

Burocracia municipal, evidências e coordenação: mecanismos de capacidade estatal na implementação de políticas educacionais em São Miguel dos Campos (AL)

Municipal bureaucracy, evidence and coordination: mechanisms of state capacity in the implementation of educational policies in São Miguel dos Campos (AL)

Burocracia municipal, evidencia y coordinación: mecanismos de capacidad estatal en la implementación de políticas educativas en São Miguel dos Campos (AL)

Grupo temático 09 – Implementação e o Ciclo de Políticas Públicas

Álvaro Leiva dos Santos

Mestre em Gestão e Políticas Públicas pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

alvaroleivasantos@gmail.com

RESUMO

O artigo analisa a implementação local de políticas educacionais federais em São Miguel dos Campos (AL), com foco na institucionalização de capacidade analítica e em seus efeitos sobre o *implementation gap*. Adota-se estudo de caso qualitativo, com triangulação entre documentos normativos e administrativos, dados secundários educacionais e dados de campo (entrevistas e questionários com atores escolares e técnicos). O referencial operacionaliza capacidades estatais em dimensões técnico-administrativa, político-relacional e analítica, examinando como rotinas organizacionais transformam diretrizes em práticas. Os resultados mostram que a SEMED institucionalizou um arranjo municipal de avaliação (Avalie) aplicado em ciclos, adaptado por modalidade, e convertido em rotinas de devolutiva, formação e replanejamento, configurando um circuito avaliação–formação–planejamento–execução orientado por evidências. Paralelamente, instrumentos de autonomia operacional na ponta — como o Programa de Autonomia Gerencial das Unidades Escolares Municipais (PAGEM) — ampliam a capacidade de resposta das escolas às lacunas identificadas, ainda que elevem a necessidade de coordenação, orientação e accountability. Conclui-se que a efetividade local depende da combinação entre capacidade analítica institucionalizada, coordenação SEMED–escolas e margens de autonomia escolar para ação tempestiva.

Palavras-chave: implementação; capacidades estatais; burocracia local; políticas educacionais; gestão municipal.

ABSTRACT

This article analyzes the local implementation of federal educational policies in São Miguel dos Campos (AL), focusing on the institutionalization of analytical capacity and its effects on the implementation gap. A qualitative case study is adopted, triangulating normative and administrative documents, secondary educational data, and field data (interviews and questionnaires with school and technical actors). The framework operationalizes state capacities in technical-administrative, political-relational, and analytical dimensions, examining how organizational routines transform guidelines into practices. The results show that the SEMED (Municipal Department of Education) institutionalized a municipal evaluation arrangement (Avalie) applied in cycles, adapted by modality, and converted into feedback, training, and replanning routines, configuring an evidence-driven

evaluation-training-planning-execution circuit. In parallel, operational autonomy instruments at the local level—such as the Program for Managerial Autonomy of Municipal School Units (PAGEM)—expand the schools' capacity to respond to identified gaps, even though they increase the need for coordination, guidance, and accountability. It is concluded that local effectiveness depends on the combination of institutionalized analytical capacity, SEMED-school coordination, and margins of school autonomy for timely action.

Keywords: implementation; state capacities; local bureaucracy; educational policies; municipal management.

RESUMEN

Este artículo analiza la implementación local de las políticas educativas federales en São Miguel dos Campos (AL), centrándose en la institucionalización de la capacidad analítica y sus efectos en la brecha de implementación. Se adopta un estudio de caso cualitativo que triangula documentos normativos y administrativos, datos educativos secundarios y datos de campo (entrevistas y cuestionarios con actores escolares y técnicos). El marco operacionaliza las capacidades estatales en las dimensiones técnico-administrativa, político-relacional y analítica, examinando cómo las rutinas organizacionales transforman las directrices en prácticas. Los resultados muestran que la SEMED (Secretaría Municipal de Educación) institucionalizó un mecanismo de evaluación municipal (Avalie) aplicado en ciclos, adaptado por modalidad y convertido en rutinas de retroalimentación, capacitación y replanificación, configurando un circuito de evaluación-capacitación-planificación-ejecución basado en evidencia. Paralelamente, los instrumentos de autonomía operativa a nivel local, como el Programa de Autonomía de Gestión de las Unidades Escolares Municipales (PAGEM), amplían la capacidad de las escuelas para responder a las brechas identificadas, aunque aumentan la necesidad de coordinación, orientación y rendición de cuentas. Se concluye que la eficacia local depende de la combinación de la capacidad analítica institucionalizada, la coordinación SEMED-escuela y los márgenes de autonomía escolar para una acción oportuna.

Palabras clave: implementación; capacidades estatales; burocracia local; políticas educativas; gestión municipal.

1. Introdução

A implementação de políticas educacionais em contextos federativos costuma produzir hiatos entre desenho e prática, especialmente quando diretrizes e metas induzidas em nível federal precisam ser traduzidas em rotinas, decisões e intervenções no cotidiano das escolas. Nesse cenário, a literatura de implementação aponta que a efetividade depende não apenas do conteúdo das políticas, mas da capacidade dos governos locais de organizar informação, coordenar atores e sustentar respostas tempestivas aos problemas educacionais, reduzindo o *implementation gap* (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973; HOWLETT; RAMESH, 2003).

Este artigo analisa o caso de São Miguel dos Campos (AL), focalizando as estratégias de gestão mobilizadas pela Secretaria Municipal de Educação (SEMED) na implementação de políticas educacionais federais e como essas estratégias refletem o desenvolvimento e a ativação de capacidades institucionais locais, com ênfase na dimensão analítica. O município formalizou um arranjo próprio de monitoramento ao instituir o Sistema Municipal de Avaliação da Educação Básica (SASMC/SEMED-SMC) por meio de marco legal e, posteriormente, regulamentar a aplicação da Prova Avalie como instrumento do sistema, padronizando ciclos de monitoramento em diferentes etapas e modalidades, incluindo adaptações para EJA e AEE.

A hipótese analítica que orienta o estudo é que a redução do hiato de implementação depende da articulação entre capacidades técnico-administrativas, político-relacionais e analíticas, que se reforçam (ou se limitam) mutuamente. No caso investigado, a capacidade analítica se expressa na institucionalização de ciclos de coleta, interpretação e uso de evidências, que buscam encurtar o intervalo entre diagnóstico e resposta pedagógica (formação, reforço e reorganização de práticas), diminuindo a dependência de ciclos externos mais longos e menos sensíveis ao contexto local.

Além do núcleo analítico (Avalie e o ciclo avaliação-formação-planejamento), o artigo examina como arranjos de coordenação e autonomia na ponta criam condições materiais e operacionais para transformar evidências em

ação. Nesse sentido, o Programa de Autonomia Gerencial das Unidades Escolares Municipais (PAGEM), instituído por lei municipal, aparece como mecanismo de repasse para custeio, pequenos reparos e ações pedagógicas, operando como ponte entre o diagnóstico e a intervenção, ao mesmo tempo em que demanda orientação e prestação de contas — recolocando a coordenação SEMED—escolas como condição de funcionamento do modelo.

Com base em triangulação empírica (documentos, dados secundários e dados de campo), o objetivo do artigo é explicar como a institucionalização do Avalie dentro do SASMC se articula a rotinas de devolutiva, formação e planejamento, e em que medida instrumentos de autonomia (como o PAGEM) reforçam — ou tensionam — essa engrenagem de implementação orientada por evidências.

2. Referencial teórico e analítico

2.1 Implementação em contexto federativo e o *implementation gap* na educação

A implementação de políticas públicas educacionais em contextos federativos tende a produzir descompassos entre diretrizes formuladas em níveis centrais e práticas efetivamente realizadas no território. Esse fenômeno, conhecido como *implementation gap*, refere-se à distância entre o desenho institucional de uma política e seus efeitos concretos, destacando que resultados não decorrem automaticamente da formulação, mas de um processo situado de mediação, adaptação e decisão no nível local (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973; HOWLETT; RAMESH, 2003). Na educação brasileira, essa distância é particularmente sensível devido à heterogeneidade municipal em termos de infraestrutura, qualificação de profissionais, rotinas administrativas e disponibilidade de recursos, além de assimetrias institucionais que se expressam na capacidade desigual de coordenação e execução.

No caso brasileiro, embora a União exerça papel normativo e indutor, a execução cotidiana recai, em grande medida, sobre os municípios, sobretudo na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental. Assim, a efetividade de políticas educacionais federais depende das condições concretas de cada ente subnacional para interpretar diretrizes, construir rotinas, coordenar atores e sustentar ações. Nessa direção, a literatura aponta que a descentralização, combinada com fragmentação institucional, pode intensificar o *implementation gap* quando não há coordenação suficiente entre as áreas responsáveis pela execução.

A dissertação também sugere um refinamento analítico importante: tratar o *implementation gap* como fenômeno multidimensional, não restrito ao tempo entre decisão e execução, mas composto por hiatos de interpretação, interação, processo e coordenação intraorganizacional. Essa abordagem desloca o foco de “cumprimento” para o estudo dos mecanismos que permitem (ou impedem) que diretrizes circulem, sejam compreendidas e se estabilizem em práticas consistentes nas escolas.

2.2 Capacidades estatais locais como chave explicativa da implementação

Para explicar por que alguns municípios conseguem reduzir lacunas de implementação e outros não, o artigo adota a lente das capacidades estatais locais, entendidas como competências institucionais e organizacionais que sustentam a ação pública de forma coordenada e contínua (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015; PIRES; GOMIDE, 2014). Em vez de tratar capacidade como atributo abstrato ou fixo, a pesquisa a observa como construção político-institucional dinâmica, visível em arranjos, incentivos, rotinas e fluxos de decisão, sujeita a reforços e limitações mútuas entre dimensões distintas.

Com base no referencial empregado na dissertação, este estudo opera com três dimensões interdependentes:

- **Capacidade operacional/técnico-administrativa:** condições administrativas e organizacionais que permitem “fazer a política rodar” no território — rotinas, equipes, divisão do trabalho, instrumentos e procedimentos de acompanhamento e devolutiva.
- **Capacidade político-relacional:** habilidade de articular atores, construir legitimidade e coordenar relações com escolas e parceiros, incluindo comunicação, pactuação e sustentação política de prioridades, no interior da rede e nas interfaces intergovernamentais.

- **Capacidade analítica:** produzir, sistematizar e usar informação para planejar, monitorar e reorientar políticas, incorporando diagnóstico, uso de evidências, institucionalização de avaliação e aprendizagem organizacional. No campo educacional, essa dimensão é crucial para transformar informação em ação pedagógica concreta e para sustentar decisões mais equitativas.

Nesse enquadramento, a hipótese central é que a redução do *implementation gap* depende da articulação entre essas capacidades, que “se reforçam (ou se limitam) mutuamente”. Assim, a capacidade analítica só se torna efetiva quando há (i) rotinas e equipes capazes de operacionalizá-la e (ii) coordenação suficiente para que a informação circule e se converta em decisão e ação.

2.3 Tradução/transferência e regime de colaboração como lente transversal

Além do eixo de capacidades, o artigo incorpora uma lente transversal de tradução/transferência: políticas educacionais federais, ao serem implementadas localmente, não são “replicadas” de modo mecânico; elas passam por processos de ressignificação, priorização e ajuste, em que a gestão municipal atua como instância mediadora entre marcos normativos externos e as condições concretas das escolas. Essa perspectiva aproxima a implementação de um processo de reconstrução ativa e situada, em que adaptar envolve decidir, distribuir responsabilidades, criar instrumentos e coordenar práticas.

Essa lente é especialmente pertinente no regime de colaboração, que combina indução via assistência técnica/financeira e responsabilidades compartilhadas. No plano analítico, isso implica reconhecer que a implementação local depende da “simbiose” entre indução externa e capacidades operacionais municipais: o município precisa traduzir orientações, escolher prioridades e construir rotinas sustentáveis para que a política se estabilize na prática escolar.

2.4 Implicações do referencial para o recorte do estudo: SASMC/Prova Avalie e PAGEM

À luz desse referencial, a capacidade analítica é tomada como eixo explicativo do caso de São Miguel dos Campos (AL) porque permite observar com nitidez o mecanismo que conecta diagnóstico e resposta pedagógica. A dissertação mostra que o município formalizou um arranjo de avaliação e monitoramento ao instituir o Sistema Municipal de Avaliação da Educação Básica (SASMC/SEMED-SMC) e regulamentar a Prova Avalie como instrumento do sistema. Esse desenho padroniza ciclos de monitoramento em modalidades diversas (incluindo EJA e AEE), institucionalizando coleta e uso de evidências e ativando, simultaneamente, dimensões operacionais (rotinas, responsabilidades e instrumentos) e político-relacionais (alinhamento com as escolas, pactuação de expectativas e legitimidade).

Nesse sentido, a avaliação municipal é interpretada como mecanismo de redução do *implementation gap* ao encurtar o intervalo entre identificação de lacunas e ativação de respostas (formação, reforço e reorganização de práticas), reduzindo a dependência de ciclos externos mais longos e menos sensíveis ao contexto local.

Por fim, para que evidências geradas pelo Avalie se convertam em ação nas escolas, a análise também considera os arranjos de coordenação e autonomia na ponta. A dissertação mostra que a relação SEMED–escolas combina centralidade estratégica com flexibilidade operacional, mediada por comunicação formal e suporte percebido, ao mesmo tempo em que emergem demandas por margens operacionais para respostas rápidas. É nesse ponto que o PAGEM é incorporado como instrumento municipal de autonomia gerencial e repasse às unidades, funcionando como condição de viabilidade do ciclo orientado por evidências, mas exigindo mecanismos claros de orientação e prestação de contas — reforçando a centralidade da coordenação como capacidade político-relacional.

3. Método

3.1 Delineamento da pesquisa e estratégia de triangulação

Este estudo adota a técnica de estudo de caso, com abordagem qualitativa e caráter analítico-exploratório, para compreender como a gestão municipal de São Miguel dos Campos (AL) construiu e mobilizou competências institucionais na implementação local de políticas educacionais federais. O delineamento privilegia a observação aprofundada de mediações institucionais, organizacionais e relacionais do fenômeno no território, articulando múltiplas fontes em lógica de triangulação entre dados secundários, análise documental e dados primários obtidos com atores-chave da SEMED e das escolas.

O caminho metodológico foi estruturado em três etapas inter-relacionadas: (i) levantamento de dados educacionais e delimitação das unidades de análise; (ii) levantamento documental e institucional do ecossistema municipal de implementação; e (iii) coleta de dados primários junto à gestão central e às unidades escolares (questionários e entrevistas).

3.2 Seleção do caso e unidades de observação

O caso foi delimitado ao município de São Miguel dos Campos (AL), caracterizado como município de porte médio no contexto federativo brasileiro. A seleção das unidades escolares buscou captar a heterogeneidade da rede municipal, por meio de recorte intencional que contemplou diferentes etapas/modalidades e rotinas relacionadas à avaliação interna e externa. A dissertação registra a seleção de 13 unidades escolares como unidades de observação, apoiada em leitura contextual de indicadores educacionais (com uso metodológico de dados como IDEB/SAEB para situar o caso e sustentar o recorte).

3.3 Fontes de evidência, instrumentos e procedimentos de coleta

A pesquisa combina três conjuntos de evidências: (i) atos normativos e documentos de gestão municipal relacionados à agenda educacional (leis, decretos, termos, instrumentos orientadores e registros institucionais); (ii) dados de campo coletados com atores da rede municipal e da SEMED por meio de questionários e entrevistas; e (iii) indicadores e registros oficiais utilizados para contextualização e interpretação do caso.

Foi aplicado de forma remota um questionário estruturado, com predominância de questões fechadas (Microsoft Forms), complementado por contato remoto para facilitar o preenchimento. No total, foram contatados 72 profissionais das 13 escolas selecionadas, com 64 respondentes válidos (taxa de resposta de 88,9%). A base inclui atores em funções de liderança e mediação pedagógica: diretores(as), coordenadores(as) pedagógicos(as) e articuladores(as) de ensino.

Além do questionário, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com 10 representantes centrais da rede municipal/gestão central, com foco em rotinas internas, fluxos de decisão, articulação intersetorial e mediações entre SEMED e escolas, visando aprofundar e contextualizar padrões observados no survey. Os roteiros previram codificação por códigos (p. ex., T01–T10), preservando anonimato dos participantes.

Participaram profissionais diretamente envolvidos com coordenação/implementação de políticas educacionais, tanto nas unidades escolares quanto na SEMED; foram incluídos respondentes em exercício no período da coleta e com função vinculada às rotinas de implementação, coordenação, acompanhamento, avaliação e execução; excluíram-se não elegíveis, inativos no período e questionários não concluídos.

3.4 Estratégia de análise, categorias e considerações éticas

A análise foi orientada por categorias derivadas do referencial de capacidades estatais e implementação em contextos descentralizados, observando capacidades como arranjos e práticas mobilizadas no cotidiano (rotinas, instrumentos, fluxos decisórios, coordenação e aprendizagem institucional). A operacionalização das dimensões (técnico-administrativa, político-relacional e analítica) e seus indicadores empíricos é sintetizada no Quadro 1, o que torna transparente a passagem do referencial teórico para o material empírico e orienta a organização e interpretação dos achados.

ARTIGO

Os dados do questionário foram organizados em base estruturada para identificar frequências e padrões, com finalidade descritiva e interpretativa; as entrevistas contribuíram para detalhar mecanismos de coordenação, tensões organizacionais e decisões de implementação, ampliando a compreensão de processos institucionais que não emergem em respostas padronizadas. Embora o questionário produza percentuais, a estratégia permanece qualitativa e interpretativa, sem pretensão de inferência estatística, priorizando compreensão contextualizada do fenômeno.

Quanto às questões éticas, a participação foi voluntária, com consentimento informado e salvaguardas de confidencialidade; os resultados foram apresentados de forma agregada e com citações anonimizadas, mitigando riscos de exposição e favorecendo sinceridade nas respostas, inclusive em críticas à gestão interna.

Quadro 1 – Categorias analíticas e operacionalização empírica das capacidades estatais na implementação local

Capacidade (dimensão)	Descrição analítica	Como foi operacionalizada (indicadores empíricos/observáveis)	Fontes e materiais mobilizados
Operacional (técnico-administrativa)	Refere-se às condições administrativas e organizacionais que sustentam a execução: rotinas, pessoas, divisão de trabalho, processos e instrumentos que permitem fazer a política “rodar” no território (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015).	Organização interna da SEMED; fluxo de trabalho entre setores; existência de equipes e funções definidas (ex.: formação, avaliação, acompanhamento); mecanismos de apoio às escolas; rotinas de acompanhamento e devolutivas; estabilidade de procedimentos na implementação; gargalos de coordenação e retrabalho.	Análise documental (organograma, normativas internas, leis e atos administrativos); respostas do questionário sobre apoio, rotinas e autonomia; entrevistas/conversas de aprofundamento com atores-chave.
Político-relacional	Diz respeito à capacidade de articular atores, construir legitimidade e coordenar relações com escolas, parceiros e demais esferas de governo. Inclui liderança, pactuação, comunicação, negociação e construção de coalizões (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015; ABRUCIO; SEGATTO, 2021).	Padrões de comunicação SEMED–escolas; mecanismos de participação (conselho escolar, reuniões); articulações intergovernamentais e parcerias; relação com atores externos e instâncias políticas; percepção de suporte e legitimidade; estabilidade e sustentação política de prioridades.	Questionário (percepção de apoio, comunicação e participação); análise documental (leis municipais, registros de parcerias e instrumentos institucionais); entrevistas/conversas com SEMED e atores escolares.
Analítica	Envolve produzir, sistematizar e usar informação para planejar, monitorar e reorientar políticas. Inclui capacidade de diagnóstico, uso de evidências,	Existência de mecanismos de monitoramento e avaliação; uso de indicadores na tomada de decisão; rotinas de devolutiva e replanejamento; presença	Documentos e registros (instrumentos de avaliação interna, relatórios, planejamento); questionário (uso de dados, existência de mecanismos de

	institucionalização de avaliação e aprendizagem organizacional (KOGA, 2019; WU; RAMESH; HOWLETT, 2015).	de equipe/área de avaliação e formação; instrumentos internos de avaliação (ex.: ciclos avaliativos e relatórios); uso de dados para alocação de esforços e recursos.	avaliação; entrevistas/conversas (processos decisórios, interpretação e uso de evidências).
Tradução/transferência (lente transversal)	Trata-se da capacidade de interpretar e adaptar diretrizes e instrumentos transferidos (federais/estaduais) ao contexto local. Não opera isoladamente: manifesta-se na forma como as três capacidades anteriores se combinam para “fazer caber” a política no território (PORTO DE OLIVEIRA; KOGA, 2023; BANDEIRA COELHO, 2020).	Evidências de adaptação de operacionalização de políticas federais (ajustes de instrumentos, rotinas e prioridades); margem de autonomia percebida pelas escolas; institucionalização local de iniciativas associadas a políticas federais; escolhas de sequenciamento e prioridades na implementação; mecanismos de retroalimentação entre SEMED e escolas para ajustar execução.	Questionário para adaptação; necessidade de adaptação; apoio e comunicação; análise documental (normas locais e registros de implementação); entrevistas/conversas (exemplos de adaptação, tradução e escolhas de gestão).

Fonte: Elaboração própria, com base no referencial teórico (PIRES; GOMIDE, 2014; WU; RAMESH; HOWLETT, 2015; KOGA, 2019; ABRUCIO; SEGATTO, 2021; BANDEIRA COELHO, 2020; PORTO DE OLIVEIRA; KOGA, 2023) e nos dados da pesquisa.

4. Resultados e discussão

4.1 Capacidade analítica institucionalizada: SASMC e Prova Avalie como rotina municipal de monitoramento

A análise documental confirma a institucionalização de um arranjo municipal de avaliação e monitoramento, com marco legal e regulamentação específica: a criação do Sistema Municipal de Avaliação da Educação Básica (SASMC/SEMED-SMC) e a normatização da aplicação da Prova Avalie como instrumento do sistema. Esse desenho formaliza ciclos de monitoramento, amplia previsibilidade e sustenta a continuidade das práticas avaliativas, inclusive em modalidades menos cobertas por avaliações externas.

No plano operacional, a pesquisa evidencia que o Avalie é aplicado três vezes ao ano, elaborado por equipe técnica interna e com participação de profissionais ligados à Educação Especial/AEE, permitindo adaptações por modalidade (incluindo EJA) e monitoramento personalizado de estudantes do AEE. Assim, a “capacidade analítica” não é tratada como disponibilidade abstrata de dados, mas como rotina institucionalizada (periodicidade), com responsabilidades (equipe) e instrumentos (prova, relatórios e sistematização).

4.2 Do dado à intervenção: circuito avaliação–formação–planejamento como mecanismo de redução do *implementation gap*

Os dados empíricos reforçam que a avaliação interna opera como componente central de um circuito informacional: há evidência de integração entre resultados do Avalie, SAEB e IDEB, e 100% dos entrevistados afirmam que dados orientam planejamento e alocação de recursos. Esse achado é relevante para o

debate de implementação porque indica um esforço de “encurtar o caminho” entre diretriz e prática: a gestão não depende exclusivamente de ciclos externos (mais longos), mas cria rotinas próprias de diagnóstico e correção de rota.

Além disso, a SEMED possui uma equipe permanente de formação e realiza encontros mensais com professores, nos quais os dados do Avalie são discutidos e se elaboram estratégias para responder às lacunas identificadas. No plano analítico, isso caracteriza um mecanismo de capacidade estatal: evidência → devolutiva → formação → replanejamento → execução, gerando maior previsibilidade e continuidade de intervenções pedagógicas.

Um reforço adicional do mecanismo aparece na evolução recente do instrumento: em edições recentes, a aplicação ocorreu de forma digital, gerando banco de dados em plataforma, com celeridade no retorno e possibilidade de análise por descritores, por aluno, turma e escola. Esse ganho de “tempo de resposta” é crucial na implementação: aumenta a chance de que a intervenção ocorra dentro de uma janela temporal pedagógica relevante (antes que a defasagem se consolide).

4.3 Coordenação e gargalos: quando a capacidade analítica depende de integração intersetorial

Embora o caso apresente sinais fortes de institucionalização analítica, a pesquisa também identifica uma restrição típica de burocracias locais: fragmentação entre setores internos. Quando questionados sobre como fortalecer a capacidade institucional, 70% dos entrevistados apontaram a comunicação e articulação interna como o principal gargalo, sugerindo que a fluidez do circuito (avaliação–formação–planejamento–execução) depende de uma integração horizontal mais consistente.

Essa dimensão aparece com nitidez na percepção dos agentes: “Os dados ajudam muito, mas precisamos conversar mais entre os setores. Às vezes falta conexão entre avaliação, formação e execução.” (Gestora, Entrevista 06). A fala sintetiza o ponto teórico: capacidade analítica não é apenas produzir informação; é garantir que a informação circule e se converta em decisão e ação em uma cadeia organizacional coerente.

4.4 Autonomia para resposta na ponta: PAGEM como “ponte” entre evidência e ação

Outro elemento que ajuda a robustecer a explicação do mecanismo é a relação entre coordenação e autonomia escolar. O questionário sugere uma lógica de autonomia direcionada: cerca de 63% indicaram liberdade total ou alguma liberdade para ajustar recursos e métodos (sobretudo pedagógicos), enquanto uma parcela relevante percebe execução mais aderente ao formato federal, com menor necessidade de adaptação. Isso indica que a rede combina coordenação central e margens de decisão situadas na escola.

Quando perguntados sobre o que poderia melhorar a articulação escola–SEMED, as sugestões mais frequentes apontam para: maior repasse de recursos e formação específica (34,6%), comunicação mais clara e ágil (31,4%) e autonomia da escola para execução (29,6%). O dado é muito útil para o artigo porque conecta diretamente o Avalie ao “lado material” da intervenção: evidência e formação precisam ser acompanhadas de capacidade operacional na escola.

Nesse contexto, o PAGEM surge como instrumento municipal que responde a essa demanda: a lei cria repasse de recursos próprios às unidades para custeio, pequenos reparos e ações pedagógicas, somando-se ao PDDE e potencialmente ampliando a capacidade de resposta da ponta. Analiticamente, isso reforça o argumento do artigo: Avalie diagnostica; o ciclo forma e replaneja; o PAGEM ajuda a viabilizar a intervenção, desde que haja orientação e prestação de contas — o que recoloca a coordenação como condição do modelo.

Quadro 2 – Evidências da Capacidade Analítica da SEMED de São Miguel dos Campos

Dimensão Analítica	Práticas e Estruturas Observadas	Impactos e Resultados Identificados
Monitoramento e Avaliação	- Aplicação da avaliação interna “Avalie” três vezes ao ano para todas as modalidades, com instrumentos adaptados para o AEE; - Equipe técnica de avaliação na SEMED.	- Acompanhamento contínuo da aprendizagem - Identificação de lacunas pedagógicas - Ações corretivas e direcionadas

Uso de Evidências para Tomada de Decisão	- Integração entre resultados do Avalie, SAEB e IDEB - 100% dos entrevistados afirmam que dados orientam o planejamento e a alocação de recursos	- Planejamento estratégico baseado em dados - Distribuição de recursos de forma mais racional e equitativa
Formação e Desenvolvimento Docente	- Realização de formações mensais com base nos resultados do Avalie - Presença de equipe de formação permanente na estrutura da SEMED	- Alinhamento das práticas pedagógicas aos dados de aprendizagem - Capacitação contínua dos professores
Inclusão e Equidade	- Participação de professores do AEE na elaboração das avaliações internas - Avaliações adaptadas para estudantes com deficiência	- Práticas de monitoramento inclusivas - Maior visibilidade das necessidades dos alunos com deficiência
Percepção e Engajamento dos Agentes	- 96,2% dos entrevistados consideram receber apoio total da SEMED - Comunicação formal e constante com as escolas (99,5%) - 50% reconhecem mecanismos de avaliação estruturados	- Clima organizacional positivo - Alinhamento entre gestão e escolas - Reconhecimento de avanços e necessidade de melhorias
Desafios Institucionais Identificados	- Fragmentação entre setores internos da SEMED (apontado por 70% dos entrevistados) - Demanda por maior integração intersetorial e comunicação institucional - Formação técnica de gestores	- Necessidade de fortalecer a articulação interna - Potencial para elevar a sofisticação da capacidade analítica

Fonte: Dados da pesquisa de campo (2025), elaborados pelo autor.

5. Conclusões e implicações

Este artigo analisou a implementação local de políticas educacionais federais em São Miguel dos Campos (AL) a partir de um recorte centrado na capacidade estatal/burocracia municipal, destacando a institucionalização da capacidade analítica via Sistema Municipal de Avaliação (SASMC) e a Prova Avalie como instrumento estruturante do circuito avaliação–formação–planejamento–execução. Os achados sustentam que a redução do *implementation gap* não decorre apenas do “cumprimento” das diretrizes federais, mas da construção de rotinas locais capazes de produzir informação acionável, retroalimentar decisões e sustentar intervenções pedagógicas no tempo.

A principal contribuição empírica do estudo é evidenciar um mecanismo de implementação orientado por evidências: (i) o Avalie, aplicado em ciclos e adaptado a modalidades e à inclusão (AEE/EJA), gera dados com maior frequência e sensibilidade ao contexto; (ii) as rotinas de devolutiva e formação, aliadas ao replanejamento, procuram transformar dados em intervenção; e (iii) instrumentos de coordenação e apoio à ponta criam condições para que a escola responda ao diagnóstico sem ser tratada como mera executora. Nesse mecanismo, a capacidade analítica não se limita a “ter avaliação”, mas se manifesta na institucionalização (normas, periodicidade, equipe), no uso (planejamento e intervenção) e na circulação da informação (devolutivas, formação e acompanhamento).

Ao mesmo tempo, o estudo reforça um ponto crítico para o debate do GT09: capacidades estatais se reforçam ou se limitam mutuamente. A presença de um arranjo analítico robusto convive com um gargalo organizacional relevante: fragmentação e ruídos de comunicação intersetorial dentro da SEMED, especialmente na interface avaliação–formação–acompanhamento. Esse limite indica que a capacidade analítica depende de uma integração horizontal suficientemente estável para evitar rupturas no circuito informacional e para transformar evidências em ação de maneira consistente entre escolas e ao longo do tempo.

A análise também mostra que “fechar o ciclo” exige condições materiais e operacionais na ponta. Nesse sentido, o PAGEM aparece como instrumento de autonomia operacional e apoio, funcionando como ponte entre diagnóstico e ação, ao facilitar respostas rápidas na escola (custeio, pequenos ajustes, ações pedagógicas). Porém, o mesmo instrumento reforça a necessidade de coordenação e accountability, sob risco de a autonomia produzir respostas heterogêneas e desalinhadas das prioridades pedagógicas extraídas das evidências. Assim, o caso sugere que autonomia e coordenação não são opostos: são dimensões complementares de um arranjo de implementação orientado por evidências.

5.1 Implicações práticas para a gestão municipal

1. Institucionalizar a integração horizontal: criar rotinas formais (comitês/rituais mensais) que conectem avaliação, formação e acompanhamento, com responsabilidades e prazos, reduzindo dependência de articulações informais.
2. Padronizar devolutivas acionáveis: transformar resultados do Avalie em devolutivas com foco em poucas prioridades, metas de curto prazo e orientação pedagógica/gerencial para a escola.
3. Governança do PAGEM orientada por evidências: vincular parte do planejamento escolar (e do uso de recursos) às lacunas identificadas no Avalie, com orientação clara e prestação de contas simplificada, para evitar burocratização excessiva.
4. Capacitar liderança intermediária: fortalecer coordenação pedagógica e equipes técnicas como “nó” do circuito, garantindo que dados virem práticas e que práticas retornem como aprendizado institucional.

5.2 Implicações teóricas para estudos de implementação e capacidades

O caso contribui para a literatura ao demonstrar que, em nível municipal, a capacidade analítica pode ser compreendida como dispositivo organizacional de implementação: um conjunto de regras, rotinas, instrumentos e fluxos informacionais que reduz incertezas e melhora a previsibilidade da intervenção. Além disso, sugere que a análise de capacidades deve incorporar explicitamente a governança interna (integração horizontal) como condição para que dados produzam efeitos, evitando uma leitura “tecnicista” da capacidade analítica.

5.3 Limitações e agenda de pesquisa

Como estudo de caso, os resultados não buscam generalização estatística; seu valor está na explicação do mecanismo e em hipóteses analíticas transferíveis para contextos semelhantes. Pesquisas futuras podem: (i) comparar municípios com e sem avaliação interna institucionalizada; (ii) examinar como diferentes formatos de autonomia (como programas de repasse) interagem com capacidade analítica; e (iii) investigar efeitos de médio prazo do circuito avaliação–formação–planejamento sobre equidade e resultados de aprendizagem.

6. Referências Bibliográficas

HOWLETT, Michael; RAMESH, M. *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. 2. ed. Toronto: Oxford University Press, 2003.

KOGA, Natália Massaco. Policy capacity, Brazil. In: FARAZMAND, Ali (ed.). *Global encyclopedia of public administration, public policy, and governance*. Cham: Springer, 2019. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_3770-1. Disponível em: https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_3770-1. Acesso em: 28 fev. 2026.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre. Capacidades estatais e burocracias no Brasil: avanços e limites da produção de conhecimento nos anos 2000. In: PIRES, Roberto Rocha Coelho (org.). *Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas*. Brasília, DF: Ipea, 2014. p. 21–59.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre. Capacidades estatais e democracia: elementos analíticos e evidências no Brasil contemporâneo. In: GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto Rocha Coelho (org.). *Capacidades estatais e democracia: avaliando a qualidade da ação pública no Brasil*. Brasília, DF: Ipea, 2014. p. 15–45.

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press, 1973.

SÃO MIGUEL DOS CAMPOS (AL). **Lei nº 1.677**, de 6 de maio de 2024. Institui o Programa de Autonomia Gerencial das Unidades Escolares Municipais (PAGEM). São Miguel dos Campos, AL: Prefeitura Municipal, 2024.

SÃO MIGUEL DOS CAMPOS (AL). **Lei nº 1.680**, de 6 de maio de 2024. Institui o Sistema de Avaliação Municipal da Educação Básica (SASMC/SEMED-SMC). São Miguel dos Campos, AL: Prefeitura Municipal, 2024.

SÃO MIGUEL DOS CAMPOS (AL). **Decreto nº 15.220**, de 13 de outubro de 2024. Regulamenta a aplicação da Prova Avalie no âmbito do Sistema Municipal de Avaliação da Educação Básica – SASMC-Avalie. São Miguel dos Campos, AL: Prefeitura Municipal, 2024.

WU, Xun; RAMESH, M.; HOWLETT, Michael. Policy capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, [s. l.], v. 34, n. 3–4, p. 165–171, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001>. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001>. Acesso em: 28 fev. 2026.