

A BARREIRA DA IMPLEMENTAÇÃO:

*DESTRAVANDO
O PRÓXIMO SALTO
DO BRASIL NA
EDUCAÇÃO EM SISTEMAS
DE LARGA ESCALA*

Olavo Nogueira Filho
Visiting Fellow of Practice

PERGUNTA DE PESQUISA:

- Como os sistemas subnacionais de educação do Brasil podem superar as barreiras à implementação de reformas sistêmicas?

O PROBLEMA:

Uma análise dos resultados mais recentes de aprendizagem dos estudantes do ensino fundamental¹ nos quase 6.000 sistemas educacionais subnacionais do Brasil – estados e municípios – revela que, apesar de uma variação considerável, alguns sistemas estão alcançando resultados de destaque.

Quando o desempenho é desagregado pelo tamanho do sistema (medido pelo número de escolas), porém, surge um padrão claro: os sistemas de alto desempenho são predominantemente de pequeno ou médio porte. Em contraste, os sistemas de grande porte – definidos neste trabalho² como aqueles que abrangem vários níveis administrativos e exigem uma coordenação complexa entre os atores institucionais para garantir que as políticas cheguem à sala de aula – não conseguem alcançar patamares satisfatórios para os resultados de aprendizagem.

O argumento central deste *policy brief*³ é que os desafios de implementação são um fator fundamental para explicar esses resultados aquém do esperado. Consequentemente, o objetivo central deste trabalho é fornecer recomendações baseadas em pesquisas, especialmente para os líderes de sistemas subnacionais, sobre como enfrentar o desafio da implementação e avançar em reformas educacionais sistêmicas em redes de grande porte no Brasil.

¹ O Ensino Fundamental considera os Anos Iniciais (1o. ao 5o. ano) e os Anos Finais (6o. ao 9o. ano).

² O autor gostaria de agradecer, em ordem alfabética, a Akshay Mangla, Alice Ribeiro, Amanda Domingos, Anna Petherick, Camila Pereira, Clare Leaver, Flavia Galvani, Gabriel Corrêa, Lia Pessoa, Noam Angrist, Pedro Veloso, Rebecca Trupin e Yue-Yi Hwa pelas valiosas interações, pelo apoio e/ou pelos comentários a este *brief*. Agradecimento especial a João Pedro Caleiro, que, além de oferecer comentários gerais muito úteis, editou este *brief*.

³ Para fins de transparência, o autor optou por utilizar inteligência artificial para aprimorar a clareza, o tom e a estrutura do texto. Todo o conteúdo, as ideias e as análises são originais e de autoria exclusiva do autor. As ideias e recomendações apresentadas neste *brief* são do autor e não representam necessariamente as posições da Blavatnik School of Government ou da Universidade de Oxford.

PRINCÍPIOS-CHAVE E RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICAS

A boa implementação depende, antes de tudo, das premissas que orientam a sua efetivação. Com base em evidências internacionais, este trabalho enfatiza três princípios fundamentais para nortear os esforços de implementação nos sistemas subnacionais de larga escala no Brasil:

- **Implementação diz respeito à promoção e à consolidação de mudanças na prática – portanto, deve ser tratada como um processo, não como um evento:** implementação bem feita não acontece de maneira linear; trata-se de um processo interativo, moldado por aqueles que tornam a política pública uma realidade na prática e pelos contextos em que ela se insere.
- **Boa implementação significa alterar crenças e comportamentos:** embora os esforços para "conquistar corações e mentes" sejam necessários, eles não podem ofuscar o fato de que mudanças duradouras no comportamento frequentemente resultam de uma experiência real da mudança, e não apenas de retórica inspiradora.
- **A interação entre os níveis do sistema é chave:** o sucesso não resulta de comandos "de cima para baixo", nem da autonomia "de baixo para cima", mas da construção de relações recíprocas entre os níveis do sistema, em uma cultura de responsabilidade compartilhada.

Esses princípios estabelecem a base para as recomendações a seguir:

Recomendação 1: Construir uma "infraestrutura de implementação" sustentada por quatro dimensões interconectadas.

Para possibilitar uma implementação bem-sucedida, os sistemas educacionais subnacionais de larga escala do Brasil devem investir em uma "infraestrutura de implementação" – não de elementos físicos, mas de pessoas, rotinas e abordagens. Essa infraestrutura é essencial para permitir que a reforma "percorra" as diferentes camadas de sistemas de grande porte de forma coerente e eficaz. Ela se organiza em torno de quatro dimensões principais:

- **Dimensão 1 – Lideranças do órgão central como gestores da mudança:** recomenda-se que os órgãos centrais vão além do desenho de políticas e atuem ativamente na condução das mudanças, envolvendo-se nas complexidades da implementação. Isso significa gerar impulso, comunicar de forma consistente, adaptar-se com nuance e construir confiança.
- **Dimensão 2 – Tração e apoio do nível regional:** os órgãos regionais, instituições que operam abaixo dos órgãos estaduais e municipais, agrupando escolas segundo critérios territoriais, costumam ser subutilizados no Brasil, embora tenham potencial para se tornar agentes

estratégicos de mudança. Mais numerosos, mais próximos da prática e enraizados localmente, esses atores da “camada intermediária” estão especialmente bem posicionados para oferecer apoio pedagógico e contextualizar as políticas públicas no nível local.

- **Dimensão 3 – Diretores escolares como “âncoras” internas e externas:** os diretores de escola desempenham um papel decisivo não apenas em traduzir reformas em práticas de sala de aula, mas também na devolução de *insights* ao sistema. Uma liderança forte no nível escolar é essencial para sustentar o processo de implementação em ambas as direções.
- **Dimensão 4 – Sistemas de monitoramento profundos, ágeis e formativos:** o monitoramento contribui na medida em que supera a mera checagem do cumprimento de etapas e passa a identificar mudanças comportamentais e pedagógicas, permitindo um feedback contínuo que impulsiona a adaptação.

Recomendação 2: Promover uma cultura administrativa voltada para a resolução de problemas, que favoreça o aprendizado e a adaptação contínuos durante a implementação.

Os elementos descritos anteriormente não terão êxito se estiverem inseridos em uma burocracia rígida e centrada apenas no cumprimento de regras. Para sustentar uma reforma adaptativa, os líderes do sistema devem trabalhar para remodelar a cultura administrativa em direção à flexibilidade, à colaboração e à solução de problemas. Nesse sentido, algumas estratégias podem ser úteis:

- **Criar espaço para adaptação local no desenho das políticas públicas:** incorporar oportunidades para que atores regionais e no nível escolar contextualizem a implementação, tornando a flexibilidade uma expectativa explícita.
- **Identificar e aprender com desviantes positivos:** buscar indivíduos ou escolas que obtêm bons resultados apesar de barreiras. Dar visibilidade a esses casos pode normalizar comportamentos adaptativos e a redefinir normas do sistema.
- **Promover a aprendizagem horizontal em todo o sistema:** incentivar o aprendizado entre pares e o diálogo entre diferentes níveis por meio de comunidades profissionais. Conexões horizontais fortalecem a corresponsabilidade, reduzem o isolamento burocrático e aceleram a melhoria coletiva.

Recomendação 3: Estabelecer parcerias estratégicas com atores não estatais alinhados e comprometidos em apoiar os esforços de implementação liderados pelo governo.

Para lidar com a complexidade da implementação educacional em sistemas de larga escala no Brasil, os governos podem se beneficiar do engajamento estratégico com parceiros externos – incluindo universidades e organizações da sociedade civil.

- **Provendo capacidade mais ampla de apoio, onde ela é limitada;**
- **Auxiliando na gestão da complexidade e do ritmo da implementação, em meio à operação cotidiana do sistema;**
- **Promovendo a continuidade através dos ciclos políticos e das mudanças de liderança.**

OBJETIVO, PÚBLICO E ESTRUTURA

Este *policy brief* é orientado pela pergunta: **Como os sistemas subnacionais de educação do Brasil podem superar as barreiras à implementação de reformas sistêmicas?** Para respondê-la, o documento se baseia em pesquisas consolidadas e recentes de diferentes partes do mundo. Isso inclui também uma literatura brasileira em expansão – ainda que limitada – sobre o tema, entre a qual está meu próprio livro (Nogueira Filho, 2022), que analisa os principais fatores por trás de algumas das reformas educacionais mais bem-sucedidas do país nas últimas décadas, em especial os casos do Ceará e de Pernambuco.

O *brief* busca lançar luz sobre a pesquisa que aponta o que é necessário para implementar reformas educacionais de forma eficaz em escala, introduzindo conceitos e terminologias ainda pouco utilizados no debate educacional brasileiro, e defendendo que a implementação é crucial para o sucesso das reformas e precisa ser tratada com muito mais seriedade do que atualmente. Interpretando evidências internacionais à luz das instituições e estruturas políticas do Brasil, o documento oferece *insights* práticos para formuladores de políticas e outros atores da educação. Embora seja orientado para a prática, não propõe fórmulas prontas; o objetivo é apoiar gestores na tomada de decisões mais bem informadas, reconhecendo que apenas aqueles diretamente envolvidos na implementação podem preencher a lacuna entre “o que funciona em geral” e “o que funciona aqui” (Williams, 2019).

As recomendações concentram-se nos sistemas educacionais de grande porte. Ainda que não haja uma definição universalmente aceita de “sistemas de grande porte” na literatura educacional, este relatório se apoia nos trabalhos de Elmore (1996, 2016), Pritchett (2013, 2021) e do What Works Hub for Global Education (2024) para defini-los como sistemas que abrangem múltiplas camadas administrativas e exigem coordenação complexa entre diferentes atores institucionais, de modo a garantir que as políticas cheguem e impactem a sala de aula. No contexto federativo do Brasil – composto por 26 estados, 1 distrito federal e 5.570 municípios, responsáveis diretos pela gestão de seus sistemas escolares – essa definição se aplica a redes com pelo menos três níveis operacionais: central, regional e local. Atualmente, 40 sistemas educacionais subnacionais no Brasil se enquadram nesse critério⁴. Juntos, atendem quase 15 milhões de estudantes, aproximadamente 30% das matrículas na Educação Básica⁵. O foco nos sistemas de grande porte decorre do fato de que, embora o Brasil

⁴Fonte: Censo Escolar / Pesquisa do autor com o auxílio de inteligência artificial. Os 40 sistemas são: **Estados:** Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe, Tocantins. **Municípios:** Boa Vista, Belo Horizonte, Curitiba, Florianópolis, Fortaleza, João Pessoa, Macapá, Maceió, Manaus, Natal, Palmas, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Luís, São Paulo, Teresina.

⁵ Fonte: Censo Escolar

já tenha demonstrado ser capaz de alcançar excelência em redes pequenas e médias – sendo Sobral o exemplo mais emblemático, ainda que não o único –, o mesmo não ocorre com seus sistemas de maior escala.

O público principal deste *brief* são os líderes de sistemas subnacionais, especialmente aqueles que atuam em contextos de grande porte. Algumas recomendações, no entanto, também têm implicações para redes de pequeno e médio porte, para o governo federal e para atores não estatais. A seção final do documento traz observações específicas direcionadas a esses públicos.

Além das definições e considerações iniciais e de uma introdução que explica por que a questão da implementação merece atenção especial, o relatório está organizado em quatro partes:

Parte 1 apresenta o contexto recente da educação no Brasil e argumenta que a implementação se tornou estrategicamente central para o avanço dos resultados de aprendizagem;

Parte 2 descreve três princípios para guiar uma implementação bem-sucedida;

Parte 3 sintetiza os principais achados da pesquisa em resposta à pergunta do *brief* e apresenta três recomendações;

Parte 4 conclui com implicações para públicos secundários.

DEFINIÇÕES E CONSIDERAÇÕES ESSENCIAIS

1. Como este *brief* entende “implementação de políticas públicas”

Este *brief* adota a definição do What Works Hub for Global Education (Oxford, 2024), segundo a qual implementação de políticas é: “O processo de colocar um plano em prática, incluindo as ações, processos operacionais e mudanças de comportamento por meio das quais políticas e programas atingem seus objetivos.” A análise também se apoia no conceito de throughput de McLaughlin & Ruby (2021): o conjunto crítico – e muitas vezes negligenciado – de processos que conecta a intenção da política (*inputs*) aos resultados concretos (*outputs*).

O *brief* dá especial atenção ao que Mangla (2023) identifica como as dimensões mais complexas e menos codificáveis da implementação – aquelas que envolvem transformação do sistema e melhoria da aprendizagem, em vez da mera execução de rotinas administrativas. Esse enfoque reflete o maior desafio educacional do Brasil hoje: garantir qualidade para todos, com as aprendizagens no centro da questão. Importante destacar que “implementação” não é tratada aqui como uma etapa isolada. Pelo contrário: o *brief* sublinha as dificuldades de transformar desenho em prática, reconhecendo a profunda interdependência entre implementação, formulação e o ecossistema político.

2. O que se entende por “reforma sistêmica” e “efetividade em larga escala”

Neste relatório, reforma sistêmica não é tratada como um conjunto de intervenções isoladas, e sim como uma estratégia coerente que busca alinhar políticas, práticas e incentivos institucionais em torno de uma visão compartilhada de qualidade educacional. Essa perspectiva dialoga com a noção de coerência de políticas de Smith e O’Day (1991) – em que padrões, avaliações e sistemas de apoio se reforçam mutuamente – e com a ênfase de Fullan (2007; 2010) em esforços que transformam a cultura organizacional e as práticas em todos os níveis do sistema.

De modo semelhante, ser “efetivo em larga escala” não significa simplesmente replicar, de uma vez, um modelo bem-sucedido em um local para muitos outros. Adota-se, em vez disso, o arcabouço organizado em 4 dimensões proposto por Cynthia Coburn (2003):

- Profundidade – mudanças nas práticas de sala de aula e nas crenças dos educadores;
- Sustentabilidade – durabilidade de longo prazo das mudanças;
- Disseminação – expansão para diferentes contextos;
- Transferência na apropriação da reforma – passagem da responsabilidade pela reforma de atores externos para gestores e profissionais locais.

Essa reconceitualização de “escala” – centrada não apenas na adoção ou na fidelidade ao desenho original, mas também nas condições que sustentam reformas duradouras – fundamenta a abordagem deste relatório.

3. Fatores específicos do Brasil que exigem cautela na aplicação de evidências globais sobre implementação

Aplicar pesquisas internacionais a novos contextos exige cuidado; e o Brasil, como qualquer outro país, possui características próprias que precisam ser consideradas. Além do problema amplamente reconhecido – embora não exclusivo entre países em desenvolvimento – da desigualdade profunda (tanto entre quanto dentro de estados e municípios), dois pontos merecem atenção.

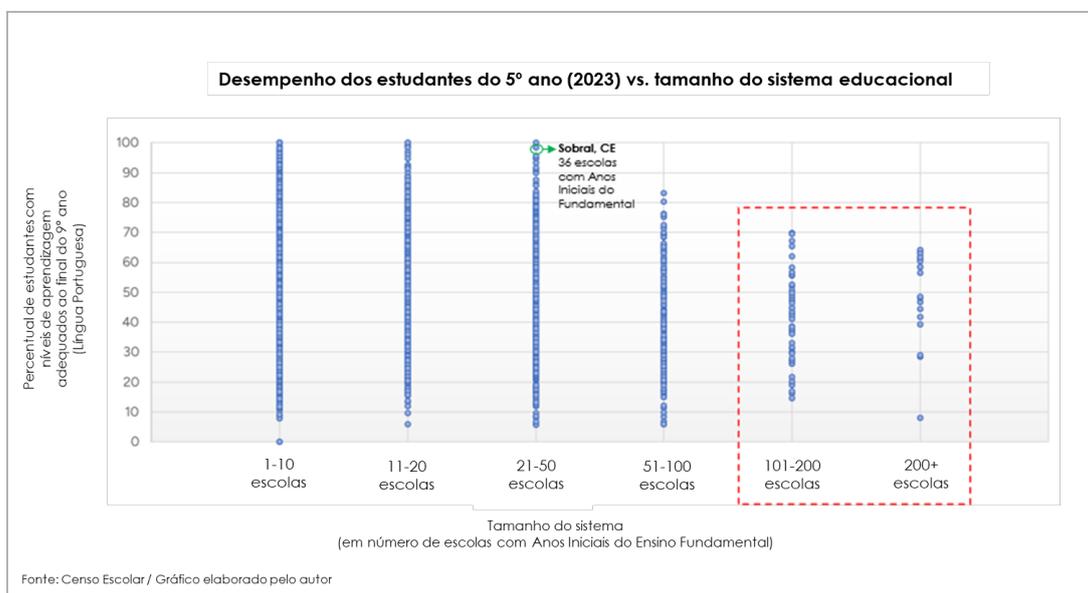
Primeiro, no federalismo tripartite brasileiro, União, estados e municípios têm autonomia constitucional. O governo federal não pode impor a execução de políticas aos entes subnacionais, dependendo, em vez disso, de mecanismos de cooperação e incentivos; essa limitação de coordenação frequentemente resulta em políticas fragmentadas e iniciativas sobrepostas. Ademais, a trajetória de descentralização pós-1988 atribuiu inúmeras responsabilidades aos governos locais sem prover, na mesma medida, suporte adequado para o desenvolvimento das capacidades institucionais correspondentes, o que fragilizou sua capacidade de entrega – especialmente em municípios menores, ainda que não apenas neles (Abrucio & Franzese, 2007). Nesse cenário, a capacidade estatal torna-se um ponto de atenção.

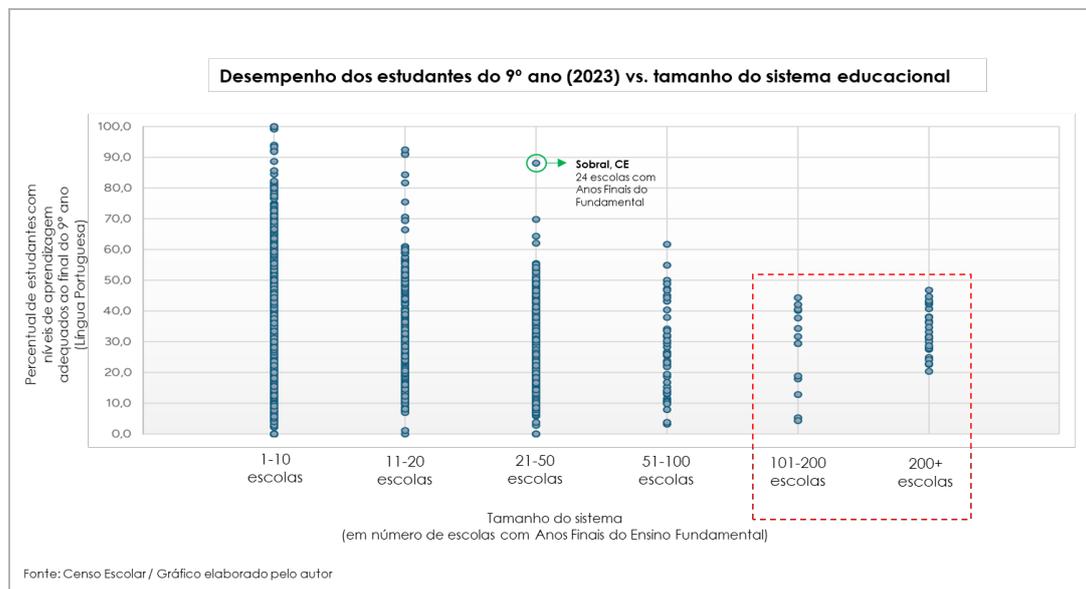
Segundo, o sistema educacional brasileiro amadureceu mais tarde do que os de países de alta renda. O acesso universal ao ensino fundamental só foi alcançado no final dos anos 1990, e níveis adequados de investimento em educação pública foram consolidados apenas recentemente. Diante disso, este *brief* adota uma postura cautelosa em relação às evidências internacionais: prioriza aquelas provenientes de sistemas com características de desenvolvimento mais próximas às do Brasil (por exemplo, Índia, Quênia e Vietnã) e aplica filtros críticos ao considerar evidências de contextos mais ricos e com sistemas muito mais consolidados (como Ontário, Estados Unidos e Reino Unido).

INTRODUÇÃO – POR QUE IMPLEMENTAÇÃO?

Uma análise dos resultados de aprendizagem de 2023 no ensino fundamental (anos iniciais e finais), abrangendo os 5.597 sistemas educacionais subnacionais do Brasil (estados e municípios), mostra que, embora haja grande variação de desempenho, alguns sistemas conseguem alcançar resultados de destaque. No entanto, quando os dados são desagregados pelo tamanho do sistema (medido pelo número de escolas), surge um padrão claro: os sistemas com melhor desempenho são, em sua maioria, pequenos ou médios. Já os sistemas de grande porte, em contraste, enfrentam dificuldades persistentes para garantir níveis adequados de aprendizagem.

Os gráficos abaixo, baseados nos resultados de 5º e 9º ano de todos os sistemas estaduais e municipais do Brasil (cada ponto representa um sistema), medidos pelo SAEB 2023 – Sistema de Avaliação da Educação Básica, ilustram essa realidade. A maior parte dos sistemas com estrutura em três níveis – foco central deste relatório – está na categoria de “mais de 100 escolas”, destacada em vermelho. Para o 5º ano, nenhum desses sistemas ultrapassa a marca de 70% de proficiência. Para o 9º ano, o desafio é ainda maior: nenhum alcança 50%.





Quão plausível é afirmar que os desafios de implementação ajudam a explicar esses resultados?

A importância da implementação para a efetividade das políticas públicas tem sido, há muito tempo, tema recorrente na pesquisa qualitativa internacional (por exemplo, Elmore, 1979; Pressman & Wildavsky, 1984; Spillane, Riser and Reimer 2002; Hill & Hupe, 2009) – e o mesmo vale para a educação. Estudos de caso, tanto clássicos como contemporâneos, mostram que o que, em última instância, produz resultados é transformar ideias (de política pública) em ação (prática) (McLaughlin, 1987; McLaughlin & Mitra, 2001; McLaughlin & Ruby, 2021; Mangla, 2023). No Brasil, Cock et al. (2022) sistematizaram um corpo crescente de pesquisas nacionais sobre implementação educacional – em sua maioria qualitativas. Embora ainda modesta em comparação a áreas como saúde ou assistência social, essa literatura está em expansão (Batista et al., 2021) e converge com achados internacionais de que a implementação importa.

A teoria da ação coletiva de Olson (1965), embora não específica para educação, oferece um argumento convincente de que a implementação é variável decisiva justamente *em contextos de grande escala*. A teoria explica como indivíduos se coordenam em torno de interesses comuns, sobretudo quando os benefícios (como uma educação melhor) são bens públicos, acessíveis a todos independentemente da contribuição individual. Uma ideia central é que grupos menores organizam e sustentam a ação coletiva com mais facilidade do que grupos maiores, principalmente porque:

- Incentivos e responsabilização são mais transparentes – o *free-riding* (comportamento de “carona”) é mais visível e socialmente custoso;
- Confiança e normas sociais são mais fáceis de construir e manter;
- Comunicação e coordenação são mais simples e diretas;

- As pessoas percebem maior impacto pessoal, o que fortalece o compromisso.

Em contraste, grupos grandes enfrentam dificuldades de coordenação: os esforços individuais parecem insignificantes, o *free-riding* se torna comum, e a cooperação frequentemente depende de mecanismos formais complexos – como supervisão burocrática ou incentivos – que são custosos e difíceis de implementar. Olson também enfatiza que, em iniciativas de grande escala, o sucesso frequentemente depende de incentivos seletivos ou de liderança e organização fortes para mobilizar a ação – condições de que grupos menores e mais coesos podem não precisar na mesma medida.

Estudos recentes focados no Brasil reforçam essa leitura. Ames & Guedes-Neto (2025), ao compilar estudos de caso qualitativos de esforços de reforma em dez sistemas de grande escala em diferentes áreas de política (incluindo educação), destacam os descompassos entre formuladores e implementadores como fator-chave de fracasso – mais do que falta de vontade política ou de recursos. Meu próprio trabalho (Nogueira Filho, 2022), analisando reformas de grande porte que se destacaram nas últimas duas décadas, mostra que o êxito de estados como Ceará e Pernambuco se deve não apenas a um bom desenho de políticas, mas a um processo de implementação deliberado e sustentado.

Evidências qualitativas adicionais vêm do relatório global recente da McKinsey, “Spark and Sustain: How All of the World’s School Systems Can Improve Learning at Scale”. Com base em pesquisas com mais de 400 líderes educacionais de grandes sistemas ao redor do mundo, o estudo aponta que desafios de implementação figuram entre as principais razões de fracasso das políticas e que a maioria dos sistemas relata inúmeros entraves para traduzir melhorias em transformações em escala. Entre os problemas mais citados estão “capacidade limitada de implementação”, “ritmo e coordenação insuficientes”, “resistência dos atores” e “adaptação a circunstâncias que se modificam”.

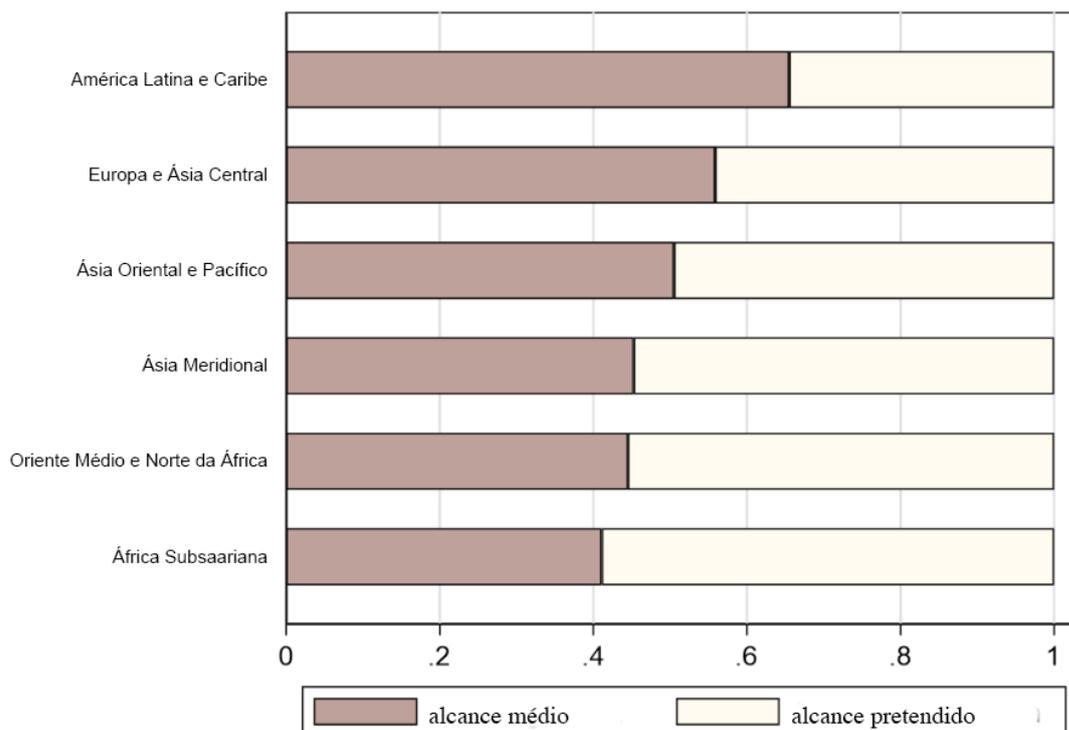
Embora a centralidade da implementação – e de seus determinantes – esteja bem documentada por relatos de profissionais e por pesquisas qualitativas, foi só mais recentemente que um conjunto crescente de estudos quantitativos vem desenvolvendo formas mais rigorosas de medir a variação na implementação e seus impactos específicos sobre a aprendizagem, especialmente em contextos de grande escala. D’Agostino et al. (2024), por exemplo, demonstram, em um estudo de métodos mistos no Haiti, que a variação de resultados de um programa de alfabetização pode ser explicada pela qualidade da implementação, medida por fatores como frequência de visitas de coaching instrucional, a “dosagem” e adoção do currículo, comportamentos de liderança escolar e fluência/qualidade da condução das aulas.

Um achado particularmente marcante desse corpo de pesquisas é a consistente “queda de voltagem” (*voltage drop*, List, 2019) observada quando intervenções educacionais perdem efetividade ao escalar

de pilotos pequenos para implementação em larga escala. Pesquisas do recém-criado What Works Hub for Global Education, na Universidade de Oxford – um centro inteiramente dedicado à implementação de políticas públicas em educação –, oferecem evidências quantitativas adicionais do papel crítico da implementação, sobretudo em escala. Dois estudos se destacam:

- Angrist & Meager (2023), em “A Implementação Importa: Generalizando os Efeitos de Tratamento na Educação”, constatam que “simplesmente” melhorar a adesão e a fidelidade de programas comprovados – como o Teaching at the Right Level (TaRL) – traz impactos de 4 a 8 vezes maiores do que desenvolver intervenções totalmente novas. Em suma, ampliar soluções existentes e eficazes tende a gerar mais impacto do que buscar intervenções inéditas.
- Angrist & Dercon (2024), em “Entendendo as Lacunas entre a Política Educacional e a Prática” analisam respostas à pandemia em 50 países e programas de desenvolvimento na primeira infância em 35. Comparando “intenção de política” com alcance efetivo, encontram um hiato médio superior a 50 pontos percentuais, evidenciando amplo espaço para conectar a política pública à prática (ver gráfico abaixo).

Política X Prática: programas de desenvolvimento da primeira infância antes do COVID-19



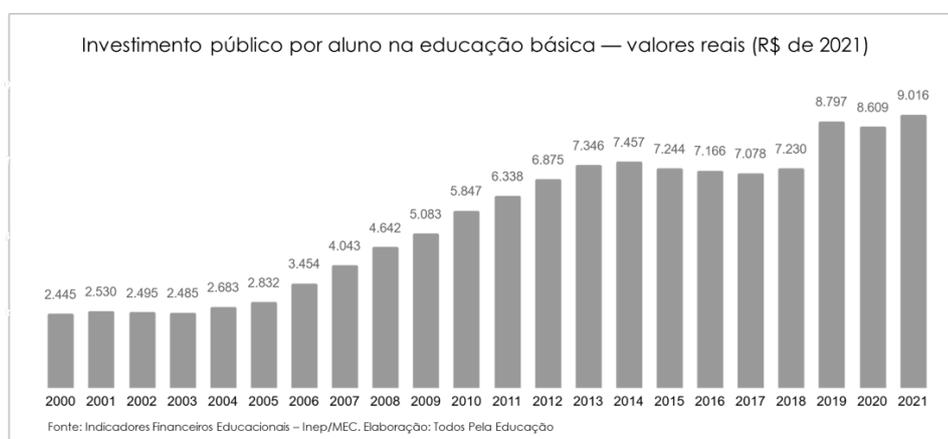
Em conjunto, essas evidências emitem uma mensagem clara para o Brasil: para enfrentar de forma significativa os desafios de aprendizagem – especialmente em grandes sistemas subnacionais – precisamos concentrar energia na implementação. A boa notícia é que os desafios de ação coletiva descritos por Olson não são intransponíveis. O estudo de Ostrom (1990) sobre instituições que conseguem gerir recursos de uso comum (os *commons*) identificou princípios de desenho institucional que, embora não específicos da educação, são pertinentes aqui. Entre eles: arranjos participativos (quem é afetado pelas regras tem voz para ajustá-las), mecanismos de monitoramento que criam responsabilização e canais ágeis de resolução de conflitos. De modo notável, o oitavo princípio, voltado a recursos inseridos em sistemas maiores, destaca o uso de “múltiplas camadas de arranjos aninhados” – ideia que ressoa com a “infraestrutura de implementação” discutida mais adiante neste relatório.

PARTE 1 – IMPLEMENTAÇÃO COMO O PRÓXIMO SALTO EDUCACIONAL DO BRASIL

Este *brief* sustenta que a trajetória educacional recente do Brasil posicionou a implementação como o próximo grande salto que o país deve endereçar de forma a abordar seus desafios de aprendizagem – especialmente em sistemas de grande porte. Isso porque, em áreas-chave como financiamento, definição de agenda e capacidade de formulação de políticas – todas etapas que precisam estar colocadas para a implementação ter sucesso – o país avançou de forma significativa. Esta seção examina brevemente cada um desses elementos para sustentar o argumento de que a implementação deve, agora, assumir papel central.

1. O financiamento da educação básica avançou substancialmente

Embora o Brasil ainda tenha um caminho desafiador em comparação aos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), em termos de investimento per capita na educação básica – investindo cerca de um terço da média da OCDE⁶ –, o país progrediu de maneira expressiva nas últimas três décadas. Esse avanço decorre de decisões políticas chave no âmbito federal, em especial a opção, durante a elaboração e aprovação da Constituição de 1988, de vincular percentuais mínimos de receitas tributárias para a educação: 18% para a União e 25% para estados e municípios. Com um crescimento econômico gradual (ainda que irregular) e uma queda recente, já perceptível, das matrículas nas etapas iniciais, em razão de rápidas mudanças demográficas, o Brasil mais que triplicou o investimento per capita em educação – como indica o gráfico a seguir.



⁶ Fonte: Education at a Glance (OECD)

Além disso, o país reduziu de forma relevante as desigualdades de financiamento entre entes subnacionais, em grande medida graças ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) – mecanismo nacional redistributivo de financiamento da educação, introduzido em 1996 e hoje em sua terceira versão, atualizada e incorporada à Constituição em 2020. Sem o FUNDEB, as disparidades de investimento per capita entre regiões chegariam a cem vezes; com a versão atual, esse hiato caiu para algo em torno de três vezes, excluindo os municípios cujos investimentos se configuram como significativamente atípicos. Quando a versão mais recente do FUNDEB estiver plenamente implementada em 2026, a expectativa é que o mecanismo praticamente elimine o subfinanciamento crítico – sobretudo nos municípios –, permitindo que quase todos os governos subnacionais tenham a capacidade de estruturar adequadamente os componentes fundamentais de seus sistemas educacionais (Todos Pela Educação, 2019).

2. Tópicos sustentados pela literatura baseada em evidências têm, em geral, ganhado consenso entre atores políticos – especialmente no nível subnacional

Embora a educação permaneça um campo de disputa ideológica – com a ascensão da extrema direita no Brasil e no mundo trazendo o tema para o centro das chamadas guerras culturais –, nos últimos anos há sinais de que temas baseados em evidências têm ganhado espaço entre tomadores de decisões políticas. Tópicos com um respaldo robusto de pesquisa, sobretudo os que impactam a aprendizagem, ocupam cada vez mais o centro da agenda. Três evidências centrais sustentam essa afirmação.

A primeira vem do Congresso Nacional e do conteúdo do Plano Nacional de Educação (PNE) – lei decenal aprovada em 2014 que estabelece metas para um amplo conjunto de indicadores, de resultado e de processo. Ainda que haja debate legítimo sobre a eficácia do PNE como instrumento de indução de políticas (o que não é o foco aqui), uma olhada atenta para seu conteúdo revela prioridades coerentes com o que a pesquisa identifica como crítico para melhorar a aprendizagem: qualidade docente, liderança escolar, currículo, ampliação do tempo escolar e expansão da educação infantil, entre outras. A elaboração do novo PNE, com aprovação prevista para o final de 2025, reforça essa tendência. A versão inicial enviada pelo governo federal ao Congresso em 2024 aprofunda esses temas de alto impacto. Pelas discussões em curso, a tendência é que o Congresso não altere de forma substancial a estrutura central da proposta original.

A segunda – possivelmente mais contundente – evidência vem dos governos subnacionais, responsáveis diretos pela gestão dos sistemas educacionais. Observa-se um padrão nas agendas de educação dos estados, com os mesmos tópicos sendo priorizados. Um evento⁷ organizado em abril de 2025 pelo Todos Pela Educação – organização suprapartidária de *advocacy* com a qual o autor deste *brief* está vinculado há dez anos – ilustrou isso ao reunir oito governadores, de posições diferentes no espectro político, todos à frente de estados com resultados educacionais relativamente melhores. Apesar de ênfases políticas e abordagens distintas, todos convergiram em prioridades como: alfabetização na idade certa, expansão da educação técnica e profissional, aumento da jornada escolar, valorização e formação docente e gestão escolar, cooperação com municípios, qualidade na educação infantil e programas intersetoriais. Notavelmente, ainda que com menor ênfase, os mesmos temas aparecem em estados com resultados menos expressivos.

A terceira evidência também vem do Todos Pela Educação. Em 2018, a organização coordenou um conjunto de recomendações de políticas para o governo federal que tomaria posse em 2019. O processo reuniu mais de 80 especialistas em educação – com diversidade ideológica e, em muitos casos, vinculados politicamente. O produto final, o documento “Educação Já”, mostra de forma consistente: temas baseados em evidências ocupavam o centro da agenda, com razoável profundidade (Todos Pela Educação, 2018). Todos os 85 especialistas concordaram em assinar o documento final, que foi atualizado e fortalecido em 2022. Esse endosso coletivo, transversal às correntes ideológicas, indica que, pelo menos do ponto de vista dos temas, uma agenda educacional baseada em evidências já está, em muitos aspectos, amplamente estabelecida no Brasil.

3. A capacidade de formulação de políticas educacionais avançou de forma consistente nos âmbitos nacional e subnacional

Nas últimas décadas, a capacidade de formulação – sobretudo no nível federal e nos sistemas de grande porte – evoluiu significativamente. O que era um desafio crítico nos anos 1990 e início dos 2000, após o esforço tardio de universalizar o ensino fundamental, foi em grande medida superado. Ainda que sem linearidade perfeita, o Brasil avançou bastante na esfera nacional nos últimos 30 anos, com o governo federal e o Congresso desenvolvendo e aprimorando políticas estruturantes que, por sua vez, influenciaram a forma como estados e municípios organizam suas próprias agendas.

⁷ Fonte: <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/encontro-anual-educacao-ja-2025-debate-prioridade-politica-e-agenda-defronteira/>.

Além do já mencionado FUNDEB, destacam-se:

1. O Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), sistema nacional de avaliação da aprendizagem e, a partir dele, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que gera um indicador de qualidade para praticamente todas as escolas do país;
2. Dois Planos Nacionais de Educação (PNE), cada um com vigência decenal, que estabelecem metas de resultado e de processo e servem de referências para os Planos Estaduais e Municipais de Educação;
3. A criação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) que – ainda que imperfeita – foi um marco para fins de alinhamento curricular na esfera subnacional e no balizamento da formação docente, das avaliações e do desenvolvimento de materiais pedagógicos.

Mais recentemente, a atual administração federal também vem demonstrando elevada capacidade de conceber políticas sólidas e tecnicamente fundamentadas, como:

- A nova Política Nacional de Alfabetização – chamada “Compromisso Nacional Criança Alfabetizada” –, inspirada no caso bem-sucedido do Ceará e ancorada nas evidências mais recentes;
- Uma política nacional bem estruturada de ampliação da jornada escolar, articulada com um currículo escolar mais abrangente;
- A versão aprimorada⁸ da Reforma do Ensino Médio (lançada originalmente em 2017), conectada à expansão da educação técnica;
- Um novo conjunto de políticas docentes, voltado a fortalecer a profissão e melhorar a formação inicial, incluindo a instituição da Prova Nacional Docente, instrumento que visa apoiar os sistemas subnacionais na seleção de professores.

Progresso significativo também tem sido feito pelos grandes sistemas subnacionais, que possuem um alto grau de autonomia; não são apenas “implementadores” de políticas nacionais, mas também responsáveis por formular suas políticas educacionais. Por exemplo, muitos estados criaram, nos anos 2000 e 2010, sistemas próprios de avaliação em larga escala (Nogueira Filho, 2022). Esse incremento de capacidade, refletido em inúmeras outras políticas, também resulta do aprendizado e disseminação

⁸ Cabe destacar que o Congresso Nacional também teve papel fundamental no aprimoramento da reforma.

de experiências exitosas, como o modelo de cooperação estado–municípios do Ceará, centrado na alfabetização, e reforma do ensino médio em Pernambuco.

Na última década, esses casos informaram o desenho de políticas em vários estados (Todos Pela Educação, 2022; Nogueira Filho, 2022). Entre 2019 e 2023, por exemplo, com o apoio de uma aliança de organizações não governamentais⁹, 15 dos 26 estados lançaram reformas inspiradas no Ceará para avançar na alfabetização, seguindo uma mesma estrutura de formulação (site do Associação Bem Comum), composta por nove componentes:

1. Compromisso técnico e político
2. Cooperação e incentivos
3. Monitoramento e avaliação
4. Formação de professores
5. Materiais didáticos estruturados
6. Fortalecimento da gestão escolar
7. Comunicação e engajamento por meio do diálogo
8. Governança participativa
9. Institucionalização



Fonte: <https://abemcomum.org/parceria-pela-alfabetizacao-em-regime-de-colaboracao/>

⁹ A aliança é liderada pelo Instituto Natura, pela Fundação Lemann e pela Associação Bem Comum.

É claro que ainda há muito a melhorar na formulação de políticas pelos sistemas educacionais do país. Por exemplo, na seleção de diretores escolares, mais de 60% dos municípios ainda não incorporam critérios técnicos ao processo; as nomeações são feitas exclusivamente por critérios de natureza política (IBGE, 2016). Dito isso, as bases para avançar no desenho de políticas – em diversas áreas-chave – já foram lançadas, e a tendência é positiva. Em suma, é por isso que este relatório defende que a próxima agenda prioritária há de mirar a elevação da qualidade da implementação, inclusive para sustentar os três avanços discutidos nesta seção, em especial os de formulação.

A razão é simples: implementação malfeita não apenas reduzirá o impacto de avanços recentes – e baseados em evidências – no desenho de políticas, como pode desacreditá-los. Como alertam Stannard e Huxford (2007), falhas de implementação podem, ao longo do tempo, minar a confiança no próprio desenho da política. Em outras palavras, sem implementação robusta em contextos de grande escala, o Brasil corre o risco de desperdiçar múltiplos progressos. A seção seguinte discute como evitar que isso aconteça.

PARTE 2 – TRÊS PRINCÍPIOS-CHAVE PARA A IMPLEMENTAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Um amplo conjunto de pesquisas qualitativas – em contextos tão diversos quanto Índia, Quênia, Estados Unidos, Reino Unido, Canadá e Vietnã – e a experiência direta de profissionais e pesquisadores têm destacado que casos bem-sucedidos de implementação costumam compartilhar alguns princípios comuns. Três deles se mostram particularmente relevantes para o Brasil:

Princípio 1: Implementação é sobre promover e concretizar *mudanças na prática*; por isso, deve ser tratada como um processo, e não como um evento

O primeiro e mais fundamental princípio que líderes precisam internalizar é entender o que constitui uma implementação bem-sucedida: uma mudança na prática. Se mudança é o objetivo final da implementação, então a implementação bem-sucedida deve ser encarada como um processo contínuo, e não como um evento pontual. Muitas reformas falham ao tratar a implementação como uma sequência linear – planejar, executar (implementar), avaliar – em vez de um processo dinâmico e iterativo, moldado por quem põe a política em prática e pelos contextos complexos em que atuam.

Diversos autores descreveram essa perspectiva. Majone e Wildavsky (1979) falam em “**implementação interativa**”: o processo, ele próprio, modifica a política e seus objetivos. Supovitz (2008) descreve o fenômeno como uma “**refração iterativa**” (*iterative refraction*): à medida que percorrem as escolas, as reformas se curvam e se adaptam. McLaughlin e Ruby (2021), examinando os casos de Catar, Singapura e Hong Kong, mostram como esse processo iterativo – às vezes reativo e nem sempre inteiramente intencional, envolvendo não só formuladores como também famílias e outros atores – reconfigurou políticas, com o êxito dependendo de adaptação local e negociação.

Elmore (1980) propõe a ideia de “**mapeamento inverso**” (*backward mapping*): começar da sala de aula em direção à política. Com base em décadas apoiando e pesquisando reformas em larga escala, especialmente em Ontário (Canadá), Fullan (2016) vai além: “*Você alcança clareza durante a implementação quando ela é posicionada como um processo de aprendizagem. Buscar maior clareza e especificidade na implementação é essencial para aferir e colher os benefícios de inovações de qualidade*”. E acrescenta: “*Processos de mudança eficazes moldam e remodelam boas ideias à medida que constroem capacidade e apropriação ao longo do tempo*”.

Há ainda um ponto adicional. Criando um paralelo com o conceito de “vale da implementação” (*implementation dip*) da literatura de gestão organizacional, Fullan (2009) adapta a ideia para o mundo da educação para argumentar que reformas frequentemente passam por um começo turbulento antes de apresentarem resultados. Segundo o autor, isso é natural – e até necessário –, dadas as curvas de aprendizado impostas pela aquisição de novas competências e entendimentos.

Dessas ideias decorrem quatro implicações chaves para sistemas de grande porte no Brasil. Primeiro, as reformas devem ser desenhadas com flexibilidade embutida; lideranças precisam esperar divergências, feedback e iteração – e não tratá-los como ameaças à integridade da política. Segundo, sem antecipar e gerir essa fase, corre-se o risco de abandonar iniciativas prematuramente, partindo do pressuposto de que simplesmente “não funcionaram”. Terceiro, como enfatiza Fullan (2009), líderes devem reconhecer que para os implementadores na ponta os custos da mudança são imediatos e concretos, enquanto os benefícios podem parecer distantes e abstratos; esse pode ser um processo desconfortável, e cabe às lideranças “*ajudar as pessoas a atravessar a vale inicial*”. Quarto, implementação eficaz leva tempo, e a continuidade do esforço é essencial para que reformas sistêmicas criem raízes; por isso, Fullan (2016) destaca a necessidade de marcos temporais claros e realistas que considerem esse fator.

Princípio 2: Implementação efetiva envolve mudar crenças e comportamentos

Mudança educacional requer alterar o que as pessoas fazem – a prática profissional, como descrito acima –, o que se conecta ao que sabem e em que acreditam.

Elmore (2016) resume: “*Quando pedimos que professores e diretores escolares façam coisas que ainda não sabem fazer, não estamos pedindo que implementem – estamos pedindo que aprendam, reflitam e se tornem pessoas diferentes. O uso displicente do termo ‘implementação’ pelos que focam em política pública obscurece essa distinção crucial. O conhecimento sobre o que fazer precisa residir não na mente de um especialista distante, mas na memória prática de quem faz*”.

Como essa mudança começa? Sem negar que, em última instância, crenças influenciam práticas, alguns proponentes enfatizaram, baseados nas suas experiências com reformas sistêmicas, que estimular mudanças de comportamento pode ser um caminho para desencadear mudanças de crenças.

John Stannard, arquiteto e líder da Estratégia Nacional de Alfabetização¹⁰ do Reino Unido no fim dos anos 1990, escreveu: *“Explicar a teoria para todos não era o primeiro passo mais prático. Foi mais eficaz ajudar professores a mudar o que fazem na sala de aula... O comportamento molda crenças”*.

Michael Barber, refletindo sobre a mesma reforma, concorda: com frequência, não são as crenças que impulsionam os comportamentos, mas o inverso – as pessoas vivenciam a mudança e revisam suas crenças (Stannard & Huxford, 2007). Fullan captura bem esta ideia: *“Não sobrecarregue as pessoas com visão e urgência. Dê a elas novas experiências – especialmente ao lado de pares de confiança – e construa a partir daí”* (Fullan, 2009). *“No fim, tudo se resume pelo que passa na nossa cabeça, mas o estímulo vem de experiências novas que nos dão algo sobre o que pensar e aprender”* (Fullan, 2016).

King, Betts, Rodd e Neupane (2022) e King e Gove (2024) trazem evidência de campo para sustentar este argumento. Com base em pesquisas que avaliaram de maneira rigorosa programas de leitura nos primeiros anos no Nepal e na Tanzânia, além de estudos qualitativos em escolas rurais tanzanianas, ambos os trabalhos mostram que o êxito de reformas depende de mudar comportamentos de educadores, não apenas políticas ou recursos. Eles mostram que melhorias duradouras exigem mais do que mensagens inspiradoras ou determinações formais de política: a mudança muitas vezes emerge quando educadores e escolas experimentam novas formas de trabalhar, as veem demonstradas na prática e percebem que as normas sociais e as rotinas do cotidiano passam a sustentá-las, em vez de bloqueá-las.

Esse conjunto de evidências questiona uma suposição, comum no Brasil, de que “conquistar corações e mentes” é algo que precisa acontecer logo no início da implementação, ou pouco progresso será possível. Em vez de prescrever o que deve mudar primeiro – crenças ou comportamentos –, o que as reflexões acima sugerem é que a experiência de mudança na prática profissional pode anteceder o convencimento ou, ao menos, que ambas as dimensões se reforçam mutuamente. De todo modo, como será detalhado adiante, a construção de apoio à reforma deve ser vista como algo a ser cultivado ao longo de todo o processo, e os esforços de implementação precisam ir além das questões de fidelidade ao desenho original ou de adesão inicial. Se o objetivo é mudar comportamentos e crenças, não basta simplesmente “lançar” a reforma (um termo frequentemente usado no discurso brasileiro) e esperar resultados duradouros.

¹⁰ A Estratégia Nacional de Alfabetização do Reino Unido (National Literacy Strategy), lançada em 1998, buscou elevar os padrões de alfabetização nas escolas primárias por meio de uma “hora diária” estruturada de leitura e escrita e de formação específica de professores, o que levou a melhorias expressivas nos resultados iniciais. Entre 1998 e 2006, após a introdução da estratégia, a proporção de estudantes na Inglaterra que alcançaram nível 4 ou superior em Inglês cresceu 14 pontos percentuais; o percentual no nível 5 praticamente dobrou, de 17% para 32%; e os padrões de leitura avançaram 12 pontos – com destaque para a redução da diferença entre meninos e meninas e a aproximação das escolas das metas nacionais (Stannard e Huxley, 2007).

Princípio 3: A qualidade da interação entre os níveis do sistema é chave

Em sistemas de grande porte, o que separa o êxito do fracasso não é onde está a autoridade, mas como os níveis do sistema **interagem**. Como escreve Mehta (2013), mais do que decidir se o poder está “no topo” ou “na base” do sistema, o que realmente importa é como topo e base se relacionam. Elmore (1980) e McLaughlin e Ruby (2021) destacam a reciprocidade e a discricionariedade em sistemas hierárquicos: instâncias centrais **orientam e escutam**; atores locais **adaptam e alinham**.

A Estratégia Nacional de Alfabetização do Reino Unido ilustra bem esse princípio. Stannard e Huxford (2007) argumentam que, embora a pressão “do topo” tenha induzido conformidade no início, o êxito veio quando apoio e flexibilidade se somaram – com interação intensa. O alerta é claro: *“Autonomia sem direção gera deriva. Mas prescrição sem flexibilidade produz ressentimento”*. Sistemas fortes constroem culturas de responsabilidade mútua e diálogo contínuo entre níveis.

As implicações dessa premissa para a implementação são substantivas. Primeiro, porque questionam a velha dicotomia entre “de cima para baixo” ou “de baixo para cima”, indicando que ela tem utilidade limitada. Segundo – e particularmente relevante em sistemas de grande escala –, ressaltam que a efetividade depende, em larga medida, da capacidade de conectar as partes do sistema. Para fazer isso, uma estrutura viabilizadora – aqui chamada de “infraestrutura de implementação” – ser faz necessária.

PARTE 3 – RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICAS

Tendo estabelecido que a implementação é um dos principais desafios educacionais do Brasil de hoje – senão o mais premente –, e em consonância com os princípios apresentados acima, passamos agora a um conjunto de recomendações para fortalecer a implementação nos sistemas subnacionais de grande porte, alinhadas com os princípios acima.

Essas recomendações se apoiam em um corpo crescente de pesquisas sobre implementação em educação de contextos tanto internacionais quanto brasileiros. Ao mesmo tempo, é importante reconhecer que a implementação é altamente dependente de contexto e, muitas vezes, difícil de observar e medir com rigor. Como observa Clare Leaver¹¹, esse campo de estudo vive uma transição de “arte” para “ciência”; por isso, as evidências são mais consolidadas, persuasivas e aplicáveis ao contexto brasileiro em alguns temas do que em outros – algo que será indicado ao longo desta seção.

As recomendações, dirigidas às lideranças de sistemas educacionais subnacionais, são as seguintes:

1. **Construir uma “infraestrutura de implementação”** sustentada por quatro dimensões interconectadas, para que a boa implementação floresça.
2. **Promover uma cultura administrativa voltada à solução de problemas**, que possibilite aprendizado e adaptação contínuos durante a implementação.
3. **Estabelecer parcerias estratégicas com atores não estatais** alinhados e comprometidos com esforços de implementação liderados pelo governo.

Não se trata de ações isoladas: a força deste conjunto de recomendações está em serem perseguidas de forma conjunta e deliberada, como parte de um esforço integrado. A imagem-síntese apresentada abaixo ilustra essa ideia.

¹¹ Fonte: <https://www.youtube.com/watch?v=vRxUzb6TwZk>

Como os sistemas educacionais subnacionais de grande porte no Brasil podem melhorar a qualidade da implementação de reformas sistêmicas?

PRINCÍPIOS-CHAVE

Princípio 1: Implementação diz respeito à promoção e à consolidação de mudanças na prática – portanto, deve ser tratada como um processo, não como um evento;

Princípio 2: Boa implementação significa alterar crenças e comportamentos;

Princípio 3: A qualidade da interação entre os níveis do sistema é xis da questão.

RECOMENDAÇÃO #2

Promover uma cultura administrativa voltada para a resolução de problemas, que favoreça o aprendizado e a adaptação contínuos durante a implementação

1. Criar espaço para adaptação local no desenho das políticas públicas;
2. Identificar e aprender com experiências que destoam positivamente da média;
3. Promover a aprendizagem horizontal em todo o sistema.



RECOMENDAÇÃO #1

Construir uma "infraestrutura de implementação" sustentada por quatro dimensões interconectadas

1. Lideranças do órgão central como gestores da mudança.
Definir a direção e conduzir a mudança
2. Tração e apoio do nível regional.
Impulsionar a adaptação e a articulação
3. Diretores escolares como "âncoras" internas e externas.
Sustentar o foco e oferecer devolutivas para os demais níveis
4. Sistemas de monitoramento profundos, ágeis e formativos.
Alimentar ajustes contínuos

RECOMENDAÇÃO #3

Estabelecer parcerias estratégicas com atores não estatais alinhados e comprometidos em apoiar os esforços de implementação liderados pelo governo

1. Para ampliar a capacidade de apoio, especialmente onde ela é limitada;
2. Para auxiliar na gestão da complexidade e do ritmo da implementação, em meio às demandas cotidianas das operações do sistema;
3. Para aumentar as chances de continuidade diante dos ciclos políticos e das mudanças de liderança.

RECOMENDAÇÃO 1: Construir uma "infraestrutura de implementação" sustentada por quatro dimensões interconectadas

Se aceitamos que a implementação é adaptativa, depende de comportamentos e de interações – e, no limite, trata de colocar a mudança em prática –, a pergunta passa a ser: o que viabiliza isso no dia a dia? Este relatório propõe investir em uma **"infraestrutura de implementação"** – não física, mas organizacional. Trata-se do conjunto de pessoas, rotinas e mecanismos que dão coesão às reformas e as fazem percorrer um sistema amplo e em camadas. Em outras palavras, é tornar o trabalho, por vezes desordenado, da implementação **mais visível, amparado e coerente**.

Essa infraestrutura se apoia em quatro dimensões de implementação, cada uma vinculada a um nível (ou elemento) do sistema e a missões centrais específicas, que serão exploradas a seguir.

Dimensões de implementação	Missões centrais de implementação
1. Movimento e nuance do órgão central	Definir a direção e conduzir a mudança
2. Tração e apoio dos órgãos regionais	Impulsionar a adaptação e a articulação
3. Ancoragem interna e externa pelos diretores escolares	Sustentar o foco e garantir retorno para os níveis superiores
4. Profundidade e aprendizagem por meio dos sistemas de monitoramento	Alimentar o ajuste constante

Dimensão 1: Movimento e nuance do órgão central

Em muitos sistemas brasileiros, a instância central tende a se enxergar sobretudo como responsável pela formulação de políticas, e não como implementadores. Mas a pesquisa e a experiência de quem já viveu o desafio na prática indicam que **o que a liderança central faz – ou deixa de fazer – no campo da implementação molda o destino de qualquer política**. Em outras palavras, para que a implementação funcione, a alta liderança precisa “arregaçar as mangas” e se dedicar a compreender e a enfrentar os desafios que, naturalmente, aparecem durante um processo de implantação de uma reforma.

Ao analisar a própria condução da implementação da Estratégia Nacional de Alfabetização no Reino Unido, no fim dos anos 1990, Stannard e Huxford (2007) destacam a importância de a liderança superior se concentrar em mensagens centrais, que criem uma linguagem comum: *“Consistência e fidelidade ao plano precisavam ser sustentadas por algumas poucas mensagens centrais. A liderança forte no centro foi essencial (...) seu poder residiu na rápida introdução de uma linguagem e de práticas compartilhadas, que a maioria dos professores reconheceu e esteve disposta a adotar”*.

Só que mensagem, sozinha, não basta. Em *“Motion Leadership: The Skinny on Becoming Change Savvy”* (2009), Michael Fullan sintetiza aprendizados de décadas apoiando mudanças educacionais em sistemas de larga escala, combinando conceitos da literatura de educação e de administração – um cruzamento ainda pouco explorado no Brasil embora escolas sejam, fundamentalmente, organizações de pessoas. O livro foca no conceito de “movimento”: se implementar “algo” é, essencialmente, mudar “algo”, então o grande desafio da liderança do sistema é romper a inércia – uma condição que afeta a maioria dos sistemas educacionais, sobretudo em escala. Como diz Fullan, os problemas que os sistemas enfrentam assumem muitas formas, mas compartilham um traço: estão “estacionados”, e a primeira missão de quem lidera é pôr a roda em movimento na direção certa.

O argumento de Fullan é que, embora o sucesso dependa de muitos atores e de múltiplas interações, há tarefas que só a alta liderança pode cumprir para que a implementação se estabeleça com solidez. A partir de experiências reais de líderes em diferentes contextos, ele elenca prioridades chave para lideranças na área de implementação, tais como:

- Lidar com a inércia e aproveitar o impulso inicial;
- Entender o peso das primeiras impressões e como torná-las favoráveis;
- Administrar o fato de que os ganhos costumam demorar;
- Comunicar de forma consistente ao longo de toda a implementação, e não apenas antes;
- Equilibrar autoridade com participação e fomentar colaboração com propósito;
- E, sobretudo, construir confiança junto à rede como elemento basilar para que mudanças sejam duradouras.

Em obra posterior, “Nuance: Why Some Leaders Succeed and Others Fail” (2019), Fullan aprofunda o ponto: muitos problemas de liderança não são técnicos; exigem discernimento, empatia, leitura de contexto e a capacidade de mobilizar pessoas por meio de entendimentos compartilhados e solução conjunta de problemas. Líderes “nuançados”, ele argumenta, não se fixam em respostas de superfície; navegam a complexidade, aproveitam o conhecimento local, ajustam princípios ao contexto e aceitam que avançar significa decidir e aprender em conjunto.

Em síntese, uma implementação sólida começa com lideranças de alto escalão que geram “movimento” e exercitam nuance. Embora partes desse trabalho soem familiares à literatura de liderança, a contribuição de Fullan está em mostrar – com prática e evidência – o que de fato é necessário para conduzir sistemas educacionais grandes e complexos.

Caminhos úteis para avançar

Transpondo essas ideias para o contexto brasileiro, análises de Nogueira Filho (2022) e Corrêa (2025) sobre reformas bem-sucedidas no Ceará, em Pernambuco e no Espírito Santo apontam caminhos concretos de como a liderança central se traduz em resultados:

- Investir capital político para reduzir a interferência político-partidária ao longo da cadeia de implementação, especialmente estabelecendo processos rigorosos de seleção para lideranças regionais e diretores escolares;
- Celebrar ativamente ganhos de curto prazo junto à rede de ensino e, em seguida, redirecionar rapidamente a atenção ao trabalho em curso;

- Envolver governadores para manter proximidade com a ponta e mobilizar professores e diretores ao longo de todo o processo; e
- Cultivar, no topo, uma mentalidade estratégica disposta a iterar continuamente e a aprimorar os elementos centrais da reforma.

Ainda assim, por mais crítica que seja a liderança a partir do órgão central, ela é apenas parte da equação – sozinha, não basta. Para construir, de fato, uma infraestrutura de implementação capaz de impactar todo o sistema, a liderança precisa se estender a outros níveis – em especial à camada intermediária, muitas vezes negligenciada. É o que nos leva à Dimensão 2.

Dimensão 2: Tração e apoio dos órgãos regionais

Se a qualidade da interação entre os diferentes níveis é decisiva para a implementação de reformas em sistemas de grande porte, algo precisa ancorar e viabilizar essa interação. Este *brief* sustenta que o motor-chave dessa interação reside na camada intermediária – no Brasil, muitas vezes chamada de coordenações regionais ou órgãos regionais. Não se trata das macrorregiões oficiais do país, e sim das instituições que operam abaixo do nível estadual ou municipal, agrupando múltiplas escolas segundo critérios territoriais.

Pesquisas qualitativas recentes sobre esforços de implementação, em diferentes contextos internacionais, apontam os órgãos regionais como alavanca central para tornar reformas sistêmicas exequíveis. A partir do vasto sistema educacional de Ontário (Canadá) e de seus avanços consistentes em aprendizagem nas últimas décadas¹², Hargreaves (2024) defende o reposicionamento da camada intermediária – não como um mero “mediador”, mas como o “sistema nervoso central” do processo de implementação. McLaughlin e Ruby (2021) reúnem casos bem-sucedidos em países como Reino Unido, Hong Kong, Vietnã, Cazaquistão, Singapura e Catar. Em quase todos, a camada intermediária é decisiva, com destaque para o Vietnã: apesar do grande porte e de recursos modestos, o país estruturou uma “camada média” profissionalizada, responsável por sustentar ciclos rápidos e robustos de feedback, ajudando a traduzir a política do ministério para as escolas e, ao mesmo tempo, levando os problemas da linha de frente às instâncias superiores.

¹² Ao longo das últimas duas décadas, o sistema educacional de Ontário – composto por cerca de 5.000 escolas públicas – vem apresentando melhora consistente nos resultados dos estudantes. Por exemplo, a proporção de alunos do 6º ano que atingem ou superam os padrões de leitura passou de aproximadamente 77% no início dos anos 2000 para 84% em 2023. As taxas de conclusão do ensino médio também cresceram de forma significativa, de cerca de 70% no início dos anos 2000 para mais de 84% em 2023. Esses ganhos sustentados refletem investimentos e reformas focalizados em currículo, avaliação e apoio aos estudantes, contribuindo para um sistema educacional mais equitativo e com melhor desempenho (Fonte: Ontario Ministry of Education. (2023). School Board Progress Reports: Graduation Rates. Disponível em: <https://www.app.edu.gov.on.ca/eng/bpr/allBoards.asp?chosenIndicator=11>).

Em relatório de 2023, parte de um esforço de pesquisa mais amplo, Tournier, Chimier e Jones analisaram a camada intermediária em cinco jurisdições diversas – Délhi (Índia), Jordânia, Ruanda, Xangai (China) e País de Gales (Reino Unido). Suas conclusões oferecem três contribuições::

1. **Uma definição clara:** *“Os atores da camada ‘do meio’ são intermediários nos sistemas educacionais, responsáveis por implementar e monitorar, no nível local, as políticas nacionais [no caso brasileiro, subnacionais]. Quando dispõem de autonomia e condições, podem impulsionar a melhoria do sistema como um todo, ‘liderando a partir do meio’.”*
2. **Uma crítica à prática predominante em países de baixa e média renda:** *“Nesses países, o pessoal da camada ‘do meio’ costuma ser visto como fiscal de conformidade – e não como liderança pedagógica. Como resultado, seu papel na melhoria da aprendizagem dos estudantes permanece pouco compreendido e amplamente subutilizado.”*
3. **Uma proposta de reinterpretação:** *“É preciso que todo o sistema educacional dê suporte a quem está na linha de frente. Isso exige deslocar a atenção exclusiva aos professores para o conjunto da força de trabalho na educação – incluindo a camada ‘do meio’, cada vez mais reconhecida como decisiva para o sucesso ou fracasso de uma reforma.”*

Outros trabalhos recentes reforçam essa visão. Em seu livro de 2024, “Leadership from the Middle”, baseado em pesquisas com líderes educacionais nos Estados Unidos, Reino Unido e Canadá, Andy Hargreaves argumenta que, quando a complexidade ultrapassa o que a direção “do topo” consegue dar conta – algo inevitável em reformas de grande escala –, é preciso deslocar a atenção para lideranças que sejam *“mais numerosas, mais próximas da prática, mais sintonizadas com as circunstâncias locais e mais capazes de mobilizar pessoas com quem têm vínculos de confiança”*. Mais numerosos, mais próximos, mais enraizados e mais confiáveis – é essa a proposta de valor da camada intermediária. Em sistemas de grande porte, é a única capaz de gerar a tração e o apoio necessários para transformar diretrizes do órgão central em mudança real nas escolas.

De acordo com Fullan (2016), a camada intermediária supera a falsa dicotomia de estilos de gestão “top-down” (de cima para baixo) versus “bottom-up” (de baixo para cima) – ambas com limitações claras – e ajuda a romper a inércia típica de sistemas sociais. O modo de trabalhar essa camada também importa. Hargreaves observa que muitos sistemas a tratam como mero canal transmissor, um condutor que repassa decisões do topo para a base. Sua proposição é outra: a camada intermediária não é apenas uma ponte de via única; é a espinha dorsal da transformação.

Embora o tema ainda seja pouco debatido no discurso educacional brasileiro, experiências locais apontam na mesma direção. Goiás, um dos estados com melhor desempenho no Ensino Fundamental dos Anos Finais e no Ensino Médio, institucionalizou o papel dos órgãos regionais no apoio à melhoria das escolas por meio de gestão pedagógica, coordenação e integração dos programas da secretaria com as escolas sob sua responsabilidade (Secretaria de Estado de Educação de Goiás, 2024).

O caso do Ceará reforça esse ponto. Como exposto na pesquisa do autor deste trabalho (Nogueira Filho, 2022), o êxito na implementação da reforma de alfabetização pelo estado, em parceria com os municípios, se deve, em grande parte, ao investimento na camada intermediária. Os órgãos regionais tiveram papel central em contextualizar a política, manter a comunicação e oferecer apoio às escolas em uma frequência e proximidade que o órgão central não consegue sustentar. Como explicou o então secretário da Educação, Maurício Holanda: *“Para dar certo é preciso comunicação frequente, com checagem constante da informação e de um componente pessoal da comunicação que a Secretaria não consegue fazer. A ‘cara’ da secretaria no interior do estado, a ‘cara’ que eles veem é a da coordenação regional. Então ela precisa ter o máximo de capacidade de resolução e precisa representar da melhor maneira possível a “cara” que a secretaria quer ter. É por isso que ele tem que ter boa dose de autonomia, (...) e uma seleção meritocrática e uma blindagem do representante regional, que não podia cair pelas malhas da política partidária na região.”*

Bonamino et al. (2019), em análise qualitativa da reforma cearense, mostram como os gestores da camada intermediária (os chamados “gestores municipais”, ou GMs) passaram a ser vistos, pelos profissionais da ponta, como peças-chave do sucesso do programa, sustentando o alinhamento entre gestão escolar, professores e diretrizes da política. Esses gestores foram reconhecidos por superiores e por subordinados não apenas pela posição que ocupavam, mas pelo papel pedagógico: identificar alternativas para desafios de aprendizagem individuais, analisar resultados com a equipe da escola e orientar os docentes a partir desses diagnósticos.

Estes exemplos – internacionais e do Brasil – mostram que a camada intermediária, quando confiável e bem equipada, não é um simples transmissor: é a “sala de máquinas” da reforma, garantindo que as políticas cheguem às escolas com a força necessária para produzir mudança real.

Caminhos úteis para avançar

O que a camada intermediária faz quando funciona bem? Além de garantir formação adequada e processos rigorosos de seleção sem interferência política, líderes de sistemas educacionais podem se inspirar no relatório de 2023 de Tournier, Chimier e Jones, que identifica cinco funções centrais a serem exercidas pela camada intermediária:

- Apoiar a melhoria da escola e do trabalho pedagógico;
- Promover colaboração profissional dentro das escolas e entre escolas;
- Intermediar conhecimento e incentivar o uso de evidências;
- Oferecer orientação pedagógica local alinhada à estratégia central;
- Testar inovações e escalar práticas promissoras.

O depoimento de um dirigente distrital em Délhi ilustra a guinada: “Antes, a gente só resmungava – dizia que isso ou aquilo não estava acontecendo. Agora, estamos nos desdobrando para descobrir como resolver.” De uma postura passiva, centrada em conformidade, para a solução ativa de problemas – essa é a chave. A seguir, o relatório avança para a próxima dimensão da infraestrutura de implementação: diretores escolares.

Dimensão 3: Diretores escolares como âncoras internas e externas no nível da escola

O terceiro componente humano da infraestrutura de implementação proposta neste relatório é o diretor escolar. Embora isso pareça intuitivo, em reformas de grande escala seu papel é frequentemente subestimado. O argumento aqui parte de uma compreensão mais ampla da função singular que diretores exercem – voltada para dentro, no cotidiano de suas escolas, e voltada para fora, como atores do sistema – quando se trata de promover mudança em escala.

A importância da liderança escolar em moldar o desempenho das escolas é bem estabelecida na literatura internacional. Em uma grande revisão sobre eficácia escolar, Sammons (1999) conclui que praticamente todos os estudos à época apontavam a liderança, tanto nos anos iniciais do ensino fundamental quanto nos finais, como fator crucial para a efetividade da escola. Fullan (2000) afirma, com base em sua experiência, que não há escola em processo de melhora que não conte com um diretor capaz de liderar o aprimoramento.

Pesquisas no contexto brasileiro reforçam essa perspectiva. Oliveira e Paes (2018) mostram o impacto da liderança escolar nos resultados de aprendizagem, a partir de medidas de percepção dos professores sobre seus diretores e sobre a forma de acesso ao cargo. Leaver et al. (2019), ao desenvolver um índice de gestão que abrangeu 15 mil escolas em 65 países – e um índice específico para quase todas as escolas públicas do Brasil –, encontraram forte correlação positiva entre qualidade da gestão escolar e aprendizagem dos estudantes. Desse entendimento decorre o conceito hoje difundido de “diretor como líder pedagógico”: um modelo em que o diretor não apenas administra a escola, mas apoia diretamente o ensino e a aprendizagem (Fink & Resnik, 2001; Lunenberg, 2010). Como sintetiza Shaked (2024), com base em Hallinger et al. (2020), Neumerski et al. (2018) e Walker & Qian (2022), o diretor-líder

pedagógico atua em frentes como currículo, desenvolvimento docente e construção de clima e propósito escolar orientados para a efetividade dos processos de ensino e aprendizagem.

Mas, como argumenta Fullan (2002), quando o assunto é implementação de reformas sistêmicas, o foco pedagógico – embora necessário – não basta isoladamente; ele precisa estar imerso em um conjunto mais amplo de características, o que denomina “o diretor como líder em uma cultura de mudança”. Fullan (2016) dá um passo além e explicita a virada: “Os diretores precisam se tornar ‘agentes do sistema’ – lideranças escolares que contribuem para, e se beneficiam do, aumento de desempenho de outras escolas no distrito e do sistema como um todo. (...) Muitas jurisdições estão percebendo que, assim como dentro da escola o grupo é usado para mudar o próprio grupo, o mesmo deve ocorrer em reformas distritais ou estaduais: é preciso cultivar e alavancar a inteligência coletiva – as escolas em concerto – para melhorar o sistema como um todo.” Hattie (2015) reforça o ponto ao enfatizar que, se a escola é a unidade de análise, transformações em larga escala se beneficiam de uma abordagem que enxergue não apenas um “sistema escolar”, mas um “sistema de escolas” – cada uma com seu diretor à frente.

A reforma educacional do Vietnã ilustra novamente esse papel ampliado e dual dos diretores (McLaughlin & Ruby, 2021). Ali, os diretores são vistos como interface entre escolas e sistema, responsáveis pela implementação local e pela comunicação das realidades da ponta. Espera-se que trabalhem em estreita colaboração com autoridades distritais e provinciais e que forneçam retorno franco sobre os desafios de implementação. Em síntese, seu olhar deve ser simultaneamente voltado para dentro – a comunidade escolar – e para fora, em direção à coordenação e às devolutivas para as demais camadas do sistema: essa é a alavanca.

A Estratégia Nacional de Alfabetização do Reino Unido aponta na mesma direção. Como relatam Stannard e Huxford (2007), ao longo do primeiro ano ficou claro que o forte foco na formação de professores deixava muitos diretores à margem. Reconhecer o papel dos diretores fortaleceu o programa: garantiu-se que tivessem clareza sobre prioridades e expectativas em alfabetização e que fossem capazes de aprimorar sistemas de dados e sua leitura, permitindo às escolas ajustar melhor o apoio aos estudantes.

Caminhos úteis para avançar

Para consolidar o papel dos diretores como referências internas e externas de reformas em larga escala no Brasil, as lideranças dos sistemas subnacionais se beneficiariam de avançar em duas frentes. A primeira é profissionalizar a seleção de diretores, eliminando – ou reduzindo drasticamente – a influência político-partidária nessas decisões. Como já observado, muitos sistemas no Brasil carecem de critérios

técnicos para escolha e nomeação, resultando em decisões estritamente políticas tomadas pela instância central e, não raro, influenciadas por prefeitos ou governadores. Embora esse fenômeno seja mais comum em redes pequenas ou médias, mesmo redes maiores – foco deste relatório – não estão totalmente imunes. Essa mudança é crucial não apenas para posicionar os diretores como referências internas da reforma, mas também para viabilizar o segundo objetivo: torná-los “agentes do sistema”.

A segunda é definir com clareza – e dar suporte – a esse papel dual. A experiência bem-sucedida de Pernambuco na última década oferece um exemplo de abordagem (Nogueira Filho, 2022). O então secretário de Educação, Fred Amancio, relata: *“Se você quer mesmo melhorar resultados e o funcionamento das escolas, os professores precisam estar envolvidos. Mas, no nosso caso, a figura-chave – a que fez tudo engrenar – foi o diretor. Por isso mudamos nossa estratégia de seleção. Apostamos que o diretor seria nosso porta-voz, aproximando a equipe escolar das metas da secretaria. O diretor era o elo – o fator-chave que conectava a estratégia da Secretaria à escola. Eu mesmo conduzia reuniões de metas por região com todos os diretores e fazia questão de compartilhar o progresso da rede para que se sentissem parte do esforço mais amplo. Depois, eu detalhava o caminho para melhorar os resultados.”*

O caso, amplamente conhecido, de Sobral (Ceará) reforça esse argumento. Como observou recentemente Camila Pereira, diretora da organização Global School Leaders, no município os diretores são vistos – pela instância central e por eles mesmos – como “extensões da secretaria”. Esse alinhamento alimenta um sentido de propósito compartilhado, gerando coerência, efetividade e boa implementação. Em suma, diretores que se sentem integrados ao sistema – e são tratados assim – tornam-se amplificadores da estratégia sistêmica, e não apenas executores locais de políticas; sua liderança promove interações de qualidade em todos os níveis. Interações intencionais, porém, dependem não só de pessoas, mas também de boa informação – tema que será explorado a seguir.

Dimensão 4: Sistemas de monitoramento profundos, ágeis e formativos para sustentar a adaptação contínua

O monitoramento ocupa há tempos um lugar relevante no debate internacional sobre implementação, e o Brasil não é exceção. Não é raro ver gestores mencionarem “monitoramento” como parte do trabalho, muitas vezes apresentado como o principal instrumento para garantir uma boa implementação. Embora exista um entendimento geral sobre o que significa monitorar políticas educacionais – um mecanismo de acompanhamento para gerar informações que orientem o desenvolvimento das políticas –, na prática isso frequentemente assume a forma de um processo

verticalizado, que alimenta sobretudo os níveis centrais e, em geral, de maneira lenta. Além disso, costuma ser conduzido com uma mentalidade de lista de checagem, voltada a verificar fidelidade e adesão. Para sustentar reformas em larga escala e dar suporte à “infraestrutura de implementação”, porém, o que se monitora e com que finalidade é o que realmente faz diferença.

A ideia de “monitoramento profundo” se apoia na proposição de Cynthia Coburn (2003) sobre o significado de “dar escala” em reformas educacionais. Como discutido anteriormente, uma de suas quatro dimensões é a profundidade – o quanto a reforma, de fato, provoca mudanças substantivas na prática de sala de aula. Segundo Colburn, isso implica ir além de indicadores padronizados de adoção inicial e fidelidade de implementação, ou da presença/ausência de estruturas superficiais – como materiais, arranjos de sala e atividades específicas – para acompanhar mudanças em comportamentos docentes, modos de pensar e práticas pedagógicas. Em outras palavras, trata-se de repensar os sistemas de monitoramento para aferir se os professores, de fato, estão mudando como ensinam e engajam os estudantes. A questão é: como fazer isso?

Embora desafiador, há caminhos viáveis. Coburn (2003) remete, por exemplo, a pesquisas do projeto QUASAR, que usou análise de vídeos de sala de aula para estudar, em tempo real, as demandas cognitivas de tarefas de matemática. Datnow e Yonezawa (1999) combinaram notas de campo etnográficas com observações estruturadas para avaliar não apenas a presença de novas práticas, mas a qualidade das interações professor–aluno e a concretização de princípios pedagógicos. Esses esforços sugerem que captar profundidade requer uma combinação de observações, entrevistas, diários docentes e amostras de trabalhos de estudantes – muito além de questionários.

Igualmente importante é o propósito: monitorar para aprender, adaptar e melhorar continuamente. Sistemas de monitoramento não devem apenas “acompanhar progresso”, mas gerar rapidamente percepções que permitam corrigir rotas em tempo hábil.

Caminhos práticos para avançar

Mas como isso se traduz na prática? Três conceitos e metodologias oferecem exemplos claros e exequíveis:

1. Ciclos contínuos de feedback,
2. Avaliação adaptativa, e
3. Testes A/B.

A ideia de “ciclo contínuo de feedback” tem ganhado força. O What Works Hub for Global Education (Universidade de Oxford) enfatiza: “O monitoramento eficaz envolve coletar regularmente dados sobre a aprendizagem dos estudantes, as práticas de ensino e as condições das escolas. Mas dados, por si só, não bastam. Os sistemas precisam incluir mecanismos para analisar e usar esses dados a fim de orientar adaptações. Exemplos incluem o programa Tusome, do Quênia, que equipou orientadores pedagógicos com tablets para acompanhar a qualidade da sala de aula em tempo real, e o projeto LARA, em Uganda, que ajustou seus instrumentos de avaliação no meio da implementação quando se mostraram excessivamente onerosos para os professores. Os ciclos de feedback devem apoiar os docentes, informar os implementadores e orientar os formuladores de políticas, tendo como objetivo final melhorar os resultados de aprendizagem.” (Hwa, Kayton & Kaffenberger, 2024)

A recente organização IMAGO, vinculada a Harvard, vem impulsionando uma abordagem de “avaliação adaptativa” para apoiar a implementação em sistemas complexos. O método foi aplicado recentemente no Recife (Pernambuco), com resultados promissores. Utilizando diagnósticos de sistemas e rastreamento de processos, o esforço de reforma do Recife avaliou a variação na implementação e os resultados de aprendizagem entre as escolas. Em 2023, o sistema mudou para permitir maior autonomia no nível escolar, reduzir pressão avaliativa, e priorizar um feedback rápido. Embora os resultados tenham variado, muitas registraram ganhos de aprendizagem no pós-pandemia. As escolas de melhor desempenho compartilhavam traços comuns: uso ativo de dados, colaboração, e agrupamentos pedagógicos adaptativos. A experiência indicou que a avaliação adaptativa pode gerar insumos valiosos mesmo quando a atribuição causal é difícil de ser feita, apoiando um modelo que equilibra coordenação central com flexibilidade local (Bellato et al., 2025).

De forma semelhante, o conceito de “testes A/B” oferece um caminho rigoroso e em tempo real, desenhado para informar e ajustar rapidamente a implementação. Originada no setor privado, essa metodologia vem sendo promovida na educação pela Youth Impact¹³, uma organização em Botsuana. Os testes A/B usam randomização – como os Ensaios Clínicos Randomizados (ECRs) – para produzir evidência causal; mas ao contrário destes, que tipicamente avaliam a efetividade de programas de longo prazo por avaliações externas, os testes A/B focam na otimização de efetividade, custo-eficiência e escalabilidade no curto prazo. Em geral, duram semanas ou meses e ficam incorporados aos sistemas correntes de monitoramento e avaliação das organizações, permitindo decisões imediatas baseadas em dados. Isso representa uma mudança relevante à medida que o mundo da educação adota cada vez mais uma abordagem ágil e iterativa de implementação (The What Works Hub, 2025).

¹³ Fonte: <https://www.youth-impact.org/>

Em síntese, líderes e formuladores de políticas devem considerar o que está ao seu alcance e refletir de forma substantiva sobre como monitorar com profundidade, com rapidez e para aprender. Quando os sistemas de monitoramento capturam o que mais importa – com agilidade e propósito formativo –, toda a infraestrutura de implementação se torna mais inteligente, responsiva e apta a entregar resultados. Como enfatizam McLaughlin e Ruby (2021): *“Precisamos de uma forma simples e acessível de saber onde estamos no processo de implementação enquanto ele acontece – e não esperar até o fim, quando já é tarde. Precisamos de marcos em meio à neblina.”* E, como em todas as dimensões discutidas neste relatório, voltamos ao primeiro princípio: implementação não é um evento, é um processo.

RECOMENDAÇÃO 2: promover uma cultura administrativa voltada para a resolução de problemas, que favoreça o aprendizado e a adaptação contínuos durante a implementação.

A natureza adaptativa e interativa da infraestrutura de implementação descrita acima só prospera quando a cultura administrativa a sustenta. O desafio central não é apenas construir infraestrutura, mas assegurar que o ambiente organizacional em que ela opera seja propício à flexibilidade, ao aprendizado e à adaptação. Embora isso vá tomar formas diferentes dependendo do contexto, esta conclusão é sustentada por um crescente grupo de estudos sobre a natureza das burocracias.

A publicação da rede Teach For All, *“The Missing Piece”* (Teach For All, 2023), baseada em contribuições – sobretudo de professores vinculados, ou que já estiveram vinculados, a organizações locais da rede em mais de 60 países –, procura identificar os fatores que viabilizam reformas sistêmicas bem-sucedidas. Segundo o relatório, a “peça que falta” é a chamada “liderança coletiva”: alcançar massa crítica de pessoas, em todos os níveis do sistema, que cultivam um sentido de propósito e significado compartilhado e, nesse processo, encontram direção e se coordenam para um resultado social maior do que a soma das ações individuais. Em suma, os autores sustentam que a liderança coletiva é o combustível que cria um “ambiente propício para que soluções técnicas tenham mais chance de florescer”. Essa visão se conecta a um corpo crescente de estudos sobre a natureza das burocracias e sua relação com a implementação.

Akshay Mangla, em *“Making Bureaucracy Work”* (2023), desenvolve uma teoria da implementação centrada no conceito de normas burocráticas – as regras informais que moldam como os agentes públicos interagem entre si e interpretam a missão coletiva de suas organizações. Com base em pesquisa de campo no setor educacional da Índia, Mangla mostra que, mesmo sob arranjos institucionais formais semelhantes, variações nessas normas podem levar a resultados distintos de implementação, sobretudo quando o objetivo é avançar metas complexas como a melhoria da aprendizagem.

Ele identifica – e nomeia – dois tipos contrastantes de cultura burocrática: burocracias legalistas, que priorizam o cumprimento de regras e procedimentos, e burocracias deliberativas, que enfatizam flexibilidade, solução de problemas no nível local e responsividade. A abordagem de Mangla se alinha a outras concepções na literatura de políticas públicas e governança, como a distinção de Bersch (2019) entre burocracias “solucionadoras de problemas” e “voltadas ao exercício de poder”, e a abordagem *Adaptação Iterativa Orientada por Problemas* (PDIA), de Andrews, Pritchett e Woolcock (2017). Também ecoa os achados de Dan Honig em “Mission Driven Bureaucrats” (2024). A partir de ensaios randomizados, pesquisas observacionais, estudos etnográficos e experimentos de campo, Honig demonstra que conferir autonomia a agentes da linha de frente, aliados a uma clara noção de missão, gera desempenho público superior ao de modelos rígidos, centrados em controle hierárquico e fiscalização de conformidade.

De modo importante, Mangla amplia implicitamente a teoria dos burocratas de nível de rua de Michael Lipsky (1980) ao argumentar que a discricionariedade não deve ficar restrita aos profissionais da ponta (como professores), devendo ser reconhecida e valorizada também em outros níveis do sistema – especialmente na camada intermediária. Nos grandes sistemas educacionais do Brasil, uma cultura administrativa predominantemente legalista e orientada ao cumprimento formal, ainda que não mensurada nos termos usados por Mangla, é parte do cenário. Isso parece se relacionar, pelo menos, a três fatores:

- **Trajetória histórica:** o desafio inicial de garantir acesso à educação e prover insumos básicos (por exemplo, livros didáticos) levou a desenhos voltados a tarefas codificáveis e diretas; com o tempo, isso se cristalizou em práticas legalistas.
- **O “apelo da ordem”** (Mehta, 2013): à medida que os sistemas crescem, lideranças no topo tendem a buscar controle por meio de normas cada vez mais prescritivas, na crença de que é possível governar a complexidade “de cima”. A experiência pessoal do autor deste texto, como integrante do alto escalão do órgão central da rede estadual de São Paulo, composta por 5.000 escolas, em meados dos anos 2010, foi marcada pelo ônus de redigir normas detalhadas para cada decisão de política, na mera expectativa de que a camada intermediária e os atores escolares as seguissem.
- **Cultura do controle externo:** a atuação predominante dos órgãos de controle no Brasil – como o Ministério Público e os Tribunais de Contas – concentra-se na conformidade procedimental e na legalidade do gasto público, muitas vezes em detrimento da inovação e do foco em resultados. Isso reforça rotinas regidas por regras no dia a dia.

Em uma cultura administrativa rígida, é difícil fazer a infraestrutura de implementação – que depende de adaptação – funcionar. Por isso, além de investir na “infraestrutura de implementação”

apresentada na Recomendação #1, lideranças de sistema podem se beneficiar de iniciativas para remodelar comportamentos e rotinas administrativas. A seguir, três estratégias, baseadas em exemplos reais, para favorecer um ambiente mais deliberativo e voltado à solução de problemas:

1. Criar espaço para adaptação local no desenho das políticas públicas

Mangla (2023) recomenda que as organizações tenham margem para “quebrar a cabeça” – pensar, aprender e adaptar por meio de experimentação iterativa. Este relatório avança um passo: em um sistema multinível como o brasileiro, marcos de política se beneficiariam de – explicitamente – reservar espaço para que autoridades regionais e locais adaptem a implementação para seu contexto.

Como isso aparece no mundo real? A recente reforma em todo o sistema peruano, conhecida como Soporte Pedagógico, é ilustrativa. Embora descontinuado por motivos políticos, o programa gerou avanços relevantes em um sistema historicamente de baixo desempenho e mostrou sinais iniciais de sucesso. Como observa Balarin (2025), a reforma *“concebeu uma estratégia de implementação caracterizada como um ‘centralismo descentralizado’, que lhe permitiu alcançar um número muito grande de escolas nas vinte e seis regiões do Peru. Sua efetividade residiu, em parte, em assegurar alinhamento com objetivos e atividades-chave, ao mesmo tempo em que garantia um grau necessário de discricionariedade aos implementadores no nível da escola. Essa flexibilidade permitiu que as escolas se adaptassem com rapidez às realidades diversas do território heterogêneo do Peru.”*

Trocando em miúdos, criar espaço para adaptação local vai além de permitir flexibilidade: trata-se de institucionalizar a expectativa de contextualização na linha de frente. Isso pode ser gradual, começando com margens menores de discricionariedade e ampliando ao longo do tempo. O recado é claro: **resolver problemas não é apenas permitido – é essencial.**

2. Identificar e aprender com experiências que destoam positivamente da média

Desviantes positivos (*positive deviance*) refere-se a comportamentos e estratégias de atores que superam seus pares sob as mesmas restrições (Pascale, Sternin & Sternin, 2010). Embora incomuns, essas práticas são eficazes e oferecem aprendizados críticos. Mangla (2023) sugere que identificar deliberadamente esses casos – com cuidado, para evitar tensões políticas – ajuda a normalizar comportamentos adaptativos e a deslocar normas organizacionais rumo à solução de problemas.

Alguns sistemas de grande porte no Brasil já usam essa estratégia. Mais uma vez, o Ceará se destaca por ter uma abordagem intencional e bem estruturada de identificação desses casos e de aproveitamento deles para sustentar reformas sistêmicas. Um dos aspectos mais inovadores na implementação da reforma

da alfabetização no estado foi a criação de um prêmio financeiro para escolas com melhor desempenho – concedido apenas se elas formassem parceria com uma escola de desempenho inferior e apoiassem ativamente seu processo de melhora (Abrucio, Segatto & Pereira, 2016).

Dada a escala dos sistemas de educação no Brasil, **“pontos fora da curva” positivos tendem a existir em todas as redes**. A instância central deve buscá-los ativamente – tanto no nível regional quanto no escolar – para dar visibilidade às soluções e inspirar outros. Isso evidencia a interdependência com a dimensão de monitoramento: não há como identificar “desviantes positivos” sem bons dados.

3. Promover aprendizagem horizontal em todo o sistema

Grande parte do debate sobre implementação enfatiza o alinhamento vertical (do topo para o meio e do meio para as escolas), mas a interação horizontal é igualmente vital para cultivar culturas administrativas adaptativas. Isso significa, segundo Fullan (2009), criar formas para que implementadores aprendam entre si – especialmente com aqueles mais adiantados no processo.

Hierarquias costumam ter dificuldade para se adaptar porque precisam pré-planejar e controlar cada passo. Aprendizado entre pares e colaboração lateral tendem a ser mais ágeis. Comunidades de Aprendizado Profissional (no inglês, *Professional Learning Communities - PLCs*), como defendem Hargreaves (2012) e Hattie (2008, 2015), são mecanismos comprovados para sustentar essas redes. Fullan (2009) enfatiza a importância de evitar que as escolas funcionem como “ilhas”; elas devem se ver como parte de um conjunto ou rede que fomenta apoio mútuo e uma “competição amistosa”. À medida que as escolas buscam superar umas às outras, constroem, ao fim, um senso de orgulho pelo resultado coletivo.

Em “Bringing the Profession Back In: Call to Action for Ontario Education”, Fullan e Hargreaves (2016) descrevem as PLCs em Ontário como redes colaborativas e dinâmicas que extrapolam a escola individual e envolvem educadores em múltiplos níveis do sistema. Essas PLCs são intencionalmente estruturadas para promover aprendizado profissional contínuo por meio de investigação compartilhada, solução coletiva de problemas e melhora instrucional alinhada. Por exemplo, professores de diferentes escolas em um mesmo distrito reúnem-se regularmente para analisar dados de avaliação, identificar desafios comuns e co-desenvolver estratégias de ensino. Diretores e orientadores pedagógicos participam ativamente, facilitando as discussões e apoiando a liderança docente. A liderança é distribuída pelo sistema: conselhos escolares organizam PLCs regionais para viabilizar colaboração entre escolas, enquanto instâncias provinciais oferecem recursos e referenciais que orientam o trabalho. Essa abordagem em rede

constrói confiança e responsabilidade compartilhada, transformando as PLCs em motores de reforma em escala e garantindo coerência entre a inovação em sala de aula e objetivos educacionais mais amplos.

Em síntese, uma cultura administrativa deliberativa, adaptativa e voltada à solução de problemas raramente surge por acaso – ela precisa ser cultivada intencionalmente. Ao criar espaço para adaptação regional e local, reconhecer experiências que destoam positivamente da média e promover aprendizagem horizontal, as lideranças podem reorientar a cultura administrativa para que a “infraestrutura de implementação” cumpra seu propósito: sustentar melhorias sistêmicas em contextos de grande escala.

RECOMENDAÇÃO 3: Estabelecer parcerias estratégicas com atores não estatais alinhados e comprometidos em apoiar os esforços de implementação liderados pelo governo.

A recomendação final deste brief envolve buscar, quando necessário, apoio externo de atores fora do governo, como universidades e organizações não governamentais, para ajudar a dar corpo às primeiras duas recomendações. As razões são quatro: atacar limitações de capacidade, manejar a escala do desafio, aumentar as chances de continuidade, e aproveitar um ecossistema de organizações de apoio que vem amadurecendo.

O primeiro ponto diz respeito à capacidade estatal, identificada por vários autores como baixa na área de educação brasileira (Abrucio & Seggato, 2021; Abrucio & Viegas, 2022). Embora a maior parte da literatura foque nos municípios (em geral, redes pequenas ou médias), novas evidências em sistemas de larga escala mostram que, mesmo com estruturas mais profissionalizadas, os desafios são semelhantes (Yan, Sano & Sumiya, 2022). Além disso, investimentos diretos no fortalecimento de capacidades raramente trazem ganhos políticos imediatos (e podem até impor custos, dado o estigma recente em relação às burocracias públicas), o que tende a tirar o tema do radar dos governos subnacionais e a manter gargalos sem solução.

Como argumentado neste relatório, dentre as etapas de uma política, a implementação é possivelmente a mais dependente de capacidade estatal. Uma crítica possível é a de que recorrer a apoio externo “terceiriza” funções críticas do Estado e, portanto, as enfraquece. Embora essa seja uma questão complexa e que depende do contexto, a literatura recente sobre capacidade estatal considera atores não estatais como potencialmente contribuindo, ao invés de minando, a capacidade estatal. Corrêa (2025, documento de trabalho) sintetiza evidências brasileiras e internacionais e mostra que,

além das dimensões individual e organizacional, há uma dimensão sistêmica em que a atuação de atores não estatais pode reforçar capacidades públicas. Ontário, no Canadá – referência global entre sistemas educacionais de larga escala – é um exemplo de como parcerias robustas com universidades e organizações da sociedade civil, ao longo de décadas, contribuíram para fortalecer capacidades estatais (Fullan, 2009; Levin, 2010).

O segundo argumento decorre da própria natureza da implementação. A experiência do autor deste *brief*, em posição de direção por três anos na rede estadual de São Paulo – a maior do país –, indica que grandes organizações públicas são frequentemente absorvidas pelas demandas operacionais do dia a dia. Nesse contexto, o apoio externo atua como apoiador para equipes sobrecarregadas em seus esforços de mudanças.

O terceiro argumento é que o apoio externo aumenta a probabilidade de sustentação dos esforços ao longo do tempo. Implementação leva tempo, e um mandato único de quatro anos costuma ser insuficiente para consolidar reformas. Embora reeleições possam ajudar na continuidade, transições de liderança – tanto no Executivo quanto nas secretarias – frequentemente colocam iniciativas em risco. Como demonstra Corrêa (2024) em casos brasileiros, atores não estatais podem ter um papel em manter o ímpeto durante trocas de governo, pressionar para manter iniciativas e contribuir para a preservação do conhecimento institucional na passagem de bastão.

Um argumento extra para engajar com parceiros externos é simplesmente que líderes educacionais no Brasil hoje dispõem de uma rede robusta de atores não estatais, que não estava disponível no passado recente. Um exemplo é o Núcleo de Excelência em Tecnologias Sociais (NEES), da Universidade Federal de Alagoas, que apoia MEC, FNDE e secretarias estaduais com pesquisa aplicada, ferramentas digitais e análise de dados para informar o desenho de políticas e a implementação na ponta. Outro é a Fundação Getúlio Vargas (FGV), que apoia governos em projetos de alfabetização, educação profissional, formação de professores e gestão; a FGV Rio, por exemplo, já prestou assistência técnica em 19 estados.¹⁴

Do lado das organizações não-governamentais, há uma mudança evidente de perspectiva. Várias deixaram de operar programas próprios para focar o apoio ao desenho e à implementação de políticas lideradas pelo poder público. Muitas atuam justamente em sistemas de larga escala – o foco deste relatório –, com forte ênfase no apoio à implementação. Duas alianças entre organizações valem

¹⁴ Fonte: <https://dgpe.fgv.br/projetos>

uma menção. A primeira, do Instituto Sonho Grande com o Instituto Natura, vem apoiando esforços de replicação de elementos da bem-sucedida experiência do ensino médio de Pernambuco em 18 estados¹⁵. A segunda, já citada, reúne Fundação Lemann, Instituto Natura e Associação Bem Comum, e difunde o modelo bem-sucedido de alfabetização do Ceará, também em 18 estados¹⁶.

Dados recentes sugerem o potencial dessa dinâmica. Em 2023, 15 dos 26 estados recebiam apoio dessa segunda aliança. Comparando dados oficiais de alfabetização no 2º ano entre 2019 e 2024, os nove estados que começaram reformas inspiradas no Ceará com apoio da aliança em 2019–2020 apresentaram ganhos em todos os casos, com aumento médio de 14,1 pontos percentuais. Já os nove estados que não recebiam apoio até 2023 – apesar de partirem, em média, de patamar semelhante em 2019 – tiveram avanço médio de 4,4 pontos percentuais.

Esses dados não provam causalidade – é possível que governos mais comprometidos com educação e gestão também sejam os mais propensos a firmar parcerias –, mas sugerem uma correlação. Isso é notável dado que, em média, os estados apoiados tinham PIB per capita inferior aos não apoiados – algo relevante num país em que condições socioeconômicas se relacionam fortemente com os resultados educacionais.

¹⁵ Fonte: Site do Instituto Sonho Grande

¹⁶ Fonte: Site do Instituto Natura

**PERCENTUAL DE ESTUDANTES ALFABETIZADOS NO 2º ANO EM
TODAS AS ESCOLAS PÚBLICAS DO TERRITÓRIO ESTADUAL
(ESTADUAIS E MUNICIPAIS) NOS ESTADOS SELECIONADOS.**

Referência	2019	2024	Dif	PIB Per Capita(R\$)
Ceará	73	85	12	24.296
9 Estados com apoio da Aliança desde 2019-2020 (ordenados pelo resultado de 2024)				
Goiás	63	73	10	45.156
Espírito Santo	62	72	10	47.619
Pernambuco	45	61	16	27.139
Piauí	50	60	10	22.279
Maranhão	33	60	27	20.633
Mato Grosso do Sul	41	56	15	60.365
Alagoas	39	49	10	24.322
Amapá	25	47	22	32.194
Sergipe	31	38	7	25.965
Médias	43,2	57,3	14,1	33.964
9 Estados não apoiados pela Aliança pelo menos até 2023				
Minas Gerais	64	72	8	44.147
Rondônia	46	63	17	42.248
Santa Catarina	69	62	-7	61.274
Rio de Janeiro	49	55	6	71.850
Acre	53	51	-2	28.525
Tocantins	38	50	12	38.512
Amazonas	44	49	5	36.827
Rio Grande do Norte	32	39	7	28.409
Bahia	41	36	-5	28.483
Médias	48,6	53,0	4,4	42.253

Fonte: dados oficiais do Ministério da Educação do Brasil / Tabela elaborada pelo autor

Em síntese, para superar o obstáculo da implementação, o apoio de atores não estatais pode ser valioso. Líderes educacionais no Brasil podem se beneficiar de enxergar esses atores não como substitutos do Estado, mas como parceiros estratégicos no desenvolvimento e no reforço da capacidade necessária para uma implementação consistente – e, por consequência, para melhorias educacionais duradouras.

PARTE 4 – IMPLICAÇÕES PARA PÚBLICOS SECUNDÁRIOS

Embora o público principal deste relatório sejam as lideranças de sistemas educacionais – especialmente nos de grande porte –, as análises aqui apresentadas também trazem implicações relevantes para outros atores, como dirigentes de redes pequenas e médias, autoridades nacionais e organizações não estatais. Com base nas mesmas evidências e argumentos, esta seção final oferece recomendações dirigidas a três públicos-chave: o Ministério da Educação, a academia e o terceiro setor.

Ainda que se liste, a seguir, um conjunto de ações por ator, a intenção é evitar um tom excessivamente prescritivo. As ideias abaixo são sugestões a serem consideradas pelos líderes dessas instituições e setores, com o objetivo de avançar a agenda de implementação discutida neste documento.

Ministério da Educação (MEC)

- Investir fortemente no fortalecimento da capacidade estatal das lideranças dos sistemas estaduais e municipais, permitindo que as abordagens discutidas neste relatório ganhem tração. Um caminho possível é uma parceria entre MEC e ENAP (Escola Nacional de Administração Pública) voltada ao desenvolvimento de lideranças para a implementação de reformas educacionais.
- Incorporar orientações específicas sobre implementação no desenho das políticas nacionais de educação, ajudando a direcionar formuladores subnacionais para estratégias e práticas eficazes.
- Estimular a pesquisa acadêmica por meio de editais públicos que financiem estudos sobre como políticas nacionais vêm sendo implementadas no nível subnacional e que lições podem ser extraídas dessas experiências.

Academia

- Seguir fortalecendo e expandindo sua capacidade de apoiar esforços de implementação liderados pelo poder público, a exemplo do que fazem o Núcleo de Excelência em Tecnologias Sociais (NEES), da UFAL, e a Fundação Getúlio Vargas (FGV).
- Aprofundar a pesquisa – em especial a de natureza aplicada – sobre implementação em educação, com atenção aos temas explorados neste relatório e ênfase no papel da camada intermediária, tópico crítico ainda subexplorado na literatura internacional.

- Expandir estudos sobre variações na implementação de marcos de política semelhantes em diferentes territórios – por exemplo, comparando estratégias de disseminação em estados que avançam reformas inspiradas em Ceará ou Pernambuco.
- Criar ou fortalecer núcleos e departamentos universitários dedicados especificamente a estudos de implementação.
- Dar maior protagonismo ao tema em programas de mestrado e doutorado, especialmente em áreas como administração pública, políticas públicas e gestão educacional.

Terceiro Setor

- Reforçar o apoio técnico à implementação dentro do governo – sem substituir suas funções –, alinhando-se às evidências internacionais e brasileiras. Além disso, sistematizar e divulgar publicamente as lições aprendidas para qualificar o debate e a troca de conhecimento; nesse sentido, a prática do Laboratório da Educação (LabEdu), que compartilham reflexões e aprendizados de seu trabalho de apoio à implementação com governos em relatórios¹⁷, são referências inspiradoras.
- Investir e apoiar pesquisas sobre implementação, complementando e ampliando os esforços acadêmicos nas áreas mencionadas acima.
- Apoiar a criação de centros dedicados a estudos de implementação de políticas – em universidades ou como *think tanks* independentes – como o recém-lançado Centro de Estudos em Implementação de Políticas Educacionais (parceria entre FGV São Paulo, Secretaria de Educação do Estado de São Paulo, FAPESP e Instituto Unibanco). Iniciativas do tipo devem ser expandidas e replicadas em diferentes regiões do país.
- Investir de forma consistente na tradução para o português de obras-chave sobre implementação, clássicas e contemporâneas. Um exemplo recente é a tradução, pela ENAP, da obra seminal de Michael Lipsky, “Street-Level Bureaucracy”. Embora vários dos temas tratados neste relatório já contem com literatura disponível em português, muitas contribuições globais valiosas ainda permanecem pouco acessíveis ao público brasileiro por barreiras de idioma.

¹⁷ Fontes: <https://labedu.org.br/noticias/relatorio-atividades-2024/>; <https://www.fundacaotelefonicaoativo.org.br/pesquisas-conteudos/formacao-docente-em-competencias-digitais-em-mato-grosso/>

REFERÊNCIAS

- Abrucio, F. L., & Franzese, C. (2007). Federalismo e políticas públicas: O impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In *Tópicos de economia paulista para gestores públicos* (pp. 13–31). FGV.
- Abrucio, F. L., & Franzese, C. (2013). Federalismo e políticas públicas: O impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In C. A. Souza & P. C. Azevedo (Eds.), *Políticas públicas no Brasil* (pp. 221–258). Editora Unesp.
- Abrucio, F. L., Segatto, C., & Pereira, A. C. (2016). Regime de colaboração no Ceará: Funcionamento, causas do sucesso e alternativas de disseminação do modelo. São Paulo: Instituto Natura. Disponível em: <https://observatoriodeeducacao.institutounibanco.org.br/cedoc/detalhe/tf-regime-de-colaboracao-no-ceara-funcionamento-causas-do-sucesso-e-alternativas-de-disseminacao-do-modelo,1a91b464-64ab-443c-9f23-b9e282310f57>
- Abrucio, F. L., & Segatto, C. (2021). Capacidades estatais locais na educação brasileira: avanços, limites e desafios. In F. Abrucio, E. J. Grin, & D. J. Demarco (Eds.), *Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro* (pp. 401–433). Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- Abrucio, F., & Viegas, R. R. (2022). Capacidades estatais das secretarias municipais de educação: diagnóstico e reformas. Rio de Janeiro: FGV EBAPE.
- Ames, Barry; Guedes-Neto, João V. (editores) (2025). *Inside Brazilian Bureaucracy: Politics and Policy Implementation in Brazilian States*. 1. ed. London: Routledge.
- Andrews, M., Pritchett, L., & Woolcock, M. (2017). *Building state capability: Evidence, analysis, action*. Oxford University Press.
- Angrist, N., & Dercon, S. (2024). Understanding gaps between policy and practice (What Works Hub for Global Education Working Paper No. 2024/004). What Works Hub for Global Education. https://doi.org/10.35489/BSG-WhatWorksHubforGlobalEducation-WP_2024/004
- Angrist, N., & Meager, R. (2023). Implementation matters: Generalizing treatment effects in education (EdWorkingPaper No. 23 802). Blavatnik School of Government, University of Oxford. <https://doi.org/10.26300/ysyd-t435>
- Associação Bem Comum. (s.d.). Parceria pela Alfabetização em Regime de Colaboração. Acessado em 5 de junho de 2025, em <https://abemcomum.org/parceria-pela-alfabetizacao-em-regime-de-colaboracao/>
- Balarin, M. (2025). Policy implementation in a Sisyphean State: Improving pedagogical practice in Peru through the Soporte Pedagógico programme. In C. McLaughlin & A. Ruby (Eds.), *Politics and Knowledge Shaping Educational Reform: Case Studies from Around the Globe* (pp. 58–78). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009414753.006>
- Bellato, R., et al. (2025). Learning from reform: A case study of learning acceleration in Recife, Brazil. CAEd & Imago Global Grassroots. Disponível em: https://imagogg.org/wp-content/uploads/2025/05/Recife-Paper-CAEd-and-Imago_2025-0905.pdf
- Bersch, K. (2019). *How democracies deliver: The politics of effective public administration*. Cambridge University Press.
- Bonamino, A. M. C., Mota, M. O., Ramos, M. E. N., & Correa, E. V. (2019). Arranjo institucional de implementação do Paic e burocratas de médio escalão. In G. Lotta (Ed.), *Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil* (pp. 193–214). ENAP.
- Bruns, B., & Luque, J. (2015). *Great Teachers: How to Raise Student Learning in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: World Bank. DOI: 10.1596/978-1-4648-0151-8. ISBN: 978-1-4648-0151-8 (print); 978-1-4648-0152-5 (e-book).
- Coburn, C. E. (2003). Rethinking scale: Moving beyond numbers to deep and lasting change in achievement. *Educational Researcher*, 32(6), 3–12. <https://doi.org/10.3102/0013189X032006003>
- Corrêa, G. B. (2024). Lidando com o mito de Sísifo: Continuidade e descontinuidade de reformas educacionais nos estados brasileiros (Tese de doutorado). Fundação Getúlio Vargas – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. <https://hdl.handle.net/10438/37588>
- Corrêa, G. B. (2025). "Building State Capacity for Education Policy in Brazil: Contributions to a Research Agenda." *Jornal de Políticas Educacionais*, no prelo.

- D'Agostino, T. J., Brown Guzmán, D., Perrin, P., Liberiste-Osirus, A., & Schuenke-Lucien, K. (2024). Explaining variation in treatment effects: An impact evaluation and mixed-methods study of variation in early grade reading program effects. *Comparative Education Review*, 68(1), 26–52. <https://doi.org/10.1086/727703>
- Elmore, R. F. (1979). Backward mapping: Implementation research and policy decisions. *Political Science Quarterly*, 94(4), 601–616. <https://doi.org/10.2307/2149621>
- Elmore, R. F. (1996). Getting to scale with good educational practice. *Harvard Educational Review*, 66(1), 1–26. <https://doi.org/10.17763/haer.66.1.q73266758j348t33>
- Elmore, R. F. (2016). Getting to scale... it seemed like a good idea at the time. *Journal of Educational Change*, 17, 529–537. <https://doi.org/10.1007/s10833-016-9290-8>
- Fink, E., & Resnick, L. B. (2001). Developing principals as instructional leaders. *Phi Delta Kappan*, 82(8), 598–606.
- Fullan, M. (2000). The return of the principal: Leadership in a time of practice and reform. *School Leadership & Management*, 20(2), 169–183.
- Fullan, M. (2002). Beyond instructional leadership: The change leader. *Educational Leadership*, 59(8), 16–21.
- Fullan, M. (2007). *The new meaning of educational change* (4th ed.). Teachers College Press.
- Fullan, M. (2009). *Motion leadership: The skinny on becoming change savvy*. Corwin Press.
- Fullan, M. (2016). *The New Meaning of Educational Change* (5th ed.). New York, NY: Teachers College Press
- Fullan, M. (2019). *Nuance: Why some leaders succeed and others fail*. Corwin Press.
- Fullan, M., & Hargreaves, A. (2016). *Bringing the Profession Back In: Call to Action for Ontario Education*. Toronto, ON: Ontario Ministry of Education.
- Hallinger, P., Gümüş, S., & Bellibaş, M. Ş. (2020). Are principals instructional leaders yet? A science map of the knowledge base on instructional leadership, 1940–2018. *Scientometrics*, 122(3), 1629–1650. <https://doi.org/10.1007/s11192-020-03360-5>
- Hargreaves, A. (2023). *Leadership from the middle: The beating heart of educational transformation*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315682921>
- Hargreaves, A., & Fullan, M. (2012). *Professional capital: Transforming teaching in every school*. Teachers College Press.
- Hattie, J. (2008). *Visible learning: A synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement*. Routledge.
- Hattie, J. (2015). The applicability of visible learning to higher education. *Scholarship of Teaching and Learning in Psychology*, 1(1), 79–91.
- Hill, M., & Hupe, P. (2009). *Implementing public policy: An introduction to the study of operational governance* (2nd ed.). Sage Publications.
- Honig, D. (2024). *Mission Driven Bureaucrats: Empowering People to Help Government Do Better*. Oxford University Press.
- Hwa, Y.-Y., Kayton, H. L., & Kaffenberger, M. (2024). Implementing structured pedagogy programmes at scale (What Works Hub for Global Education Synthesis Brief 2024/002). What Works Hub for Global Education. https://doi.org/10.35489/BSG-WhatWorksHubforGlobalEducation-RI_2024/002
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2016). Perfil dos municípios brasileiros: 2015. Coordenação de População e Indicadores Sociais. <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html>
- King, S., Betts, K., Rodd, A., & Neupane, S. (2022, 23 de junho). Is generalized impact of learning outcomes explained by positive deviance? The challenge of social norms on the scaling of early grade reading programs. RISE Annual Conference. <https://riseprogramme.org/sites/default/files/inline-files/Is%20Generalized%20Impact%20of%20Learning%20Outcomes%20Explained%20by%20Positive%20Deviance.pdf>
- King, S., & Gove, A. (2024). We're all just looking at the stars; how behavioral economics helps us understand the barriers to education programming in Tanzania. *Journal of International Cooperation in Education*. Publicação online antecipada. <https://doi.org/10.1108/JICE-12-2023-0043>

- Leaver, C., Lemos, R., & Scur, D. (2019). Measuring and explaining management in schools: New approaches using public data (CEPR Discussion Paper No. DP14069). Centre for Economic Policy Research. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3474441
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation.
- List, J. A. (2019). *The Voltage Effect: How to Make Good Ideas Great and Great Ideas Scale*. Currency.
- Lunenburg, F. C. (2010). The principal as instructional leader. *National Forum of Educational Administration and Supervision Journal*, 27(4).
- Majone, G., & Wildavsky, A. (1979). Implementation as negotiation. *Public Administration Review*, 39(5), 417–428. <https://doi.org/10.2307/3110222>
- Mangla, A. (2023). *Making bureaucracy work: Norms, education and public service delivery in India*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009258050>
- McKinsey & Company. (2024). *Spark & sustain: How all of the world's school systems can improve learning at scale*. McKinsey & Company. <https://www.mckinsey.com/industries/education/our-insights/spark-and-sustain-how-school-systems-can-improve-learning-at-scale>
- McLaughlin, C., & Ruby, A. (2021). *Implementing educational reform: Cases and challenges*. Cambridge Education Research; Cambridge University Press.
- McLaughlin, M. W. (1987). Learning from experience: Lessons from policy implementation. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 9(2), 171–178. <https://doi.org/10.3102/01623737009002171>
- McLaughlin, M. W., & Mitra, D. (2001). Synthesis of research on the implementation of learning supports. *Journal of Education for Students Placed at Risk*, 6(1–2), 133–136.
- Mehta, J. (2013). *The allure of order: High hopes, dashed expectations, and the troubled quest to remake American schooling*. Oxford University Press.
- Neumerski, C. M., Grissom, J. A., Goldring, E., Rubin, M., Cannata, M., Schuermann, P., & Drake, T. A. (2018). Restructuring instructional leadership: How multiple-measure teacher evaluation systems are redefining the role of the school principal. *Elementary School Journal*, 119(2), 270–297. <https://doi.org/10.1086/700597>
- Nogueira Filho, O. (2022). 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. FGV Editora.
- Oliveira, A. C. P., & Paes de Carvalho, C. (2018). Gestão escolar, liderança do diretor e resultados educacionais no Brasil. *Revista Brasileira de Educação*, 23, e230015. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782018230015>
- Olson, M. (1965). *The logic of collective action: Public goods and the theory of groups*. Harvard University Press.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press.
- Pascale, R., Sternin, J., & Sternin, M. (2010). *The power of positive deviance: How unlikely innovators solve the world's toughest problems*. Harvard Business Press.
- Payne, C. M. (2008). *So much reform, so little change: The persistence of failure in urban schools*. Harvard Education Press.
- Pierson, P. (1995). Fragmented welfare states: Federal institutions and the development of social policy. *Governance*, 8(4), 449–478. <https://doi.org/10.1111/0952-1895.351>
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. B. (1984). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland* (3rd ed.). University of California Press. (Trabalho original publicado em 1973)
- Pritchett, L. (2013). *The rebirth of education: Schooling ain't learning*. Center for Global Development & Brookings Institution Press.
- Pritchett, L. (2021). The illusion of learning: The challenge of education systems in low- and middle-income countries. RISE Working Paper Series. <https://riseprogramme.org/publications/illusion-learning-challenge-education-systems-low-and-middle-income-countries>
- Sammons, P. (1999). *School effectiveness: Coming of age in the twenty-first century*. Lisse, Países Baixos: Swets & Zeitlinger B.V.

- Secretaria de Estado da Educação de Goiás. (2024). Diretrizes operacionais das Coordenações Regionais de Educação (CRE) 2024–2025. Governo do Estado de Goiás. Disponível em: <https://goias.gov.br/educacao/wp-content/uploads/sites/40/2024/09/Diretrizes-Operacionais-das-coordenacoes-regionais-de-educacao-CRE-2024-2025.pdf>
- Shaked, H. (2024). How principals' instructional leadership impacts schools' middle leadership. *Educational Management, Administration & Leadership*.
- Smith, M. S., & O'Day, J. A. (1991). Systemic school reform. In S. H. Fuhrman & B. Malen (Eds.), *The politics of curriculum and testing* (pp. 233–267). Falmer Press.
- Spillane, J. P. (2002). Local theories of teacher change: The pedagogy of district policies and programs. *Teachers College Record*, 104(3), 377–420. <https://doi.org/10.1111/1467-9620.00167>
- Stannard, J., & Huxford, L. (2007). *The literacy game: The story of the National Literacy Strategy*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203944912>
- Supovitz, J. A. (2008). Implementation as iterative refraction. In J. A. Supovitz & E. H. Weinbaum (Eds.), *The implementation gap: Understanding reform in high schools* (pp. 51–76). Teachers College Press.
- Teach For All. (2023). *The missing piece: A new lens on how to enable systems transformation*. <https://teachforall.org/MissingPieceBrief>
- Todos Pela Educação. (2019). Nota técnica: Análise da relação entre investimento por aluno e qualidade da educação (Nota Técnica No. 319). São Paulo: Todos Pela Educação. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/uploads/posts/319.pdf?47736800>
- Todos Pela Educação. (2022). *Educação Já: Propostas para a educação básica brasileira*. São Paulo: Todos Pela Educação. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2022/04/educacaoja2022-abril02-todospelaeducacao.pdf>
- Tournier, B., Chimier, C., & Jones, C. (2023). Leading teaching and learning together: The role of the middle tier. IIEP-UNESCO & Education Development Trust. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000385539>
- Walker, A., & Qian, H. (2022). Developing a model of instructional leadership in China. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 52(1), 147–167. <https://doi.org/10.1080/03057925.2020.1732195>
- What Works Hub for Global Education. (2024). *Putting evidence into practice through implementation at scale*. What Works Hub for Global Education.
- What Works Hub for Global Education (WWHGE). (2025). *A/B testing insight note*. <https://www.wwhge.org/wp-content/uploads/2025/02/WWH-ABTesting-InsightNote-final.pdf>
- Williams, M. J. (2019). External validity and policy adaptation: From impact evaluation to policy design. *World Bank Research Observer*, 35(2), 158–191.
- Yan, Y., Sano, H., & Sumiya, L. A. (2022). Policy capacity matters for education system reforms: A comparative study of two Brazilian states. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*. Publicação online antecipada. <https://doi.org/10.1080/13876988.2022.2110472>
- Yonezawa, S., & Datnow, A. (1999). Supporting multiple reform designs in a culturally and linguistically diverse school district. *Journal of Education for Students Placed at Risk*, 4(1), 125–161.