



## SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

ATA DA 23ª REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA, DA COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE DA 1ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 57ª LEGISLATURA, REALIZADA EM 22 DE MAIO DE 2023, SEGUNDA-FEIRA, NO SENADO FEDERAL, REUNIÃO REMOTA.

Às nove horas e hum minuto do dia vinte e dois de maio de dois mil e vinte e três, no Reunião remota, sob a Presidência do Senador Flávio Arns, reúne-se a Comissão de Educação, Cultura e Esporte com a presença dos Senadores Vanderlan Cardoso, Paulo Paim e Esperidião Amin. Deixam de comparecer os Senadores Professora Dorinha Seabra, Rodrigo Cunha, Efraim Filho, Marcelo Castro, Veneziano Vital do Rêgo, Confúcio Moura, Carlos Viana, Styvenson Valentim, Cid Gomes, Izalci Lucas, Jussara Lima, Zenaide Maia, Nelsinho Trad, Augusta Brito, Teresa Leitão, Wellington Fagundes, Carlos Portinho, Magno Malta, Astronauta Marcos Pontes, Romário, Laércio Oliveira e Damares Alves. Havendo número regimental, a reunião é aberta. Passa-se à apreciação da pauta: **Audiência Pública Interativa**, atendendo ao requerimento REQ 21/2023 - CE, de autoria Senador Flávio Arns (PSB/PR). **Finalidade:** Discutir estratégias e diretrizes que devem nortear a elaboração do novo Plano Nacional de Educação (PNE), com enfoque no eixo temático "Monitoramento, controle e accountability no novo PNE". **Participantes:** Antonio Lassance, Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); Maurício Almeida Prado, Coordenador-geral de Planos Decenais de Educação (CGPE) da Secretaria de Articulação Intersetorial e com os Sistemas de Ensino (SASE/MEC); Alipio Dias dos Santos Neto, Coordenador de Ações de Controle da Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos do Tribunal de Contas da União (AudEducação); Luciana Cano Casarotto, Vice-Coordenadora da Comissão Permanente de Educação do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais (COPEPUC/CNPG); e Lucas Sachsida Junqueira Carneiro, Secretário da Comissão Permanente de Educação do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais (COPEPUC/CNPG). **Resultado:** Audiência Pública realizada. Nada mais havendo a tratar, encerra-se a reunião às dez horas e cinquenta e oito minutos. Após aprovação, a presente Ata será assinada pelo Senhor Presidente e publicada no Diário do Senado Federal, juntamente com a íntegra das notas taquigráficas.

**Senador Flávio Arns**

Presidente da Comissão de Educação, Cultura e Esporte

Esta reunião está disponível em áudio e vídeo no link abaixo:  
<http://www12.senado.leg.br/multimedia/eventos/2023/05/22>



## SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

**O SR. PRESIDENTE** (Flávio Arns. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PSB - PR. Fala da Presidência. *Por videoconferência.*) – Havendo número regimental, declaro aberta a 23ª Reunião da Comissão de Educação, Cultura e Esporte da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 57ª Legislatura, que se realiza nesta data, 22 de maio de 2023.

A presente reunião destina-se à realização de audiência pública com o objetivo de discutir estratégias e diretrizes que devem nortear a elaboração do novo Plano Nacional de Educação (PNE), com enfoque no eixo temático monitoramento, controle e *accountability* no novo Plano Nacional de Educação, em atenção ao Requerimento 21, de 2023, da Comissão de Educação.

Participarão de nossa audiência, de forma remota, os seguintes convidados e convidadas: Antonio Lassance, Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); Maurício Almeida Prado, Coordenador-Geral de Planos Decenais de Educação da Secretaria de Articulação Intersectorial e com os Sistemas de Ensino (Sase/MEC); Alipio Dias dos Santos Neto, Coordenador de Ações de Controle da Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos do Tribunal de Contas da União (AudEducação); Luciana Cano Casarotto, Vice-Coordenadora da Comissão Permanente de Educação do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais; e Lucas Sachsida Junqueira Carneiro, Secretário da Comissão Permanente de Educação do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais.

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](http://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 e expositoras.

Eu quero dizer que já temos três perguntas, inclusive do Programa e-Cidadania.

Clara Trindade, do Ceará: "O novo Enem deve prejudicar as pessoas que se prepararam no modelo do antigo? Como as estratégias do PNE podem estar solucionando o problema?"

Nathaly Santos, de Pernambuco: "De que forma o novo PNE pode ampliar o currículo escolar incluindo temas como educação financeira e ambiental e habilidades socioemocionais?"

Newton Valentim, de Rondônia: "Como garantir a participação efetiva de diferentes atores, como educadores, estudantes e famílias na elaboração do novo plano?"

Eu quero lembrar a todos que esta é a segunda audiência de sete audiências – pelo menos sete, talvez oito – que a Comissão de Educação, Cultura e Esporte realizará sobre o Plano Nacional de Educação, que



## SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

tem sua vigência até o ano que vem. Eu quero lembrar também que, nesta audiência, nós estaremos com enfoque em monitoramento do plano, controle do plano e *accountability*, quer dizer, a confiança no plano.

Eu quero até introduzir esse assunto, dizendo: por que discutir estratégias e diretrizes que devem nortear a elaboração do novo Plano Nacional de Educação com enfoque no eixo temático monitoramento, controle e *accountability*? Alguém pode perguntar por que já estamos discutindo monitoramento, controle e *accountability* de um plano que ainda não foi elaborado e que só será apreciado pelo Poder Legislativo em 2024. Fazemos essa discussão agora, no começo, porque, em primeiro lugar, queremos enfatizar, precisamos avaliar o que funcionou bem em relação a esses temas no atual Plano Nacional de Educação – em vigência, como eu disse, até o ano que vem – e que experiências podemos aproveitar no novo plano. Nesse sentido, tanto o MEC quanto o TCU e toda a sociedade têm elementos importantes para oferecer. Em segundo lugar, nós queremos que, no pré-processo de elaboração do novo plano, desde as fases iniciais, a questão de monitoramento e de *accountability* esteja presente. Queremos que as diretrizes, metas, estratégias sejam pensadas e também desenhadas, na sequência, com referência a indicadores, objetivos claros e aderentes aos problemas e que sejam também mensuráveis. Em outras palavras, queremos que o plano seja passível de ser avaliado. Só assim teremos condições de saber se ele estará sendo implementado e se está apresentando resultados concretos e impactos na vida das pessoas.

Nesse sentido, as principais perguntas que queremos fazer hoje nesta audiência pública, que orientam esta audiência pública, inclusive como esclarecimento para todas as pessoas que nos acompanham, são as seguintes.

Como transcorreram os processos de monitoramento, controle e *accountability* no atual plano? Como foi feito esse monitoramento? Quais os principais resultados? Que lições podemos aprender desse processo para o desenho e também a discussão do novo Plano Nacional de Educação?

Também uma segunda pergunta: que característica o novo Plano Nacional de Educação precisa ter para ser amigável, para que sejam possíveis a avaliação e o controle? Qual é o desenho ideal para um plano decenal da educação nessa perspectiva? Por isso, temos oito audiências públicas em cada tema, discutindo, pensando, refletindo sobre o que está acontecendo e o que pode acontecer.

E uma terceira pergunta: como garantir que a discussão do novo plano seja participativa, que essa discussão seja democrática, com a participação de toda a sociedade, e, ao mesmo tempo, que sejam asseguradas características técnicas que permitam maior controle sobre sua implementação?

Isto é muito interessante: no plano atual, como é que funcionou esse monitoramento, esse controle, essa avaliação, esse atingimento de metas; e como é que pode funcionar e o que isso nos indica, nos leva a pensar sobre essa questão de monitoramento e controle no novo plano.

Eu quero, como Comissão de Educação, dar as boas-vindas aos expositores e à expositora Luciana também e dizer da alegria de ter vocês aqui neste momento e também em todos os momentos em que este



## SENADO FEDERAL

### Secretaria-Geral da Mesa

debate vai acontecer com a sociedade, com o MEC, com o TCU, com todos os órgãos e entidades que se dedicam à construção da qualidade na educação. É um momento importante. E que a gente possa, também com essas contribuições, ir alinhando isso da parte do Congresso, ficando no aguardo do envio do plano pelo Executivo ao Congresso Nacional, mas já nos antecipando. Não precisamos ficar esperando o envio. Já estamos fazendo o debate, pensando, refletindo, vendo o que é possível para que essa avaliação, na sequência, possa ser feita de forma colaborativa. Isso é muito importante. Eu uso até uma expressão bem popular: precisamos puxar todos a corda para o mesmo lado. Assim, o resultado vai ser bom, depois de um debate, de construção de consensos, de convergências.

Eu quero dizer aos expositores e expositoras que cada um terá dez minutos, prorrogáveis por mais cinco. A Luciana e o Lucas, do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais, distribuirão o tempo entre eles também e, então, terão, vamos dizer, dez minutos para cada um.

Luciana e Lucas, acho que está bom. Se precisarem também, a gente dá mais tempo também.

Muito bem, que bom! Então, sejam de novo bem-vindos.

Passo, em primeiro lugar, a palavra para o Antonio Lassance, que é Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Com a palavra, Antonio.

**O SR. ANTONIO LASSANCE** (Para expor. *Por videoconferência.*) – Muito obrigado, Senador Flávio Arns.

Bom dia.

Quero agradecer imensamente por esse convite. O Ipea se sente honrado pela oportunidade de participar.

Quero saudar os colegas aí do Ministério Público, Procuradora Luciana Casarotto e Procurador Lucas; o colega do MEC, Maurício Almeida Prado; e os representantes do Tribunal de Contas da União.

Eu quero já, de início, fazer a ressalva, que foi a mesma que eu fiz logo no início quando recebi o convite, de que, não sendo um especialista *stricto sensu* em educação, mas, sim, em metodologias de monitoramento e avaliação, eu farei aqui uma breve fala muito mais como generalista no tema do Plano Nacional de Educação, mais especificamente voltada a esses aspectos metodológicos que acho que são cruciais. De todo modo, eu fiz uma análise, na última semana, tanto do painel de monitoramento que o MEC oferece em relação ao Plano Nacional de Educação quanto também dos relatórios e acórdãos do TCU em relação ao tema.

Eu diria, inicialmente, que os fundamentos de qualquer processo de monitoramento e avaliação são exatamente nessa ordem, ou seja, você não avalia aquilo que você não monitora e, se você não monitora,



## SENADO FEDERAL

### Secretaria-Geral da Mesa

you não sabe o que está acontecendo, mas, mais importante do que isso, é fundamental que haja uma clareza em relação a um tripé essencial, fundamental, *ex ante*, como a gente gosta de dizer na comunidade de monitoramento e avaliação que estuda esses temas, que é o tripé formado por garantia de acesso, garantia de qualidade e garantia de equidade, ou seja, toda política, todo programa, todo monitoramento e toda avaliação que sejam feitos sobre políticas e programas deveriam se questionar como é que está o acesso, como é que está a qualidade e como é que está a equidade. É algo simples de se dizer e nada trivial de se estabelecer, porque é difícil chegar a uma montagem de sistemas de monitoramento e de avaliação num país continental como o Brasil, com 27 unidades federadas, 26 estados e um Distrito Federal, com problemas também de governança da União muitas vezes.

E isso tudo também acaba tendo um prejuízo ainda maior quando a gente vive conjunturas como a gente viveu nos últimos quatro anos, quando a gente teve o problema dramático da pandemia e problemas de cortes orçamentários. Durante a pandemia, o Ministério da Educação foi aquele que sofreu mais duramente com cortes e com um apagão de dados. A gente viveu um apagão de dados, no mínimo, nos últimos quatro anos – a gente pode dizer até que um pouquinho mais – e um apagão de governança também. E digo isso também tendo em vista o que eu li dos relatórios do TCU e do Painel de Monitoramento do PNE, que é oferecido pelo MEC.

E, para se ter uma ideia, o Tribunal de Contas fez, ao longo do seu belo trabalho, não só a avaliação do PNE, mas a análise das contas do Presidente da República em 2021. E, por exemplo, em algumas metas dos programas que são essenciais para a evolução, para a implementação das metas do plano, se dizia: "Determinada meta não pode ser nem aceita; ela deve ser rejeitada, porque ela está estabelecendo um número de vagas iniciais para matrícula num determinado nível de ensino sem sequer considerar as restrições orçamentárias, que tiveram um declínio". Então, como é que você apresenta uma meta tão exuberante quando, ao contrário, você não tem insumo? Como dizia antigamente, na década de 70, um famoso técnico de futebol, como é que você faz omelete sem ovos? Então, houve aí uma queda drástica que é importante ser analisada.

Nós tivemos a pandemia. A pandemia poderia ter sido utilizada como uma oportunidade para também se reforçarem algumas deficiências do ensino brasileiro, como, por exemplo, acesso à internet, a formação de professores para que, por conta da pandemia, a gente pudesse ter uma formação dedicada a um tipo de aula, um tipo de ensino que é muito mais dialogado, é muito mais interativo. A gente sabe que há dificuldades para isso presencialmente, os professores muitas vezes são formados, têm uma formação para que façam aulas muito mais dinâmicas, aulas invertidas, muitas vezes, baseadas em projetos, mas é difícil você, muitas vezes, desenvolver isso com turmas de 40 alunos, de 50 alunos, em que você não consegue fazer uma dinâmica de grupo. Se você dividir a turma em cinco grupos, você vai ter dez pessoas em cada grupo, o que é impraticável. Se você dividir em cinco, você vai ter dez grupos também, e a minutagem da aula vai tornar impossível. Muitas vezes a própria chamada vai demorar de cinco a dez minutos para ser feita e vai consumir os preciosos 50 minutos que, muitas vezes, se utilizam em uma



## SENADO FEDERAL

### Secretaria-Geral da Mesa

determinada aula, ou seja, há problemas estruturais na educação brasileira no que diz respeito ao acesso e que vão impactar o número de matrículas.

A gente viu isso nos relatórios do próprio MEC e também na análise feita pelo TCU em relação às matrículas da educação infantil, à educação na idade certa, a matrícula de pessoas que estejam ali na idade certa da alfabetização, ou do ensino fundamental, do ensino médio, e à quantidade de matrículas no ensino integral, que ainda é um grande desafio. Também os indicadores de qualidade, como reprovação e abandono; a proficiência dos alunos no Ideb; a qualificação profissional adequada e continuada de professores; o cumprimento ou não do piso salarial. É muito difícil ter professores mais qualificados presentes no ensino público se não há o cumprimento do piso salarial e não há uma política de valorização também, de formação continuada; as circunstâncias do regime de contratação. Enfim, há uma série de aspectos que vão dizer qual é o tipo de resultado que nós vamos colher. E, muitas vezes, *ex ante*, é possível dizer que nós vamos ter dificuldades. Com esse regime de contratação, com essa dificuldade de pagar o piso, com essa deficiência na formação continuada de professores, isso vai ser muito complicado.

Eu li o relatório de 2020 do TCU em relação ao PNE – e acho que faz muito sentido, essa é uma observação no caso aqui de alguém muito dedicado à metodologia de monitoramento e avaliação – e eu gostaria de destacar isso que é um ponto nevrálgico e acho que deveria ser levado a sério pelo MEC como um bom pretexto para se modificar a metodologia de monitoramento do plano, porque o Tribunal de Contas levanta ali as limitações do trabalho no que diz respeito à baixa taxa de respostas aos questionários feitos usando um instrumento chamado LimeSurvey, que é uma ferramenta para questionários; a baixa resposta aos ofícios encaminhados às secretarias estaduais e distrital de educação. Dá para se ver também, pelo painel de monitoramento, ou seja, de 2018 para cá, que há um apagão nas respostas ao sistema de monitoramento. Algumas, inclusive, até 2018, responderam muita coisa, muitos desses questionários, mas, antes disso, também há uma série de vazios no território nacional de quem levou a sério e de quem não levou a sério; de quem se prontificou a assinar o termo de adesão à dinâmica ao Plano Nacional de Educação e aqueles que produziram relatórios a esse respeito. Mas se deve, inclusive, analisar a eficiência do uso de questionários para isso, de informações autodeclaratórias em detrimento, por exemplo, de informações que sejam mais baseadas em registros administrativos, ou de informações levantadas pelo próprio Inep.

Eu diria, finalmente, para terminar e cumprir o compromisso de fazer uma fala breve, que eu acho que isso deve ser levado adiante no sentido de rever os indicadores que estão colocados, talvez ter uma lista, uma cesta de indicadores muito mais parcimoniosa, ou seja, não tantos indicadores, mas indicadores que sejam mais robustos e que possam ser monitorados nacionalmente com a ajuda do Inep e pelas secretarias do Ministério da Educação, sem prejuízo da cobrança no sentido de que os estados e os municípios montem sistemas de monitoramento e avaliação que possam produzir dados dentro do escopo da sua atuação estadual ou municipal e que possam fornecer esses detalhes, também de uma maneira que





## SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

precisa ter uma governança muito forte por parte do Ministério da Educação e um papel extraordinário que pode ser cobrado do Inep, desde que o Inep tenha as devidas condições para isso.

Imagino que o Inep, como boa parte dos órgãos federais, como é o caso do Ipea, do IBGE e de outros mais, foram sucateados ao longo dos anos, precisam de concurso e precisam de orçamento também para poder cumprir essas tarefas. A tarefa do Inep poderia ser, por exemplo, a de coordenação de um amplo sistema nacional de monitoramento e avaliação da educação, preparando, ajudando, ou aprimorando e aprendendo também com as Secretarias Estaduais de Educação e tendo algo como, por exemplo, na saúde a gente tem a Ripsa, a rede de interações, que discute dedicadamente os indicadores e oferece respostas um pouco mais adequadas para a gente poder robustecer esse processo de monitoramento.

É isso. Eu agradeço a participação, fico à disposição para mais perguntas e para outros detalhes que forem necessários.

**O SR. PRESIDENTE** (Flávio Arns. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PSB - PR. *Por videoconferência.*) – Nós é que agradecemos a você, Antonio Lassance, que é pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Foi muito interessante a sua apresentação, indicando alternativas que você, como pesquisador, julga importantes acontecerem no novo plano.

Eu quero sempre lembrar que, quando bate a campainha de 15 segundos, são os dez primeiros minutos; depois, a pessoa tem mais cinco minutos também até para que os que nos acompanham saibam que isso acontece.

Passo, em seguida, a palavra para o Maurício Almeida Prado, que é Coordenador-Geral de Planos Decenais da Educação da Secretaria de Articulação Intersetorial com os Sistemas de Ensino (Sase/MEC).

Maurício, com a palavra.

**O SR. MAURÍCIO ALMEIDA PRADO** (Para expor. *Por videoconferência.*) – Bom dia, Senador!

Eu gostaria, primeiramente, de agradecer por esta oportunidade. Para mim é sempre uma honra, junto com os demais participantes aqui desta audiência, vir, representando o Ministério da Educação, à Casa do Povo. Para mim, é de extrema honra discutir uma temática tão importante, como é o caso do Plano Nacional de Educação – o plano que virá.

Eu tenho uma apresentação, que vou compartilhá-la aí. Vou tentar manter... Eu a preparei para 15 minutos e vi aí que tem a possibilidade de ampliar esse período. Vamos, então...

Estão conseguindo enxergar a minha apresentação? (*Pausa.*)

Perfeito.



## SENADO FEDERAL

### Secretaria-Geral da Mesa

Bem, eu já me apresentei. Sou servidor de carreira, especialista em políticas públicas e gestão governamental; sou Coordenador-Geral de Planos Decenais da Educação aqui da Sase, secretaria recém-criada, cuja uma das competências é, sim, tratar do Plano Nacional de Educação, coordenar o processo do novo plano e também apoiar no monitoramento desse plano que se encontra vigente.

Bem, dos pontos levantados que seriam discutidos aqui na audiência, cujo tema geral é "Monitoramento, controle e *accountability* no novo PNE", eu vou me ater mais ao ponto 3: como garantir que a discussão do novo PNE seja participativa, democrática e, ao mesmo tempo, assegure características técnicas que permitam maior controle sobre sua implementação? Vou me ater mais a esse ponto, que é o que a gente vem trabalhando aqui em relação ao novo PNE.

Bem, primeiramente, a gente quer colocar a questão da previsão constitucional no art. 214: "A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração [...] [de dez anos], [...] [que definirá] diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação [...]", ou seja, a própria Constituição já define características macros do PNE, que, em parte, se observaram nesse PNE vigente.

E a lei do PNE vigente, a Lei 13.005, de 2014, colocou, no seu art. 12, que até o final do primeiro semestre do nono ano de vigência deste PNE – o final do primeiro semestre do nono ano de vigência seria dia 25 de dezembro de 2022, ou seja, a gente já ultrapassou esse prazo –, um novo plano, o projeto de lei referente ao PNE no período subsequente deve ser enviado para o Congresso Nacional. Então, nós estamos trabalhando arduamente – sabemos que estamos atrasados aí – para enviar um projeto de lei consistente, participativo, mas tecnicamente consistente, para que se inicie, para que o Parlamento possa se debruçar, discutir e aperfeiçoar, porque a Casa do Povo sempre tem esse papel importante de aperfeiçoar projeto de lei vindo do Poder Executivo.

Bem, primeiramente, destaco a questão do processo participativo do novo PNE. Então, eu vou apresentar para vocês o fluxo que nós estamos trabalhando aqui. Nesse fluxo, nós temos a agenda do PNE – então, quais são as temáticas que serão tratadas, os problemas que serão tratados por meio do novo PNE. Bem, a gente tem, diria, quatro grandes fontes da agenda do próximo PNE. Em especial, nós temos as conferências de educação, que seguem aquele fluxo, botam um *up*, saem das bases do município, sobem para as conferências estaduais e a conferência nacional. Então, nós temos o relatório da Conae e da Conape também, mas também temos outros relatórios científicos que a gente não pode desprezar e que são importantes fontes do monitoramento do PNE. Destaco aqui o relatório de monitoramento realizado pelo Inep e os estudos e pesquisas de variados agentes acadêmicos, professores e pesquisadores.

Então, nós montamos – está para ser instituído formalmente – um GT, com participação de várias secretarias e entidades vinculadas ao MEC, mas não só elas, também as Comissões de Educação da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, Conselho Nacional de Educação e também o papel importantíssimo do Fórum Nacional de Educação, o FNE, Undime e Consed. E, nessa etapa, instituído esse grupo, o primeiro trabalho sobre o qual nós estamos nos debruçando hoje é a análise dos grandes problemas da educação





## SENADO FEDERAL

### Secretaria-Geral da Mesa

nacional, que, uma vez identificados, o Inep, com o apoio, claro, desse GT, se debruçará para fazer um diagnóstico desses problemas da educação nacional.

Reparem que é o diagnóstico dos problemas, não é o diagnóstico das metas do PNE vigente. A gente não quer seguir uma abordagem incremental de apenas atualizar o PNE atual para virar o PNE vigente, adequando os percentuais de metas, tudo isso. Nós queremos enriquecê-lo, fortalecê-lo, seja por identificação de novos problemas que não foram abordados no PNE vigente.

Uma vez enviado para o Inep fazer o diagnóstico desses problemas identificados dentro do GT, que contém um amplo espectro de participação social, o Inep vai apresentar o diagnóstico dos problemas e irá fazer uma proposição de diretrizes, objetivos e metas, que estão previstos ali no art. 214 da Constituição, para que o GT novamente se debruce sobre o documento com o objetivo de aperfeiçoá-lo, aperfeiçoar tanto na definição de diretrizes, objetivos e metas, e também na definição das estratégias de intervenção e, claro, sempre mantendo um diálogo com o Fórum Nacional de Educação. E a nossa previsão é de que, no segundo semestre deste ano, a gente já faça o envio do projeto de lei para que o Parlamento se debruce sobre ele.

Aí vem a grande questão: como garantir a qualidade técnica do novo PNE, do novo Plano Nacional de Educação? Algo que faltou ao PNE anterior, que é um diagnóstico. E como é feito esse diagnóstico? Por meio de uma metodologia. Então, a metodologia é muito importante para nos guiar, guiar nossas ações. E, aqui, nós estamos trabalhando com a metodologia de análise de problema, que é amplamente reconhecida nos meios acadêmicos e nas políticas públicas.

Então, assim, primeiro considerações iniciais. O PNE vigente já apresenta uma evolução, em termos de fácil visualização pela sociedade, em relação ao PNE 2001-2010. O que apresenta essa evolução? Primeiro, um número manejável de metas. São 20 metas, que se contrapõem às mais de 200 metas do PNE anterior; porém, mesmo assim, como eu coloquei, ele apresenta problemas, e um desses problemas é a ausência de diagnóstico, o que gerou uma série de problemas em cadeia, como a ausência de objetivos – então, hoje em dia, não temos objetivos dentro da lei do PNE – e também temos metas com problemas de elaboração. Então, metas com percentuais que já estavam atingidos desde o início de vigência do PNE, como outras metas que são não fatíveis... Não é que não são ambiciosas; elas simplesmente são impossíveis de serem alcançadas. E o diagnóstico de problemas que estamos trabalhando é, efetivamente, para nos darmos conta desse problema.

Então, aqui, vou fazer uma breve apresentação da metodologia de análise de problemas. A metodologia consiste na definição do problema, mas, para definir esse problema, nós temos etapas que devemos cumprir.

A primeira etapa é a formulação do problema, de qual problema estamos falando. Então, um enunciado que siga os parâmetros metodológicos nos facilita o passo seguinte, identificar quais são os descritores que nos mostram as margens, o escopo desse problema, a abrangência desse problema, como o



## SENADO FEDERAL

### Secretaria-Geral da Mesa

problema se manifesta na realidade, para chegar ao momento causal, que é a explicação, quais as causas do problema. A gente sempre pensando que as estratégias do PNE abordam como nós vamos atingir não o problema, mas as causas do problema, vamos assim dizer; não sobre o enunciado do problema, não sobre a solução, mas sobre as causas do problema.

Então, eu sempre destaco a importância de a gente começar pelo problema com uma frase famosa do Albert Einstein: "Se eu tivesse uma hora para salvar o mundo, eu gastaria 55 minutos definindo o problema e somente cinco minutos encontrando a solução". Uma vez a gente levando, reconhecendo aquela questão como um problema, a gente consegue facilitar a etapa posterior do processo metodológico de construção do plano, que é identificar as estratégias de intervenção para sanar os problemas.

E também, assim, como o problema é definido, uma boa definição do problema nos indica como ele será abordado.

Eu vou continuar um pouco mais a exposição, mas me mantendo dentro dos 15 minutos.

Então, aqui eu coloco que nós temos um problema e, por meio da Árvore de Problema, a gente consegue ver claramente as suas consequências e as causas, que são as ações onde as estratégias irão, no futuro PNE, atacar para que a gente tenha aquele problema solucionado ou amenizado. Então, o ataque acontece sobre as causas.

Então, são importantes, em relação ao problema, algumas considerações. O que é um problema? O problema é uma condição da realidade que se quer mudar. E o problema não é algo somente objetivo. O problema é socialmente construído. A definição do problema é tanto subjetiva, quanto objetiva. Então, não é uma equação econométrica que vai nos dar o problema. Então, tem uma questão também de ele ter um consenso social em relação a ele.

Na definição do problema, a gente sempre destaca que não é a falta de algo, não é a falta de livro didático, não é a falta de escola; não, o problema é outro. Então, a gente vai definir o problema por outro enunciado. Então, aqui, eu dou alguns exemplos de como um problema é bem formulado. Vou aqui me ater apenas a um: "crianças de 6 a 11 anos, na área rural da Região Norte, não frequentam escola". Então, assim, essa é uma boa formulação de problema. Um problema mal formulado já vem, geralmente, com uma solução preconcebida ou com uma solução ineficaz. Por exemplo: "falta de ônibus escolar". Então, muitas vezes, na Região Norte, não é a falta de ônibus; é simplesmente porque o ônibus não é uma solução possível, seja porque há várias escolas em que a necessidade de transporte dos alunos é de barco. Então, há questões de acesso escolar muito mais complexas.

Uma vez tendo uma boa definição, uma boa formulação do problema, isso pode ser retratado por meio de bons descritores. Então, por exemplo, pego o mesmo problema e a gente colocando os descritores, um deles: "cobertura desigual na Região Norte, variando de 92% no Amapá a 98% no Tocantins". Então, a gente já começa a ver, dentro de uma região, que há diferenças que qualificam a formulação do problema.



## SENADO FEDERAL

### Secretaria-Geral da Mesa

Há proporcionalmente menor cobertura na área rural do que na área urbana, variando de 92% a 99%. Em 2022, os 20% de maior renda alcançaram quase 100% da cobertura e os 20% mais pobres alcançaram uma cobertura menor, de 95%.

Aí se passa para a parte mais complexa, vamos dizer assim, da metodologia de análise do problema, que é a gente discutir as causas do problema. Discutir causa envolve a transformação de uma causa potencial, uma potencial explicação para aquele problema, por uma causa efetiva, e você levar uma causa potencial para uma causa efetiva envolve dois exercícios. Primeiro, uma análise da consistência lógica daquela causa. Então, daquela causa efetivamente há uma lógica por trás? Você consegue pensar que ela gera aquele problema, ela produz aquele problema, ela de certa forma contribui para aquele problema? Mas a consistência lógica também pode ser, somente ela, enganosa, então nós temos que nos ater também à base empírica, ou seja, às evidências. O que as evidências nacionais e internacionais apontam como causas daquele problema? Então, a gente identificando bem as causas, futuramente construir as estratégias para destacar as causas fica bem mais facilitado.

Aqui, eu dou um exemplo, que depois eu deixo para todos, que gera... Quando você não faz uma análise lógica causal robusta, você produz, sim, problemas malformulados. Então, aqui a gente dá um exemplo de como o problema foi malformulado por uma causa mal desenhada.

Então, achei basicamente isso aqui e me desculpem por avançar. Realmente eu pensava que eram 15 minutos e construí essa apresentação para 15 minutos.

Agradeço a todos. A apresentação vai ficar disponível para todos aqui e, em especial, para a sociedade que nos acompanha de modo *online*.

**O SR. PRESIDENTE** (Flávio Arns. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PSB - PR. *Por videoconferência.*) – Maurício Almeida Prado, que é o Coordenador-Geral de Planos Decenais de Educação da Secretaria de Articulação Intersectorial e com os Sistemas de Ensino (Sase/MEC), obrigado.

Só quero dizer que eu ficaria meia hora, uma hora escutando, porque estava muito interessante. Muito bom, parabéns pela abordagem muito concreta, muito didática. Eu penso que, inclusive, para as pessoas que nos acompanham pelo Brasil, isso nos auxilia a todos a pensarmos sobre os problemas, a abordagem, as soluções, problema bem elaborado ou não. Eu acho que até em outra hora podemos fazer uma audiência somente sobre esse tema. Parabéns, obrigado.

Alipio Dias dos Santos Neto, que é Coordenador de Ações de Controle da Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos do Tribunal de Contas da União.

Quero agradecer novamente a sua participação, que já aconteceu inclusive em ocasiões anteriores e sempre também com muita competência e qualidade.

Obrigado pela presença, Alipio.



## SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

**O SR. ALÍPIO DIAS DOS SANTOS NETO** (Para expor. *Por videoconferência.*) – Um bom dia a todos. Bom dia, Senador Flávio Arns. Quero agradecer por mais esta oportunidade de fazer parte desta mesa e destas discussões sobre o Plano Nacional de Educação e estes aspectos relevantes para o controle, o monitoramento, *accountability*, o controle geral.

Também quero dar bom dia para os colegas que fazem parte dessa mesa, Luciana, Maurício, Antonio, Lucas; para o Senador Esperidião Amin, que está acompanhando aqui também. E um bom dia também para todos aqueles que nos acompanham aí pelo YouTube, que mandaram algum tipo de manifestação já pelo e-Cidadania – e algumas coisas vou tentar falar no decorrer da minha apresentação.

Vou compartilhar a tela, Senador.

E quero já dizer que, para o Tribunal de Contas da União, o Plano Nacional de Educação é de extrema relevância, porque ele é para a gente um dos principais critérios para as nossas ações de controle. Ter uma legislação, ter um plano que diz quais são as metas e o que os gestores devem cumprir é de fundamental importância. Ele é o nosso orientador para fazer as ações de controle, sejam elas ligadas à conformidade ou ligadas à parte operacional.

Então, mostrando a importância do PNE para o Tribunal de Contas da União, no próprio Plano Estratégico do TCU, quando se trata de objetivos temáticos em relação ao controle externo, um desses objetivos – o sexto objetivo do PET-TCU que vai até 2025 – é contribuir para o atingimento dos objetivos e metas do Plano Nacional de Educação. Então, o Plano Nacional de Educação dentro do TCU e da secretaria de que eu faço parte... A AudEducação tem o Plano Nacional de Educação como a nossa visão, e tudo aquilo que está contido nele serve para fazer com que o nosso trabalho seja desenvolvido. E aí, nós atuamos em relação ao orçamento, aos arranjos organizacionais, aos processos de governança e das políticas públicas, até porque a educação básica tem um caráter descentralizado, as competências também são compartilhadas. Então, esse arranjo, inclusive com os demais tribunais de contas do Brasil, é importantíssimo para a gente.

Tendo em vista esse cenário, nós fizemos um conjunto de monitoramentos, de acompanhamento do PNE ao longo desse período até agora. E, das nossas experiências em relação a essa atuação, eu trouxe alguns pontos a destacar relacionados às perguntas que foram feitas.

Primeiramente, já quero dar os parabéns por essa audiência, porque ela é um dos elementos de participação social, de participação daqueles que têm interesse na educação, para se pensar o novo PNE. Então, com relação a uma das perguntas: essa audiência já está contida lá em relação à efetivação de um novo PNE, para que ele seja realmente um orientador e mais efetivo.

Então, a partir desse conjunto de acompanhamentos que nós fizemos – e eu vou até falar um pouquinho deles mais à frente –, eu coloquei alguns pontos verificados pelas equipes de auditoria ou de acompanhamento que nós achamos interessantes para uma reflexão para o próximo PNE e, além disso,



## SENADO FEDERAL

### Secretaria-Geral da Mesa

para um aprofundamento interno nosso, porque, a cada ano, nós temos um processo de acompanhamento, e o desse ano tem o objetivo exatamente de trazer elementos para a produção do próximo, para as discussões do próximo PNE. Então, a gente já fica disponível para conversas mais à frente, por conta desse trabalho que nós vamos empreender agora.

E um dos pontos está relacionado a esse artigo que o Maurício falou, o art. 12 do PNE, que fala do encaminhamento do novo plano. Então, dentro do nosso acompanhamento, nós vamos ter esse trabalho de verificar as ações que o MEC está fazendo para cumprir esse artigo e para que o novo PNE seja encaminhado dentro dos padrões que o Maurício apresentou e das discussões que vão ser feitas para elaboração do novo projeto de lei.

Alguns pontos eu destaco aqui. Eles não estão em uma ordem, mas tentam responder ou trazer os elementos para aquelas duas últimas perguntas em relação às melhorias do novo plano. Uma delas está ligada à análise da pertinência da estratégia com o alcance da meta a que ela se refere, porque o plano, hoje, às vezes tem um elenco de estratégias e a gente percebeu que, nem sempre, elas estão conectadas com aquela meta de forma tão clara. Então, até para ter um conjunto menor de estratégias ou um conjunto suficiente para responder, seria importante fazer essa reflexão. Se você tem ali uma estratégia que realmente não combina com aquela meta ou não se endereça àquela meta para a qual diz que está posta, ela não deveria estar no plano.

Reavaliação e readequação das metas à realidade dos resultados já alcançados até o momento. Essa análise de problemas faz referência também a isso. A gente já não partir de um momento zero; a gente já tem um caminho em relação a esse PNE, então seria importante levar em consideração esse elemento.

Disponibilização de dados demográficos correspondentes às faixas etárias definidas no plano, incluindo projeções populacionais para melhor planejamento das redes e atuação das instâncias de controle. Uma questão que a gente teve bem mais no início dos nossos trabalhos é que nem sempre o que estava definido no plano, como aquelas faixas ali da educação básica, que ajudariam no cálculo dos indicadores e do monitoramento, fazia correspondência direta quando a gente analisava, por exemplo, os portais do IBGE para fazer uma avaliação. Então, tinha todo um trabalho. É claro que, internamente, a partir dos dados disponibilizados, a gente conseguiria fazer algum tipo de projeção daqueles valores, mas, para quem faz o controle social, por exemplo, nem sempre se tem essas ferramentas em mãos, então esse detalhamento é importante.

Instituir previamente o conjunto de normativos que permitam a articulação e a cooperação entre os entes, evitando eventuais lacunas de regulamentação. Então, alguns pontos que estão colocados hoje no PNE ainda não foram alcançados, e tratam dessa cooperação dos entes. Para o próximo, o ideal é que a gente já tivesse isso já definido, caso tenha alguma ação ainda a ser feita, e não colocar isso no plano para que, durante o plano, seja desenvolvido.



## SENADO FEDERAL

### Secretaria-Geral da Mesa

Elaboração de documento base a partir da participação da sociedade em conferências, audiências ou instrumentos de escuta da sociedade, de modo a subsidiar diretrizes e mapeamentos dos macroproblemas a serem resolvidos. Acho até que o Maurício já tocou um pouco nesse tema, e dar essa oportunidade para isso. Eu já estou achando o tempo talvez curto, mas é uma forma de dar voz à sociedade para que depois isso se transforme no projeto.

Estabelecimento das metas nos planos de educação a partir das realidades locais. Então, não basta um dever de casa do Governo Federal. Os dados têm que ser disponíveis na União ou nos estados e municípios e eles têm que ser utilizados, para que as metas elas sejam estabelecidas a partir desse conjunto de evidências que estão postas hoje. Então, esse caminho em relação a esses dados já foi trilhado, e tem bastante material hoje. Apesar do que o Antonio falou em relação a certo apagão de dados, a educação ainda tem bastantes dados que permitem isso.

Materialização dos planos de educação nas leis orçamentárias, com ações capazes de mudar a realidade a que se propõe. Então, não basta ter o plano. Aprovado o Plano Nacional de Educação e, por consequência, os planos estaduais e municipais de acordo com o novo plano, tem que haver a materialização desse plano nas ações que vão ser feitas. Então, o plano tem que ir para o orçamento, com a colocação ali de indicadores que tenham como norte o plano que foi estabelecido. Não basta deixar o plano seguir. O plano é feito... Tem até outro ponto que eu coloco, que é a questão da obrigatoriedade da lei. Uma vez estabelecida, aprovada, ela deve ser cumprida pelos atores; ela não é só uma carta de intenções, ela deve ser cumprida. Então, isso tem que estar materializado nos orçamentos e nas ações que vão ser realizadas, muitas delas de forma cooperativa entre os três entes da Federação.

Definir o conjunto de informações necessárias e instrumentos para coleta de dados para que seja possível medir o alcance das metas. Então, os institutos, os órgãos que vão trazer as informações para medir o alcance das metas têm também que ser chamados para essa conversa para poderem fazer com que haja a possibilidade de medição e para que depois não haja um ajuste nos indicadores, na medida dos indicadores, relativo ao possível e não ao que realmente aquela meta indica.

Envolvimento e engajamento dos órgãos e entidades na definição e execução das ações, tendo em mente as metas dos planos de educação a serem alcançadas. Então, construído o novo plano, dos órgãos que tenham a responsabilidade de implementar o plano que isso esteja realmente na veia de todas e seja o ar a ser respirado a cada momento. Então, as ações que são feitas estão sendo sempre encaminhadas ao plano. A gente fez um trabalho na educação superior e a gente viu muito esse descasamento. Você tem uma ação, só que, durante a análise dos documentos daquela ação, não foi verificada a correspondência para se atingir tal meta do Plano Nacional de Educação, simplesmente vai-se fazendo a ação que foi definida.

E, por último, esse ponto de que eu já falei: que os planos devem impor aos gestores o caráter de obrigatoriedade. A lei não é, como eu disse, uma carta de intenção; ela tem que ser obrigatória. Então, tem esses dez pontos.





## SENADO FEDERAL

### Secretaria-Geral da Mesa

Eu queria passar rapidamente por algumas ações, só para vocês terem conhecimento do que nós já fizemos. Já falei desse processo de acompanhamento que está instalado neste ano. O TCU, pelo Acórdão 528, instituiu um processo de trabalho para acompanhar o plano. Nós fizemos algumas ações. Esse é o plano de que eu falei e que está em ação agora. Vamos assistir a todas as audiências que decorrerão desta, porque fazem parte desse escopo aqui.

Foram vários trabalhos pegando algumas metas ou algumas estratégias relacionadas, por exemplo, à própria produção de dados; à educação especial nesse primeiro ano aqui que nós fizemos; a toda essa estruturação relacionada à Lei do Sistema Nacional de Educação, à Lei de Responsabilidade Educacional; a questão das diretrizes, das leis orçamentárias e do PNE, porque não havia um casamento tão claro no início, com uma meta sempre para o final do período, sem detalhamentos intermediários. Isso foi no acórdão de 2018.

Em 2019, nós tratamos da Meta 4, que é a educação especial, e algumas perguntas feitas através do e-Cidadania estão relacionadas a isso. Então, o trabalho cuidou disso e foi monitorado depois. Plano de carreira para o magistério, gestão democrática, isso no ano de 2018.

Em 2020, foi um trabalho mais voltado... Sempre o nosso foco é o MEC, a ação do MEC, e a coordenação de estratégias promoveu uma articulação interfederativa, que foi tratada aqui em 2020 no nosso trabalho, e a questão da governança, as instâncias de negociação, a fragilidade do plano se não estiver bem definido isso.

Em 2021, houve também uma avaliação em relação ao método por conta da pandemia.

E, além desses trabalhos, nós temos outro conjunto de ações – que destaquei e que vão ficar na apresentação –, que, mesmo não sendo as ações de acompanhamento do plano, também tinham como fundo, como critério, como eu falei, o Plano Nacional de Educação. Então, no nosso olhar para cada um dos nossos trabalhos em educação, o plano está lá. A gente tem alguns já julgados: auditoria coordenada com os tribunais de contas na infraestrutura das escolas públicas de ensino fundamental; a auditoria para avaliar aspectos relacionados às ações governamentais para a educação infantil, pelo Acórdão 2.775; auditoria sobre a regulação do ensino superior – foram dois trabalhos: um geral, dos cursos presenciais; e outro da educação à distância, que é um trabalho que foi recentemente julgado pelo TCU, relacionado à regulação e supervisão dos cursos superiores à distância.

Também fizemos um trabalho voltado para a auditoria no Fies, para financiamento, acesso e ampliação à permanência dos estudantes no ensino superior.

Um importante trabalho também foi sobre a política de cotas, um trabalho do final do ano passado que está já disponível, já tem acórdão, avaliando um pouco a política de cotas para a discussão também do Congresso neste momento em que a legislação deve ser revisada.



## SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Há um outro trabalho sobre políticas públicas para estratégia digital destinada à qualidade da educação básica, principalmente a política de inovação educação continuada, o Picc. Então, tem um trabalho que já foi feito e agora nós vamos fazer o monitoramento dele. Esses todos que eu falei foram julgados.

E os demais, que têm só o número do processo, não estão apreciados ainda: um levantamento sobre as informações de planejamento e gestão orçamentária das instituições federais de ensino superior; uma auditoria relacionada aos resultados das universidades federais; uma auditoria na Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação, com escopo na formação inicial de professores; uma auditoria coordenada com os tribunais de contas dos estados na implantação do novo ensino médio – esse é um trabalho que já está nos gabinetes para apreciação e tem relação com esse tema relevante nessa discussão que está tendo sobre o novo ensino médio –, e uma auditoria na estrutura de governança do MEC e FNDE em relação às transferências voluntárias de recursos da União.

Então, em todos esses trabalhos, o PNE está inserido como alguma possibilidade de ampliação e melhoria das metas.

Eu agradeço, neste primeiro momento, nesta primeira participação, e me coloco à disposição.

**O SR. PRESIDENTE** (Flávio Arns. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PSB - PR. *Por videoconferência.*) – Agradeço ao Dr. Alípio.

Quero esclarecer para todos e todas que nos acompanham que esses subsídios todos do Tribunal de Contas da União são muito importantes sobre temas os mais diversos sobre os quais as pessoas queiram se debruçar. E quero dizer também que, inclusive, na semana passada, a Comissão de Educação, Cultura e Esporte deixou à disposição, no portal, as conclusões da Conferência Nacional de Educação, promovida no ano passado, sob a coordenação do Fórum Nacional de Educação, um documento muito importante. Essa conferência nacional foi, naturalmente, precedida por conferências municipais e estaduais, o que representa, assim, um documento muito importante dentro daquela perspectiva de participação social, democrática, de todos os setores da sociedade. Esse documento também está à disposição, assim como todas as falas de hoje, as exposições e o material utilizado estão já no portal da Comissão.

Muito bem. Passamos, em seguida, à Dra. Luciana Cano Casarotto, Vice-Coordenadora da Comissão Permanente de Educação do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais.

Com a palavra, Dra. Luciana.

**A SRA. LUCIANA CANO CASAROTTO** (Para expor. *Por videoconferência.*) – Muito obrigada, Senador Flávio.

É uma alegria para o Ministério Público estar aqui hoje com os senhores. O Senador Flávio é um grande articulador da Busca Ativa Nacional. Então, já o cumprimento também por isso. Eu queria



## SENADO FEDERAL

### Secretaria-Geral da Mesa

cumprimentar também o Senador Esperidião Amin, que vi que nos acompanha, além dos nossos colegas que estão aqui.

Sem dúvida nenhuma, é uma grande oportunidade, Senador, para que nós possamos debater. E o Ministério Público está aqui, nesta mesa, junto ao TCU, ao MEC, ao Ipea, o que representa um grande avanço para que também os órgãos de controle tenham essa voz, especialmente pela Copeduc, essa comissão que hoje nós representamos, eu e o Lucas, colega que vai depois fazer a fala. A Comissão Permanente de Educação, do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais, congrega todos os promotores e promotoras do Brasil nessa área da educação. Então, eu tenho aqui a palavra do Ministério Público, aquele Ministério Público social, o Ministério Público que está devotado à causa da qualificação da educação pública como seu norte.

O Ministério Público está em todo o Brasil, nós nos reunimos de forma permanente, praticamente – agora, com os meios virtuais, o senhor sabe bastante que não se para esse trabalho. E o Plano Nacional de Educação vem tirando o nosso sono às vezes – não é, Senador? –, por conta das dificuldades que nós sabemos por que passamos neste que agora está em vigor.

Eu queria destacar que fica até difícil falar, Senador Flávio, depois de falar o Alipio, porque parece que a gente combinou a fala, não é, Alipio? Mas justamente as dificuldades são as mesmas, do órgão de controle como é o TCU. E não foi fácil a questão dos dados. Trabalhar sem dados é muito difícil, não há como trabalhar sem dados. E o Plano Nacional de Educação, por uma série de fatores que sequer não cabe aqui nós... Eu até não botei o tempo aqui, mas vai aparecer, e o Senador já deu uns minutinhos a mais para nós também. Mas foi tão grande essa dificuldade que, mesmo quando nós buscávamos, os promotores e promotoras, a informação com os comitês, a informação com os gestores municipais, com os entes subnacionais, isso também era bastante difícil.

Então, o novo plano tem que traçar esta meta como um dos seus primordiais fins: um diagnóstico claro, com as metas individualizadas – porque nisso nós falhamos, o que me parece nessa parte –, e até para fazer este controle posterior. Obviamente o Ministério Público não controla internamente esse processo, cabe a outros órgãos, mas posteriormente, então, ficou bastante difícil essa nossa missão.

E, além dessa questão dos dados, nós temos também a questão orçamentária, que o Tribunal de Contas da União trouxe, porque a prioridade absoluta normalmente aparece muito no discurso... Então, nós temos a prioridade na educação, mas esses constrangimentos do orçamento, porque se fala muito no orçamento mínimo... Então, o mínimo, em desenvolvimento e educação. Nós talvez tenhamos que começar a falar em um orçamento suficiente para as metas que foram democraticamente escolhidas pelos brasileiros e pelas brasileiras. E aqui eu já parabeno a Comissão de Educação do Senado porque, sim, este é um instrumento que nós temos de debate com a sociedade. Afinal de contas, qual é a educação que nós queremos? Onde os nossos recursos devem ir? E o que é necessário para que essas metas sejam atingidas? – porque não existe como traçar metas, ambiciosas ou não, sem os recursos necessários. Então, nós temos



## SENADO FEDERAL

### Secretaria-Geral da Mesa

uma série de gargalos, mas a questão orçamentária, sem dúvida nenhuma, é um dos grandes gargalos, Senador.

E eu trago aqui também – eu acho que muito se falou, ou melhor, se tangenciou um pouco – o assunto da colaboração. Mas eu me lembro do artigo lá, um dos últimos artigos da Lei do PNE, de 2014, que falava que em até dois anos nós teríamos um Sistema Nacional de Educação, não é? – e aí, até por uma questão, o Senador também foi o Relator.

Atualmente, está em debate na Câmara dos Deputados o PL 235, de 2019. Nós o estamos acompanhando detidamente, também, por conta de uma razão bastante simples: não há como fazer, pelo tamanho do Brasil que é, algo detalhado com as metas, com os dados, um sistema que é possível aos municípios, aos estados, sem essa articulação da União. Então, o Sistema Nacional de Ensino... E até eu vi aqui que o nosso Auditor Alipio falou sobre essa questão da colaboração dos entes subnacionais com a União em câmaras tripartites, bipartites, para pactuação do que é necessário para que não haja superposição. Às vezes, nós vemos o município bastante isolado – não digo até o município, mas o próprio estado. Então, cada um se isola no seu sistema de ensino, e as metas têm uma dificuldade grande de ser cumpridas, especialmente quando nós consideramos...

Eu trago aqui o que o Maurício, por exemplo, trouxe, porque eu achei bárbara a análise do Maurício também da questão do problema. Como é que nós vamos dar ônibus para as crianças no Norte quando nós sabemos que nem sequer estradas nós temos lá? Então, por essa questão da continentalidade do Brasil, só vão se conseguir transpor essas dificuldades com articulação da União, com um sistema de colaboração bastante definido pelo nosso Sistema Nacional de Educação, por conta dessa dificuldade gigantesca que nós temos de (*Falha no áudio*)...

E muitas vezes, Senador Flávio, o próprio Ministério Público busca preencher essa lacuna. Nós temos experiências em vários estados – eu falo do Rio Grande do Sul, o Lucas fala de Alagoas –, e se tenta articular por meio mesmo da Copeduc, que trabalha nessa visão coordenada do Ministério Público. Cada um de nós somos regionais, nós temos as nossas questões dos nossos estados, mas uma atuação coordenada do Ministério Público fortalece essa unidade nacional e nos dá esse empoderamento que é necessário para que também os gestores não se sintam sozinhos. Já se virou essa chave da mera cobrança, Senadores, não é? Não existe mais pacto. O Ministério Público abre espaço para isso, o Ministério Público hoje trabalha sob uma ótica de colaboração muito centrada na questão das metas que foram escolhidas pelas estratégias da nossa população e que agora estão novamente em debate. Mas falta essa questão do Sistema Nacional de Educação, que, de fato, quando estiver formalizada e publicada, vai gerar um impacto gigantesco no Plano Nacional de Educação.

E eu me refiro, de novo, ao que o Auditor Alipio falou, de que não adianta nós deixarmos isso... Eu sei que está em regime de urgência, foi essa a apuração que nós tivemos lá na Câmara dos Deputados. Mas para essa questão do Sistema Nacional de Educação é que eu gostaria de chamar atenção, para que já (*Falha*



## SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

*no áudio.*)... O ideal seria que nós já tivéssemos isso constituído antes do próprio Plano Nacional de Educação que virá, por conta dessa dificuldade. Vocês vejam, a nossa lei anterior é de 2014, tinha um prazo até 2016, e nós estamos em 2023 e ainda discutindo sobre o nosso sistema. Isso parece pouco, mas, para os órgãos de controle, é bastante acentuada a dificuldade, então, que nós vemos.

A criação de uma plataforma única. Aqui eu vi que o Maurício trouxe também esta informação – e o próprio Ipea, também – dessa plataforma que seja alimentada por municípios, por estados, com as metas claras, com os dados da população. Claro, também aqui nós não podemos ignorar que houve a pandemia. Essa pandemia deixou a educação toda num modo de sobrevivência, e, se não me engano – acho que foi o Prof. Antonio que falou –, o MEC foi um dos que mais foram afetados com os cortes de recursos públicos durante a pandemia.

Então, nós também tivemos essa lacuna histórica de como trabalhar. É evidente que não tínhamos como, houve essa desarticulação. E se conseguiu a muito custo articular esses entes com os gestores para que não se sentissem sós, para que tivessem alguma chance de dar educação a nossas crianças. Mas, de fato, foi muito difícil, e em vários momentos não se conseguiu obter êxito.

E, neste momento em que nós estamos agora, Senadores e colegas, todos nós que trabalhamos com educação sabemos que nós ainda estamos trabalhando com o rescaldo dessa pandemia, com índices grandes. Nós tivemos agora a questão dos ataques às escolas, índices grandes de ansiedade da rede escolar, de questões de saúde mental que vem à tona – "saúde mental", eu digo *lato sensu*.

Então, vocês veem o grande desafio que nós temos pela frente. E é com esta certeza de poder contribuir que o Ministério Público – aqui presente, representado por mim, pelo Lucas, pela Copeduc – se coloca à disposição do Senado Federal, da população brasileira, para que possamos pensar juntos, inclusive com a questão que me parece fulcral, Senador: metas intermediárias. Nós precisamos trabalhar com metas intermediárias, para que os órgãos de controle consigam fiscalizar aquele processo de uma forma estruturante; e não apenas em dez anos, fiscalizar se cumpriu ou não. Porque, muitas vezes, o gestor diz: "Não, eu ainda tenho prazo. Lá em 2024 a gente conversa". É evidente que, para que se consiga a meta grande que temos ao final de dez anos, nós temos que ter essas metas intermediárias já no Plano Nacional de Educação, formalizadas pela lei.

Cheguei ao meu tempo que o Senador gentilmente tinha estendido para dez minutos. Então, Senador, eu lhe devolvo a palavra.

Muito obrigada.

**O SR. PRESIDENTE** (Flávio Arns. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PSB - PR. *Por videoconferência.*) – Agradeço a você.



## SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Estou vendo que está tomando um chimarrão, aí, é? Pois é coisa boa, não é? Os que tomam chimarrão dizem: "Para a gente ter as ideias claras, só depois do chimarrão". (*Risos.*)

Que bom! Parabéns!

Quando – você me permite chamá-la de "você", com todo respeito? – você falou sobre o orçamento mínimo ou suficiente e o Dr. Antonio antes falou também sobre os cortes significativos que aconteceram, em especial na educação, durante a pandemia, a gente tem que lembrar que nesta semana, na semana que vem, na outra, estaremos discutindo no Congresso Nacional a inclusão da educação no teto de gastos ou fora do teto de gastos. Então isso é uma discussão essencial, eu diria, porque o Fundeb na época estava dentro do teto de gastos... Não, fora do teto de gastos. E, se não fosse o Fundeb, não haveria qualquer recurso praticamente para a educação. Porém, o que estava fora do teto de gastos foi, assim, de maneira bastante acentuada, essa área, prejudicado – merenda, livros, manutenção e desenvolvimento da educação. Então, a nossa luta no Congresso, o nosso esforço de todos que se dedicam à educação – eu diria que todos os Parlamentares querem que a educação seja de qualidade, não é? – é garantir, é assegurar o orçamento, até para uma coisa simbólica, poder dizer: olha, a educação é tão importante que está fora do teto de gastos, não está dentro. Não, é fora. A educação é tudo, se a gente quer um país melhor, é pela educação.

Muito bem, Dra. Luciana, agradecemos muito. Bom chimarrão aí adiante também.

Passo em seguida a palavra ao Dr. Lucas, que é Secretário da Comissão Permanente de Educação do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais.

Dr. Lucas Junqueira Carneiro, com a palavra.

**O SR. LUCAS SACHSIDA JUNQUEIRA CARNEIRO** (Para expor. *Por videoconferência.*) – Obrigado, Senador. Falar depois de grandes nomes assim me parece ser uma tarefa mais fácil, porque eu posso me apoiar à fala dos colegas.

A Dra. Luciana disse bem – e esse é um ponto inicial de qualquer fala do Ministério Público hoje que atua na área da educação –, nós passamos daquela fase, daquela etapa da independência funcional pura e simples. Hoje nós temos o que a gente chama de independência funcional informada. Então criamos esse grupo, através da escolha dos procuradores-gerais com os grandes nomes do direito à educação de cada Ministério Público, para que a gente possa produzir, entender e articular e, aí sim, informar e ajudar cada colega no seu cantinho do país a atuar no direito à educação.

Daí a importância do Ministério Público atuando de forma resolutiva e sendo escutado na formulação de políticas públicas, porque geralmente os defeitos das políticas públicas batem primeiro às portas do Ministério Público, e daí essa visão passa a demonstrar esse debate permitido ao Ministério Público, porque isso a gente já tem experimentado de forma muito positiva nos estados. O Ministério Público é muito parceiro da Undime, um exemplo foi a criação do ICMS educacional que, com a criação dos índices





## SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

educacionais em cada estado com a participação plena do Ministério Público, nós podemos conseguir uma política mais duradoura, uma política pública mais eficiente e duradoura.

A minha ótica é primeiro – e eu quero ser bem técnico nesse ponto, permita-me... Entendo que nós não podemos com essa maturidade empírica – desculpem-me até o pleonismo – que o antigo plano nos demonstrou, essa ineficiência normativa do antigo plano, o antigo plano em franco descumprimento por diversos motivos. A técnica normativa de produção de um novo plano deve experimentar esse erro, e nós não podemos nos permitir errar novamente. E aí eu tenho três pontos interessantes sobre técnica normativa. A primeira delas... Isso a gente aprende na faculdade com nomes interessantes: normas perfeitas, imperfeitas, mais que perfeitas, mas é impossível, dentro do nosso sistema jurídico hoje, uma norma ser eficiente na prática sem que ela traga previsões de responsabilização e fiscalização. Isso precisa ficar claro.

Ouvi já, Senadores e senhores, em debates nacionais do qual eu faço parte, Gaepe-Brasil, dentre outros, que o Plano Nacional na verdade era só uma carta de intenções criada por sonhadores da época, nós não podemos permitir esse tipo de interpretação normativamente. Então, a produção normativa desse estatuto legal, Plano Nacional, deve vir primeiro, demonstrando uma preocupação com a proibição de retrocesso. Não é porque não conseguimos cumprir essas metas que por si só a gente deve reduzir ou minimizar essas metas para o futuro, pelo contrário, a ideia é manter essa vontade constitucional, essa vontade do nosso povo com essas metas, mas analisar quais são os defeitos por que a gente não conseguiu cumpri-las.

O primeiro deles, sem dúvida nenhuma, é a interpretação do nosso art. 208, §2º. A nossa Constituição, em poucos momentos, previu e pediu que nós analisássemos responsabilizações dentro do sistema. São pouquíssimos: racismo, abuso sexual de crianças e adolescentes, corrupção, improbidade e educação – falha no fornecimento de uma educação efetiva.

Esse estatuto de responsabilização... Eu sei da nossa vontade de criar um estatuto próprio de responsabilização educacional, mas ele também pode ser corporificado em outras leis, como, por exemplo, no próprio Plano Nacional. Normas sem sanções de descumprimento passam a ser, como chamamos dentro do direito, normas imperfeitas, com uma chance gigantesca de descumprimento, como foi, portanto, como a gente pode ver, o Plano Nacional de 2014.

Outra coisa, como a Dra. Luciana já falou, é a questão de mecanismos de análises periódicos e publicidade. Quando tratamos do que a gente chama de normas estruturantes ou estruturais, que demandam a estruturação de todo um sistema, não é possível um cumprimento efetivo sem que a gente traga a população diretamente ligada ou afetada por aquela norma para o próprio controle. Então, normas de publicidade e de informação efetivas, não só voltadas aos órgãos de controle, mas à própria população interessada, é instrumento essencial para aquelas metas estruturantes de que precisamos. Hoje, a gente tem, em tese – vejamos o que a campanha nacional dispôs há pouco –, 40% de metas sem efetiva análise, sem



## SENADO FEDERAL

### Secretaria-Geral da Mesa

local de análise de formas de cumprimento ou real hipótese de cumprimento. Torna-se impossível, portanto, saber se aquilo é real ou não é real.

Com relação à obrigatoriedade, como o mestre Alipio falou – e eu concordei plenamente com ele –, a obrigatoriedade para nós, técnicos jurídicos, me parece muito simples, porque, primeiro, a densidade democrática do Plano Nacional é muito evidente – ela passa por uma Conae, por um fórum de educação. Temos uma densidade democrática daquela norma produzida muito maior do que muitas outras. E, dentro dela ali, diante do conceito de mínimo constitucional, daquele núcleo duro do direito fundamental à educação, com o art. 208, de responsabilização, sabemos que a interpretação correta é que as normas do Plano Nacional, quaisquer que sejam, expressa ou não a sua obrigatoriedade, são obrigatórias. Entretanto, para que isso fique claro aos demais – população e gestores –, a obrigatoriedade normativa, a obrigatoriedade daqueles preceitos, daquelas metas para cumprimento, deve ser escrita de forma clara dentro do texto do novo Plano Nacional. Isso tira de qualquer dúvida o debate, por exemplo, de um secretário estadual de educação que fala abertamente a nós: "Não, o plano é só uma carta de intenções". Não pode ser permitido que isso aconteça.

Durante a produção, portanto, também me parece interessante – essa é minha visão pessoal – que o Plano Nacional não deixe, também, de olhar a evolução que a gente teve nos últimos tempos com relação à lei do ICMS educacional e também com relação ao novo Fundeb. Digo isso porque a lei do ICMS educacional impôs aos estados uma forma de transferência específica – em porcentagem, não vem ao caso –, mas, como condição daquilo, a análise específica da cara da educação daquele município, porque aquele estado só vai repassar determinado valor, menor ou maior, àquele município se aquele município cumprir o que a gente chama de bons índices educacionais. Cada estado fez o seu, nomeou da mesma forma – aqui em Alagoas é o IQeal (Índice de Qualidade da Educação do Estado de Alagoas) –, mas esse é um retrato da educação. Portanto, ele passa a ser não só uma condição de comunicação entre as normas do Plano Nacional e do que a Constituição criou em cada estado, mas também um próprio instrumento de fiscalização do Plano Nacional. Então, essa previsão de coexistência normativa do ICMS educacional, dos índices de qualidades educacionais, com o cumprimento das metas, me parece essencial para que a gente possa ter uma lei que olha como um todo para o direito educacional, de forma sistêmica, no nosso país.

Outro ponto interessante também é a questão do Fundeb, como eu disse. O Fundeb tem condições Vaar, como a gente chama. Hoje o Fundeb tem três formas de repasses de verbas da União aos municípios e sabemos bem que os municípios dependem muito dos repasses da União, principalmente aqueles do Nordeste, e todos os municípios aqui de Alagoas recebem repasses da União. E, entre essas três formas de repasses, a gente tem um repasse chamado Vaar. Para que os municípios recebam isso, eles têm que cumprir algumas condicionalidades também, são condicionalidades diretamente ligadas à eficiência do direito à educação, como gestão democrática, equidade, tudo o que o novo plano da educação – e eu tenho certeza – vai prever. Portanto, são dois instrumentos que, ao mesmo tempo, ajudam na própria fiscalização do



## SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

plano, comunicam com as mesmas metas do plano de educação e, por outro lado, ajudam no próprio financiamento, que é uma das preocupações primeiras com relação ao direito educacional.

Outro ponto que me parece interessante é sobre questões técnicas, questões de financiamento – agora eu vou entrar numa questão bem técnica, mas eu creio que o plano nacional pode entrar nisso ou até nos debates sobre isso – é a forma de aplicação com qualidade do mínimo previsto, na nossa Constituição, dos 25%. Hoje, Senador, quando a gente entra naqueles relatórios de execução orçamentária, naqueles relatórios resumidos de execução orçamentária, no anexo específico de cada estado, no que diz respeito à aplicação da educação, para complementação daquele mínimo de 20%, temos grande parte do que a gente chama de restos a pagar. Isso é um problema muito sério e foi uma experiência do Rio de Janeiro que nos trouxe essa visão, pois, no Rio de Janeiro, a gente tinha ali várias escolas sendo despejadas, por falta de pagamento de aluguel, lá em 2014, 2016, esse é foi um exemplo mais ou menos próximo de 2016, e, ao mesmo tempo, analisávamos ali no relatório o mínimo de aplicação e havia aplicação contando, porque isso estava em restos a pagar. E nós tivemos uma evolução – já vou finalizar, se me permite –, de 2014 a 2017, passamos de menos de R\$100 milhões, próximos ali de R\$6, R\$7 milhões de restos a pagar, para, em 2017, com mais de R\$900 milhões de restos a pagar. Para a visão orçamentária, havia pagamento de aluguel dentro do relatório orçamentário, mas, na vida real, não existia.

Então, o que eu quero dizer é o seguinte: o custo qualidade, a aplicação da verba com qualidade não é com o empenho só, porque o empenho não pressupõe a entrega do bem ou do serviço, mas, sim, não só com o pagamento efetivo, mas a efetiva liquidação; art. 53, exatamente, §2º, inciso III, da nossa lei de responsabilidade. Ali, com a liquidação, eu tenho o pagamento, então, para que a gente conte esse mínimo de 25%, me parece interessantíssimo que a gente traga essa interpretação do que é aplicar o mínimo para fins de financiamento e impedir que isso seja considerado só empenho para entrar nesses 25%. Nós entramos, assim, na liquidação.

Eu tentei entrar em alguns termos técnicos e algumas questões mais técnicas para aproveitar o momento.

Eu agradeço muito, Senador, e, novamente, para mim é uma satisfação voltar aqui a esta Casa, a esta Comissão.

Muito obrigado.

**O SR. PRESIDENTE** (Flávio Arns. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PSB - PR. *Por videoconferência.*) – Agradecemos ao Dr. Lucas Carneiro também pela participação, muito importante, aspectos, assim, essenciais a serem levados em conta.

Temos que estar longe da interpretação de uma carta de intenções, é uma lei. É uma lei, é o Plano Nacional de Educação, que, na verdade, tem que ser cumprido. Estamos fazendo este debate para



## SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

aprendermos com o que deixou de ser feito e fazermos, como até o Dr. Lucas colocou, da forma correta, se for o caso.

Eu quero lembrar também que, dentro do Fundeb, como o Dr. Lucas enfatizou, é algo essencial. Nós temos o novo Fundeb, agora constitucional, com um aporte maior de recursos e com critérios aprimorados de distribuição dos recursos. Então, nós temos o Vaaf, que é o Valor Aluno Ano Fundeb, que é o critério antigo, a bolsa Estado, a bolsa não, o fundo contábil estadual. Temos o Vaat, que é o Valor Aluno Ano Total, que é também, na verdade, o fundo municipal, com 5.570 municípios. E aí a gente tem que sempre fazer um bom trabalho para ajudarmos os municípios, são 5.570 municípios, aqueles que precisam de apoio, a observar como é que o valor está sendo arrecadado, se o município arrecada de um jeito, o outro de outro, para aprimorar as formas de arrecadação dos municípios.

Temos o Vaar, a que o Dr. Lucas se referiu, o Valor Aluno Ano Resultado também, de acordo com cada realidade e havendo um aporte de recursos em função dos avanços também dentro de critérios estabelecidos, levando em conta as escolas, a vulnerabilidade, os avanços acontecidos lá no município, inclusive, prevendo-se – isso já aconteceu no ano passado – o ICMS educacional, em função dos resultados. O Vaar é em função de certas condicionantes também, fazer uma gestão democrática, fazer com que o próprio diretor também seja uma pessoa qualificada, quer dizer, escolhida de acordo com critérios bastante objetivos e assim por diante, então, foi um avanço importante.

E a responsabilização educacional referida, que pode constar de vários documentos legais, inclusive ao Projeto de Lei de Responsabilidade Educacional em tramitação na Comissão e já, também, com duas audiências públicas já agendadas para o debate dessa Lei de Responsabilidade Educacional para que Prefeitos e Governadores, até o quarto mês do início do mandato, mandem para a Assembleia Legislativa e para a Câmara Municipal o plano que se propõem a fazer, dentro do município e do estado, e que esteja em sintonia com o plano municipal, com o plano estadual e nacional de educação. E, no final do ano, em novembro, de cada ano da gestão, eles, na Assembleia ou na Câmara, digam o que foi atingido, o que não foi atingido, o porquê, o que aconteceu, com a sociedade toda podendo participar desse debate.

Então, a cada ano, numa gestão de quatro anos, teríamos, no final, a variação do conjunto da obra. Mas tudo isso, então, quer dizer que, na verdade, existe a necessidade de um conjunto de abordagens, o Plano Nacional é um deles, mas o Sistema Nacional de Educação é essencial, nesse sentido. O Fundeb foi essencial também, porque, só para se ter uma ideia, em 2020, quando o Fundeb foi aprovado, o aporte de recursos de estados e municípios era de aproximadamente 150 bilhões – 150 bilhões –, estados e municípios, colocando no fundo contábil. E o aporte da União era de 10%; aumentou no ano seguinte para 13%, depois para 15%, 17%, 19%, 21%, 23%, até o ano de 2026.

E o que o Dr. Lucas coloca, que é essencial, é vermos a qualidade desse gasto o tempo todo, mas os municípios serem ajudados, nesse sentido, por um Sistema Nacional de Apoio à qualidade do investimento. Então, isso é muito importante, muito bom.



## SENADO FEDERAL

### Secretaria-Geral da Mesa

Olha, eu penso assim que nós vamos voltar ao primeiro expositor, o Dr. Antonio, dando até cinco minutos para fazer considerações finais em função do que foi falado, e aí já estaríamos indo para a conclusão desta audiência pública.

Então, Dr. Antonio, passo de novo a palavra ao senhor. Doutor, só um minutinho aqui, Dr. Antonio, só para verificar aqui também... Isso.

Dr. Antonio Lassance – não estava me lembrando do sobrenome Lassance –, é uma alegria recebê-lo, pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

**O SR. ANTONIO LASSANCE** (Para expor. *Por videoconferência.*) – Perfeito. Obrigado, Senador.

Eu quero reforçar as considerações que foram feitas pelos demais expositores e expositoras. Acho que, de tudo aquilo que foi falado, uma única questão que talvez seja relevante para acrescentar é a questão orçamentária. Nós vivemos, entre vários apagões, um certo apagão da capacidade de o nosso orçamento ser usado como um instrumento gerencial.

A gente viu, pelo menos na última década, uma série de programas governamentais que eram muito bem especificados, poderiam até sofrer aprimoramentos, na verdade eles desapareceram e se tornaram grandes programas orçamentários. Isso cria uma dificuldade imensa para que se faça um monitoramento de para onde está indo o dinheiro, o que está sendo feito com ele, quais são os resultados que isso pode acarretar, quais são as boas consequências ou as más consequências que isso pode acarretar.

Há alguns especialistas que dizem o seguinte: "Não é possível fazer isso com os classificadores orçamentários". Os classificadores orçamentários são a lupa pela qual a gente pode colocar essa lupa sobre o orçamento e ver para onde está indo esse dinheiro. O que não é exatamente verdade, porque há uma grande disparidade na maneira como esses classificadores orçamentários são compostos e há um descolamento total dos programas governamentais e das ações governamentais em relação a esses programas, que se tornaram grandes espaçonaves para abrigar, para abduzir uma série de ações.

A gente perdeu muito da visão finalística de cada programa, eles se tornaram programas – vamos dizer assim – genéricos, extremamente genéricos, extremamente difíceis de serem rastreados. E houve um descolamento em relação ao PPA, o PPA não é mais, como já foi – com todos os problemas que havia antes também, que poderiam ser aprimorados –, um instrumento de planejamento associado, colado com uma programação orçamentária que se possa acompanhar *pari passu*. E é um prejuízo na ação do Executivo, é um prejuízo para a atuação do Legislativo, a ação fiscalizadora do Legislativo, e também dos tribunais de contas, porque, enfim, o grau de fragmentação acabou aumentando muito.

E, por fim, gostaria de falar em relação ao apagão de dados, especificamente, eu falo especificamente em relação ao Plano Nacional de Educação. Se nós olharmos o painel de monitoramento que o MEC nos oferece – muito bem montado inclusive –, a gente vê que de 2018 para cá não houve, praticamente,



## SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

atualização dos relatórios de monitoramento dos municípios, fora aqueles que nunca entregaram nada. Há também... O Dr. Alipio falou muito bem em relação à articulação federativa, e nos relatórios do TCU há uma preocupação grande em relação à instância permanente de negociação e cooperação. Essa instância, desde que foi criada até 2019, ficou absolutamente inoperante. Só deixou de ficar inoperante quando o Tribunal de Contas fez um alerta sobre isso, sobre a importância dessa instância para fazer o monitoramento do Plano Nacional de Educação, e, a partir daí, cá entre nós – pelo menos é a visão que eu tenho como observador externo –, foram feitas várias reuniões, mas são reuniões muito pouco assertivas. Eu até arriscaria dizer, espero estar enganado, que foram reuniões "para inglês ver". Podem ter sido reuniões importantes, em que as pessoas se reuniram, mas, efetivamente, como instância, para articular o aprimoramento e a instalação de um sistema de monitoramento mais fino do Plano Nacional de Educação, isso não ocorreu. E isso não vai ocorrer se essa instância não assumir a função, o papel, de ser uma instância de coordenação de discussão metodológica em relação aos indicadores, em relação aos processos de coleta, de tratamento de dados, de análise de dados, da governança federativa da produção desses indicadores, do monitoramento desses indicadores também. Então, há um apagão de dados, sim, em relação ao Plano Nacional de Educação, segundo eu li dos próprios relatórios do TCU, e acho que isso é algo importante para que se possa avançar na avaliação deste e na configuração do próximo Plano Nacional de Educação.

Muito obrigado mais uma vez pela oportunidade.

**O SR. PRESIDENTE** (Flávio Arns. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PSB - PR. *Por videoconferência.*) – Obrigado de novo. Obrigado pela presença, pela exposição muito interessante, muito importante.

Passo a palavra ao Sr. Maurício Almeida Prado, que é Coordenador-Geral dos Planos Decenais de Educação da Secretaria de Articulação Intersetorial e com os Sistemas de Ensino (Sase/MEC).

Obrigado, Dr. Maurício também, pela presença. Com a palavra.

**O SR. MAURÍCIO ALMEIDA PRADO** (Para expor. *Por videoconferência.*) – Obrigado, Senador Arns, obrigado aos demais participantes aqui da audiência.

Para mim, como colocado, sempre é uma honra vir às Comissões de Educação, ao Senado, à Câmara dos Deputados, para discutir educação, que é o tema com que eu trabalho já há um bom tempo como servidor público aqui no Ministério de Educação. É um tema que é um tema apaixonante – vamos assim dizer –, é um tema que eu estudo, que foi temática de estudo de mestrado, doutorado, então sempre me dediquei a isso.

Então, eu queria, primeiro, analisar a fala de todos, excelentes falas de todos os participantes. Primeiro, acho que a gente deve colocar a importância do PNE, mas vê-lo como um plano estratégico. O PNE é (*Falha no áudio.*) ... um plano estratégico, nem plano tático, nem plano operacional – isso leva a algumas características distintas. Então, quando nós estabelecemos metas dentro do PNE, objetivos e,





## SENADO FEDERAL

### Secretaria-Geral da Mesa

porventura, também as estratégias, não necessariamente todas as estratégias, por exemplo, serão adequadas a todos os entes federativos. A realidade de um município em São Paulo, um município mais industrial, como, por exemplo, a minha cidade natal, São José dos Campos, é um pouco distinta, bem distinta – vamos assim dizer – dos municípios do Norte. Então, as ações, a implementação, os programas que vão se basear nas estratégias vão ser muito distintos. Assim, a gente não deve perder de vista que o PNE terá, sim, uma característica muito de atender o médio, como é a estratégia média do Brasil, como é a meta média.

Então, a gente vai começar a entender que aquela meta, por exemplo, de universalização das creches vai ser alcançada da mesma forma no município – vamos dizer assim – mais rico e no município mais pobre. A gente sabe que não é assim que as coisas funcionam.

O segundo ponto que foi colocado, e que eu vou aqui articular, é a questão do desdobramento do Plano Nacional de Educação nos planos estaduais de educação e nos planos municipais de educação, que é uma etapa posterior, que já faz parte aqui do nosso planejamento no Ministério da Educação: como a gente vai desdobrar, a partir de uma mesma metodologia, e apoiar os entes estaduais e municipais na inauguração dos seus planos de educação.

Então, eu sempre digo nas discussões que nós temos aqui na Sase que a metodologia é muito importante, sem metodologia as coisas acabam saindo muito desarticuladas e são pouco efetivas. Então, a gente já está trabalhando na ótica, no segundo semestre, quando a minuta do PL estiver mais próxima, concreta para ser enviada ao Poder Legislativo, das formações das equipes técnicas estaduais que, porventura, farão o desdobramento também das suas formações no nível municipal.

Então, isto é muito importante: um método e um modelo de multiplicação. Claro que o MEC não vai se abster também de apoiar os municípios na formação, vai apoiar os estados junto aos municípios, mesmo sabendo que aqui de Brasília... A capilaridade do estado é muito mais efetiva do que nós aqui de Brasília, mas eu acho que isso é importante colocar.

E o terceiro ponto, por fim, para finalizar, é a importância de a gente desenvolver metodologia para que os indicadores das futuras metas... A gente ainda não pode discutir indicadores das metas do futuro PNE, mas já existem trabalhos relativamente consolidados de como desdobrar esses indicadores para além do estado, chegando ao município. E nós acreditamos que isso vai facilitar muito os órgãos de controle, a sociedade civil, a fazer o adequado monitoramento da implementação das metas do PNE, da execução das metas do PNE, dentro da sua localidade.

Então, hoje nós temos apenas uma meta que desce ao nível municipal, que é a Meta 7, que mede a aprendizagem, e isso se deve muito ao Ideb.

O Ideb chega à escola, tem o Ideb da escola, então você consegue calcular o Ideb municipal, o Ideb estadual, e isso facilita o monitoramento por parte da sociedade, dos órgãos de controle, mas as outras metas não chegam além do nível estadual, não chegam ao nível municipal. Isso dificulta não só o monitoramento,



## SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

mas a própria elaboração e adequação do plano nacional aos seus planos locais. Então, eu acho que cabe a gente destacar isso, porque muitas vezes os entes federativos não têm um Inep que consiga dar essa qualidade metodológica para desdobrar quantitativos nacionais para desagregar em termos municipais, e a gente vai trabalhar também isso, no segundo semestre e, no mais tardar, em 2025, no primeiro semestre, para entregar um portal, a partir de fontes oficiais, com censo escolar, Saeb, Rais, Pnad Contínua, o novo censo demográfico para que a gente dê informações mais sólidas a partir de dados de fontes oficiais e não de fontes alimentadas pelos entes que em si estão sendo monitorados. Então, eu termino destacando esse outro ponto que são as ações futuras aqui do Ministério da Educação que vão, sim, qualificar os planos estaduais e municipais a partir de 2024.

Muito obrigado a todos. Essas são minhas palavras finais.

**O SR. PRESIDENTE** (Flávio Arns. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PSB - PR. *Por videoconferência.*) – Agradeço a você de novo, Maurício Almeida Prado, Sase/MEC, pela presença e pela exposição.

Passo a palavra a Sr. Alipio Dias dos Santos Neto, Coordenador de Ações de Controle da unidade Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos do TCU.

Com a palavra, Dr. Alipio.

Não sei se o Dr. Alipio...

**O SR. ALÍPIO DIAS DOS SANTOS NETO** (Para expor. *Por videoconferência.*) – Só mexendo aqui no microfone.

Primeiramente, quero parabenizar todos os colegas pelas reflexões, pelas contribuições que trouxeram. Eu acho que isso ajuda a dar algum subsídio para as discussões futuras e para que o próximo plano avance nessas características relacionadas ao controle e ao monitoramento, e, para mim, principalmente, que se consiga avançar nos resultados que devem ser entregues para a sociedade. Então, não fazer mais do mesmo, a partir do novo plano.

Eu queria trazer a importância, dentro do MEC, hoje do Plano de Ações Articuladas. A gente acabou de fazer um trabalho relacionado a isto: a governança do MEC, para manejar esses recursos que são importantes para os municípios, para os estados, sempre na perspectiva de também alcançar essas metas, de verificar as necessidades existentes, e, aí também do outro lado, a questão de monitoramento dos Governos locais que recebem os recursos. Porque, às vezes, a gente coloca, na priorização, sempre que determinado município precisa de mais, os índices são baixos, e, muitas vezes, fazemos o histórico dos recursos que já foram para aquele estudo, para aqueles municípios, e a realidade não muda ao longo do tempo. Então, tem algum problema também nisso aí.



## SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Então, o PAR, que eu acho importante, pode ser, com aprimoramentos, um grande instrumento para essa ação suplementar do MEC.

Realmente, o PNE é um plano estratégico, e os desdobramentos serão dados nos planos estaduais e nas ações futuramente, mas não se pode perder esse vínculo do resultado. A questão de não ser uma lei que não traz obrigações, porque, às vezes, se coloca ali o plano, as ações que estão ali contidas devem, realmente, nesse nível estratégico dar a possibilidade para que, dentro das variedades, se usem as estratégias devidas, mas não se perder essa conexão.

Eu queria finalizar, Senador Flávio, mais uma vez agradecendo a oportunidade e frisando que nós estamos, neste momento já, num novo acompanhamento na praça, um novo acompanhamento do Plano Nacional de Educação, que tem objetivos semelhantes ao que esta Comissão está trazendo, este tema, de trazer elementos para a discussão do novo plano. Então, nós nos colocamos sempre à disposição para discutir ou para trazer alguns elementos a partir do trabalho que nós estamos elaborando agora.

**O SR. PRESIDENTE** (Flávio Arns. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PSB - PR. *Por videoconferência.*) – Agradecemos, Dr. Alipio, pela presença e pela exposição.

Passo a palavra, em seguida, à Sra. Luciana Cano Casarotto, que é Vice-Coordenadora da Comissão Permanente de Educação do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais.

Com a palavra, Dra. Luciana.

**A SRA. LUCIANA CANO CASAROTTO** (Para expor. *Por videoconferência.*) – Obrigada, Senador Flávio, demais colegas que nos acompanharam, público que nos assiste de casa.

Pouco resta a ser dito. Muito foi falado e muito ainda vai ser falado sobre o nosso novo Plano Nacional de Educação, sobre o nosso novo Sistema Nacional de Educação, mas eu queria deixar aqui a mensagem da Copeduc de que nós não temos mais o direito de errar, Senador Flávio. Já se passaram dois planos nacionais, decenais, e nós estamos em vias de ter mais um. Nós não podemos fazer mais do mesmo, como disse o nosso auditor Alipio. É imperativo que nós saibamos que, por trás das metas, que não são ambiciosas, mas são reais, nós temos capacidade, sim, como nação, de construir uma nação melhor para todos nós e que nós saibamos que essas metas que foram construídas e que serão construídas nada mais são do que o mínimo do que nós precisamos para este Brasil que nós sonhamos.

Diante de tantas mudanças estruturais que nós estamos vivendo, diante de um contexto digital hoje, insistir em que a educação de qualidade, que não seja aquela educação de ponta, uma educação voltada aos novos mercados, ao novo mundo que está se criando, é nisso que eu trago a palavra final, como consideração final, para que nós não nos esqueçamos do que nós estamos falando aqui, de que legião de jovens está sendo formada, das crianças que estão aqui e das que ainda nem nasceram, na verdade, de que tipo de educação elas estão tendo, Senador Flávio. Essa educação é que precisa ser uma educação de ponta,



## SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

e nós temos métodos para isso, nós temos metodologia para isso, nós temos universidades públicas, nós temos expertise de muitos estudos, dos institutos de pesquisa, como traz aqui o nosso pesquisador do Ipea, mas são tantos outros que nos dizem onde o dinheiro deve ser aplicado.

Então, eu retomo a ideia inicial. Agora, a gente vai num ciclo fechando.

Esse orçamento não é o mínimo; ele tem que ser o suficiente para aquilo que nós desejamos. E tudo depois disso vem depois. A nossa prioridade como nação é a educação dos nossos filhos – todos são nossos filhos –, e isso é algo que nós temos que ter em mente. Se depois sobrar algo, ótimo, então a gente consegue custear outras despesas discricionárias, enfim, mas, enquanto nós não tivermos essas metas atingidas, e eu também retomo nessa oportunidade, Senador, a questão destas metas intermediárias, para que nós não tenhamos como... Quando tudo der errado – e eventualmente, em alguma meta, talvez isso aconteça –, que os órgãos de controle tenham mecanismos de chegar ao gestor e dizer o que está acontecendo, quais são as dificuldades, por que nós não avançamos, onde está a questão central de não se adequar a esta meta. Claro que nós não vamos ter isso em dez anos. Quando nós estivermos com dez anos, já não tem mais, é o que nós vimos hoje: chegamos aqui com metas desatendidas e, bom, vamos para o próximo plano, numa carta de intenções. Que nós superemos essa carta de intenções, que nós não encaremos o Plano Nacional de Educação como um instrumento romântico de: "Ah! Mas seria muito bom!". Vai ser muito bom, se todos nós estivermos nesse grande sistema de colaboração. E é nesse sistema de colaboração em que o Ministério Público se agrega, está sempre agregado. Eu trago aqui a palavra de todos os nossos colegas da Copeduc, e não só os da Copeduc, mas também os colegas que estão envolvidos em todos os seus estados como uma meta diária: o que posso fazer hoje para qualificar a educação pública do meu estado?

Então, é nesse sentido que nós trazemos aqui essa contribuição do Ministério Público, sempre nos colocando à disposição do Senado, da sociedade brasileira, da Câmara dos Deputados. Onde nós tivermos espaço, Senador Flávio, nós estaremos para levar essa visão de quem está lá na ponta: onde falta transporte escolar, é procurado um promotor de Justiça, uma promotora, quando a alimentação escolar não for suficiente, e nós temos crianças ainda passando fome, como nós vimos, num sentimento absurdo de impotência que gerou em todos nós, onde nós tivermos crianças que não tiveram sequer uma atividade durante praticamente dois anos por conta da crise sanitária...

Então, é com esse espírito que eu acredito e tenho fé que, daqui para frente, nós vamos melhorar e conseguir amplificar tudo que nós temos nessa meta, grande meta, que é o nosso Plano Nacional de Educação, será feito pelo Ministério Público.

Agradeço novamente a oportunidade e devolvo a palavra ao senhor.

Muito obrigada.

**O SR. PRESIDENTE** (Flávio Arns. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PSB - PR. *Por videoconferência.*) – Agradecemos de novo a você, Dra. Luciana Casarotto. Concorde inteiramente com o



## SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

que foi colocado. Educação não é primeira prioridade, é prioridade absoluta. A gente costuma também dizer que depois vêm também outras políticas públicas importantes para complementar, mas é a prioridade, sem dúvida absoluta. Parabéns pelo trabalho, pela exposição.

Passo em seguida a palavra ao Sr. Lucas Junqueira Carneiro, que também é do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais, Secretário da Comissão Permanente de Educação.

Com a palavra, Dr. Lucas.

**O SR. LUCAS SACHSIDA JUNQUEIRA CARNEIRO** (Para expor. *Por videoconferência.*) – Obrigado, Senador.

Minhas palavras são as de Dra. Luciana. Parece-me que reuniões assim, e eu tenho essa experiência, audiências públicas como esta de fato mudam a realidade. Já tive oportunidade de participar de audiências públicas na Câmara, e a última em que estive no Senado foi dois dias antes da explosão da pandemia. Eu estava junto com o Dr. Maurício Prado e me lembro que discutimos a necessidade de se criar um sistema para controle do transporte escolar, um sistema informatizado.

Aqui no estado a gente criou um aplicativo – tive umas ideias para um aplicativo para controle – e, um ano depois, dois anos, eu vi que o MEC conseguiu criar, o FNDE conseguiu criar um aplicativo, um sistema de controle. Portanto, veja, audiências públicas assim, com pessoas qualificadas como estas, fazem a diferença na realidade. A mudança do conceito, da visão de direito educacional passa por isso, e é preciso ser feito.

Estamos, preciso dizer, ainda engatinhando em direito educacional no país. Tivemos, por exemplo...

Hoje nós temos um grande problema, o que vai ser um desafio na aplicação do plano nacional, que é o abono que a Emenda 114 trouxe. Ora, o abono, que é aquela divisão de restos, de sobra do dinheiro da educação para os professores, traz um ambiente horrível para a valorização dos próprios professores, afinal aquele que menos aplica, aquele que menos investe nos professores é aquele que vai ter mais dinheiro sobrando no final do ano e vai conseguir dividir melhor o dinheiro e vai ter uma melhor moeda política no final do ano sem investir nada naquele professor. O que menos investe, portanto, é o mais premiado no final do ano com aquela divisão de valores, sem aplicar num plano de carreiras eficiente, sem a valorização com doutorado, mestrado etc.

É preciso repensar essa produção por gotas e apartada em ilhas de normas de direito educacional, e o plano nacional, acho, é o ponto central de tudo isso, porque não só para os órgãos de controle, não só o plano de 2014... Ele demonstrou isso porque, sempre que vamos analisar algo, a gente pensa: e o Plano Nacional de Educação? O Plano Nacional de Educação, portanto, é uma ilha de salvaguarda, é aquela ponte que vai ligar todas essas normas jurídicas. Portanto, a elaboração dele, eu tenho certeza, pode ser um remédio para essas gotinhas normativas erradas que foram sendo colocadas dentro do nosso sistema jurídico e tanto têm prejudicado o direito à educação.



## SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Portanto, Senador, eu agradeço muito. Eu estou sempre à disposição, o Ministério Público está sempre à disposição, a Copeduc está sempre à disposição para debater, inclusive para debater de forma informal: meu telefone está sempre à disposição, converso bastante com outros Senadores, com Deputados. Essa conversa me parece essencial para que a gente vá criando, tirando dúvidas, porque cada órgão tem um filtro no olhar para analisar um problema. Então, quando eu consigo analisar um problema sob a ótica do Senado nacional, eu cresço a minha visão sob a ótica de órgão de controle; quando eu consigo conversar com um gestor público, eu passo a ter a visão dele e cresço a minha visão. Então, audiências assim são, de fato, essenciais para que a gente veja o problema como um todo.

E, como bem disseram os colegas, não é possível solucionar... Boécio já dizia... Boécio é aquele que, no corredor da morte, se sublimou à eternidade através do conhecimento, fazendo um livro e conversando com a filosofia personificada. E ele dizia isto: se quer a cura, é preciso mostrar a doença ao médico. E eu acho que é isso que estamos fazendo aqui hoje.

Muito obrigado, Senador.

**O SR. PRESIDENTE** (Flávio Arns. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PSB - PR. *Por videoconferência.*) – Obrigado também, Dr. Lucas Carneiro.

Também quero dizer que considereei esta audiência pública extremamente importante, de muita qualidade, de muita competência, para se observar como temos pessoas interessadas, comprometidas, com visões essenciais para a construção da qualidade da educação que todos nós desejamos no Brasil.

É interessante ter o tema "avaliação e monitoramento" sob óticas diferentes, para que a gente possa se enriquecer com a visão do TCU, do MEC, do Ministério Público, do Ipea e também com todas as contribuições que a sociedade possa dar.

A partir desta audiência pública, haverá um sumário executivo para a Comissão de Educação e a consultoria do Senado está acompanhando também, para fazermos um documento bastante sólido, ao final dessas audiências.

Convidamos a todos e todas que nos acompanham a olharem o *site* da Comissão, com todas as falas, todos os materiais apresentados. Podem contribuir, inclusive depois. As pessoas vão ler, reler, pensar sobre o que foi dito ou apresentado e a Comissão está aberta para receber sugestões também.

Sem dúvida, tudo isso vai contribuir, no final, para termos – como foi dito, já tivemos dois Planos Nacionais de Educação, o segundo está em vigência até o ano que vem, ou seja, são 20 anos de experiência –, para fazermos, todos juntos, um bom plano nacional para o período 2024-2034.

Então, quero agradecer a presença dos expositores, da Dra. Luciana, expositora. Agradeço sempre o papel essencial da infraestrutura da Comissão de Educação e os meios de comunicação do Senado, que vão apresentar para a sociedade, novamente, todo o debate que aconteceu aqui.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Nada mais havendo a tratar, então, nesta audiência, agradeço a presença de todos e declaro encerrada a reunião.

Obrigado a todos e todas.

*(Iniciada às 9 horas e 01 minuto, a reunião é encerrada às 10 horas e 58 minutos.)*