

Indicadores de Desempenho e Capacidade Estatal na Implementação da Política Educacional: Evidências do Planejamento Estratégico da SEDUC/PA

Performance Indicators and State Capacity in the Implementation of Educational Policy: Evidence from the Strategic Planning of SEDUC/PA (State Department of Education of Pará)

Indicadores de desempeño y capacidad estatal en la implementación de la política educativa: evidencias de la planificación estratégica de la SEDUC/PA (Secretaría Estatal de Educación de Pará)

Grupo temático GT09 – Agenda, Formulação e Implementação de Políticas Públicas

Michael de Sousa Santa Rosa, PPAD/UNAMA

Laurimar de Matos Farias, PPAD/UNAMA

Luanna Beatriz Corrêa Bahia, PPAD/UNAMA

Cristine Elaine Dias Rocha, PPAD/UNAMA

RESUMO

O texto analisa como os indicadores de desempenho educacional são mobilizados no planejamento estratégico da Secretaria de Estado de Educação do Pará - SEDUC/PA e em que medida essa mobilização expressa diferentes dimensões da capacidade estatal na dimensão estratégica da implementação da política educacional. Adotamos a abordagem qualitativa, de natureza exploratório-descritiva, estruturada como estudo de caso único, com base em análise documental do Plano Estratégico (2023–2026) e de seus desdobramentos regionais, complementada por sistematização de dados quantitativos constantes nos instrumentos institucionais. O estudo contribui para o campo da Administração Pública ao qualificar o debate sobre governança por indicadores, deslocando-o de uma dicotomia entre presença ou ausência de métricas para a análise dos modos de apropriação institucional da informação e suas implicações para a capacidade estatal. Ao articular evidência empírica subnacional e refinamento conceitual, o estudo oferece subsídios para compreender as tensões inerentes à institucionalização de sistemas de monitoramento em políticas públicas educacionais. Os resultados evidenciam elevada institucionalização formal do monitoramento, com definição explícita de metas, responsáveis, fórmulas matemáticas e periodicidade de acompanhamento, indicando robusta capacidade procedimental. Destaca-se que a análise empírica revela heterogeneidade territorial significativa no desempenho educacional, com amplitude de 10,97 pontos na proficiência média entre Diretorias Regionais de Educação, e hiato relevante entre meta e execução no indicador de infraestrutura escolar, 100% frente a 65,32%. Entretanto, foram identificadas evidências documentais de territorialização estratégica proporcional à magnitude dessas disparidades, sugerindo limites na dimensão adaptativa da capacidade estatal.

Palavras-chave: Indicadores de desempenho; Planejamento estratégico; Capacidade estatal; Implementação de políticas públicas; Política educacional.

ABSTRACT

This article analyzes how educational performance indicators are mobilized in the strategic planning of the Pará State Department of Education (SEDUC/PA) and to what extent this mobilization expresses different dimensions of state capacity in the strategic dimension of educational policy implementation. The study adopts a qualitative, exploratory-descriptive approach, structured as a single case study based on document analysis of the Strategic Plan (2023–2026) and its regional developments, complemented by the systematization of quantitative data contained in institutional instruments. The results indicate a high level of formal institutionalization of monitoring, with explicit definitions of goals, responsible actors, mathematical formulas, and monitoring periodicity, suggesting robust procedural capacity. The empirical analysis also reveals significant territorial heterogeneity in educational performance, with a range of 10.97 points in average proficiency among Regional Directorates of

Education, as well as a relevant gap between target and execution in the school infrastructure indicator (100% versus 65.32%). However, documentary evidence of strategic territorialization proportional to the magnitude of these disparities was not identified, suggesting limitations in the adaptive dimension of state capacity. The study contributes to the field of Public Administration by qualifying the debate on governance through indicators, shifting it from a dichotomy between the presence or absence of metrics to an analysis of the institutional appropriation of information and its implications for state capacity. By articulating subnational empirical evidence with conceptual refinement, the article offers insights into the tensions inherent in the institutionalization of monitoring systems in educational public policies.

Keywords: Performance indicators; Strategic planning; State capacity; Public policy implementation; Educational policy.

RESUMEN

Este artículo analiza cómo se movilizan los indicadores de desempeño educativo en la planificación estratégica de la Secretaría de Educación del Estado de Pará - SEDUC/PA y en qué medida esta movilización expresa diferentes dimensiones de la capacidad estatal en la dimensión estratégica de la implementación de la política educativa. El estudio adopta un enfoque cualitativo, exploratorio-descriptivo, estructurado como un estudio de caso único, basado en el análisis documental del Plan Estratégico (2023-2026) y sus desarrollos regionales, complementado con la sistematización de datos cuantitativos contenidos en instrumentos institucionales. Los resultados muestran un alto nivel de institucionalización formal del monitoreo, con una definición explícita de objetivos, responsables, fórmulas matemáticas y periodicidad del monitoreo, lo que indica una sólida capacidad procesal. Sin embargo, el análisis empírico revela una heterogeneidad territorial significativa en el desempeño educativo —con un rango de 10,97 puntos en el promedio de desempeño entre las Direcciones Regionales de Educación— y una brecha relevante entre la meta y la ejecución en el indicador de infraestructura escolar, 100% versus 65,32%. Se identificaron evidencias documentales de territorialización estratégica proporcional a la magnitud de estas disparidades, lo que sugiere límites en la dimensión adaptativa de la capacidad estatal. Este estudio contribuye al campo de la Administración Pública al matizar el debate sobre la gobernanza a través de indicadores, llevándolo de una dicotomía entre la presencia o ausencia de métricas al análisis de los modos de apropiación institucional de la información y sus implicaciones para la capacidad estatal. Mediante la articulación de evidencia empírica subnacional y el refinamiento conceptual, el artículo ofrece perspectivas sobre las tensiones inherentes a la institucionalización de los sistemas de monitoreo en las políticas públicas educativas.

Palabras clave: Indicadores de desempeño; Planificación estratégica; Capacidad estatal; Implementación de políticas públicas; Política educativa.

1. Introdução:

A crescente centralidade dos indicadores de desempenho na gestão pública tem reconfigurado práticas de planejamento, monitoramento e coordenação institucional em diferentes níveis de governo. No campo educacional, métricas de aprendizagem, fluxo escolar e infraestrutura tornaram-se referências estruturantes da formulação de metas, da alocação de recursos e da prestação de contas. Contudo, a presença formal de indicadores não esclarece, por si só, como esses instrumentos são mobilizados institucionalmente nem quais dimensões da capacidade estatal são efetivamente ativadas em sua utilização.

Parte da literatura têm problematizado a crescente centralidade dos indicadores de desempenho na gestão pública, destacando que a difusão de métricas pode tanto fortalecer a coordenação institucional quanto produzir efeitos de simplificação excessiva da complexidade das políticas públicas (Boyne, 2006; Cavalcante & Pires, 2020; Muller, 2018). Uma vertente relevante da literatura sobre capacidade estatal enfatiza que a efetividade das políticas públicas depende não apenas da existência de instrumentos formais, mas da presença de recursos técnicos, organizacionais e analíticos capazes de transformar informação em orientação estratégica para a ação governamental (Centeno, Kohli & Yashar, 2017; Peters & Pierre, 2005; Pires, Lotta & Oliveira, 2021).

No âmbito educacional brasileiro, a consolidação de avaliações em larga escala e de sistemas de monitoramento institucional ampliou significativamente a disponibilidade de dados sobre o desempenho

educacional, contribuindo para a institucionalização de metas e indicadores como instrumentos de acompanhamento das políticas públicas (Brooke & Soares, 2021; Soares, 2020).

Entretanto, a existência de métricas formalmente estruturadas não permite inferir automaticamente a presença de uso analítico sofisticado ou de estratégias territorializadas proporcionais às desigualdades observadas. Essa distinção é particularmente relevante em sistemas educacionais marcados por heterogeneidade regional significativa.

É nesse contexto que se insere o presente estudo, cujo objetivo é analisar como os indicadores de desempenho educacional são mobilizados no planejamento estratégico da Secretaria de Estado de Educação do Pará - SEDUC/PA e em que medida essa mobilização expressa diferentes dimensões da capacidade estatal na dimensão estratégica da implementação da política educacional.

A escolha do caso justifica-se por três razões. Primeiro, trata-se de sistema estadual com planejamento estratégico formalmente estruturado e desdobrado para Diretorias Regionais de Educação (DREs), permitindo examinar a operacionalização territorial das metas. Segundo, os materiais institucionais explicitam fórmulas matemáticas e periodicidade de monitoramento, oferecendo base empírica concreta para análise. Terceiro, os dados revelam variações territoriais relevantes nos resultados educacionais, permitindo problematizar a relação entre padronização estratégica e heterogeneidade regional.

O estudo baseia-se em análise documental do Planejamento Estratégico da Secretaria de Estado de Educação do Pará 2023–2026 (SEDUC, 2023) e de seus desdobramentos regionais, complementada por sistematização de dados quantitativos constantes nos instrumentos institucionais. A abordagem adotada não busca avaliar o impacto causal dos indicadores sobre resultados educacionais, mas examinar seus modos de mobilização institucional e suas implicações para a capacidade estatal.

Os achados indicam elevada institucionalização formal do monitoramento, com definição explícita de metas e ritos de acompanhamento, sugerindo robusta capacidade procedimental. Ao mesmo tempo, a análise evidencia heterogeneidade territorial significativa e hiatos entre metas e execução, sem que se identifiquem, nos documentos examinados, mecanismos sistemáticos de territorialização estratégica proporcional à magnitude das disparidades observadas.

O estudo contribui para o campo da Administração Pública ao deslocar o debate sobre uso de evidências de uma dicotomia entre presença ou ausência de indicadores para uma análise dos modos de apropriação institucional da informação. Ao distinguir entre capacidade procedimental e capacidade adaptativa, oferece lente analítica para compreender tensões inerentes à governança por metas em políticas públicas educacionais no nível subnacional. O mesmo está organizado em cinco seções, além desta introdução. A próxima seção apresenta o referencial teórico sobre indicadores, planejamento estratégico e capacidade estatal. Em seguida, descreve-se a metodologia adotada. A quarta seção expõe os resultados empíricos, e a quinta discute suas implicações teóricas. Por fim, apresentam-se as considerações finais.

2. Referencial Teórico

2.1 Governança por indicadores e planejamento estratégico no setor público

A consolidação de indicadores de desempenho como instrumentos centrais da gestão pública está associada à difusão de modelos de planejamento orientados por metas, monitoramento e avaliação sistemática, especialmente no contexto das reformas administrativas e da incorporação de práticas de gestão estratégica no setor público (Cardoso Júnior, 2020; Cavalcante & Pires, 2020). No contexto brasileiro, o fortalecimento do planejamento governamental e a incorporação de métricas como ferramenta de coordenação institucional têm sido analisados como parte de um movimento mais amplo de modernização administrativa (Cardoso Júnior, 2020; Cavalcante & Cunha, 2021).

A trajetória do planejamento governamental no Brasil evidencia ciclos de fortalecimento institucional e tentativas de integração entre metas, instrumentos e monitoramento, especialmente a partir da consolidação de modelos estratégicos orientados por resultados (Cardoso Júnior, 2020).

No campo das políticas públicas, a utilização de evidências como base para formulação e monitoramento ganhou centralidade nas últimas décadas. Cavalcante e Pires (2020) destacam que o debate sobre políticas públicas baseadas em evidências envolve não apenas a disponibilidade de dados, mas a capacidade institucional de interpretá-los e integrá-los ao processo decisório. A OECD (2020) também aponta que sistemas de governança

contemporâneos têm incorporado métricas como mecanismos de accountability e coordenação, especialmente em políticas sociais de larga escala.

O debate sobre políticas públicas baseadas em evidências destaca que a simples disponibilidade de dados não assegura sua incorporação qualificada ao processo decisório, exigindo capacidades organizacionais específicas para transformar informação em orientação estratégica (Cavalcante & Pires, 2020).

No setor educacional, avaliações externas e sistemas de monitoramento passaram a estruturar o planejamento estratégico, organizando metas e definindo parâmetros de acompanhamento (Brooke & Soares, 2021; Soares, 2020). Tais instrumentos contribuem para padronização organizacional e produção de referências objetivas para tomada de decisão. Entretanto, como argumenta Muller (2018), a centralidade das métricas pode gerar tensões quando indicadores passam a orientar comportamentos institucionais de maneira predominantemente formal, deslocando o foco da análise substantiva para o cumprimento de metas.

Nesse sentido, a governança por indicadores não deve ser compreendida apenas como expansão de instrumentos técnicos, mas como reconfiguração das dinâmicas organizacionais e dos mecanismos de coordenação no interior do Estado.

Relatórios internacionais sobre governança pública indicam que sistemas orientados por indicadores podem fortalecer accountability e coordenação institucional, desde que acompanhados de capacidades analíticas capazes de transformar dados em aprendizado organizacional (OECD, 2020).

2.2 Capacidade estatal: dimensões procedimentais e adaptativas

O debate sobre capacidade estatal oferece arcabouço analítico relevante para compreender como instrumentos de monitoramento são mobilizados institucionalmente. Em termos gerais, capacidade estatal refere-se ao conjunto de recursos organizacionais, técnicos e políticos que permitem ao Estado formular, coordenar e implementar políticas públicas de maneira consistente (Centeno, Kohli & Yashar, 2017).

No contexto brasileiro, Pires (2020) e Pires, Lotta e Oliveira (2021) enfatizam que capacidades estatais envolvem dimensões técnico-administrativas, organizacionais e relacionais, destacando que a mera existência de estruturas formais não garante desempenho efetivo. A capacidade depende da articulação entre instrumentos, coordenação institucional e interpretação contextual das informações disponíveis.

A partir dessa literatura, é possível distinguir analiticamente duas dimensões relevantes para o presente estudo. A primeira diz respeito à capacidade procedimental, associada à existência de instrumentos formais, rotinas institucionalizadas, definição de responsabilidades e monitoramento sistemático. A segunda corresponde à capacidade adaptativa, relacionada à habilidade institucional de interpretar dados, ajustar estratégias e calibrar ações de acordo com a heterogeneidade territorial e os desafios identificados.

A distinção aqui mobilizada possui caráter analítico-operacional e é construída a partir do diálogo com a literatura que diferencia dimensões técnico-administrativas e dimensões analíticas da capacidade estatal, não constituindo tipologia normativa, mas instrumento interpretativo para a análise empírica desenvolvida neste estudo.

Essa distinção dialoga com abordagens que enfatizam a complexidade da governança contemporânea (Peters & Pierre, 2005), na qual a coordenação formal não esgota as exigências da implementação em contextos dinâmicos. Assim, analisar a mobilização de indicadores implica examinar não apenas sua presença formal, mas as dimensões de capacidade estatal que são efetivamente ativadas em seu uso.

2.3 Indicadores, territorialização e implementação de políticas educacionais

A implementação de políticas públicas ocorre em contextos marcados por diversidade territorial, assimetrias institucionais e desigualdades socioeconômicas. No caso brasileiro, o federalismo educacional impõe desafios adicionais à coordenação e à adaptação das políticas nos diferentes níveis e regiões (Abrucio & Franzese, 2022).

No contexto brasileiro, marcado por federalismo cooperativo e assimetrias intergovernamentais, a coordenação de políticas educacionais envolve desafios adicionais de articulação entre níveis de governo e de equalização territorial (Abrucio & Franzese, 2022), o que reforça a centralidade de instrumentos capazes de combinar padronização estratégica e sensibilidade às diferenças regionais.

Estudos sobre implementação destacam que a efetividade das políticas depende da interação entre desenho institucional e práticas administrativas no nível organizacional (Lotta, 2019). A presença de indicadores

pode contribuir para revelar disparidades regionais e orientar decisões, mas sua transformação em estratégias diferenciadas exige capacidade institucional de interpretação e coordenação.

No campo educacional, análises sobre avaliação e monitoramento evidenciam que métricas de desempenho revelam desigualdades persistentes entre territórios, demandando respostas calibradas às condições locais (Brooke & Soares, 2021; Soares, 2020). Entretanto, a institucionalização de metas padronizadas pode tensionar a adaptação contextual, sobretudo quando o planejamento estratégico privilegia uniformização organizacional.

Diante disto, avaliações externas e sistemas de monitoramento tornaram-se instrumentos centrais de coordenação e responsabilização, evidenciando desigualdades persistentes entre territórios e reforçando a necessidade de interpretação qualificada dos indicadores (Brooke & Soares, 2021; Soares, 2020).

Dessa forma, a governança por indicadores opera em tensão permanente entre padronização e territorialização. A partir desse enquadramento teórico, o presente estudo examina como os indicadores são mobilizados no planejamento estratégico da SEDUC/PA e em que medida essa mobilização revela predominância de capacidade procedimental ou ativação mais ampla de capacidade adaptativa na dimensão estratégica da implementação.

3. Metodologia

3.1 Desenho da pesquisa

O estudo adota abordagem qualitativa, de natureza exploratório-descritiva, estruturada como estudo de caso único de caráter instrumental. Nessa perspectiva, o caso não é investigado apenas por suas especificidades, mas como meio analítico para compreender um fenômeno mais amplo, permitindo iluminar processos e relações que extrapolam o contexto empírico imediato (Stake, 1995). O caso selecionado corresponde à Secretaria de Estado de Educação do Pará (SEDUC/PA), organização responsável pela formulação, coordenação e implementação da política educacional em âmbito estadual. A escolha do caso justifica-se pela possibilidade de examinar, em profundidade, como os indicadores de desempenho educacional são mobilizados no planejamento estratégico e de que maneira essa mobilização expressa diferentes dimensões da capacidade estatal na implementação da política pública. O recorte temporal da análise abrange o ciclo recente do Planejamento Estratégico 2023–2026, contemplando seus desdobramentos regionais e os instrumentos institucionais de monitoramento associados.

3.2 Corpus documental e fontes de dados

O corpus da pesquisa é constituído por um conjunto de documentos institucionais relacionados ao planejamento e ao monitoramento da política educacional estadual. Entre esses materiais, incluem-se o documento central do Planejamento Estratégico da Secretaria de Estado de Educação do Pará (SEDUC/PA) para o período 2023–2026, os materiais de desdobramento do planejamento destinados às Diretorias Regionais de Educação (DREs), modelos operacionais de planos de ação, apresentações institucionais utilizadas nos processos de implementação e monitoramento das metas, bem como os indicadores educacionais oficiais constantes nos instrumentos analisados, particularmente aqueles derivados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), do Censo Escolar e de registros administrativos da própria secretaria.

A inclusão dos materiais de desdobramento regional assume papel central na estratégia analítica adotada, uma vez que nesses documentos se explicitam metas territorializadas, fórmulas de cálculo dos indicadores, responsáveis institucionais, linhas de base e periodicidade de monitoramento. Esses elementos permitem examinar empiricamente de que maneira o planejamento estratégico é operacionalizado no nível regional, oferecendo evidências concretas sobre os mecanismos institucionais mobilizados para acompanhar o desempenho educacional e orientar a implementação das ações previstas.

3.3 Procedimentos de análise

A análise desenvolveu-se em duas etapas complementares:

(a) Análise qualitativa documental: Inicialmente, realizou-se uma análise qualitativa documental, orientada pela técnica de análise de conteúdo temática aplicada aos documentos institucionais que compõem o

corpus da pesquisa. Essa etapa teve como objetivo identificar os tipos de indicadores mobilizados no planejamento estratégico, as funções a eles atribuídas, particularmente nas dimensões de diagnóstico, monitoramento e prestação de contas, bem como examinar o grau de articulação entre metas e ações estratégicas e as evidências de territorialização das políticas educacionais no nível regional. O processo de codificação foi conduzido a partir de categorias analíticas derivadas do referencial teórico mobilizado no estudo, especialmente das contribuições da literatura sobre capacidade estatal, governança por indicadores e implementação de políticas públicas, o que permitiu analisar de forma sistemática como os instrumentos de monitoramento são incorporados ao planejamento estratégico e quais dimensões institucionais são mobilizadas em sua operacionalização.

(b) Sistematização e análise descritiva de dados quantitativos: Além da análise qualitativa, procedeu-se à sistematização de dados quantitativos constantes nos próprios documentos institucionais, especialmente indicadores de proficiência e execução de metas. Foram calculadas estatísticas descritivas simples (média, mínimo, máximo e amplitude) com o objetivo de evidenciar variações territoriais e hiatos entre metas e execução. Esses cálculos não possuem caráter inferencial, mas analítico-descritivo, servindo para reforçar empiricamente os padrões identificados na análise documental. A construção de quadros sintéticos e gráficos comparativos integrou o procedimento analítico, permitindo visualização da dispersão territorial dos resultados.

3.4 Justificativa da seleção das DREs analisadas

Para evidenciar a heterogeneidade territorial do desempenho educacional, foram analisadas cinco Diretorias Regionais de Educação (DREs) cujos dados de proficiência estavam explicitados nos materiais de desdobramento do Planejamento Estratégico.

A seleção seguiu critério de variação intencional máxima, contemplando DREs com valores mais elevados, intermediários e mais baixos de proficiência. O objetivo não foi representar estatisticamente o conjunto das regionais, mas ilustrar a amplitude territorial presente no sistema e analisar como o planejamento estratégico responde, ou não, a essa variação.

Tal procedimento é coerente com o desenho de estudo de caso qualitativo, no qual a seleção analítica visa aprofundamento interpretativo e não generalização probabilística.

3.5 Limitações metodológicas

A pesquisa baseia-se predominantemente em análise documental e dados secundários constantes nos instrumentos institucionais. Não foram realizadas entrevistas com gestores ou observação direta de processos decisórios, o que limita a compreensão das dimensões informais e interpretativas do uso cotidiano dos indicadores.

Adicionalmente, a análise quantitativa restringe-se a estatísticas descritivas extraídas dos próprios documentos, sem pretensão de estabelecer relações causais ou generalizações estatísticas.

Essas limitações, contudo, não comprometem o objetivo do estudo, que se concentra na análise dos modos institucionais de mobilização dos indicadores no planejamento estratégico e suas implicações para a capacidade estatal.

3. Resultados

3.1 Arquitetura institucional do monitoramento estratégico

A análise documental do desdobramento do Planejamento Estratégico da SEDUC/PA (2023–2026) evidencia a existência de uma arquitetura institucional formalmente estruturada de monitoramento, organizada em torno de um ciclo explícito composto pelas etapas de planejamento, implementação, monitoramento e tomada de decisão. Nos materiais analisados, observa-se que, para cada Diretoria Regional de Educação (DRE), são estabelecidas metas territorializadas acompanhadas da definição de linhas de base, da identificação de responsáveis institucionais e da indicação da periodicidade de monitoramento, além da validação das informações pelo órgão central da secretaria, representado pela Diretoria de Gestão Estratégica (DIGE/SEDUC). Essa configuração indica elevado grau de institucionalização do uso de indicadores no planejamento educacional estadual, bem como forte padronização procedimental nos mecanismos de acompanhamento e coordenação das ações estratégicas.

Quadro 1 – Arquitetura Institucional do Monitoramento Estratégico

Dimensão	Evidência Empírica	Implicação Analítica
Ciclo formal	Planejamento; → Implementação; → Monitoramento; → Tomada de decisão	Indica institucionalização do monitoramento
Linha de base	Oficialização prévia das metas regionais	Existência de racionalidade técnica formal
Responsáveis	Coordenações específicas designadas por indicador	Definição clara de accountability
Frequência	Monitoramento mensal, bimestral ou anual	Rotinização do controle
Validação	Revisão pelo órgão central (DIGE)	Centralização do controle estratégico

Fonte: Autoria dos autores a partir dos dados da pesquisa

A presença de fórmulas matemáticas explicitadas, definição de bases de dados e designação de coordenações responsáveis indica robusta formalização técnica. O sistema apresenta clara estrutura de accountability vertical, reforçando a capacidade de coordenação do órgão central sobre as regionais.

Empiricamente, portanto, não se observa ausência de instrumentos, mas sim consolidação de uma lógica estruturada de controle e acompanhamento.

4.2 Indicadores do eixo “Acesso e Permanência”

No eixo “Acesso e Permanência”, identificam-se três indicadores centrais: frequência escolar, abandono do ensino médio e mapeamento da infraestrutura. O indicador de frequência estabelece meta de 95% de docentes realizando registro das turmas, com monitoramento bimestral. O abandono do ensino médio é acompanhado anualmente com base no Censo Escolar. O indicador de infraestrutura estabelece meta de 100% das escolas com Levantamento Preliminar de Infraestrutura (LPI) preenchido. Contudo, em setembro de 2024, o percentual efetivamente alcançado era de 65,32%.

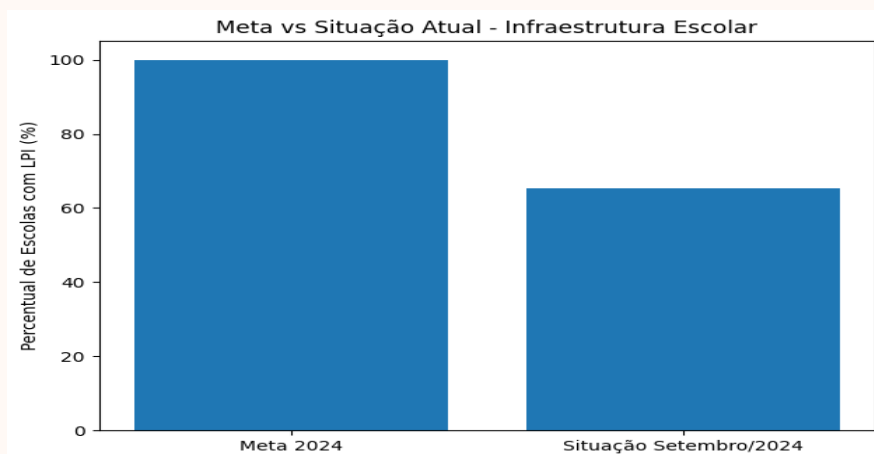
Tabela 1 – Indicadores do Eixo “Acesso e Permanência”

Indicador	Meta	Situação Atual	Frequência	Base de Dados
Frequência escolar (% docentes registrando turmas)	95% (2024)	Não informado	Bimestral	Registro interno
Abandono do Ensino Médio	Meta 2024	Não especificado	Anual	Censo Escolar
Infraestrutura (% escolas com LPI)	100% (2024)	65,32% (set/2024)	Mensal	DPLO/SEDUC

Fonte: Autoria dos autores a partir dos dados da pesquisa

Para evidenciar de forma mais clara a diferença entre a meta formal estabelecida e o resultado efetivamente alcançado no indicador de infraestrutura, procedeu-se à representação gráfica desses dados. A visualização permite explicitar o hiato entre o valor esperado e a execução observada, facilitando a interpretação do descompasso entre o planejamento estratégico e sua operacionalização no período analisado. A Figura 1 apresenta essa comparação entre meta e situação atual do indicador de infraestrutura.

Figura 1 – Meta vs. Situação Atual do Indicador de Infraestrutura



Fonte: Autoria dos autores a partir dos dados da pesquisa.

O hiato de 34,68 pontos percentuais entre a meta formal (100%) e a execução observada (65,32%) explicita desafios operacionais relevantes, indicando limites na capacidade de conversão das metas estratégicas em resultados concretos.

Esse dado evidencia hiato expressivo entre meta formal e execução concreta, equivalente a 34,68 pontos percentuais.

Embora haja monitoramento mensal e definição clara de responsabilidades institucionais, os documentos analisados não explicitam planos corretivos territorializados ou estratégias diferenciadas para recuperação do gap identificado. A função predominante do indicador parece concentrar-se na mensuração do cumprimento formal da meta.

4.3 Indicadores do eixo “Ensino-Aprendizagem”

No eixo “Ensino-Aprendizagem”, a proficiência média em Língua Portuguesa (SAEB) constitui indicador central. Os dados revelam variação territorial significativa entre DREs:

Tabela 2 – Variação Territorial da Proficiência (SAEB – Língua Portuguesa)

DRE	Proficiência Média
Maracanã	205,61
Capitão Poço	194,89
Castanhal	194,64
Conceição do Araguaia	205,40
Curralinho	198,84

Fonte: Autoria dos autores a partir dos dados da pesquisa

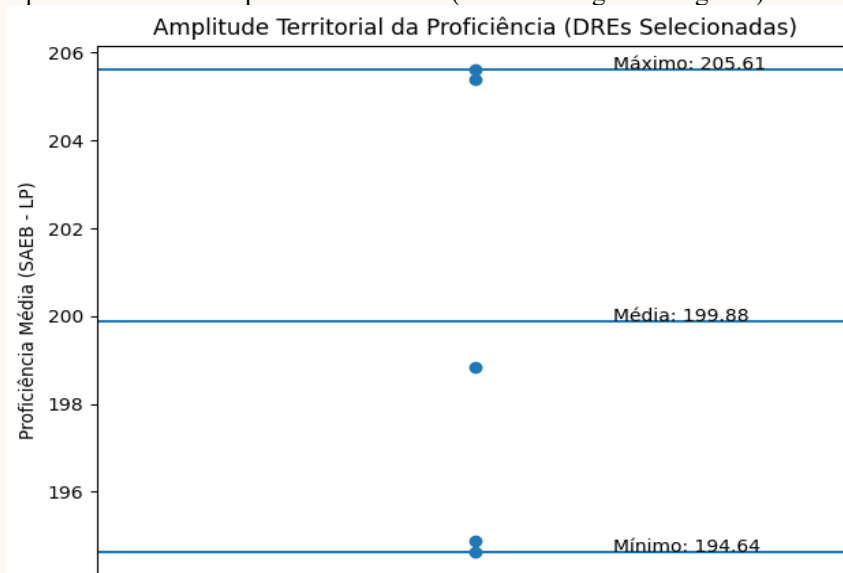
A análise dos dados revela variação territorial relevante no desempenho educacional entre as Diretorias Regionais de Educação analisadas. A média de proficiência observada é de 199,88 pontos, com valor mínimo de 194,64 e máximo de 205,61, resultando em amplitude territorial de 10,97 pontos. Essa diferença evidencia a presença de heterogeneidade significativa entre os contextos regionais, indicando que as DREs operam sob condições educacionais distintas.

Embora o planejamento estratégico estabeleça metas padronizadas e indicadores formalmente definidos para todo o sistema, a variação observada sugere a existência de realidades territoriais diferenciadas que potencialmente demandariam estratégias adaptadas às especificidades regionais.

Amplitude observada: Diferença de aproximadamente 10,97 pontos entre Capitão Poço (194,89) e Maracanã (205,61).

Implicação analítica: Evidência concreta de desigualdade territorial significativa.

Figura 2 – Amplitude territorial da proficiência média (SAEB – Língua Portuguesa) nas DREs selecionadas.



Fonte: Autoria dos autores com base nos dados do desdobramento do Planejamento Estratégico da SEDUC/PA.

A visualização gráfica evidencia variação superior a 10 pontos entre as DREs analisadas, revelando heterogeneidade territorial significativa, sem que os documentos estratégicos apresentem diferenciação proporcional nas estratégias adotadas.

A amplitude de 10,97 pontos entre o valor máximo (205,61) e o mínimo (194,64) evidencia heterogeneidade territorial significativa no desempenho das DREs analisadas. Embora o planejamento estratégico estabeleça metas padronizadas e indicadores formalmente definidos, a variação observada sugere contextos regionais distintos que demandam estratégias diferenciadas. Contudo, os documentos examinados não explicitam mecanismos sistemáticos de territorialização das ações proporcionais à magnitude dessas desigualdades.

A representação gráfica evidencia que a desigualdade territorial não é marginal, mas estrutural. Apesar disso, os documentos analisados não apresentam diferenciação estratégica proporcional à magnitude dessas disparidades.

Não foram identificadas evidências de ajustes das metas às linhas de base específicas de cada região, tampouco de planos de intervenção pedagógica diferenciados em função da intensidade das defasagens observadas entre os territórios. Da mesma forma, os documentos analisados não apresentam modelagem causal explícita que estabeleça vínculos claros entre o diagnóstico territorial produzido a partir dos indicadores e as ações efetivamente implementadas no âmbito da política educacional.

4.4 Grau de articulação entre indicadores e ações estratégicas

A análise comparativa entre eixos revela alto grau de alinhamento formal: todos os objetivos estratégicos apresentam metas numéricas, responsáveis definidos e periodicidade de monitoramento.

Quadro 2 – Grau de Articulação entre Indicador e Estratégia

Dimensão	Evidência Observada	Classificação
Meta numérica explícita	Presente em todos os eixos	Forte alinhamento formal
Fórmula matemática definida	Presente	Formalização técnica elevada
Estratégia territorial diferenciada	Não identificada	Baixa diferenciação

Modelo causal explícito	Não identificado	Fragilidade analítica
Plano corretivo para gap	Não explicitado (infraestrutura 65,32%)	Limitação operacional

Fonte: Autoria dos autores a partir dos dados da pesquisa

Entretanto, a investigação qualitativa indica predominância de alinhamento formal entre metas e instrumentos de monitoramento, baixa explicitação de vínculos causais entre intervenções e resultados esperados, ausência de mecanismos sistemáticos de aprendizagem institucional e centralidade da função de controle e prestação de contas no uso dos indicadores.

Os indicadores cumprem, sobretudo, funções de coordenação vertical e uniformização de metas, com limitada evidência de apropriação analítica voltada à reorientação estratégica territorializada.

4.5 Síntese dos achados empíricos

Os resultados indicam que o sistema de planejamento estratégico da SEDUC/PA apresenta:

1. Elevada institucionalização formal do monitoramento;
2. Definição clara de metas e responsáveis;
3. Evidência empírica de heterogeneidade territorial significativa;
4. Hiatos relevantes entre metas e execução;
5. Limitações na conversão da informação em aprendizagem organizacional diferenciada.

Quadro 3 – Tipologia dos Usos Institucionais dos Indicadores

Função do Indicador	Evidência Empírica	Predominância
Diagnóstico	Apresentação de linha de base e metas regionais	Alta
Coordenação vertical	Validação pelo órgão central	Alta
Monitoramento periódico	Frequências mensais/bimestrais/anuais	Alta
Prestação de contas	Metas explícitas e comparáveis	Alta
Aprendizagem institucional	Não identificada nos documentos	Baixa

Fonte: Autoria dos autores a partir dos dados da pesquisa

A incorporação sistemática dos dados demonstra que o uso dos indicadores não é incipiente ou simbólico. Ao contrário, trata-se de um sistema formalmente estruturado e normativamente consolidado. O limite identificado situa-se na dimensão analítica e estratégica de sua apropriação, especialmente diante das desigualdades territoriais evidenciadas.

Essa constatação prepara o terreno para a discussão sobre capacidade estatal e uso substantivo de evidências no processo de implementação de políticas públicas.

5. Discussão

5.1 Capacidade estatal procedimental e limites adaptativos

Os resultados indicam que o Planejamento Estratégico da SEDUC/PA apresenta elevado grau de institucionalização formal do monitoramento, com definição explícita de metas, responsáveis, fórmulas matemáticas e periodicidade de acompanhamento. Esses elementos revelam robusta capacidade estatal procedimental, associada à padronização técnica, à rotinização do controle e à consolidação de mecanismos verticais de coordenação.

Não se observa ausência de instrumentos ou fragilidade normativa. Ao contrário, o sistema demonstra consistente formalização organizacional e clara estrutura de accountability. A presença de ciclos estruturados de planejamento, implementação, monitoramento e tomada de decisão sugere arranjo institucional consolidado de governança por indicadores.

Entretanto, os achados empíricos indicam que essa capacidade manifesta-se predominantemente na dimensão procedimental, com evidência limitada de apropriação analítica aprofundada dos dados para fins de diferenciação estratégica territorial, isto é, a capacidade estatal contribui para compreender essa dinâmica institucional, uma vez que construção de um Estado democrático orientado ao desenvolvimento exige não apenas arranjos institucionais formalmente estruturados, mas também a capacidade de articular instrumentos administrativos, informação e coordenação estratégica voltados à resolução de problemas públicos complexos. Nessa perspectiva, a existência de mecanismos formais de planejamento e monitoramento representa condição necessária, porém insuficiente, para a efetividade das políticas. Assim, o caso analisado evidencia robustez procedimental e institucionalização do controle, mas aponta limites na conversão analítica dos dados em estratégias territorializadas de ação governamental (Herrlein Jr, 2014).

Nesse sentido, o caso analisado permite distinguir duas dimensões da capacidade estatal: Capacidade procedimental, vinculada à formalização, padronização e monitoramento sistemático e Capacidade adaptativa, relacionada à conversão reflexiva da informação em estratégias territorializadas proporcionais às desigualdades identificadas. A análise sugere predominância da primeira dimensão sobre a segunda.

5.2 Heterogeneidade territorial e territorialização estratégica

A amplitude de 10,97 pontos na proficiência média entre DREs evidencia heterogeneidade territorial relevante no desempenho educacional. Essa variação não pode ser considerada residual, especialmente em políticas públicas orientadas por metas e resultados.

Sob a perspectiva da implementação, a presença de disparidades dessa magnitude tenderia a demandar mecanismos de territorialização estratégica proporcionais à intensidade das defasagens identificadas. Entretanto, a análise dos documentos não revelou evidências de diferenciação estratégica sistemática ajustada à magnitude das desigualdades observadas entre as regiões. A literatura sobre implementação de políticas públicas destaca que a tradução de diretrizes gerais em estratégias territorialmente diferenciadas depende da capacidade institucional de articular diagnóstico, coordenação e adaptação contextual ao longo do processo de execução (Lotta, 2019; Pires, Lotta & Oliveira, 2021). Em contextos federativos e territorialmente desiguais, como o brasileiro, tais capacidades tornam-se particularmente relevantes para que instrumentos de planejamento e monitoramento consigam responder às assimetrias regionais existentes (Abrucio & Franzese, 2022).

Importa destacar, contudo, que a ausência de evidências documentais de diferenciação estratégica não implica necessariamente inexistência de ações diferenciadas na prática cotidiana da política educacional. Conforme enfatiza a literatura sobre implementação, parte significativa das adaptações e ajustes ocorre no nível operacional das organizações públicas, muitas vezes mediada por interpretações e decisões tomadas ao longo da execução das políticas (Lotta, 2019). O que os achados indicam, portanto, é que tais diferenciações não se encontram explicitadas ou institucionalizadas nos instrumentos formais de planejamento e monitoramento analisados, o que sugere limites na formalização de mecanismos estratégicos capazes de traduzir diagnósticos territoriais em respostas institucionalmente estruturadas.

Essa constatação reforça a hipótese de que os indicadores operam principalmente como dispositivos de alinhamento e monitoramento, mais do que como instrumentos estruturantes de estratégias adaptativas territorializadas.

5.3 Hiatos entre meta e execução: tensão institucional e limites operacionais

O caso do indicador de infraestrutura, com hiato de 34,68 pontos percentuais entre meta estabelecida (100%) e execução observada (65,32%), evidencia tensão institucional entre ambição normativa e capacidade operacional.

A formalização da meta e o monitoramento mensal indicam presença de instrumentos de acompanhamento. Contudo, não foram identificados, nos documentos analisados, mecanismos explicitados de priorização territorial ou modelagem causal clara entre diagnóstico e ação corretiva.

Essa dinâmica sugere que o sistema possui capacidade de mensuração e controle, mas enfrenta limites na tradução da informação em ajustes estratégicos proporcionais ao desafio identificado.

Não se trata, portanto, de fragilidade institucional generalizada, mas da predominância de uma lógica de governança orientada ao cumprimento formal de metas, na qual os indicadores operam principalmente como instrumentos de controle e monitoramento, com menor ênfase na dimensão reflexiva e adaptativa do uso da

evidência. A literatura sobre governança por indicadores têm destacado que a crescente centralidade das métricas na gestão pública pode produzir efeitos ambivalentes: ao mesmo tempo em que fortalece mecanismos de accountability e padronização organizacional, pode também estimular formas de utilização predominantemente procedimentais dos dados, voltadas ao acompanhamento do desempenho em relação às metas estabelecidas, sem necessariamente gerar processos mais amplos de aprendizado institucional ou revisão estratégica das políticas (Muller, 2018; Cavalcante & Pires, 2020). Nesse sentido, os achados sugerem que o sistema analisado apresenta elevada capacidade de institucionalização do monitoramento, mas revela limites na conversão analítica das informações produzidas pelos indicadores em ajustes estratégicos capazes de responder de maneira diferenciada às desigualdades territoriais identificadas.

5.4 Uso de indicadores: controle, coordenação e aprendizagem

A literatura sobre desempenho no setor público sugere que a relação entre instrumentos de monitoramento e resultados é mediada por múltiplos fatores organizacionais e contextuais, não sendo automática nem linear (Boyne, 2006). Nessa perspectiva, a simples existência de indicadores ou sistemas de acompanhamento não garante, por si só, melhorias substantivas no desempenho das políticas públicas, uma vez que os efeitos desses instrumentos dependem da forma como são interpretados, mobilizados e incorporados aos processos decisórios nas organizações estatais.

Os achados desta pesquisa contribuem para qualificar o debate sobre o uso de evidências ao demonstrar que a presença de indicadores formalmente estruturados não implica, necessariamente, apropriação analítica sofisticada das informações produzidas. No caso analisado, os indicadores desempenham funções institucionais relevantes, sobretudo no que se refere à coordenação vertical entre o órgão central da secretaria e as Diretorias Regionais de Educação (DREs), à uniformização de procedimentos organizacionais, ao acompanhamento periódico das metas e à produção de evidências formais de cumprimento das diretrizes estratégicas estabelecidas.

Entretanto, a dimensão de aprendizagem institucional — entendida como a utilização sistemática das informações produzidas pelos indicadores para promover ajustes adaptativos e orientar respostas diferenciadas às desigualdades territoriais — apresenta evidências limitadas nos instrumentos examinados. Nesse sentido, o estudo desloca o debate de uma dicotomia simplista entre “uso” e “não uso” de indicadores para uma análise mais refinada dos modos de apropriação institucional da informação e de suas implicações para as diferentes dimensões da capacidade estatal mobilizadas no processo de implementação da política educacional.

6. Considerações Finais

Este estudo teve como objetivo analisar como os indicadores de desempenho educacional são mobilizados no planejamento estratégico da SEDUC/PA e em que medida essa mobilização expressa diferentes dimensões da capacidade estatal na dimensão estratégica da implementação da política educacional.

A análise empírica demonstrou que o sistema apresenta robusta institucionalização formal do monitoramento, com definição explícita de metas, responsáveis, fórmulas e periodicidade de acompanhamento. Tal configuração evidencia capacidade estatal procedimental consistente, associada à padronização e coordenação vertical estruturada.

Contudo, a presença de heterogeneidade territorial significativa nos resultados de aprendizagem e a identificação de hiatos entre metas e execução indicam limites na conversão reflexiva da informação em estratégias territorializadas proporcionais às desigualdades observadas. A capacidade adaptativa, embora potencialmente presente, não se mostra plenamente institucionalizada nos instrumentos analisados.

O principal aporte do estudo consiste em qualificar o debate sobre governança por indicadores ao demonstrar que a existência de métricas formalmente estruturadas não é condição suficiente para assegurar uso analítico sofisticado ou diferenciação estratégica territorial. A contribuição reside em evidenciar a distinção entre capacidade procedimental e capacidade adaptativa, oferecendo lente analítica para compreender tensões inerentes à governança por metas em contextos federativos complexos.

Importa salientar que os resultados não devem ser interpretados como evidência de fragilidade institucional generalizada, mas como expressão das tensões próprias à institucionalização de sistemas de monitoramento em larga escala.

Como limitações, destaca-se a centralidade da análise documental e a ausência de investigação direta junto a gestores e equipes regionais, o que restringe a compreensão das dimensões informais e interpretativas do



ARTIGO

uso cotidiano dos indicadores. Pesquisas futuras podem aprofundar o tema por meio de estudos comparativos entre estados, análises quantitativas territorializadas ampliadas e investigações qualitativas sobre processos decisórios no nível regional e escolar.

Em síntese, a análise demonstra que a governança por indicadores pode alcançar elevado grau de institucionalização formal sem que isso se traduza automaticamente em capacidade adaptativa proporcional às desigualdades territoriais que ela própria revela. Compreender essa distinção é fundamental para o avanço do debate sobre planejamento estratégico, uso de evidências e capacidade estatal na política educacional brasileira.

Referências:

- Abrucio, F. L., & Franzese, C. (2022). *Políticas públicas no federalismo brasileiro*. Editora FGV.
- Boyne, G. A. (2006). *Public sector performance: Perspectives on theory and practice*. Cambridge University Press.
- Brooke, N., & Soares, J. F. (2021). *Avaliação e monitoramento na educação básica*. Editora UFMG.
- Cardoso Júnior, J. C. (2020). *Planejamento governamental no Brasil: Trajetória, desafios e perspectivas*. Ipea.
- Cavalcante, P., & Cunha, B. (Orgs.). (2021). *Gestão pública contemporânea*. Enap.
- Cavalcante, P., & Pires, R. R. C. (2020). *Políticas públicas baseadas em evidências: Contribuições para o debate no Brasil*. Ipea.
- Centeno, M. A., Kohli, A., & Yashar, D. J. (2017). *States in the developing world*. Cambridge University Press.
- Herrlein Jr., R. (2014). *A construção de um Estado democrático para o desenvolvimento no século XXI*. Ipea.
- Lotta, G. (2019). *Implementação de políticas públicas: Teoria e prática*. Editora Fiocruz.
- Muller, J. Z. (2018). *The tyranny of metrics*. Princeton University Press.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2020). *Public governance reviews*. OECD Publishing.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (2005). *Governing complex societies: Trajectories and scenarios*. Palgrave Macmillan.
- Pires, R. R. C. (2020). *Burocracia e políticas públicas no Brasil*. Ipea.
- Pires, R. R. C., Lotta, G., & Oliveira, V. (Orgs.). (2021). *Capacidades estatais para produção de políticas públicas*. Ipea.
- Secretaria de Estado de Educação do Pará. (2023). *Planejamento estratégico da Secretaria de Estado de Educação 2023-2026: Para a educação do Pará avançar*. Governo do Estado do Pará.
- Soares, J. F. (2020). *Indicadores educacionais no Brasil: Limites e possibilidades*. Editora UFMG.
- Stake, R. E. (1995). *The art of case study research*. Sage Publications.