

SEQÜÊNCIA

Publicação do
Programa de Pós-Graduação
em Direito da UFSC

VOLUME 47 ■ ANO 2026

Estudos
jurídicos
e políticos

SEQÜÊNCIA – ESTUDOS JURÍDICOS E POLÍTICOS é uma publicação temática e de periodicidade quadrimestral, editada pelo Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC.

SEQÜÊNCIA – ESTUDOS JURÍDICOS E POLÍTICOS is a thematic publication, printed every four months, edited by the Program in law of the Federal University of Santa Catarina – UFSC.

Versão eletrônica: <http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia>

Editora-Chefe: Norma Sueli Padilha

Editor Associado: José Sérgio da Silva Cristóvam

Editores Adjuntos: Priscilla Camargo Santos, Thanderson Pereira de Sousa

A publicação é indexada nas seguintes bases de dados e diretórios/

The Publication is indexed in the following databases and directories:

Base OJS

Base PKP

CCN (Catálogo Coletivo Nacional)

Dialnet

DOAJ (Directory of Open Access Journals)

EBSCOhost

Genamics Journalseek

Google Scholar

ICAP (Indexação Compartilhada de Artigos de Periódicos)

Latindex

LivRe!

ÖAW

OJS

PKP

Portal de Periódicos UFSC

Portal do SEER

ProQuest

SciELO

Scopus/Elsevier

Sherpa/Romeo

Sumarios.org

ULRICH'S

vLex

Ficha catalográfica

Seqüência: Estudos jurídicos e políticos. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito. n.1 (janeiro 1980)-.

Florianópolis: Fundação José Boiteux. 1980-.

Publicação contínua

Resumo em português e inglês

Versão impressa ISSN 0101-9562

Versão on-line ISSN 2177-7055

1. Ciência jurídica. 2. Teoria política. 3. Filosofia do direito. 4. Periódicos. I. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-graduação em Direito

CDU 34(05)

Catálogo na fonte por: João Oscar do Espírito Santo CRB 14/849

PUBLICAÇÃO		SEQÜÊNCIA	Publicação do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFSC	Estudos jurídicos e políticos
				Ano XLIX Volume 47

Diretrizes para o monitoramento e a avaliação de políticas públicas educacionais nos municípios a partir do Plano Nacional de Educação: um olhar sobre as capacidades estatais

Guidelines for monitoring and evaluating municipal education public policies based on the national education plan: a state capacities perspective

Caroline Müller Bitencourt^{1 3}

Julia Maurmann Ximenes^{2 3}

Fabício Macedo Motta³

¹Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, Brasil.

²Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, Brasil.

³Universidade Federal de Goiás, Goiânia, Brasil.

RESUMO: A ampla disponibilidade de dados e indicadores educacionais não assegura, por si só, que as informações produzidas sejam utilizadas para compreender problemas, acompanhar a implementação das políticas e orientar novas decisões. Diante disso, o artigo investiga quais diretrizes para o monitoramento e a avaliação das políticas públicas educacionais podem ser extraídas do novo Plano Nacional de Educação e quais capacidades estatais precisam ser mobilizadas pelos municípios para que esses processos produzam evidências capazes de qualificar a decisão pública. O objetivo é identificar essas diretrizes e relacioná-las às condições institucionais necessárias à sua concretização no âmbito municipal. A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, mediante análise sistemática da Lei nº 15.388/2026 e da literatura sobre políticas públicas informadas por evidências, monitoramento e avaliação, capacidades estatais com enfoque na política educacional. Como resultado, extraem-se quatorze diretrizes: continuidade,



institucionalização normativa, governança participativa, base informacional oficial e plural, desagregação e equidade, uso das evidências, rastreabilidade entre objetivos, ações e recursos, motivação dos desvios, comparabilidade temporal, publicidade qualificada, participação ao longo do ciclo, desenvolvimento de capacidade institucional, submissão ao controle e capilaridade escolar, classificadas quanto ao tipo de norma e ao grau de vinculação e associadas às capacidades municipais correspondentes. Conclui-se que do Plano Nacional de Educação é possível extrair diretrizes para o monitoramento e avaliação da política educacional pelos municípios, no entanto, para que o plano normativo se concretize é preciso organizar as capacidades estatais nos municípios a fim de criar as condições necessárias para a tomada de decisão baseada em evidências.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas públicas. Evidências. Monitoramento e avaliação. Capacidades estatais. Plano Nacional de Educação.

ABSTRACT: The broad availability of educational data and indicators does not, by itself, ensure that the information produced is used to understand problems, monitor policy implementation, and guide new decisions. Against this background, the article investigates which guidelines for the monitoring and evaluation of educational public policies can be extracted from the new National Education Plan and which state capacities need to be mobilized by municipalities so that these processes generate evidence capable of improving public decision-making. The objective is to identify these guidelines and relate them to the institutional conditions required for their implementation at the municipal level. The study adopts a qualitative, bibliographic, and documentary approach, based on a systematic analysis of Law No. 15,388/2026 and of the literature on evidence-informed public policies, monitoring and evaluation, and state capacities, with a focus on educational policy. The results identify fourteen guidelines: continuity, normative institutionalization, participatory governance, an official and plural information base, disaggregation and equity, use of evidence, traceability between objectives, actions, and resources, justification of deviations, temporal comparability, qualified publicity, participation throughout the policy cycle, development of institutional capacity, submission to oversight mechanisms, and school-level capillarity. These guidelines are classified according to the type of norm and degree of binding force and are associated with the corresponding municipal capacities. The article concludes that the National Education Plan provides guidelines for the municipal monitoring and evaluation of educational policies; however, for the normative framework to become effective in practice, municipalities must organize and mobilize state capacities capable of creating the necessary conditions for evidence-informed decision-making.

KEYWORDS: Public policies. Evidence. Monitoring and evaluation. State capacities. National Education Plan.

1 INTRODUÇÃO

A crescente valorização das políticas públicas baseadas em evidências tem ampliado a exigência de que as decisões estatais sejam capazes de demonstrar não apenas a regularidade dos procedimentos ou a execução das ações planejadas, mas também os resultados produzidos pelas intervenções públicas, as dificuldades encontradas durante sua implementação e as razões que justificam sua continuidade, revisão ou substituição. No campo educacional, essa exigência assume especial relevância porque a ampla disponibilidade de dados, avaliações e indicadores não assegura, por si só, que as informações produzidas sejam utilizadas para compreender os problemas educacionais, acompanhar a execução das políticas e orientar novas decisões, sobretudo quando se observa a diversidade das realidades municipais brasileiras.

O novo Plano Nacional de Educação instituído com a Lei nº 15.388/2026 oferece um marco especialmente importante para esse debate ao estabelecer diretrizes relacionadas ao monitoramento e à avaliação da política educacional em todos os níveis federativos. A partir desse desenho, o problema que orienta o presente artigo consiste em investigar quais diretrizes para o monitoramento e a avaliação das políticas públicas educacionais podem ser extraídas do Plano Nacional de Educação e quais capacidades estatais precisam ser organizadas e mobilizadas pelos municípios brasileiros para que esses processos produzam evidências capazes de qualificar a decisão pública?

O objetivo geral do estudo é identificar essas diretrizes e relacioná-las às condições institucionais necessárias para sua concretização no âmbito municipal. Parte-se da compreensão de que a previsão normativa de monitoramento e avaliação, isoladamente, não garante que tais processos sejam realizados de forma substantiva, pois transformar dados em informações úteis, acompanhar a implementação, interpretar resultados, integrar diferentes fontes de conhecimento e utilizar os achados para revisar escolhas depende de capacidades Estatais dos entes

municipais para sua concretização. E, essas capacidades se distribuem de maneira desigual entre os municípios brasileiros.

A relevância da pesquisa decorre, portanto, da necessidade de aproximar três debates que frequentemente aparecem de forma separada: a utilização de evidências na tomada de decisão pública, a adequada compreensão das funções de monitoramento e avaliação e o desenvolvimento de capacidades estatais no âmbito municipal. A educação oferece um campo particularmente fértil para essa aproximação seja pela centralização no estabelecimento de uma Política no âmbito nacional, através do PNE, seja porque dispõe de ampla produção de dados e indicadores e, ao mesmo tempo, apresenta desafios relacionados tanto à interpretação quanto ao acompanhamento dessas informações em face das desigualdades entre redes, escolas e territórios e à capacidade dos governos locais de transformar os planos nacionais em ações concretas no âmbito municipal através de seus planos e monitorá-los para produzirem avaliações que de fato correspondam às realidades locais

A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, tendo como referência normativa central o Plano Nacional de Educação e como suporte teórico a literatura sobre políticas públicas baseadas em evidências, monitoramento e avaliação, capacidades estatais, no tema da educação. A análise normativa é realizada de forma sistemática, buscando identificar, no conjunto das disposições do PNE, os elementos relacionados à produção de informações, definição de responsabilidades, acompanhamento de metas, avaliação de resultados, participação, transparência e utilização dos achados na revisão das decisões públicas.

O artigo está estruturado em quatro momentos, além desta introdução e da conclusão. Inicialmente, discute-se o significado das políticas públicas baseadas em evidências e a relação entre conhecimento e racionalidade decisória; em seguida, são diferenciados monitoramento e avaliação, demonstrando-se que esses instrumentos respondem a perguntas distintas sobre a atuação estatal; posteriormente, examinam-se as diretrizes para construção de instrumentos por parte

dos municípios para o monitoramento e avaliação que podem ser extraídas do Plano Nacional de Educação; por fim, essas exigências são relacionadas às capacidades estatais necessárias para que os municípios possam estruturar processos permanentes de monitoramento, avaliação, aprendizagem e revisão de suas políticas educacionais.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS BASEADAS EM EVIDÊNCIAS E RACIONALIDADE DA DECISÃO PÚBLICA

A defesa de políticas públicas baseadas em evidências¹ parte de uma constatação relativamente simples, embora suas consequências institucionais sejam profundas: decidir sobre problemas públicos exige conhecimento acerca da realidade sobre a qual se pretende intervir, das alternativas disponíveis, das condições em que essas alternativas

¹ A expressão “políticas públicas baseadas em evidências” está vinculada a um movimento que ganhou projeção internacional a partir de meados da década de 1990, embora a preocupação com a utilização sistemática do conhecimento na tomada de decisões públicas seja anterior. Segundo Faria, uma das principais matrizes dessa abordagem encontra-se na Medicina Baseada em Evidências, cujo termo começou a ser utilizado no início da década de 1990, no Canadá, e cuja proposta consistia em superar decisões apoiadas exclusivamente na intuição, na experiência assistemática ou em conhecimentos não submetidos a procedimentos rigorosos de verificação. O êxito dessa concepção no campo da saúde favoreceu a difusão de seus pressupostos e métodos para outros setores da atuação estatal. Nesse processo, consolidou-se a ideia de que políticas públicas baseadas em evidências são aquelas em que a formulação e a implementação procuram se apoiar em dados, informações e conhecimentos produzidos de maneira rigorosa e sistemática, de modo a qualificar a tomada de decisão pública. Não se trata, portanto, simplesmente de utilizar dados, mas de transformá-los em conhecimento relevante para orientar escolhas governamentais, identificar alternativas e aferir aquilo que produz melhores resultados. A expansão desse movimento esteve associada ainda às reformas da Nova Gestão Pública e, de maneira especialmente significativa, à experiência britânica do governo de Tony Blair, marcada pela máxima *what works*, “o que funciona”, e pela defesa de um uso mais sistemático das pesquisas e evidências na formulação das políticas públicas. FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **O Movimento das Políticas Públicas Baseadas em Evidências: uma radiografia crítica**. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB, 2022.

poderão ser implementadas e dos resultados que passam a ser produzidos durante a execução. Isso não significa imaginar uma

No atual cenário brasileiro, a utilização de tecnologia de informação e comunicação está cada vez mais presente na Administração Pública e gera uma quantidade significativa de dados e, esses dados, significam a possibilidade de elaboração de políticas públicas mais próximas dos problemas coletivos que reflitam a realidade enfrentados (Cristóvam, Sousa; Lima, 2025). Não se está prometendo uma administração capaz de eliminar incertezas ou substituir escolhas políticas por respostas técnicas, mas reconhecer que decisões públicas se tornam mais racionais quando suas premissas podem ser explicitadas, confrontadas com informações confiáveis e revistas diante de novos conhecimentos. O sentido das evidências, portanto, não está em prometer certeza à decisão estatal, mas em reduzir decisões intuitivas, diagnósticos genéricos e justificativas que não possam ser submetidas à verificação e à crítica.

Um primeiro cuidado conceitual consiste em não tratar dado, informação e evidência como expressões equivalentes. O dado corresponde ao registro produzido por algum processo de observação, classificação ou coleta; a informação resulta da organização desses registros em uma forma inteligível; a evidência, por sua vez, pressupõe que determinada informação seja interpretada mediante um método e mobilizada para responder a uma pergunta relevante para a decisão. Uma planilha que apresenta a evolução da evasão escolar, por exemplo, informa que determinado fenômeno aumentou ou diminuiu, mas não demonstra, sozinha, quais fatores produziram essa mudança, quais grupos foram mais afetados ou se determinada intervenção foi responsável pelo resultado observado. A distinção é importante porque a Administração pode acumular grandes bases de dados sem necessariamente desenvolver a capacidade de transformar essas bases em conhecimento útil à política pública (Cartwright; Hardie, 2012).

Apesar do título optar pela tradicional expressão “baseadas em evidências” parece adequada a compreensão contemporânea de

políticas públicas informadas² por evidências, expressão que evita atribuir ao conhecimento empírico uma função determinante que ele não possui. A evidência deve integrar a decisão, constranger justificações arbitrárias e permitir que hipóteses sejam confrontadas com a realidade, mas não elimina outras razões legítimas que conformam a ação pública, como direitos, valores, experiência administrativa, conhecimento profissional, participação social, restrições institucionais e efeitos distributivos. A governança democrática das evidências exige, nesse sentido, rigor metodológico e transparência na seleção das fontes, sem pressupor que apenas uma modalidade de conhecimento possa responder às diferentes perguntas que surgem ao longo de uma política pública (Koga, 2026, p. 19-67).

Essa perspectiva também impede a criação de uma hierarquia rígida na qual somente avaliações experimentais, métricas quantitativas ou determinados métodos estatísticos fossem reconhecidos como evidência válida para toda e qualquer decisão. Perguntar se uma intervenção funciona é indispensável, mas políticas públicas também precisam responder para quem ela funciona, em que contexto, por meio de quais mecanismos, com quais efeitos não intencionais e com que distribuição de custos e benefícios entre pessoas, grupos e territórios. A questão causal permanece central, mas sua compreensão pode exigir desenhos e fontes distintas, especialmente diante de problemas públicos complexos, nos quais a explicação de resultados demanda combinar informações quantitativas, análises qualitativas, conhecimento institucional e características contextuais (Pinheiro, 2026, p. 275-303).

² A expressão “informadas por evidência” é utilizada por Natália Koga é o termo preferido por reconhecer que dados técnicos subsidiam decisões políticas, em vez de substituí-las. Essa abordagem integra evidências científicas a valores e ao contexto político, diferenciando-se da noção de “baseadas em evidências”, que pode sugerir uma neutralidade técnica absoluta.: KOGA, Natália Massaco et al. (org.). Políticas públicas informadas por evidências: conhecimentos, arranjos e capacidades para a governança democrática. Rio de Janeiro: Ipea, 2026, p. 275-303.

Também é preciso reconhecer que a produção e o uso de evidências ocorrem dentro de instituições, e não em um espaço neutro e separado da política. A escolha do que será medido, das categorias utilizadas, do período observado, dos grupos desagregados e dos resultados considerados relevantes influencia aquilo que o Estado consegue enxergar, assim como a seleção de evidências pode ser utilizada para aprender e revisar uma política ou, em sentido oposto, apenas para legitimar uma preferência previamente estabelecida. Uma governança adequada das evidências precisa, por isso, cuidar tanto da qualidade do conhecimento quanto dos processos pelos quais esse conhecimento é selecionado e incorporado à decisão³, evitando o chamado uso estratégico da evidência, no qual números ou estudos são escolhidos apenas porque confirmam uma decisão já tomada (Parkhurst, 2017).

No campo educacional, o problema torna-se particularmente evidente. Um município pode conhecer o número de alunos matriculados, a quantidade de vagas disponíveis em creches, as taxas de abandono, os resultados do Saeb, o Ideb, a formação dos professores, os gastos realizados e as condições de infraestrutura de suas escolas e, mesmo assim, não possuir uma política efetivamente orientada por evidências. Para que esses dados assumam relevância decisória, é necessário relacioná-los às perguntas públicas que precisam ser respondidas. Saber que determinada escola apresentou redução na aprendizagem é relevante, mas insuficiente se a Secretaria não consegue investigar quando a mudança ocorreu, quais estudantes foram mais afetados, se houve alteração no quadro docente, aumento de ausências, problemas de transporte ou outras mudanças na implementação. Da mesma

³ É necessário compreender que o próprio processo de avaliação e monitoramento não é um processo isento de influências políticas e ideológicas, quem escolhe os indicadores, quem escolhe o que será de fato objeto da avaliação, com qual nível de escuta de diversos atores etc., são decisões igualmente relevantes. O que impede que a escolha do que medir seja feita para confirmar a política já decidida? Esse é um problema jurídico e vai se conectar com o que está disposto no PNE no art. 8º, § 2º que será discutido adiante logo adiante.

forma, a melhora da média municipal pode coexistir com o aumento das desigualdades entre escolas, razão pela qual indicadores agregados precisam funcionar como ponto de partida para novas perguntas, e não como conclusão definitiva sobre a qualidade da política.

Por fim, o alerta mais relevante desse tópico encontra-se nos dizeres de Januzzi (2005): Não confundir o indicador que é a evidência coletada com a própria realidade que pretende retratar! Com base no pensamento do autor, podemos visualizar da seguinte forma:

QUADRO 1 – Alertas sobre os limites dos indicadores aplicado ao exemplo da política de educação

Alerta		Risco para o monitoramento e a avaliação	Aplicação à política educacional
1. Indicador não é a realidade	Indicadores operacionalizam conceitos abstratos e traduzem dimensões da realidade a partir de escolhas teóricas e políticas anteriores	Tratar o número como se ele explicasse sozinho o fenômeno observado.	Matrícula, frequência ou desempenho não representam, isoladamente, toda a realidade educacional.
2. Nem todo indicador disponível é adequado	A escolha deve considerar relevância, validade, confiabilidade, cobertura, sensibilidade, especificidade, transparência metodológica, periodicidade, desagregação e comparabilidade	Produzir muitos indicadores sem verificar se eles realmente respondem às perguntas da política.	O município deve selecionar indicadores capazes de representar os objetivos e problemas concretos de sua política educacional.
3. Insumo e processo não são resultado ou impacto	A distinção indicadores de insumo, processo, resultado e impacto, cada qual relacionado a uma dimensão distinta da intervenção	Confundir atividade realizada ou recurso aplicado com efetividade da política.	Número de professores, equipamentos ou formações não demonstra, por si só, melhora da aprendizagem ou redução das desigualdades.

Alerta		Risco para o monitoramento e a avaliação	Aplicação à política educacional
4. Médias podem esconder desigualdades	Indicadores precisam ter periodicidade adequada, comparabilidade histórica e possibilidade de desagregação por território e grupos sociais	Considerar uma melhora média como evidência de que todos os grupos foram igualmente beneficiados.	A média municipal pode melhorar enquanto permanecem desigualdades entre escolas, territórios e grupos de estudantes.
5. Nem tudo que importa pode ser reduzido a números	Indicadores objetivos e subjetivos são complementares, e determinadas dimensões da efetividade social exigem informações que não são plenamente captadas por medidas quantitativas	Construir avaliações exclusivamente quantitativas e perder aspectos relevantes da experiência dos destinatários.	Resultados educacionais devem dialogar também com percepções de estudantes, professores, gestores e famílias, além das características do território.

Fonte: Tabela autoral com base na obra Jannuzzi⁴, com aplicação no tema da educação

Reforça-se a ideia tratada ao longo desse tópico que construção de um sistema de monitoramento e avaliação não se resolve pela simples ampliação da quantidade de dados disponíveis enquanto evidências produzidas, o desafio consiste em selecionar medidas válidas e confiáveis, distinguir aquilo que cada indicador efetivamente representa, preservar a possibilidade de comparação e desagregação dos resultados e combinar informações quantitativas com outras fontes de conhecimento. A existência de indicadores é, portanto, condição importante para o monitoramento e a avaliação, mas não suficiente para transformar informação em evidência útil à decisão pública.

⁴ Jannuzzi, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 56, n. 2, p. 137-160, abr./jun. 2005

Antes de examinar aquilo que o Plano Nacional de Educação exige dos municípios, torna-se necessário, portanto, compreender o que monitoramento e avaliação significam e por que não podem ser confundidos e reduzidos a uma só ação estatal.

3 COMPREENDENDO E DISTINGUINDO MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Uma das dificuldades para a institucionalização da avaliação de políticas públicas decorre justamente da proximidade com que diferentes instrumentos de acompanhamento⁵ da ação estatal são tratados no cotidiano administrativo. Fiscalizar contratos, controlar despesas, realizar auditorias, acompanhar metas, produzir indicadores e avaliar resultados frequentemente aparecem reunidos sob a ideia genérica de controle da Administração Pública, o que contribui para que avaliações sejam reduzidas à verificação de conformidade ou para que simples relatórios de acompanhamento sejam apresentados como demonstrações de efetividade. Embora esses instrumentos sejam complementares e possam utilizar informações semelhantes, eles não formulam a mesma pergunta sobre a política pública, e essa diferença é decisiva para compreender o tipo de conhecimento que cada um é capaz de produzir.

⁵ Nessa trabalho buscou-se discutir o tema da avaliação e monitoramento, mas é sabido que muitos outros conceitos permeiam o tema das políticas públicas, tais como: a fiscalização pergunta, fundamentalmente, se aquilo que deveria ser executado está efetivamente sendo realizado; o controle possui como questão central a conformidade da atuação pública com parâmetros jurídicos, financeiros, administrativos e constitucionais; a auditoria pode examinar processos, riscos, economicidade, desempenho ou funcionamento de estruturas administrativas; o monitoramento acompanha de forma sistemática aquilo que acontece durante a implementação, observando a evolução das ações, dos produtos, dos indicadores e das condições que interferem na execução; a avaliação, por sua vez, pretende produzir um juízo fundamentado sobre o desenho, a implementação, os resultados, os efeitos e, quando metodologicamente possível, os impactos da intervenção, buscando responder não apenas se algo foi realizado, mas se funcionou, para quem funcionou, em quais condições e quais consequências devem ser extraídas do conhecimento produzido (Bitencourt; Tavares, 2026).

O monitoramento pode ser compreendido como um processo sistemático, contínuo e tecnicamente orientado de produção, organização e análise de informações sobre a implementação de uma política ou programa, destinado a acompanhar o ritmo, a forma e as condições de sua execução, identificar desvios, obstáculos e resultados intermediários e fornecer subsídios para correções durante o curso da ação pública, não se reduzindo à coleta de dados ou à atualização de indicadores, mas pressupõe a existência de informações sensíveis às ações implementadas, específicas em relação aos objetivos perseguidos e produzidas com periodicidade suficiente para permitir ao gestor compreender o que está ocorrendo enquanto a política é executada. Já a avaliação, por sua vez, constitui um processo sistemático e tecnicamente orientado de produção e análise crítica de informações e conhecimentos destinado a formular juízos fundamentados sobre a política ou o programa, examinando seu desenho, sua implementação, seus resultados, efeitos e, quando metodologicamente possível, seus impactos. Embora monitoramento e avaliação sejam processos distintos, Jannuzzi os compreende como organicamente articulados: o primeiro fornece informações sobretudo sobre o desenvolvimento da implementação, enquanto o segundo aprofunda a análise acerca dos resultados e efeitos produzidos, contribuindo para decisões sobre continuidade, correção, revisão ou reformulação da intervenção.. Assim, monitoramento e avaliação podem ser entendidos como processos permanentes de produção e utilização de conhecimento para qualificar a decisão pública, evitando que a gestão se limite à mera verificação de metas ou ao acúmulo de indicadores (Jannuzzi, 2025).

Essa distinção pode ser organizada a partir da cadeia que relaciona problema público, objetivos, instrumentos, atividades, produtos, resultados, efeitos e impactos. O monitoramento⁶ deve permitir

⁶ Nesse mesmo sentido Motta e Bonifácio entende que monitoramento acompanha de forma contínua a execução da política pública, observando a evolução de ações, metas,

acompanhar essa cadeia durante sua realização, produzindo sinais sobre desvios, atrasos, desigualdades, obstáculos ou resultados intermediários, enquanto a avaliação procura compreender a relação entre esses diferentes elementos, questionando a coerência do desenho e aquilo que foi produzido pela intervenção. Monitoramento e avaliação, por isso, não são momentos isolados, mas processos que precisam dialogar, uma vez que informações coletadas durante a implementação constituem parte importante da base sobre a qual avaliações posteriores poderão ser realizadas (Bitencourt; Tavares, 2026).

O uso da avaliação não se restringe a um momento terminal do ciclo da política, antes pelo contrário, os resultados produzidos podem ser apropriados por diferentes atores e em diferentes momentos, assumindo usos instrumentais, conceituais, persuasórios ou de esclarecimento, deve-se superar a expectativa mecanicista de que a simples produção de resultados conduziria automaticamente a decisões mais racionais. Nessa perspectiva, a avaliação passa a ser compreendida também como processo de diálogo, intercâmbio e aprendizagem, o que reforça a necessidade de distinguir a produção da informação da capacidade institucional de utilizá-la (Faria e Filgueiras, 2007).

A avaliação, contudo, formula perguntas que extrapolam a própria prestação material. Por exemplo, quando se questiona sobre a realização do transporte escolar, não se está apenas discutindo se os alunos foram ou não transportados, há inúmeras variantes a considerar: quando o transporte passou a ser ofertado pelo município, política aumentou a frequência escolar? reduziu a evasão dos alunos nas comunidades beneficiadas? diminuiu desigualdades entre estudantes da área

indicadores e resultados intermediários, permitindo identificar desvios e produzir informação durante a implementação. A avaliação, por outro lado, possui caráter mais analítico e valorativo, buscando examinar a adequação do desenho, da implementação e dos resultados da política, de forma a produzir conhecimento que possa fundamentar sua continuidade, revisão ou reformulação. Assim, o monitoramento funciona como uma fonte permanente de informação para a avaliação, enquanto a avaliação permite atribuir significado aos dados produzidos pelo acompanhamento. (Bonifácio; Motta, 2021)

rural e urbana? o tempo de deslocamento interfere no desempenho ou na permanência? Existem grupos que permanecem excluídos mesmo depois da implementação da política?⁷. Outro exemplo simples para demonstrar é o da formação continuada de professores. Se capacitar professores demonstra que uma atividade foi realizada; compreender se a formação modificou práticas pedagógicas e se essas mudanças contribuíram para melhorar a aprendizagem exige investigação adicional; da mesma forma que distribuir computadores permite contar equipamentos entregues; verificar se estavam disponíveis, se professores e estudantes conseguiram utilizá-los e se produziram alguma melhoria nos processos de ensino exige monitoramento e avaliação. A confusão entre esses níveis produz um dos equívocos mais recorrentes na Administração: tomar produtos por resultados e cumprimento formal por efetividade.

⁷ A avaliação de políticas públicas é processo institucional juridicamente estruturado, integrante da fase avaliativa do processo cíclico-complexo, por meio do qual se verifica o alcance dos objetivos específicos fixados no planejamento e na execução e o grau de alcance do objetivo geral da política, em regra, a realização de um direito fundamental, imputando-se eventual insucesso à fase em que se originou. Conduzida sob perspectiva multidimensional, atenta aos arranjos federativos e às capacidades estatais dos entes envolvidos, e assegurada a participação e o controle sociais, a avaliação formula juízo de valor sobre o grau de resolutividade dos problemas sociais enfrentados pela política e cumpre função retroalimentadora, produzindo sobre as demais fases efeitos jurídicos vinculativos ou discricionários a avaliação de políticas públicas não deve se limitar aos critérios tradicionais de eficiência, eficácia e efetividade, mas incorporar um conjunto mais amplo de dimensões capazes de conferir legitimidade jurídica, institucional e democrática ao processo avaliativo. Para isso, os autores propõem treze dimensões de observação: participação e controle social; dados e evidências; competências federativas; responsabilidades entre os entes; binômio necessidade/capacidade estatal; capacidades fiscais; desigualdades regionais; transparência dos indicadores; cooperação informacional; interoperabilidade dos sistemas; riscos; contraditório do órgão avaliado; e consideração das avaliações anteriores nas leis orçamentárias. A proposta parte da ideia de que avaliar uma política pública exige compreender não apenas seus resultados, mas também as condições federativas, institucionais, informacionais e financeiras em que ela é implementada, bem como assegurar participação, transparência, possibilidade de manifestação do órgão avaliado e utilização dos resultados no planejamento futuro. Desse modo, a avaliação passa a ser concebida como um processo juridicamente estruturado, capaz de articular produção de evidências, capacidades estatais, responsabilização e aprendizagem institucional. (Bitencourt; Tavares, 2026).

A experiência dos sistemas de avaliação educacional analisada por Faria e Filgueiras (2007) evidencia precisamente esse problema. No caso brasileiro, os autores observam que a institucionalização do Saeb ampliou significativamente a produção de informações sobre a educação básica, mas a existência dessas informações não assegurou, por si só, sua incorporação ao planejamento ou à reformulação das políticas. A limitada retroalimentação dos resultados levou os autores a problematizar o risco de um uso ritualístico da avaliação quando o conhecimento produzido não se converte em aprendizagem e revisão da ação governamental. A advertência é especialmente relevante para os municípios: dispor de indicadores nacionais é condição importante para o monitoramento, mas capacidade avaliativa exige que os resultados sejam interpretados, contextualizados e efetivamente mobilizados no processo decisório.

Passa-se a analisar dentro do Plano Nacional de Educação se é possível extrair diretrizes gerais na condução do gestor público no processo de monitoramento e avaliação das políticas educacionais.

4 O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO COMO MATRIZ NORMATIVA PARA O MONITORAMENTO E A AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS MUNICIPAIS

O ponto de partida para compreender o tratamento conferido pelo novo Plano Nacional de Educação ao monitoramento e à avaliação consiste em abandonar uma leitura meramente descritiva de seus dispositivos e perguntar, de maneira mais exigente, que comportamentos administrativos podem ser extraídos do conjunto normativo para os municípios brasileiros. Esse movimento é importante porque o PNE não apresenta um capítulo denominado protocolo municipal de monitoramento e avaliação, tampouco enumera de maneira sistematizada as etapas que os governos locais deverão observar, mas distribui ao longo da Lei nº 15.388/2026, de seus objetivos, metas e estratégias,

comandos de naturezas distintas que, quando lidos conjuntamente, permitem reconstruir uma verdadeira matriz normativa de acompanhamento da política educacional. Há, nesse sentido, disposições que vinculam diretamente os planos municipais, obrigações concretas de fazer atribuídas aos Poderes Executivos e estratégias de natureza predominantemente indutora, distinção que precisa ser considerada para não atribuir o mesmo peso jurídico a previsões normativas que possuem funções diferentes.

Evidente que a pretensão desse trabalho não é exaustiva, mas sim de apontar a partir de uma leitura sistemática da Legislação uma interpretação de algumas diretrizes que poderão orientar a ação dos municípios no âmbito na avaliação e do monitoramento.

Essa diferenciação começa pela própria estrutura da Lei, pois o art. 3º não apenas apresenta princípios gerais do Plano, mas afirma expressamente que suas diretrizes deverão ser observadas nos planos decenais dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, razão pela qual a integração contínua do monitoramento e da avaliação ao planejamento e à implementação, a utilização de múltiplas fontes oficiais de dados, a democratização desses processos mediante participação e controle social e o uso das evidências resultantes das análises educacionais possuem função normativa que condiciona o desenho dos futuros Planos Municipais de Educação. Em outra dimensão, dispositivos como os arts. 6º, 8º, § 2º, 13, 33 e 34 estabelecem comportamentos administrativos determinados, sujeitos inclusive a prazos próprios, enquanto as estratégias constantes do Anexo I funcionam predominantemente como normas de indução, ainda que algumas delas adquiram maior densidade quando articuladas a condições de financiamento ou a outros deveres previstos na parte permanente da Lei (Brasil, 2026).

A primeira diretriz que pode ser extraída desse conjunto é a continuidade, pois o monitoramento e a avaliação deixam de poder ser concebidos como acontecimentos excepcionais, produzidos apenas ao final de determinado governo ou quando requisitados por órgãos de

controle. O art. 3º, XIII, exige sua integração contínua aos processos de planejamento e implementação, o que significa que o acompanhamento deve ocorrer enquanto a política está sendo executada, exatamente para que o conhecimento produzido possa provocar correções antes que seus problemas se consolidem. Há aqui uma mudança importante de racionalidade: monitorar não significa produzir, ao final de dois anos, um relatório sobre aquilo que já aconteceu, mas construir ao longo da execução informações que permitam interpretar a trajetória da política e alimentar o ciclo avaliativo posterior (Brasil, 2026, art. 3º, XIII).

A segunda diretriz é a institucionalização normativa, que é de extrema relevância e extraída do art. 8º, § 2º ao impor aos Executivos municipais a edição de ato próprio para disciplinar o monitoramento e a avaliação, determinando que sejam definidos escopo, competências, critérios e mecanismos. A opção legislativa merece atenção porque retira esses processos do campo da informalidade administrativa, ou seja, município não pode depender apenas de uma equipe que espontaneamente acompanha metas, de uma planilha mantida por determinado servidor ou da disposição ocasional do secretário em reunir informações; precisa construir regras mínimas sobre o que será acompanhado, quem será responsável pela produção e análise das informações, quais critérios serão utilizados e por quais procedimentos os resultados circularão dentro e fora da Administração. Embora a Lei não estabeleça prazo específico para a edição desse ato, ele constitui peça central para que o ciclo municipal de monitoramento e avaliação possa operar de maneira institucionalizada (Brasil, 2026, art. 8º, § 2º).

A terceira diretriz decorre da governança participativa e da corresponsabilidade institucional pelo acompanhamento, uma vez que a própria Lei impede que monitoramento e avaliação sejam monopolizados pela Secretaria Municipal de Educação, ao determinar a participação dos órgãos responsáveis pela educação, das comissões de educação dos Legislativos, dos conselhos e dos fóruns de educação, além de exigir o encaminhamento dos planos de ações para acompanhamento e fiscalização dessas instâncias. Monitorar e avaliar, portanto,

não constituem apenas tarefas técnicas internas da burocracia municipal, mas processos de governança nos quais produção de informação, acompanhamento e interpretação dos resultados precisam circular entre diferentes instituições, ainda que a responsabilidade executiva pela organização do sistema permaneça com o Poder Executivo municipal (Brasil, 2026, art. 8º, § 2º, I; art. 13, § 4º).

A quarta diretriz é a formação de uma base informacional oficial e plural em conformidade com o art. 3º, XIV, determina a consideração de múltiplas fontes oficiais de natureza demográfica, educacional, social, econômica e territorial, enquanto o art. 12 explicita sistemas de avaliação, censos educacionais, PNAD Contínua, Censo Demográfico e Rais, entre outras fontes. A leitura conjunta desses dispositivos afasta uma compreensão de monitoramento fundada em indicador isolado. Em educação, esse aspecto é particularmente relevante: matrícula pode indicar acesso, mas não permanência; o Ideb pode informar sobre dimensões de rendimento e aprendizagem, mas não traduz integralmente infraestrutura, inclusão ou condições socioeconômicas; uma média municipal pode melhorar enquanto determinadas escolas ou grupos permanecem excluídos. O PNE, ao exigir pluralidade de fontes, induz uma compreensão mais complexa do problema educacional e daquilo que precisa ser acompanhado (Brasil, 2026, art. 3º, XIV; art. 12).

A quinta diretriz, que deve ser lida em conjunto com a anterior, é a desagregação dos resultados e o monitoramento da equidade, destaca-se que essa exigência aparece de forma recorrente nas metas e estratégias do Anexo I, que orientam a análise de resultados segundo raça ou cor, sexo, nível socioeconômico, região e localização, além de surgir em dispositivos que vinculam qualidade educacional à redução de desigualdades. A equidade, portanto, deixa de poder ser observada apenas como consequência desejável da política e passa a integrar aquilo que deve ser conhecido pelo monitoramento, afinal, não basta perguntar se a média municipal melhorou, é preciso perguntar para quem melhorou, em que território, entre quais escolas e quais grupos

permaneceram para trás (Brasil, 2026, Anexo I, metas 3.c, 5.c e 5.e e estratégias correlatas).

A sexta diretriz talvez seja aquela que mais aproxima o PNE das políticas públicas baseadas em evidências: pode ser chamada de dever de uso do conhecimento produzido. O art. 3º, XVI, determina não apenas a análise dos processos e resultados educacionais, mas o uso das evidências decorrentes dessas análises na formulação das políticas. A produção de dados deixa, portanto, de ser uma finalidade em si mesma, um município que divulga indicadores, produz relatórios e realiza reuniões periódicas, mas continua tomando as mesmas decisões independentemente dos resultados encontrados, até pode ter construído um sistema de informações, porém dificilmente terá construído uma Administração efetivamente orientada por evidências. O comando do Plano é mais exigente: produzir conhecimento deve significar criar condições para rever prioridades, instrumentos e escolhas quando os resultados assim indicarem (Brasil, 2026, art. 3º, XVI).

A sétima diretriz pode ser denominada rastreabilidade entre objetivos, ações e recursos. O art. 13 exige que o plano bienal de ações educacionais vincule políticas, programas, ações e alocação de recursos, em valores nominais e percentuais, a cada objetivo e meta do plano, explicitando ainda os critérios de priorização, enquanto os arts. 17 e 19 aproximam financiamento, planejamento educacional, padrão de qualidade e redução das desigualdades. Disso decorre uma consequência importante para o monitoramento municipal: acompanhar a política não significa observar apenas o indicador educacional, mas reconstruir a cadeia entre aquilo que se pretende alcançar e os recursos que foram efetivamente mobilizados para isso, afinal, o monitoramento também precisa alcançar o orçamento, sob pena de objetivos, ações e financiamento permanecerem desconectados (Brasil, 2026, art. 13, § 1º, I e II; arts. 17 e 19).

A oitava diretriz tem a ver com a necessidade de justificativa do poder público, é o dever de motivação dos desvios e das mudanças de orientação. A partir do segundo plano de ações educacionais, o

município deverá identificar resultados, justificar eventual não cumprimento e comparar o novo plano ao anterior, apresentando justificativa para manutenções ou modificações nas políticas, programas, ações e alocação de recursos, considerados os dados de monitoramento. O PNE, com isso, produz uma alteração importante na racionalidade administrativa: o descumprimento de uma previsão pode decorrer de dificuldades legítimas, mudança do contexto ou inadequação da estratégia inicialmente escolhida, mas não pode permanecer sem explicação, impõem que a alteração de orientação precisa dialogar com aquilo que foi aprendido no ciclo anterior, aproximando evidência, motivação e decisão pública (Brasil, 2026, art. 13, § 2º).

Uma nona diretriz parece poder ser descrita como a comparabilidade temporal como forma de evidência, uma vez que a Lei estabelece expressamente, para os instrumentos nacionais, que seu aprimoramento não poderá comprometer a consistência das séries históricas e, no plano municipal, obriga a comparação entre sucessivos planos de ações, ou seja, valoriza o conhecimento já produzido no âmbito da gestão. A preservação das séries históricas do art. 11, § 3º, vincula diretamente os instrumentos nacionais, razão pela qual não seria adequado simplesmente transpor essa obrigação aos municípios por analogia; ainda assim, lida sistematicamente com o art. 13, § 2º, a norma oferece uma diretriz metodológica relevante para a organização local: não há monitoramento real quando cada gestão modifica conceitos, indicadores e formas de registro de maneira a tornar impossível saber se determinada realidade melhorou ou piorou. O aperfeiçoamento metodológico é necessário e desejado, mas não deve produzir amnésia institucional e desconsiderar toda a caminhada da política pública que tende a ser incrementada com a soma de ações estatais (Brasil, 2026, art. 11, § 3º; art. 13, § 2º).

A décima diretriz tem relação com a necessidade de publicidade qualificada/transparência, pois o PNE claramente determina ampla divulgação, disponibilização em ambiente de livre acesso e, para os indicadores nacionais, publicação das notas metodológicas de forma

a permitir que a população conheça a realidade educacional dos seus municípios. A transparência, nesse desenho, não deveria ser reduzida à divulgação do número final, pois compreender um resultado exige saber de onde veio o dado, como foi calculado, que limites possui e que comparação permite realizar. Podemos dizer que essa diretriz é especialmente relevante quando o monitoramento começa a produzir consequências decisórias ou financeiras, porque quanto maior a importância atribuída ao indicador, maior deve ser a possibilidade de compreender e contestar sua metodologia, nesse sentido que a publicidade deve alcançar, portanto, não apenas o resultado, mas as condições pelas quais ele foi produzido (Brasil, 2026, arts. 11, § 1º, 13, 14 e 16, parágrafo único).

A décima primeira diretriz que elencamos está alinhada aos novos compromissos constitucionais estabelecidos pelo art. 193 parágrafo único da Constituição Federal que é a participação ao longo do ciclo da política, e não apenas no momento inicial do plano. O art. 3º, XV, refere-se expressamente à democratização da elaboração, implementação, monitoramento e avaliação, e a estrutura das conferências, conselhos e fóruns reforça essa dimensão; a participação, nesse caso, não deve ser compreendida como adorno legitimador de relatórios previamente concluídos, mas também como fonte de conhecimento sobre a implementação, especialmente porque professores, estudantes, famílias e comunidades conseguem identificar barreiras, efeitos e desigualdades que frequentemente permanecem invisíveis em dados agregados, fazendo com que o próprio processo participativo integre a produção de evidências sobre a política educacional (Brasil, 2026, art. 3º, XV; arts. 6º, 9º e 10).

A décima segunda diretriz refere-se ao desenvolvimento de capacidade institucional para monitorar e avaliar. Essa dimensão aparece de forma mais dispersa e predominantemente indutora nas estratégias do Plano, mas também ganha apoio na previsão de assistência técnica, na utilização de plataformas de planejamento e na obrigação de apoio técnico entre os entes federados. Não se pode ler essas previsões como

acessórias⁸: uma Lei que impõe deveres de monitoramento a entes profundamente desiguais precisa simultaneamente criar condições para que os governos locais sejam capazes de cumpri-los. A existência de um dever normativo sem burocracia qualificada, sistemas de informação, recursos tecnológicos e capacidade analítica pode produzir apenas cumprimento formal, razão pela qual assistência técnica e fortalecimento institucional precisam ser vistos como parte da própria efetividade do desenho (Brasil, 2026, arts. 7º, § 7º, 13, § 5º e 15; Anexo I).

Consideramos a submissão do processo aos mecanismos de controle a décima terceira diretriz, uma vez que o art. 36 sujeita as políticas decorrentes do Plano ao controle interno, externo e social e o art. 26 prevê consequência financeira específica para o descumprimento de obrigações relacionadas ao Programa Nacional de Infraestrutura Escolar. É importante formular esse ponto com precisão: a suspensão prevista no art. 26 alcança novos recursos daquele Programa e não constitui sanção geral sobre todos os repasses educacionais, ainda assim, demonstra que determinadas obrigações procedimentais e de planejamento não foram tratadas pelo legislador como simples recomendações administrativas.

E uma última diretriz é a capilaridade do monitoramento até a unidade escolar, uma vez que Anexo I incorpora autoavaliação institucional, avaliações diagnósticas e formativas, apropriação pedagógica dos resultados e reorientação do planejamento pelas próprias escolas. Isso demonstra que o sistema municipal não pode funcionar apenas no nível central da Secretaria: o conhecimento precisa circular entre unidade escolar, rede e governo municipal, e a escola precisa ser

⁸ As perguntas jurídicas emergem da leitura desse dispositivo, afinal o apoio técnico do art. 7º, § 7º e a rede do art. 15 configuram dever de resultado ou de meio? São sindicáveis? Sua omissão pode ser oposta ao município como excludente na aferição do cumprimento? É o tipo de análise que o Direito das Políticas Públicas pode oferecer e que a literatura de capacidades estatais não oferece, contribuindo para arranjos jurídicos capazes de fortalecer o dever de implementação do PNE.

reconhecida simultaneamente como espaço de implementação, produção de informações e aprendizagem institucional. A administração educacional que monitora apenas a partir do gabinete corre o risco de enxergar metas, mas não os processos concretos que produzem seus resultados (Brasil, 2026, arts. 26 e 36; Anexo I, estratégias 2.9, 3.10, 3.11 e 5.11).

QUADRO 2 – Diretrizes para o monitoramento e a avaliação das políticas educacionais municipais extraídas do PNE com seus comandos normativos

Diretriz	Fundamento no PNE	Tipo de norma	Grau de vinculação
Continuidade	Art. 3º, <i>caput</i> e XIII	Norma-objetivo	Vinculante
Institucionalização normativa	Art. 8º, § 2º, <i>caput</i> e II; art. 7º, § 4º	Norma de organização	Vinculante
Governança participativa	Art. 8º, § 2º, I; art. 13, § 4º	Norma de organização	Vinculante
Base informacional oficial e plural	Art. 3º, XIV; art. 8º, § 2º, III, e § 3º; art. 12★	Norma-objetivo	Vinculante
Desagregação e equidade	Art. 4º, VII e VIII; art. 11, §§ 2º e 4º★; art. 17, V e VIII; art. 25, § 4º; Metas 3.c, 4.c, 5.c e 5.e	Norma-objetivo	Vinculante
Uso das evidências	Art. 3º, XVI; art. 8º, § 3º, II; art. 13, § 2º, II	Norma-objetivo	Vinculante
Rastreabilidade entre objetivos, ações e recursos	Art. 13, § 1º, I e II; art. 17, IV e V; art. 19	Norma de conduta	Vinculante
Motivação dos desvios e das mudanças	Art. 13, § 2º, I, “b”, e II	Norma de conduta	Vinculante
Comparabilidade temporal	Art. 11, § 3º★; art. 13, § 2º, II; art. 28, I★	Norma de organização	Vinculante (por extensão sistemática)
Publicidade qualificada	Art. 11, § 1º, I e II★; art. 13, <i>caput</i> ; art. 14, I a III★; art. 16, parágrafo único	Norma de conduta	Vinculante
Participação ao longo do ciclo	Art. 3º, XV; art. 6º, § 1º; art. 9º, <i>caput</i> ; art. 10, parágrafo único, II	Norma-objetivo	Vinculante

Diretriz	Fundamento no PNE	Tipo de norma	Grau de vinculação
Capacidade institucional	Art. 7º, §§ 5º, 7º e 9º; art. 13, § 5º; art. 15; art. 20; Estratégias 2.12, 3.13, 5.17 e 5.18	Norma de organização	Indutora
Submissão ao controle	Art. 13, § 4º; art. 16, parágrafo único; art. 26, II; art. 36	Norma de conduta	Vinculante, com sanção expressa
Capilaridade escolar	Estratégias 2.9, 3.10, 3.11, 5.10, 5.11 e 7.14	Norma-objetivo	Indutora

Fonte: elaboração autoral a partir da Lei nº 15.388/2026.

A leitura conjunta dessas diretrizes permite sintetizar o comando central do novo PNE aos governos locais: o município é induzido a institucionalizar, por norma própria, um ciclo contínuo e bienalmente formalizado de monitoramento e avaliação, articulado ao planejamento e à implementação, sustentado por múltiplas fontes oficiais e dados desagregados, capaz de vincular objetivos, ações e recursos, justificar desvios, preservar comparabilidade, publicizar métodos e resultados, assegurar participação institucional e social e utilizar as evidências produzidas para revisar as decisões educacionais. O avanço normativo é significativo, mas essa arquitetura prevista no PNE precisa de um arranjo institucional capaz de ativar as capacidades estatais dos municípios para a sua realização.

5 ENTRE O DEVER DE MONITORAR E A CAPACIDADE DE AVALIAR: CAPACIDADES ESTATAIS DOS MUNICÍPIOS

É sempre um grande desafio superar o espaço existente entre norma e sua implementação, esse espaço institucional precisa ser preenchido por burocracias, sistemas, conhecimentos, recursos, relações de coordenação e mecanismos de aprendizagem.

Conceitualmente, as capacidades estatais podem ser compreendidas como o conjunto de recursos, competências, estruturas

institucionais, burocracias e mecanismos relacionais que permitem ao Estado transformar decisões políticas em ação pública efetiva. Por seu caráter multidimensional, abrangem capacidades técnicas, administrativas, institucionais e políticas e constituem condição necessária, embora não suficiente, para a formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas. Sua existência formal, contudo, não assegura resultados: é necessário que essas capacidades sejam mobilizadas e ativadas por meio dos arranjos institucionais e de implementação que articulam atores, instrumentos e processos (Gomide; Pires, 2024).

A própria literatura sobre capacidades estatais municipais demonstra que os sistemas de informação e as estratégias de monitoramento e avaliação integram a dimensão técnico-administrativa das Secretarias de Educação, ao lado de recursos humanos, financeiros e tecnológicos, instrumentos de coordenação e processos institucionalizados de gestão. Essas capacidades, contudo, não se esgotam na disponibilidade de dados ou na existência de instrumentos técnicos. Também dependem da capacidade de estabelecer fluxos institucionais por meio dos quais as informações possam ser produzidas, interpretadas, compartilhadas e discutidas entre os diferentes atores envolvidos na política educacional. Nesse sentido, mecanismos de comunicação entre Secretarias e escolas, a participação dos conselhos, as parcerias e as relações com outros atores integram a dimensão político-relacional das capacidades estatais. Assim, conhecer o que ocorre com uma política pública educacional não depende exclusivamente da existência de uma base de dados, mas da articulação entre capacidades técnico-administrativas e político-relacionais que permitam transformar informações dispersas em conhecimento institucional relevante para o monitoramento, a avaliação e a tomada de decisão (Segatto; Euclydes; Abrucio, 2021).

Para o problema deste artigo, a consequência é direta: monitorar e avaliar não depende apenas da existência de indicadores, mas de estruturas administrativas capazes de produzir informações, preservar

continuidade, acompanhar as unidades escolares e estabelecer canais pelos quais os achados possam circular e ser discutidos com autonomia.

Olhando para o PNE e suas diretrizes, algumas preocupações assumem relevo e deve ser objeto de preocupação para ativação das capacidades estatais, considerando dificuldades que historicamente são conhecidas nas gestões públicas, independente de quem seja eleito, como é o caso do problema da continuidade administrativa. Existe uma associação entre burocracias profissionais e maior capacidade estatal de implementação, ressaltando a importância de recursos técnicos e informacionais e da menor dependência dos ciclos político-eleitorais. Aplicada ao monitoramento educacional, essa contribuição é decisiva: séries históricas não podem depender da memória do secretário, metodologias não podem desaparecer a cada mudança de governo e resultados desfavoráveis não podem ser simplesmente abandonados porque a gestão que os produziu foi substituída, entendemos que a avaliação e o monitoramento exigem burocracia capaz de acumular conhecimento e ao mesmo tempo estrutura para preservar memória institucional (Marenco, 2017, p. 1025-1058).

Também não basta possuir recursos se eles não forem mobilizados em um arranjo capaz de transformá-los em ação, razão pela qual as capacidades estatais precisam ser ativadas por arranjos de implementação que articulem atores, instrumentos e mecanismos de coordenação. Essa contribuição ajuda a qualificar o problema aqui enfrentado: o município pode possuir servidores, bases de dados e sistemas tecnológicos e, ainda assim, não ter capacidade efetiva de monitoramento e de avaliação se não houver definição de competências, circulação de informações, procedimentos de análise e conexão entre os achados e os espaços em que decisões são tomadas (Pires; Gomide, 2024).

A cooperação federativa e intermunicipal aparece, por isso, como parte da solução e não apenas como contexto, afinal, os arranjos federativos mais estáveis, associados a apoio técnico, institucional e financeiro, podem fortalecer capacidades municipais, ao mesmo tempo em que alertam para o risco de programas de apoio beneficiarem mais

intensamente justamente os entes que já possuem melhores condições de acesso e gestão. O PNE precisará, portanto, ser acompanhado por assistência técnica capaz de alcançar os municípios que mais necessitam de apoio, sob pena de a mesma norma produzir graus muito diferentes de efetividade no território (Grin; Abrucio, 2018).

Os arranjos de desenvolvimento da educação oferecem um exemplo concreto dessa possibilidade de construção compartilhada de capacidades. Segundo a pesquisa de Marques e Abrucio (2020) entre as razões que levam municípios a cooperar, a existência de problemas e desafios comuns, a otimização de esforços, o estreitamento das relações entre os Executivos locais e a potencialização das capacidades existentes no território, são as que mais se destacam. Trata-se de contribuição especialmente relevante para municípios de menor porte, nos quais determinadas capacidades analíticas ou técnicas dificilmente serão constituídas de forma isolada, acredita-se que a cooperação intermunicipal também pode favorecer a continuidade de ações e a redução das desigualdades educacionais ao permitir que municípios com capacidades distintas compartilhem conhecimento, experiências e recursos técnicos.

Para fins do PNE, essa experiência ajuda a demonstrar que autonomia federativa não se confunde com autossuficiência: parte das capacidades necessárias ao monitoramento e à avaliação pode ser desenvolvida por meio de redes, apoio técnico e estruturas cooperativas, desde que permaneçam claras as responsabilidades de cada ente.

A partir desse cruzamento entre as diretrizes do PNE e a literatura sobre capacidades estatais, torna-se possível visualizar de maneira mais concreta aquilo que os municípios precisarão organizar e isso não deve ser confundido com um modelo único a ser reproduzido igualmente por todos os municípios, as boas práticas e soluções precisam ser reinterpretadas a partir das condições da localidade receptora. No mesmo sentido que o PNE deve fornecer parâmetros comuns para todos os planos municipais de educação sua avaliação e monitoramento, mas é evidente que município de pequeno porte não precisa

reproduzir a estrutura de uma capital para desenvolver capacidade de monitoramento; pode compartilhar equipes, utilizar apoio estadual, integrar consórcios ou outros arranjos de cooperação e adaptar instrumentos às suas condições, desde que preserve as funções essenciais exigidas pelo Plano (Farah, 2008, p. 74-76).

O ponto central, portanto, não é simplesmente afirmar que os municípios precisam ter capacidade, mas reconhecer que o novo PNE transforma a capacidade de monitorar, avaliar e aprender em condição de efetividade da própria política educacional. A regulamentação municipal do art. 8º, § 2º tem função estratégica: pode suprir parte das lacunas de parametrização, diferenciar rotinas contínuas e ciclos bienais, atribuir competências a unidades identificadas, prever fluxos intersetoriais, definir indicadores e metodologias, estabelecer mecanismos de correção e organizar a utilização dos resultados. É precisamente nesse espaço que a norma nacional encontra a realidade administrativa municipal e onde se decidirá se monitoramento e avaliação funcionarão como instrumentos de aprendizagem ou como mais uma exigência documental a ser cumprida formalmente.

Assim, propomos olhar as diretrizes extraídas do PNE para monitoramento e avaliação da política educacional, alertando para as capacidades estatais que os municípios devem desenvolver de forma a cumprir com sua missão, obviamente que o tema é tratado aqui de maneira exemplificativa e não exaustiva:

QUADRO 3 – Diretrizes do PNE e capacidades municipais correspondentes

Diretriz extraída do PNE para avaliação e monitoramento	Capacidade estatal predominantemente mobilizada	Indicativo de algumas capacidades municipais que precisarão ser desenvolvidas/e ou mobilizadas
Continuidade	Burocrático-organizacional	Quadro técnico permanente e não dependente de cargos comissionados, capaz de sobreviver à alternância de gestões; memória institucional documentada; protocolos, séries de indicadores e relatórios anteriores acessíveis; rotina de acompanhamento com periodicidade fixada; previsão orçamentária estável para a função de monitoramento.
Institucionalização normative	Institucional-jurídica	Competência jurídico-organizacional para editar ato normativo próprio que discipline o monitoramento; definição formal da unidade responsável, com atribuições, prazos e produtos exigíveis; integração do desenho normativo municipal ao plano municipal de educação, evitando duplicidade de instâncias.
Múltiplas fontes oficiais	Técnico-administrativa	Sistemas de informação capazes de dialogar entre si; rotinas de crítica e conciliação de dados divergentes; pessoal analítico apto a tratar dados brutos; canais estáveis de acesso às bases mantidas pela União e pelo Estado.
Dados desagregados e equidade	Técnico-administrativa	Capacidade estatística para desagregar indicadores por território, etapa, raça/cor, renda, deficiência e demais recortes relevantes; infraestrutura tecnológica de processamento e armazenamento; capacidade analítica para identificar desigualdades intramunicipais.
Rastreabilidade de objetivos e recursos	Técnico-administrativa + burocrático-organizacional	Vinculação entre metas do plano, ações programáticas e dotações no PPA, LDO e LOA; gestão orçamentária capaz de reportar execução financeira por meta; articulação permanente entre Educação, Planejamento e Fazenda.
Participação e governança plural	Político-relacional	Instância colegiada instalada e operante; apoio executivo e composição plural; capacidade de articulação com comunidade escolar, entidades e órgãos de representação; participação nas fases de diagnóstico, execução, avaliação e revisão; mecanismos de devolutiva.

Diretriz extraída do PNE para avaliação e monitoramento	Capacidade estatal predominantemente mobilizada	Indicativo de algumas capacidades municipais que precisarão ser desenvolvidas/e ou mobilizadas
Uso das evidências	Técnico-administrativa, associada à burocrático-organizacional	Capacidade de interpretar resultados para além da aferição formal de metas; canais que façam os achados chegarem às instâncias decisórias; capacidade de revisar ações e realocar recursos com fundamento nas evidências; aprendizagem institucional e registro das decisões.
Comparabilidade temporal	Técnico-administrativa	Governança de dados que preserve metodologia, definições e critérios de cálculo; curadoria e guarda de séries históricas; documentação das alterações metodológicas que permita reconstruir e comparar resultados ao longo do tempo.
Publicidade qualificada	Técnico-administrativa + político-relacional	Transparência ativa; divulgação periódica dos resultados; comunicação em linguagem compreensível para públicos não técnicos; documentação metodológica que possibilite controle, crítica e replicação dos resultados.
Capilaridade escolar	Burocrático-organizacional + político-relacional	Coordenação entre Secretaria e unidades escolares; responsáveis identificados em cada escola; fluxo bidirecional de informações; devolutiva dos dados às escolas; capacidade de oferecer apoio técnico diferenciado às unidades com menor estrutura.
Cooperação federativa	Político-relacional	Capacidade de articulação com União, Estado e outros municípios no regime de colaboração; acesso à assistência técnica; participação em redes, consórcios e Arranjos de Desenvolvimento da Educação; compartilhamento de conhecimentos, recursos e estruturas.
Correção de rumos	Burocrático-organizacional, apoiada pela técnico-administrativa	Capacidade de converter achados de monitoramento e avaliação em decisões; atribuição formal para propor revisão de metas e ações; diagnóstico das causas dos desvios; motivação técnica das alterações e abertura procedimental para revisão do plano.

Fonte: autoral.

6 CONCLUSÃO

A incorporação da linguagem das evidências à Administração Pública representa uma oportunidade para qualificar a racionalidade das decisões estatais, mas também contém o risco de produzir uma nova formalidade, na qual governos acumulam indicadores, painéis e bases de dados sem modificar efetivamente a maneira pela qual formulam, implementam e revisam suas políticas. O argumento desenvolvido neste artigo buscou afastar essa compreensão: políticas públicas baseadas/informadas por evidências não são políticas governadas por números, mas intervenções nas quais conhecimentos relevantes sobre problemas, implementação e resultados são produzidos, interpretados e incorporados à justificação das escolhas públicas, sem afastar valores, direitos, participação e responsabilidade política.

Essa compreensão permitiu distinguir e correlacionar monitoramento e avaliação, que embora sejam instrumentos importantes e complementares, não respondem às mesmas perguntas. Enquanto o monitoramento como parte do processo de avaliação acompanha continuamente aquilo que ocorre durante a implementação; a avaliação, por sua vez, exige avançar para perguntas sobre desenho, resultados, efeitos, destinatários e, quando metodologicamente possível, impactos e causalidade.

A leitura sistemática da Lei nº 15.388/2026 demonstrou que o novo Plano Nacional de Educação oferece uma base normativa particularmente fértil para institucionalizar essa racionalidade nos municípios. Assim entendemos que há diretrizes a serem observadas pelos municípios no âmbito do monitoramento e avaliação. O PNE, portanto, não se limita a exigir que metas sejam acompanhadas; ele aproxima planejamento, implementação, conhecimento e decisão e obriga os governos locais a organizarem processos capazes de transformar informações em justificativas para a continuidade ou revisão das políticas educacionais.

É nesse ponto que as capacidades estatais municipais assumem posição central. monitorar e avaliar de forma contínua exige burocracia

estável, sistemas e memória institucional; trabalhar com múltiplas fontes demanda tecnologia e capacidade analítica; desagregar resultados exige competência estatística; relacionar metas e recursos pressupõe planejamento orçamentário; assegurar participação depende de capacidade político-relacional; transformar achados em revisão da política requer espaços decisórios capazes de aprender.

A regulamentação municipal prevista no art. 8º, § 2º tem importância muito maior do que uma leitura formal poderia sugerir. Ela poderá definir responsabilidades, periodicidades, fluxos, indicadores, mecanismos de participação, integração intersetorial, formas de publicidade e procedimentos para que achados gerem correções olhando para as capacidades de seus entes, para a realidade de seus municípios. Em municípios de menor porte, parte dessas capacidades poderá ser construída cooperativamente, com assistência técnica, redes intermunicipais e apoio estadual, pois autonomia não pode ser confundida com isolamento institucional. A heterogeneidade municipal exige adaptação, mas não autoriza esvaziar as funções essenciais do monitoramento e da avaliação previstas pelo Plano.

Ao final, o principal desafio colocado pelo novo PNE aos municípios pode ser resumido em uma exigência de racionalidade pública: não basta saber o que foi feito; é preciso saber o que mudou, para quem mudou, por que mudou e a que custo mudou. Monitorar e avaliar, nesse sentido, não constitui mera faculdade gerencial, mas verdadeiro dever-poder da Administração Pública, indispensável para justificar escolhas, corrigir rumos, prestar contas a sociedade e assegurar que a política educacional produza resultados concretos sobre os problemas que legitimaram sua própria existência.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; VIEGAS, Rafael Rodrigues; CORRÊA, Gabriel Barreto. **Capacidades estatais das secretarias municipais de**

educação: diagnóstico e reformas. Arquivos Analíticos de Políticas Educativas, v. 33, n. 84, 2025.

BITENCOURT, Caroline Müller; TAVARES, André Afonso. **Avaliação de políticas públicas: uma abordagem a partir do Direito das Políticas Públicas e suas contribuições.** 1. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2026. 464 p.

BONIFÁCIO, Robert; MOTTA, Fabrício Macedo. **Monitoramento e avaliação de políticas públicas no Brasil: abordagem conceitual e trajetória de desenvolvimento jurídico e institucional.** Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 12, n. 2, p. 340-371, maio/ago. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Lei nº 15.388, de 14 de abril de 2026. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE).** Brasília, DF: Presidência da República, 2026.

CARTWRIGHT, Nancy; HARDIE, Jeremy. **Evidence-Based Policy: A Practical Guide to Doing It Better.** Oxford: Oxford University Press, 2012.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de; LIMA, Caio Monteiro Mota. **Políticas públicas baseadas em evidências, dados abertos e proteção de dados na Administração Pública Federal.** Revista Eletrônica Direito e Política, v. 20, n. 1, p. 220-240, 2025

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Disseminação de políticas públicas e programas governamentais no nível subnacional de governo.** Revista Administração em Diálogo, v. 2, n. 11, p. 69-89, 2008.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **O movimento das políticas públicas baseadas em evidências: uma radiografia crítica.** BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, v. 1, n. 97, p. 1-14, abr. 2022.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de; FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. **As políticas dos sistemas de avaliação da educação básica do Chile e do Brasil.** In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (org.). Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. p. 327-367.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho. **Capacidades estatais em ação: a abordagem dos arranjos de implementação de**

políticas públicas. In: GOMIDE, Alexandre; MARENCO, André (org.). **Capacidades estatais: avanços e tendências.** Brasília: Enap, 2024. p. 31-42. (Cadernos Enap, 133).

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais.** Revista do Serviço Público, Brasília, v. 69, edição especial, p. 85-122, dez. 2018.

GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz (org.). **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2021.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil.** Revista do Serviço Público, Brasília, v. 56, n. 2, p. 137-160, abr./jun. 2005.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas.** Campinas: Alínea, 2025.

KOGA, Natália Massaco et al. **Introdução: desafios contemporâneos e caminhos para uma governança democrática de evidências.** In: KOGA, Natália Massaco et al. (org.). **Políticas públicas informadas por evidências: conhecimentos, arranjos e capacidades para a governança democrática.** Rio de Janeiro: Ipea, 2026. p. 19-67.

MÄDER, Maria Paula Mansur. **Arranjos de Desenvolvimento da Educação: caminhos para implantação e gestão.** Curitiba: Aprende Brasil, 2019.

MARENCO, André. **Burocracias profissionais ampliam capacidade estatal para implementar políticas? Governos, burocratas e legislação em municípios brasileiros.** DADOS - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 60, n. 4, p. 1025-1058, 2017.

MARQUES, Fernanda Castro; ABRUCIO, Fernando Luiz. **As raízes da cooperação: razões que explicam a criação dos ADEs na voz dos atores.** Revista Colaboração, Curitiba, v. 3, n. 6, p. 15-17, nov. 2020.

PARKHURST, Justin. **The Politics of Evidence: From Evidence-Based Policy to the Good Governance of Evidence.** London: Routledge, 2017.

PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. **Causalidade e políticas públicas: uma defesa do pluralismo.** In: KOGA, Natália Massaco et al. (org.). **Políticas**

públicas informadas por evidências: conhecimentos, arranjos e capacidades para a governança democrática. Rio de Janeiro: Ipea, 2026. p. 275–303.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Arranjos de implementação e ativação de capacidades estatais para políticas públicas: uma abordagem analítica.** Revista de Sociologia e Política, v. 32, e022, 2024.

SEGATTO, Catarina Ianni; EUCLYDES, Fillipe Maciel; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Capacidades estatais e seus efeitos nas políticas municipais de educação.** Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 26, n. 84, p. 1–19, 2021.

SEGATTO, Catarina Ianni; OLIVEIRA, Karoline de; SILVA, André Luís Nogueira da. **Os limites do PNE (2014–2024) no regime de colaboração.** Estudos em Avaliação Educacional, São Paulo, v. 35, e10549, 2024.

CAROLINE MULLER BITENCOURT

Doutora em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), com estágio pós-doutoral pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Especialista em Direito Público. Professora permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito (Mestrado e Doutorado) da UNISC, Professora Colaboradora do Mestrado e Doutorado Profissionalizante em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal de Goiás (UFG). Diretora de Extensão e Formação Continuada da UNISC. Consultora na área de Direito Público. Advogada.

Endereço profissional: Avenida Independência, 2293, bairro Universitário, em Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, CEP 96815-900, Brasil.

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-5911-8001>

E-MAIL: carolinemb@unisc.br

JULIA MAURMANN XIMENES

Doutora em Sociologia Política pela Universidade de Brasília (UnB), com pós-doutorado em Direito pela University of California, Davis (Estados Unidos). Mestre em Direito pela Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP). Professora do corpo permanente do Mestrado e do Doutorado Profissional em Políticas Públicas da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Professora Colaboradora do Mestrado e Doutorado Profissionalizante em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal de Goiás (UFG). Advogada.

Endereço profissional: Setor Policial Sul (SPO), Área Especial 2-A, Asa Sul, Brasília - DF, CEP 70.610-900, Brasil.

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-6154-4122>

E-MAIL: juliamximenes@gmail.com

FABRÍCIO MACEDO MOTTA

Doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP) e Mestre em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), com estágio pós-doutoral na Università del Salento (Itália). Professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás (UFG), vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas. Conselheiro do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCM-GO).

Endereço profissional: Avenida Esperança, s/n, no Câmpus Samambaia (Prédio da Reitoria), CEP 74690-900, Brasil.

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-8140-3351>

E-MAIL: fmmtotta@ufg.br

Recebido em: 10/07/2026

Aceito em: 24/08/2026

Editor responsável

Thanderson Pereira de Sousa

Disponibilidade dos Dados

A autoria declara que todos os dados utilizados na pesquisa se encontram disponíveis em repositório público, em conformidade com as práticas de ciência aberta. A Revista Sequência estimula o compartilhamento de dados de pesquisa que assegurem a transparência, a reprodutibilidade e a verificação dos resultados publicados, respeitando, entretanto, os princípios éticos aplicáveis. Assim, não é exigida a divulgação de informações que permitam a identificação de sujeitos de pesquisa ou comprometam sua privacidade. O compartilhamento de dados deve, portanto, priorizar a integridade científica e a proteção de dados sensíveis, garantindo a publicização dos resultados sem exposição indevida de participantes.



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution 4.0 International License.