um dos quatro mesmos pilares: currículo, professores, avaliação e gestão. Nenhuma caiu por falta de dinheiro, e nenhuma caiu por um fator exótico. A vigilância que qualquer reforma exige, depois de funcionar, não é vigilância genérica — é continuar perguntando, ano após ano, se o currículo ainda é rigoroso, se o professor ainda é bem formado e bem selecionado, se a avaliação ainda mede o que precisa medir, e se o diretor da escola continua firme no comando. É exatamente aí, em algum desses quatro pilares, que os melhores casos do mundo tropeçaram.

Do fraco ao excelente: a revolução educacional da Finlândia

Antes de 1968, a Finlândia tinha um sistema dividido por trilhas desde cedo: aos 10-11 anos, os alunos eram separados entre uma via acadêmica e uma vocacional, com três níveis de currículo dentro de cada disciplina. Pouco se sabe objetivamente sobre a qualidade, mas não era um país que chamava atenção pela qualidade de seu sistema educativo. A economia também não era lá grandes coisas — a Finlândia era o menos desenvolvido dos países nórdicos.

A Lei do Sistema Escolar de 1968 criou o *peruskoulu* — escola básica única até a 9ª série, implantada província por província entre 1972 e 1977 — e, pela primeira vez, todo aluno, independente de habilidade ou origem familiar, passou a cursar matemática, ciências e línguas na mesma turma. Nos anos 1980 veio a segunda metade da reforma: o fim do agrupamento por nível dentro da própria escola, e a decisão mais radical das três — a formação de professores passou para universidades de pesquisa, com mestrado obrigatório para lecionar, tornando a profissão docente tão seletiva quanto medicina ou direito.

O resultado só apareceu ao mundo com o PISA 2000 — quase trinta anos depois do início da reforma. A Finlândia não teve um choque externo (eleição, crise, cobrança pública) empurrando a decisão — a reforma nasceu de consenso político interno desenvolvido ao longo dos anos 1960, como parte de um projeto de desenvolvimento do país, e sustentado por sucessivos governos sem se romper. O preço de uma reforma desse tamanho não é só orçamentário, é de paciência política: entre a decisão e o resultado visível internacionalmente, passou uma geração inteira. Mas tudo que sobe desce, como veremos adiante.

Alemanha, 2001: o choque do PISA

Em dezembro de 2001, a OCDE divulgou em Paris os resultados do primeiro PISA, aplicado no ano 2000. A Alemanha — país que se via como dona de um dos melhores sistemas educacionais da Europa — ficou em 21º lugar entre 32 países, com nota em leitura próxima à do Liechtenstein. Pior: a avaliação identificou um contingente relevante de alunos “funcionalmente analfabetos” — competências de leitura e escrita insuficientes para as demandas do cotidiano. A imprensa alemã tratou o resultado como desastre nacional por semanas seguidas; o episódio ficou conhecido como “PISA-Schock”.

A Alemanha é um país descentralizado, sem um Ministro da Educação. A reação foi institucional e no mesmo dia: a Conferência de Ministros da Educação dos 16 estados alemães (KMK) apresentou, em 4 de dezembro de 2001, um plano de ação de sete pontos. O pacote combinava, ao mesmo tempo: reforço no ensino de linguagem já na pré-escola; padrões nacionais de desempenho e avaliação centralizada — a Alemanha não tinha isso antes do PISA; apoio a crianças de origem migrante e de famílias sem tradição escolar; maior profissionalização docente; e expansão de escolas de tempo integral (Ganztagsschule), até então incomuns

no país. É importante notar o mecanismo institucional: o governo federal alemão tem pouquíssimo poder formal sobre educação — cada estado decide sozinho. O que forçou o movimento coordenado não foi uma ordem de cima, foi a pressão pública simultânea sobre os 16 estados ao mesmo tempo.

O resultado apareceu de forma consistente, não isolada: uma década depois, as notas em leitura, matemática e ciências haviam subido significativamente, ficando acima da média da OCDE a partir de 2012. E o ganho não foi só de nível — a Alemanha foi um dos únicos três países da OCDE em que nota em matemática e indicador de equidade melhoraram ao mesmo tempo desde 2003. Por volta de 2010-2015, o país já era citado por Andreas Schleicher, diretor de educação da OCDE, como um dos “melhores desempenhos” — dez a quinze anos depois da decisão, o mesmo intervalo de tempo que aparece em outros casos deste capítulo.

Polônia — reforma estrutural de 1999

O sistema educacional polonês era semelhante ao dos países germânicos e dos países que haviam integrado a União Soviética. O primeiro PISA, no ano 2000, serve de linha de base para avaliar o impacto das reformas educativas naquele país.

A reforma de 1999 reestruturou a rede de ensino em três blocos — 6 anos de primária, 3 anos de um novo ensino médio-baixo (*gymnasium*) comum e obrigatório para todos, e, no ensino médio, a separação entre trilha acadêmica e vocacional. Na prática, isso estendeu em um ano a educação geral obrigatória antes de qualquer aluno ser encaminhado para o ensino profissionalizante. O motivador não era só pedagógico — havia também uma pressão política explícita para romper com a arquitetura escolar herdada do regime comunista.

A própria lei de 1999 incorporou várias mudanças simultâneas: novo currículo nacional, exames padronizados nacionais ao final de cada etapa, novo sistema de certificação docente em quatro níveis (com aumento salarial atrelado), descentralização da gestão e financiamento (propriedade das escolas passou para governos locais, fórmula per-aluno), maior autonomia das escolas para escolher livro didático e método de ensino, e expansão do currículo geral dentro das próprias escolas vocacionais.

O PISA 2006, na Polônia, testou também alunos de 16 e 17 anos, permitindo comparar quem tinha e quem não tinha o ano extra de educação geral por conta da reforma. O resultado: o ano adicional na escola convencional, antes do início da trilha vocacional, proporcionou um ganho de cerca de 20 pontos no PISA — um quinto de desvio-padrão, o que a própria literatura chama de “melhora dramática” para esse desenho. Para quem já ia para a trilha acadêmica, a reforma não fez diferença estatisticamente significativa — o ganho é concentrado exatamente em quem seria excluído do currículo geral mais cedo.

No conjunto, a Polônia saiu de abaixo da média da OCDE para o grupo de melhores desempenhos da Europa em menos de duas décadas — implementando, essencialmente, o trivial variado.

Irlanda — National Literacy and Numeracy Strategy, 2011–2020

O PISA 2009 mostrou a Irlanda caindo de 5º para 17º lugar em leitura e de 15º para 25º em matemática, na comparação com o ciclo 2000 — a maior queda em leitura entre 38 países comparáveis naquele ciclo. Embora contestado, o fato foi suficiente para mobilizar a sociedade e acionar o governo. O ministro da Educação, Ruairi Quinn, anunciou a nova estratégia em resposta direta ao PISA 2009, com uma meta numérica

explícita: reduzir à metade, até 2020, a proporção de alunos abaixo do nível básico de proficiência (de 17,2% para 8,5%). O pacote combinou mais tempo de instrução dedicado a leitura e matemática, reforço na formação de professores, e uma mudança de cultura de gestão escolar — uso sistemático de dados de avaliação dentro da própria escola para redirecionar o ensino, com foco especial na alfabetização. O resultado veio rápido para os padrões deste grupo: já no PISA 2015, a Irlanda subiu para 3º lugar entre 35 países da OCDE em leitura, e no PISA 2018 seguiu mostrando melhora consistente frente a 2009.

Massachusetts (EUA) — Education Reform Act de 1993

No fim dos anos 1980, três pressões convergiram ao mesmo tempo. O *Boston Globe* publicou uma série investigativa sobre a deterioração das escolas públicas de Boston; em 1990, o setor empresarial local (Massachusetts Business Alliance for Education) publicou o relatório “Every Child a Winner!”, alertando que a economia do estado sofreria sem melhorar a qualidade escolar; e desde 1978 tramitava o processo judicial *McDuffy v. Secretary of Education*, movido por famílias de comunidades pobres, alegando que o financiamento escolar — atrelado ao imposto predial local — violava a obrigação constitucional do estado (uma cláusula de 1780) de zelar pela educação pública.

O deputado democrata Mark Roosevelt e o senador democrata Thomas Birmingham conduziram o projeto de mudança da lei por dois anos, e o governador republicano William Weld sancionou a lei conhecida como Education Reform Act em 18 de junho de 1993 — três dias antes de a Suprema Corte de Massachusetts decidir formalmente sobre o processo McDuffy. Ou seja: a reforma foi assinada antes, e antecipou o veredito judicial em vez de esperar por ele. A lei amarrou quatro peças ao mesmo tempo: o Chapter

70 (fórmula de financiamento equalizando recursos entre subúrbios ricos e distritos urbanos pobres), novos currículos estaduais (framework de Matemática em 1996, de Língua Inglesa/História em 1997, sob liderança de Sandra Stotsky), o MCAS (exame estadual obrigatório para obter o diploma de conclusão do ensino obrigatório, a partir da turma de 2003), e um exame de licenciamento docente — o MTEL, aplicado pela primeira vez em abril de 1998, com 59% de reprovação na estreia, o que causou enorme turbulência política.

Os resultados vieram aos poucos, mas de forma intensa. O desempenho subiu de forma sustentada. Massachusetts atingiu o pico do exame nacional NAEP em 2011 (leitura) e 2013 (matemática) — o melhor resultado entre todos os estados americanos. A partir de 2010, o estado abandonou o currículo associado à reforma e passou a adotar o currículo conhecido como Common Core. Desde então, o desempenho dos alunos do sistema educacional de Massachusetts vem caindo — mas não se pode afirmar que seja unicamente pela adoção de um currículo mais fraco. Isso certamente é parte da nova mentalidade que passou a dominar na gestão do sistema escolar.

Portugal — de “abaixo da média” a “não sofrível”: a reforma que precisou de foco, não de dinheiro

O alerta veio antes até do PISA. Em 1995, Portugal participou do TIMSS e teve resultado tão fraco que a própria equipe do Ministério da Educação, à época, chegou a questionar a validade do teste — o país se retirou da avaliação até 2011. O PISA 2000 confirmou o diagnóstico: Portugal obteve entre 454 e 470 pontos, bem abaixo da média da OCDE (500), mas ainda muito acima do Brasil, que obteve 334 em matemática, o pior resultado entre os 31 países avaliados naquele ciclo. A distância entre o pior

resultado de Portugal e o resultado do Brasil (120 pontos, mais de um desvio-padrão da escala) era maior do que a distância entre Portugal e a própria OCDE. O ponto que interessa a um governador é este: Portugal não partia de um sistema em colapso, partia de uma base mediana-para-baixo — nem excelente, nem sofrível.

A primeira fase da reforma (2000–2011) não foi propriamente uma reforma: o país foi ampliando gradualmente a escolaridade obrigatória, tornando a avaliação mais regular a partir de 1999, e expandindo o acesso à pré-escola.

Entre 2011 e 2015, Nuno Crato assumiu o Ministério da Educação e Ciência. Em 2011, no auge da crise fiscal portuguesa, o orçamento da educação estava caindo de 4,9% para 3,9% do PIB. Foi sob essa restrição orçamentária, não apesar dela, que Crato definiu o rumo da reforma: “ensinar mais, avaliar mais”. Na prática, isso significou:

- Uma recusa deliberada de modismo pedagógico — a frase é dele: comprar computador para todo aluno ou adotar “nova metodologia” pode ser interessante, mas não é essencial.
- Currículo de Matemática redesenhado com a Sociedade Portuguesa de Matemática — especialistas de conteúdo definindo o que se ensina, não só pedagogos definindo como.
- Mais carga horária para Português e Matemática, à custa de disciplinas como “cidadania”.
- Avaliação nacional mais frequente e rigorosa.
- Restrição do acesso à carreira docente.
- Ampliação da escolaridade obrigatória até os 18 anos, com trilha paralela de Formação Profissional no ensino médio.

Portugal foi, até o PISA 2018, o único país da OCDE com trajetória de melhora consistente e ininterrupta desde 2000 nas três disciplinas — e atingiu a média da OCDE por volta de 2015. A

partir daí, os resultados recuaram, confirmados no PISA 2018 e no TIMSS 2019 — o mecanismo que subiu o país parece ter perdido força quando a gestão que o sustentava saiu.

A reforma educativa consistiu na implementação consistente de poucos princípios: dizer não à inovação sem evidência; currículo escrito por quem domina o conteúdo; mais horas-aula nas disciplinas centrais; e avaliação regular — dentro de um orçamento que estava encolhendo, não crescendo. Mas o ganho durou exatamente enquanto durou a gestão que o produziu, e começou a reverter assim que ela saiu. Reformas precisam ser institucionalizadas, o que requer cuidado no desenho, na implementação e no estabelecimento das estruturas e redes de apoio que irão sustentá-la. Mas nada — nem o Império Romano nem Napoleão — resistiu para sempre. O dever do governante é agir no seu tempo, usando os instrumentos e conhecimentos mais robustos disponíveis — nada garante a permanência.

Quando o trivial variado vira sucesso: o caso da Estônia

Este é o único caso de reforma sem herói, sem crise e sem data de assinatura. A Estônia se separou da União Soviética em 1990/91 com um sistema educacional inteiro para substituir, e o fez sem choque externo, sem processo judicial, sem ministro com slogan. A própria coordenadora do centro nacional de PISA do país, perguntada sobre qual foi a iniciativa principal por trás do resultado, respondeu que não existe uma: é um quebra-cabeça de peças, não uma lei. As peças foram sendo colocadas desde os primeiros anos pós-independência: um currículo nacional novo substituindo o soviético; escola básica única do 1º ao 9º ano, com diversificação no ensino médio; formação docente com exigência de mestrado com tese de pesquisa, e autonomia real da escola para decidir métodos de ensino e contratação e demissão de

professores; pré-escola de acesso quase universal, com 94% das crianças matriculadas; gasto por aluno cerca de 30% abaixo da média da OCDE; e tecnologia integrada dentro do ensino de outras disciplinas desde os anos 1990, sem nunca virar promessa isolada de “computador para todo mundo”.

O primeiro sinal externo de que isso funcionava veio antes mesmo do PISA: no TIMSS 2003, a Estônia já superava os Estados Unidos em matemática e ciências na 8ª série, três anos antes de qualquer ranking do PISA existir para o país. Quando finalmente estreou no PISA em 2006, já entrou acima da média da OCDE — e a vantagem só cresceu desde então, de 17 pontos em matemática em 2006 para 38 em 2022, resistindo inclusive melhor que a média mundial ao tombo pós-pandemia. A lição não é o que fazer numa crise. É o que fazer quando não há crise nenhuma: manter a mesma direção óbvia, sem desvio, por trinta anos seguidos, através de todas as trocas de governo que uma democracia normal produz nesse período.

EPÍLOGO

Os desafios pós-pandemia, telas e IA

O PISA 2025 chega em um momento em que a pandemia deixou de ser a explicação principal da crise de aprendizagem — os dados de 2025 já refletem uma geração que cursou boa parte do ensino médio em sala de aula normal, e mesmo assim a OCDE registrou os piores níveis médios já vistos nos países-membros em Ciências, Leitura e Matemática. Isso desloca o diagnóstico: não se trata mais de “recuperar o que se perdeu no isolamento”. Trata-se de entender o que mudou na própria forma de atenção e de processamento de informação dessa geração.

Os desafios são gigantescos e não devem ser minimizados. No caso dos celulares e telas, o dano é profundo. Até na pré-escola os alunos já chegam com hábitos ou mesmo vícios que impactam negativamente na formação de hábitos de estudo e habilidades sociais. Trata-se de contrapor a cultura da escola à cultura da sociedade — uma guerra desigual, mas que precisa ser enfrentada.

No caso da IA, trata-se de aprender e difundir usos eficazes, em ambientes e tempos controlados, de forma a permitir espaço para a socialização, a convivência e a proteção necessárias para possibilitar a formação de hábitos de atenção e estudo.

Referências

- ALVES, I.A.; OLIVEIRA, J.B.A. e; COSTA, M.; SILVA NETO, W.D. **Como é a educação em Sobral: o que aconteceu no longo prazo, o que acontece no dia a dia.** 1. ed. Rio de Janeiro: Idados, 2023. E-book. ISBN 978-85-7977-267-2.
- CARD, D.; GIULIANO, L. Universal screening increases the representation of low-income and minority students in gifted education. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, v. 113, n. 48, p. 13678–13683, 2016.
- CUNHA, F.; HECKMAN, J. J. The Technology of Skill Formation. *American Economic Review*, v. 97, n. 2, p. 31–47, 2007.
- DAVOLI, M.; ENTORF, H. *The PISA Shock, Socioeconomic Inequality, and School Reforms in Germany*. IZA Policy Paper No. 140. Bonn: IZA Institute of Labor Economics, 2018.
- EVIDENCE FOR ESSA. Success for All (program review). Disponível em: evidenceforessa.org. Acesso em: 2026.
- GRANTHAM-McGREGOR, S. M.; POWELL, C. A.; WALKER, S. P.; HIMES, J. H. Nutritional supplementation, psychosocial stimulation, and mental development of stunted children: the Jamaican Study. *The Lancet*, v. 338, n. 8758, p. 1–5, 1991.
- HECKMAN, J. J. Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, v. 312, n. 5782, p. 1900–1902, 2006.
- MACHIN, S.; McNALLY, S. The literacy hour. *Journal of Public Economics*, v. 92, n. 5–6, p. 1441–1462, 2008.
- NICKOW, A.; OREOPOULOS, P.; QUAN, V. The Promise of Tutoring for PreK–12 Learning: A Systematic Review and Meta-Analysis of the Experimental Evidence. *American Educational Research Journal*, v. 61, n. 1, p. 74–107, 2024.

OLIVEIRA, J.B.A. **O sucesso de Sobral**. Brasília: Instituto Alfa e Beto, 2013.

OLIVEIRA, J.B.A. **Inteligência — a batalha cognitiva por trás do PISA**. Rio de Janeiro: Instituto IDados, 2026.

POVERTY ACTION LAB (J-PAL). Teaching at the Right Level (TaRL): evidence review. Disponível em: povertyactionlab.org. Acesso em: 2026.

RTI INTERNATIONAL. Tusome National Literacy Program (Quênia, 2014–2022): external evaluation results. Disponível em: rti.org. Acesso em: 2026.

WEISLEDER, A.; MAZZUCHELLI, D. S. R.; LOPEZ, A. S. et al. Reading aloud and child development: a cluster-randomized trial in Brazil. *Pediatrics*, v. 141, n. 3, e20170723, 2018.

Legislação

BRASIL. Sapiranga (RS). Lei Municipal nº 4.188, de 2007. Institui o programa “mãe crecheira” no município de Sapiranga.

BRASIL. Distrito Federal. Lei nº 5.917, de 2017. Institui o programa de creche domiciliar no âmbito do Distrito Federal.