



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

ATA DA 39^a REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA, DA COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CULTURA DA 1^a SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 57^a LEGISLATURA, REALIZADA EM 22 DE JUNHO DE 2023, QUINTA-FEIRA, NO SENADO FEDERAL, REUNIÃO REMOTA.

Às quatorze horas e quarenta e quatro minutos do dia vinte e dois de junho de dois mil e vinte e três, no Reunião remota, sob a Presidência da Senadora Teresa Leitão, reúne-se a Comissão de Educação e Cultura com a presença dos Senadores Professora Dorinha Seabra, Carlos Viana, Izalci Lucas, Ivete da Silveira, Leila Barros, Zenaide Maia, Nelsinho Trad, Augusta Brito, Paulo Paim, Fabiano Contarato, Wellington Fagundes, Damares Alves e Esperidião Amin. Deixam de comparecer os Senadores Rodrigo Cunha, Efraim Filho, Marcelo Castro, Veneziano Vital do Rêgo, Confúcio Moura, Styvenson Valentim, Cid Gomes, Jussara Lima, Vanderlan Cardoso, Flávio Arns, Carlos Portinho, Magno Malta, Astronauta Marcos Pontes, Romário e Laércio Oliveira. Havendo número regimental, a reunião é aberta. Passa-se à apreciação da pauta: **Audiência Pública Interativa**, atendendo aos requerimentos REQ 49/2023 - CE, de autoria Senadora Teresa Leitão (PT/PE), Senador Flávio Arns (PSB/PR), e REQ 52/2023 - CE, de autoria Senador Flávio Arns (PSB/PR). **Finalidade:** Instruir o Projeto de Lei nº 88, de 2023, que dispõe sobre a responsabilidade educacional na garantia de oferta e de padrão de qualidade na educação básica pública.

Participantes: Sra. Margarida Salomão, Prefeita de Juiz de Fora/MG e Vice-Presidente de Educação da Frente Nacional dos Prefeitos (FNP); Sr. Izaias Santana, Prefeito de Jacareí/SP e Vice-Presidente de Assuntos Jurídicos da Frente Nacional dos Prefeitos (FNP); Sr. Maurício Holanda Maia, Secretário de Articulação Intersetorial e com os Sistemas de Ensino (SASE); Sr. Fernando Luiz Abrucio, Professor da Fundação Getúlio Vargas (FGV); e Sr. Francisco Gaetani, Secretário Extraordinário para a Transformação do Estado do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Resultado:** Audiência pública realizada. Nada mais havendo a tratar, encerra-se a reunião às dezesseis horas e sete minutos. Após aprovação, a presente Ata será assinada pela Senhora Presidente e publicada no Diário do Senado Federal, juntamente com a íntegra das notas taquigráficas.

Senadora Teresa Leitão

Presidente Eventual da Comissão de Educação e Cultura

Esta reunião está disponível em áudio e vídeo no link abaixo:
<http://www12.senado.leg.br/multimidia/eventos/2023/06/22>



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

A SRA. PRESIDENTE (Teresa Leitão. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - PE. Fala da Presidência. *Por videoconferência.*) – Havendo quórum regimental, declaro aberta a 39ª Reunião da Comissão de Educação e Cultura da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 57ª Legislatura, que se realiza nesta data, 22 de junho de 2023.

Os objetivos e diretrizes desta reunião destinam-se à realização de audiência pública com o objetivo de instruir o Projeto de Lei nº 88, de 2023, que dispõe sobre a responsabilidade educacional na garantia de oferta e de padrão de qualidade na educação pública básica, em atenção ao Requerimento 49, de 2023, desta Comissão, de minha autoria, em conjunto com o Senador Flávio Arns, nosso Presidente, que emitiu o Requerimento nº 52, de 2023.

Estamos ouvindo vários setores vinculados à gestão, à academia, aos movimentos de educação.

Esta nossa, salvo engano meu, é a terceira ou quarta audiência pública sobre esse tema.

Nós convidamos as seguintes pessoas: Maurício Holanda Maia, Secretário de Articulação Intersetorial e com os Sistemas de Ensino (Sase) do MEC – seja muito bem-vindo, Maurício –; Margarida Salomão, nossa querida Prefeita de Juiz de Fora e Vice-Presidente de Educação da Frente Nacional dos Prefeitos – seja bem-vinda, Margarida –; Izaias Santana, Prefeito de Jacareí, São Paulo, e Vice-Presidente de Assuntos Jurídicos da Frente Nacional dos Prefeitos – seja bem-vindo, Izaias, muito obrigada pela presença –; Fernando Luiz Abrucio, Professor da Fundação Getúlio Vargas – bem-vindo, Professor –; e Francisco Gaetani, Secretário Extraordinário para a Transformação do Estado do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos – muito obrigada pela presença.

Antes de passar a palavra aos nossos convidados, comunico que esta reunião será interativa, transmitida ao vivo e aberta à participação dos interessados por meio do Portal e-Cidadania, na internet, no endereço senado.leg.br/ecidadania, ou pelo telefone 0800 0612211.

O relatório completo, com todas as manifestações, estará disponível no portal, assim como as apresentações que forem utilizadas pelos expositores.

Na exposição inicial, queria compactuar com todos e com todas o tempo de dez minutos, podendo ser prorrogado por mais cinco, caso haja necessidade de cada um dos palestrantes.

E, ao fim da exposição, será concedida aos Parlamentares inscritos a palavra, como também nós indicaremos as perguntas ou comentários que vierem pelo nosso portal, e a palavra ao final será devolvida.

Os dois Prefeitos – até pela natureza do cargo e das imposições de gestão já é um prazer tê-los aqui – pediram para falar primeiro. Tudo bem, Professores? Aí a gente começaria com Margarida, depois com



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Izaías, e aí seguiremos o roteiro. Eles vão falar e ficar de sobreaviso, porque pode ser que não consigam participar a tarde inteira. Está bem? Pronto.

Então nós vamos começar com Margarida, Prefeita de Juiz de Fora, e depois com Isaías, para seus 10 ou 15 minutos iniciais.

Fique à vontade, Margarida.

A SRA. MARGARIDA SALOMÃO (Para expor. *Por videoconferência.*) – Muito obrigada, Senadora Teresa, Presidenta da Comissão. Quero saudar também as Senadoras e os Senadores que estiverem presentes. É uma grande honra para nós participarmos desta audiência pública sobre este projeto, que é um projeto tão importante, o PL 88, de 2023.

Quero, em primeiro lugar, ressaltar que nós reconhecemos a boa intenção do projeto, que é fato a insuficiência na execução do PNE, o fato de que a própria lei do PNE prevê que haja alguma regulação da dimensão da responsabilidade educacional. Sei bem disso, porque naquela ocasião eu era Deputada e tive uma grande satisfação de, inclusive, participar da Comissão, a Comissão destinada a votar a lei do Plano Nacional de Educação. Também acho que o projeto considera como um ponto de grande relevância a necessidade de atentar e enfrentar os efeitos nefastos da pandemia. E, finalmente, é claro que nós não podemos, no caso de uma política social tão relevante, abrir mão de um controle social efetivo.

Isso dito, a posição da Frente Nacional de Prefeitos é contrária a esse projeto, porque não entendemos que se possa virtualmente criminalizar os gestores municipais de educação, que são a parte mais frágil do arranjo federativo – digo que a parte mais frágil por conta da nossa proximidade física da demanda e por conta da insuficiência crônica e estrutural de meios para assegurar, entre outros, alguns objetivos mencionados nesse projeto. Por exemplo, o inciso VII do art. 2º fala sobre a universalização do acesso à creche, mais avançado até do que a disposição do Plano Nacional de Educação, que fala em 30%. Aqui fala-se de universalização, mas cadê os recursos para isso? À remuneração digna dos educadores somos inteiramente a favor e estamos praticando, inclusive, no nosso município, o piso nacional do magistério como o piso da carreira, mas isso, na verdade, não tem sido obtido em todos os outros lugares, e é uma luta pela qual os educadores têm militado e com muita necessidade.

Nós achamos que há medidas precedentes. Uma, a regulamentação do Sistema Nacional de Educação. Há até um projeto do Senador Flávio Arns dedicado a isso, para definir a repactuação da responsabilidade federativa e as recomendações do próprio Senado na Base, na Comissão pós-pandemia, que tratam exatamente dessa questão. Então, eu queria encarecer a necessidade de nós, imediatamente, tratarmos desse assunto.

Outra coisa que muito nos preocupa é a regulamentação do CAQi, que é a referência mais efetiva para garantir um padrão mínimo de qualidade no desenvolvimento da educação brasileira e que, na verdade, também prossegue, neste momento, sem uma definição mais específica.



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Por último, quero dizer, com relação aos recursos do Fundeb – participamos já de uma discussão nesse sentido –, que é necessário definir melhor indicadores como, por exemplo, nível social econômico, potencial de arrecadação tributária. Quer dizer, achamos que essas questões que muito interessam ao aperfeiçoamento das políticas públicas de educação no nosso país precedem a qualquer providência no sentido de punir os gestores municipais, que são aqueles, como eu disse, que estão numa situação de fragilidade para poder responder a tudo isso.

Terminando, eu, como educadora, não só como Prefeita, mas principalmente como educadora, considero que seja fundamental que nós implementemos, que nós demos fluência a disposições de controle que já existem – dos tribunais de contas e do próprio MEC –, para que nós possamos, definitivamente, garantir que o Plano Nacional de Educação, tão próximo do período da sua caducidade, tenha pelo menos uma parte das suas estratégias, dos seus objetivos cumprida.

Estou dentro do tempo.

Muito obrigada, Presidente e colega Senadora Teresa Leitão.

A SRA. PRESIDENTE (Teresa Leitão. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - PE. *Por videoconferência.*) – Obrigada, Prefeita, pela objetividade.

Nós estamos recolhendo, realmente, todas essas leituras. O foco é a lei do Deputado Flávio Arns, aliás, do Senador Flávio Arns – isso é o vício de 20 anos como Deputada –, nosso Presidente da Comissão, mas tem outros projetos de lei, tem mais dois também sobre essa temática da responsabilidade educacional. E nós estamos ouvindo porque essa preocupação que a Prefeita colocou nós também temos. Nós não queremos uma lei meramente punitiva; nós queremos uma lei pedagógica, que considere o conjunto das coisas. E as contribuições que nós estamos recebendo estão indo muito nessa direção.

Sem mais demoras, eu vou passar para o Prefeito de Jacareí, Izaias Santana, do Estado de São Paulo, que muito nos honra também com a sua presença.

O SR. IZAIAS SANTANA (Para expor. *Por videoconferência.*) – Boa tarde, digníssima Senadora Teresa Leitão.

Quero dizer que é um privilégio estar aqui participando, em nome da Frente Nacional de Prefeitos, ao lado da nossa querida Prefeita Margarida Salomão; dizer que é duplicado o meu prazer porque eu sou natural de Joaquim Nabuco, uma cidade pequena aí na Zona da Mata de Pernambuco e hoje estou...

A SRA. PRESIDENTE (Teresa Leitão. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - PE. *Por videoconferência.*) – É uma cidade da Mata Sul, cheia de cana-de-açúcar.

O SR. IZAIAS SANTANA (*Por videoconferência.*) – Exatamente.



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Esse era o objetivo neste tempo que nos foi fornecido para fazer algumas considerações que temos discutido na Frente Nacional de Prefeitos.

A primeira consideração é nós que devemos ter muito cuidado, quando criamos normas para a Federação brasileira, normas que vão obrigar o Governo Federal, o governo estadual e o governo municipal, considerando a existência de mais de 6,5 mil municípios do país com características, com assessoria técnica ou não, com uma diversidade muito ampla, de tal forma que a gente deve evitar ao máximo contradições, omissões, pontos obscuros ou até interpretação divergente entre leis complementares e leis ordinárias, entre leis gerais e leis específicas.

Esse projeto de lei tem um diálogo permanente com duas leis básicas de educação fundamentais: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação e o Projeto de Lei 23, que tramita sobre a responsabilização da gestão de qualidade de serviço, que já foi aprovado no Senado e está em discussão na Câmara dos Deputados. De tal forma que a gente deve, antes de discutir e debater e votar um projeto que tenha conexão direta com outras leis, partir desse perfil da Federação brasileira, de suas responsabilidades e da relação entre os Poderes: Poder Executivo, Legislativo e Poder Judiciário.

Vejam, por exemplo, o art. 4º do projeto de lei cita o crime de responsabilidade com o dever de reforçar, argumentar a responsabilidade do gestor, todavia, ele foge da moldura que é dada ao crime de responsabilidade pelo art. 85 da Constituição Federal. Em nenhuma das hipóteses do art. 85 cabe essa modalidade de que estamos tratando. Além disso, ele não segue a técnica e ele não segue a normatização presente na Lei 10.079, de 1950, que aponta crime de responsabilidade de Presidente e Governador, e não segue a técnica do Decreto-Lei 201, de 1967, que define os crimes de responsabilidade dos Prefeitos.

Como é que nós vamos aprovar a referência a uma figura tão importante, a um instrumento tão importante do embate político, sem seguir o padrão dado pela Constituição e o padrão nas duas leis em vigor, uma de 1950 e um decreto-lei de 1967? Então, é preciso pegar o art. 4º do projeto de lei e fazer essa adequação ao art. 85 da Constituição e aos dois dispositivos legais que tratam de crime de responsabilidade.

A mesma questão... E me valho aqui da minha formação de advogado, sou doutor em Direito pela USP e Professor de Direito Administrativo, Procurador do Município de São Paulo e hoje Prefeito de Jacareí. Nós estamos, no art. 4º, fazendo referência a uma lei de ação civil pública. A Lei de Ação Civil Pública é uma lei de 1985, num mundo completamente diferente do que nós vivemos. Naquela época, se punia a obrigação de não fazer e a obrigação de reparar dano. Obrigação de não fazer – não violar direitos individuais, não violar direitos homogêneos, coletivos homogêneos, não violar direito difuso e, se violar, reparar. Essa é a moldura e a técnica processual da Lei de Ação Civil Pública.

Quando nós estamos tratando de implementar políticas públicas, quando nós estamos falando de corrigir defeitos de política pública, quando nós estamos falando de complementar política pública, nós não temos uma legislação adequada para isso, e o mecanismo não é adequado, porque lá o juiz vai dar uma



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

sentença mandando parar ou reparar. Na ação que vai discutir uma política pública, a sentença tem que mandar incluir, tem que mandar acrescentar, tem que mandar fazer. É obrigação de fazer. E nós nunca paramos para fazer essa lei, pelo Poder Judiciário, agir.

Tanto isso é verdade, que no art. 100 da Constituição Federal nós temos o precatório só para a obrigação de pagar: às vezes, para pagar R\$300, tem que ter o precatório e todo o mecanismo; e, às vezes, para fazer uma obra que vai custar milhões, não existe mecanismo para defender o interesse público, não existe mecanismo para garantir que aquela obra se inclua nos orçamentos, que é, afinal de contas, quem vai determinar a realização ou não.

Além disso, a Lei da Ação Civil Pública, que não foi feita para implementação de políticas públicas, tem o pecado mortal de não conversar com as leis orçamentárias. Não há nenhuma referência ao Plano Plurianual, não há nenhuma referência à Lei de Diretrizes nem à Lei Orçamentária Anual, porque ela não nasceu nessa origem; ela está sendo aproveitada pelo Ministério Público, pelo Poder Judiciário, dada a ausência de uma lei que discipline a correção, a inclusão, a implementação de políticas públicas, de obrigações de fazer, de criar, de aparecer.

E nós temos dois problemas: não é só o processual, a adequar; é o problema da competência. Porque, quando a gente parte da competência do art. 23, da União, ela é repartida entre União, estados e municípios. Ora, a competência do Ministério Público é separada. O Ministério Público estadual tem competência para obrigar municípios e estados, mas não tem competência para obrigar a União. A Justiça estadual tem competência para julgar estados e municípios, mas não tem competência para julgar a União. Então, às vezes, nós temos no dia a dia uma confusão de sentenças que não podem ser executadas, sentenças que não fornecem mecanismos para nós alterarmos a política pública. Então, não me parece que esse seja o caminho para implementação, correção, adição de políticas públicas. Nós precisamos parar, sentar e verificar: como é que a gente faz para as três esferas trabalharem, a partir do art. 23, no âmbito judicial? Como é que a gente faz para que as decisões do Poder Judiciário se submetam ao precatório? Como é que gente faz para que as decisões do Poder Judiciário interfiram nas leis orçamentárias e gerem de fato obrigação e dever de implementação? Não me parece que essa solução seja adequada e que haja, no nosso sistema jurídico, um instrumento legal adequado para organizar esse conflito de Poderes.

O segundo aspecto que eu acho, Senadora Teresa, importante que nós paremos para discutir um pouco é o excesso de legislação, ou o que a ciência política chama de hipernomia: várias leis tratando de vários assuntos. Nós sabemos, pela nossa experiência, que lei boa é a lei velha, é a lei debatida, discutida, popularizada; a lei cujo conteúdo o destinatário entende. Ora, se nós queremos falar de metas e qualidade da educação, nós temos que discutir alterações, modificações, sempre, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação e na nova lei que cuida das metas de educação. Se nós queremos discutir responsabilidade fiscal, alteração no orçamento, obrigação de reparar, de ampliar orçamento, de complementar orçamento, nós temos a Lei de Responsabilidade Fiscal. É no bojo dela que nós devemos discutir modificações, ampliações,



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

alterações. Se nós queremos tratar de crime de responsabilidade, tem duas leis em vigor: a Lei 1.079 e o Decreto-Lei 101. Então, vamos ver o que está faltando. O que falta para complementar lá? Porque elas já são conhecidas, elas já têm uma técnica adequada, elas já têm uma jurisprudência formulada. Não é uma nova lei que vai introduzir uma figura sem ter essa conexão direta com as leis em vigor e com a Constituição.

Então, para nós da Frente Nacional de Prefeitos, é muito importante a gente ter algumas objeções – as duas já apontadas do ponto de vista teórico, mas específicas.

O art. 4º, por exemplo, nós entendemos que não é o momento de tratar e não é o lugar de tratar. Se há alguma conduta que deva merecer um tratamento de crime de responsabilidade a partir de metas de qualidade de educação, nós temos que enfrentar isso à luz do art. 85 da Constituição e da Lei 1.079, de 1950. Pior ainda, Senadora Teresa, é que, neste projeto de lei, nós tipificamos Governadores e Prefeitos e excluímos o responsável pelo financiamento da educação: excluímos a figura do Presidente. Então, indiretamente nós estamos criando uma discriminação não tolerada pelo sistema constitucional, porque é o art. 23 da Constituição que põe sob responsabilidade dos três e é o art. 211 em diante da Constituição que diz que o ensino público vai ter compartilhada a sua responsabilidade com os três entes, e não exclui o Presidente da República.

A mesma coisa, a gente tem uma objeção específica quanto à utilização da Lei da Ação Civil Pública, por entendermos exatamente que é uma lei feita num outro contexto, década de 80, quando não havia intervenção do Poder Judiciário na implementação, na melhoria, na adoção de políticas públicas. Isso é uma realidade brasileira a partir da década de 90. A Lei da Ação Civil Pública é útil para a obrigação de não fazer, para ordem mandamental, mas ela não tem mecanismos para impor a obrigação de fazer e fazer essa obrigação conversar com a execução orçamentária e com o art. 100 da Constituição.

Por último, o art. 3º tem ferido diretamente a recente Emenda Constitucional nº 128/2022, porque cria obrigação e não diz quem vai pagar esta obrigação.

Além disso, quero ratificar aqui e concordar com as alegações da nossa colega Prefeita Margarida Salomão e dizer, por último, que o art. 8º da lei de improbidade volta a insistir num erro fatal: pune ou quer punir como impunidade não conduta, mas efeito, resultado de uma política. A Lei de Improbidade fere e deve sancionar conduta. O tipo da Lei de Improbidade do art. 10 é causar prejuízo ao Erário. Eu não posso incluir um inciso que não conversa com o *caput*. Se nós queremos punir o mau gestor, tem mecanismos para isso: prestação de contas, rejeição de contas e, por último, a Lei de Inelegibilidade, que está prevista na Lei Complementar 64. Por isso entendemos que essa matéria, sem identificar uma conduta pessoal do agente, não pode ser enquadrada na Lei de Improbidade Administrativa.

Muito obrigado pelo tempo concedido e estarei aqui à disposição para mais esclarecimentos.



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

A SRA. PRESIDENTE (Teresa Leitão. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - PE. *Por videoconferência.*) – Muito obrigada, Prefeito, por ter levantado também algumas questões vinculadas ao arcabouço legislativo de um modo geral, leis que dialogam com esta, e até já têm pontos contemplados. Esta é a nossa preocupação: fazer essa instrução. Como eu disse, são três projetos de lei. Nós estamos com o projeto do Senador Flávio Arns, mas tem mais outros dois. Desse modo, essas contribuições certamente serão muito bem recebidas.

Nós estamos na quarta reunião, essa é a segunda da qual eu participo, mas, das outras duas, que foram presididas pelo Senador Flávio Arns, ele me disse exatamente isso que o senhor está dizendo, apesar de ser o autor do projeto. Nós vamos ter que alterar radicalmente esse projeto, e essas escutas têm contribuído bastante.

Então, vou passar a palavra agora para o Maurício Maia, que é o representante do MEC, da Sase – estou aqui no celular, Maurício –, Secretaria de Articulação Intersetorial e com os Sistemas de Ensino.

Eu lhe agradeço, Maurício, pois, mais uma vez, você não tem pouparado esforços para estar sempre atendendo aos convites da Comissão de Educação, da Subcomissão do Ensino Médio. Nós estamos fazendo análise do Plano Nacional de Educação, análise dessa Lei da Responsabilidade Educacional, e ainda estamos com uma Subcomissão do Ensino Médio. É uma forma também importante de o Senado se abrir, ouvir, dialogar, não é? E, como as reuniões são interativas, sempre a participação social se faz presente.

Então, Maurício Maia, para os seus 10 ou 15 minutos iniciais.

O SR. MAURÍCIO HOLANDA MAIA (*Por videoconferência.*) – Muito em breve, a conversa também sobre Sistema Nacional, que tem sido...

A SRA. PRESIDENTE (Teresa Leitão. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - PE. *Por videoconferência.*) – Exatamente, é sempre requerido, não é, Maurício? (*Risos.*)

O SR. MAURÍCIO HOLANDA MAIA (Para expor. *Por videoconferência.*) – Bom, então, na verdade, eu é que sou agradecido – não é? – pela acolhida, pela abertura com que o Senado tem tratado a Sase. E as tarefas que nós temos têm um conteúdo muito forte de articulação interfederativa e, por consequente, um conteúdo muito forte de diálogos com o Congresso.

É claro que todos nós temos pouco tempo, mas eu não posso deixar de saudar a Profa. Teresa Leitão; não posso deixar de saudar a Profa. Margarida Salomão, que era Deputada na Câmara quando eu estava lá como Consultor Legislativo, que é a minha profissão de carreira; não posso deixar de saudar o Prof. Francisco Gaetani, o meu herói na perspectiva dos gestores públicos; e o Prof. Abrucio, meu Professor de Administração Pública; e o Prof. Izaias, o Dr. Izaias.

Eu também – embora ele não esteja presente – quero saudar e agradecer muito ao Senador Arns. Tão logo nós tomamos conhecimento dessa lei, fomos instados a escrever uma nota técnica sobre ela, e eu pedi



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

ao Senador Arns assim: "Senador, nos receba aí para nós conversarmos". E como ele é esta pessoa muito disponível e muito simples, a gente foi quase que, de imediato, conversar com ele e sua assessoria. E eu disse: "Senador, essa é uma lei que, como costuma acontecer com outras, é aquele tipo de coisa em que o pau quebra no lombo do mais fraco", porque, no final das contas, esses mecanismos de controle externo, pela forma como se constituiu o processo federativo brasileiro, são eficazes, eles são bem-vindos, mas eles são praticamente eficazes no nível municipal, não é? E, de uma forma que como às vezes para muita coisa não há jurisprudência, isso termina sendo assim, digamos: uma substituição do Poder Executivo pelo entendimento do controle externo, seja o Ministério Público, seja o juiz.

Às vezes, eu até gosto de brincar e dizer assim: "Sabe, naquele tempo dos filmes de faroeste em que tinha uma foto pregada no poste e tinha assim: *Wanted, procurado?*". Eu fico brincando com essa frase porque eu acho que nós gestores somos duplamente procurados: a gente é duplamente procurado porque é visto com desconfiança, e é procurado também porque, daqui a pouco, não vai ter gente querendo ser gestor. E aí vai aparecer aquela plaquinha que aparece nas portas das lojas e fábricas: "Procura-se gestor". (Risos.)

Nós precisamos chegar a um novo equilíbrio, um novo equilíbrio que não é retroceder, porque acho que o emponderamento dos órgãos de controle é algo muito bem-vindo para o país, mas um novo equilíbrio em que os órgãos de controle também possam adentrar as especificidades técnicas e até mesmo, em muitos momentos, a racionalidade política do que está sendo feito.

Eu vou dar um exemplo que me indignou no ano passado. Eu estava visitando centros educativos para crianças e adolescentes, e uma das turmas estava sem professor. Eu disse: "Mas como? Por que essa turma está sem professor?". E aí: "Ah, professor, é porque a professora que estava aqui teve um problema de saúde muito sério, se afastou, e nós não podemos chamar outra por conta da lei eleitoral". Então, o direito constitucional de um jovem privado de liberdade de ter aula foi solapado pelo entendimento da lei eleitoral.

Eu acho que a gente tem essas questões mais gerais. O Prof. Izaias e a Profa. Margarida Salomão colocaram uma coisa muito importante que é a questão do nosso arranjo federativo. O nosso arranjo federativo ainda não registrou que o município é um ente autônomo, é uma unidade da Federação. Já faz 35 anos a Constituição, e a mentalidade brasileira... O legislador federal ainda não internalizou isso. Eu estou falando do legislador como o Poder, a cultura do legislador.

E, quanto a esta lei, nós tivemos a oportunidade de conversar com o Senador Flávio Arns, que, muito prontamente, disse: "Maurício, eu não tenho apego às minhas propostas. Então, se vocês têm o que oferecer de contribuição, são muito bem-vindas as contribuições". Com efeito, eu não vou adentrar as questões problemáticas, porque o Dr. Izaias já as enunciou, mas vou registrar que encaminhamos para ele duas formas de contribuição. Uma é na forma de emendas, e outra, na forma de um substitutivo, que estaria organizado em obrigações quanto à oferta e em obrigações quanto à qualidade, que se constituem basicamente de uma coleta dos dispositivos que já existem à fartura na legislação brasileira.



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Inclusive, outra coisa que nós precisamos refletir é: por que fazer uma lei de responsabilização educacional? Certamente, porque não estamos cumprindo os dispositivos legais que já exigem. E aí a gente, no Brasil, tem uma forma muito peculiar de lidar com lei, que é assim: cria-se uma lei para dizer que a outra lei anterior deve ser cumprida. No caso ainda de leis de responsabilidade educacional, uma coisa que nós precisamos observar é que, tal como ela foi trazida pela 13.005, a Lei do Plano Nacional de Educação, ela não está bem harmonizada com a ideia de que o mandatário pode ter apenas 4 anos de mandato, no máximo 8, e o plano é de 10 anos. E que a mudança de um mandatário para outro pode significar que o mandatário anterior deixe um ativo que vai significar menos esforço para o sucessor, ou deixe um passivo que faça com que o sucessor, mesmo com todo o esforço, não consiga dar cumprimento a metas estabelecidas, de modo que todas essas nuances precisam ser lavadas em conta numa discussão como essa.

Fico muito tranquilo que o Senador tenha demonstrado tanta abertura para acolher as boas contribuições que eu sei que vêm sendo dadas nas audiências anteriores e eu tenho certeza de que todas essas de hoje também vêm aportar elementos muito bons para reflexão.

A SRA. TERESA LEITÃO (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - PE. *Por videoconferência.*) – Muito obrigada, Maurício. Importíssima essa conversa prévia do Senador com o MEC, ele também me disse isso. Ele coordenou duas e hoje ele não está coordenando porque está em trânsito, nós ontem saímos da sessão às 9h30 da noite. Foi um dia muito histórico no Senado ontem, quando aprovamos o arcabouço fiscal sem o Fundeb. Foi uma discussão bem acalorada, mas muito proativa que tivemos. Houve também várias autoridades que foram aprovadas ontem, inclusive o próximo Ministro do Supremo, de modo que muita gente não pôde voltar ontem. Eu mesma só voltei hoje, saí de Brasília às 8h30, mas o Senador me pediu para substituí-lo, o que eu faço com muita honra, dada essa capacidade e essa condição de diálogo que ele sempre apresenta para as entidades de fora e entre nós também, da Comissão.

Então vamos, sem mais delongas, passar para o nosso próximo convidado, que é o Prof. Fernando Luiz Abrucio, da Fundação Getúlio Vargas, a quem eu também agradeço a presença.

O SR. FERNANDO LUIZ ABRUCIO (Para expor. *Por videoconferência.*) – Obrigado pelo convite, queria agradecer, em particular, à Senadora Teresa Leitão pelo convite.

Sem muito mais delongas, eu queria fazer três comentários para dizer por que é importante ter uma lei que pense a qualidade de maneira geral da educação brasileira e, de maneira mais específica, apontar cinco problemas neste modelo de legislação que foi apresentado. Eu acho que a importância é, primeiro, porque a qualidade de educação brasileira melhorou muito depois de 1988, é bom dizer, os dados mostram isso, o Brasil era um desastre educacional, mas ainda temos muita coisa a melhorar. O PNE não está sendo cumprido, as normas que foram feitas para que ele fosse cumprido são muito frágeis, muito fracas, e nós precisamos pensar em alguma coisa para fazer a revolução da educação brasileira.



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Vamos ter mais livros, mais escolas, menos armas. É isso que o Brasil precisa ter.

Segundo, a ideia de pensar uma gestão por resultados, isto é, tendo metas, indicadores, avaliação, instrumentos que possam, de um modo ou de outro, fazer com que os gestores tenham incentivos para buscar mais resultados é meritória. Acho muito importante que a gente caminhe de gestão para resultados. Isso não é assunto de governo de direita, de governo de esquerda, isso é um assunto mundial. Governos de esquerda e de direita no mundo têm modelos de gestão para resultados, têm metas, indicadores, avaliação, monitoramento contínuo. Então acho que a gente precisa fazer isso, porque o PNE, sendo muito franco com vocês, não tem claramente metas e indicadores, tem um conjunto de boas intenções – corretas, porque o Brasil precisa melhorar –, mas a construção de suas metas e indicadores é muito frágil. A gente precisa ter, sem dúvida alguma, um processo nesse sentido, porque menos educação... É bom sempre dizer: quem sofre mais são os alunos mais pobres, os alunos negros, os alunos de escolas rurais. Nós precisamos mudar isso.

Em terceiro lugar, eu acho que essa discussão é meritória, Senadora, porque a gente precisa mobilizar. Então, um papel muito importante do Congresso – e que tem realizado muitos papéis importantes nos últimos anos – é mobilizar a sociedade. Nós temos que estar sempre chacoalhando a sociedade e os governos em prol dos bons objetivos do país, e se há um grande objetivo importante do país é a educação. Então acho que o Congresso participar desse processo, esta conversa com a Sase junto ao Senado para mobilizar em prol da qualidade... Eu tenho certeza, conhecendo o Maurício, de que o MEC está disposto a participar desse processo com toda força. Conhecendo os prefeitos, os estados – Jacareí é um município que tem várias experiências importantes em educação –, todos estão dispostos e querem se mobilizar em torno da qualidade. Então acho que esse é um outro aspecto, um terceiro aspecto meritório.

Mas eu vejo cinco problemas – aqui usando os meus dez minutos, então – na ideia. Não é apenas no texto – eu não vou ser tão detalhista quanto o Izaias –, mas na própria concepção do projeto.

Primeiro erro é vincular resultado e punição. Sinto informar que dos países que melhoraram educação no mundo nenhum fez isso, é zero. Estou falando de Finlândia, de Canadá, de Cingapura, de Polônia. Mais recentemente, o que teve mais avanço médio na Europa foi Portugal, e não criou um mecanismo para melhorar resultado punindo gestor. Até porque, vamos lembrar que no Brasil a média de tempo de secretário municipal de educação em governo é de um ano. A cada ano tem um secretário municipal. Se a gente punir, as plaquinhas de que o Maurício falou vão se multiplicar. O que tem a educação no Brasil é descontinuidade. Uma lei como essa vai aumentar a descontinuidade. É um desastre.

E mais, só para terminar esse argumento de resultado e punição – quem pode falar com mais propriedade é meu amigo Chico Gaetani –, nós temos que mudar essa mentalidade de controle que se estabeleceu no Brasil. Ela foi um equívoco. O controle é muito importante. Nós já temos leis para isto – o Izaias sabe bem –: para punir quem rouba a merenda, para punir quem faz algum problema, digamos, faz algum erro do ponto de vista da infraestrutura escolar. Temos legislação às baldas para isso. Não precisa



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

de mais legislação. E nisso o controle, quando bem administrado, reage bem. Mas órgãos de controle têm que ser, sobretudo, parceiros da gestão para buscar resultados.

Nós estamos agora na FGV organizando um curso para os 34 tribunais de contas estaduais do país e todos eles estão sendo ensinados que políticas públicas devem ser feitas com parceria entre controle e gestão. E, gostaria de dizer, Senadora, que os conselheiros estão gostando da ideia, perceberam que essa sanha punitiva não resolve nada, não vão ganhar nada com isso, não vão mudar a sociedade brasileira.

Há um conselheiro, que está há 25 anos num dos tribunais de contas do Brasil, que falou: "Estou há 25 anos punindo, não vi nada melhorar". Então, nós temos que, ao invés de fazer uma vinculação entre resultado e punição, fazer uma vinculação entre resultado e parceria com os órgãos de controle.

Um segundo problema é que esse sistema de incentivo baseado na punição é completamente equivocado.

Vou pedir licença ao Maurício para lembrar que o caso mais bem-sucedido, em larga escala no Brasil, na educação básica, é o Estado do Ceará e, que eu saiba, nenhuma legislação do Ceará procurou buscar à noite um secretário municipal dentro de casa para prendê-lo porque não alcançou o resultado. Ao contrário, o que fez o modelo do Ceará, e é bom lembrar, o Senador estava na Câmara na legislatura passada, foi fazer um novo Fundeb muito mais inteligente, que é o seguinte: Vai haver incentivos para aqueles que tiverem melhores resultados? Vão ganhar mais recursos! Ótimo, premiados. Mas quem não tiver melhores resultados não vai ser preso, ao contrário. Se nós quisermos seguir o modelo do Ceará, o que o MEC deveria fazer, o MEC e as secretarias estaduais, porque isso tem a ver com a legislação do ICMS, seria que os que tiverem melhores resultados receberiam mais recursos e os que tiverem piores receberiam ajuda, apoio, é o que o Ceará faz. E o Ceará melhorou a educação, é bom dizer, não só no seu indicador de qualidade, Senadora, mas em equidade. O Brasil precisa melhorar com equidade! Então, assim, esse sistema de incentivos da punição não deu certo, nem o da responsabilidade fiscal, me perdoem, alguns dos que fizeram são meus amigos até hoje, e a Lei de Responsabilidade Fiscal criou um caminho de muitas malandragens na administração pública, muitas malandragens!

É por isso que hoje quase metade dos professores das redes estaduais do Brasil, Senadora, são temporários, é por conta da Lei de Responsabilidade Fiscal. É uma malandragem, mas isso não vai melhorar a educação, então, assim, vamos fazer os incentivos corretos.

Terceiro, a gente precisa melhorar as condições para alcançar os resultados. Muito dessa discussão sobre resultados supõe que as condições sejam as melhores. Hoje, em educação, há um grande debate – escrevi um livro recentemente sobre isto – que mostra que é preciso casar insumos e resultados. Isto é, os países que melhoraram mais foram aqueles que investiram mais na profissionalização dos agentes educacionais, aqueles que melhoraram a qualificação e a formação dos professores, aqueles, como alguns



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

lugares do Brasil fizeram, que melhoraram a seleção dos diretores escolares. Se a gente não melhorar os insumos, aquelas metas do PNE são absurdas, são sem sentido, me perdoem.

Nós temos que começar a fazer um casamento entre insumo e resultados e aí nós temos muita discussão para fazer. O Congresso tem um papel muito importante, como já exerceu de outras vezes, por exemplo, no piso nacional, e o MEC também tem um papel muito importante. Então, eu acho que a terceira coisa é melhorar as condições.

Quarto, e aí o argumento da Margarida e dos Izaias tem que ser repetido muito rapidamente, essa lei supõe um federalismo completamente hierárquico. Um federalismo, na verdade, baseado numa concepção autoritária de federalismo.

Olha, no Governo passado se tentou fazer um federalismo autoritário, mas me parece que os resultados não foram bons. Nós temos que ter uma concepção mais democrática de federalismo. Na Lei de Responsabilidade Fiscal, o único que não pode ser punido é a União e isso é um absurdo. Então, nós temos que fazer uma lei na qual estados, municípios e União sejam vistos como entes federativos – todos eles.

E termino e digo, por isso – e chego ao quinto ponto – a grande prioridade, antes de se criar um projeto para fazer uma mobilização pela qualidade da educação, que eu acho que é mais perfeito do que responsabilidade educacional, que é mais dispersa, mais difícil de captar, é criar o Sistema Nacional da Educação. O Sistema Nacional da Educação vai democratizar o federalismo educacional brasileiro, como se faz nos SUS. Vai ter lugar para os estados, os municípios e a União discutirem. Vai ter metas mais claras, exequíveis, porque vai ser discutida pelos gestores e não metas que não têm pé nem cabeça, e vão casar as metas com os insumos. Olha, os municípios precisam desses recursos para alcançar esses resultados. E, ao fim, ao cabo, a gente vai criar, com o Sistema Nacional da Educação, um modelo de mobilização pela qualidade, um modelo democrático e um modelo efetivo de mobilização pela qualidade.

Eu acho, e aqui termino, que a legislação, ou esse espírito dessa lei, não vai mobilizar democraticamente, de forma efetiva, pela qualidade. A minha aposta é, primeiro, criar um bom Sistema Nacional da Educação e, a partir disso, pensar como mobilizar, de forma democrática e efetiva, a sociedade brasileira pela qualidade de educação.

A SRA. PRESIDENTE (Teresa Leitão. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - PE. *Por videoconferência.*) – Muito obrigada, professor.

Deixa eu lhe contar só uma historinha rápida. Uma vez eu fui com o Vereador ao tribunal de contas, pois ele estava bem preocupado com a situação da aplicação do Fundef, ainda era Fundef, no município dele. Aí o agente lá, que nos recebeu, disse assim – eu não vou dizer o nome nem do município, nem de nada – ele disse assim: "Olhe, Deputada e Vereador, eu vou olhar isso com lupa, porque esse município, quando percebeu que a gente já tinha um *modus operandi* consagrado de descobrir os desvios do Fundef, criou um novo mecanismo de alta periculosidade."



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

A gente vai precisar criar novos mecanismos, porque esse município já nos pegou duas vezes. E, ao final, a gente sabia que eles estavam utilizando mal os recursos. É o caminho que realmente pode desviar a boa intenção da fiscalização e do monitoramento.

Vamos agora para o nosso último expositor, vamos ouvir agora... só abrir aqui para não errar o nome, viu, professor? Aqui no celular. Vamos abrir agora a palavra para o nosso querido Prof. Francisco Gaetani, Secretário Extraordinário para a Transformação do Estado do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

É o ministério da Ministra Esther, não é isso?

O SR. FRANCISCO GAETANI (*Por videoconferência.*) – Isso. Exatamente.

A SRA. PRESIDENTE (Teresa Leitão. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - PE. *Por videoconferência.*) – Já estive com ela. Estou com outra audiência marcada com ela, para o início de julho.

O SR. FRANCISCO GAETANI (*Por videoconferência.*) – Eita!

A SRA. PRESIDENTE (Teresa Leitão. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - PE. *Por videoconferência.*) – Acho que é dia 5. Ela queria marcar no dia 23 de junho. Eu disse, Esther, me desculpe, mas eu já perdi Santo Antônio, eu não posso perder São João e São Pedro. (*Risos.*)

A SRA. PRESIDENTE (Teresa Leitão. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - PE. *Por videoconferência.*) – No dia 22 eu vou para a minha terrinha. Aí marcamos para o dia 5.

Mas muito obrigada, professor, pela sua presença.

Pode usar a palavra.

O SR. FRANCISCO GAETANI (Para expor. *Por videoconferência.*) – Muito obrigado, Senadora, pelo convite. Obrigado, Maurício. Saudações a todos, em especial ao Fernando, com quem dividi já muitas discussões, partilhamos muitos sonhos em relação ao Brasil.

O recado que eu trago diz respeito mais à preocupação do lugar do gestor. Nós passamos por 10 anos em que houve uma erosão muito grande do papel do Executivo e o aumento do poder de outros entes da Federação, dos órgãos de controle: o Ministério Público, o Tribunal de Contas, o próprio Legislativo, o Judiciário. Isso foi produzindo uma situação em que, em função dos acontecimentos de 2014 e 2016, o lavajatismo convenceu a sociedade brasileira de que a corrupção é o nosso maior problema e de uma forma, assim, acachapante. Isso praticamente transformou a Administração Pública em uma atividade de risco. Eu costumo brincar que nós involuímos da judicialização das políticas públicas para a criminalização da Administração e para a anomia, para a paralisação.



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Nós estamos vivendo um momento de retomada, de reconstrução, de reorganização da função pública, e isso precisa ser feito com atenção, porque também a sociedade brasileira não aceita mais a mesma malversação de recursos públicos como no passado. Mesmo que não tenha tido a proporção que teve, na percepção da sociedade isso segue sendo um assunto, um martírio, do ponto de vista da mídia.

Em nome do combate à corrupção se cometem grandes atrocidades na Administração Pública brasileira, nos últimos anos. Mas acho que o problema maior é o problema da cultura e da mentalidade. Como o Fernando disse com muita propriedade, nós achamos que leis mais rigorosas, que mais punição, que mais ameaças vão melhorar a implementação das políticas públicas. Não vão. Nós estamos vendo o contrário disso.

Queria lembrar que, em 2018, nós tivemos que aprovar uma lei, no país, para admitir a possibilidade de o servidor público errar. Porque um erro honesto estava sendo – e até certo ponto continua sendo – punido pelos órgãos de controle. Eu tenho muitos amigos, pessoas íntegras, pessoas corretíssimas, que pagaram advogados e que pagam multas, ao Tribunal de Contas da União, em processos muito questionáveis. Mas a vergonha é tanta, a insegurança é tanta e o medo é tanto que eles preferem pagar.

Então nós vivemos uma situação em que, de um lado, nós temos o desafio de fazer o Estado funcionar de novo, com a entrega de políticas públicas de resultado para a sociedade, e, do outro lado, os gestores da burocracia temem pelo seus CPFs, mesmo a classe política. Quando a gente fala do apagão de caneta, envolve tanto a tecnoburocracia quanto a classe política. E nós não podemos continuar com um país funcionando com base no medo. E, infelizmente, nós ainda estamos em um país grandemente marcado por isso.

Na linha um pouco do que o Fernando mencionou, eu queria destacar a importância do desenvolvimento de capacidades. O Governo Federal, em várias áreas, não apenas a educação, adotou uma política de: está aqui o dinheiro. E manda o dinheiro. Não se trata disso. Um país não é isso. Também recuperando um ponto importante da fala do Fernando, nós temos legislações, infelizmente, isonômicas para 5.569 municípios, quer dizer, Barão de Cocais e São Paulo respondem à Lei de Responsabilidade Fiscal da mesma forma. Isso não existe.

Nós precisamos criar uma... estudar uma forma de ter legislações melhores, que diferenciem os municípios pelas suas capacidades, pelas suas riquezas, pelos seus meios. O retoque de resultados... É importante trabalhar com foco em resultados, mas não é a gente reiterando a preocupação dos resultados que o gera. Nós precisamos de meios, precisamos de capacidades, precisamos de monitoramento, precisamos de dados e precisamos de responsabilização. A responsabilização é um desses elementos.

O Brasil é um país estranho. Nós tivemos aqui, depois da *overdose* do "avaliatismo", nós estamos no meio ainda da *overdose* da governança. De repente, governança tornou-se a palavra mágica para tudo. É muito importante a discussão de governança, só que, no Brasil, a governança entrou pelas mãos do TCU;



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

ela entrou com a boca torta, ela entrou com um viés, assim, de controle externo. Então, assim, a primeira obrigação do governo é governar, é entregar, é implementar. Nós estamos tão preocupados com a governança, com a corrupção, com a responsabilização, que nós estamos nos esquecendo dos meios necessários para que os governos funcionem. Eu trabalho, assim como o Fernando, na administração pública há muitos anos. No Governo Federal, que tem um grau de profissionalização e modernização muito maior que estados e municípios, nós não concluímos ainda reformas do século XIX. O Ministério da Educação é um ministério frágil, o Ministério da Saúde é um ministério muito frágil, e são, hoje, os maiores ministérios da Esplanada, através dos quais passam recursos enormes. Não seria o caso de investirmos no aprimoramento das capacidades desses ministérios?

O regime autoritário tinha muitos problemas, mas eles tinham uma preocupação muito clara de desenvolver a assistência técnica de estados e municípios. Nós não podemos transferir o volume de recursos que transferimos para estados e municípios sem nos preocuparmos com a forma de utilização desse recurso. A qualidade do gasto depende do desenvolvimento de capacidades que assegurem a persecução dessa qualidade. Nós estamos vivendo aí extraordinárias oportunidades dadas para a tecnologia, e a tecnologia é uma janela importante. Quando eu vejo, vários municípios, ao migrarem para as nuvens, identificam o desvio de recursos, ineficiências e utilizam melhor os recursos que recebem. É nessa direção que nós precisamos caminhar.

Então, a lei envolvendo responsabilização... Tudo bem, é importante responsabilizar, mas a responsabilização tem que vir calibrada junto aos meios necessários para a implementação das políticas, porque a responsabilização sem os meios é uma brincadeira de mau gosto. Alguns anos atrás, vários Prefeitos se recusaram a receber recursos federais, porque "Vai me dar tanta dor de cabeça que eu prefiro não mexer com isso". Nós não podemos trabalhar dessa forma. Então, nós precisamos trabalhar, nas legislações que envolvam responsabilização, o desenvolvimento de capacidades, a alocação de recursos para que sejam construídos meios para que as políticas possam ser implementadas. Do contrário, é simplesmente terrorismo. E acho que a administração pública – federal, estadual, municipal – só vai sair da estagnação que ela está vivendo se isso for equacionado. Porque tanto gestores quanto políticos não estão dispostos a correr riscos desnecessários ao estar trabalhando para buscar o interesse do país. Ficar sujeito à interpretação de auditores, juízes, promotores sobre o que estão fazendo, que em geral não entendem do assunto, mas que trabalham com ilações e antecipações muito desenvolvidas, isso prejudica o processo de implementação das políticas públicas.

Então, acho que isso é importante, que, no esforço dos legisladores, sejam equacionados os meios, as capacidades e as condições para que o gestor tenha não apenas o ônus da responsabilidade da implementação, mas também as condições de levar a cabo as políticas pelas quais ele é responsável.

Acho que, em linhas gerais, meu recado é esse.

Desejo muito sucesso a todos!



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

O Fernando Abrucio já tem uma massa crítica de evidência sobre isso extraordinária. Acho bom voltar aos dados e ver o que eles estão dizendo.

A SRA. PRESIDENTE (Teresa Leitão. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - PE. *Por videoconferência.*) – Muito obrigada, Professor.

Eu quero dizer da minha alegria e do privilégio de ter coordenado esta audiência, cuja primeira fase foi riquíssima.

Antes de ser Senadora, que é uma função pública sem sombra de dúvida, eu fui funcionária pública estadual durante 30 anos. Comecei na rede pública estadual, com 18 anos de idade. Naquele tempo, lá na década de 70, meu pai, que também foi funcionário público federal do antigo Iapi, depois INSS, no meu primeiro dia de aula, disse assim: "Você se lembra daquele sambinha que eu cantava para vocês? 'Maria Candelária é alta funcionária...'" Os mais novos não vão saber disso. Era:

Maria Candelária
É alta funcionária
[de uma empresa estatal]
[...]
A uma, vai ao dentista
Às duas, vai ao café
Às três, [...]
[...] assina o ponto e dá no pé

Aí ele dizia assim: "Olhe, você vai encontrar algumas marias candelárias, mas não são muitas, nem são a maioria. Quando você encontrar uma dessas na sua frente, fuja dela e siga a sua retidão como a maioria dos funcionários públicos faz. Se cair a ficha dela, tudo bem. O importante é que caia a ficha dela, mas, se não cair, não se deixe contaminar". Eu nunca me esqueci, nos meus 30 anos de sala de aula e nos subsequentes de mandato, disso.

O meu pai teve 32 anos de serviço público, 32 anos irretocáveis, apaixonado pelo serviço público, apaixonado por essa capacidade que o serviço público tem de prover, de promover, de fomentar as políticas públicas para a maioria da população. Então, acho que vocês, na condição de gestores, gestores municipais, gestores federais, professores, acadêmicos, deram uma bela lição a mim e certamente a quem está nos assistindo.

Essa segunda fase agora é do e-Cidadania, que é aquele sistema em que as pessoas mandam algumas perguntas. Eu vou ler as perguntas e, na devolução, vocês terão cada um cinco minutos – a Professora Margarida precisou se ausentar conforme ela havia dito –, que podem ser para complementar, para um comentar do outro ou fazer alguma consideração sobre as perguntas, que foram as seguintes:



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Carlos Eduardo, do Distrito Federal: "Qual é a principal medida adotada para garantir e elevar o padrão de qualidade na educação básica pública?".

Geovana Farias Silva de Araújo, também do DF: "Quais desafios na educação pública hoje e a responsabilidade dos atores envolvidos na garantia de oferta e qualidade?". Que desafios hoje nós temos na educação pública e qual a responsabilidade dos atores envolvidos na garantia de oferta e qualidade?

A terceira pergunta é de Vanderley dos Santos Gomes, da Bahia: "Como o poder estatal busca resolver as demandas da sociedade, em especial a educação de qualidade, já que se trata de responsabilidade [também]?".

E, por fim, Giovanni Bonissoni, de Santa Catarina: "Qual é o plano de longo prazo para melhorar a qualidade da educação e de ensino da educação básica? Como o Governo está tratando esse tema?".

Então, vamos deixar vocês à vontade para essa parte final das considerações, começando pelo Prefeito Izaias Santana.

Vamos seguir a mesma ordem, certo?

O SR. IZAIAS SANTANA (Para expor. *Por videoconferência.*) – Obrigado.

Primeiro eu quero agradecer o privilégio de ouvir nossos colegas, em especial o Prof. Fernando Abrucio, de quem eu tenho o privilégio de consultar as obras e as pesquisas, e demais representantes do Governo Federal.

Eu acredito que o grande aprendizado desta audiência foi o de que nós devemos abandonar um pouco a responsabilização pessoal, já existem leis e mecanismos para isso, abandonar a busca da efetivação via judicialização, como falei, nós não temos mecanismos para isso, e precisamos avançar muito, principalmente fazer com que os arts. 167 a 169 da Constituição não sejam solenemente ignorados pelo Poder Judiciário e muitas vezes não cumpridos, desrespeitados. Direitos não nascem em árvores, direitos dependem de estruturas, dependem de conteúdos das políticas e dependem de financiamento. Se nós queremos tratar de efetivação de políticas, sejam a cargo do Legislativo, do Executivo ou do Judiciário, precisamos resolver essas questões.

E o caminho para responder às três questões postas pelos cidadãos – aumentar o padrão de qualidade, enfrentar os efetivos desafios e estudar como melhorar a gestão dessas demandas – passa pela revisão, em especial, do Projeto de Lei 235, de 2019, que fala da qualidade, que tem um capítulo específico, dos arts. 45 a 48, está na Câmara dos Deputados. O que faltou? O que nós podemos complementar? O que depende de regulamentação? Há necessidade de um novo projeto de lei? Então, vamos trabalhar neste sentido e vamos trabalhar junto com o Governo Federal, que, afinal de contas, ao arrecadar entre 55% a 60% do orçamento do país, tem responsabilidade direta, é o que manda a Constituição, no art. 23.



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Então, eu acredito que há um consenso entre nós que apresentamos esse painel nesse sentido de que devemos fortalecer os mecanismos de ampliar a qualidade e fortalecer os mecanismos de premiar aqueles que se esforcem, que atingem essas metas de qualidade, especificar as metas existentes na legislação em vigor, se eventualmente é necessário, mas abandonarmos esses dois caminhos da responsabilidade pessoal, já que o Brasil tem bastante normas a esse respeito, e também da busca da judicialização dessas políticas públicas sem antes discutir qual lei, como, em que cenário, em que processo, quais as consequências do processo e como essa sentença, essa decisão vai dialogar com as leis de execução orçamentária.

Obrigado, Senadora. Foi um privilégio participar desta. Estamos à disposição na frente e em especial, a Profa. Margarida, a Prefeita Margarida, para contribuir com aquilo que a gente tem ouvido constantemente nossos colegas Prefeitos e com aquilo que os técnicos da Frente Nacional dos Prefeitos podem, com seus estudos e seus acompanhamentos, contribuir para termos um projeto de lei que atenda as reais necessidades dos municípios, dos estados e da União.

Muito obrigado.

A SRA. PRESIDENTE (Teresa Leitão. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - PE. *Por videoconferência.*) – Muito obrigada, Prefeito. Muito obrigada pela sua contribuição, pela sua disponibilidade e por representar também uma organização tão importante nessa relação federativa.

Passo a palavra agora ao Prof. Maurício Maia, do MEC, da Sase.

O SR. MAURÍCIO HOLANDA MAIA (Para expor. *Por videoconferência.*) – Muito bem.

Eu vou começar de trás para a frente, quer dizer, começar me reportando à fala da Profa. Teresa, do seu pai.

Quando eu assumi a Secretaria de Educação de Sobral, por volta de cinco dias depois, um amigo me ligou e disse: "E aí, Maurício? Como vai? Como estão as coisas?". Eu disse: "Rui, eu estou descobrindo, no pleno significado da palavra, o que é servidor público, porque é o seguinte: você tem recursos limitados, necessidades ilimitadas, todos reclamam, e eles têm razão". (*Risos.*)

É porque é isso! E, ainda assim, a gente se dispõe a cada dia a estar no nosso local de servidor público e fazer o melhor possível. Essa é a nossa principal responsabilidade enquanto pessoa.

Depois, vou fazer uma menção aqui ao curso da FGV. Já tem algum tempo que eu proponho algo semelhante para o grupo do Gaepe, da Atricon e também do Instituto Rui Barbosa, que são órgãos de representação nacional de tribunais de contas. Eu penso, Prof. Abrucio, que já podemos começar com um módulo em que gestores públicos sejam convidados a conversar com seus alunos. (*Risos.*)

Finalmente, respondendo aqui à interação do Carlos Eduardo, da Geovana, do Vanderley e do Giovanni, eu vou resumir as perguntas todas sobre a questão do que cabe ao Governo e do que deve o



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Governo, no âmbito federal, estadual ou municipal, seja no Legislativo, seja no Executivo, fazer de imediato e também a longo prazo no sentido de garantir oferta e qualidade educacional para todos; e sobre quais são os planos. Então, cada governo tem um chamado plano plurianual que deve se reportar aos quatro anos seguintes à assunção do mandato do governante. Em outro círculo de planejamento, que extrapola a responsabilidade do governante, a gente tem planos decenais, no caso da educação brasileira. E nós temos questões importantes na educação brasileira para as quais eu creio que somente pactuações de longo prazo, de 20 anos pelo menos, serão capazes de nos encaminhar na direção certa, porque, nesse contexto todo de necessidades múltiplas, de necessidades muito grandes... A gente tem necessidades, tem um passivo grande com a creche, tem um passivo grande com a alfabetização das crianças, tem os meninos ali, no ensino fundamental II, que deixam de ser crianças para serem adolescentes e jovens, e isso representa uma mudança de zona de influência, eles deixam de ser influenciados pelos adultos para serem influenciados, pelo menos na mesma dimensão ou mais, pelos pares, e isso representa, às vezes, aquele momento de comportamentos mais desafiantes, e, finalmente, o nosso ensino médio, que não tem representado um horizonte para os nossos jovens. Então, sabe, é como se cada coisa que a gente olhasse precisasse de tantos recursos que, se a gente botasse todo recurso que tem numa só dessas coisas, ainda seria insuficiente. E aí nesse contexto, a gente precisa se resolver.

Vou pedir mais dois minutos.

E aí nós temos também questões que precisam ser pactuadas, questões em relação à cesta de recursos dos municípios, com relação à cesta de recursos dos estados, questões em relação ao piso e carreira de professores em relação ao orçamento, ao equilíbrio orçamentário, que são questões que não se resolvem batendo na mesa, não se resolvem escrevendo uma lei hoje, imaginando que ela vai começar a ser cumprida amanhã, que são questões que precisam de negociações muito inteligentes que nos levem para o futuro.

Eu costumo dizer que um dos momentos mais inteligentes que esse país já viveu em relação à educação foi em 1993-1994, com um processo conduzido pelo Ministro Murílio Hingel, em que se fez uma grande pactuação nacional interfederativa e também entre setores: sindicatos, governantes municipais, governantes estaduais, universidades... E, quando a gente olha hoje para aquele momento, quase 40 anos atrás, a gente vê que as melhores bases da legislação que vieram depois estavam embrionárias naquele momento. Então, essas são as nossas tarefas, esses são os nossos dilemas, mas também a nossa ponte de gratificação, não é, Professor? Então, é isso.

Uma boa tarde a todos! Agradeço muito também essa oportunidade.

A SRA. PRESIDENTE (Teresa Leitão. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - PE. *Por videoconferência.*) – Obrigada, Maurício.

Eu fui testemunha ocular da assinatura do pacto. Eu era dirigente sindical na época. E a CNTE, a nossa confederação, foi uma das signatárias do Pacto Nacional pela Valorização do Magistério e Qualidade



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

da Educação. O Murílio Hingel assinou, o clube de reitores, acho que Undime, Consed e CNTE, um conterrâneo meu, hoje ele é meu assessor, o Prof. Horácio Reis. Se aquele plano, aquele pacto tivesse sido seguido com mais determinação, eu acho que também nós teríamos avançado um pouquinho mais ou antecipado algumas coisas que vieram só para este século.

Vamos agora ouvir o Prof. Fernando Abrucio.

O SR. FERNANDO LUIZ ABRUCIO (Para expor. *Por videoconferência.*) – Bom, Senadora, eu vou usar a pergunta que o Carlos fez, aqui no e-Cidadania, para a partir dela fazer minha fala final. Ele perguntou: "Qual é a principal medida [...] [para a gente melhorar] o padrão de qualidade [...]?". E eu vou responder com um tripé que garantiria um melhor padrão de qualidade.

Primeiro, melhorar a capacidade da política educacional, melhorar a capacidade de produzir melhores políticas educacionais. Isso passa por melhorar a capacidade das secretarias municipais e estaduais. E eu acho que isso é mais fácil de ser feito, seja em articulação horizontal – Consed, Undime –, seja em articulação vertical, junto ao MEC. Acho que o MEC precisa ter políticas mais fortes, para fortalecer as capacidades subnacionais em educação; e não só em educação, mas em outras áreas, como disse o Chico Gaetani.

Melhorar a capacidade significa envolver toda a questão da profissionalização. A gente avançou bastante, Senadora, na profissionalização da educação no Brasil – lembrando lá do pacto do saudoso Murílio Hingel –, mas há coisas em que ainda nós precisamos avançar. Eu acho que a gente precisa melhorar: a formação inicial dos professores é falha; a formação continuada é muito problemática; nós temos que melhorar o processo de seleção e certificação de diretores escolares no Brasil; nós temos que criar uma carreira mais atrativa e que não seja a única para o professor. O professor, quando quer ganhar um pouco mais de salário, Senadora, vai para a secretaria. Isso é um erro brutal que a gente faz no Brasil. A gente precisa ter uma carreira mais múltipla, como tem a Austrália, Singapura. Em suma, nós temos vários desafios de profissionalização que são muito importantes.

E, para terminar a questão dos insumos: é a capacidade dos estados e municípios, a capacidade das secretarias, a profissionalização e – acho que é um ponto central – melhorar, fortalecer as escolas e o desenho dos ciclos nas escolas. As nossas escolas, Senadora, são ainda muito frágeis institucionalmente: têm baixa autonomia; professores dão aula em duas, três, quatro escolas no Brasil, portanto você não consegue formar um time que só trabalhe naquele lugar. Mas isso tem que ser desenhado – e a fala do Maurício é muito importante para isso – olhando para os nossos desenhos dos ciclos educacionais: pensar isso olhando para a primeira infância, pensar isso para a educação infantil; para o fundamental I – que é, fundamentalmente, a questão da alfabetização... O Brasil fica brigando para se alfabetizar até os oito anos. Eu gosto mais de um argumento clássico na Austrália, que é consolidar a alfabetização até os 11 anos de idade – as pessoas desaprendem na educação. Mas o fundamental I tem esse papel. Prossigo: recuperar o fundamental II, que é o patinho feio hoje da educação brasileira; e fortalecer o ensino médio, porque ele



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

tem um papel propulsor para a educação, para a sociedade brasileira. Se a gente fizer uma coisa boa em quatro, cinco anos no ensino médio, a imagem que as pessoas têm da educação vai mudar muito no Brasil. Então, primeiro é fortalecer os insumos, que significa fortalecer as capacidades das secretarias, profissionalização e fortalecer a escola e os ciclos.

Segundo ponto para um padrão de qualidade central: mudar o sistema de incentivos. E, novamente, sem querer ser repetitivo, o sistema de incentivos desenhado por essa legislação de responsabilidade educacional não dialoga com as experiências bem-sucedidas do mundo e no Brasil. Para dialogar bem com as experiências bem-sucedidas no mundo, o Brasil tem que ter um sistema de incentivos que obviamente premie quem tenha melhores resultados, que induza certos comportamentos, como o PAB fez na saúde, como o Fundef e o Fundeb fizeram na educação, e aqueles que não conseguirem alcançar melhores resultados precisam de apoio. E aí vou repetir o que disse o Chico Gaetani: nós temos que ter, no Governo Federal e no Congresso Nacional, uma política para fortalecer a autonomia dos estados e municípios, e fortalecer a autonomia dos estados e municípios é gerar capacidades. É isso que vai produzir políticas públicas. Não é prendendo o secretário ou o professor. Isso que nós temos que fazer.

Então, o segundo ponto é mudar o sistema de incentivos, que combine cooperação e competição, como o Ceará fez de maneira extremamente bem-sucedida, e o Maurício é um dos responsáveis por esse bom sucesso.

E o terceiro, terminando, é o Sistema Nacional de Educação. Eu gostaria de repetir o que disseram os dois Prefeitos aqui – o Izaías e a Margarida, no início –: nós temos que ter um federalismo mais democrático e responsável no Brasil. E aí eu acho que o Sistema Nacional de Educação... Quando o Maurício falava sobre aquelas metas de longo prazo, de pactos mais longos, eu acho que o pacto vai dar mais certo num sistema que é aquilo que o Murílio Hingel não tinha, aquilo que o Paulo Renato não tinha, aquilo que o Fernando Haddad não tinha: com um sistema, a pactuação vai ser a lógica, e não a cobrança e a responsabilização do nada. Eu acho que o sistema é criar um modelo de pactuação que vai gerar – e termino, ao responder ao Carlos – um padrão de qualidade de longo prazo, porque educação é política de Estado, não é política de governo. Então, a gente tem que fazer uma pactuação para ter metas, indicadores, discutir, ver quais são os meios, como criar capacidades, etc., para dez anos, quinze anos. E só pode fazer isso não o governo X ou governo Y, eleito numa eleição X ou Y, mas só pode fazer isso o Sistema Nacional de Educação.

Muito obrigado.

A SRA. PRESIDENTE (Teresa Leitão. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - PE. *Por videoconferência.*) – Muito obrigada, Fernando.

É o que Maurício disse: a gente esquece que, desde 1988, os municípios ganharam autonomia federativa.



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Vamos agora, encerrando, ouvir o nosso Prof. Francisco para as suas considerações.

O SR. FRANCISCO GAETANI (Para expor. *Por videoconferência.*) – Obrigado, Senadora.

Queria começar dizendo que minha mãe se aposentou pelo IAPI; e meu pai, pelo BNH. (*Risos.*)

Eu tive a oportunidade em casa de ouvir muitas histórias de serviço público. Perfis muito diferentes.

Enfim, voltando à questão da educação e às perguntas, eu acho que a primeira coisa é a gente prestar atenção nos dados. Tem havido um avanço muito grande em relação aos dados sobre o que está acontecendo na educação. Esses dados iluminam os dilemas, as alternativas, e a gente precisa ter coragem de abraçá-los e de procurar entendê-los.

O segundo ponto de que eu sinto falta, ainda mais na nossa cultura política, são os conflitos. As pessoas têm visões diferentes sobre a educação, têm visões diferentes sobre prioridades, têm visões diferentes sobre o melhor curso de ação, e nós precisamos explicitar os conflitos para processá-los democraticamente e seguirmos os nossos rumos. Se os conflitos não são explicitados, fica muito difícil entender o que está acontecendo. Eu, num tempo atrás, escrevi um texto para provocar umas pessoas, mostrando que nós triplicamos os gastos com educação em 20 anos e que o desempenho da educação melhorou, mas, perto dos outros países, fez muito pouca diferença.

Então, nós precisamos entender. É claro que tem explicações se investimos mais no ensino superior e não no ensino básico, mas, quando você abre, você vai entendendo o que aconteceu. Mas, mesmo assim, a gente desconhece os *trade-off*, os dilemas. No ensino médico – o Fernando apontou com muita propriedade –, nossa pirâmide demográfica está mudando. A tecnologia está impactando brutalmente a educação, e nós não sabemos muito bem para onde nós vamos. Então, essas coisas têm que ser discutidas civilizadamente. Então, primeiros os dados; segundo, os conflitos.

E, terceiro, eu acho que tem que haver um esforço para aprendizado cumulativo. O aprendizado cumulativo depende de capacidades institucionais, de quadros profissionais que, como o Maurício aí, são um arquivo – não daqueles filmes da máfia em que o arquivo é perseguido para virar presunto, mas, para fonte de aprendizado. Nós temos muito poucos arquivos hoje, na administração pública, e eles são pessoas. Esses arquivos estão pouco institucionalizados. Nós precisamos de aprendizado cumulativo, e aprendizado cumulativo passa por compartilhar experiências, passa por disponibilidade de conhecimento. No mundo de hoje, onde o conhecimento está livre, o nosso problema é excesso de informação, e a curadoria depende de pessoas com experiência como a de vocês, Prefeitos, Senadora, educadores, para que a gente possa passar a uma ação.

Nós temos tido muita descontinuidade administrativa, como o Fernando falou, e não só no líder das instituições, o Prefeito ou o secretário – na própria burocracia isso está se perdendo. Então, quando você, o tempo todo, começa de novo, isso é muito ineficiente do ponto de vista do país.



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Nós não estamos sozinhos no mundo, a competitividade nacional depende do patamar da informação – e eu queria concluir dizendo um pouco aí o que Fernando falou –, e a educação sobe sistematicamente no longo prazo, ela não é uma coisa ou outra, não é uma pessoa ou outra, um gestor ou outro, um herói ou outro, não é isso: é o sistema evoluindo, como a uma maré subindo, levando todo mundo junto, não é? Sobral não pode ser um barquinho sozinho lá no oceano, nós precisamos trazê-lo. Os estados estão vindo, mas, assim, aí vai e depois volta, e é outro ciclo de governo. Nós precisamos encontrar uma forma de consolidar avanços e transformá-los em políticas de Estado, de modo que o país avance.

Então, concluo aqui minhas observações finais.

Agradeço muito a oportunidade e o prazer de rever vocês todos, de encontrar vocês todos.

A SRA. PRESIDENTE (Teresa Leitão. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - PE. *Por videoconferência.*) – Muito obrigada.

Em meu nome, que tive o prazer de estar com vocês por essas horas, e em nome do Presidente da Comissão, o Senador Flávio Arns, eu quero agradecer a presença de todos, a grande contribuição que nos deram para a reflexão. O objetivo é este mesmo: é instruir a lei. Eu acho que uma lei ganha muito de legitimidade quando ela é debatida antes de ela ser aprovada. A gente faz leis, mas isso não nos dá o direito, nem o dom de fazer leis perfeitas. Aliás, as leis não são perfeitas, não é? Agradeço a presença de todos em nome de toda a Comissão.

Agradeço todo o suporte que nos foi dado pela equipe técnica, e, não havendo mais nada a tratar, encerro a presente reunião.

Muito boa tarde!

(Iniciada às 14 horas e 44 minutos, a reunião é encerrada às 16 horas e 07 minutos.)