



SENADO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DA MESA
SECRETARIA DE REGISTRO E REDAÇÃO PARLAMENTAR

REUNIÃO

07/05/2018 - 15ª - Comissão de Educação e Cultura

O SR. PRESIDENTE (Antonio Anastasia. Bloco Social Democrata/PSDB - MG) - Havendo número regimental, declaro aberta a 15ª Reunião, Extraordinária, da Comissão de Educação, Cultura e Esporte da 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 55ª Legislatura.

A presente reunião atende ao Requerimento nº 7, de 2018, de minha autoria, para realização de audiência pública destinada a debater o tema "Controle Externo nas Despesas com Educação".

Comunico o recebimento de convite do Centro de Estudos e Debates Estratégicos da Câmara dos Deputados para sessão solene em comemoração dos 15 anos do centro, a realizar-se amanhã, dia 8 de maio, às 9h30, no Plenário Ulysses Guimarães na Câmara dos Deputados. O expediente encontra-se à disposição na Secretaria desta Comissão para os Senadores que desejarem acesso ao seu conteúdo. E fica franqueado a esta Comissão, se houver manifestação de algum Parlamentar, indicar representante para participar do referido evento.

Dando início à audiência pública, solicito ao Secretário da Comissão que acompanhe os convidados para tomarem assento à mesa. *(Pausa.)*

Informo que a audiência tem cobertura da TV Senado, da Agência Senado, do *Jornal do Senado* e da Rádio Senado e contará com o serviço de interatividade com o cidadão Alô Senado, através do telefone 0800-612211, e e-Cidadania, por meio do portal www.senado.gov.br/ecidadania, que transmitirá ao vivo a presente reunião e possibilitará o recebimento de perguntas e comentários aos expositores também via internet.

Eu gostaria, em primeiro lugar, de agradecer a presença dos nossos convidados: o eminente Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul Dr. Cezar Miola; o Prof. José Marcelino de Rezende Pinto, a quem agradeço a gentileza, ele que é professor da Universidade de São Paulo; a Drª Naila Mourthé, do nosso Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, representando aqui S. Exª o seu Presidente, o Conselheiro Terrão. E estamos aguardando a chegada da Profª Élide Graziane, que deve chegar em poucos instantes. Enquanto isso, nós tomaremos a iniciativa da reunião.

Eu queria esclarecer a todos as senhoras e os senhores que nos acompanham também pela nossa TV Senado que o propósito de tomar a iniciativa desta audiência pública se deveu a uma solicitação que me foi feita, Conselheiro Cezar, de iniciativa do nosso Presidente do Tribunal de Contas de Minas Gerais, o Conselheiro Terrão, que está imbuído, juntamente com os seus pares dos tribunais de contas de todo o Brasil, de um programa extremamente interessante, que é exatamente o estudo, digamos assim, do custo da educação em face do custo/benefício e em face da determinação do que significa a aplicação dos recursos públicos nessa política pública tão importante com a contrapartida dos seus resultados, até para pesquisar, apurar e perquirir sobre o que significa alocação de cada real em termos da melhoria da educação. Com certeza, os estudos vão mostrar que o recurso é fundamental, mas não só - é o que imagino. De todo modo, o objetivo desse trabalho que está sendo feito pelos tribunais de contas é colocar a estrutura de controle ao lado do Poder Executivo e da educação, para dar novos instrumentos para postar o melhor conhecimento do tema da educação.

O programa que está sendo requerido chamado Na Ponta do Lápis, que foi feito em Minas Gerais, juntamente, volto a dizer, com seus símiles em todo o Brasil, é uma grande vitrine que se coloca com o intuito de aprimorar a questão relativa às despesas com educação. O controle faz muito bem, porque ele não só se limita a uma questão protocolar, formal do

controle *a posteriori*, mas avança positivamente - como, aliás, quis o Constituinte originário em 1988 - de modo que o controle possa contribuir também de forma não só preventiva, mas até educativa, usando uma palavra no seu sentido duplo, para que as políticas públicas avancem melhor e tenham resultados mais adequados. Então, é um programa muito interessante que, certamente, sendo conhecido por todo o Brasil, pode estimular e fomentar interesses nos Estados e até mesmo na esfera federal, que é onde estão concentrados os recursos mais expressivos. Neste ano, que é ano de eleição, o tema, quiçá, poderá ser debatido de modo muito vivo no âmbito das campanhas para levar às pessoas o conhecimento dessas novas ferramentas, desses novos instrumentos.

Desse modo, eu agradeço, sobremaneira, a presença dos convidados, pela gentileza de sua presença aqui, no Senado da República.

Como a matéria veio do meu Estado, Minas Gerais, se me permitem os nossos convidados, eu tomaria a iniciativa de começar dando a palavra à Dr^a Naila, que faria a primeira apresentação. Cada convidado terá até 20 minutos, podendo falar com muita tranquilidade. Depois, será concedida para alguma indagação que, porventura, exista. Então, eu passo a palavra, em primeiro lugar, à Dr^a Naila Garcia Mourthé, aqui representando o egrégio Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e seu Presidente, o Conselheiro Terrão.

Com a palavra V. Ex^a.

A SR^a NAILA GARCIA MOURTHÉ - Bom dia a todos.

Eu gostaria de agradecer a oportunidade de estar aqui hoje, na Comissão de Educação do Senado; agradecer a manifestação do Senador Anastasia, e cumprimentar os integrantes da Mesa e os demais presentes.

É uma alegria poder apresentar a experiência que vem sendo desenvolvida em Minas Gerais no sentido do acompanhamento das contas públicas e das despesas na área da educação. Em Minas Gerais, a partir de fevereiro de 2017, nós instituímos o Programa Na Ponta do Lápis. Esse programa, na realidade, se alicerça sobre três vertentes. A primeira delas é um cuidado específico com a formação, com o desenvolvimento de ações de capacitação que podem contribuir para a ciência das pessoas e dos envolvidos com a educação, para que nós possamos, muito mais do que identificar os erros, tentar colaborar para que eles não aconteçam. A segunda vertente desse programa está alicerçada na fiscalização. Desde então, o Tribunal vem desenvolvendo uma série de ações de fiscalização com o objetivo de acompanhar de forma mais próxima os recursos destinados à função educação.

A terceira vertente, a vertente para a qual eu vou pedir a atenção dos senhores e das senhoras, diz respeito à ferramenta de gestão que leva o mesmo nome, o aplicativo Na Ponta do Lápis, que eu vou ter a oportunidade de apresentar para os senhores e para as senhoras.

Inicialmente, a gente começa com uma imagem. Um dos objetivos desse programa é exatamente apontar, conhecer bem de perto como anda a educação em Minas Gerais. Eu pergunto aos senhores e às senhoras qual água nós gostaríamos de beber e nós gostaríamos que as nossas crianças bebessem. A água da direita é uma água que é oferecida a algumas das crianças e a alguns dos adolescentes das escolas públicas do Estado de Minas Gerais.

Essa é a situação de banheiros de algumas instituições escolares de Minas Gerais.

Essa é uma escola, uma unidade educacional para adolescentes.

Nessa foto, a gente observa as crianças escovando os dentes em uma bica porque há mais de um ano a pia do banheiro está interditada.

Essa é uma situação vivida toda vez que chove em uma determinada escola. A quadra é literalmente inundada.

Essa é uma escola improvisada. Essas são salas de aula, e o depósito de pneus no espaço de convivência das crianças.

E essa é uma escola pública da zona rural, em Minas Gerais.

Aqui a gente tem um banheiro de uma escola pública da zona rural. Uma fossa, ainda. O que chamou a atenção da equipe de auditores do tribunal é que essa fossa se encontra a menos de três metros da cisterna, que é fonte de água para as crianças. Foi nesse sentido que o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais alicerçou o programa nas três vertentes apresentadas, a dizer: a primeira, formação; fiscalização; e gestão.

Nesse sentido, nós buscamos nos aproximar dessa realidade, tentando, de alguma forma, fazer com que gestores observassem de forma mais atenta as realidades.

Essas fotos que foram apresentadas para os senhores foram apresentadas aos gestores responsáveis pelas escolas dos seus Municípios. Muitos deles não conheciam a realidade do Município do qual eles fazem a gestão. Então, o Tribunal esteve presente em sete encontros técnicos, recebendo quase 4 mil gestores para uma sinalização e para um pedido de atenção especial para com a educação. Neste ano de 2018, estaremos presentes em mais sete Municípios. Além dessas ações

que dizem respeito especificamente a esse encontro técnico, que é um encontro do Tribunal com os gestores municipais, nós estamos estabelecendo parcerias com diversas instituições e aproveitando as oportunidades que são oferecidas para divulgação dos resultados e para apresentação da ferramenta de gestão que foi desenvolvida pelo Tribunal. Realizamos, há cerca de 15 dias, o primeiro Simpósio Nacional de Educação, na tentativa de fazer com que esse debate seja ampliado. Levamos a Belo Horizonte representantes significativos para a construção desse cenário nacional, para que nós possamos atuar e, principalmente, estabelecer novas metas de atuação.

Estamos cuidando da formação de conselheiros de uma forma bem próxima, para que esses conselheiros exerçam o papel institucional que lhes cabe. Nas atividades de fiscalização, estivemos presencialmente em mais de 60% dos Municípios mineiros realizando algumas atividades de fiscalização, dentre elas essa atividade que foi apresentada para os senhores. Neste ano, passa a fazer parte do escopo da prestação de contas anual uma atenção especial para com o Fundeb, o piso do magistério, o plano de carreira docente e a universalização das ofertas de vagas. Quanto ao cumprimento das metas, nós já tivemos a oportunidade da expedição de alertas, de recomendações no que diz respeito à correta prestação das informações do Siope, à elaboração das peças orçamentárias.

A terceira vertente diz respeito à gestão. Nós, em parceria com outros tribunais, tivemos a oportunidade de fazer o lançamento do TC Educa, que já está disponível na página do Tribunal. Vou tomar a liberdade de não discorrer sobre o TC Educa, uma vez que nós teremos a participação do Conselheiro Cezar Miola, um dos pais do TC Educa. Vou tomar essa liberdade para que nós avancemos para apresentar a ferramenta do Na Ponta do Lápis.

Trata-se de um aplicativo cujo objetivo é aproximar o cidadão usuário do serviço de educação ao gestor, que cuida da aplicação do recurso da aplicação. É um sistema já disponível em qualquer celular. É só entrar na Google Play ou na Apple Store e digitar "Na Ponta do Lápis". A partir desse momento, há uma identificação como cidadão ou como gestor. O cidadão pode se identificar em um desses perfis. Ele pode ser aluno, pai, professor da instituição, funcionário ou qualquer cidadão que, através dos seus impostos, contribui para o sistema da educação pública do País. A partir desse momento, da sua identificação, ele pode responder a questionários, pode relatar problemas ou pode acompanhar as soluções dos seus relatos pessoais ou dos relatos da escola em que ele decidiu se manifestar.

Dentro dos questionários, nesse primeiro momento, nós temos diversas possibilidades para que o cidadão se aproprie e manifeste a sua opinião principalmente no que diz respeito à infraestrutura, respondendo a esses questionários. Esses questionários vão compor a ferramenta de gestão, que é uma segunda visão desse sistema. Por exemplo, ele responde ao questionário e pode falar sobre: o refeitório da escola possui cadeiras, mesas, talheres para alimentação todos os dias, às vezes ou nunca? São perguntas objetivas para que os alunos da mais tenra idade possam efetivamente se manifestar e desde cedo passar a contribuir de forma efetiva para a devida aplicação desses recursos, mas ele também pode relatar qualquer observação. Por exemplo, ele entra no espaço da biblioteca e temos aí uma construção de itens, de subitens e de subsubitens.

Por exemplo, dentro de biblioteca, o cidadão deseja...

O SR. PRESIDENTE (Antonio Anastasia. Bloco Social Democrata/PSDB - MG) - Desculpe-me, Dr^a Ana, mas com a chegada da Procuradora Élida, gostaria de solicitar que S. Ex^a assuma o seu lugar à mesa.

Agradeço igualmente a presença da eminente Procuradora e Professora de São Paulo, nossa conterrânea mineira.

Prazer em revê-la, bom dia.

A SR^a NAILA GARCIA MOURTHÉ - Seja bem-vinda, Dr^a Élida.

Se o desejo do cidadão for relatar sobre biblioteca, ele pode escolher relatar sobre acabamento, iluminação, sobre o mobiliário, sobre o tamanho. Ele seleciona, por exemplo, acabamento. Dentro de acabamento, ele vai relatar, de forma mais específica, sobre janelas. E aí, nesse momento do relato, pode incluir uma foto, mas ele tem necessariamente que incluir um comentário. Vamos aqui numa situação hipotética: o cidadão deseja relatar sobre a janela quebrada de uma biblioteca. Ele fotografa, introduz a imagem e apresenta o comentário: "A janela da biblioteca está quebrada." A partir desse momento, ele conclui o relato e é convidado a voltar para o acompanhamento das soluções.

Uma vez relatado, o problema entra para uma situação de "em validação". Quem faz a validação desse relato? Os gestores. Quando nós falamos em gestores, falamos do gestor direto, que é o diretor da escola em questão, o secretário de educação e o prefeito da cidade. No caso do Estado, é o diretor da escola, o superintendente de ensino, o secretário de educação do Estado. Ele valida e, a partir desse momento, a situação entra para a situação de "em análise". Deixa ver se eu consigo mostrar para os senhores aqui. Não consigo apontar para a tela, mas é essa tarjeta "em análise" que está localizada em azul. A partir desse momento, a situação entra "em andamento" quando o gestor decide quanto tempo ele precisa para

aplicar a solução e, a partir desse momento, o sistema já começa a uma ordem decrescente para o vencimento do prazo. Uma vez vencido o prazo, nós temos a situação, o relato entra ou como *status* de "problema resolvido" ou "em atraso".

Gostaria de destacar para os senhores e para senhoras que, ao fazer o acesso ao aplicativo e ao selecionar um perfil, a identidade da pessoa que relata é mantida no anonimato e o que aparece é o perfil do relatante.

É também importante destacar que, na base da direita, logo lá em cima, temos a possibilidade de que esse cidadão possa mudar de cidade, possa mudar de escola para que toda a sociedade se sinta, de alguma forma, comprometida a acompanhar toda a educação.

Passamos para um segundo momento. A ferramenta disponível no aplicativo é uma ferramenta de coleta de dados. A partir do momento em que essa coleta é realizada, os gestores - identifiquei os três perfis de gestores - têm acesso, a partir da página do Tribunal - essa é a página do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais -, aí nessa barra superior à direita, "Na Ponta do Lápis", o gestor pode ter acesso ao aplicativo Na Ponta do Lápis.

Vale destacar para os senhores e para as senhoras que hoje, a todas as informações postadas, colocadas por qualquer cidadão, já temos a garantia do acesso público. Então, qualquer cidadão, qualquer pessoa pode ter acesso a todas as informações da realidade das escolas mineiras. Nós, o Tribunal, estamos trabalhando para a ampliação da divulgação dessa ferramenta porque nós entendemos que será apenas com a colaboração da comunidade como um todo, através do efetivo controle social, que conseguiremos obter a transformação da educação como desejamos.

Então, nessa tela inicial, o cidadão pode ter acesso às informações e o gestor pode conhecer de forma detalhada a situação e pode aplicar soluções para os problemas identificados pela comunidade escolar ou pela comunidade como um todo. Essa é uma ferramenta de gestão. Então, não sei se vocês se recordam, mas tivemos a oportunidade de responder a alguns questionários, esses questionários dão essa primeira visão, esse gráfico de barras no qual o gestor pode, de forma bem rápida e objetiva, perceber quais são os pontos fortes e os pontos de vulnerabilidade da sua unidade escolar ou de toda a base territorial do Município ou do Estado como um todo, quais são os setores nos quais a sua atenção deve ser pautada.

Nós temos aí a possibilidade de identificação de quantos relatos foram feitos, quantos relatos estão em situação de validação, quantos relatos estão em andamento, quantos relatos já foram resolvidos com a possibilidade de identificação das imagens e quantos relatos estão em situação de atraso, que demandam uma atenção maior.

O nosso maior desejo é o de fazer essa divulgação para a sociedade porque são informações que podem ser extremamente úteis para os Vereadores, para os Deputados, para os Senadores envolvidos de forma mais diretas nas comissões de educação, para representantes do Ministério Público, para representantes da Defensoria Pública.

Nesse momento também já existe a possibilidade de uma série de relatórios que já estão disponíveis para que toda essa situação possa ser avaliada, para que os relatos possam ser conhecidos, para que nós tenhamos a possibilidade de conhecer experiências exitosas de escolas que fazem uma construção democrática do espaço da escola, que dialogam de forma mais direta com o cidadão que compõe a sua comunidade, com o cidadão como um todo. Existe possibilidade de reagrupamento dessas informações. Então, se nós temos como foco determinada mesorregião do Estado de Minas Gerais é possível reagrupar pelo Estado, pela mesorregião, pela cidade, pelo Município em questão e pela escola também.

Eu quero, antes de encerrar, pedir a colaboração da Mesa para a apresentação de um pequeno vídeo.

(Soa a campanha.)

(Procede-se à exibição de vídeo.)

A SRª NAILA GARCIA MOURTHÉ - Agradecemos a oportunidade e nos colocamos à disposição.

Essa ferramenta foi construída com uma base aberta, ou seja, é possível a transferência de tecnologia para todas as instituições, para todos os Estados que desejarem realizar experiências semelhantes em seus Estados.

Muito obrigada.

O SR. PRESIDENTE (Antonio Anastasia. Bloco Social Democrata/PSDB - MG) - Muito obrigado à Srª Naila pela apresentação muito esclarecedora, muito clara. Acho que a ferramenta certamente já está sendo muito útil e ela tem o condão de estimular a participação da família especialmente na questão da gestão da escola. Ensinam pelo menos os especialistas, aqueles que acompanham o desenvolvimento do ensino em países mais desenvolvidos, como no sudeste da Ásia, que a participação familiar é imprescindível, e nós ainda temos uma grande lacuna da nossa política por educação exatamente o estímulo a essa participação. Não há dúvida de que esse é um instrumento extremamente favorável para tanto.

Agradeço muito, portanto, a sua participação.

Dando continuidade a nossa audiência pública, mais uma vez reitero aqui a presença da Dr^a Élide, cuja gentileza também agradeço no início, mas reitero sua presença nesta nossa audiência pública.

Vamos agora ouvir o Prof. José Marcelino Rezende Pinto, Professor da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo, que também disporá do prazo de 20 minutos para sua apresentação.

Prof. José Marcelino, com a palavra S. S^a.

O SR. JOSÉ MARCELINO DE REZENDE PINTO - Bom dia a todos! Quero agradecer muito o convite na pessoa do Senador. É um prazer estar a esta mesa. Eu também sou mineiro infiltrado aqui, sou um mineiro que fugiu para Ribeirão Preto, mas estamos na divisa, só o Conselheiro Cezar que é gaúcho da gema.

A minha fala vai ser um pouquinho ...

Primeiro, acho muito interessante esse instrumento apresentado pela Naila, acho que o caminho é esse. Brinco que sou um pouco igual ao Suplicy com a renda mínima, eu sou a pessoa do Custo Aluno-Qualidade. E vamos exatamente ressaltar aqui o potencial... O Custo Aluno-Qualidade é discutido muito do ponto de vista de garantia de insumos, de estabelecer parâmetros de igualdade, mas sempre gosto de ressaltar o seu instrumento também de controle, seja de controle social, seja de controle institucional também, controle externo. Então, acho que tem tudo a ver com o tema desta audiência pública.

Vamos lá! Eu sou meio falador... Sempre gosto de começar discutindo que não há política pública sem tributação. Então, a gente tem aí a carga tributária ao longo do tempo. É interessante observar que, até a Primeira Guerra, mesmo os países que depois construíram o Estado de bem-estar social tinham uma carga tributária na faixa de 10% do PIB. Quer dizer, com 10% do PIB claramente não se vai ter políticas sociais. E, ao longo do longo século XX, nós vamos ter a construção do chamado Estado de bem-estar social. Os Estados Unidos, não à toa, são aqueles onde menos avançou, e não é à toa também que é um país que apresenta problemas de financiamento de políticas sociais.

O Brasil aparentemente está bem, está ali com os Estados Unidos. Eu gosto de trazer esse eslaide para mostrar porque hoje mesmo o taxista que me trouxe disse: "É a maior carga tributária do mundo." Então, sempre gosto de relativizar um pouco isso. Nós temos uma carga mediana, mas temos um problema que é o PIB baixo. Então, esse é um desafio que nós temos.

Outro mito que temos - no meu entendimento é um mito - é a ideia de que o problema do Brasil não é a falta de recursos para a escola pública, mas é só a má utilização. Então, em termos do percentual do PIB, o Brasil gasta mais ou menos o que os Estados Unidos gastam, só que, na hora em que se verifica o gasto-aluno, vamos ver que a desproporção, que exatamente reflete a desproporção da riqueza entre os países. E, para não ficar comparando com o mundo lá fora, eu também gosto de comparar com o mundo de dentro, e aí há o dilema da falta de parâmetros. Então, eu tenho utilizado as mensalidades de escola privada, que, em tese, é um setor que aloca bem os seus recursos. Eu peguei o recurso do Fundeb por aluno em 2016. Isso dá em torno de média de R\$300/mês, e qualquer um que tem o filho em uma escola privada sabe que aqueles valores que coloquei ali são valores medianos, quer dizer, as escolas de elite giram na faixa de R\$7 mil.

O Senador Cristovam sempre traz a questão da federalização quando a gente discute o Custo Aluno-Qualidade. Eu sempre gosto de pensar em rede federal, porque acho que é uma rede que pode ser parâmetro para se pensar o que seria uma escola de qualidade.

Vivemos um cenário desfavorável para o financiamento da educação. Então, ali eu trago os valores atualizados dos fundos e do gasto da União. A gente observa que, no caso dos gastos da União, desde 2012, a gente está numa trajetória em queda. E, aí, eu não posso deixar de expressar aqui a minha preocupação com a Emenda Constitucional 95, que congela os gastos primários por 20 anos. Quer dizer, além dos males em si do congelamento, estamos congelando num patamar muito baixo de financiamento e exatamente num momento em que nós temos um Plano Nacional de Educação com uma demanda de recursos.

Então, digo que nós temos dois fatores afetando negativamente o financiamento da educação.

Um deles é de médio e longo prazo, que é a Emenda 95, que vai produzir seus efeitos exatamente na hora em que a economia começar a crescer e, embora ela afete diretamente a União, sabemos que ela está afetando indiretamente Estados e Municípios.

Há também um efeito mais imediato, que é a recessão econômica, que, talvez, para a educação, seja o maior mal, porque a educação tem uma dependência gigantesca - o Senador foi governador - do ICMS. O ICMS é a principal fonte de financiamento da educação. E o ICMS é aquele que primeiro cai quando vem... A sorte é que é também o primeiro que cresce na recuperação. Essa é a esperança, mas isso também depende do modelo de desenvolvimento que nós vamos traçar para o País, porque é um tributo que depende muito do consumo. Acho que esse também é um dado importante.

A conclusão: nós precisamos ampliar os gastos com educação. Quer dizer, não podemos cair na ideia de que o dinheiro que existe aí é suficiente. Nós temos um PNE que estabeleceu uma meta de 10% do PIB, com 7% como meta intermediária. Agora, gosto de ressaltar também que o fato de nós termos de gastar mais não significa que não tenhamos que melhorar o gasto. Sempre que me perguntam se o problema é falta de dinheiro ou de gestão, eu respondo que são as duas coisas.

Esse é um tema muito polêmico. O senhor abriu a sua fala perguntando: dinheiro faz a diferença ou não faz? Eu até escrevi um artigo discutindo a educação que traz o seguinte: dinheiro traz felicidade? Essa é uma polêmica mundial. Eu sempre brinco e respondo que depende do dinheiro.

Em geral, os estudos que buscam mostrar que dinheiro não faz diferença são em países ricos, são países que estão trabalhando num patamar de US\$10 mil. Agora, nós estamos falando de num patamar de US\$2,5 mil a US\$3 mil ao ano e, aí, o dinheiro faz diferença. Mesmo nos países ricos, os estudos - volto a dizer da polêmica - mostram que o dinheiro faz diferença principalmente para os alunos mais pobres, porque os alunos de classe média num certo sentido têm como se proteger. Eles têm uma família que tem recursos e os pais têm escolarização.

A discussão da participação da família de que falo no Brasil significa muito olhar para a políticas de educação de jovens e adultos, porque a escola, às vezes, cobra dos pais que ajudem no dever de casa, mas às vezes os pais têm menos escolaridade do que o filho! Por isto é que o Plano Nacional é fundamental: porque articula as políticas. Um elemento de participação é um aumento também da escolarização dos pais. E, infelizmente, temos visto a educação de jovens e adultos cada vez mais relegada, muitos fechamentos de turmas. Então, essa é uma coisa que preocupa.

Ou seja, a gestão faz a diferença, mas nós temos que ter clareza de que, com 300 por mês... Eu sempre pergunto para as pessoas: você, tendo um salário, colocaria seu filho numa escola de 300 por mês? Essa é a questão ética que se coloca, e essa é uma contradição que eu vivo: eu pesquiso escola pública e tenho filho na escola privada, sabendo inclusive da falta de qualidade e dos problemas, porque é uma escola muito individualista, uma escola que foca muito na preparação para o vestibular e pouco, às vezes, numa formação mais humanista. Por isso é que, sempre que falo em qualidade, gosto de ver a da rede federal, porque acho que é uma rede que consegue aquilo que está na Constituição e na LDB. Ela dá uma formação para a pessoa, ela prepara para o mundo do trabalho e propicia a continuidade dos estudos. Acho que esse é o nosso sonho. Quando penso em custo/aluno/qualidade, meu sonho é este: uma escola que cumpra aquilo que está na Constituição.

Bom, mas vamos falar de controle. Estou falando muito de... É que não dá para separar, eu acho.

Então, acho que os mecanismos.... Obviamente há uma simplificação, mas eu vejo o papel do controle do Legislativo e, aí, os tribunais de contas, que, na verdade... Acho que isso tem um papel também - não é, Naila? - de explicar à população. É que às vezes a população acha que os tribunais são do Judiciário. Quer dizer, há um processo aí de formação do cidadão, de entender os tribunais.

O Judiciário, por exemplo, nos Estados Unidos, tem uma presença muito forte. Eu tenho uma filha que está fazendo doutorado no que eles chamam lá - pai fazendo propaganda da filha! - de *adequacy litigation*: o pessoal entra na Justiça para dizer "Olha, no Estado da Califórnia, os cidadãos não estão sendo tratados igualmente". Quer dizer, alguns cidadãos da Califórnia são tratados de forma desigual. Se formos aplicar esse processo no Brasil, faltaria tribunal para essa questão.

E aí eu acho que há um interlocutor - estamos aqui com a Drª Élide, que é uma referência para todos que discutem financiamento, controle -, é o papel do Ministério Público. Eu, por exemplo, não sabia que existia o Ministério Público de Contas, fui conhecê-lo em São Paulo em contato com a Drª Élide. Sabemos que quem está lá na ponta, os próprios conselhos... Eu participei de Conselho Municipal de Educação, participei do Conselho do Fundeb lá em Ribeirão Preto e, muitas vezes, acabamos apelando para o Ministério Público. É onde desaguam as demandas. Os tribunais acabaram gerando mecanismos... Além de criar um tribunal, quer dizer, colocar o Ministério Público ali como parte importante do processo dos tribunais, muitas vezes encaminham as prestações de conta, porque sabem muitas vezes dos limites do Legislativo. Eu vim de uma cidade em que a prefeita ficou presa - acho que ainda está presa a ex-prefeita de Ribeirão Preto -, e muitas contas tinham sido aprovadas pela Câmara. Sabemos desse problema, dos mecanismos que envolve. Por isso acho que essa parceria é muito rica no processo de controle.

Aqui eu trouxe um pouco da minha experiência. Onde a gente mais encontra problemas?

Primeiro, há a questão da folha, porque de 80% a 90% dos gastos são feitos com pessoal na educação. E é onde - infelizmente tenho que admitir - a transparência é menor. Houve todo um esforço da Lei de Transparência... Eu posso encontrar quanto ganha o fulano de tal, mas, se eu quiser saber sobre a folha de pagamento da educação, é um negócio extremamente complicado, e é um elemento chave, porque é ali que estou... Ou seja, onde eu vou fiscalizar? Vou fiscalizar onde eu tenho o maior gasto, que provavelmente é onde eu tenho os gargalos. Então, eu acho que a folha é um elemento central.

O outro, embora represente um percentual baixo, tem um impacto muito grande na corrupção, que são as obras. A gente sabe que é outro elemento. Então, aí, eu preciso de um olhar... E, aí, o CAQ já ajuda, porque o CAQ pensa escolas concretas. Eu vi, inclusive, na Atricon esta preocupação: quanto custa uma escola em condições adequadas para atender mil alunos? Muitas vezes, o administrador público não tem ideia, e a licitação, em vez de baratear o custo, muitas vezes é a forma mais cara, em função de tudo isso que a gente viveu no Brasil.

Eu hoje tenho muita preocupação com os contratos terceirizados. Quando a gente olha os escândalos de corrupção, vê que sempre há uma terceirização associada. Esses contratos surgiram no sentido de reduzir o problema de inchaço de pessoal, que é uma preocupação legítima, mas, por outro lado, eles também carregam outros problemas. Eu até trouxe aqui - acho que isso mereceria um debate à parte - a discussão da limitação de gasto com pessoal prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal, porque acho que, hoje, mais do que elemento de eficiência, ela gera um elemento de tensionamento na administração pública, porque os prefeitos muitas vezes, mesmo sendo honestos, mesmo tendo recursos para a educação, eles acabam sendo constrangidos. E, aí, muitas vezes acontece a terceirização escondida. Então, é uma coisa que me preocupa. Acho que a Lei de Responsabilidade Fiscal é uma conquista da Nação brasileira, mas precisa ser pensada; principalmente, a gente precisaria de um painel na discussão dos limites do gasto com pessoal. Temos que ter limites? Temos. Mas o que seria uma alocação eficiente para uma prefeitura ou para um governo de Estado? Acho que essa é uma questão.

Nós temos vivido muito a questão da compra de sistemas de ensino. Muitas vezes uma prefeitura abre mão de usar o material, o Programa Nacional do Livro Didático, o material gratuito, e, dispensando licitação muitas vezes, compra um sistema apostilado. Então, esse é um problema.

E há as famosas manipulações contábeis. A Dr^a Élide mesmo, acho, teve uma atuação lá em São Paulo nessa questão dos aposentados, o dilema de contabilizar os aposentados dentro dos 25%. A gente sabe que o legislador, quando pensou essa vinculação, estava pensando em manutenção e desenvolvimento do ensino. E, obviamente... Todos nós queremos nos aposentar, mas é evidente que não está dentro da manutenção e do desenvolvimento do ensino. Sabemos que esse é um problema, um problema para os governadores principalmente, que são sistemas mais antigos, mas também para os Municípios.

Eu lembro o caso de São Paulo, não sei se continua - vamos acelerar -, que é a questão das merendeiras. Não sei se mudou o entendimento do Tribunal de Contas de São Paulo, mas a alimentação escolar não era considerada ensino, mas o pagamento da merendeira era feito na escola. Quer dizer, para mim há uma certa contradição. Acho que Atricon, inclusive, tem esse esforço de buscar o entendimento comum dessas questões.

Não chego nunca no CAQ! Vamos lá!

A experiência do Fundeb é um avanço. Quem participou da época do Fundef sabe que houve um avanço, mas há uma questão que a Atricon coloca, que é a falta de suporte. Quando o conselheiro do Fundeb precisa do suporte, vai ao Executivo, mas o Executivo é o órgão a ser fiscalizado. Então, a meu ver, isso gera um tensionamento. Outra coisa: hoje, principalmente nos Municípios mais ricos, 100% do Fundeb é folha de pagamento. Então, em geral, onde os problemas são mais comuns, que é no investimento e em obras, eles estão fora, estão nos outros recursos, externos ao Fundeb.

Está em discussão na Câmara e no Senado o Fundeb permanente. Essa é uma discussão importante, porque o Conselho do Fundeb, obviamente, atualmente fiscaliza os recursos do Fundeb e não o total dos recursos da educação. Acho que isso precisaria de uma solução de engenharia jurídica.

Eu não vou falar muito do CAQi porque ele é muito conhecido, eu espero. Ele nasce da base da Constituição, que estabelece a ideia de um padrão mínimo de qualidade de ensino. Daí é que saiu o conceito custo/aluno. Então, é um conceito constitucional, e a LDB dá a linha. O que ela entende por padrão mínimo? Insumos.

A ideia é a seguinte: quais são os ingredientes de uma escola com condições básicas? É como um bolo: o que eu preciso ter em um bolo para que ele seja gostoso, nutritivo? O CAQi é essa ideia aplicada à escola, à educação. É uma ideia cujo entendimento é relativamente simples. Hoje ela está na Meta 20. Temos três estratégias que explicitamente falam disso no PNE.

Caminhando para o final, pergunto: qual é a relação do CAQi com a qualidade? Por quê? Porque ele define parâmetros. Hoje nós não temos parâmetros. Vamos dar um exemplo bem básico: se um Município gasta quatro mil por ano por aluno, que salário ele pode pagar com esse valor? O tribunal não tem parâmetro. A população não tem parâmetro. O CAQi estabelece que toda escola tem que ter um laboratório de ciências. Então, ele dá um parâmetro para o pai para dizer o seguinte: "Por que a escola do meu filho não tem um laboratório de ciências ou não tem uma biblioteca, sendo que a lei do CAQi define isso como o mínimo? É a ideia do mínimo necessário, essa é a ideia central.

Por exemplo, uma dificuldade muito grande que a gente teve na elaboração das planilhas: pessoal não docente. Para o pessoal não docente no Brasil - os tribunais devem enfrentar esse problema um pouco -, nós não temos parâmetros. Há redes onde há mais funcionários do que professores; há outras onde não há funcionários. A ideia do custo/aluno/qualidade inicial, e o CAQ seria o passo seguinte, é exatamente a seguinte: ao precificar esses insumos, ele garante aos tribunais e garante à sociedade parâmetros objetivos e, aí, eu posso vincular gasto com qualidade do gasto. Por isso é que eu acho que ele é tão vital.

Essa é uma planilha que não dá para ler muito bem - a referência ainda é 2010, só para lembrar. Foi em 2010 que o Conselho Nacional de Educação o aprovou, só que não foi homologado. O CAQi está fazendo dez anos de discussão - só para se ter um parâmetro - mas, infelizmente, já passou o prazo definido pelo Plano Nacional de Educação para sua implantação.

Essa é uma planilha muito simples. Muitas vezes as pessoas a criticam, mas eu gosto dela porque ela mostra uma escola concreta, ela pensa uma escola e, aí, ela vai ter a estimativa de professores, a estimativa de diretora, a estimativa de secretário. Então, é muito claro para um pai ou para um mecanismo dizer o seguinte: "Se o CAQi diz que, com esse valor, eu posso pagar esse salário, a escola pode ter uma auxiliar de bibliotecário, por que a minha escola não tem?" Então, essa, de uma forma bem simples, é a ideia central.

O parecer, como eu disse, é de 2010. Naquela época foram definidos parâmetros de CAQi para creche, para escola, fundamental, iniciais. Eu acho interessante mostrar no campo, só para ter um dado ali. Vocês observem o valor do campo: R\$7 mil no caso de uma escola de anos iniciais com padrão mínimo de qualidade. Por que o campo...

(Soa a campanha.)

O SR. JOSÉ MARCELINO DE REZENDE PINTO - Estamos concluindo.

Por quê? Porque são escolas pequenas. E, infelizmente, e o Fundeb a meu ver estimula isso de forma equivocada... Quer dizer, essas escolas não têm escala, não têm economia de escala. Então, o que se faz? Se fecha. Quer dizer, o Brasil fechou, salvo engano, 40 mil escolas em 30 anos no campo. Isso é algo a ser pensado.

É claro que há escolas que não são escolas, como a Naila mostrou, mas o que a experiência mostra? Que uma escola do campo de qualidade tem um custo maior, mas o Fundeb não estimula isso. O prefeito, muitas vezes, é estimulado a fechar a escola, e coloca no ônibus... E a gente sabe que o transporte escolar é um dos fatores de desvio de recursos. Eu sempre gosto de citar os Estados Unidos, onde a gente vê aquele ônibus bonitinho: aquele motorista do ônibus não é terceirizado, ele é funcionário do distrito escolar, porque não é qualquer pessoa que pode dirigir um ônibus transportando alunos.

Sintetizando: o que seria possível verificar...

Vi que o prazo acabou lá, mas em 30 segundos eu acabo...

(Intervenção fora do microfone.)

O SR. JOSÉ MARCELINO DE REZENDE PINTO - Muito obrigado.

Quer dizer, primeiro: se o valor mínimo do Fundeb permite pagar o piso. Hoje a gente conhece vários governadores e prefeitos que dizem o seguinte: "Com o mínimo do Fundeb, eu não tenho como pagar o piso." E nós não temos elementos objetivos para saber se ele está falando a verdade ou não está. Quer dizer, faltam parâmetros objetivos.

Os gastos com pessoal de determinada rede estão dentro do esperado?

A remuneração dos professores é compatível com o gasto/aluno? Esse é um elemento-chave de eficiência. A gente sabe que custo/aluno é salário de professor e aluno/turma.

Há excesso de professores ou de funcionários numa determinada rede? A folha de pagamentos da educação é gigantesca. É o lugar mais fácil para colocar os apaniguados, porque é uma folha muito grande. O Conselho do Fundeb até tem o poder, mas como é que ele vai fiscalizar uma folha... Em São Paulo são mais de 200 mil. Como é que você vai checar uma folha dessas?

Por último: se está ocorrendo o investimento adequado. A Naila também trouxe um elemento que é muito comum nas escolas, que é o banheiro, aquela coisa em péssimas condições, a casinha, como foi mostrado, do lado da cisterna. E quando você faz os estudos de custos, essas coisas têm um impacto muito pequeno no custo. Quer dizer, coisas que são... O que seriam aqueles gastos de conservação predial, e que fazem uma diferença... O que o pai fala? Ele chega à escola, ele vê um pomar no fundo, um jardim na frente... Aquilo muda a relação do aluno com a escola, e isso tem um custo muito pequeno, mas a gente sabe que é onde primeiro se corta, porque o investimento é o que primeiro se corta. Então, são coisas dessa natureza...

Eu vi no documento da Atricon a ideia dos alertas. Acho que o CAQi pode funcionar como um alerta. Quer dizer, ele pode dizer "Olha, aqui acende uma luzinha" - até pus em amarelo, porque é a luz de atenção. Então, isso facilita, a meu ver,

muito, o trabalho do controle social. E essa, eu acho, é a conclusão mesmo. Quer dizer, como determina a Constituição Federal, a LDB e o Plano Nacional, é essencial a implantação do CAQi, que seria o passo inicial da qualidade, e o CAQ, que seria a qualidade... Eu brinco dizendo que a qualidade é assim: quanto mais a gente tem mais a gente quer. Então, o CAQ é o passo seguinte, que sempre vai pedir um outro.

Além de garantir os padrões adequados, que os órgãos fiscalizadores tenham parâmetros objetivos sobre o uso adequado dos recursos.

Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Antonio Anastasia. Bloco Social Democrata/PSDB - MG) - Muito obrigado, Prof. José Marcelino. V. S^a, na sua bela apresentação, aponta e coloca o dedo em feridas muito delicadas. Fala em temas como a inclusão ou não dos aposentados na folha - é um tormento antigo - e na questão da qualidade.

Essa demonstração do gasto: eu estava olhando o gráfico que V. S^a colocou no início, as despesas dos países ricos, como os Estados Unidos e a Coreia. As da Coreia são altas, mas são bem menores, quase a metade, e com resultados superiores aos dos Estados Unidos, não é verdade?

Quer dizer, são temas, de fato... E V. S^a, inclusive, com PhD em Stanford, conhece bem essa realidade, mas percebe-se que, quanto mais se estuda, mais dúvidas surgem. Isso faz parte do processo acadêmico.

Esses são números muito interessantes que demonstram que o que nós temos hoje é incipiente, mas tem de ser cada vez mais construído, que é uma preocupação nuclear com a qualidade da gestão, do gasto e do ensino, evidentemente, que é a consequência natural disso.

Agradeço muito a participação, que foi muito rica, do eminente Prof. José Marcelino.

Dando continuidade à nossa audiência pública, tenho a honra de convidar para fazer uso da palavra a Prof^a Élide Graziane, que revejo, e que, com muito gosto e muito gáudio, está sendo recebida aqui no nosso Senado. Para a sua apresentação também será concedido o prazo de vinte minutos, mas, claro, podendo se estender caso haja necessidade.

É um prazer revê-la, eminente Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo e Professora da Fundação Getúlio Vargas.

Por favor.

A SR^a ÉLIDA GRAZIANE PINTO - Bom dia a todos.

É um prazer imenso, Senador Anastasia.

Um pequeno dado: nós, os mineiros, estamos em maioria aqui na Mesa!

Eu tive a felicidade de ser colega do Prof. Anastasia na UFMG quando ingressamos no curso de doutorado, realmente, é uma trajetória antiga de debates, de reflexões. E hoje tenho a felicidade de aqui também estar com o Prof. Marcelino, com o querido Miola, Conselheiro do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, e com a querida Naila, que representa o Conselheiro Terrão, com esse projeto belíssimo, Na Ponta do Lápis. Eu me sinto em casa, me sinto bastante em casa.

As apresentações que me antecederam me permitem chegar a um nível de conforto e, portanto, passar mais rapidamente a alguns temas nucleares.

Essa é uma notícia, caro Senador Anastasia, do jornal Estadão, de fevereiro deste ano, já com os dados de 2017, a respeito da repercussão dessa crise e desse ajuste fiscal, sobretudo no que diz respeito às duas políticas públicas nucleares, saúde e educação.

É óbvio que, quando a gente pensa a estruturação tanto do Sistema Único de Saúde (SUS) quanto da educação básica, o comportamento do gasto federal é decisivo não só para a eficácia do direito fundamental, mas também para o próprio pacto federativo. Ele é absolutamente nuclear e, nesse sentido, retomo um pouco a fala do Prof. Marcelino para avançarmos.

Esse é um estudo feito por dois pesquisadores ainda quando do debate da PEC 241. Eles o intitularam "Pisos Deslizantes". A proporção do gasto federal, mantida na forma do art. 212, seria 18% da sua receita de impostos. A complementação da União ao Fundeb ainda é muito tímida.

Para o senhor ter uma ideia, nós aportamos hoje para o Fundeb um terço daquilo que aportamos para o Fies. A União tem muito mais compromisso com o financiamento do ensino superior privado do que propriamente com a complementação federativa em relação àquele padrão mínimo de qualidade nacional. O termo "supletiva" do §1º do art. 211 tem sido lido como "subsidiária", quando, na verdade, a responsabilidade é solidária nos três níveis da Federação pela educação básica.

Essa conceituação jurídica é essencial. A responsabilidade pela educação básica obrigatória a que se refere o art. 208 não é só dos Municípios e dos Estados. Eu brinco dizendo que há uma guerra fiscal de despesas na nossa Federação, e

saúde e educação, na verdade, são a evidência mais clara dessa desconstrução de duas áreas em que a população realmente reclama mais Estado. Não há como não fazê-las.

Educação básica é atuação tripartite, não é responsabilidade exclusiva de Municípios ou com o suporte dos Estados. São necessários mais recursos, até para melhorar a qualidade do gasto. É preciso mais aporte de recursos, sobretudo federais. Não há como pagar piso remuneratório dos professores, não há como estruturar as escolas adequadamente.

E há um dado importante, caro Senador, caros colegas: é que ainda temos 10 milhões de crianças e jovens fora da escola, de zero a 17 anos. Não haverá evolução, inclusive para fazer a criança ter alfabetização na idade certa, se a gente realmente não tentar trazer as crianças para as creches. Esse é um ponto de partida muito importante.

Ainda na mesma linha: o nosso patamar de gasto, efetivamente, vai ser bastante reduzido. Há estudos que indicam que nós vamos ter um patamar de gasto social em 2036 equivalente ao de países da África Subsaariana. E esse é um debate que a Resolução nº 3, de 2015, da Atricon, já fazia lá em 2015, em meados desse ano. A gente, comemorando o primeiro ano do Plano Nacional de Educação, já fazia esse debate.

Eu trago aqui uma notícia de São Paulo, Estado cujos Municípios tenho acompanhado agora. Nos Municípios de São Paulo - são os dados mais próximos, de 2017 -, quase 12,5% das crianças de 4 a 5 anos estavam fora da pré-escola, sendo que o acesso à creche já deveria ter sido universalizado em 2016. Além disso, quase 70% das crianças de 0 a 3 anos estão fora das creches. Só que esses mesmos Municípios ainda aportavam, em valores corrigidos pelo IPCA, R\$300 milhões naquele período observado para subfunções de ensino médio e de ensino superior.

A LDB é clara: não cabe ao Município, por exemplo, priorizar a alocação em transporte de universitários, em pagamento de bolsas de cursinho pré-vestibular ou de Fies municipal, como fez a Prefeitura de São Caetano - recentemente eu tive que representar sobre isso -, a título de fomento ao ensino superior privado. Ora, se eu tenho um déficit de 70% de vagas em creches, a opção por fomentar o ensino superior privado no nível municipal é francamente inconstitucional!

É esse tipo de embate que precisa ser feito com clareza para evidenciar o conflito distributivo. Se o gestor tem um excedente de alocação possível para colocar em transporte de universitários, ele não pode simplesmente se desincumbir, por exemplo, em relação à existência de crianças fora da creche, dizendo que a meta do PNE é de 50% em 2024. É esse o contraste que a gente tem que fazer.

E aqui eu trouxe para o debate um ofício que encaminhei no dia 1º de fevereiro deste ano, portanto no início do ano letivo, para todos os prefeitos cujas contas estão sob minha responsabilidade - são 82 prefeituras, dentre as quais Campinas e São Caetano. Peguei o primeiro da ordem alfabética, Aguai, e, levantando dados do próprio Siope, me dirigi ao gestor dizendo o seguinte: "Caro gestor, se há notícia de gasto no ensino médio e no ensino superior nos últimos cinco anos do prazo prescricional, recomendo a V. Exª que priorize a aplicação no ensino infantil e no ensino fundamental." Fiz isso de modo a explicitar que, embora excedente aos 25%... Esse gasto no ensino médio e no ensino superior não foi computado nos 25% do 212, é um excedente de aplicação. Mas essa não é uma escolha discricionária que o gestor possa fazer sem que nós o contraditamos a respeito da validade disso, porque, havendo crianças fora das creches, havendo crianças fora da pré-escola, a prioridade absoluta, inclusive na forma do art. 227 da Constituição, é em prol das crianças, é em prol do ensino fundamental, do ensino infantil e do ensino fundamental.

Então, ali eu arrolei nove grandes rotas de confronto a respeito da discricionariedade orçamentária que o gestor alega possuir e que estariam, em tese, numa tendência de controvérsia a respeito da validade dessa despesa discricionária. Ele vai ter de motivar adicionalmente por que elegeu essas opções em detrimento de alocar recursos suficientes para a universalização de creches e pré-escolas nas séries iniciais do ensino fundamental, que é a maior responsabilidade dos Municípios.

Então, o item 1. Está aplicando em despesas em subfunções relativas ao ensino médio e ao ensino superior?

A questão 2. Alocação com despesas de publicidade, exceto aquelas que são estritamente essenciais. Inclusive busquei, numa interpretação sistêmica, o próprio regime da lei das eleições, porque, se a gente vive um tempo de escassez tão severo que não há recursos para, por exemplo, pagar a folha de salário em dia, para, de fato, universalizar a creche, universalizar a pré-escola, a escolha a respeito da aplicação em despesas com publicidade institucional tem que ser bastante mais gravosa. Trata-se de impor ônus argumentativo e exigir motivação reforçada para que o gestor, de fato, nos comprove que a escolha que ele fez é consoante, inclusive, com seu ciclo orçamentário, com a sua disponibilidade de caixa.

O item 3. Especificamente no item 3, eu gostaria de trazer o exemplo de Caraguatatuba, um Município do litoral norte paulista onde a colega do Ministério Público Federal e o colega do Ministério Público de Contas oficiaram em sentido semelhante. Detectaram 1,2 mil crianças de 0 a 3 anos fora de creches, e a prefeitura, mesmo assim, tendo sido alertada, tendo sido recomendada, realizou *shows* por ocorrência do aniversário da cidade, com custo de R\$500 mil, com Claudia

Leitte, com Titãs e não sei mais quem. Ora, 1,2 mil crianças fora das creches, alertada pelo Ministério Público da primazia de custeio em relação a essas crianças, num quadro de escassez fiscal tão contundente e com outros elementos apontados no ofício, ainda assim prioriza a realização de *shows* no valor de R\$500 mil com toda a dimensão que a gente aponta... Obviamente, os colegas agora vão adicionalmente cobrar respostas acerca dessa pactuação de quando vai resolver o problema do déficit de vagas e, eventualmente, responsabilizar o gestor. É um quadro que está sob análise. Mas é preciso fazer a análise, inclusive, do ponto de vista de exigir motivação adicional para o conflito distributivo. Ele não pode simplesmente se furtar ao cumprimento de um direito subjetivo público da criança segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. O direito subjetivo da criança é plenamente e imediatamente exigível. É esse o ponto de partida, inclusive, dos considerandos.

A majoração de despesas, assumir despesas com novas obras, com novos serviços sem sequer haver resguardo para as obras já em curso, para os serviços já em curso: fundamentação também da Lei de Responsabilidade Fiscal. São todas hipóteses de interpretação sistêmica, seja da LRF, seja da lei das eleições, em prol da máxima eficácia do direito fundamental à educação com prioridade para a universalização. Ainda há problema de acesso, não é nem de qualidade. Acho que o problema, inclusive, é um pouco antes. É claro que a gente precisa avançar na qualidade, precisa sustentar a equidade, mas ainda há 10 milhões de crianças e jovens fora das escolas. Talvez o problema ainda seja, primeiro, quantitativo, até para a gente avançar na alfabetização na idade certa. Quanto antes a criança entra numa estrutura adequada de ensino, mais facilmente chega aos 7 ou 8 anos já capacitada para a alfabetização.

Renúncias de receitas. Caro Senador, caros amigos da Mesa, não é possível fazermos um debate sobre o ajuste fiscal equitativo neste País se não enfrentarmos a existência de renúncias de receitas concedidas por prazo indeterminado. Tenho debatido, inclusive, a possibilidade jurídica, à luz do art. 14 da LRF, de as renúncias de receitas serem concedidas por prazo indeterminado, como os advogados tributaristas sustentam, porque a tese usual é a de que, uma vez concedida por lei, só outra lei a revoga. Mas a Lei de Responsabilidade Fiscal só admite como válida a renúncia de receita cuja comprovação de não afetação das metas seja atrelada às metas que são trienais - a LDO me dá a meta para o exercício de referência mais dois. Então, é sempre trienal e, se afetar as metas, há de haver, inclusive como condição de validade para iniciar a vigência da renúncia de receita, medida compensatória, e medida compensatória que também, por definição, é trienal.

Renúncia de receita, por definição, tem prazo de vigência e tem limite. A própria Emenda 95 estabelece que, uma vez estourado o teto fiscal, não pode mais ser concedida nova renúncia de receita. Mas o teto fiscal é projetado à luz das metas fiscais. Eu já tenho indicativos de que, em 2019, nós estouraremos o teto fiscal da Emenda 95 e, mesmo assim, desde 2016, quando aprovaram a Emenda 95, mais de R\$600 bilhões em novos parcelamentos, em novas renúncias de receitas, em perdões de dívidas foram concedidos, ao arrepió do nosso ordenamento.

Ora, ou o ajuste de fato se faz em relação às renúncias de receitas, em relação às despesas primárias e também às despesas financeiras ou a fatura vai cair sempre e tão somente na restrição dos direitos fundamentais, prejudicando o alcance daquilo que a nossa Constituição estabeleceu como seu eixo essencial, esse núcleo é protetivo.

Então, quando a gente questiona, ali no item 5... "Caro gestor, majorar, conceder ou ampliar quaisquer renúncias de receitas, sobretudo as que não têm prazo de vigência..." Isso é indicativo de frustração dessa prioridade alocativa no ensino infantil.

Estou indo um pouco rápido porque ainda tenho bastantes questões para suscitar, mas isto para mim é nuclear: não se faz controle do piso da educação sem também resguardar a fonte de custeio, inclusive evidenciando esses conflitos. A questão de melhorar a lupa que se pode colocar sobre onde o dinheiro está indo para cumprir as metas do PNE é absolutamente nuclear, e o Prof. Marcelino já a evidenciou. Trata-se de provar de onde tirar dinheiro fazendo contraste argumentativo sobre a ideia de reserva do possível - "Ah, porque não tem de onde tirar dinheiro". Nós podemos fazer o contraditório. A minha fala tem esse ponto de partida.

O item 6: reconhecer espontaneamente prescrição de dívida ativa. Ora, no CNJ, inclusive, já é pacífico que é possível protestar, é possível fazer a execução extrajudicial de dívida ativa. Prefeitura pequena tem muita resistência de fazer protesto de dívida ativa porque o prefeito fica politicamente exposto em relação aos sonegadores de, por exemplo, IPTU ou mesmo de ISS. Mas, nós, órgãos de controle, temos que constrangê-lo, inclusive para que ele tenha, estando de boa-fé, claro, instrumentos para se colocar diante da sociedade e dizer que não dá mais para manter uma dívida ativa postergada cuja arrecadação é ineficiente se há instrumentos mais adequados para tanto. Essa racionalização da gestão da receita é tão importante quanto a racionalização da gestão da despesa.

Item 7: assumir qualquer responsabilidade de custeio de... Aqui eu foquei o âmbito municipal. Eu não tenho atribuição sobre o governo do Estado, eu não sou Procuradora-Geral, por isso oficiei nos meus Municípios. Mas, vejam: qualquer responsabilidade de custeio de despesas de competência de outros entes em rota de lesão, não só pelo art. 62 da LRF, mas, também, aos deveres de cooperação técnico financeira.

Ora, o Município acaba absorvendo a tal da complementação da merenda escolar, absorvendo responsabilidade de custeio do Estado. Então, paga o combustível da viatura da polícia civil, o combustível da viatura da polícia militar, paga a estrutura administrativa toda de outros órgãos, cede servidores. Na folha de educação deve ter gente, inclusive, contratada como temporária para ser cedida a outros órgãos.

Então, temos que fazer o debate inclusive disso. É uma guerra fiscal de despesa e, na verdade, quem tem se retraído mais é a União, em alguns Estados também, e há sobrecarga de custeio nos Municípios, que têm inclusive essa dificuldade de implementar o PNE porque não têm mais de onde tirar recurso. Então, a orientação foi no sentido de evitar fazer parcerias enquanto não for, de fato, pelo menos isso, universalizado o acesso às creches, pré-escolas e ao ensino fundamental também.

Majorar despesa de pessoal a qualquer título, inclusive no sentido mais de retomada do próprio Decreto-Lei 200.

Eu sinto falta de nós fazermos um debate a sério da nossa despesa de pessoal, inclusive na aferição da real demanda de pessoal. Os arts. 94 e 95 do Decreto-Lei 200 nos faziam pensar a real demanda de pessoal, a existência de pessoal ocioso, fazer a investigação da produtividade mínima em patamares comparados com a iniciativa privada. Qualquer dono de escola particular sabe, diante do número de alunos que têm, diante do número de turmas que têm, se os seus professores estão com uma carga horária adequada no seu plano de cargos e salários, na sua estrutura de carreira, de 40 horas, de 30 horas, de 20 horas, se as turmas estão em horário integral, parcial. Qualquer dono de escola particular sabe de quantos professores precisa, de quantas estruturas de apoio administrativo, de quantos servidores administrativos precisa. Por que em um Estado não é possível conceber, com um mínimo de objetividade, a real demanda de pessoal?

A gente precisa retomar essa primeira matriz que o saudoso Prof. Paulo Neves de Carvalho nos dava, de uma eficiência, de uma boa gestão, de evitar esse pessoal ocioso. A gente tem uma folha inchada na educação para virar cabide de emprego, para ceder para outros órgãos, mas isso ocorre também porque a gente não tem clareza da real demanda. A gente tem que onerar esse processo decisório de gestão de pessoas também. Esse é o item 8.

O item 9: realizar pagamento a qualquer título de auxílio, inclusive auxílio-escola, auxílio-livro. A gente tem que começar, realmente, a dar nome à rosa. Os conflitos distributivos são vários. A gente tem que, inclusive, dizer que a prioridade alocativa é da educação pública, é da educação básica, a gente tem que enfrentar isso nesse patamar. Essa orientação, na verdade, dialoga com um diagnóstico bastante mais abrangente acerca de quais são os nossos grandes desafios no controle do adequado financiamento da educação no País. O debate é de financiamento, o debate é de como o caminho do dinheiro da educação consegue mostrar cumprimento das metas e estratégias do PNE.

Arrolei alguns dos nossos principais desafios.

Ponto de partida: a crise fiscal. Precisamos, sim, de mais dinheiro, mas dinheiro melhor aplicado, até para cumprir o art. 214, inciso VI, da Constituição. O ponto de partida é que nós também não investigamos suficientemente - a Naila lá, com o programa Na Ponta do Lápis, tem se esforçado para avançar. Nós precisamos também pensar como órgãos de controle, seja no âmbito do Ministério Público de Contas, da própria Atricon. A gente precisa pensar se os planos plurianuais são, de fato, feitos de forma a investigar o diagnóstico de cada realidade local ou se, na verdade, são uma espécie de modelo vendido por consultorias contábeis.

O PPA é a alma do planejamento, onde se vai aplicar o dinheiro, os programas de duração continuada. Se os programas de duração continuada não estão identificados com o Plano Municipal de Educação, na verdade há aí um ruído imenso. O contador não dialoga com o pedagogo, e a gente não tem clareza das demandas daquele Município. A fragilidade do planejamento é a origem da corrupção. Sociedade que não planeja aceita qualquer resultado.

Eu realmente me pergunto e me preocupo muito com a existência de consultorias contábeis que vendem PPA, LDO e LOA como se fossem um pacote *office*: tudo igual para todas as prefeituras. É, na verdade, algo que a gente precisa se perguntar: se não é um objeto nulo para ser vendido no mercado. Um modelão absolutamente idêntico é ou não é um objeto que, do ponto de vista do próprio Direito do Consumidor, não deveria ser aceito como válido?

(Soa a campainha.)

A SRª ÉLIDA GRAZIANE PINTO - Já vou, então, avançando, desculpem-me, é porque realmente eu queria tentar chegar à síntese do que seria o gasto mínimo material.

Vou acelerar porque o próprio Marcelino já falou do Fundeb e do CAQi.

Aqui a colega do Ministério Público Federal do Rio de Janeiro, Drª Cris Manella, suscitou em uma ação civil pública - já está concluída para julgamento - a omissão da União quanto à regulamentação do CAQi.

E, aqui, especificamente, a própria Atricon já cobrou do Ministério da Educação o cumprimento de um acórdão do TCU, de 2014. E agora o TCU já chega a falar - em um debate até para trazer consequência para sua decisão - em responsabilizar pessoalmente todos os gestores omissos em relação a essa falta de regulamentação.

Eu chego a propor, caro Marcelino, a ideia de que as prefeituras e os Estados poderão entrar com ações demandando o direito de regresso, porque o prazo do PNE - 2014 mais dois anos, 2016...

(Intervenção fora do microfone.)

A SRª ÉLIDA GRAZIANE PINTO - Não regulamentou buscar o direito de regresso, usando-se, subsidiariamente, o Parecer nº 8, de 2010, do Conselho Nacional de Educação enquanto não regulamenta. Já que a omissão é inconstitucional, que se adote subsidiariamente o Parecer nº 8. O que não dá é para não ter.

Essa é uma guerra fiscal de despesa que fere não só o direito de cada criança, o direito de cada jovem a uma educação básica de qualidade, mas o pacto federativo. Não é possível que Estados e Municípios suportem sozinhos todo o esforço civilizatório do Plano Nacional de Educação. A gente precisa dar nome ao problema nesse patamar.

A questão da responsabilidade solidária: aquilo que eu disse do §1º do art. 211 da Constituição. O "supletivo" ali quer dizer "solidário". O "supletivo" do 211, quando fala que a União vai complementar os valores, tem que ser lido como "solidário" e não "subsidiário".

A ideia de gasto mínimo material - é essa com a qual eu quero concluir, porque sobre os gastos indevidos o Marcelino já falou um pouco, do inchaço ele já falou. Aí é só um exemplo interessante lá de São Paulo, Ribeirão Preto - sua cidade, Marcelino. A prefeitura chegou a propor a uberização de contratos temporários: um aplicativo de chamada rápida de contratos temporários. As recomendações do Conselho Nacional do Ministério Público e do Colégio Nacional de Procuradores-Gerais de Contas são todas nessa mesma linha de uma fiscalização aderente às metas e estratégias do PNE.

O gasto previdenciário. Na verdade, não é gasto em manutenção e desenvolvimento do ensino. Essa nossa atuação deu ensejo a uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, que é a 5719, que tramita no Supremo Tribunal Federal sob relatoria do Ministro Luiz Edson Fachin.

O custeio administrativo da máquina; os honorários advocatícios recentemente no caso do Fundef; o material apostilado, de que também já se falou; a questão de como a própria comunidade escolar poderia participar na fiscalização dos contratos.

Eu sugiro, inclusive, a figura... Claro, desde os editais já prevendo isso, desde os contratos já antecipados, não haveria nenhuma lesão aos contratados, mas até mesmo remuneração por desempenho aferida pelos próprios estudantes. Os aplicativos, sobretudo para os alunos do ensino médio ou para as séries finais do ensino fundamental, poderiam atrelar uma remuneração proporcional daquilo que os estudantes incorporassem. Essa ideia me surgiu na época do escândalo da merenda escolar em São Paulo. Se os alunos pudessem aferir a quantidade e a qualidade da merenda ofertada regularmente, e se isso significasse parâmetro de remuneração, ainda que proporcional, parcial, dos contratos, a gente avançaria também.

A figura dos alertas é uma figura do artigo 59 da LRF. O art. 59, §1º, inciso V, dá essa possibilidade de fazer um controle concomitante, um controle ao longo da execução orçamentária e, obviamente, a ideia de não admitir contingenciamento com os recursos do PNE, com aquilo que é vinculado.

O Programa Nacional do Livro Didático, o Programa Dinheiro Direto na Escola, o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar e o Programa Nacional de Alimentação Escolar infelizmente são submetidos a limitação de fluxo de pagamento nos decretos de contingenciamento da União. São programas essenciais que, não obstante a sua relevância, inclusive de a LDO os prever como não estando suscetíveis de contingenciamento, são abordados como suscetíveis a controle de fluxo financeiro, o que acaba postergando repasses. Lembro-me que, em 2016, várias prefeituras ameaçaram greve - 2015, 2016. Prefeituras ameaçaram greve pela descontinuidade dos repasses, os repasses atrasados.

Concluo com a ideia de gasto mínimo material. Que gasto mínimo é esse? Qual é o dever que os tribunais de contas têm que começar a investigar, que não é só o patamar contábil, o patamar dos 25% nem só dos recursos do Fundeb?

Não basta pensar, caro Senador Anastasia, professor de Direito Administrativo que é, que o art. 70 da LDB, a respeito das despesas que francamente podem ser computadas como despesas em manutenção e desenvolvimento do ensino, seria, na verdade, uma fronteira de discricionariedade - dentro daquelas hipóteses, pode-se gastar o que bem entender - e que, não estando nas vedações do art. 71 da LDB, todo o intervalo entre o permitido do art. 70 e entre o vedado do art. 71 seria, na verdade, um espaço de zona de liberdade discricionária - a zona de certeza positiva é o art. 70, a zona de certeza negativa é o art. 71, e o intervalo seria a discricionariedade do gestor.

Eu peço: não há discricionariedade para gastar de qualquer jeito; não há discricionariedade para pagar abono remuneratório se não paga o piso dos professores; não há discricionariedade para comprar material apostilado se há o Programa Nacional do Livro Didático, se há criança ainda fora das escolas. A gente está pedindo para onerar o processo decisório do gestor,

que ele motive, inclusive à luz do cumprimento das metas. O gestor que não cumpre tempestivamente as metas e as estratégias do PNE realmente não pode ter escolhas discricionárias que não sejam expostas a ele com esse crivo, com esse filtro. Ele não pode simplesmente escolher fazer obras superpostas, sempre nas mesmas estruturas prediais. A gente tem que investigar o caminho da aplicação adequada do dinheiro.

Por fim, este é o artigo que escrevi como Presidente da Atricon à época, no primeiro aniversário do Plano Nacional de Educação, e dizíamos exatamente isso. O dinheiro da educação tem finalidades a cumprir, o dinheiro da educação não é só 25% da receita de impostos e transferências, não são só os recursos do Fundeb, e não é a ideia só das despesas admitidas. As despesas admitidas têm que ser finalisticamente capazes de provar o cumprimento das metas e estratégias do PNE. A gente tem que investigar se o dinheiro foi bem gasto, se, na verdade, não houve nenhuma aplicação estéril, se não houve nenhuma aplicação inadequada desses recursos. Até porque outro mínimo existencial não existe para o financiamento da educação se não o cumprimento das metas e estratégias do PNE, com a sua aderência que existe, com a sua aderência que já é atrelada ao art. 214, ao art. 206 e ao art. 208 da Constituição - 206, do ponto de vista de princípios; 208, do ponto de vista de obrigações; 214, do próprio dever de planejamento na área de educação.

Agradeço.

Aqui eu falava do debate da Emenda 95. Já sei que o debate vai terminar e eu não vou conseguir estruturar... Essa frase do Ministro Barroso foi dita na decisão - e com ela encerro - do caso do Fundef. No ano passado, o Supremo apreciou um falseamento histórico, pela União, do valor mínimo de referência anual do Fundef, não era nem Fundeb.

O Ministro Barroso dizia: "Não me é indiferente a crise fiscal vigente no Brasil, mas lembro que a crise é da União e também dos Estados [aqui acrescento também dos Municípios]. Estamos aqui repartindo escassez. Temos que fazer o que é justo. Por temer o horror econômico, não podemos promover o horror jurídico."

Em relação ao financiamento da educação básica, a questão mais nuclear em que talvez precisemos avançar seja: primeiro, regulamentar o CAQi e, na sequência, restabelecer um pouco essa paridade de armas na Federação. Sem federalismo educacional não se avança, inclusive para um melhor gasto, para um gasto de mais qualidade, que promova essa educação que todos almejamos.

Obrigada mais uma vez.

O SR. PRESIDENTE (Antonio Anastasia. Bloco Social Democrata/PSDB - MG) - Muito bem, agradeço à Dr^a Élide pela belíssima explicação e apresentação, com um conteúdo extremamente rico, demonstrando a todos nós, que acompanhamos com atenção o seu depoimento, as controvérsias que existem. Eu mesmo não sabia que os recursos federais alocados ao Fundeb são inferiores aos do Fies, algo, que, de fato, nos espanta.

Antes de passar a palavra ao Conselheiro Cezar Miola, eu informo que nós estamos tendo alguma participação pelo Brasil afora que nos acompanham.

O Sr. Artur Alvim Cury, de São Paulo, relata: A "Educação tem que ser prioridade no Brasil. Não pode ser mais colocada em segundo plano ou até terceiro plano! Os professores merecem salários melhores e mais dignos! Merecem respeito e dignidade em todos os sentidos! A reforma do ensino médio é um retrocesso". Assim pontifica o Sr. Artur Alvim.

O Sr. José Mauro da Silva, do Rio de Janeiro, diz: "É inconcebível que as verbas destinadas à manutenção das escolas públicas sejam entregues nas mãos dos diretores dessas escolas sem qualquer controle". É o que observa.

O Sr. Moises dos Santos Ferreira, de Mato Grosso do Sul, relata: "Vão contratar mais uma empresa especializada para fazer esse controle?" Isso é evidente que não, porque os tribunais é que estão à frente desse ponto.

Permito-me ainda acrescentar duas observações que vieram de Minas Gerais, do Sr. Albertino Tininho, que faz uma referência a "Pautar o PLS 581/2007, do Senador Paulo Paim, que trata da correção do FGTS. Este projeto recebeu emenda que possibilita ao trabalhador usar seu FGTS para investimento em sua educação superior. É urgente em face da restrição de financiamento governamental."

Informa a Secretaria da Comissão que o projeto aguarda, na Secretaria-Geral da Mesa, requerimento de tramitação conjunta.

Por fim, o Sr. Leonardo, também de Minas Gerais: "Assessora Naila, quando e como será feita a divulgação do Na Ponta do Lápis aos cidadãos (pais, alunos e demais interessados) dos Municípios mineiros?" Pelo que eu entendi, já está disponível, não é, Dr^a Naila?

A SR^a NAILA GARCIA MOURTHÉ - Exatamente, já está disponível desde o dia 20 de setembro do ano de 2017. O Tribunal vem se esforçando para estar presente junto aos jurisdicionados para fazer a divulgação dessa ferramenta, que já está disponível para todo e qualquer cidadão.

O SR. PRESIDENTE (Antonio Anastasia. Bloco Social Democrata/PSDB - MG) - Onde ele pode encontrá-la?

A SRª NAILA GARCIA MOURTHÉ - É só baixar o aplicativo diretamente nos celulares. Nós já temos quase 4 mil gestores cadastrados para utilizar a ferramenta de gestão. Qualquer dúvida, entrar em contato direto com o Tribunal: www.tce.mg.gov.br, através do Fale Conosco.

O SR. PRESIDENTE (Antonio Anastasia. Bloco Social Democrata/PSDB - MG) - Muito obrigado, Drª Naila.

Sendo assim, passamos ao eminente Conselheiro Cezar Miola, a nossa derradeira exposição, do egrégio Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, para a sua exposição, também pelo prazo de vinte minutos.

Com a palavra V. Exª.

O SR. CEZAR MIOLA - Bom dia!

Minha saudação ao Senador Antonio Anastasia, com agradecimento pelo convite direcionado aos Tribunais de Contas do Brasil para trazer a esta audiência um pouco do seu trabalho, da sua atuação em relação a essa agenda da educação, particularmente do Plano Nacional de Educação, promulgado em 2014.

Quando participo desses encontros, Senador, estimados colegas desta Mesa, senhoras e senhores, eu digo que só estou aqui porque tive a oportunidade de ter no meu caminho uma escola pública. Lembrando, então, que estou cercado de mineiros, faço essa correlação lembrando de Carlos Drummond de Andrade: "Havia uma escola pública no meu caminho". E não fosse essa escola pública do lugar de onde venho e das dificuldades vividas, talvez estivesse vivenciando as mesmas situações de desigualdades, quiçá até de iniquidades, que muitos da minha geração vivenciaram.

Por isso, começo também trazendo uma frase da qual gosto muito, que é de Santo Agostinho e que inspira o trabalho que temos feito no Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul e no âmbito deste Colegiado dos TCs, dizendo que a esperança tem duas filhas lindas: a indignação e a coragem. A indignação nos ensina a não aceitar as coisas como estão, e a coragem, a mudá-las. Espero que esse seja o norte que oriente o trabalho dos órgãos de controle ao visualizarem essa agenda da educação, das vinculações constitucionais, do Plano Nacional de Educação, da LDB e de toda essa estrutura jurídico-normativa que trata da matéria.

Como os expositores que antecederam a minha fala já abordaram vários temas, e certamente com mais qualidade e com mais brilho, eu vou passar rapidamente por algumas abordagens que preparei para esta reunião. Mas considero fundamental dizer por que é tão importante termos esse tema na agenda dos órgãos da Administração Pública, do Poder Legislativo, dos órgãos de controle e, fundamentalmente, da sociedade brasileira.

Esses números que estão sendo apresentados, alguns deles verdadeiramente estarrecedores, têm indicadas as suas bases para que se possa confrontar. Eu tenho que ter muito cuidado porque estou ladeado de doutores, com vivência acadêmica e acostumados com o ambiente da pesquisa, mas a própria Drª Élide mencionou aqui alguns desses números.

Aquele dado de 11, 8 milhões de analfabetos - para lembrar a cidade de onde ela vem - é mais ou menos a população da capital do Estado de São Paulo. Quando a gente faz essa correlação, se impressiona muito mais com esses números: os mesmos 10 milhões de crianças e adolescentes de 0 a 17 anos que estão fora da escola.

É um dado estarrecedor, Senador Antonio Anastasia, que sempre me leva a aprofundar a leitura quando vejo os dados do Censo: somente 31% das escolas públicas do Brasil possuem biblioteca ou sala de leitura. Nós poderíamos prosseguir com esse dado dizendo daquele que menciona que 55% dos alunos de oito anos não conseguem fazer cálculos e são insuficientes em leitura. Esse contingente de brasileiros é candidato muito forte à evasão e ao analfabetismo funcional. Então, estão aí algumas das razões pelas quais nós precisamos enviar os nossos esforços.

São mais de 80 anos de vinculações constitucionais, com pequenos intervalos nos chamados períodos de exceção da história dessas oito décadas, nos quais nós lidamos com vinculações de recursos. Significa dizer que temos uma dívida para com a sociedade brasileira. Nós, agentes públicos de todos os Poderes e órgãos, somos devedores porque, de algum modo, concorremos - precisamos fazer essa autocrítica - para que essa realidade estarrecedora se consolidasse, o que deve gerar a nossa indignação e inspirar o nosso esforço para mudar o cenário.

Trago aqui uma breve ilustração sobre o que foi o Plano Nacional de Educação anterior, o primeiro, de 2001/2011. Quando se avalia o PNE anterior se costuma dizer que faltaram recursos - sempre eles -, faltou acompanhamento, faltou fiscalização e - talvez pudéssemos acrescentar mais um item aí, lembrando a fala do Senador Anastasia - certamente faltou participação da família e da sociedade para que aquelas metas de então fossem concretizadas.

Vejam que, em relação às creches, a meta era alcançarmos, em 2011, 50% das crianças na faixa etária de 0 a 3 anos. Passamos a década, e o número foi 20%. Então, resolvemos postergar para 2024 essa mesma meta. E os dados estatísticos

de muitos dos nossos Tribunais indicam que inúmeros Municípios brasileiros, a manter-se essa tendência, nem em 2024 chegarão lá. Muitas dessas crianças nascidas no início da década da educação anterior já terão filhos - não é? -, e os seus filhos não terão acesso eventualmente à pré-escola ou à creche, sobretudo, que é uma realidade presente.

Bem, a nossa reflexão aqui é para colocar um pouco sobre o papel dos Tribunais de Contas nesse cenário. O que fizemos ao longo desse tempo, o que temos feito, qual é a característica da nossa atuação?

Para além da fiscalização tradicional, da cobrança da aplicação dos mínimos previstos nas Constituições e nas leis orgânicas, o nosso desafio é atuar de maneira indutora para que essa política pública seja concretizada e para que a aplicação da eventual sanção decorra desse processo, que envolve convencimento e que tem uma atuação preditiva e proativa, orientadora e pedagógica.

Menciono aqui, como uma ação concreta - além da Resolução nº 3, que foi mencionada anteriormente, de 2015, da Atricon -, um acordo de cooperação que celebramos com o Ministério da Educação e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação para desenvolver ações concretas visando à concretização dos planos de educação - isso em 2016. Em 2017, essa mesma parceria envolveu a validação dos dados do Siope, essa base de dados tão importante - como sendo autodeclaratória, apresenta, por vezes, questionamentos. Então, eu vou falar rapidamente depois sobre essas duas iniciativas.

Temos também apoiado e acompanhado uma iniciativa do Ministério da Educação com o IBGE para que se faça a atualização das faixas populacionais de todas as crianças e adolescentes para que possamos ter parâmetros objetivos de comparação. Ou seja, como nós sabemos quantas crianças de 0 a 3 anos estão efetivamente fora do atendimento em creche e, as de 4 a 5 anos, fora da pré-escola? É que os dados do Censo estão relativamente defasados. Segundo as informações que temos, até o final deste ano nós teremos acesso a informações atualizadas de todas essas faixas populacionais para fazer o cotejo, então, com as metas previstas no Plano Nacional de Educação.

Mencionei antes, então, a nossa Resolução Atricon 2015, que é o instrumento, é o marco regulatório, se não sou demasiado generoso com essa expressão, que baliza a atuação dos tribunais de contas brasileiros em relação a essa área. Até então, é preciso reconhecer, nós tínhamos muito de foco no atingimento dos percentuais previstos na Constituição ou eventualmente na respectiva Lei Orgânica. Essa resolução significa um avanço muito importante.

E, em 2017, nós tivemos, pela primeira vez, no processo de autoavaliação a que a cada dois anos os próprios tribunais de contas se submetem, dentro desse Projeto chamado Marco de Medição de Desempenho, então, quatro grandes dimensões para examinar como os tribunais de contas brasileiros estão fiscalizando essa matéria. Divididas em 26 indicadores, estão ali estas dimensões: setor de planejamento da fiscalização, fiscalização orçamentária e financeira dos recursos, fiscalização operacional e programática, portanto, envolvendo a análise de desempenho, e fiscalização propriamente dos planos de educação.

O que nós verificamos nessa primeira avaliação com esse foco? Que muitos Tribunais dispõem de ferramentas eletrônicas para acompanhar as despesas que tratam do tema da educação nos relatórios das contas de governo, realizam, pelo menos, uma auditoria operacional nessa área, promovem encontros. Aqui, o Projeto Na Ponta do Lápis é muito significativo dessa ação proativa de um tribunal de contas brasileiro. Mas há muitas outras.

Também identificamos que há várias oportunidades de melhoria, ou seja, onde os tribunais de contas podem, precisam e devem avançar: o estabelecimento, em seus planos estratégicos, da educação como um tema a ser priorizado nos planos de fiscalização; a fiscalização de temas específicos voltados à educação, como o caso da admissão de pessoal, considerando a Estratégia 18, ou seja, a investidura por concurso público, tornando exceção efetivamente o contrato por tempo determinado; e a expedição de alertas aos jurisdicionados que estão no risco de não cumprirem determinadas metas do PNE, que é o foco central do TC Educa, sobre o qual falo logo em seguida.

É importante fazer uma reflexão também para dizer da importância do papel do Poder Legislativo nesse processo. O Poder Legislativo está contemplado em todas as instâncias de monitoramento do Plano de Educação, seja do Plano Nacional, dos planos estaduais, dos planos municipais. Esse papel controlador, fiscalizador, tensionador positivamente é fundamental, Senador. Por isso também o destaque que faço a esta audiência pública. A Atricon veio ao Senado, veio à Câmara de Deputados, assim como foi ao Ministério da Educação, por exemplo, chamando a atenção e trazendo à tona a necessidade de se regulamentar o tema do custo aluno/qualidade, de se colocar em prática, na verdade, a partir do que dispõe a constituição, a LDB e o PNE. Esse assunto aqui foi abordado. Que ele seja lido, de fato, num ambiente de solidariedade, para que a participação da União não se limite a questões episódicas e, eventualmente, de articulação, mas concorra efetivamente para o financiamento da educação, no caso da Educação Básica.

Eu trouxe, apenas como ilustração, essas duas propostas de emenda à Constituição. Os tribunais de contas acompanham essa documentação. Quando chamados, têm participado do debate. Aliás, é importante dizer que dessa legislação com a qual nós lidamos, no caso concreto aqui, a partir do texto constitucional, do Plano Nacional de Educação, da LDB, no

mais das vezes, os órgãos de controle não são chamados ao debate. Mas, colocada a norma em vigência, positivada a norma, nós somos desafiados a fiscalizar seu cumprimento. Muitas vezes, essas normas, aprovadas no ambiente legítimo do Poder Legislativo, trazem desafios ao gestor, e talvez sua capacidade financeira e orçamentária não dê conta disso, mas os órgãos são cobrados. E vem aquela pergunta clássica: onde estão, onde estavam os tribunais de contas em relação a esse determinado tema? São geradas expectativas legítimas na população.

O Plano Nacional de Educação, com o seu avanço, com as suas metas e estratégias, é uma conquista da sociedade brasileira. Agora, nós deparamos com a dificuldade - alguns até com a afirmação - de que ele se tornou inexecutável com a Emenda Constitucional 95. Então, o mesmo ambiente político-institucional que gerou o PNE aprovou a Emenda Constitucional 95. Essa é uma dificuldade com a qual nós, agentes do controle, nos deparamos, e precisamos dar respostas à sociedade.

Eu mencionei aqui o CAQ e o CAQi, mas não vou me atrever a comentar nada, estando na presença do Prof. José Marcelino e das colegas da Mesa.

Vou adiante.

Aqui, vai-se ao encontro da ideia de que, sim, são necessários mais recursos para a educação. Peço também licença aos professores, porque esse é um trabalho bastante singelo, mas faz uma indicação clara - aquele é, inclusive, um mapa que o sistema TC Educa propicia. As indicações em verde claramente são positivas, e as em amarelo também. Aí nós vemos o seguinte: olhando para o meu Estado, o Rio Grande do Sul, nós vamos ver que as duas mesorregiões - critério de divisão do IBGE - que mais investem na educação infantil, no caso as mesorregiões 4 e 5, que estão mais ao norte, são as que têm melhores taxas de atendimento na educação infantil. Há aí uma correlação direta entre esses dados, que têm, como base, o TC Educa e o Siope. Aliás, se não faltassem recursos para a educação, nós não teríamos, aproximadamente, 50% dos Municípios brasileiros não pagando o piso do magistério. Essa é uma realidade. E vários Estados também ainda não o fazem.

Aqui é uma outra ilustração lá do meu Estado, uma vivência pessoal minha. Em 2008, eu era Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, quando nós entregamos ao TCE a primeira representação, instando o Tribunal a ter uma atuação fiscalizadora, digamos assim, mais abrangente, com foco na educação infantil, saindo daquela moldura tradicional. E o que nós verificamos? Em 2008 - dados atualizados -, os Municípios gaúchos investiram R\$669 milhões na educação infantil. Em 2017, esse número chega a quase R\$2 bilhões. Ao longo desse tempo, houve uma série de trabalhos do Tribunal, além de relatórios de auditoria, divulgando para a sociedade as radiografias anuais da educação infantil, com a oferta de vagas, com as taxas de atendimento; da imprensa dando cobertura; e do Poder Legislativo local, sobretudo, sendo desafiado a acompanhar esse processo na aprovação, Drª Élide, dos planos plurianuais, das leis orçamentárias anuais, contemplando recursos para essa política pública. Na época, o Rio Grande do Sul, num *ranking* que nós mesmos alinhavamos lá, era o 19º Estado da Federação no atendimento à educação infantil. Nós não tabulamos totalmente 2017, mas será, no máximo, o 5º - poderá ser o 4º - nesse atendimento em 2017, o que permite, evidentemente, afirmar uma correlação direta, embora não exclusiva, entre investimentos e resultados na educação.

É claro que nós precisamos também falar de controle de custos. Isso não vale só para a educação; isso vale para todas as áreas da Administração Pública - há uma previsão expressa na Lei de Responsabilidade Fiscal... Ainda tratamos pouco desse tema do controle dos custos na Administração Pública, e é uma dificuldade, inclusive, para o controle externo lidar com a matéria. Mas eu quero também fazer coro com aqueles que dizem que a questão não é só alocar mais recursos. É preciso, de fato, gastar melhor. Acho que há um consenso em relação a isso. Eu leio os artigos da Profª Élide, que já falou isso, e do Prof. Marcelino. Essa ilustração - também peço, digamos assim, a compreensão, a tolerância dos que acompanham - é um exemplo muito singelo, mas é elucidativa. Ali temos quatro Municípios do meu Estado do Rio Grande do Sul. Essas letras são hipotéticas, são apenas referenciais, mas os dados são verdadeiros, são reais. Vejam que o Município X aplicou, em 2016, cerca de R\$82 milhões na manutenção e desenvolvimento do ensino e atendeu cerca de 88,7% da população de quatro e cinco anos e, em creche, 33% - o universo dessa população de zero a cinco é de 2.211 crianças. Logo abaixo, nós temos um Município que investiu R\$10 milhões a menos; universalizou a pré-escola, porque, na verdade, são 99,56%; e alcançou 45% da meta, que era de 50% em 2024 - a população nessa faixa etária é de quase 7 mil crianças. No terceiro caso, nós temos R\$48 milhões de investimento, com o atendimento universalizado na pré-escola - esse número de 101% precisa ser explicado: são crianças de outros Municípios que acabam matriculadas em Municípios que têm a característica, às vezes, de cidade-dormitório, como se diz -, e o Município atende 5.200 crianças.

Eu gostaria de me deter aqui... Não tenho tempo para isto, mas faço coro com aquela interpretação de que nós precisamos andar nestes dois caminhos: o caminho de fazer mais investimentos e de melhorar a qualidade do gasto público, o que não é uma demanda apenas da área educacional, evidentemente. O gasto público brasileiro precisa ser qualificado, e há quem diga - imagino eu que não haja estudo seguro sobre isto, sobretudo por conta de a corrupção não ser mapeada, não

ser planilhada, embora, às vezes, ela o seja, mas normalmente não o é - que os riscos, digamos assim, os prejuízos para a Administração Pública gerados pelo desperdício e pela ineficiência possivelmente sejam muito maiores do que aqueles da própria corrupção. Então, é preciso melhorar a qualidade do gasto público brasileiro.

Aqui eu fiz uma ilustração. Quero fazer uma ressalva inicial não para dizer que há qualquer crítica aos investimentos no sistema prisional - a dignidade dos custodiados pelo Estado deve ser assegurada, evidentemente, e isso não se coloca em debate -, mas para fazer apenas uma comparação, lembrando-me aqui de um membro desta Casa, Senador Anastasia, o Prof. Senador Darcy Ribeiro, que lá atrás disse: "Se não cuidarmos de construir escolas e não tratarmos da educação" - não sei se a frase é exatamente esta -, "faltarão recursos para as penitenciárias."

Então, tomando os dados do Fundeb de 2018 para uma hipotética matrícula de uma criança em creche até os 17 anos, naquelas cotas...

(*Soa a campanha.*)

O SR. CEZAR MIOLA - ... de valores mais elevados - um *habeas corpus*, Presidente, para concluir a minha exposição -, nós vamos verificar que, nesse interregno de 17 anos, receberá do Poder Público um investimento, na linha daqueles valores mencionados pelo Prof. Marcelino, de R\$92,459 mil, e se gasta, numa média - esta estatística é lá do meu Estado -, em torno de R\$2,4 mil por mês em relação a cada detento. Quero deixar muito claro: não estou aqui dizendo que não se deva voltar os olhos ao sistema prisional, por favor.

Mas, já que estamos falando em prioridade - foi lembrada aqui a absoluta prioridade do art. 27 -, é de se lembrar uma outra frase que nasce no ambiente desta Casa e que é de outro ilustre Senador comprometido com essa agenda, o Senador Cristovam Buarque, que fala da corrupção das prioridades. A Dr^a Élide lembrou-se aqui dos *shows*, lembrou-se aqui do investimento, que não é menos importante, mas precisa ser colocado num contexto de prioridades. Muitos Municípios brasileiros investem no ensino médio ou no ensino superior, sem darem conta da oferta de vagas na educação infantil e no ensino fundamental, o que é uma exigência expressa da Lei de Diretrizes e Base da Educação. Aliás, pelo levantamento que nós fizemos, de 2013 a 2017, no ensino superior, foram mais de R\$3,7 bilhões aplicados no Brasil pelos Municípios e mais de R\$4,4 bilhões no ensino médio. Que bom se pudéssemos ver os Municípios também cuidando dessa frente, mas, enquanto isso, nós temos essa população toda de pequeninos brasileiros que não têm acesso à creche, que não têm acesso à pré-escola, e muitos ainda estão fora do ensino fundamental, embora haja a propalada universalização.

Vou-me encaminhar para a conclusão, Sr. Presidente, falando rapidamente sobre esta ferramenta que foi desenvolvida pelos tribunais de contas brasileiros, numa parceria inicial com o apoio do Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul e do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, mas que recebeu o grande aporte tecnológico e de compromisso do Tribunal de Contas de Minas Gerais, que patrocinou esse projeto, que o abriga até hoje e que vai continuar a fazê-lo por expressão do seu Presidente. Refiro-me ao TC Educa, que está hospedado neste endereço que consta aí: pne.tce.mg.gov.br - Tribunal de Contas de Minas Gerais.

Essa ferramenta começou disponibilizando as Metas 1 e 3, e, ao longo deste ano, pretendemos implantar as Metas 2, 5, 6, 7 e 16. Essas metas são aquelas que permitem o monitoramento com essa ferramenta - nem todas oferecem essa possibilidade. Ou seja, essa ferramenta faz uma tabulação das informações disponibilizadas pelo censo escolar e faz o cotejo com os dados do censo do IBGE - por isso, aquela informação que trouxe aqui tão importante da atualização.

Nós vamos em busca, então, de confrontar, com esse *software*, qual é a realidade de cada um dos mais de 5,5 mil Municípios brasileiros, independentemente de auditoria *in loco*. É uma ferramenta de auditoria para os tribunais de contas, mas que pode ser utilizada mesmo a distância.

Então, foram criadas faixas de monitoramento. Essas faixas permitem identificar os Municípios que estão em situação de risco, por exemplo. Aquele mapa que consta da tela é o mapa do meu Estado, evidenciando a situação da Meta 1 em Municípios do Rio Grande do Sul. Então, até para o controle social, fica muito fácil visualizar.

Essa ferramenta pode ser consultada pelos tribunais de contas e também por qualquer agente público e por qualquer cidadão, porque ela é aberta à consulta da sociedade. Permite consultar por Estado, por Município. Está no formato de dados abertos; portanto, podem ser gerados relatórios, inclusive para que a imprensa possa fazer seu trabalho, divulgar informações e cobrar dos agentes públicos providências. O grande diferencial - há muitas ferramentas de controle do cumprimento das metas do PNE - é que ela foi concebida para ser um mecanismo a ser utilizado pelo controle externo, portanto, vai emitir alertas automáticos. Como foi lembrado aqui, a inspiração é a própria Lei de Responsabilidade Fiscal. Então, quando um Município não cumprir, por exemplo, a Meta 1 em relação à pré-escola, ele poderá ser notificado por aquele tribunal de contas. A ideia é que o tribunal possa fazê-lo - aí vai ficar de acordo com sua autonomia -, remetendo também essas comunicações, esses relatórios às instâncias de monitoramento do Plano de Educação, ao Conselho Municipal do Fundeb, ao Conselho de Educação, à Câmara de Vereadores, ao Conselho Tutelar, ao Conselho

da Criança e do Adolescente, enfim, a todos aqueles atores da chamada rede de proteção, inclusive para que possam ter conhecimento e ajudar nesse processo de cobrança, que eu chamo de tensionamento positivo em defesa do cumprimento das metas do PNE. Aqui nós temos uma ilustração. As cores indicam... O verde é sinal de atendimento da meta; temos ainda o amarelo, o laranja, o vermelho - as cores não estão com uma resolução perfeita. Mas o cidadão - o importante é isto -, ao abrir esse *software*, tem já uma visualização gráfica da situação. No caso da creche, por exemplo, cuja meta de 50% deve ser alcançada em 2024 - isso é muito importante -, o *software* gera uma análise de tendência, examinando o que aconteceu nos últimos exercícios, e faz uma projeção, numa linguagem coloquial, instando o administrador: "V. Ex^a fica informado de que, mantida essa tendência, essa meta só será atingida em 2030." Nós tivemos um caso, na simulação de um processo do qual eu fui Relator, em que um Município, no caso concreto, só cumpriria a meta em creche, mantida aquela tendência, em 2070. Aí eu disse na sessão: "Esses pequeninos já serão avós, e o Município ainda não terá cumprido a meta em relação, no caso específico, à creche."

Este é um vídeo que trata do tema.

(Procede-se à exibição de vídeo.)

Sr. Presidente, quero concluir agradecendo e deixando aqui uma manifestação pública dos tribunais de contas brasileiros de compromisso com a concretização dos planos de educação.

Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Antonio Anastasia. Bloco Social Democrata/PSDB - MG) - Muito obrigado, Conselheiro Cezar Miola, pela belíssima apresentação, igualmente, o que demonstra que esta audiência pública alcançou muito seu objetivo, com o altíssimo nível dos nossos convidados.

Eu acho que não há dúvida alguma de que a política pública de educação, e falava isso na abertura do simpósio há duas semanas, em Minas Gerais, que a educação é, sem dúvida alguma, aquela política pública fundamental, como vimos aqui, para o futuro da Nação. É verdade que ela compete, nessa escassez de recursos que sabemos, com a segurança pública, hoje uma chaga em todo o Brasil, principalmente nas cidades maiores; com a questão da saúde, que é sempre uma demanda infinita; com as questões de infraestrutura, que são necessárias para termos investimentos no País e conseguirmos gerar tributos e, com os tributos, sustentar as demais políticas públicas. Então, toda essa dificuldade que temos hoje no País, com a crise econômica, acaba inibindo muito. Mas não há dúvida alguma de que a educação tem, necessariamente, de constar como essa prioridade absoluta. E eu queria...

A Dr^a Élide pede licença. Ela vai se retirar, voltar para o aeroporto. E eu aproveito, antes de encerrar, porque vou encerrar daqui instantes, para agradecê-la muito pela gentileza da presença e, mais uma vez, pela belíssima apresentação que fez, que nos deixa reflexões de grande valia e de grande atenção.

Muito obrigado a V. Ex^a.

Dr. Cezar, Dr^a Naila - a Dr^a Élide já está saindo -, Prof. José Marcelino, as observações são essas. Quando tomamos a iniciativa de realizar a audiência pública, teve exatamente esse propósito. Agora é levar aos membros da Comissão o conjunto dessas observações e, eventualmente, acompanhar, como membro do Poder Legislativo, juntamente com a Comissão, o andamento desse projeto e fazer dele uma propaganda positiva. Porque, como questionava a Dr^a Naila, aquele cidadão mineiro que já quis utilizar e, como esse, centenas de milhares poderão fazê-lo porque as ferramentas são muito importantes.

Como o Prof. José Marcelino disse, incutir na cabeça das pessoas, dos gestores, de modo especial, a relevância da educação é um processo quase cultural. Nós não temos ainda no Brasil, lamentavelmente, esse sentimento de urgência. Tanto que, quando se fazem as pesquisas, a educação hoje aparece em sexto, sétimo lugar nas prioridades, o que é triste até, porque se demanda da pessoa, com o pouco que temos e com indicadores que não são bons, como nós sabemos, elas tendem a se acomodar um pouco. E não podemos jamais nos acomodar. Ao contrário, temos de demandar sempre e indagar.

O que foi colocado aqui foi muito claro. E o papel dos tribunais de contas, Dr. Cezar e Dr^a Naila, tem sido extremamente positivo, porque, como o senhor disse mesmo, é indução. Não se trata aqui de punição, não se trata aqui de responsabilização basicamente, mas de estímulo, fomento, parceria, indução, estímulo e fundamentalmente qualificação de gestores.

Eu concluo com este aspecto: nós temos de imaginar que temos milhares de escolas públicas pelo Brasil afora, especialmente estaduais e municipais - já que as federais têm outro patamar, é verdade -, cujos gestores muitas vezes têm até o preparo na sua respectiva área profissional, mas não têm conhecimento gerencial, não estão preparados para a gestão, não conhecem os caminhos das pedras na questão dos recursos públicos. Muitas vezes, estão cheios de boa intenção, mas

cometem eventualmente algum tipo de falha, certamente sem nenhuma má-fé ou sem nenhum dolo, e, muitas vezes, até são responsabilizados.

Então, qualificar, orientar, esse é um papel muito importante dos órgãos de controle, especialmente para esses gestores que são pessoas do próprio sistema, professores da rede pública, que não têm ali aquele preparo necessário para gestão. Também não podemos imaginar que serão outros os gestores de escola, jamais. Serão eles mesmos. Nós temos de qualificá-los e estimulá-los. E, como disse o Conselheiro Cezar e tem sido uma grande bandeira que falo, é exatamente o estímulo, sempre com a participação das famílias dentro do possível.

O Prof. Marcelino lembrou bem: a família claro que não tem condições muitas vezes de ajudar no dever, mas, e é muito comum ver isso, se o pai sabe da relevância da escola, pelo menos o estímulo para participação, não deixar gazetear, expressão antiga, as aulas, estar ali frequente, realizando as suas obrigações é um passo muito positivo. Em Minas, nós temos a figura de caixa escolar, Dr^a Naila, o que é muito positivo, porque estimula a participação da Associação de Pais e Mestres, inclusive na gestão do recurso.

Então, feitas essas observações, eu queria agradecer muito a presença de todos, de modo especial, de nossos convidados. Ao declarar encerrada esta Comissão, eu tenho o dever de convocar para amanhã, dia 8 de maio, em caráter excepcional, às 11h30, reunião extraordinária desta Comissão destinada à elaboração de proposições.

Nada mais havendo a tratar, declaro encerrada a presente reunião, mais uma vez com o meu profundo agradecimento.

Muito obrigado.

(Iniciada às 10 horas e 03 minutos, a reunião é encerrada às 11 horas e 58 minutos.)