



<http://10.5380/jpe.v20i0.100628>

ARTIGO

Desenvolvendo capacidades estatais para políticas educacionais no Brasil: caminhos para uma agenda de pesquisa

Building State Capacity for Education Policy in Brazil: Contributions to a Research Agenda

Desarrollando capacidades estatales para las políticas educativas en Brasil: caminos para una agenda de investigación

Gabriel Barreto Corrêa¹

Citação: CORRÊA, Gabriel Barreto. Desenvolvendo capacidades estatais para políticas educacionais no Brasil: caminhos para uma agenda de pesquisa. *Jornal de Políticas Educacionais*. V. 20, e100628. Janeiro de 2026.

Submetido em: 26 julho 2025
Aprovado em: 14 de agosto de 2025

Resumo: Este artigo discute a importância das capacidades estatais para a formulação e implementação de políticas educacionais no Brasil. Apesar dos avanços recentes da literatura sobre o tema no campo das políticas públicas, sua aplicação à área da educação ainda é incipiente. A partir de uma revisão de abordagens teóricas e de estudos empíricos voltados à educação básica brasileira, o artigo busca contribuir para a consolidação de uma agenda de pesquisa sobre o tema. São apresentadas diferentes perspectivas analíticas sobre capacidades estatais e evidências que exploram como essas capacidades se manifestam nas redes municipais de ensino. A partir disso, são sugeridas três frentes de aprofundamento: (i) ampliação do olhar federativo, com ênfase no papel dos diferentes níveis de governo e do regime de colaboração; (ii) aprimoramento dos modelos analíticos aplicados à educação; e (iii) maior atenção aos processos de desenvolvimento de capacidades no setor. O artigo reforça que o fortalecimento das capacidades estatais é condição necessária para a promoção de políticas educacionais mais efetivas, equitativas e sustentáveis no Brasil.

Palavras-chave: Capacidade Estatal; Políticas Públicas; Educação.

¹ Doutor em Administração Pública e Governo. Diretor de Políticas Públicas no Todos Pela Educação. São Paulo/SP/ Brasil. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3066-891X> E-mail: gabrielbcorrea@gmail.com

Abstract: This article discusses the importance of state capacity for the formulation and implementation of education policies in Brazil. Although literature on the topic has advanced within the broader field of public policy, its application to education remains limited. Based on a review of theoretical approaches and empirical studies related to Brazilian basic education, the essay seeks to contribute to the consolidation of a research agenda on the subject. It presents different analytical perspectives on state capacity and examines how these capacities are expressed in municipal education systems. From this, it proposes three key areas for further investigation: (i) expanding the federal perspective, with emphasis on the roles of different government levels and the collaborative regime; (ii) improving analytical models applied to education; and (iii) focusing with greater closeness on the processes through which state capacities are developed. The article reinforces that strengthening state capacity is a necessary condition for promoting more effective, equitable, and sustainable education policies in Brazil.

Keywords: State Capacity; Public Policy; Education.

Resumen: Este artículo analiza la importancia de las capacidades estatales para la formulación e implementación de políticas educativas en Brasil. Aunque la literatura sobre el tema ha avanzado en el campo de las políticas públicas, su aplicación al sector educativo sigue siendo limitada. A partir de una revisión de enfoques teóricos y estudios empíricos centrados en la educación básica brasileña, el artículo busca contribuir a la consolidación de una agenda de investigación sobre el tema. Se presentan distintas perspectivas analíticas sobre las capacidades estatales y se examina cómo estas se expresan en las redes municipales de enseñanza. A partir de ello, se proponen tres ejes clave para futuras investigaciones: (i) ampliar la mirada federativa, con énfasis en los diferentes niveles de gobierno y el régimen de colaboración; (ii) mejorar los modelos analíticos aplicados al campo educativo; y (iii) dar mayor atención a los procesos de desarrollo de capacidades. El artículo refuerza que el fortalecimiento de las capacidades estatales es una condición necesaria para promover políticas educativas más efectivas, equitativas y sostenibles en Brasil.

Palabras clave: Capacidad estatal; Políticas Públicas; Educación.

Introdução

A literatura já reconhece que, para governos proverem serviços públicos de qualidade, é preciso ir além da definição de políticas, projetos ou programas. O essencial é a capacidade estatal de desenhá-los e implementá-los com continuidade e aprimoramento. Diante da crescente complexidade das demandas públicas, cresce o interesse em compreender e desenvolver essa capacidade.

Esta é uma das interpretações dadas ao termo capacidade estatal, conceito utilizado de forma abrangente e multidimensional por diversas áreas do conhecimento (Cingolani, 2013; Hanson; Sigman, 2021), comportando inúmeras definições que capturam diferentes aspectos (Souza; Fontanelli, 2020).

Inicialmente, os trabalhos que adotavam o conceito de capacidade estatal estavam estudando o Estado enquanto agente promotor de desenvolvimento econômico, em uma perspectiva mais histórica e macrocomparativa (Evans, 1995; Evans et al., 1985).

Mais recentemente, diversos estudos passaram a utilizar o conceito de capacidade estatal na análise das políticas públicas. Embora com abordagens distintas, todos tratam de como desenvolver capacidade para melhores políticas públicas.

Como exemplo, Wu et al. (2015) utilizam o termo *policy capacity*, referindo-se ao conjunto de competências e recursos necessários para a produção de políticas públicas pelo Estado. Painter e Pierre (2005) falam em *governing capacity*, que seriam as habilidades dos governos para fazer escolhas e definir estratégias para a alocação de recursos, gerir eficientemente os recursos necessários para a entrega de resultados e mobilizar apoio e consentimento da sociedade para suas ações. Fukuyama (2013) utiliza o conceito de *governance*, definido como a capacidade de um governo para fazer e aplicar regras e prestar serviços. Por fim, *state capability for policy implementation* é outro termo utilizado na literatura (Andrews et al. 2017), referindo-se às capacidades das organizações públicas de implementarem políticas de forma a atingir seus objetivos.

Como afirmam Gomide et al. (2018), as diversas definições trazem uma variedade de denominações que tratam da mesma questão teórica e servem de invólucro para atributos semelhantes.

No campo da educação, essa discussão torna-se cada vez mais urgente diante da ampliação e complexificação da agenda educacional. Para além da escolarização — isto é, garantir que crianças e jovens estejam na escola e concluam a educação básica —, os desafios passam a envolver a oferta de uma educação de qualidade, voltada para a aprendizagem e o pleno desenvolvimento dos estudantes.

Isso coloca em evidência uma questão central: como desenvolver capacidades estatais que permitam ao Estado responder, com efetividade, aos desafios contemporâneos das políticas educacionais? Embora a literatura sobre capacidade estatal tenha avançado, ainda são escassos os trabalhos que exploram esse conceito no campo da educação, sobretudo no contexto brasileiro. Isso evidencia a necessidade de uma agenda de pesquisa dedicada ao tema.

Este artigo busca contribuir com esse esforço. Para isso, apresenta uma sistematização de abordagens recentes sobre capacidades estatais em políticas públicas (Seção 2), revisa estudos aplicados ao contexto da educação básica no Brasil (Seção 3) e propõe caminhos para uma agenda de pesquisa voltada ao desenvolvimento de capacidades estatais na educação brasileira (Seção 4). A Seção 5 conclui o trabalho.

Abordagens gerais da literatura

A literatura recente sobre capacidades estatais em políticas públicas tem avançado na construção de modelos analíticos que articulam múltiplas dimensões e níveis de análise.

Um dos modelos que avança nesse sentido é o de Wu et al. (2015). Os autores categorizam as competências necessárias para efetivação de políticas públicas em três tipos distintos: (i) analíticas, que ajudam a garantir que as políticas sejam tecnicamente robustas para contribuir com seus objetivos, (ii) operacionais, que permitem que as ações sejam de fato implementadas na prática e (iii) políticas, que ajudam a obter e sustentar apoio político para as ações da política pública.

Essas dimensões são analisadas a partir de três níveis: sistêmico, organizacional e individual. O primeiro observa o ambiente institucional e político em que as políticas se desenvolvem; o segundo, os processos e estruturas das organizações públicas; e o terceiro, as competências dos profissionais envolvidos. Uma forma de ilustrar esse modelo é apresentada no Quadro 1, construído a partir dos trabalhos de Howlett (2015), Wu, et al. (2017) e Wu, et al (2015):

Quadro 1: Modelo de capacidades estatais de 3 níveis e 3 dimensões

Capacidades	Nível individual	Nível organizacional	Nível sistêmico
Dimensão Analítica	Conhecimento e competências na análise e avaliação de políticas	Processos de coleta, armazenamento e análise de dados e informações; comprometimento organizacional com políticas baseadas em evidências	Sistemas de coleta e disseminação de informações, acesso a sistemas de aconselhamento político e suporte político para análise e avaliação rigorosa de política
Dimensão Operacional	Competências de liderança estratégica, planejamento, gerenciamento de recursos humanos e financeiros, processos orçamentários	Disponibilidade de recursos financeiros e pessoais, coordenação de processos internos, comunicação intraorganizacional, gestão de desempenho	Coordenação intergovernamental e interorganizacional, coerência nas comunidades de políticas e redes e clareza dos papéis e responsabilidades das organizações públicas
Dimensão Política	Conhecimento sobre processo político e seus atores. Competências de análise sobre viabilidade política, comunicação, negociação e construção de consenso	Legitimidade e apoio perante atores políticos, acesso a atores-chave para políticas públicas, nível de confiança e comunicação interorganizacionais	Confiança da população no governo, participação de atores não-estatais nas políticas públicas, sistema econômico-fiscal que permite financiar ações, disponibilidade e acesso à informação

Fonte: Elaboração do autor.

Uma outra abordagem com caráter multidimensional das capacidades estatais é a apresentada por Pires et al. (2016). A proposta dialoga com o trabalho de Wu, Ramesh e Howlett (2015), embora organize as capacidades de forma diferente. A análise das capacidades sugerida por Pires et al. (2016) é baseada em duas grandes dimensões:

- i) Capacidade técnico-administrativa: dimensão que abrange as capacidades derivadas da existência e do funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas dos recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para conduzir as ações de governo de forma coordenada. É, portanto, a dimensão mais próxima ao modelo ideal de burocracia weberiana, ou seja, da existência de uma burocracia profissional, com corpo técnico especializado e com recursos para exercer suas funções;
- ii) Capacidade político-relacional: dimensão associada às competências de envolvimento dos múltiplos atores (sociais, econômicos e políticos) de forma articulada nos processos de políticas públicas, visando à construção de consensos mínimos e coalizões de suporte aos planos, programas e projetos governamentais. Portanto, esta dimensão complementa a anterior, mostrando como é necessário que o Estado consiga se relacionar com diferentes atores para conseguir ser efetivo nas suas políticas públicas.

Em função da necessidade de se operacionalizar as duas dimensões para a análise empírica, alguns estudos mais recentes buscam desagregá-las em indicadores específicos. Gomide et al. (2018) as vinculam com variáveis mensuráveis, como mostra o Quadro 2. Ainda, Gomide et al. (2018) frisam que, a depender do campo da política pública estudado, as variáveis analisadas devem ser contextualizadas e ajustadas.

Quadro 2: Desagregação do conceito de capacidade estatal de Gomide et al. (2018)

Nível ontológico	Nível constitutivo	Nível indicador
Capacidade estatal	Técnico-administrativa	Recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados e disponíveis
		Instrumentos de coordenação intra e intergovernamentais
		Estratégias de monitoramento e avaliação das ações
	Político-relacional	Mecanismos de interação das burocracias do Executivo com atores do sistema político-representativo
		Canais institucionalizados de participação da sociedade nos processos decisórios
		Articulação com os órgãos de controle interno e externo

Fonte: Gomide et al. (2018), baseado em Pires et al. (2016)

Por fim, outra relevante abordagem da literatura de capacidades estatais para políticas públicas é aquela que se debruça sobre a dinâmica dos processos de desenvolvimento das capacidades. Esse é um grande desafio no campo, que precisa superar a produção de análises que consideram as capacidades estatais como variáveis de estoque do Estado.

Uma das vertentes analíticas recentes que estão estudando o tema é a introduzida por Andrews (2013) e Andrews et al. (2017). Os autores buscam entender por que há tantas iniciativas de construção da capacidade estatal para implementação de políticas públicas que não obtêm o sucesso que se espera. Além disso, propõem uma estratégia para superar os desafios e promover capacidade estatal.

Um dos principais obstáculos ao desenvolvimento de capacidades estatais, segundo Andrews et al. (2017), é o mimetismo isomórfico: a adoção de soluções prontas e validadas em outros contextos, na tentativa de obter legitimidade junto a atores políticos, apoiadores externos ou à sociedade. Essa estratégia tende a ignorar características do contexto local e da organização implementadora, além de desconsiderar o elemento mais essencial da construção de capacidades: o próprio processo de aprendizagem e adaptação.

Os autores defendem que a capacidade estatal se desenvolve de forma mais efetiva quando governos enfrentam problemas reais por meio de processos iterativos de tentativa, erro e aprendizado — e com envolvimento ativo dos profissionais do setor público.

Outro risco apontado é o da sobrecarga prematura, quando organizações ainda frágeis assumem responsabilidades excessivas antes de estarem preparadas. Isso pode levar ao colapso institucional e à deslegitimação de esforços de reforma, especialmente quando combinado ao isomorfismo e à pressão por soluções rápidas.

Como alternativa às abordagens baseadas em soluções prontas, Andrews et al. (2017) propõem a metodologia *Problem-Driven Iterative Adaptation* (PDIA), voltada à construção de capacidades estatais em contextos de problemas complexos. A estratégia parte da identificação de problemas relevantes pelos próprios atores locais e valoriza processos de experimentação contínua, com ciclos sucessivos de tentativa, erro e aprendizado. Para isso, defende-se a criação de um ambiente institucional que favoreça a adaptação e a participação de múltiplos agentes.

As abordagens apresentadas nesta seção oferecem contribuições distintas, mas complementares, ao debate sobre capacidades estatais. De um lado, propõem modelos analíticos que estruturam o conceito em múltiplas dimensões e níveis; de outro, indicam caminhos para o seu desenvolvimento, com ênfase em processos adaptativos e contextuais.

No entanto, tratam-se de construções teóricas gerais, que não consideram as especificidades de cada campo de política pública. Os próprios autores reconhecem a importância de adaptar essas perspectivas. É justamente nesse ponto que se insere a discussão da próxima seção, que examina como essas abordagens vêm sendo mobilizadas — ainda que de forma incipiente — no campo educacional brasileiro.

Estudos sobre capacidades estatais na educação brasileira

Apesar do avanço conceitual sobre capacidades estatais, ainda são raros os estudos que exploram esse tema no campo da educação, especialmente no contexto brasileiro. Essa lacuna é justamente o ponto de partida deste artigo.

Nos últimos anos, no entanto, alguns trabalhos passaram a abordar o tema, oferecendo aprendizados importantes. A seguir, são apresentados os principais estudos aplicados ao setor educacional no Brasil, com foco nas capacidades estatais mobilizadas para as políticas públicas.

Um dos estudos mais relevantes nesse campo é o de Segatto et al. (2021), que buscou compreender as capacidades de secretarias municipais de educação e seus efeitos

sobre as políticas públicas. Os autores fizeram uma seleção estatística de quatro pares de municípios comparáveis e, a partir dela, realizaram uma análise qualitativa e comparativa com dados coletados em entrevistas semiestruturadas com gestores e questionários com outros atores relevantes para os casos.

O modelo analítico utilizado considera a divisão das capacidades nas dimensões técnico-administrativa e político-relacional e, em cada uma dessas, o nível organizacional e individual, conforme apresentado no Quadro 3. Além disso, o grau de autonomia da secretaria de educação também foi incluído na análise como um fator necessário para o exercício dessas capacidades.

Quadro 3: Modelo de análise das capacidades no nível local

Capacidade	Organizacional	Individual
Técnico-administrativa	• Recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados e disponíveis, principalmente nas áreas estratégicas – pedagógica e administrativo-financeira. • Sistemas de informação e estratégias de monitoramento e avaliação das ações. • Instrumentos de coordenação intra e intergovernamentais. • Existência de processos e mecanismos institucionalizados e previamente definidos de gerenciamento de pessoas e recursos financeiros.	• Perfil e trajetória do secretário e dos gestores. • Papéis dos gestores e burocratas no processo de decisão e implementação. • Práticas, conhecimentos e competências nas políticas e em seus instrumentos.
Político-relacional	• Parcerias formalizadas com outras organizações públicas, organizações privadas e da sociedade civil. • Mecanismos institucionalizados de relacionamento com Legislativo, Judiciário e órgãos de controle. • Papel dos conselhos de participação social. • Mecanismos de comunicação entre secretarias de educação e escolas. • Participação em consórcios e arranjos.	• Relações entre gestores das secretarias de educação e gestores de outros órgãos e organizações. • Relação entre coordenadores pedagógicos e equipes de gestão escolar. • Participação de gestores em redes e comunidades de políticas.

Fonte: Segatto et al. (2021)

A partir do modelo proposto, os autores realizam uma análise comparativa nos municípios estudados, identificando fragilidades nas dimensões técnico-administrativa e político-relacional. Argumentam que ambas são cruciais para que as secretarias municipais possam aprimorar a qualidade do serviço educacional, e destacam ainda a importância da autonomia de gestão — muitas vezes limitada — como condição para o fortalecimento institucional. Como conclusão, o estudo aponta que a ampliação das capacidades das secretarias é uma variável-chave para a melhoria da educação no Brasil,

e que o regime de colaboração entre os entes federativos, especialmente entre estados e municípios, constitui uma estratégia essencial para esse avanço.

Outro trabalho recente sobre capacidade estatal na educação brasileira é o de Abrucio e Segatto (2021), que investiga as capacidades estatais dos municípios brasileiros na política de educação a partir de dados públicos. A análise das capacidades considera três dimensões com variáveis associadas, como exposto no Quadro 4.

Quadro 4: Variáveis para análise das capacidades no nível local

Dimensão	Variável
Institucionalização e autonomia	Órgão gestor
	Autonomia financeira
Técnico-burocrática – Recursos Humanos	Formação do gestor
	Servidores estatutários
	Plano de Carreira para o Magistério
	Número de docentes de ensino infantil e anos iniciais
	Acesso ao cargo de gestor
	Tipo de vínculo do gestor
	Redução de falta/ausência dos docentes
Técnico-burocrática – Provisão do serviço	Número de creches sob responsabilidade municipal
	Número de estabelecimentos de ensino infantil e anos iniciais
	Melhoria da condição física de acessibilidade nas escolas
Técnico-burocrática – Instrumentos da política	Plano Municipal de Educação
	Levantamento de demanda
	Diminuição no abandono e evasão escolar (busca ativa)
Político-relacional – Participação social	Conselho Municipal de Educação
	Fórum Permanente de Educação
	Mecanismos de consulta pública da demanda por creches
	Constituição e manutenção de conselhos escolares
	Integração escola-comunidade

Fonte: Abrucio e Segatto (2021)

A partir de agrupamentos de municípios, os autores observam baixa variação de capacidades estatais entre os grupos, o que contrasta com as profundas desigualdades socioeconômicas. Essa homogeneidade relativa é atribuída, em parte, à atuação coordenadora da União.

Apesar da relativa homogeneidade observada entre os grupos de municípios, os dados revelam importantes fragilidades institucionais. Entre os principais desafios destacados pelos autores estão: a inexistência de secretarias exclusivas para educação em muitos municípios; a baixa autonomia orçamentária local; a baixa escolaridade de gestores e professores dos anos iniciais; a politização na nomeação de diretores escolares; a limitada oferta de creches; e a pouca difusão de mecanismos de participação.

Outro trabalho que tem o intuito de entender, a partir do conceito de capacidades estatais, a situação das secretarias municipais de educação no Brasil e propor reformas para melhorar seu desempenho é o de Abrucio et al. (2025). Os autores buscam operacionalizar o conceito de capacidades estatais para o nível das secretarias municipais de educação propondo uma divisão das capacidades estatais a partir de cinco dimensões, que devem ser vistas de forma sistêmica.

A primeira delas é o que chamam de gestão infraestrutural, que envolve condições básicas de funcionamento das secretarias e da provisão dos serviços. Os autores analisam as condições financeiras, a autonomia político-administrativa, as condições tecnológicas, entre outros. A segunda dimensão analisada é a da gestão organizacional, na qual incluem-se o planejamento municipal das políticas educacionais, a gestão por resultados e, como elemento mais importante, a relação entre as secretarias de educação e as escolas. A terceira dimensão é a de gestão de pessoas, que se vincula à qualidade, qualificação, motivação e responsabilização dos profissionais das secretarias de educação e das escolas. A quarta dimensão é a da gestão da política pública, que tem a ver com assuntos específicos de definição e planejamento da política educacional em si. Como quinta e última dimensão, Abrucio et al. (2025) abordam a gestão da articulação política e social, que contempla a criação de formas de governança que ampliam e conquistam atores políticos e sociais para sua defesa e expansão.

Na conclusão do trabalho, Abrucio et al. (2025) afirmam que há um espaço considerável para novas pesquisas sobre capacidades estatais locais em educação, uma vez que elas são essenciais para o avanço da política educacional brasileira.

Por fim, o estudo de Corrêa (2023) investiga em que medida o desenvolvimento de capacidades estatais pode contribuir para a redução das desigualdades educacionais entre municípios brasileiros. Para isso, propõe o Índice de Capacidade Estatal Municipal (ICEM), composto por quatro dimensões (fiscal, técnica, administrativa e político-relacional), e o utiliza em análises econométricas com dados de aprendizagem dos estudantes do 5º ano do ensino fundamental. Cada dimensão é composta por indicadores, em um total de 16. O Quadro 5, apresentado pelo autor, sintetiza a formação do ICEM:

Quadro 5: Composição do Índice de Capacidade Estatal Municipal (ICEM)

Nível ontológico	Nível constitutivo	Nível indicador
Índice de Capacidade Estatal Municipal (ICEM)	Fiscal	Autonomia fiscal
		Gastos com pessoal até 60% da RCL
		Investimentos
	Técnica	Gasto anual por aluno
		Secretário(a) municipal de educação com pós-graduação
		Servidores com ensino superior completo
		Autonomia financeira das Secretarias de Educação
		Existência de concurso público para carreira de diretor escolar
	Administrativa	Plano municipal de educação
		Servidores per capita
		Uso do IDEB para o planejamento de metas
		Secretaria possui programa de formação de professores
		Existência de conselho municipal de Educação
	Político-relacional	Conselho municipal de Educação instaurado
		Secretaria exclusiva de Educação
		Política intersetorial com saúde, assistência social e segurança

Fonte: Corrêa (2023)

Uma das primeiras conclusões do autor após a elaboração do índice é a heterogeneidade das capacidades entre municípios, tanto entre regiões, quanto entre faixas populacionais. Nos exercícios econométricos, os resultados mostram que o ICEM apresenta relação positiva com a proficiência média dos estudantes nos testes padronizados, tendo efeitos diferenciados a depender do nível médio de aprendizado apresentado pelo município.

Como conclusão geral, Corrêa (2023) aponta que os resultados também indicam uma forte influência das condições econômicas e sociais locais e das transferências de recursos da União na qualidade da educação municipal. Assim, argumenta que o fortalecimento das capacidades estatais, ainda que seja fundamental para avançar na qualidade e reduzir as desigualdades educacionais no país, não é condição suficiente para abordar todos os desafios relacionados à igualdade educacional no Brasil.

Em conjunto, os estudos analisados demonstram avanços na incorporação do conceito de capacidades estatais às análises sobre a gestão educacional no Brasil. Ainda assim, a literatura permanece fragmentada e marcada por lacunas relevantes, o que será abordado na próxima seção.

Reflexões para agenda de pesquisa

A partir da revisão de estudos recentes, é possível afirmar que o debate sobre capacidades estatais na educação brasileira vem ganhando densidade. No entanto, a literatura ainda carece de maior articulação conceitual e de aprofundamentos que permitam consolidar esse campo emergente.

Esta seção busca contribuir com esse esforço, propondo caminhos para o desenvolvimento de uma agenda de pesquisa voltada à compreensão e ao fortalecimento das capacidades estatais para políticas educacionais no Brasil. As propostas aqui reunidas se organizam em três eixos analíticos complementares: (i) ampliação do olhar federativo; (ii) aprofundamento de modelos analíticos; e (iii) compreensão dos processos de desenvolvimento de capacidades.

Ampliação do olhar federativo

O contexto da educação básica no Brasil é particularmente interessante pela realidade do país – grande, extremamente diverso e com uma dinâmica federativa única, em que estados e municípios dividem a responsabilidade da oferta educacional. Na prática, os municípios se responsabilizam por 99% das matrículas da rede pública na Educação Infantil (estados por 1%), 84% das matrículas dos anos iniciais do ensino fundamental (estados 16%), 51% das matrículas dos anos finais do ensino fundamental (estados 49%) e menos de 0,5% das matrículas do ensino médio (estados 96% e União 4%)². A União possui papel de coordenação e assistência técnica e financeira aos entes subnacionais, com função redistributiva e supletiva.

Essa dinâmica federativa significa que entender a capacidade estatal para políticas educacionais no Brasil passa, necessariamente, por estudar as realidades da União, dos estados e dos municípios. Como foi apresentado, os trabalhos que vêm estudando o tema, no entanto, são voltados apenas para a realidade municipal. Além de aprofundar as análises do tema para esses entes, é muito importante que haja estudos olhando para o nível estadual e federal. Esta é uma importante lacuna a ser suprida ainda no contexto brasileiro.

² Fonte: MEC/Inep/DEED - Microdados do Censo Escolar 2020.

Além disso, neste contexto de federação, a Constituição Federal do país atesta que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios devem organizar seus sistemas de ensino em regime de colaboração. Ou seja, a política educacional brasileira não é feita de forma apartada por cada ente. A atuação colaborativa de governos municipais, estaduais e federal afetam a capacidade do poder público em gerir os sistemas de educação do país. Por isso, um caminho a ser avançado na literatura é o de análises sobre como o regime de colaboração pode promover avanços de capacidade estatal para as políticas da educação básica brasileira.

Aprofundamento de modelos analíticos

Outra grande questão são os modelos analíticos voltados à operacionalização do conceito de capacidades estatais em políticas públicas. Como discutido na seção anterior, os estudos sobre educação básica no Brasil têm utilizado referenciais diversos, com lógicas e dimensões distintas. Há espaço, contudo, para refinar esses modelos e propor novos *frameworks* analíticos, com base tanto em reflexões teóricas quanto em evidências empíricas.

Investigações mais aprofundadas precisam ser feitas também dentro de cada dimensão/nível dos modelos analíticos para a capacidade estatal. Alguns estudos usam um número elevado de indicadores, que nem sempre se mostram relevantes nas análises, e por vezes incluem variáveis que dizem mais respeito à política pública em si do que às capacidades necessárias para formulá-la ou implementá-la — como é o caso da oferta de vagas em creches ou de programas de formação de professores.

Utilizando como base os modelos apresentados por Gomide et al. (2018), Pires e Gomide (2016) e Wu et al. (2015), que foram expostos anteriormente, elencam-se a seguir algumas possibilidades de aprofundamento dos modelos analíticos para as capacidades estatais na educação. Como forma de organização, elas são apresentadas a partir de três níveis: o sistêmico, o organizacional e o individual.

a. Aprofundamentos no nível sistêmico

No nível sistêmico, que diz respeito ao ambiente político-institucional em que as políticas são formuladas e implementadas, um elemento central é a legitimidade do

Estado perante a sociedade. Segundo Woo et al. (2015), a confiança pública nas instituições constitui uma pré-condição fundamental para o desenvolvimento de outras capacidades. Aplicada ao campo educacional, essa discussão remete à forma como a educação é percebida como direito, prioridade e valor coletivo e como o poder público é visto como capaz e legítimo para ofertá-la com qualidade. Entender este ponto no campo educacional e no contexto político-social brasileiro é importante, portanto, para as análises das capacidades estatais na educação.

Um segundo aspecto relevante é o grau de prioridade política atribuído à educação. Como mostram estudos em outras áreas para o caso brasileiro (Silva, 2019), a inclusão consistente do tema na agenda das lideranças políticas pode ativar e fortalecer capacidades institucionais já existentes. As questões da política (*politics*) por trás de reformas educacionais, que buscam a qualidade educacional, formam um caminho importante a ser explorado pela literatura.

Por fim, o sistema legal e os marcos institucionais que regem a educação também integram o nível sistêmico. Emaranhados de legislações que dão pouca clareza ao que deve ser cumprido e aumentam a insegurança jurídica para a realização das ações podem prejudicar o trabalho das políticas públicas de educação. Dentro disso, o empoderamento institucional garantido legalmente para a secretaria de educação é um ponto central de ser estudado, envolvendo, por exemplo, o papel que a ela é dado nas definições orçamentárias e na autonomia de decisão e execução de ações.

b. Aprofundamentos no nível organizacional

No nível organizacional, há amplo espaço para aprofundar a investigação das dimensões técnico-administrativas e político-relacionais que estruturam a atuação das secretarias de educação. Um primeiro conjunto de caminhos diz respeito às capacidades relacionadas ao planejamento e à gestão para resultados. Estudos futuros podem investigar como as secretarias constroem planos educacionais baseados em metas coerentes, articuladas entre si e compreensíveis por diferentes níveis da rede. Também merece atenção a existência de ritos e rotinas de gestão que sustentem o acompanhamento de indicadores, o monitoramento de políticas e a revisão de ações com base em evidências.

Um segundo eixo diz respeito aos instrumentos e processos administrativos que sustentam a capacidade das secretarias em operar suas funções cotidianas. A gestão financeira-orçamentária, por exemplo, envolve sistemas que permitem o entendimento das principais alavancas de custo nas escolas e revisões constantes nas principais linhas de gasto dos órgãos públicos educacionais, sendo importantes para favorecer a capacidade de alocação de recursos de forma efetiva e eficiente. A gestão de processos inerentes à atividade educacional, como o de compras, aquisições e contratação de serviços, que usualmente envolvem materiais didáticos, merenda, transporte escolar, reformas nas escolas, entre outros, também parece ser crítica à gestão educacional e à capacidade estatal para políticas educacionais. Destaca-se ainda a gestão de recursos humanos, que é particularmente crítica na educação, dada a quantidade de atores envolvidos no sistema educacional e a relevância do elemento humano para o sucesso das políticas públicas do setor. Por fim, outro elemento a ser explorado é a gestão da tecnologia, que atualmente é cada vez mais relevante para o êxito das políticas educacionais.

Na dimensão político-relacional, duas frentes se destacam. A primeira diz respeito à cultura de gestão das secretarias de educação. Gleeson et al. (2009; 2011), em sua consolidação de achados e recomendações de diversos estudos sobre o nível organizacional da capacidade estatal para políticas públicas, indicam a relevância de uma cultura de gestão capaz de nutrir a confiança mútua entre os servidores da organização, estimulando a colaboração entre eles. E isso é reforçado por trabalhos sobre a gestão de sistemas educacionais, como em Fullan (2021) e Fullan e Quinn (2015), que atestam que um sistema coerente, capaz de garantir e sustentar uma oferta de educação de qualidade, é constituído a partir da existência de um propósito comum entre seus atores, em um engajamento real com a agenda educacional. Análises sobre essa dimensão da capacidade estatal seriam de extrema relevância no contexto brasileiro.

A segunda refere-se à capacidade de articulação das Secretarias de Educação com outros atores que atuam no ambiente das políticas públicas. Nesse sentido, destaca-se que o trabalho de outras pastas de governo pode influenciar diretamente as capacidades estatais para políticas de educação. Além disso, o grau de articulação entre a área educacional e as áreas responsáveis por políticas sociais que atendem crianças, jovens e suas famílias também deve compor a capacidade de um governo para políticas públicas de educação, dada a importância de se trabalhar de forma intersetorial. Ainda, é preciso

que se compreenda o papel de outros atores do poder público, externos ao poder executivo diretamente responsável pelas políticas educacionais. Um trabalho articulado entre poderes executivo, legislativo, judiciário e órgãos de controle para melhoria da qualidade educacional é importante para as capacidades, de tal forma que é um elemento a ser explorado pelas pesquisas. Por fim, o envolvimento de outros atores da sociedade (por exemplo, academia, ONGs, setor privado e entidades religiosas) com a educação pode ser um fator de ampliação das capacidades locais existentes. Por isso, é outro fator a ser aprofundado pela literatura.

c. Aprofundamentos no nível individual

No nível individual, uma agenda relevante envolve a diferenciação entre distintos perfis de agentes públicos que atuam na política educacional: as lideranças político-administrativas, os burocratas de médio escalão (como técnicos das secretarias e diretores escolares) e os profissionais da linha de frente, especialmente docentes. Cada grupo mobiliza tipos específicos de competências, enfrenta margens distintas de discricionariedade e responde a incentivos diferentes — o que demanda abordagens analíticas mais refinadas.

Além das competências técnicas ou gerenciais, esse nível inclui elementos menos tangíveis, como a capacidade de tomar decisões em contextos ambíguos e o grau de motivação intrínseca dos agentes para cumprir suas funções públicas. Futuros estudos podem investigar, por exemplo, como a motivação e o senso de propósito dos educadores se relacionam com a implementação efetiva de políticas. Também podem explorar como diferentes graus de autonomia e responsabilização moldam o comportamento dos atores individuais — e, por consequência, a capacidade coletiva do sistema. Compreender esses mecanismos é essencial para construir diagnósticos mais acurados e propor estratégias de fortalecimento alinhadas às realidades concretas das redes educacionais.

Essas são algumas direções promissoras para aprofundar o entendimento sobre os distintos níveis das capacidades estatais na educação. Além de propor novos modelos ou refinar dimensões específicas, um desafio relevante é compreender quais fatores são mais determinantes em diferentes realidades. Como sugerem Howlett e Ramesh (2016), a

importância relativa das capacidades pode variar conforme as condições institucionais, políticas e sociais.

Entendimento dos processos de desenvolvimento de capacidade

Uma terceira frente relevante para o avanço da literatura sobre capacidades estatais na educação básica brasileira diz respeito aos processos de desenvolvimento dessas capacidades. Ou seja, para além de compreender o que são e como se manifestam as capacidades (em suas dimensões, níveis e variáveis), é fundamental investigar como elas são construídas e aprimoradas ao longo do tempo, em contextos específicos.

Nesta vertente, análises de casos com métodos qualitativos podem ser particularmente úteis, buscando uma compreensão mais dinâmica-temporal do desenvolvimento de capacidades. Tentativas de se identificar os pontos mais importantes para o sucesso de tais iniciativas e suas principais barreiras teriam muito valor teórico e prático. Alguns trabalhos já identificaram fatores importantes para o êxito ou o fracasso de processos de reformas institucionais (Andrews, 2013; Andrews et al. 2017), mas ainda são escassas as aplicações sistemáticas dessas abordagens ao contexto educacional brasileiro.

Ainda, ressalta-se o valor de se realizarem análises comparativas sobre processos de desenvolvimento de capacidade estatal nos sistemas educacionais brasileiros. O Brasil oferece uma configuração institucional particularmente interessante para esse tipo de investigação: há grande diversidade de contextos locais e alto grau de autonomia subnacional, mas todos inseridos em um mesmo arcabouço regulatório nacional. Estudar como diferentes estados e municípios — sob as mesmas regras gerais — desenvolvem estratégias distintas para ampliar suas capacidades pode ajudar a compreender quais combinações de fatores políticos, técnicos e institucionais favorecem avanços concretos na oferta educacional.

Conclusão

Este artigo buscou contribuir com o avanço da literatura sobre capacidades estatais aplicadas à educação básica no Brasil, a partir de três movimentos

complementares: a sistematização de abordagens analíticas recentes sobre o tema, a revisão de estudos empíricos voltados ao contexto educacional brasileiro, e a proposição de caminhos para uma agenda de pesquisa futura. Os argumentos aqui desenvolvidos reforçam a ideia de que o fortalecimento das capacidades estatais é condição fundamental para que o Brasil avance na formulação e implementação de políticas educacionais mais efetivas e equitativas.

A agenda proposta convida pesquisadores e formuladores de políticas a explorarem, com maior profundidade, os múltiplos níveis e dimensões das capacidades estatais — bem como os processos pelos quais elas se constroem ao longo do tempo. Investigações nesse campo podem não apenas enriquecer o debate acadêmico, mas também subsidiar estratégias mais eficazes de desenvolvimento institucional, com impacto direto na qualidade e na equidade da educação pública brasileira.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz; SEGATTO, Catarina. Capacidades estatais locais na educação brasileira: avanços, limites e desafios. *In*: ABRUCIO, Fernando Luiz; GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel. (orgs.). **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2021. p. 401–433.

ABRUCIO, Fernando Luiz; VIEGAS, Rafael Rodrigues; CORRÊA, Gabriel Barreto. Capacidades estatais das secretarias municipais de educação: diagnóstico e reformas. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, v. 33, n. 84, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.14507/epaa.33.9398>. Acesso em: 22 jan. 2026.

ANDREWS, Matt. **The Limits of Institutional Reform in Development: Changing Rules for Realistic Solutions**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

ANDREWS, Matt; PRITCHETT, Lant; WOOLCOCK, Michael **Building State Capability: Evidence, Analysis, Action**. Oxford: Oxford University Press, 2017.

CINGOLANI, Luciana. The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. Working Paper n. 2013-053. Maastricht: United Nations University – Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology (UNU-MERIT), 2013. Disponível em: <https://ideas.repec.org/p/unm/unumer/2013053.html>. Acesso em: 28 jun. 2025.

CORRÊA, Guilherme França. **Capacidades estatais municipais podem reduzir desigualdades educacionais? Evidências sobre o Brasil**. 2023. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2023. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/34689>. Acesso em: 28 jun. 2025.

EVANS, Peter. **Embedded Autonomy**: States and Industrial Transformation.: Princeton University Press, 1995.

EVANS, Peter; RUESCHMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. **Bringing the State Back In.**: Cambridge University Press, 1985.

FUKUYAMA, Francis. What Is Governance?. **Governance**, v. 26, n. 3, p. 347–368, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/gove.12035>. Acesso em: 30 abr. 2025.

FULLAN, Michael. **The right drivers for whole system success**. Victoria, Australia: Centre for Strategic Education, 2021.

FULLAN, Michael; QUINN, Joanne. **Coherence**: The Right Drivers in Action for Schools, Districts, and Systems. Thousand Oaks: Corwin Press, 2015.

GLEESON, Deborah; LEGGE, David; O'NEILL, Deirdre; PFEFFER, Monica. Negotiating Tensions in Developing Organizational Policy Capacity: Comparative Lessons to be Drawn. **Journal of Comparative Policy Analysis**, v. 13, p. 237–263, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13876988.2011.565912>. Acesso em: 15 mar. 2025.

GLEESON, Deborah H.; LEGGE, David G.; O'NEILL, Deirdre. Evaluating Health Policy Capacity: Learning from International and Australian Experience. **Australia and New Zealand health policy**, v. 6, p. 3, 2009. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1186/1743-8462-6-3>. Acesso em: 18 mar. 2025.

GOMIDE, Alexandre; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; ELIAS DE OLIVEIRA, Vanessa. (orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea e Enap, 2018. p. 85–104. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/3247>. Acesso em: 18 jun. 2025.

HANSON, Jonathan.; SIGMAN, Rachel. Leviathan's Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research. **The Journal of Politics**, v. 83, 4, p. 1495–1510, 2021. Disponível em: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/10.1086/715066>.

HOWLETT, Michael. Policy analytical capacity: The supply and demand for policy analysis in government. **Policy and Society**, v. 34, n. 3–4, p. 173–182, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.002>. Acesso em: 22 mai. 2025.

HOWLETT, Michael.; RAMESH, Michael. Achilles' heels of governance: Critical capacity deficits and their role in governance failures. **Regulation & Governance**, v. 10, n. 4, p. 301–313, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/rego.12091>. Acesso em: 13 abr. de 2025.

PAINTER, Martin; PIERRE, Jon. **Challenges to State Policy Capacity**: Global Trends and Comparative Perspectives. 1. ed. Nova Iorque, EUA: Palgrave Macmillan, 2005.

PIRES, Roberto; GOMIDE, Alexandre. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121–143, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-987316245806>. Acesso em: 07 abr. 2025.

SEGATTO, Catarina; ABRUCIO, Fernando Luiz; EUCLYDES, Fillipe Maciel. Capacidades estatais e seus efeitos nas Políticas Municipais de Educação. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 26, n. 84, 2021. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/81938>. Acesso em: 14 mar. 2025.

SILVA, Fernanda Lima e. **Prioridade política e capacidade burocrática: a implementação do PAC-Urbanização de Assentamentos Precários**. 2019. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2019. Disponível em <https://hdl.handle.net/10438/27398>. Acesso em: 30 abr. 2025.

SOUZA, Celina; FONTANELLI, Flavio. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. In: MELLO, Janine; RIBEIRO, Vanda Mendes; LOTTA, Gabriela; BONAMINO, Alice; CARVALHO, Cynthia Paes de (orgs.). **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos – experiências recentes das políticas das desigualdades**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2020. p. 43–68

WOO, Jun Jie.; RAMESH, Michael; HOWLETT, Michael. Legitimation capacity: System-level resources and political skills in public policy. **Policy and Society**, v. 34, n. 3, Special Issue on The Dynamics of Policy Capacity, p. 271–283, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.008>. Acesso em: 02 mai. 2025.

WU, Xun; HOWLETT, Michael.; RAMESH, Michael. **Policy Capacity and Governance: Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice**.: Springer, 2017.

WU, Xun; RAMESH, Michael; HOWLETT, Michael. Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. **Policy and Society**, v. 34, n. 3, Special Issue on The Dynamics of Policy Capacity, p. 165–171, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001>. Acesso em: 23 mai. 2025.

Licença: Copyright é retido pelo/a autor/a (ou primeiro coautor) que outorga o direito da primeira publicação ao Jornal de Políticas Educacionais. Outras informações da licença Creative Commons encontram-se em <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>. Qualquer outro uso deve ser aprovado em conjunto pelo/a/s autor/a/es/as e pelo periódico.