

Sessão Temática 23

Gestão educacional e desempenho escolar em nível subnacional: o que sabemos sobre o Brasil?

Natália Guimarães Duarte Sátyro¹

Íris Gomes dos Santos²

Beatriz Brasil da Silva Monteiro³

RESUMO

Apesar dos indicadores nacionais de saúde e renda terem melhorado nos últimos anos, os resultados educacionais de nível básico apresentaram quase nenhuma variação positiva. Considerando isso, a questão que buscamos responder é: o que a literatura nos ensina sobre as capacidades de estados e municípios brasileiros nesse campo? Para tanto, realizamos uma revisão de natureza integrativa, mapeando artigos avaliados por pares disponíveis em repositórios como Scielo, Scopus e Web of Science com a utilização dos descritores “capacidade and esta* and educ*” e “capacidade and educ* and munic*”, incluindo suas traduções em inglês para ampliar o volume da produção. De tal busca, selecionamos para análise 131 textos com recortes no nível subnacional da política e tratamos o corpus com o auxílio de software de análise de conteúdo (Atlas ti.), identificando também o perfil dos principais autores e periódicos. Os resultados demonstram que são poucos os estudos que contemplam a análise de mais de uma dimensão apontada pelos modelos teóricos como essenciais para compreender e explicar as fragilidades de implementação e desigualdades decorrentes do fenômeno das capacidades na área. Predomina-se uma ênfase nos aspectos fiscais de financiamento da educação, assim como estudos de caso único. Há pouco debate e diálogo entre autores da área, verificado pelas redes de citações. O conteúdo semântico sobre a ideia de capacidade varia de maneira importante entre os artigos e somente após os anos 2020 um debate mais robusto passa a ser apresentado na literatura.

Palavras-chave: Capacidade Estatal; Educação Básica; Municípios; estados, nível subnacional de governo.

ABSTRACT

Although national health and income indicators have improved in recent years, basic education outcomes have shown almost no positive variation. Considering this, the question we seek to answer is: what does the literature teach us about the capacities of Brazilian states and municipalities in this field? To this end, we conducted an integrative review, mapping peer-reviewed articles available in repositories such as Scielo, Scopus, and Web of Science, using the descriptors “capacidade and esta* and educ*” and “capacidade and educ* and munic*,” including their translations into English to expand the volume of production. From this search, we selected 131 texts with a focus on the subnational level of policy for analysis and processed the corpus with the aid of content analysis software (Atlas.ti), also identifying the profile of the main authors and journals. The results show that

¹ Docente da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). E-mail: nsatyro@gmail.com

² Docente da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB). E-mail: iris.urpia@unilab.com.br

³ Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais. E-mail: beatriz.brasilm@gmail.com

few studies consider the analysis of more than one dimension identified by theoretical models as essential to understanding and explaining the implementation weaknesses and inequalities resulting from the phenomenon of capacities in the area. There is a predominance of emphasis on the fiscal aspects of education financing, as well as single-case studies. There is insufficient debate and dialogue among authors in the field, as observed through citation networks. The semantic content regarding the idea of capacity varies significantly across articles, and only after 2020 does a more robust debate begin to appear in the literature.

Keywords: State Capacity; Basic Education; Municipalities, states; subnational level of government.

1. INTRODUÇÃO

O desempenho do país na área da educação é atualmente o principal fator que impede seu avanço no *ranking* de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Os indicadores de saúde e renda apresentaram melhoras, porém os educacionais se mantiveram praticamente estagnados, com uma média de escolaridade da população em 8,4 anos (PNUD, 2025). Os dados do PISA (2022) apontam para o mesmo cenário, ou seja, nenhuma evolução significativa nos últimos 04 anos. Outros dados de nível subnacional, como discutiremos adiante, sinalizam que as redes educacionais (municipais e estaduais) apresentam resultados muito diversos e desiguais em termos de acesso, permanência e qualidade de ensino. Ou seja, reproduzem desigualdades existentes não somente entre regiões do país, mas também dentro dos próprios estados/municípios. Isso reforça a necessidade de ampliarmos o conhecimento científico sobre os desenhos e processos de implementações das políticas educacionais com o objetivo de identificar fatores que explicam tanto os avanços como os desafios enfrentados.

Para se ter uma ideia dessa variação subnacional de oferta nas redes, o Ensino Médio é responsabilidade atribuída aos governos estaduais e os anos iniciais do Ensino Fundamental são da alçada dos municípios, mas os anos finais vêm sendo compartilhados entre essas redes. Do 5º ao 9º ano a oferta tem variado desde grandes percentuais sob a responsabilidade estadual no norte brasileiro - como em Roraima (89,7%), Amapá (86,2%) e Acre (82%) -, mas também em direção inversa em outras regiões. Santa Catarina e Rio Grande do Sul possuem uma divisão mais ou menos equilibrada em termos de distribuição de matrículas nas redes municipais e estaduais nesses anos. O Paraná diverge de seus vizinhos sulistas possuindo 85,3% de matrícula sob a responsabilidade do estado. No outro extremo, aparecem Maranhão e Ceará com uma forte municipalização da oferta, com 87,7% e 80,6%, respectivamente. O Centro Oeste se destaca, seguindo a tendência nortista, com maior oferta dos anos finais pelas redes estaduais, em contraponto com o Nordeste, que é muito mais municipalizado. Os resultados dessa diversidade organizacional têm sido estudados por alguns poucos autores com ênfase nas desigualdades das trajetórias educacionais (Ernica, Rodrigues e Soares, 2025; Sátyro e Cunha, 2024; Soares, Alves e Fonseca, 2021).

A diversidade de arranjos da política de educação exige capacidades estatais especialmente

para o desempenho do papel de coordenação dos estados. No entanto, se já há algum acúmulo de conhecimento sobre parte dos determinantes das desigualdades produzidas vinculadas à escola e ao público beneficiário, desde características infraestruturais, critérios de escolha do diretor, do clima organizacional até as características familiares dos alunos (Brooke e Soares, 2008), o mesmo não podemos afirmar a respeito do conhecimento de outros níveis de observação de capacidade política - os níveis organizacionais e sistêmicos. Considerando isso, o presente artigo busca identificar e discutir as lacunas existentes no leque de estudos da política educacional no que diz respeito às dimensões e categorias analíticas das capacidades estatais, para além do nível da escola, que podem afetar os resultados de aprendizagem e desempenho da política, mesmo que indiretamente.

A literatura sobre capacidades apresenta dimensões que vêm sendo destacadas como determinantes para a implementação e oferta de um determinado serviço público ao longo de um território nacional (Mann, 1993). Os estudos e autores encorajam o debate sobre definições conceituais e suas dimensões, mas também direcionam atenção para a construção e o refinamento de indicadores assim como para diversificar as pesquisas em diferentes setores do campo de públicas (Cingolani, 2013;2023; Pires e Gomide, 2015; Gomide, Pereira e Machado, 2018; Wu, Houillet e Ramesh, 2015, 2018; Centeno, 2017; Williams, 2021). Em alguns textos da área de políticas sociais no Brasil podemos observar a operacionalização de dimensões de capacidades sugeridas pela literatura como a fiscal, técnico-administrativa, político relacional, ou de *policy capacity*, guiando-se neste caso pelas contribuições de Wu *et al.* Todavia, sobre a educação pouco se tem produzido a partir deste debate, i.e., as capacidades estatais das secretarias estaduais e municipais e o quanto tais estruturas burocráticas podem influenciar o desempenho escolar ainda constituem objetos a serem melhor explorados, em especial porque a produção acadêmica sobre esses níveis é de vital importância já que são os entes responsáveis pela implementação da política. Um conjunto de autores deve ser destacado pelo desbravamento dessa agenda, Costa, Cunha e Araújo, 2010; Segatto, 2015; Segatto e Abrúcio, 2016; Segatto e Abrucio, 2017; Segatto e Abrucio, 2018; Segatto, Euclides e Abrúcio, 2021; Oliveira e Alves, 2024; Dutra, 2024; Pereira, 2024, para citar alguns.

Nosso esforço aqui representa uma tentativa de compreender em qual estágio os estudos da área de educação se localizam em termos de debate sobre as dimensões e categorias da literatura de capacidades estatais em nível subnacional. A pergunta guia deste trabalho é: o que sabemos sobre as capacidades de estados e municípios no campo da educação a partir da literatura nacional? Com vistas a uma resposta, realizamos uma revisão de natureza integrativa, levantando toda a produção disponibilizada em repositórios digitais (scielo, WoS, scopus etc.), incluindo suas traduções em inglês para ampliar o volume da produção. O texto estrutura-se em quatro seções, além desta introdução, a saber: i) referencial teórico; ii) procedimentos metodológicos; iii) discussão dos resultados; e iv) conclusões.

2. SOBRE CAPACIDADES ESTATAIS E EDUCAÇÃO: PRINCIPAIS DIMENSÕES

ANALÍTICAS

A capacidade estatal é um conceito de natureza heterogênea com sua definição sujeita a variações segundo as diferentes abordagens teóricas e metodológicas adotadas pelos autores (D'Arcy; Nistotskaya, 2021). Um primeiro esforço da literatura se concentrou na delimitação conceitual, na desagregação analítica e na operacionalização empírica do conceito, com o objetivo de compreender como diferentes dimensões da capacidade influenciam o desempenho governamental (Cingolani, 2013; Wu *et al.*, 2015, 2018; Pires; Gomide, 2015; Gomide; Pereira; Machado, 2018). Nesta linha reflexiva, a capacidade estatal é entendida a partir do contexto do “Estado em ação” (Pires; Gomide, 2015) e de como certos conjuntos de atributos possibilitam ao Estado formular, implementar e avaliar políticas públicas (Pires; Gomide, 2015). Para auxiliar a análise do fenômeno das capacidades, algumas dimensões têm sido apresentadas nos estudos, como: capacidade fiscal, administrativa, coercitiva, relacional, transformadora, jurídica e política. Cingolani (2013) contribui para o debate com o detalhamento de quatro das dimensões listadas: i) capacidade fiscal corresponde à habilidade de o Estado mobilizar recursos a partir dos impostos pagos pela sociedade; ii) capacidade administrativa vincula-se à estrutura burocrática estatal, incluindo a parte profissional e organizacional; iii) capacidade relacional abrange a interação entre Estado e sociedade, e o seu reflexo na atuação institucional; iv) capacidade política corresponde ao poder dos políticos eleitos fazerem valer suas prioridades políticas.

Wu *et al* (2015) complementam esse referencial conceitual com a proposta de um modelo tridimensional - analítica, operacional e política – que, por sua vez, subdivide-se em níveis de observação - individual, organizacional e sistêmico. Assim, a capacidade estatal seria parte de todo um processo que envolve as políticas públicas, desde a definição na agenda, sua formulação, implementação e avaliação (Wu *et al.*, 2015). Em particular, tal modelo possibilita uma leitura complexa do fenômeno por considerar uma intersecção entre contextos, níveis decisórios e operativos que existem/ocorrem de maneira muitas vezes simultânea. Ou seja, podemos tanto identificar limitações específicas de um setor de atuação estatal e orientar estratégias de fortalecimento institucional como também mobilizar essa teoria na análise do que está para além do aparato governamental (Wu *et al.*, 2015). As competências e os recursos disponíveis no setor público encontram equivalentes em organizações não governamentais voltadas à ação política e, embora a capacidade de formulação de políticas (*policy capacity*) de um governo desempenhe papel central na determinação dos resultados das políticas, a capacidade de outros atores não governamentais envolvidos é um aspecto importante dessa capacidade (Wu *et al.*, 2015).

A partir de então, o conceito de capacidades estatais também se associa ao conceito de arranjos institucionais, sendo a ideia de arranjos uma ferramenta analítica para compreender a complexidade envolvida nos processos de formulação de políticas públicas. Portanto, a efetividade das

políticas públicas pode ser entendida como dependente da articulação entre instituições, redes e coalizões (Pires; Gomide, 2015). O estudo desses arranjos requer atenção aos mecanismos de coordenação, aos fluxos de informação e à distribuição de autoridade entre os diferentes atores envolvidos (idem, 2015).

Dito isso, a capacidade estatal abrange múltiplas dimensões que não podem ser captadas por indicadores agregados, o que significa a necessidade de as pesquisas empíricas adotarem quatro diretrizes, a saber (Gomide; Pereira; Machado, 2018): i. definição clara e rigorosa do conceito, delimitando com precisão o papel da variável dependente e da independente para não incorrer em raciocínios de natureza tautológica; ii. ao estabelecer capacidade como variável dependente, deve-se indicar em quantas e quais dimensões o conceito será decomposto; iii. identificar os atributos que influenciam a ação estatal e articular os níveis constitutivos, e seus indicadores, para o delineamento de um argumento de relação causal; iv. conhecimento da literatura especializada para alcance de uma definição conceitual ontológica (Gomide; Pereira; Machado, 2018).

A despeito da polissemia e dos desafios acarretados pela pluralidade de abordagens, dimensões e níveis analíticos, ao considerarmos recortes empíricos subnacionais, notadamente em cenários de federalismo triplo com um amplo leque de setores de políticas de implementações descentralizadas - a exemplo do caso educacional brasileiro -, percebemos que a literatura sobre capacidades estatais é potente por mobilizar categorias capazes de desnudar elementos relacionados com as desigualdades de oferta e qualidade dos serviços públicos no âmbito de um espaço geográfico, dentro de um mesmo nível de governo e entre seus setores.

Do ponto de vista da agenda de pesquisas sobre capacidades estatais no setor da educação, mesmo em nível internacional, essa ainda se mostra acanhada com um crescimento no número de estudos apenas na última década. Podemos apontar alguns esforços coletivos e individuais. Chapman (2016) com seu *handbook of educational effectiveness and improvement: research*; Childs e Russel (2016) olhando para o caso estadunidense e Baxter (2019) que estudou o Equador, seguidos da obra de Ornelas (2019) "*Politics of education in Latin America: reforms, resistance and persistence*". Mais recentemente, Cermeño, Eflo e Lindvall (2020) mostraram como a expansão da rede ferroviária na Suécia do século XIX influenciou tanto a presença de servidores e a frequência de alunos como o conteúdo curricular, por sua vez, Yan e Saguin (2021) inovaram com um estudo comparativo entre Índia e China com foco nos seus professores, Rojas e Ponce (2021) observaram o caso mexicano e Sagui e Ramesh (2025) analisaram a educação infantil nas Filipinas. Essas pesquisas, além de outras fontes complementares, mostram que a literatura trabalha com diferentes dimensões de capacidade para explicar a eficácia das iniciativas de desenvolvimento de capacidades nas localidades.

E no caso brasileiro, como a discussão sobre capacidades estatais tem sido mobilizada no campo da educação? Quais dimensões e categorias são destacadas nos estudos? Quem são, onde

publicam e como se referenciam os autores preocupados com as condições de implementação das políticas educacionais em nível subnacional? Este artigo se volta a encontrar respostas às questões elencadas com o fito de contribuir para a produção acadêmica e governamental.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A partir de nossas incursões, ainda preliminares, no campo da investigação empírica da política de educação, ficou patente certa dispersão intelectual nos estudos sobre o Brasil, o que ressaltou a necessidade de produzir um texto de natureza bibliográfica para compreender os recortes, teorias, avanços e limitações conceituais e os achados discutidos. Nesse cenário, a revisão integrativa emerge como uma metodologia que proporciona a síntese de conhecimentos e a incorporação da aplicabilidade de resultados de estudos na prática baseada em evidências (Souza et al, 2010). Afinal, não é possível, em qualquer área de intervenção estatal, superar e reverter problemas de implementação e desigualdades de desempenho sem uma boa noção dos elementos de conjunturas e capacidades de regiões, estados e municípios. É bastante difundida no campo da saúde (Ganong, 1987; Souza *et al.*, 2009; Lourenço *et al.*, 2012; Evangelista *et al.*, 2015) porque tem permitido investigar de forma criteriosa as evidências, lacunas e a emergência de agendas entre os estudos da área (Evangelista *et al.*, 2015).

A revisão integrativa se caracteriza pela coleta e sistematização de estudos cujo objetivo é reunir e sintetizar de forma ordenada a literatura acerca de um determinado objeto ou assunto (Lourenço *et al.*, 2012). Essa demonstra um amplo leque de aplicabilidade em temáticas como: definição de conceitos, revisão de teorias, análise de questões metodológicas entre outras (Souza *et al.*, 2009) e organiza-se em um percurso de seis etapas: i) elaboração da questão norteadora; ii) estabelecimento dos critérios de inclusão e exclusão e da busca na literatura; iii) definição das informações a serem extraídas dos estudos selecionados; iv) avaliação dos estudos incluídos; v) interpretação dos resultados e vi) apresentação da revisão (Lourenço *et al.*, 2012; Evangelista *et al.*, 2015).

A elaboração da questão norteadora é uma etapa crucial na condução da abordagem, pois ela direciona a seleção dos textos, os métodos de busca utilizados e os dados extraídos (Souza *et al.*, 2009). A nossa pergunta consistiu em arguir “o que sabemos sobre as capacidades de estados e municípios no campo da educação a partir da literatura disponível?”. O estabelecimento dos critérios de inclusão e exclusão e da busca na literatura compreende consultas a repositórios eletrônicos e varredura em periódicos (Souza *et al.*, 2009). Para tanto, levantamos a produção disponibilizada nos repositórios digitais (SciELO, WoS e Scopus) com o uso de descritores: [(capacidade AND estat* AND educ*); (capacidade AND estat* AND munic*); (Sistema + reforma + educação); (Educação +

federalismo + coordenação); (Educ* + govern* + Brasil)], o que abarcou materiais datados de 1953 a 2024. Após a extração dos textos nos repositórios, foram identificados cerca de 170 que focam no nível nacional, em grande parte discutindo questões pertinentes à legislação ou a desenhos de programas federais. Soares, et al, 2023; Moro, 2022; Gomes, 2021; Parente, 2020; Oliveira et al, 2019; Moraes, 2017; Vale, 2016; Moura, 2015; Vinha, 2016; Souza, 2013; Maurício, 2014; Reifschneider, 2006; Borges, 2004, utilizaram o Brasil em perspectiva comparada com outros países (Argentina, Chile, Itália, Estados Unidos, Portugal, França, Finlândia, Inglaterra, África do Sul, Coreia do Sul) ou recortes estaduais/municipais, porém desacompanhados de análises empíricas.

Esse volume de estudos interessados no governo federal reflete uma tendência nacional da área de políticas públicas que sempre privilegiou a análise no nível central em detrimento dos entes subnacionais, combinado com a adoção de perspectivas normativas ou ensaísticas sobre falhas de atuação legal do Estado fundamentadas mormente em legislação e/ou dados agregados. Trata-se de uma fragilidade na literatura porque sabemos que a análise de políticas públicas, e em especial o debate sobre capacidades em países federativos, exige a triangulação de fontes de dados circunscritos aos contextos políticos e burocráticos, *i.e.* a produção de dados desagregados. Devemos reconhecer, ainda, que tal tendência se associa também à facilidade de acesso a dados e fontes de informações que são consideravelmente mais estruturadas e abertas nos planos ministeriais. Contudo, para alinhar nossas investigações ao objetivo de contribuir à gestão pública e ao fortalecimento democrático, é imperioso adentrar no quase desconhecido e variado campo das práticas, arranjos e políticas no nível subnacional porque a heterogeneidade da distribuição e oferta dos serviços é uma realidade (Luna e Soifer, 2017). É no nível local que o Estado se materializa de maneira direta frente aos cidadãos e a medida do encontro desses com os serviços distribuídos desigualmente no território é também uma medida da democracia do país em questão. De tal modo, em nosso corpus incluímos apenas os estudos de caso ou comparados de recorte municipal ou estadual, avaliados por pares, com análises acerca de: implementação de programas; de capacidade estatal; de condições de trabalho docente e de práticas de gestão e/ou instrumentos sobre a temática de educação. O resultado da triagem correspondeu a um total de 131 artigos (em inglês, português e espanhol).

Já na etapa de definição das informações a serem extraídas, cujo foco é garantir a captação completa dos elementos pertinentes, reduzir erros, assegurar a conferência precisa dos dados e servir como registro documental (Souza *et al.*, 2009), utilizamos o software Atlas.ti (versão 25). Com o seu auxílio, exploramos, categorizamos e refinamos as análises a partir da criação de tabelas de coocorrência, nuvens de palavras e redes semânticas. Cabe ressaltar que no processo de avaliação dos textos selecionados não utilizamos o recurso de inteligência artificial (IA) disponibilizada nessa versão, pois o corpus reuniu unidades hermenêuticas muito heterogêneas em função dos perfis de periódicos e diversidade de áreas de formação dos autores incluídos. O uso de IA nesse contexto implicaria em problemas importantes de confiabilidade, por isso, a fase de avaliação dos estudos se

fundamentou na exploração dos conteúdos com a codificação automática das principais categorias da literatura de capacidades. Em seguida, esse processo de automatização foi conferido texto a texto com o recurso de gerenciamento de codificação segundo citações. O contato individual com cada um dos 131 documentos favoreceu a observação de suas aderências ao nosso problema de pesquisa, levando a uma segunda seleção de materiais, integrada por 60 textos. Neste conjunto, analisado desde uma abordagem mais qualitativa (quadro 3), desconsideramos os artigos de viés mais teórico ou cujos focos eram o docente em uma perspectiva para dentro da escola, sem ligação com a administração do órgão gestor. Mantivemos, portanto, as investigações voltadas para o debate de reformas ou capacidades estatais para além da escola, independentemente se as unidades de análises eram os municípios, as regionais ou os estados. Em função disso, parte das figuras de apresentação dos dados terá como base o corpus completo (131 documentos) e outras o segmento menor (60).

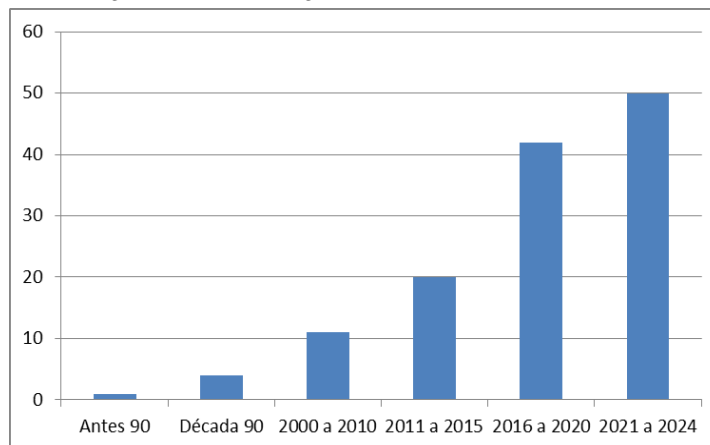
Por fim, na etapa de interpretação dos dados ponderamos que a densidade das nuvens de palavras e categorias geradas de maneira agregada impossibilitava uma apresentação lógica e ordenada dos dados extraídos. Assim, criamos grupos de documentos com o fito de dispersar a quantidade de evidências e possibilitar sua visualização a partir de marcos temporais (antes de 1990, década de 90, 2000 a 2010, 2011 a 2015, 2016 a 2020, 2021 a 2024), os quais se justificam pela demanda operacional da análise de conteúdo, mas também pelo fato de os intervalos compreenderem eventos políticos de relevância nacional e de avanço da literatura sobre capacidades estatais. Aqui, estamos falando desde o marco paradigmático da Constituição Federal de 1988, Emenda Constituição que cria o FUNDEF, bem como as duas seguintes que o estruturam enquanto Fundeb até chegar em 2021 com o Novo Fundeb, agora permanente, além do Plano Nacional de Educação, Plano de Ações Articuladas, entre outros.

Referentes à discussão dos resultados e apresentação da revisão integrativa, últimas duas etapas do método, ambas serão desenvolvidas na seção seguinte. Em tempo, é importante ressaltar que os critérios de escolha dos repositórios e formato de comunicação (artigo) trazem uma limitação por deixarem de fora aquelas publicações, igualmente relevantes, não disponíveis nas plataformas indexadas, tais como livros, teses e dissertações. Um bom exemplo é o livro “Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro”, organizado por Grin, Demarco e Abrucio (2021), que tenta responder a uma das questões que mais preocupam os estudiosos da área de educação: “que tipo de capacidades estatais possuem os municípios para responderem aos papéis e responsabilidades assumidos desde 1988?”.

4. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O interesse pelo funcionamento do sistema educacional no nível subnacional é relativamente recente com pouco mais de 20 anos e, concentra-se, de fato, na última década, como se observa no gráfico 1 – Evolução das Publicações em Periódicos (1950 a 2024). Identificamos apenas 01 produção datada de antes da década de 90, o que não se altera muito no íterim dos anos 90. No intervalo de 2000 a 2010, foram 11 os trabalhos mapeados. A produção começa a ganhar fôlego de 2011 em diante, dobrando seu volume até o ano de 2020 e alcançando um pico no ano de 2024 com um total de 13 artigos. Como evidência da importância do governo federal na produção de diretrizes para esse setor, o aumento do interesse acadêmico refletido em estudos sobre os governos subnacionais cresce à medida que marcos nacionais da política de educação são institucionalizados, destacando-se a aprovação do Plano Nacional de Educação em 2001. Ou seja, tem havido um tímido, mas crescente, esforço de compreensão da dinâmica das capacidades estatais do sistema educacional em municípios e estados nos últimos anos.

Gráfico 1 - Evolução das Publicações em Periódicos (1950 a 2024)



Fonte: autoria própria com base em dados de pesquisa nos repositórios.

E quem escreve sobre este campo de estudos? Aprofundando na descrição da produção acadêmica mapeada, dado importante diz respeito a uma visível dispersão de autorias referenciadas. Aproximadamente 1.645 autores foram citados no conjunto de 131 artigos analisados, sendo que apenas 125 foram citados em 03 ou mais artigos ao longo do recorte temporal considerado e somente 13 foram mencionados em mais de 10 trabalhos dentre os revisados (figura 1).

Figura 1 – Diagrama de Autores/as mais citados entre os estudos revisados (1990 a 2024)



Fonte: autoria própria com base em dados de pesquisa nos repositórios.

Uma dispersão de tais proporções indica um campo de estudos que padece, em alguma medida, de articulações entre as pesquisas realizadas, publicadas predominantemente em revistas de baixa visibilidade. Entre os três autores mais citados, somente 01 possui estudos específicos na área de educação (Abrucio). As outras duas autoras, Celina Souza e Marta Arretche, são referências clássicas do debate sobre federalismo e descentralização de políticas sociais, não tendo educação como foco de suas pesquisas. Em suma, a literatura que investiga as políticas educacionais com recorte subnacional não conversa entre si.

Sabendo-se que o método de revisão de literatura é sensível a como os repositórios operam com as classificações em suas bases textuais, foi realizada uma busca no Scholar Google para observar o quantitativo de citações que os trabalhos revisados obtiveram em textos e plataformas não necessariamente incluídos em nossa base. A escolha dessa plataforma se justifica devido a sua capilaridade de fontes científicas, que possibilita o acesso às métricas de impacto dos trabalhos, através da contagem de citações dos textos nos periódicos em geral. A partir disso, elencamos os dez estudos mais citados, e percebemos que tiveram bom alcance em textos de outras áreas e em formatos diversos.

Outrossim, cabe advertir que, diferentemente da maior parte das pesquisas que integram o corpus, essas foram veiculadas em periódicos de alta qualificação (Qualis A1, A2 e B2) e visibilidade. Note-se que Adriano e Segatto figuram com maiores indicadores de citação tanto no Google quanto nos 10 mais citados entre os textos revisados (N=131), apresentando trabalhos de longevidade acadêmica, a julgar que desde a primeira menção continuaram a ser citadas nos períodos subsequentes (figuras 2 e 3).

Quadro 1 - Perfil de Autorias e Periódicos com Trabalhos de Destaque na Área

Autoria(s)	Formação	Vínculo Institucional	Artigo	Periódico (área)	Qualis	Citações
Maria Angélica dos Santos Spinelli	Doutora em Saúde Coletiva pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)	Docente da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT)	O programa de alimentação escolar no estado de Mato Grosso: da centralização à descentralização (1979-1995)	Revista de Nutrição (Puc-Campinas)	A2	131
Theresa Maria de Freitas Adrião	Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (USP)	Docente da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)	Oferta educativa e responsabilização no PDE: o Plano de Ações Articuladas	Cadernos de Pesquisa (Fundação Carlos Chagas)	A1	115
Gilda Cardoso de Araújo	Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (USP)	Docente da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)	Constituição, federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração	Educação & Sociedade (Campinas)	A1	95
Eduardo José Grin	Doutor em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP)	Docente da Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP)	Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais	Revista do Serviço Público (ENAP-Brasília)	B2	69
Verônica Branco	Doutora em Educação pela Universidade Federal do Paraná (UFPR)	Docente da Universidade Federal do Paraná (UFPR)	Desafios para a implantação da Educação Integral: análise das experiências desenvolvidas na região sul do Brasil	Educar em Revista (UFPR-Curitiba)	A1	51
Tristan	Doutor em	Docente no	Educating	International	A2	49

McCowan	Educação e Desenvolvimento Internacional pela University of London	Institute of Education da University College London (UCL)	citizens for participatory democracy: A case study of local government education policy in Pelotas, Brazil	Journal of Educational Development		
Catarina Ianni Segatto	Doutora em Administração Pública e Governo pela Fundação Getulio Vargas (FGV-SP)	Docente da Universidade de São Paulo (USP)	Os múltiplos papéis dos governos estaduais na política educacional brasileira: os casos do Ceará, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Pará	Revista de Administração Pública (FGV)	A2	44
Catarina Ianni Segatto	Doutora em Administração Pública e Governo pela Fundação Getulio Vargas (FGV-SP)	Docente da Universidade de São Paulo (USP)	Capacidades estatais e seus efeitos nas políticas municipais de educação	Cadernos Gestão Pública e Cidadania (FGV-SP)	B2	36
Theresa Maria de Freitas Adrião	Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (USP)	Docente da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)	A presença do setor privado na gestão da educação pública: refletindo sobre experiências brasileiras	Revista Educação e Políticas em Debate	B2	36
Anderson Gonçalves Costa	Mestre em Educação pela Universidade Estadual do Ceará (UECE)	Docente no Instituto Federal do Ceará (IFCE)	Accountability e regulação da educação básica municipal no estado do Ceará-Brasil	Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação	A1	24

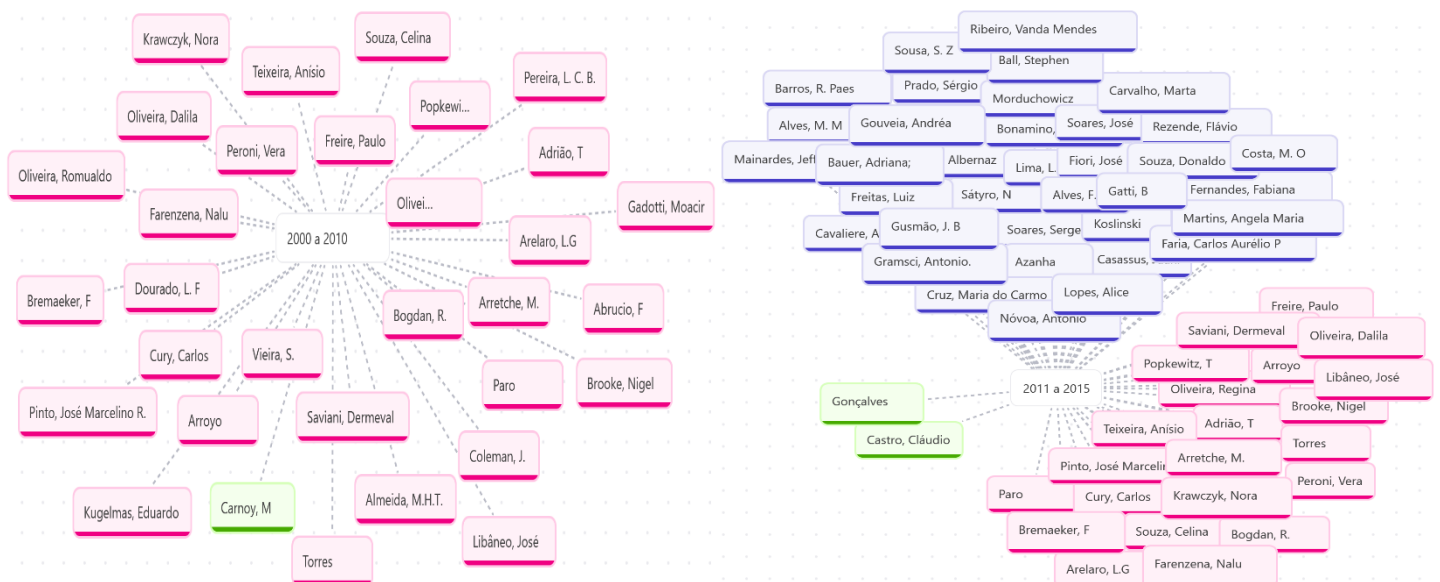
Fonte: Elaboração própria (2025).

A respeito do perfil de formação acadêmica dos autores listados no quadro acima, observamos que as pesquisas não foram conduzidas por doutores ou docentes da ciência política. Embora dois deles apresentem doutorado em área próxima (administração pública), predomina-se a presença de pesquisadores vinculados à educação e lotados em instituições localizadas principalmente no sudeste brasileiro (São Paulo e Espírito Santo). A publicação, incluída em nosso corpus e mais citada no google acadêmico (N=131), tem como autora uma doutora em saúde coletiva. Apesar dos grandes desafios e problemas enfrentados pelos governos e burocracias na área, cujas superações demandam

dados para a produção baseada em evidências, nossos achados permitem afirmar que até então as políticas de educação não têm sido objeto privilegiado de análise por intelectuais vinculados aos programas de pós-graduação em Ciência Política. E isso fica patente nos painéis abaixo que expressam os nomes dos autores a partir dos recortes temporais em que são citados nos trabalhos revisados.

Na Figura 2, os retângulos de cor verde representam os autores que aparecem nos estudos da década de 90, os de cor rosa correspondem aos do intervalo de 2000 a 2010 e os de cor azul aos autores que passaram a ser citados no período de 2011 e 2015. Foram apenas três os autores (Carnoy, Gonçalves e Castro) que se destacaram entre 1990 e 2000, segundo o critério de citações em 03 ou mais artigos no corpus. Embora reconheçamos que o acesso à internet e aos repositórios virtuais, bem como a digitalização das revistas, não era tão frequente antes dos anos 2000, o que diminui o alcance e difusão dos textos acadêmicos, percebemos a existência de lacunas temporais. Por exemplo, dois dos autores citados na década de 1990 serão somente retomados em estudos 10 anos depois da primeira menção, alguns outros citados em um intervalo não aparecem nos próximos. Isso se altera gradualmente, pois metade dos autores nominados nos estudos de 2000 a 2010 foi mobilizada imediatamente no período seguinte (2011 a 2015), em conjunto com o surgimento de uma gama importante de novos autores (retângulos azuis).

Figura 2 – Painel Redes de Autores com 03 ou mais citações no corpus (1990-2015).



Fonte: autoria própria com base em dados de pesquisa nos repositórios.

De acordo com a Figura 3, que incorpora dois novos intervalos de tempo, 2016 a 2020 (cor laranja) e 2021 a 2024 (cor preta), observamos a menção a alguns autores internacionais e nacionais, especializados na literatura sobre capacidades estatais, nas produções do último intervalo incluído. A

© VI ENEPCP, 29 de setembro a 03 de outubro de 2025, Porto Alegre, RS, Brasil.

figura também deixa patente o início de um adensamento de estudos e suas respectivas citações a partir de 2016, mas a consolidação desses, a julgar o indicador de citações no corpus, é frágil como exibido no diagrama (figura 2). Ou seja, trata-se de uma literatura que não se cita, havendo pouco diálogo entre os interessados no tema, mesmo porque, ele está sendo tratado a partir de várias abordagens e de dimensões conceituais muito distintas.

Figura 3 - Painel Redes de Autores com 03 ou mais citações no corpus (1990-2024)



Fonte: autoria própria com base em dados de pesquisa nos repositórios.

Merece especial atenção o fato de que parte importante dos autores, mesmo aqueles com textos mais citados, com exceção de Catarina Ianni Segatto (quadro 1), não retomam a agenda da análise de políticas educacionais ou, ao menos, não produzem novas pesquisas de alcance e impacto. Outro aspecto, rara é a colaboração com autores internacionais e as publicações em periódicos estrangeiros. Ainda, brasileiros que publicaram em outros idiomas não são necessariamente citados nos estudos na língua portuguesa, o que não somente reforça nosso argumento de que a literatura não se cita como ressalta a necessidade de ampliação da leitura de textos em outros idiomas. Dentre os mais de 40 periódicos mapeados, os mais comuns foram: Cadernos de Pesquisa, Estudos em Avaliação Educacional, FINEDUCA, RBPAE, RSP, Ensaio, Roteiro, Arquivos Analíticos de Políticas Educativas e Revista de Sociologia e Política.

E quais aspectos ou recortes das políticas educacionais têm sido objeto de debate pela literatura revisada? Nos 10 textos mais citados (quadro 1) diferentes assuntos foram contemplados: alimentação escolar a partir da discussão de centralização e descentralização de políticas; PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação; PAR - Plano de Ações Articuladas e o PNE - Plano Nacional de Educação; cooperação intergovernamental e consórcios. Já as nuvens de palavras, geradas pelo Atlas

aparições da palavra “capacidade”, “capacity” ou “capability” no corpus. A análise de conteúdo exige um processo de confirmação para garantir confiabilidade e isso envolveu a extração das sentenças associadas para uma verificação individualizada da consistência. Após a leitura atenta de todas essas sentenças textuais (citações ou quotations - como denominado no software), restaram 636. Na sequência, extraímos as palavras associadas à ideia de capacidade em uma tabela de co-ocorrência, conforme passamos a analisar a seguir.

Os estudos se preocupam especialmente com a ideia de capacidade “municipal”, destacando as dificuldades e desafios dos entes na implementação das políticas (396 menções neste sentido). Sobre a esfera “estadual” foram 60 menções e “intraestadual/territorial” foram 30. Os conteúdos dessas associações destacam as desigualdades dentro das regiões de um mesmo estado e o papel da gestão a partir de superintendências/regionais/núcleos. Há também reflexões sobre a indução e assistência cumprida pelo nível “federal” com 22 citações. Sobre o escopo da ideia de capacidade encontramos as seguintes menções: infraestrutura (27), ensino básico (24), IDEB (18), PAR (12), vagas (9), populações rurais (9), consórcio (6), ensino médio (6). Por sua vez, do ponto de vista dos atores ou sujeitos que aparecem nas sentenças associadas à capacidade, tem-se: docente (70), burocratas/servidores (56), conselhos (34), gestor (23), coordenador (16), sociedade civil (12), alunos (10), prefeito (9), secretário (8), diretor (7).

Para uma compreensão mais contextualizada dos sentidos semânticos associados ao código “capacidade” apresentamos as coocorrências (Quadro 2) a partir de uma classificação por cluster. Entre parênteses constam as frequências das associações entre cada palavra e o termo capacidade adotando o critério de um mínimo de 20 menções.

Quadro 2 - Co-ocorrência do Código “Capacidade” após Procedimentos de Confiabilidade

Cluster	Palavras (termos associados)
Dimensão Fiscal	fiscal, financiamento, recursos, fundo (299)
Gestão Pública e Processo	gestão (149), implementação (128), coordenação (75), planejamento (43), avaliação (45), controle (29), elaboração (24)

Político-relacional	política (63), descentralização (39), autonomia (55), articulação (32), decisão (45), arranjo (44), cooperação (20), interesse (23), transformação/mudança (24)
Desafios & Limitações	dificuldade/limitação (54), problema (45), ausência (42), desigualdade (29)

Fonte: autoria própria com base em dados de pesquisa nos repositórios.

Nos estudos incluídos em nosso corpus, a capacidade tem sido fortemente associada com a transferência ou disponibilidade de recursos financeiros. Muitos estudos adotam um tom de crítica ao desenho descentralizado da política de educação e à crescente municipalização da oferta de vagas. Outras pesquisas destacam elementos de gestão vinculados, quase sempre, às dificuldades burocráticas de elaborar, implementar e controlar as políticas ou citam incoerências nos sistemas de avaliação da aprendizagem por desconsiderar os contextos e desigualdades e penalizar os implementadores. Percebemos que elementos da dimensão política aparecem como aspectos relacionados à capacidade na literatura, mas com bem menos ênfase que os elementos de natureza fiscal ou operacional.

Não negamos a importância dos recursos financeiros para a cobertura e qualidade de qualquer política, porém, acreditamos que apostar somente no argumento fiscal ofusca as demais dimensões de capacidade, ao tempo em que ignora questões tão importantes como as relações de cooperação e arranjos institucionais cujos incentivos nem sempre são de natureza material. Brenton, et al (2023), em revisão de literatura sobre o debate de capacidades, afirmam que as alegações de ausência de recursos precisa ser discriminadas em função dos tipos específicos de insumos (humanos, organizacionais etc) e da direção de seus investimentos, pois um mesmo setor de política pode apresentar capacidade de implementar determinados programas e ações com eficiência, mas outros não, ou a forma de aplicação dos recursos pode ter sido alterada ao longo do tempo.

Após essa primeira exploração de perspectiva mais quantitativa, passamos a analisar de maneira qualitativa uma seleção específica do corpus, composta por 60 textos. Uma leitura para além do resumo dos textos, chegando à introdução, levou a essa redução do corpus. A exclusão se deu pelo fato de que muito trabalhos não se encaixam exatamente na proposta deste artigo uma vez que, alguns artigos são basicamente muito teóricos, outros tratam exclusivamente de questões pedagógicas, questões relacionadas aos professores mas não no nível da gestão, questões exclusivas de dentro da escola propriamente, tudo isso foi retirado da análise. Dessa forma, é possível afirmar que esses 60 são fortemente voltados para o entendimento da gestão educacional.

Portanto, considerando esse corpus mais restrito é possível afirmar que houve um momento em que as preocupações centrais eram em torno de questões ligadas ao federalismo, à capacidade de coordenação do governo federal, bem como os mecanismos de indução dos entes subnacionais. A partir desse arcabouço, alguns estudos fizeram essa discussão no nível subnacional e mesmo com esse recorte, os textos sugerem a força da indução nacional (Dittrich, Frantz e Bellardo, 2015; Gutierrez e Rolim, 2016; Segatto e Abrucio, 2018; Grin e Abrucio, 2018; Araujo e Freguete, 2018; Segatto, Lima-Silva e Silva, 2023). Dentro disso, mesmo quando os estudos fazem recortes como consórcios ou arranjos de desenvolvimento da educação, há o apontamento sobre a importância de ações indutoras e coordenativas da União ou dos estados (Lima, 2021).

Na esteira desse tema, vários trabalhos afirmam que padrões distintivos de coordenação estadual ou do que poderia ser denominado de regimes de colaboração entre estado e seus municípios produzem efeitos no desempenho escolar (Araújo et al, 2024; Segatto, Lima-Silva e Silva, 2023; Melo, Souza e Lima, 2023; Costa e Coelho, 2023; Lima, 2021; Grin e Segatto, 2021; Costa e Vidal, 2020; Rabelo, 2018; Silva e Cabral, 2018; Andrade, 2017; Gutierrez e Rolim, 2016). O argumento desenvolvido por Segatto e Abrucio é que a forma como se dá a cooperação entre estados e municípios têm implicações na capacidade institucional e financeira dos municípios, mas também na implementação de políticas federais no âmbito local (Segatto e Abrucio, 2018; Segatto e Abrucio, 2016). Ou seja, de acordo com Segatto e Abrucio, “A ausência de definições relativas ao regime de coordenação e a cooperação entre os entes federados”, diga-se, estado e os seus respectivos municípios para as políticas educacionais, estão negativamente associadas ao desempenho educacional”. Mais recentemente, Martins enfatiza que a governança no nível municipal se associa positivamente com o desempenho educacional (Martins, 2024).

As dimensões fiscal e financeira dos entes subnacionais têm sido objeto de preocupação perene (Freitas e Pinto, 2024; Martins, 2024; Bona, 2024; Ponne, 2023; Costa e Coelho, 2023; Lima e Bezerra, 2022; Mendes et al, 2022; Bizzon, 2022; Irfi et al, 2021; Grin e Segatto, 2021; Souza, Lima e Moura, 2021; Lagares, 2020; Eckert, Cioato e Mecca, 2020; Santos e Starepravo, 2019; Machado, 2019; Cruz et al, 2019; Gutierrez e Rolim, 2016; Gouvea e Polena, 2015). Em sua maioria, os estudos têm os municípios como unidade de análise. Os argumentos desenvolvidos são variações de uma mesma temática. Há trabalhos que tratam do Fundef, Fundeb ou Novo fundeb, sobre a forma de financiamento e sua capacidade redistributiva, quais municípios ganham e quais perdem receita, por exemplo. Trabalhos mais antigos analisavam a evolução dos recursos dos municípios e os seus reflexos no crescimento dos gastos por aluno (Gouvêa e Polena, 2015). Já Machado (2019) sugere que há um esgotamento da capacidade dos municípios em financiar suas escolas e a reduzida participação da União na composição das receitas. Há trabalhos que focam nos incentivos fiscais juntamente com condicionantes e seus efeitos. Freitas e Pinto (2024) mostram que há “relação entre o maior gasto por aluno associado à maior remuneração, menor razão alunos/turma e menor participação no

atendimento” (Freitas e Pinto, 2024), enquanto Lima e Bezerra (2022) afirmam que maiores proporções de receitas de arrecadação própria levam à maior eficiência na área de educação. Mas, há achados contraditórios. Martins (2024) sugere que “municípios que gastaram menos alcançaram melhores resultados educacionais, revelando que o volume de gastos, por si só, não é determinante para aumentar a qualidade da educação” (Martins, 2024). Grin e Segatto, em um estudo sobre um caso de consórcio, sugerem que, os mecanismos de financiamento não tiveram efeitos positivos (Grin e Segatto, 2021). Os resultados de Santos e Starepravo, 2019, sugerem que a capacidade fiscal per capita não determinou a distribuição do Programa Segundo Tempo nos municípios.

Há alguns trabalhos que enfatizam o contexto como fator explicativo de desempenho escolar (Rocha e Teixeira, 2024; Martins, 2024; Paschoalotto et al, 2020; Albuquerque, 2020; Giroto et al, 2018). A criminalidade do entorno das escolas tem impacto direto sobre o desempenho escolar (Rocha e Teixeira, 2024; Albuquerque, 2020). Enquanto Martins (2024) afirma que o nível de pobreza da região está inversamente relacionada ao desempenho educacional, Paschoalotto et al, 2020, sugerem que as condições socioeconômicas têm impacto na eficiência e eficácia da Educação Básica. Dentro desse tema, os resultados de Giroto et al (2018) são interessantes pois mostram que as condições de desigualdade socioespacial encontradas na referida rede andam em descompasso com políticas educacionais propostas sob a lógica da Nova Gestão Pública uma vez que produz-se unidades escolares privilegiadas destinadas a alunos que moram nas regiões com as melhores condições estruturais.

Pode-se afirmar também, que tem crescido o número de trabalho que consideram as dimensões técnico-administrativa e político-relacional, difundidas a partir dos trabalhos de Pires e Gomide, 2016; Gomide, Pereira e Machado, 2018 (Lui et al, 2023; Oliveira e Alves, 2023; Braga e martins, 2023; Souza et al, 2022; Segatto, Euclides e Abrucio, 2021; Ramos et al, 2021; Oliveira, Nunes e Guerra, 2021; Segatto e Abrucio, 2018; Ribeiro et al, 2018; Segatto e Abrucio, 2016; Alcure, 2021; Oliveira, Nunes e Guerra, 2021). Dentro dessa linha há uma ênfase na capacidade de planejamento estratégico por alguns autores (Souza et al, 2022; Andrade, Ceneviva, Kosliski, 2022). Mais recentemente, a capacidade organizacional, advinda do arcabouço de Wu, Howllet e Ramesh, 2015 e 2107, serviu de guia em dois trabalhos recentes com foco em Educação subnacional (Araújo et al, 2024; Yan, Sano, Sumia, 2023). Apesar de não usar tal arcabouço, essa preocupação está em outros trabalhos. Carrasqueira (2015) focou na força organizacional a partir das regionais de educação. Mas há um conjunto de trabalhos que focam especificamente no papel da capacidade analítica da organização, focando especificamente na avaliação (Vidal et al 2024; Silva et al 2022; Andrade, Ceneviva, Kosliski, 2022). Esses autores analisam a existência de mecanismos próprios de avaliação externa por parte dos municípios, o uso de dados para planejamento e o uso e os efeitos das avaliações no planejamento e gestão da educação das redes municipais (Vidal et al 2024; Silva et al 2022; Andrade, Ceneviva, Kosliski, 2022).

5. CONCLUSÕES

Este trabalho fez um mapeamento da literatura que foca em gestão educacional em suas diferentes dimensões. Trata-se de contribuições muito heterogêneas. As análises focam em implementação de programas governamentais específicos, em geral elaborados pelo governo federal, na capacidade fiscal, principalmente dos municípios, nas questões relativas à avaliação, ao monitoramento e ao uso de dados, foca também no contexto como um fator explicativo para de se entender desempenho escolar e aqui falamos de violência do entorno da escola, pobreza e desigualdades territoriais, por exemplo. Muitos trabalhos enfatizam a dimensão das relações interfederativas, ou seja, dos regimes de colaboração intra estadual, da governança em diversos níveis, seja intra, inter-municipal ou do estado para os municípios, mas o papel do executivo federal com os seus mecanismos institucionais de indução é tema recorrente. Nos últimos 5 anos estudos com um vocábulo mais afeito à ciência política entraram forte e com eles vieram preocupações com liderança política, com capacidades organizacionais, técnico-administrativas e político-relacional. Importante ressaltar que menos de 5% da literatura desenvolve os estudos numa perspectiva comparada (seja entre estados ou entre municípios) e nem 20% operacionaliza categorias conceituais de capacidade estatal como as mobilizadas pelos autores. Boa parte dessa literatura são estudos de poucos casos, a grande exceção são os estudos sobre capacidade financeira e fiscal dos municípios. Observa-se uma ênfase na questão fiscal e de financiamento em nível macro institucional que mais ofusca do que ilumina as análises, pois não dão conta de explicar de forma multidimensional variações internas ao sistema.

Com o quadro atual de pesquisas podemos afirmar, tanto pelo volume como pela qualidade inferencial, que os nossos indicadores na área são também reflexos do pouco que sabemos a respeito dos esforços de gestão e desempenhos subnacionais e de como estudamos o pouco que sabemos. Ou seja, muito investimento ainda há de ser feito para alcançarmos um nível básico de evidências que permitam direcionar recursos para os fatores e dimensões realmente importantes quando se trata de resultados educacionais. Os trabalhos mais recentes são fortemente guiados pela categoria de Pires e Gomide (2016) e outros já incorporam as categorias de Wu *et al.* (2015; 2018). Mas, os achados mostram que os esforços quase sempre escolhem apenas uma ou duas categorias para a análise, não permitindo o controle da importância das outras dimensões. O SUS avançou muito em função do volume de pesquisas, resta enfatizar o pouco esforço que a academia, em especial a Ciência Política, tem feito no campo da Educação, deixando de produzir evidências que estimule o investimento em capacidades estatais para melhorar os resultados educacionais e diminuir as desigualdades nas trajetórias, já mapeadas

REFERÊNCIAS

BRENTON, Scott; BAEKKESKOV, Erik; HANNAH, Adam. Policy capacity: evolving theory and missing links. In: *Policy Studies*, 2023, v. 44:3, pp 297-315

BROOKE, Nigel; SOARES, José Francisco. Acesso e permanência na escola: uma investigação sobre as causas do baixo desempenho escolar. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 60, p. 351–374, 2008.

CENTENO, Miguel A. State capacity and the construction of the nation-state in Latin America. In: CENTENO, M.; KOHLI, A.; YASHAR, D. (org.). *States in the developing world*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. p. 147–165.

CINGOLANI, Luciana. The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures. Maastricht: Maastricht Graduate School of Governance, 2013. (WorkingPaper, n. 5).

CINGOLANI, Luciana. State capacity: conceptual insights and empirical applications. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, Oxford, 2023. Disponível em:
<https://oxfordre.com/politics>. Acesso em: 9 jun. 2025.

COSTA, Adriana Bauer; CUNHA, Luiz Antônio; ARAÚJO, Ulisses. Qualidade da educação: um estudo sobre as capacidades institucionais das secretarias de educação. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 40, n. 141, p. 573–599, 2010.

D'ARCY, Michelle; NISTOTSKAYA, Marina. State Capacity, Quality of Government, Sequencing, and Development Outcomes. In: Bagenhilm, Andreas and others (eds), *The Oxford Handbook of the Quality of Government*, Oxford Handbooks, 2021.

DUTRA, Mariana. Capacidades estatais e gestão municipal da educação: uma análise comparada em municípios do Nordeste brasileiro. 2024. Tese (Doutorado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2024.

ERNICA, Marta; RODRIGUES, Paulo Henrique; SOARES, José Francisco. Trajetórias escolares e desigualdades regionais no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 55, n. 1, p. 34–58, 2025.

EVANGELISTA, CB; LOPES, Mel; COSTA, SFG; Batista, PSS; Batista, JBV; OLIVEIRA, AMM. Palliative care and spirituality: an integrative literature review. *Rev Bras Enferm* [Internet]. 2016;69(3):554-63. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7167.2016690324j>

GANONG, Lawrence H. Integrative review of nursing research: *Research in Nursing & Health*, v. 10, n. 1, p. 1–11, 1987.

GOMIDE, Alexandre; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Carla. Capacidades estatais para a implementação de políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 69, n. 2, p. 413–440, 2018.

GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz. Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido do federalismo brasileiro. Ed. da UFRGS. v. 1, 2021.

LOURENÇO, Tânia; LENARDT, Maria Helena; KLETEMBERG, Denise; SEIMA, Márcia Daniele; TALLMANN, Ana Elisa; NEU, Dâmárys. Capacidade funcional no idoso longevo: uma revisão integrativa. *Rev Gaúcha Enferm.*, Porto Alegre (RS) 2012 jun;33(2):176-185.

MANN, Michael. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology*, Cambridge, v. 25, n. 2, p. 185–213, 1993.

OLIVEIRA, Lucas; ALVES, Pedro Henrique. Capacidade estatal e gestão educacional: desafios para o federalismo brasileiro. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 14, n. 1, p. 101–123, 2024.

PEREIRA, Aline. Gestão educacional e capacidades locais: uma análise em municípios mineiros. 2024. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2024.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre. Capacidades estatais e democracia: o que há de novo no debate sobre implementação de políticas públicas? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, p. 603–620, 2015.

PISA – PROGRAMME FOR INTERNATIONAL STUDENT ASSESSMENT. *Relatório de resultados – Brasil 2022*. Paris: OECD, 2022.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Relatório de Desenvolvimento Humano – Brasil 2025*. Brasília: PNUD, 2025.

SÁTYRO, Natália; CUNHA, Luiz Antônio. Desigualdades educacionais e arranjos federativos: reflexões sobre a trajetória dos estudantes. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 45, e250415, 2024.

SEGATTO, Catarina Ianni. As capacidades estatais subnacionais no campo da educação: entre a autonomia e a indução federal. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 66, n. 2, p. 299–328, 2015.

SEGATTO, Catarina Ianni; ABRUCIO, Fernando Luiz. Capacidades estatais e políticas públicas educacionais: um balanço da produção acadêmica no Brasil. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 66, p. 739–760, 2016.

SEGATTO, Catarina Ianni; ABRUCIO, Fernando Luiz. A construção de capacidades estatais em contextos federativos: o caso da política educacional brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 5, p. 788–809, 2017.

SEGATTO, Catarina Ianni; ABRUCIO, Fernando Luiz. Gestão educacional e federalismo: desafios para a cooperação entre entes federados. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 48, n. 167, p. 272–293, 2018.

SEGATTO, Catarina Ianni; EUCLYDES, Mariana; ABRUCIO, Fernando Luiz. Implementação de políticas educacionais e capacidades estatais em municípios brasileiros. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 42, e225690, 2021.

SOARES, José Francisco; ALVES, Maria Teresa Gonzaga; FONSECA, Priscila. Indicadores educacionais e desigualdades regionais no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 51, n. 180, p. 14–37, 2021.

SOUZA, Marcela Tavares de; SILVA, Michelly Dias da; CARVALHO, Rachel de. Revisão integrativa: o que é e como fazer. *Revista Brasileira de Enfermagem*. Brasília, v. 62, n. 3, p. 327–332, maio/jun. 2009.

WU, Xun; RAMESH, M.; HOWLETT, Michael. Policy capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, Oxford, v. 34, n. 3-4, p. 165–171, 2015.

WU, Xun; HOWLETT, Michael; RAMESH, M. Exploring the multi-dimensional nature of policy capacity. In: WU, Xun; HOWLETT, Michael; RAMESH, M. (org.). *Policy capacity and governance*. London: Palgrave Macmillan, 2018. p. 1–22.