

Capacidades estatais e desigualdades de aprendizagem: evidências da política educacional brasileira

State capacities and learning inequalities: evidence from Brazilian education policy

Lara Farah Valadares e Lucciola¹   

Fundação João Pinheiro (FJP), Belo Horizonte, MG, Brasil

RESUMO

Este artigo analisa a relação entre capacidades estatais e desigualdades educacionais no Brasil, com foco nos resultados da política educacional e nas desigualdades de aprendizagem. Partindo do debate contemporâneo sobre capacidades estatais e da sua relação com a efetividade das políticas públicas, o estudo mobiliza uma abordagem analítica que articula capacidades fiscais, administrativas e de implementação. Metodologicamente, combina revisão teórica sobre capacidades estatais e desigualdades educacionais com análise quantitativa baseada nos indicadores Ideb, Inse e IFGF. Os resultados indicam melhora geral dos indicadores educacionais no período analisado, mas revelam forte associação entre nível socioeconômico e desempenho escolar, sugerindo limites das capacidades fiscais locais diante de desigualdades socioeconômicas estruturais. Ademais, evidencia-se que a capacidade estatal, quando não articulada a mecanismos redistributivos mais amplos, tende a reproduzir desigualdades existentes. Ao integrar o debate sobre capacidades estatais à literatura sobre desigualdades educacionais, o artigo amplia a compreensão dos condicionantes institucionais da produção de equidade nas políticas públicas.

Palavras-chave: Capacidades estatais. Política educacional. Desigualdade educacional. Aprendizagem. Equidade.

Recebido em: 31/03/2026

Aceito em: 19/05/2026

Publicado em: 30/06/2026

DOI: [10.5281/zenodo.20855936](https://doi.org/10.5281/zenodo.20855936)

Licenciado sob a [CC BY-NC 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).



Conflito de interesses: Declara inexistência.

Financiamento: Não houve.

Parecer CEP: Não se aplica.

Uso de IA Generativa: Declara não utilização.

¹ Doutora em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Mestre em Administração e Gestão Pública pelo Instituto Nacional de Administração Pública (INAP/Espanha). Coordenadora do Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro (FJP), atuando nas áreas de políticas públicas, capacidades estatais, desigualdades sociais e educação.

ABSTRACT

This article analyzes the relationship between state capacities and educational inequalities in Brazil, focusing on educational policy outcomes and learning inequalities. Drawing on the contemporary debate on state capacities and their relationship with public policy effectiveness, the study adopts an analytical approach that articulates fiscal, administrative, and implementation capacities. Methodologically, it combines a theoretical review on state capacities and educational inequalities with quantitative analysis based on Ideb, Inse, and IFGF indicators. The results indicate an overall improvement in educational indicators during the analyzed period, but reveal a strong association between socioeconomic status and school performance, suggesting limits to local fiscal capacities in the face of structural socioeconomic inequalities. Furthermore, the findings show that state capacity, when not articulated with broader redistributive mechanisms, tends to reproduce existing inequalities. By integrating the debate on state capacities with the literature on educational inequalities, this article advances the understanding of the institutional determinants of equity production in public policies.

Keywords: State capacities. Educational policy. Educational inequality. Learning. Equity.

1 Introdução

O fenômeno da desigualdade tem uma característica polissêmica, sendo considerado não somente no aspecto econômico, mas também podendo se apresentar por meio de uma privação múltipla, acometendo, de forma distinta, determinados grupos sociais. Este estudo busca compreender essa dinâmica, por meio de uma investigação quanto ao acesso das populações, tendo como base uma das principais políticas sociais: a educação.

De acordo com Dubet (2004), uma educação básica justa e equânime deveria garantir uma aprendizagem comum para a proteção dos alunos mais desfavorecidos. Dessa forma, uma política educacional equitativa seria capaz de controlar as desvantagens e as desigualdades em suas múltiplas dimensões — de gênero, cor e nível socioeconômico dos alunos —, garantindo acesso à escola e a tratamento sem distinções. Para esse estudo, o conceito de desigualdade será investigado na dimensão da desigualdade de acesso à aprendizagem (relacionadas ao desempenho escolar e às oportunidades de aprendizagem). Em uma sociedade como a brasileira, caracterizada por enormes desigualdades sociais, grandes índices de pobreza e baixos níveis de acesso à saúde e educação, observa-se uma forte dependência da maioria em relação aos serviços prestados pelo Estado (Machado; Fortes; Somarriba, 2004). Assim, são cada vez mais urgentes os estudos e as análises de políticas públicas que buscam uma compreensão que considere a redução de desigualdades e a busca por equidade como princípios norteadores para o desenho e a implementação de políticas sociais, particularmente na área da educação — que é fundamental para a ampliação das capacidades dos indivíduos.

A proposta de análise da política de educação se justifica por ela ser voltada para a materialização de direitos universais de inclusão social. Além disso, essa política no Brasil está entre as prioritárias nas últimas décadas, sendo referenciada internacionalmente em outros sistemas. Outro motivo é o fato dela ser altamente discutida quanto à formação de agenda e impactada por burocracias que, portanto, têm capacidade de afetar o seu desenho e os resultados de sua implementação (Lotta, 2018). O caráter exploratório do estudo é observado pela busca de aprofundamento referente aos aspectos que potencializam ou comprometem as dinâmicas de redução da desigualdade na política de educação.

Alguns estudos no Brasil já têm buscado compreender o desenho institucional e os seus efeitos na implementação de políticas sociais, em campos como os da educação, saúde e assistência. Tais estudos, contudo, não contemplam como os incentivos governamentais, por meio de instrumentos de desenho e implementação, têm promovido maior equidade (Gomes, 2019).

Apesar dos avanços na literatura sobre desigualdades educacionais e políticas públicas no Brasil, ainda são incipientes as análises que mobilizam explicitamente o conceito de capacidades estatais como uma categoria analítica para compreender a produção ou mitigação dessas desigualdades. Nesse sentido, este artigo busca contribuir com esse debate ao analisar como diferentes dimensões das capacidades estatais — especialmente as capacidades fiscais, administrativas e de implementação — influenciam os resultados da política educacional, particularmente no que se refere às desigualdades de acesso à aprendizagem.

Mais especificamente, o estudo investiga em que medida capacidades fiscais locais e condições socioeconômicas influenciam os resultados educacionais observados nos municípios brasileiros. Seu objetivo é analisar como capacidades estatais locais e condições socioeconômicas se relacionam com desigualdades educacionais, especialmente no desempenho escolar medido pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

A partir de uma conceituação, será realizada a análise, de natureza quantitativa, buscando evidenciar como a desigualdade de acesso ao aprendizado se manifesta no campo da política de educação. A hipótese que orienta o trabalho é que o nível socioeconômico dos estudantes possui maior capacidade explicativa sobre os resultados educacionais do que a capacidade fiscal municipal, evidenciando limites das capacidades estatais locais diante de desigualdades estruturais.

Embora a literatura sobre capacidades estatais mobilize dimensões amplas — fiscais, administrativas, analíticas e relacionais —, o estudo opera empiricamente sobretudo com uma *proxy* de capacidade fiscal municipal, representada pelo Índice Firjan de Gestão

Fiscal (IFGF). Assim, a proposta não é esgotar empiricamente o conceito de capacidades estatais, mas, sim, explorar como uma dimensão específica da capacidade estatal local se relaciona com desigualdades educacionais e desempenho escolar.

2 Metodologia

Para analisar as desigualdades educacionais e os seus condicionantes socioeconômicos, primeiro foi feito um recorte bibliográfico, no qual se identificou possíveis variáveis explicativas para tal desigualdade.

Posteriormente foi dado início a um trabalho empírico analítico, que, por meio da análise de dados quantitativos secundários, permitiu evidenciar desigualdades relacionadas ao desempenho e à aprendizagem na Educação Básica. Para essa análise, foi importante a disponibilidade de um conjunto de dados nos *sites* oficiais do Estado pelas plataformas governamentais de acompanhamento das políticas públicas de educação e pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

Após a escolha das possíveis variáveis explicativas para a desigualdade de acesso ao aprendizado educacional nas plataformas descritas e o uso da Análise de Grande Número — do inglês *Large Number Analysis* (LNA) — e do *software* R, foi possível conduzir algumas regressões relevantes por meio de um método analítico dedutivo. A investigação utilizou diversos dados, partindo do conhecimento geral para o específico (Lieberman, 2005).

O objetivo foi compreender como desigualdades socioeconômicas se relacionam com os resultados educacionais observados nos municípios brasileiros, combinando resultados teóricos e estatísticos. A análise foi subsidiada por evidências, mediante fontes secundárias e base de dados oficiais do governo para o seu desenvolvimento, o que permitiu registrar compreensões detalhadas referentes à dinâmica da política de Educação. Dessa forma, foi realizada uma revisão bibliográfica relacionada aos principais conceitos desse estudo, associada a uma análise quantitativa de políticas públicas.

A análise de políticas públicas tem ganhado complexidade e importância ao longo do tempo, buscando a compreensão a respeito das dinâmicas das políticas públicas e de fatores a elas relacionados, como as instituições, os atores, as regras, os modelos de decisão, a elaboração, a implementação e a avaliação (Souza, 2006).

A análise de como a burocracia entrega bens e serviços, em termos de *output*, concatenada com as escolhas institucionais, no plano da formulação, auxilia a compreender o acesso e tratamento que indivíduos têm a determinadas soluções de problemas públicos (Gomes, 2019).

A junção desses dois campos de análises, ainda que audaciosa na visão de Honig (2006), pode aumentar a compreensão sobre as relações de causalidade entre modos de implementação e resultado substantivo das políticas, buscando entender o que funciona e em quais condições.

Para pensar como as políticas poderiam melhorar e repensar os desenhos institucionais, auxiliando a capacidade de elaborar estratégias de implementação com maiores chances de serem eficazes e efetivas quanto à redução de desigualdades, é preciso desenvolver um conhecimento comparativo, com estudos de caso que iluminem aspectos complexos desses dois campos (Gomes, 2019).

Quando se trata de um país extremamente desigual, como o Brasil, tal análise tem relevância ampliada. Isso porque, na medida em que se busca entender os resultados e em quais contextos foram implementados, esses poderiam se tornar instrumentos de equidade social, integrando as duas perspectivas analíticas.

Os modelos empregados identificam associações estatísticas entre as variáveis analisadas, não permitindo inferências causais diretas sobre os efeitos das capacidades estatais. O IFGF é utilizado como *proxy* da capacidade fiscal dos municípios, enquanto a análise do desenho e da implementação da política educacional permite inferir aspectos relacionados às capacidades administrativas e de implementação. Já o Ideb, como indicador de resultado, reflete os efeitos combinados dessas capacidades em contextos marcados por desigualdades socioeconômicas.

2.1 Capacidades estatais e desigualdades sociais

O conceito de capacidades estatais tem sido amplamente mobilizado na literatura recente de políticas públicas para compreender a habilidade do Estado em desenhar, implementar e sustentar políticas eficazes. Essas capacidades podem ser compreendidas de forma multidimensional, incluindo dimensões fiscais, administrativas, analíticas e relacionais. No contexto de países marcados por profundas desigualdades sociais, como o Brasil, tais capacidades assumem papel central não apenas na provisão de políticas públicas, mas também na sua capacidade de enfrentar ou reproduzir desigualdades existentes.

A capacidade fiscal refere-se à habilidade do Estado de mobilizar recursos e sustentá-los ao longo do tempo, sendo frequentemente associada à qualidade do gasto público e à sustentabilidade das políticas. Já a capacidade administrativa e de implementação diz respeito ao desenho e à implementação por meio da atuação das burocracias, especialmente aquelas de nível de rua, na operacionalização das políticas públicas. Por sua vez, as capacidades analíticas envolvem a produção e o uso de informações para orientar decisões, enquanto as capacidades políticas e relacionais dizem respeito à

articulação entre diferentes níveis de governo e à interação com a sociedade. Entre essas dimensões, o presente estudo enfatiza empiricamente a capacidade fiscal municipal, operacionalizada por meio do IFGF.

No caso das políticas educacionais, essas diferentes dimensões das capacidades estatais se articulam de forma complexa. Enquanto o desenho federativo e os instrumentos nacionais estabelecem diretrizes gerais, a implementação ocorre em contextos locais marcados por desigualdades estruturais. Assim, a análise das desigualdades educacionais à luz das capacidades estatais permite discutir possíveis limites institucionais relacionados aos resultados educacionais observados.

2.1.1 Qual perspectiva analítica será investigada no desenho?

Considerando que o presente trabalho acadêmico pretende analisar dois campos das políticas públicas correlacionados, mas que apresentam trajetórias distintas e cuja compreensão integrada ainda é bastante incipiente no Brasil, é importante tangenciar o objeto de análise desses campos. Primeiro, ao analisar o campo do desenho das políticas públicas, nota-se que esse se desenvolveu inicialmente no âmbito das *policy sciences* (Howlett; Lejano, 2012), que designam o estudo das políticas públicas como uma ciência aplicada e que buscam compreender as políticas como um processo (*policy process*), ou seja, um conjunto inter-relacionado de estágios por meio do qual pautas são decididas — não necessariamente de uma forma sequencial —, transformando *inputs* (problemas) em *outputs* (políticas públicas). A interconexão entre a formulação de políticas públicas e a implementação, buscando compreender como instrumentos podem afetar as políticas, começou a ser algo extremamente importante a ser realizado (Lima; Aguiar; Lui, 2021).

2.1.2 Qual perspectiva analítica será investigada na implementação?

A compreensão sobre a implementação como um objeto analítico pode contribuir com o campo de estudos de políticas públicas e o momento específico de sua materialização ou concretização (Lotta, 2019; Faria, 2012; Lima; D'ascenzi, 2013; Velarde, 2004; Ferreira; Medeiros, 2016). No âmbito do ciclo de políticas públicas, o presente estudo analisará: a) o processo de desenho em que ocorre a concepção por atores envolvidos no processo sobre a ação e o programa do Estado; b) e a implementação, momento em que as ações e os planos formulados se concretizam (Lotta, 2019). A implementação é fortemente definida pela ação de burocratas de nível de rua no processo de concretização das políticas públicas.

Na trajetória histórica da análise de políticas públicas, os primeiros estudos buscaram entender como os processos decisórios ocorriam e como a política pública era definida nas fases de agenda e formulação (no desenho), seguidas pela busca por compreensão

dos resultados desses processos, por meio de análises de avaliação. Entretanto, nas últimas décadas, buscou-se compreender o que acontecia entre o processo de formulação e o resultado alcançado, a partir de estudos sobre a implementação de políticas públicas que já totalizam quatro gerações (Lotta, 2019).

No contexto atual, o desenho e a implementação não se apresentam como fases distintas, mas, sim, como processos decisórios contínuos que perpassam diferentes atores na cadeia decisória (Lotta, 2019). O ponto central que se apresenta é: como as políticas públicas são definidas nesses âmbitos, podendo levar a determinados resultados? No caso do estudo em tela, a investigação se dá sob o enfoque do que pode ampliar ou reduzir desigualdades.

3 Dimensões que afetam o desenho e a implementação das políticas públicas de educação

3.1 *Papel das burocracias no desenho e na implementação de políticas públicas*

Ao analisar as políticas públicas, cabe considerar a influência da burocracia sobre o poder político, em seus diversos níveis e grupos, e nas organizações, tendo em conta que o corpo técnico interage de forma intensa nessas, influenciando a tomada de decisão em diversos estágios — como o desenho e a implementação. Também cabe reforçar, na análise de política, o papel dos burocratas na interação com o público e o significado da construção do elemento discricionário na política pública.

Weber, que foi um dos grandes responsáveis pela sistematização da burocracia pública como modelo de organização, por meio da construção do tipo ideal de burocratas e lideranças políticas, já abordava a influência da burocracia moderna nos aparatos do Estado e na construção de políticas públicas (Weber, 1966).

Ao realizar a análise de políticas públicas, é importante que as partes, Estado e sociedade, entendam as diferenças subjacentes às posições umas das outras, discutindo diferentes pontos de vista (Stone, 1988). Na formulação, a construção de sentido depende da interação com o Legislativo. A formulação e a implementação dessas políticas, nas diferentes comunidades, depende da forma de negociação ou mediação. A partir dela, interpretações conflitantes poderiam ser identificadas e explicadas como tal em um processo que pode ser educativo, se tiver o objetivo de promover discussões que honrem a realidade de pontos de vista arraigados, aperfeiçoando a democracia.

Nesse sentido, para compreender como a democracia se estrutura diante de diferentes clivagens e desigualdades econômicas, sociais e políticas, Stone (1988) enfatiza como os valores são extremamente importantes nos debates sobre políticas públicas e como

eles são construções complexas e com diferentes sentidos, dependendo de uma estrutura ou um grupo social.

3.2 Desigualdade nas políticas de educação

Com relação à desigualdade econômica e à assimetria material, Esping-Andersen (1995) aborda como as políticas de bem-estar social ampliadas no pós-guerra significaram mais do que um esforço de inclusão econômica em grande parte do mundo. A reconstrução econômica, para além da visão ortodoxa, compreendeu uma redução de desigualdade social e política, de segurança do emprego e de ganhos (como direitos de cidadania para grande parte da população). Politicamente, o modelo de defesa de ampliação das políticas sociais, o *welfare state*, representou a defesa das ideias de justiça social, redução de desigualdade e universalismo.

Partindo dessa abordagem, buscou-se identificar se, no caso do Brasil, o desenvolvimento do modelo de *welfare state* ocorreria, combinando uma maior seletividade e focalização de benefícios aos mais vulneráveis, de forma que as desigualdades não se concentrem em nenhum estrato particular da sociedade. De acordo com essa estratégia, é necessário reconhecer que existem grupos e construções sociais em situações desiguais e, por isso, deve-se tentar diminuir a possibilidade de que determinados grupos se consolidem como perdedores crônicos, conforme aponta Esping-Andersen (1995).

Quando observamos o que ocorreu no Brasil em relação às dinâmicas econômicas e sociais, é possível identificar que o bem-estar da sociedade e a redução da desigualdade, evidenciados pelo Coeficiente de Gini, começaram a cair em 2000. De acordo com Neri (2012), observou-se no país um maior reconhecimento do direito de grupos socialmente excluídos após a Constituição de 1988, quando então foi possível construir pautas na agenda governamental e na implementação de políticas públicas sensíveis a esses grupos.

Após a compreensão teórica, urge aprofundar o entendimento dessas dinâmicas e as suas clivagens no âmbito das políticas públicas de educação. Assim, tem-se que a noção de equidade geralmente é associada como equivalente à de justiça, e a equidade está relacionada ao tratamento desigual de desiguais (Torres *et al*, 2008). Tendo em vista os objetivos aqui pretendidos, o conceito de desigualdade será investigado a partir das desigualdades educacionais relacionadas ao desempenho escolar e às oportunidades de aprendizagem (como a diferença e a desvantagem de oportunidade), conforme Torres *et al.*, 2008.

As oportunidades de aprendizagem constituem aspecto relevante nas políticas educacionais, porque permitem analisar não só a dinâmica atual de desigualdade de

acesso ao aprendizado e a essas políticas, mas também à equidade, representada pelas oportunidades de acessar a escola — com igualdade de oportunidades em relação ao nível socioeconômico e a condições como gênero e cor — (Torres *et al.*, 2008).

De acordo com Bourdieu e Passeron (1990), a estrutura escolar, mais do que proporcionar a distribuição de saberes, reproduz desigualdades existentes na sociedade. Segundo os autores, alunos de diferentes origens socioeconômicas não teriam a mesma probabilidade de ascender no aspecto educacional, uma vez que estariam condicionados a um desempenho acadêmico diferente. Nesse sentido, se o sistema escolar não promover um acesso e um tratamento capaz de transfigurar as desigualdades, acabaria por manter mecanismos de reprodução das hierarquias socioeconômicas existentes no âmbito educacional.

Grande parte dos estudos que buscam essa compreensão relacionam desigualdades educacionais, caracterizadas pelas desigualdades de rendimento (como aprovação, reprovação e abandono), com o desempenho entre grupos sociais nas escolas (Klein, 2006). No Brasil o estudo de indicadores socioeconômicos de acesso ao sistema educacional ainda requer maior aprofundamento no perfil socioeconômico de novos alunos e na forma como suas condições afetam o desempenho escolar. A pouca compreensão dessas dimensões, associada ao entendimento insuficiente dos fatores interescolares ou de gestão de sistemas de ensino, pode aumentar a reprodução dessas desigualdades (Dubet *et al.*, 2012).

As desigualdades educacionais, em geral, apontam diferenças entre grupos quanto ao desempenho escolar, à permanência e às oportunidades de aprendizagem. Nesse sentido, o aprendizado dos alunos em diferentes grupos, divididos por gênero, cor e nível socioeconômico (se houvesse situação de equidade de acesso e tratamento), apresentou variações semelhantes (Alves; Soares; Xavier, 2016).

3.2.1 Desigualdade no acesso ao aprendizado nas políticas de educação: como ocorre?

O desenho das políticas de educação buscou garantir a universalização do ensino fundamental, a melhoria no fluxo escolar e a elevação da média educacional dos brasileiros, reduzindo desigualdades no acesso ao aprendizado. Entretanto, estudos com dados demográficos, como os de Oliveira *et al.* (2007), apontam que efeitos de fatores relacionados aos contextos socioeconômicos continuam a operar na manutenção da desigualdade.

As desigualdades na educação podem ser caracterizadas como desigualdades de acesso, evidenciando diferentes níveis de qualidade de educação, aprendizagem (medida por taxas de aprovação, reprovação e abandono) ou tratamento, em razão da

abordagem conferida a diferentes grupos sociais nas escolas. Como tratado na seção anterior, não existe um consenso sobre o conceito de desigualdade e equidade, mas, para esse estudo, será considerada a dimensão do acesso.

As pesquisas educacionais demonstram que o aprendizado está associado a características dos distintos grupos de estudantes, de suas escolas e de suas famílias. O resultado evidencia que as escolas reproduzem a desigualdade socioeconômica de forma que, quanto mais elevado for o nível socioeconômico (NSE), maior será a estimativa da média da proficiência do aluno. Além disso, os alunos pardos e pretos têm desempenho inferior aos alunos brancos e as alunas têm desempenho inferior ao dos alunos em matemática (Alves; Soares; Xavier, 2016).

Essas análises foram consistentes com outros estudos (Mont’alvão, 2011; Ribeiro; Cenevita; Brito, 2015), demonstrando que as diferenças entre os grupos pela cor são grandes, mas, em termos das condições de nível socioeconômico, são ainda maiores. Quanto às diferenças de gênero, os resultados de desempenho escolar demonstraram desigualdade menos intensa (Ribeiro; Schlegel, 2015). Dessa forma, ao se analisar as políticas de ensino básico, conclui-se que as desigualdades que afetavam mais o acesso vêm se acentuando como desigualdades de aprendizado, constituindo uma barreira para o acesso dos alunos mais vulneráveis aos níveis mais altos de ensino. Buscando aprofundar a compreensão sobre desigualdades no sistema educacional e formas de superá-las, Soares (2005) analisou três grandes estruturas sociais que poderiam influenciar o desempenho de um aluno: a sua condição socioeconômica, a sua família e a escola que frequenta. O resultado demonstrou que os fatores escolares podem explicar 12,3% da variância total, mesmo após o controle das diferenças socioeconômicas entre o alunado de diversas escolas. A maior parte da variação da proficiência apontou para questões intrínsecas aos alunos, como a condição socioeconômica. Dessa forma, embora não seja a mais relevante, a estrutura das escolas faz diferença na vida do aluno, indicando que é possível melhorar o desempenho dos discentes por meio de ações sobre as estruturas escolares.

Para as políticas educacionais, esses achados iluminam os desafios de se compreender o desenho e a implementação das políticas de educação, buscando identificar como a desigualdade socioeconômica pode reverberar como desigualdade de acesso ao aprendizado, como faremos na análise de grande número desse estudo.

4 Análise da desigualdade de aprendizagem em educação: uma visão quantitativa do fenômeno

Sabendo da relevância do cenário socioeconômico no acesso ao aprendizado, o presente estudo utilizou modelos estatísticos de regressão para identificar os efeitos de tal condição no alunado. Partiu-se de dados educacionais de grande número (via LNA),

disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), e se empregou o indicador desenvolvido pela Diretoria de Avaliação da Educação Básica (Daeb) como principal referência à variável independente.

Para entender como os resultados educacionais variam entre os municípios brasileiros e como variáveis independentes poderiam explicar o fenômeno da desigualdade de acesso, foi selecionado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), que é o principal indicador de qualidade educacional do Brasil. Ele combina informações de desempenho em exames padronizados, como a Prova Brasil ou o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) ao final das etapas de ensino, 5ª e 9ª séries do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio, e rendimento escolar (aprovação)².

Para entender como a variável dependente Ideb pode ser explicada por outras variáveis relevantes, foi utilizado o Indicador de Nível Socioeconômico (Inse)³ das escolas de educação básica do país, desenvolvido pelo Ministério da Educação (MEC), como principal variável independente. O Inse é construído com base nas informações sobre a escolaridade dos pais e a renda da família, agregadas em uma única medida de nível socioeconômico. Ele é considerado um constructo sintetizado de forma unidimensional. Para a construção desse indicador, foram empregados dados dos questionários contextuais dos estudantes, fornecidos pelos microdados disponibilizados pelo Inep referentes ao Saeb e ao Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), ambos do ano de 2015 e de 2019 — o mais recente disponibilizado no momento da pesquisa.

Com sua divulgação descontinuada, o índice encontra-se disponível apenas para o ano de 2015 e 2019, razão pela qual foram utilizados os dados de acesso ao aprendizado — disponibilizados, de forma contínua, por meio do Ideb — para se criar a correlação com a desigualdade de acesso. Dessa forma, o Ideb foi utilizado como indicador de desempenho e aprendizagem educacional, verificando a influência da variável socioeconômica, prioritariamente, pela variável explicativa Inse. Outro aspecto

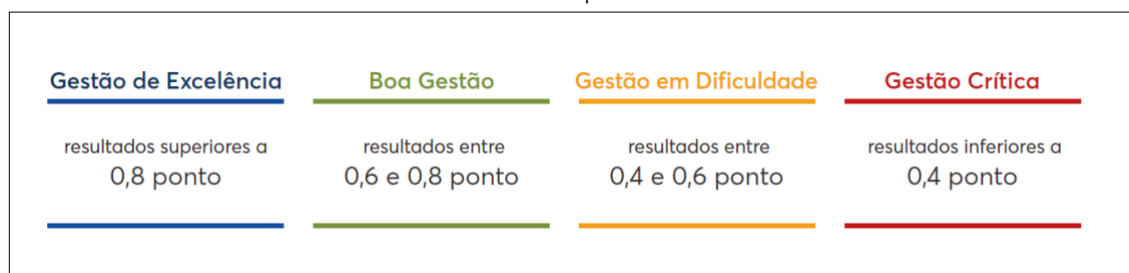
² Os dados de desempenho e aprovação se complementam no Ideb, representando um indicador de acesso ao aprendizado de crianças e adolescentes. Esse indicador se mostra relevante, pois, à medida que o ingresso no sistema educacional no Brasil não é mais um problema, já que quase todas as crianças estão nas escolas, a repetência, que ainda é elevada, e o abandono ainda são indicadores de fluxo relevantes, que impactam na qualidade do acesso ao aprendizado. Um outro indicador importante, e preocupante, é a proficiência obtida pelos alunos, que ainda é baixa. Todos esses aspectos são mensurados pelo Ideb, já que ele foi desenvolvido para sintetizar o desempenho em exames padronizados com informações sobre rendimento escolar (taxa média de aprovação dos estudantes na etapa de ensino).

³ O Inse foi construído a partir de dados dos questionários contextuais do Saeb e do Enem, utilizando questões que dizem respeito à renda familiar, à posse de bens, à contratação de serviços de empregados domésticos pela família dos estudantes e ao nível de escolaridade de seus pais ou responsáveis. Por meio de uma análise de *cluster* de método hierárquico, os estudantes foram agrupados em seis níveis ordinais do Inse com o objetivo de ter uma visão geral do padrão de vida dos alunos situados em cada nível da escala, conforme descrição dos níveis socioeconômicos dos alunos disponibilizada pelo próprio MEC. Como o Inse não foi disponibilizado por município nas suas duas versões, foi necessário para esse estudo fazer uma ponderação do Inse médio, tomando como base o quantitativo de aluno por escola e seu respectivo Inse, para a construção do Inse Municipal, que foi então correlacionado com a variável dependente de acesso à educação, para buscar compreender sua relação com a escola e o município.

investigado foi a relação entre a capacidade fiscal municipal e o desempenho educacional medido pelo Ideb, para além do Inse. Considerou-se a capacidade econômica do município e com isso a possibilidade de influenciar no desenho e na implementação da política no âmbito municipal, diminuindo as possíveis desvantagens de acesso ao aprendizado.

Dessa forma, para compreender como o município poderia atuar ou interferir na desigualdade educacional, foi analisada também sua capacidade econômica, por meio do Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF), que, com base em dados oficiais, analisa a gestão fiscal e as contas públicas das cidades brasileiras por meio de uma série histórica de quatro indicadores — autonomia, gastos com pessoal, liquidez e investimentos dos municípios —, gerando uma fotografia anual da capacidade financeira do município e permitindo uma comparação com os demais períodos. O IFGF varia entre zero e um, sendo que, quanto mais próximo for de um, melhor é a gestão fiscal. Isso possibilita identificar a capacidade do município de financiar a estrutura das políticas públicas, estratificada conforme a figura abaixo:

Figura 1: Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) – análise da gestão fiscal e das contas públicas dos municípios⁴



Fonte: Firjan (2019, p. 6).

Buscando verificar a correlação entre as desigualdades e a aprendizagem dos alunos, inicialmente foi feito um modelo de regressão simples⁵, indicando como o acesso à educação, representado como variável dependente (Y) — indicada pelo Ideb nos anos iniciais do ensino fundamental —, se relaciona com a condição socioeconômica dos alunos. Por meio do Inse, os municípios brasileiros foram analisados como variável

⁴ Tais bases foram integradas e relacionadas para cada município brasileiro e aplicadas a modelos de regressão pelo método de regressões lineares simples e regressões lineares múltiplas no *software* R. Foram então empregados os dados relativos ao Ideb e ao IFGF para correlacioná-los às variáveis indicadas nos seis níveis do Inse, buscando identificar o retrato do comportamento, das dimensões e da desigualdade socioeconômica no acesso à aprendizagem no Brasil. Os dados aqui empregados estão disponíveis para *download* no portal eletrônico do Inep, permitindo assim que os cálculos sejam replicados, e o detalhamento das correlações estatísticas encontra-se no Apêndice. Para a realização dessa análise, foram considerados dados referentes aos anos de 2015 e 2019 do Inse, que são os únicos, uma vez que foram disponibilizados de forma descontínua, e os dados referentes ao Ideb e IFGF correspondentes, que são disponibilizados de forma contínua. Em vista disso, foram considerados todos os municípios brasileiros cujos dados das três variáveis estavam disponíveis nesse período.

⁵ O detalhamento das análises apresentadas nesta seção já configuram o resultado das regressões realizadas.

independente (X1) e foi aplicado o modelo de regressão representado na seguinte equação:

Equação 1: Correlação entre a nota do Ideb nos anos iniciais do ensino fundamental e a condição socioeconômica dos alunos⁶

$$Y = \alpha + \beta_1 * X_1$$

Fonte: Elaboração própria.

A equação corroborou que a melhora socioeconômica indica uma melhora na qualidade educacional. Portanto, no acesso à educação, uma melhora no Inse gera uma melhora no Ideb. Mas também é possível observar que o rendimento marginal desse crescimento é decrescente, de forma que em 2019 o impacto da melhoria das condições socioeconômicas no avanço educacional foi menor.

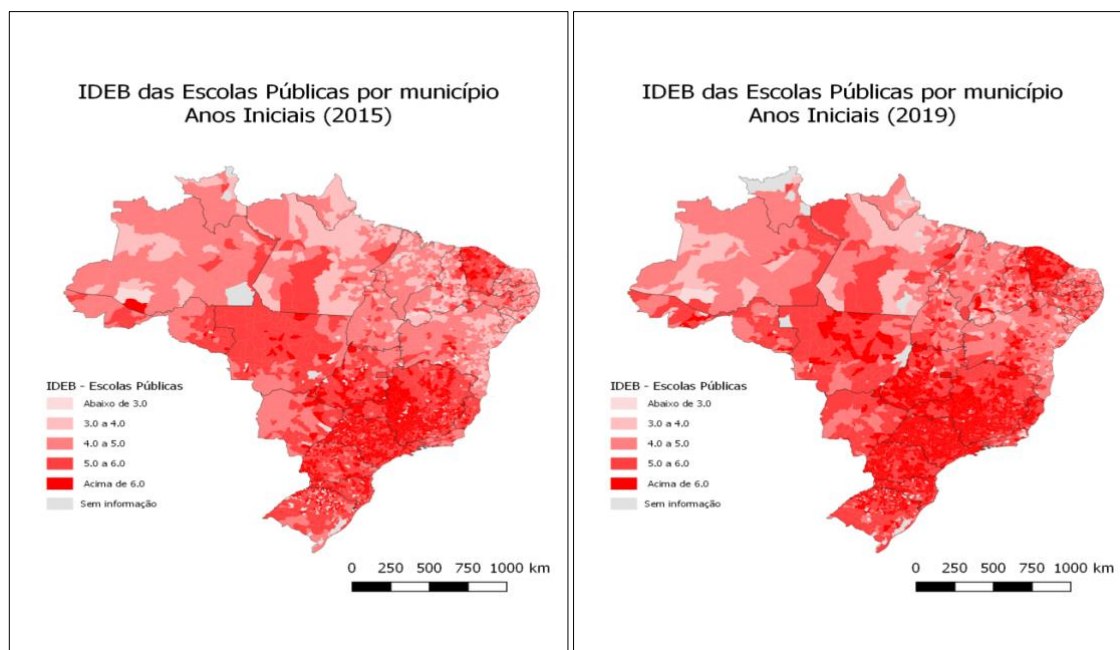
Os mapas abaixo evidenciam a evolução do Ideb para todos os municípios do Brasil. De forma geral, podemos observar uma melhora do índice e do acesso ao aprendizado de 2015 para 2019. Contudo, os melhores resultados se concentraram nos territórios mais ricos, majoritariamente as regiões Sudestes, Sul e Centro-Oeste. Dessa forma, a correlação entre desigualdade socioeconômica e piores condições de acesso à educação se confirma e é atualizada por essas análises.

Um fato novo, associado à análise da equação, é evidenciado pelo rendimento marginal decrescente das condições de acesso à educação. Por essas serem impactadas pela condição socioeconômica das famílias, que piorou durante o período analisado, acabaram por não crescer na mesma proporção. O Mapa 1 abaixo demonstra a evolução do indicador de acesso.

⁶ Os dados analisados de 2015 e 2019 mostram as seguintes relações entre as variáveis:

Ideb (anos iniciais 2015) = $-1.0462 + 1.3492 * \text{Inse} (2015)$; Ideb (anos iniciais 2019) = $0.444 + 1.20726 * \text{Inse} (2019)$. Essa regressão indica que, para cada ponto aumentado no Inse, espera-se um aumento de cerca de 1.35 pontos na nota do Ideb em 2015 e 1.21 pontos na nota do Ideb em 2019 nos anos iniciais. Vale destacar também que os valores para o Inse não se aproximam de zero, sendo assim o valor do intercepto não possui grande relevância.

Mapa 1: Melhoria da nota do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) – anos iniciais do ensino fundamental – 2015/2019



Fonte: Elaboração própria.

Associando-se agora uma outra variável ao verificar se o IFGF impactaria no acesso à aprendizagem, foram analisados como variáveis dependentes os dados da nota do Ideb nos anos iniciais do ensino fundamental para verificar a expressão do acesso à educação. Para os anos de 2015 e 2019, foi encontrada uma relação entre as variáveis, como descrito na Equação 2:

Equação 2: Correlação entre a nota do Ideb nos anos iniciais do ensino fundamental e a condição financeira IFGF dos municípios⁷

$$\begin{aligned} \text{Ideb (anos iniciais 2015)} &= 4.5565 + 2.0304 \cdot \text{IFGF (2015)} \\ \text{Ideb (anos iniciais 2019)} &= 4.8499 + 2.0101 \cdot \text{IFGF (2019)} \end{aligned}$$

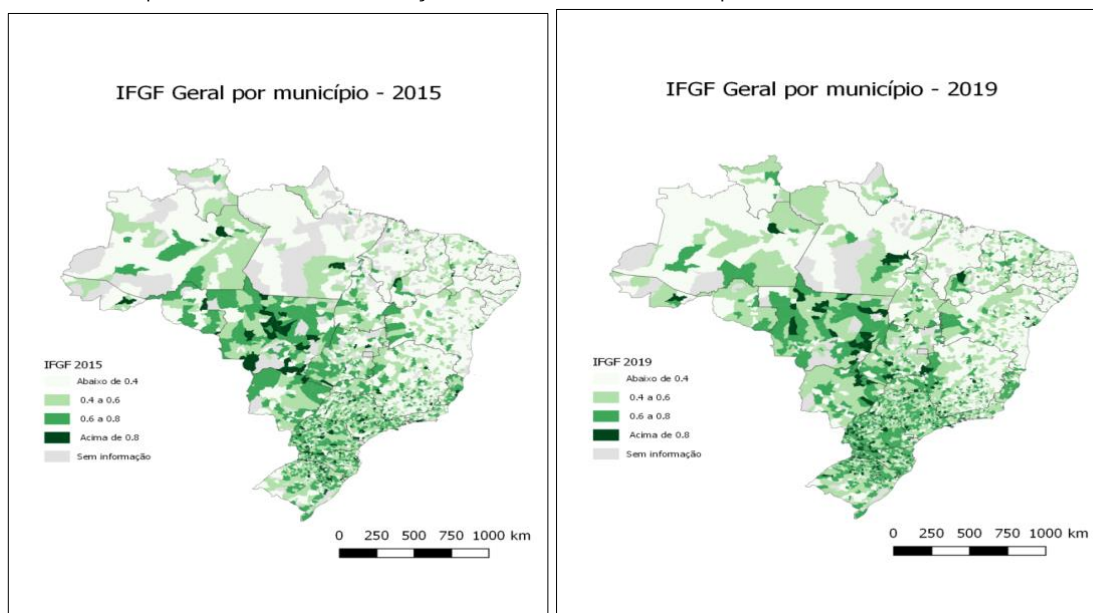
Fonte: Elaboração própria.

As análises indicam uma associação positiva entre a capacidade fiscal municipal e o desempenho educacional nas regressões simples do município, aumentando o Ideb em mais de dois pontos. A imagem abaixo evidencia que existe uma concentração dos municípios de maior capacidade econômica nos territórios mais ricos, majoritariamente

⁷ A análise demonstra que, para cada ponto aumentado no IFGF, espera-se um aumento de cerca de 2.03 pontos na nota do Ideb em 2015 e 2.01 pontos na nota do Ideb em 2019. Como mencionado anteriormente, os valores para o IFGF variam entre zero (município com pior capacidade financeira) e um (município com melhor capacidade financeira). Assim podemos interpretar que em 2015 o valor esperado do Ideb para municípios com IFGF zero é de 4.5565 (valor do intercepto) e esse valor aumenta linearmente até chegar a 6.5869 (resultado da soma $4.5565 + 2.0304$), que seria o Ideb esperado para municípios com a maior capacidade financeira, qual seja, um. Analogamente, em 2019 o valor esperado do Ideb para municípios com IFGF zero é de 4.8499 (valor do intercepto) e esse valor aumenta linearmente até chegar a 6.86 (resultado da soma $4.8499 + 2.0101$), Ideb esperado para municípios com capacidade financeira um.

nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste — territórios que também apresentam um melhor acesso à aprendizagem. Essas análises também evidenciam que ocorreu uma pequena melhora dos dois indicadores, IFGF e Ideb, no período de 2015 para 2019, mas registram a permanência da desigualdade evidenciada na concentração de melhores índices nos territórios mais ricos.

Mapa 2: Melhoria da condição econômica dos municípios – IFGF – 2015/2019



Fonte: Elaboração própria.

Para compreender o exemplo da educação por meio das três variáveis escolhidas para aprofundamento, em razão das evidências apontadas pelos estudos trabalhados nas seções anteriores, procede-se à análise da correlação da variável dependente (Y) (o Ideb) e das variáveis independentes, sendo a variável X1 o Inse e a variável X2 o IFGF, por meio de modelos de regressão múltipla expressos nas seguintes equações:

Equação 3: Correlação entre o Ideb e as variáveis independentes Inse e IFGF⁸

$$Y = \alpha + \beta_1 \cdot X_1 + \beta_2 \cdot X_2$$

Fonte: Elaboração própria.

⁸ Assim sendo, uma primeira análise que podemos fazer é a interpretação do coeficiente β_1 que representa a variação do Ideb em cidades cuja diferença do Inse é um, mas que possuem o mesmo valor do IFGF. Um raciocínio análogo permite concluir que o coeficiente β_2 representa a diferença de Ideb em duas cidades cuja diferença de IFGF é um, mas que possuem o mesmo valor do Inse. São regressões controladas, pois o valor de um coeficiente β_n mostra a variação na variável Y quando há variação de um em X_n , mas quando todas as outras características permanecem iguais.

Equação 4: Correlação entre o Ideb e as variáveis independentes Inse e IFGF 2015 e 2019⁹

$$\begin{aligned}\text{Ideb (anos iniciais 2015)} &= -0.766 + 1.258 \cdot \text{Inse (2015)} + 0.369 \cdot \text{IFGF (2015)} \\ \text{Ideb (anos iniciais 2019)} &= 0.250 + 1.136 \cdot \text{Inse (2019)} + 0.294 \cdot \text{IFGF (2019)}\end{aligned}$$

Fonte: Elaboração própria.

O coeficiente do Inse sofreu poucas alterações significativas da regressão simples para a regressão múltipla, e o fato de o coeficiente do IFGF ser próximo de zero na regressão múltipla nos fez concluir que não há grande correlação entre o IFGF e a nota do Ideb. Dessa forma, o fato de o coeficiente do IFGF ser consideravelmente maior na regressão simples demonstrou que o IFGF está correlacionado com o Inse, que efetivamente está relacionado com a nota do Ideb. Os resultados sugerem que as condições socioeconômicas das famílias possuem maior associação com o desempenho educacional do que a capacidade fiscal municipal isoladamente. Essa análise demonstrou que o grande impacto na melhoria da educação se dá pela melhoria das condições socioeconômicas dos alunos, e não pela melhoria das capacidades financeiras do município — que pouco influenciou no Ideb, se retirado o efeito das condições socioeconômicas das famílias.

Analisando os dados do Ideb nos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio, chega-se a conclusões parecidas: o Inse possui correlação com o Ideb, porém o IFGF apenas apresenta correlação na regressão simples. Ao analisarmos o resultado da regressão múltipla, observamos que o coeficiente do IFGF cai significativamente quando controlado pelo Inse. Isso gera o viés da variável omitida na análise de regressão simples quando verificamos que o efeito de melhoria do Ideb poderia ser gerado pela melhoria da condição econômica do município (IFGF), mas na verdade ele é afetado pela condição socioeconômica dos alunos (Inse).

Dessa forma, foi captado o efeito exclusivo de cada variável, considerado relevante segundo categorias da literatura aqui adotada, quais sejam: a condição socioeconômica do aluno, demonstrada pelo Inse, e a condição socioeconômica do território, demonstrada pelo IFGF no acesso à educação de qualidade, que, por sua vez, é demonstrado pelo Ideb. Ao conjugar, por meio de inferências estatísticas, os dados de nível socioeconômico das escolas de educação básica e a capacidade econômica dos municípios (que representaram as variáveis independentes da análise) com os dados de rendimento e fluxo disponibilizados por meio do Inep, (tanto as variáveis dependentes do modelo, representadas pelo Ideb, quanto as variáveis referentes ao acesso à

⁹ As equações demonstram que, para cada ponto aumentado no Inse, espera-se um aumento de cerca de 1.258 pontos na nota do Ideb em 2015 e 1.136 pontos na nota do Ideb em 2019 em cidades de mesmo IFGF. Para cada ponto aumentado no IFGF, também se espera um aumento de 0.369 pontos na nota do Ideb em 2015 e 0.29 pontos em 2019. Vale reforçar que os valores para o Inse não se aproximam de zero, sendo assim o valor do intercepto não possui grande relevância.

aprendizagem), estabeleceu-se uma correlação até então não realizada entre tais variáveis.

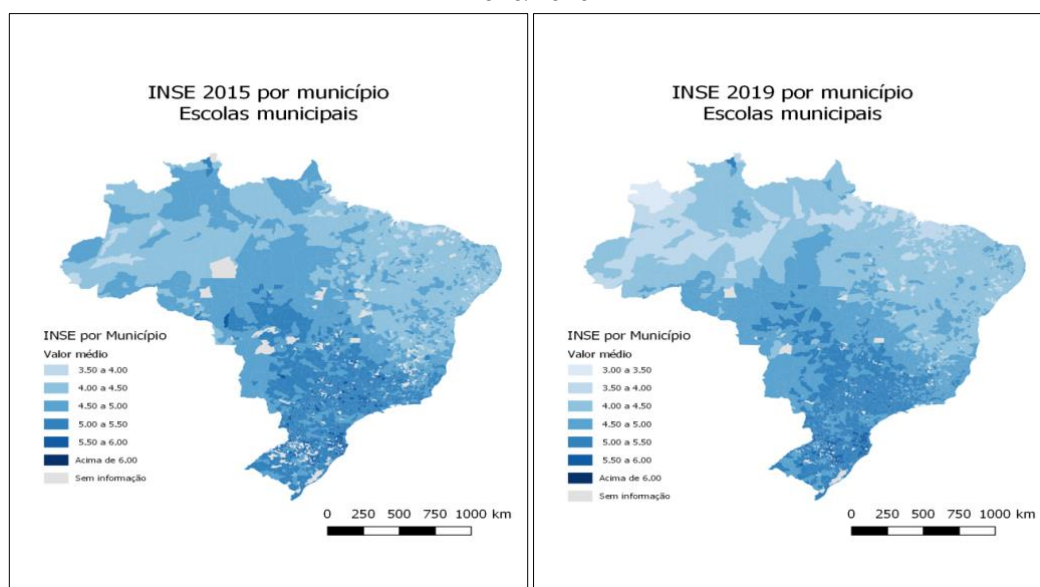
Identificou-se, ainda, que, partindo do território geográfico em que estão situadas as escolas da amostra — estado e região — das instituições de ensino sob os cuidados do setor público, houve uma melhoria do Ideb em todos os níveis, exceto no ensino médio. Isso porque a falta de dados impossibilitou a comparação dos períodos. Constatou-se também que, apesar da melhoria econômica dos municípios, cujo IFGF foi de 0,525 para 0,537, houve uma piora na condição socioeconômica das famílias, que foi de um Inse médio de 4,93 para 4,83.

O impacto dessa piora socioeconômica das famílias está relacionado a um crescimento menos intenso das taxas de qualidade da educação e de acesso à aprendizagem — apesar de o Ideb continuar crescendo, provavelmente, em razão de outros fatores da política educacional que também impactam na trajetória da melhoria educacional. Observou-se que o crescimento do Ideb ocorreu com um rendimento marginal decrescente em razão da diminuição do Inse, ou seja, da piora das condições socioeconômicas das famílias.

Essa análise permitiu identificar que o Ideb e as condições econômicas são significativamente melhores em regiões que concentram os maiores rendimentos — as regiões Sudestes, Sul e Centro-Oeste. Considerando a inferência estatística a partir de uma regressão múltipla, na maior parte dos municípios se constatou que, quando analisado o Ideb em função do Inse e o IFGF, temos uma correlação significativa do Ideb com o rendimento das famílias, mas não há impacto pela condição econômica dos municípios.

Dessa forma, o estudo quantitativo buscou captar o efeito exclusivo de cada variável identificada como relevante pela literatura: a condição socioeconômica do aluno (Inse) e a condição socioeconômica do território (IFGF) no acesso à educação, expressa pela variável dependente (Idéb). Por essa análise, conseguiu-se concluir que existe uma correlação estatística entre os dados de nível socioeconômico das famílias das escolas de educação básica e o acesso à aprendizagem e que tal relação teve um rendimento marginal decrescente ao longo do tempo, em razão da diminuição do Inse — embora tenha sido evidenciado uma melhoria do sistema educacional como um todo ao longo do tempo, em 2015 e 2019. Além disso, como a condição financeira dos municípios não apresentou impacto no Ideb, os resultados sugerem a relevância de fatores estruturais e arranjos nacionais do desenho e da política educacional na produção das desigualdades observadas. Na figura a seguir, é ilustrada a piora do indicador Inse durante o período analisado.

Mapa 3: Evolução do Indicador de Nível Socioeconômico (Inse) no rendimento médio das famílias – 2015/2019



Fonte: Elaboração própria.

5 Discussão

Apesar de constatar avanços significativos de políticas de bem-estar social, existe uma desigualdade persistente em resultados e oportunidades educacionais, principalmente quando se trata de determinados grupos. Para entender como essa desigualdade ocorre, buscou-se compreender como a política de educação estaria atuando nas desvantagens e desigualdades, visando reduzir desigualdades educacionais e ampliar oportunidades de aprendizagem. Assim, faz-se necessário assimilar essas dimensões para subsidiar o desenho e a implementação de políticas, a partir de um impacto no acesso que considere as diferentes necessidades dos grupos sociais.

Os resultados indicam que a capacidade estatal, especialmente na dimensão fiscal local, apresenta efeitos limitados quando não articulada a outras dimensões de capacidade e a políticas redistributivas mais amplas. Isso sugere que, em contextos de alta desigualdade, a atuação estatal local pode não ser suficiente para alterar significativamente os padrões de acesso à educação, evidenciando que capacidades estatais podem coexistir com a reprodução de desigualdades estruturais.

Para atingir essa finalidade, pesquisou-se a estruturação da educação básica, de forma a identificar se a seletividade e a focalização de benefícios aos mais vulneráveis estaria aproximando a política ao sentido da equidade. Diante dos vários estudos na área, o maior desafio para o acesso estava (e continua) associado à desigualdade socioeconômica e, por isso, a investigação estabelecida buscou correlacionar a situação socioeconômica dos indivíduos ao acesso dos alunos às escolas.

Primeiro foram utilizados métodos dedutivos, a partir de dados oficiais disponibilizados pelo Inep para analisar o fenômeno da desigualdade no acesso à educação e na política educacional por meio de grandes números. Os resultados demonstraram uma melhoria geral do Ideb no período analisado, de 2015 a 2019, identificando que os melhores resultados quanto ao acesso ainda se concentram nos territórios mais ricos, majoritariamente nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, atualizando o retrato já revelado por estudos importantes sobre a concentração de desigualdades. Provavelmente em razão de fatores da estruturação contínua da política de educação em nível nacional, embora tenha sido observada uma melhoria constante nas diversas etapas ao longo dos anos, o aumento não se deu na mesma proporção, acontecendo em menor intensidade, de forma decrescente, em razão da piora da condição socioeconômica das famílias, evidenciada pela redução do Inse.

Esses resultados dialogam com a perspectiva de Bourdieu e Passeron (1990), segundo a qual os sistemas educacionais tendem a reproduzir desigualdades sociais preexistentes. Ainda que políticas públicas educacionais promovam a ampliação do desempenho médio, os resultados encontrados sugerem que estudantes inseridos em contextos socioeconômicos mais favorecidos continuam apresentando vantagens sistemáticas em relação aos demais grupos. Assim, as desigualdades educacionais observadas não decorrem exclusivamente da organização escolar, mas refletem condicionantes estruturais mais amplos presentes na sociedade brasileira.

Apesar das desigualdades de acesso se mostrarem persistentes nas análises quantitativas realizadas nesse estudo, reforçando que os territórios mais ricos ainda apresentam melhores acessos a essas políticas, os resultados evidenciaram esforços em direção à equidade de acesso.

O desenho inicial da política de educação básica gerou uma desigualdade de implementação que ainda reverbera no contexto atual embora o novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), aprovado em 2020, busca avançar em alguns pontos que a antiga versão do programa ainda não havia conseguido atingir — como a redução de desigualdades e a implementação de novos incentivos de melhoria da qualidade educacional.

O presente trabalho também evidenciou aspectos da política de educação que demonstraram a manutenção de desvantagens. Um exemplo dessa situação foi observado no fato de que mesmo os municípios mais ricos, com melhor IFGF, não contribuem para a melhoria do acesso à educação, demonstrando forte dependência da política do desenho federal.

Os resultados do estudo devem ser interpretados à luz de algumas limitações metodológicas. Em primeiro lugar, o IFGF representa uma *proxy* específica da

capacidade estatal municipal concentrada na dimensão fiscal, não contemplando capacidades burocráticas, administrativas ou relacionais de forma direta. Além disso, os modelos empregados identificam associações estatísticas entre variáveis, não permitindo inferências causais sobre os efeitos das capacidades estatais nos resultados educacionais. Também devem ser consideradas as limitações temporais decorrentes da disponibilidade descontínua do Inse, restrito aos anos de 2015 e 2019, bem como os desafios inerentes à utilização de indicadores agregados em nível municipal para compreensão de fenômenos complexos e multidimensionais.

Para a realização desse estudo, alguns aspectos não foram aprofundados, buscando garantir maior enfoque nas visões da análise de políticas de educação necessárias para tangenciar o objeto desse estudo. Na análise, para obter uma visão do fenômeno da desigualdade, complementada pela visão em grandes números da desigualdade de acesso, e verificar se existia uma atuação diferente por parte do Estado, buscando reduzir as desigualdades de acesso à educação, foi necessário observar os indicadores apontados com base na literatura, a fim de criar compreensões atuais para estudos já desenvolvidos nas políticas de educação e mensurar o acesso a essas políticas.

Dessa forma, a escolha de uma política tão complexa e a busca por compreender os traços no sentido da equidade ou de elementos que ampliem as distinções apresentaram o desafio de compreender valores e construções capazes de promover uma sociedade mais justa e equânime. Como sistematizado, o estudo permitiu identificar traços nessas políticas que estariam aproximando-as da equidade ou ampliando a desigualdade de acesso. Com isso, espera-se ter contribuído para a construção de uma sociedade mais justa.

6 Considerações finais

No estudo foram analisadas as dimensões das desigualdades de acesso na política de educação, inicialmente por meio de lúpas teóricas. Nesse sentido, o conceito de desigualdade no processo educacional foi investigado a partir de desigualdades relacionadas ao desempenho escolar e às oportunidades de aprendizagem, como a diferença e a desvantagem de oportunidade (Torres *et al*, 2008). As análises evidenciaram que o nível socioeconômico foi o fator de maior impacto nos resultados escolares do alunado, refletindo desigualdades no aprendizado (Soares, 2005).

Com base no subsídio teórico, foi realizada uma análise das desigualdades de aprendizagem a partir de grandes números, buscando identificar como ocorre o acesso à educação para cidadãos em situação mais desfavorecida. A análise quantitativa corroborou a forte associação entre desigualdade socioeconômica e desempenho educacional, evidenciando os melhores resultados quanto a esse acesso nos territórios mais ricos e desenvolvidos (regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste).

Tal análise demonstrou ainda uma forte correlação entre a desvantagem socioeconômica e a desigualdade do acesso à educação apontada pelo Ideb. Além disso, apesar desse acesso continuar melhorando, em razão da correlação com a condição socioeconômica das famílias (que piorou), foi observado um crescimento marginal decrescente.

Outro aspecto relevante, que demonstrou fragilidade da política de educação quanto ao combate à desigualdade no acesso, foi a dependência do resultado da política em relação ao desenho federal, de forma que as unidades subnacionais demonstraram pouca discricionariedade nos resultados referentes a esse quadro. Dessa forma, foi possível identificar a persistência de desigualdades nesse processo e concluir que a atuação do Estado tem conseguido reduzi-las de uma forma geral, fenômeno que revela traços rumo à equidade.

Em síntese, o estudo evidencia que a análise das desigualdades de aprendizagem no Brasil se beneficia da incorporação do conceito de capacidades estatais como lente analítica. Os resultados demonstram que, embora existam avanços institucionais e melhorias nos indicadores educacionais, a persistência das desigualdades revela limites importantes das capacidades estatais, quando não articuladas a estratégias mais amplas de enfrentamento das desigualdades sociais. Dessa forma, o artigo contribui para o campo ao indicar que a efetividade das políticas públicas depende não apenas da existência de capacidades estatais, mas também da forma como essas são mobilizadas em contextos desiguais.

Referências

ALVES, Maria Teresa Gonzaga; SOARES, José Francisco; XAVIER, Flavia Pereira. Desigualdades educacionais no ensino fundamental de 2005 a 2013: hiato entre grupos sociais. **Revista Brasileira Sociologia**, Porto Alegre, v. 4, n. 7, p. 49-82, jun. 2016. Disponível em: <https://rbs.sbsociologia.com.br/index.php/rbs/article/view/178>. Acesso em: 22 maio 2026.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. **Reproduction in education, society and culture**. Londres: Sage Publications, 1990.

DUBET, François *et al.* As desigualdades escolares antes e depois da escola: organização escolar e influência dos diplomas. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 14, n. 29, p. 22-70, abr. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/LZnTXB7qm8q5jKyNSnJkw/?lang=pt>. Acesso em: 22 maio 2026.

DUBET, François. O que é uma escola justa? **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 34, n. 123, p. 539-555, dez. 2004. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/4635>. Acesso em: 22 maio 2026.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. O futuro do Welfare State na nova ordem mundial. **Lua Nova: revista de cultura e política**, São Paulo, n. 35, 1995. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ln/a/8y4pY8qDFzGt5gXqhFhvwXx/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 1 jun. 2026.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Implementação: ainda o “elo perdido” da análise de políticas públicas no Brasil. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Índice Firjan de gestão fiscal 2019**. Rio de Janeiro: Firjan, 2019. (Pesquisas e Estudos Socioeconômicos).

FERREIRA, Vicente da Rocha Soares; MEDEIROS, Janann Joslin. Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. set. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/wkv5MwdYXMvzVYFLtmyqpjN/?lang=pt>. Acesso em: 22 maio 2026.

GOMES, Sandra. Sobre a viabilidade de uma agenda de pesquisa coletiva integrando implementação de políticas, formulação e resultados. In: LOTTA, Gabriela (org.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. p. 39-66. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4162>. Acesso em: 22 maio 2026.

GRUBER, Judith E. **Controlling bureaucracies: dilemmas in democratic governance**. California: University of California Press, 1987. DOI: 10.2307/jj.2430410.

HJERN, Benny; PORTER, David O. Implementation structures: a new unit of administrative analysis. **Organization Studies**, Thousand Oaks, v. 2, n. 3, p. 211-227, jul. 1981. DOI: 10.1177/017084068100200301.

HONIG, Meredith I. Complexity and policy implementation: challenges and opportunities for the field. In: HONIG, Meredith I. (org.). **New directions in education policy implementation: confronting complexity**. New York: Sunny Press, 2006. p. 1-23. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/jj.18254222>. Acesso em: 22 maio 2026.

HOWLETT, Michael; LEJANO, Raul P. Tales from the crypt: the rise and fall (and rebirth?) of policy design. **Administration & Society**, Thousand Oaks, v. 45, n. 3, p. 357-381, out. 2012. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0095399712459725>. Acesso em: 22 maio 2026.

KLEIN, Ruben. Como está a educação no Brasil?: o que fazer? **Revista Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 51, p. 139-172, jun. 2006. DOI: 10.1590/S0104-40362006000200002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/DSDHddCDDjsr7DzvsxzwJwh/?lang=pt>. Acesso em: 22 maio 2026.

LIEBERMAN, Evan S. Nested analysis as a mixed-method strategy for comparative research. **American Political Science Review**, Cambridge, v. 99, n. 3, p. 435-452, ago. 2005. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/nested-analysis-as-a-mixedmethod-strategy-for-comparative-research/D4FF59D175D761C20BD6CE440AFD700B>. Acesso em: 22 maio 2026.

LIMA, Luciana Leite; AGUIAR, Rafael Barbosa de; LUI, Lizandro. Conectando problemas, soluções e expectativas: mapeando a literatura sobre análise do desenho de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 36, p. 1-41, out. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/4RKq5zQdghKvLck9PBzCCrw/?lang=pt>. Acesso em: 22 maio 2026.

LIMA, Luciana Lima; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013. DOI: 10.1590/S0104-44782013000400006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/zpwj63WjFbZYVksXgnXDSjz/?lang=pt>. Acesso em: 22 maio 2026.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public service. New York: Russell Sage Foundation, 2010. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/10.7758/9781610447713>. Acesso em: 22 maio 2026.

LOTTA, Gabriela Spanghero (org.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4162>. Acesso em: 22 maio 2026.

LOTTA, Gabriela Spanghero; SANTIAGO, Ariadne. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estado de burocracia. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 83, p. 21-42, fev. 2017. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/426>. Acesso em: 22 maio 2026.

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Burocracia e implementação de políticas de saúde**: os agentes comunitários na estratégia saúde da família. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2015. Disponível em: <https://fiocruz.br/livro/burocracia-e-implementacao-de-politicas-de-saude-os-agentes-comunitarios-na-estrategia-saude>. Acesso em: 22 maio 2026.

LOTTA, Gabriela Spanghero. Burocracia, redes sociais e interação: uma análise da implementação de políticas públicas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 26, n. 66, p. 145-173, jun. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/fFjG3WhWqRWFnnmNKRn63Kp/?lang=pt>. Acesso em: 22 maio 2026.

MACHADO, Edite Novais da Mata; FORTES, Fátima Beatriz Carneiro Teixeira P.; SOMARRIBA, Mercês. Efeitos da introdução do PAB sobre a distribuição de recursos e a prestação de serviços: o caso de Minas Gerais. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 99-111, jun. 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/9bQqRfDwMMRSxrXDzpFnnFw/?lang=pt>. Acesso em: 22 maio 2026.

MONT'ALVÃO, Arnaldo. Estratificação educacional no Brasil do século XXI. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p. 389- 430, nov. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/7zYMRtbyBf3FqvXMLbz5CQb/?lang=pt>. Acesso em: 22 maio 2026.

NERI, Marcelo Côrtes; SOUZA, Pedro Herculanô Guimarães Ferreira de. **A década inclusiva (2001-2011): desigualdade, pobreza e políticas de renda**. Brasília: Ipea, 2012. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4639>. Acesso em: 22 maio 2026.

OLIVEIRA, Ana Maria Hermeto Camilo de *et al.* Primeiros resultados da análise da linha de base da pesquisa de avaliação de impacto do programa Bolsa Família. *In*: VAITSMAN, Jeni; PAES-SOUSA, Rômulo (org.). **Avaliação de políticas e programas do MDS: resultados: Bolsa Família e Assistência Social**. Brasília: MDS/Sagi, 2007. p. 19-68. (Avaliação de políticas e programas do MDS, v. 2).

PIRES, Roberto Rocha C. Estilos de implementação e resultados de políticas públicas: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, p. 735-769, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/6SGHTLZ5JCtPyKn5WhMMtpL/?lang=pt>. Acesso em: 22 maio 2026.

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. **Implementation**. Berkeley: University of California Press. 1973.

RIBEIRO, Carlos Costa; SCHLEGEL, Rogerio. Estratificação horizontal da educação superior no Brasil (1960 a 2010). *In*: ARRETCHE, M. **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. São Paulo: Editora Unesp, 2015. p. 133-162.

RIBEIRO; Carlos Costa; CENEVITA, Ricardo; BRITO, Murilo Marschner Alves de. Estratificação educacional entre jovens no Brasil: 1960-2010. *In*: ARRETCHE, M. (org.). **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos**. São Paulo: Editora Unesp, 2015. p. 79-108.

SOARES, Tufi Machado. Utilização da teoria da resposta ao item na produção de indicadores sócio-econômicos. **Pesquisa Operacional**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 83-112, jul. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pope/a/PTwTYngCFf655TGxXT8M9tf/?lang=pt>. Acesso em: 22 maio 2026.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, dez. 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>. Acesso em: 22 maio 2026.

STONE, Deborah. **Policy paradox: the art of political decision making**. New York: W. W. Norton & Company, 1988.

TORRES, Haroldo da Gama *et al.* Educação na periferia de São Paulo: ou como pensar as desigualdades educacionais? *In*: RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz; KAZTMAN, Ruben (org.). **A cidade contra a escola?: segregação urbana e desigualdades educacionais em grandes cidades da América Latina**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2008. p. 59-90.

VELARDE, Juan Carlos Cortázar. Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9., 2004, Madrid. **Anais [...]**. Caracas: CLAD, 2004. p. 2-33.

WEBER, Max. **The city**. Toronto: Collier-Macmillan, 1966.