

## **Relatório do Ministro Relator**

Adoto como Relatório a bem lançada instrução de lavra dos Analistas de Controle Externo Benjamin Lima Júnior e Maria Lúcia de Lima, da Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (SEPROG), e Cláudia Vieira Pereira (coordenadora), da 6ª Secretaria de Controle Externo (6ª SECEX), com a qual manifestaram sua anuência a Diretora da 3ª DT e o Titular da 6ª SECEX:

### “1.Introdução

#### Antecedentes

Em 1998, o Tribunal de Contas da União iniciou a realização de auditorias de natureza operacional - ANOp, com o objetivo de examinar o desempenho de programas do Governo Federal, seguindo metodologia desenvolvida no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica TCU/Reino Unido. Esse projeto visa contribuir para a melhoria do desempenho de instituições governamentais brasileiras, assim como para a melhor utilização dos recursos públicos, por meio da implementação de recomendações decorrentes de auditorias de natureza operacional conduzidas pelo TCU.

O Plano de Auditoria correspondente ao quarto ano do projeto (2001), que contemplou a realização de auditorias de natureza operacional no âmbito do Projeto de Cooperação nas áreas de saúde, educação, assistência social e infra-estrutura, foi aprovado pelo TCU mediante a Decisão nº 466/2001-P, de 18/7/2001.

Entre as auditorias realizadas, encontrava-se a ANOp no Programa Nacional Biblioteca da Escola - PNBE, vinculado ao Ministério da Educação. A auditoria objetivou investigar se o PNBE poderia ter seus propósitos atendidos de forma mais efetiva caso houvesse uma melhor utilização dos livros. Foram avaliadas as dificuldades e oportunidades de melhoria na utilização dos acervos pelos beneficiários, verificando-se, entre outros aspectos, as condições operacionais das escolas para inserir os livros nas atividades escolares, a capacitação de professores e a divulgação do Programa.

O Relatório de Auditoria (TC 012.854/2001-6) foi relatado pelo Exmº. Sr. Ministro Guilherme Palmeira e submetido ao Tribunal, resultando na Decisão nº. 660/2002 - Plenário - TCU, Ata 21/2002, onde foram proferidas recomendações com o objetivo de melhorar o desempenho do Programa. A referida decisão também determinou à 6ª SECEX que adotasse as medidas indispensáveis ao acompanhamento da implementação das recomendações ora formuladas. Tal acompanhamento será realizado por meio de monitoramentos.

Dessa forma, o primeiro monitoramento da implementação das recomendações está sendo realizado de acordo com o Roteiro para Monitoramento de Auditorias de Natureza Operacional, aprovado pela Portaria nº. 12/2002. O Roteiro prevê a elaboração, pelo órgão auditado, de relatório sobre o Plano de Ação da implementação das recomendações do Tribunal.

Este monitoramento tem por objetivos:

- a) acompanhar as providências tomadas no âmbito do programa auditado em resposta às recomendações exaradas pelo Tribunal;
- b) acompanhar a evolução do desempenho do programa;
- c) verificar o grau de implementação das recomendações; e
- d) identificar quais os maiores obstáculos/dificuldades para a implementação das recomendações propostas.

Equipe, Cronograma e Execução

A equipe de auditoria foi designada pela Portaria ADFIS nº 25, de 3 de fevereiro de 2003.

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

Para esse monitoramento, foi estabelecido o seguinte cronograma:

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

Características da auditoria

O Programa Nacional Biblioteca da Escola - PNBE, uma das ações do Programa Toda Criança na Escola do Plano Plurianual 2000-2003, foi instituído pelo Ministério da Educação em 1997 e desde 1998 tem distribuído livros paradidáticos às escolas do ensino fundamental, tais como obras clássicas da literatura brasileira, livros infanto-juvenis, obras de referência, periódicos e outras obras de apoio a alunos e professores. O objetivo do Programa é viabilizar uma diversificação das fontes de informação utilizadas nas escolas públicas brasileiras, contribuindo para o aprimoramento da consciência crítica dos alunos e professores, além da comunidade em geral.

Durante o levantamento de auditoria, a equipe constatou que não há informações sobre a utilização dos livros, o que impede o conhecimento sobre o atingimento dos resultados do Programa. O principal objetivo da auditoria foi investigar se o PNBE poderia ter seus propósitos atendidos de forma mais efetiva caso houvesse uma melhor utilização dos livros. Foram avaliadas as dificuldades e oportunidades na utilização dos acervos pelos beneficiários, verificando-se, entre outros aspectos, as condições operacionais das escolas para inserir os livros nas atividades escolares, a capacitação de professores e a divulgação do Programa. Foram examinadas as sistemáticas implementadas pelo PNBE desde sua implantação em 1998, efetivando-se análise comparativa entre a sistemática de 2001 e a utilizada nos anos anteriores, tendo em vista que o enfoque de prover acervos às bibliotecas das escolas beneficiadas foi substituído pela entrega direta de livros aos alunos. Pretendeu-se verificar as possibilidades de reforçar o monitoramento, de implantar o acompanhamento e a avaliação do Programa, de interagir tanto com outros programas do Ministério da Educação - MEC como com iniciativas dos outros níveis de governo (estados e municípios) e, ainda, de tratar os beneficiários do Programa de forma mais eqüitativa.

Como pontos positivos do PNBE, foram identificados os seguintes: boa qualidade de impressão e de conteúdo dos acervos já distribuídos; oferta de livros paradidáticos para escolas que, de

outra forma, não teriam acesso a eles; preocupação em universalizar o acesso ao programa, estendendo o atendimento a todos os alunos que estiverem matriculados na 4ª e 5ª séries em 2002; e eficácia operacional do FNDE em administrar a distribuição de livros do PNBE para escolas espalhadas em todo o país.

Quanto aos principais problemas encontrados no Programa, podem ser citados: falta de diretriz explícita para o Programa; inexistência de cronograma formal que defina as ações para cada instância do MEC; falta de interação com outros programas federais; pouca articulação dos três níveis de governo na política de educação para utilização de livros paradidáticos; reduzidas condições operacionais de algumas escolas para lidar com os acervos; capacitação insuficiente para os professores; pouca divulgação do Programa; monitoramento frágil; inexistência de avaliação e acompanhamento sistemático da utilização dos livros; e falta de previsão de ações de apoio direcionadas especificamente a escolas mais carentes.

## 2. Análise da implementação das recomendações

A seguir, serão analisadas as providências adotadas pelo órgão auditado com vistas a implementar as recomendações constantes da Decisão nº 660/2002-P.

Os itens 2.1 a 2.3 referem-se a recomendações feitas à Secretaria de Educação Fundamental - SEF do Ministério da Educação.

Os itens 2.4 a 2.6 referem-se a recomendações feitas ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.

Os itens 2.7 a 2.16 referem-se a recomendações feitas à SEF e ao FNDE, em conjunto.

Os itens 8.6 a 8.10 da Decisão nº. 660/2002-P não constam desta análise porque tratam de providências referentes a unidades internas do Tribunal de Contas da União, já implementadas.

### 2.1 Recomendação 8.1.1

‘8.1.1. fundamente, de maneira técnica, clara e objetiva, as diretrizes que embasaram a mudança de sistemática no Programa Nacional Biblioteca da Escola - PNBE 2001 e as que venham a motivar possíveis mudanças no programa a partir de 2002.’

#### 2.1.1 Grau de implementação

Preliminarmente, convém lembrar que esta recomendação resultou do questionamento da equipe de auditoria quanto à mudança na sistemática de distribuição dos acervos do PNBE, tendo em vista que até o ano de 2001, quando foi realizada a auditoria, os livros eram destinados às bibliotecas das escolas públicas. A partir daquele ano, os livros passaram a ser distribuídos diretamente aos alunos de 4ª e 5ª séries matriculados na rede pública de ensino fundamental.

A justificativa apresentada pelos gestores, no documento de fls. 07/21, foi que essa alteração se deu com vistas a desencadear nos alunos egressos da 4ª série algumas competências previstas nos Parâmetros Curriculares Nacionais - Língua Portuguesa, tais como ‘valorização da leitura

como fonte de fruição estética e entretenimento; interesse por compartilhar opiniões, idéias e preferências sobre leituras realizadas; e manuseio cuidadoso de livros e demais materiais escritos’.

Nesse sentido, o MEC resolveu desenvolver, dentro do PNBE, um projeto específico voltado para o estímulo à leitura, denominado ‘Literatura em minha casa’, que previa a distribuição de pequenas coleções de livros de literatura diretamente aos alunos. Com isso, pretendeu-se proporcionar aos alunos e seus familiares contato direto com obras literárias a que eles dificilmente teriam acesso.

Os gestores informaram, também, que a nova sistemática adotada facilita a inserção dos livros distribuídos pelo Programa na prática pedagógica das escolas. Como todos os alunos da mesma classe passaram a receber suas coleções, ficou mais fácil para o professor trabalhar os textos em sala de aula.

Outro ponto destacado foi a intenção de, para as próximas edições do Programa, elaborar um acervo literário que auxilie os alunos em fase de alfabetização. Nessa perspectiva, foi exposto o seguinte: ‘outro motivo que reforçou a decisão do Ministério da Educação em disponibilizar livros de literatura aos alunos de 4ª e 5ª séries foi a prevenção do analfabetismo funcional, que consiste na perda progressiva dos conhecimentos adquiridos no processo de alfabetização, pela falta de contato permanente com a leitura ‘ (fls. 10).

Por fim, foi enfatizado que o objetivo do MEC, ao disponibilizar aos alunos um conjunto de obras literárias é, prioritariamente, democratizar o acesso ao texto literário, proporcionando ao aluno contato com o livro como um bem cultural.

#### 2.1.2 Avaliação

Consideramos que a recomendação foi implementada, ressaltando, porém, a necessidade de que futuras alterações nas diretrizes do Programa sejam igualmente fundamentadas.

#### 2.2 Recomendação 8.1.2

‘8.1.2. promova discussões entre o Conselho Nacional de Educação, Conselhos Estaduais de Educação e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME para investigar possíveis formas de integração de programas de leitura nos três níveis de governo e, ainda, opinar sobre qual sistemática de oferta de livros poderia ser mais efetiva.’

#### 2.2.1 Grau de implementação

Conforme o documento de fls.12, ‘a SEF, juntamente com o FNDE, já está promovendo discussões sobre as sistemáticas de oferta de livros utilizadas pelo PNBE com os Secretários de Educação dos estados. Nessas discussões, pretende-se ouvir os Secretários quanto à efetividade dessas ações em seus estados e colher subsídios para uma discussão mais ampla com as secretarias estaduais e municipais de educação com vistas a mapear os projetos de leitura em desenvolvimento por esses órgãos para nortear a execução futura desse Programa.’

Nesse sentido, a SEF teve a oportunidade de participar de reunião promovida pelo CONSED em agosto de 2002 (fls. 39/41), na qual foram prestadas informações acerca do PNBE. Foram realizados, também, pelo FNDE, encontros técnicos com algumas secretarias estaduais de educação, com participação da UNDIME.

Outra providência adotada foi o encaminhamento de correspondências aos Secretários de Educação, diretores de escola, Presidentes da UNDIME e do CONSED e Coordenadores Estaduais do Livro Didático, informando sobre o PNBE/2002 e pedindo a colaboração e o engajamento de todos os envolvidos (diretores, professores, pais, alunos).

#### 2.2.2 Avaliação

Entendemos que as ações acima relatadas contribuem para atender à recomendação proposta. Entretanto, ainda não foram tratadas questões relacionadas à integração de programas de leitura entre as três esferas de governo, razão pela qual consideramos a recomendação em implementação.

#### 2.2.3 Medidas a serem implementadas

Continuidade das ações que já vêm sendo desenvolvidas.

Promoção de novas reuniões entre a SEF, o FNDE, o CONSED e a UNDIME.

Mapeamento dos projetos de leitura existentes nos estados e municípios com vistas a promover sua integração com o PNBE.

#### 2.2.4 Prazo para implementação

Os gestores consideraram que as medidas propostas estarão implementadas até dezembro/2003.

### 2.3 Recomendação 8.1.3

‘8.1.3. estabeleça calendário para o PNBE, de modo que cada setor do ministério que atue no programa tenha condições de saber, com antecedência, quando sua atuação será necessária, evitando, assim, entre outros danos, a ocorrência de prejuízos à utilização dos acervos, devido à entrega tardia dos livros às escolas.’

#### 2.3.1. Grau de implementação

Como a resolução do Conselho Deliberativo do FNDE, que dispõe sobre o funcionamento do Programa para o exercício de 2003, ainda não foi aprovada, os gestores apresentaram apenas um cronograma preliminar de execução do PNBE.

#### 2.3.2 Avaliação

Consideramos que esta recomendação está em fase de implementação, pendente da execução da medida abaixo.

#### 2.3.3 Medidas a serem implementadas

Aprovação e publicação da resolução referente ao PNBE/2003 e apresentação do respectivo cronograma de execução.

#### Prazo para implementação

Inicialmente, a regulamentação do PNBE/2003 estava prevista para janeiro deste ano. No entanto, devido à transição de governo, a perspectiva é de que a resolução somente venha a ser aprovada em abril/2003.

#### 2.4 Recomendação 8.2.1

‘8.2.1. implemente reserva técnica de coleções, em articulação com as secretarias de educação, separadamente para as estaduais e as municipais.’

##### 2.4.1 Grau de implementação

O FNDE informou que a reserva técnica dos acervos relativos ao Programa é encaminhada às secretarias estaduais de educação com o compromisso de atender às demandas das escolas públicas beneficiadas em todas as esferas de governo e que, no presente momento, a recomendação não poderia ser atendida na íntegra, pois a descentralização da reserva está diretamente relacionada a aspectos logísticos.

Acrescentou que seria preciso levar em consideração o fato de haver mais de cinco mil secretarias municipais de educação e que essa descentralização da reserva técnica exigiria que fosse garantido o compromisso de cada uma delas com o acompanhamento e administração desse trabalho de recebimento e distribuição dos livros, o que, na prática, seria inviável.

Concluiu afirmando que a Autarquia está realizando estudos com vistas à operacionalização da distribuição da reserva técnica a todas as secretarias municipais das capitais a título de experiência piloto.

##### 2.4.2 Avaliação

Entendemos que a recomendação não foi implementada em virtude de não terem sido iniciados, até o presente momento, os estudos acima relatados. Consideramos pertinente, entretanto, a argumentação apresentada no tocante à dificuldade de operacionalizar a distribuição da reserva técnica a todas as secretarias municipais de educação, tendo em vista a dimensão do nosso país.

##### 2.4.3 Medidas a serem implementadas

Realização de estudos com vistas a implementar reserva técnica para as secretarias municipais de educação das capitais dos estados da federação.

##### 2.4.4 Prazo para implementação

A previsão é de que em junho deste ano os estudos já tenham sido efetivados.

#### 2.5 Recomendação 8.2.2

‘8.2.2. comunique, com antecedência, às secretarias estaduais e municipais de educação sobre a relação das escolas a serem beneficiadas pelo programa, a natureza do acervo a ser distribuído

e o cronograma de distribuição, orientando-as a instruir as escolas de suas redes acerca das providências necessárias para divulgação do programa, guarda e conservação dos livros, além da incorporação à prática pedagógica.’

#### 2.5.1 Grau de implementação

Com o objetivo de atender à recomendação proposta, o FNDE informou ter adotado as seguintes medidas:

a) Encaminhamento de ofício informando sobre os critérios do Programa, a todas as Secretarias Estaduais de Educação, com solicitação de divulgação junto às Secretarias Municipais, e, ainda, meio magnético e/ou material impresso discriminando municípios;

b) Encaminhamento de comunicado às Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, bem como às escolas contempladas, antes da distribuição dos acervos;

c) Disponibilização de informações na Internet, por meio do site do FNDE;

d) Articulação com UNDIME e CONSED para divulgação do Programa e público-alvo; e

e) Realização de campanha publicitária voltada para o PNBE/2002, intitulada ‘Livro é gênero de primeira necessidade’.

#### 2.5.2 Avaliação

Consideramos que as medidas adotadas atendem à recomendação proposta.

### 2.6 Recomendação 8.2.3

‘8.2.3. promova ações de conscientização junto aos alunos beneficiados e suas respectivas famílias, no momento da entrega dos livros, sugerindo às escolas que implementem medidas para informar os responsáveis pelos alunos quanto à necessidade de guarda e conservação de forma apropriada dos livros.’

#### 2.6.1 Grau de implementação

De acordo com o FNDE, o trabalho de conscientização sobre o uso e conservação dos livros tem sido realizado de diversas maneiras, tais como encaminhamento de documentos explicativos às secretarias estaduais e municipais de educação, distribuição de cartazes às escolas, campanhas publicitárias, e promoção de palestras, debates e oficinas nos Encontros Técnicos. Informou, ainda, que por ocasião das atividades de supervisão e monitoramento do Programa nos estados são repassadas informações a respeito do assunto.

#### 2.6.2 Avaliação

Consideramos que a recomendação está em implementação, uma vez que as ações de conscientização devem ser contínuas e permanentes, tendo em vista que a distribuição dos livros se dará sempre a novos beneficiários. Sendo assim, há que se intensificar essas ações junto ao público-alvo do Programa.

#### 2.6.3 Medidas a serem implementadas

Intensificação do trabalho de conscientização junto aos beneficiários do Programa.

#### 2.6.4 Prazo para implementação

O prazo para efetivação dessa recomendação foi acertado para dezembro/2003.

#### 2.7 Recomendação 8.3.1

‘8.3.1. realizem, anualmente, com grupo de professores das escolas beneficiadas, avaliação da adequabilidade dos livros à realidade dos alunos, a fim de que possam ser levantadas sugestões para o aprimoramento do programa.’

##### 2.7.1 Grau de implementação

A equipe da SEF pretende contratar instituição externa para avaliar o PNBE, além de envolver o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP no trabalho. Entretanto, considerou prematura a avaliação em 2002, tendo em vista a recente mudança na sistemática do Programa. Sendo assim, a intenção é iniciar a avaliação no segundo semestre de 2003.

##### 2.7.2 Avaliação

Até o momento, a recomendação não foi implementada.

##### 2.7.3 Medidas a serem implementadas

Articulação com as Secretarias de Educação para avaliar o Programa.

Contratação de instituição externa para avaliar o PNBE.

Parceria com o INEP.

##### 2.7.4 Prazo para implementação

Em virtude da necessidade de contratação de instituição externa, o prazo acordado foi março/2004.

#### 2.8 Recomendação 8.3.2

‘8.3.2. com fulcro no art. 8º, inciso II, do Decreto nº 3.772/01, orientem as escolas beneficiárias com sugestões para:

a) contornar problemas operacionais, como falta de estrutura física e de responsável pelo funcionamento da biblioteca, incentivando, por exemplo, iniciativas como ‘bibliotecas de sala de aula’, bibliotecas móveis e a participação voluntária da comunidade nas atividades de estímulo à leitura;

b) criar ambientes propícios à leitura;

c) confeccionar instrumentos de incentivo à utilização de livros paradidáticos, como, por exemplo, a teatralização e leituras em sala de aula.’

##### 2.8.1 Grau de implementação

A SEF informou que, com vistas ao melhor aproveitamento dos acervos distribuídos, foram encaminhados às escolas manuais de apoio à organização dos livros na biblioteca e à sua utilização por professores e alunos ‘(Guia do Livronauta’, em 1998, e ‘Histórias e Histórias’, em 1999).

Quanto aos itens (b) e (c) da recomendação, afirmou que essas atividades deveriam ser desempenhadas pelas secretarias de educação, tendo em vista a autonomia pedagógica das redes escolares e a proximidade física com a respectiva secretaria, o que possibilita maior contato com a realidade local.

Por último, conforme documento de fls. 15, relatou a adoção das seguintes providências:

a) subsidiar as escolas beneficiadas pelo Programa quanto à orientação sobre a utilização de espaços físicos, para atividades pedagógicas e de leitura, com a distribuição do ‘Livro do Diretor’;

b) trabalhar a leitura com os professores dos sistemas públicos, no âmbito do Programa de Formação Continuada dos Professores - PCN em Ação e Programa de Formação de Professores Alfabetizadores - PROFA;

c) fomentar a utilização dos instrumentos de apoio do uso de acervos, tais como o Guia do Livronauta, Histórias e Histórias e outros que venham a contribuir nesse processo, no Programa de Formação Continuada dos Professores - PCN em Ação e Programa de Formação de Professores Alfabetizadores - PROFA;

d) realizar monitoramentos; e

e) realizar encontros técnicos e pedagógicos.

Além dessas ações, foi firmado convênio com a Fundação Nacional do Livro Infantil e Juvenil - FNLIJ para elaboração de cartilha com objetivo de orientar os professores quanto à utilização dos livros paradidáticos.

### 2.8.2 Avaliação

A medida informada no item 2.8.1.1 (distribuição de dois manuais às escolas) já havia sido identificada por ocasião da auditoria, em 2001. No entanto, a equipe de auditoria havia considerado tal providência insuficiente para um melhor aproveitamento dos acervos.

O Livro do Diretor, referido no item 2.8.1.3 (a), não atende à recomendação porque não contém informações e comentários sobre bibliotecas, ambientes propícios à leitura ou formas de incentivo à utilização de livros paradidáticos. Já no item (b) acima, a providência mencionada não foi efetivada. A cartilha elaborada pela FNLIJ, por sua vez, foi analisada pela SEF, que a considerou inadequada, tendo sugerido sua revisão. As demais ações listadas no item 2.8.1.3 foram iniciadas, mas ainda precisam de intensificação.

Sendo assim, consideramos que é necessária a distribuição de material com orientações específicas sobre esses temas, estando, pois, a recomendação pendente da implementação das medidas a seguir.

### 2.8.3 Medidas a serem implementadas

Elaboração de material com orientações específicas sobre a utilização de espaços físicos para atividades pedagógicas e de leitura, bem como formas de incentivo à utilização de livros paradidáticos.

Reformulação da cartilha desenvolvida em convênio com a Fundação Nacional do Livro Infantil e Juvenil.

Desenvolvimento de trabalho de leitura e fomento da utilização dos guias de apoio ao uso dos acervos em parceria com os programas PCN em Ação e PROFA.

#### 2.8.4 Prazo para implementação

Os gestores consideraram que até dezembro/2003 as medidas propostas serão implementadas.

#### 2.9 Recomendação 8.3.3

‘8.3.3. sensibilizem as esferas estadual e municipal a respeito da importância de destinarem profissionais da área para as bibliotecas das escolas.’

##### 2.9.1 Grau de implementação

Os gestores relataram que esse trabalho de sensibilização já é realizado por ocasião do monitoramento efetuado pelo FNDE e, em especial, nas palestras que envolvem representantes de secretarias municipais de educação e de escolas, bem como nos encontros técnicos. Além disso, segundo os gestores, serão feitas gestões junto aos dirigentes das secretarias de educação e da UNDIME com objetivo de ressaltar a necessidade de incluir bibliotecários no quadro funcional das escolas.

##### 2.9.2 Avaliação

Em reunião com os gestores, esta equipe sugeriu que fosse realizado levantamento com vistas a identificar a quantidade de escolas públicas que possuem biblioteca e quantas contam com profissional habilitado. A sugestão foi aceita e cogitou-se incluir esse levantamento nas solicitações que vierem a ser feitas quando da contratação de instituição externa para avaliar o Programa (item 2.7.3 deste relatório).

Consideramos, portanto, que as ações necessárias ao cumprimento da recomendação já foram iniciadas, devendo ser, entretanto, intensificadas. Desse modo, entendemos que a recomendação está em implementação.

##### 2.9.3 Medidas a serem implementadas

Intensificação das ações já iniciadas.

Realização de levantamento de escolas que possuem biblioteca, no âmbito da avaliação externa a ser realizada (item 2.7.3 deste relatório).

##### 2.9.4 Prazo para implementação

Considerando que a implementação das medidas depende do resultado da avaliação externa a ser contratada, o prazo estabelecido foi março/2004.

#### 2.10 Recomendação 8.3.4

‘8.3.4. enviem, juntamente com os acervos, material de divulgação (cartazes, folhetos e afins) e manual sobre o uso dos livros na prática pedagógica e a conservação dos acervos, de modo a aumentar o conhecimento acerca do programa e tornar mais efetiva a utilização dos acervos na prática pedagógica.’

##### 2.10.1 Grau de implementação

Esta equipe obteve, no FNDE, cópia da carta que acompanha os acervos, bem como exemplares de cartazes e material de divulgação do Programa. Além disso, a SEF registrou que vem orientando os professores, nas ações de formação docente, quanto ao melhor aproveitamento dos livros disponibilizados pelo Ministério da Educação, estimulando, inclusive, a utilização dos acervos do PNBE.

##### 2.10.2 Avaliação

Embora as ações promovidas contribuam para o cumprimento da recomendação, consideramos necessária a intensificação das medidas propostas, para que a utilização dos acervos na prática pedagógica seja mais efetiva. Sendo assim entendemos que a recomendação está em implementação.

##### 2.10.3 Medidas a serem implementadas

Intensificação das ações de orientação aos docentes para melhor aproveitamento dos livros.

Proposta de desenvolvimento de projetos conjuntos com CONSED, UNDIME e com o PROLER, programa de leitura do Ministério da Cultura.

##### 2.10.4 Prazo para implementação

A previsão é de que em dezembro/2003 as medidas estejam implementadas.

#### 2.11 Recomendação 8.3.5

‘8.3.5. efetivem estudos, após o primeiro ano de implementação do PNBE 2001, com vistas a averiguar se a sistemática utilizada se mostrou mais eficiente e efetiva no alcance dos objetivos a que o programa se propõe a atingir, em comparação com a implementação do programa nos anos anteriores, investigando:

a) como se procedeu a utilização dos livros pelos alunos e familiares em suas residências e no ambiente escolar;

b) como os professores efetivamente utilizaram os livros na prática pedagógica;

se a qualidade física dos acervos distribuídos, considerando a impressão monocromática do texto e das ilustrações, de alguma maneira comprometeu sua utilização, em termos da atratividade esperada junto aos alunos;

c) quais as dificuldades enfrentadas pelas secretarias de educação, tanto nos aspectos pedagógicos quanto operacionais, nas ações por elas implementadas em conjunto com o Ministério da Educação - MEC (reserva técnica, por exemplo).’

#### 2.11.1 Grau de implementação

Os gestores informaram que não foram realizados, ainda, estudos sobre o desempenho do Programa na sua forma atual devido ao pouco tempo de implementação da nova sistemática de distribuição dos livros. Acrescentaram que uma comparação entre as duas sistemáticas adotadas até agora seria inexequível, pois não foi feita nenhuma avaliação sobre o PNBE anteriormente. Foram reconhecidas, entretanto, a importância e necessidade de avaliar o desempenho do Programa e, nesse sentido, assumiram o compromisso de adotar as medidas necessárias.

#### 2.11.2 Avaliação

Dessa forma, a recomendação não teve seus propósitos atendidos.

#### 2.11.3 Medidas a serem implementadas

Realizar estudos com vistas a avaliar a atual sistemática adotada pelo Programa.

#### 2.11.4 Prazo para implementação

Os gestores acreditam que, decorridos dois anos da implementação da atual sistemática, já seja possível proceder a uma avaliação dos resultados alcançados pelo Programa. Com isso, foi acertado para março de 2004 o prazo para execução da medida proposta.

### 2.12 Recomendação 8.3.6

‘8.3.6. redefinem as ações de monitoramento e avaliação para o PNBE, elaborando um plano de coleta de informações que seja adequado ao universo de atendimento do programa, em conjunto com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP.’

#### 2.12.1 Grau de implementação

A SEF registrou que foi solicitada ao INEP a definição de uma amostra adequada de dados que pudessem subsidiar as ações de monitoramento e avaliação do Programa. Em resposta, o INEP colocou-se à disposição para promover as discussões pertinentes, não tendo havido, porém, outro contato entre as entidades.

#### 2.12.2 Avaliação

Consideramos não implementada a recomendação, pois não foi elaborado o plano de coleta de dados nem foram redefinidas as ações de monitoramento e avaliação do PNBE. A SEF informou, entretanto, que pretende negociar com o INEP a inclusão, no Censo Escolar, de questões relativas ao Programa. Ressaltou, porém, que o processo de inserção de novas perguntas no Censo

Escolar é demorado, pois há que se obedecer a prazos estabelecidos pelo INEP, que vão desde a apresentação de sugestões para inclusão de questões (março a setembro) até a divulgação da sinopse do Censo para aquele ano (dezembro).

#### 2.12.3 Medidas a serem implementadas

Retomada do contato com o INEP a fim de que seja definido o plano de coleta de dados.

Redefinição das ações de monitoramento e avaliação do Programa.

#### 2.12.4 Prazo para implementação

A previsão para o cumprimento das medidas propostas é dezembro/2004 em virtude da tramitação exigida pelo INEP para inclusão de novas questões no Censo Escolar.

### 2.13 Recomendação 8.3.7

‘8.3.7. adotem providências que favoreçam o princípio da equidade nas ações do PNBE, buscando identificar, por intermédio do Levantamento da Situação Escolar desenvolvido pelo Fundescola e do Censo Escolar, aquelas escolas cujas carências interfiram em seu desempenho no programa, de modo a elaborar ações de apoio que atenuem essas deficiências.’

#### 2.13.1 Grau de implementação

No documento de fls. 17, os gestores se pronunciaram da seguinte forma: ‘Para que o PNBE atue no sentido de atender ao princípio da equidade, pretende-se levantar as situações onde seja necessária mais articulação com as secretarias de educação estaduais e municipais para a superação das deficiências. No entanto, isso só será possível após a realização das ações já propostas de articulação com as diferentes esferas de governo e, ao mesmo tempo, após a avaliação do Programa (...)’.

Afirmaram, também, que algumas ações já estavam em execução, citando como exemplo o encaminhamento, pelo FNDE, de mil acervos do PNBE/99 ao Fundescola, para atendimento a unidades escolares participantes do Programa Escola Ativa.

#### 2.13.2 Avaliação

Entendemos que, não obstante a iniciativa descrita acima, não houve, por parte dos gestores, adoção de providências que realmente viessem a identificar carências e contribuir para a melhoria do desempenho das escolas na utilização dos livros doados pelo PNBE. Sendo assim, a recomendação não foi implementada.

#### 2.13.3 Medidas a serem implementadas

Realização de estudos, a serem incluídos nas atribuições da instituição externa que vier a avaliar o Programa, com vistas a identificar problemas que dificultam a utilização dos livros do PNBE pelas escolas e propor ações de melhoria.

#### 2.13.4 Prazo para implementação

Considerando que a implementação da medida depende do resultado da avaliação externa a ser contratada e dos resultados do Censo Escolar que são divulgados, após a fase de recurso, em novembro de 2004, o prazo estabelecido foi dezembro/2004.

#### 2.14 Recomendação 8.3.8

‘8.3.8. criem um Grupo de Coordenação que vise estabelecer a integração das ações do PNBE com as de outros programas afins, como os Parâmetros Curriculares Nacionais em Ação, TV Escola, Fundescola, Programa de Formação de Professores Alfabetizadores - PROFA, Programa Nacional do Livro Didático - PNLD e, ainda, o Programa Nacional de Incentivo à Leitura - Proler, do Ministério da Cultura, com o objetivo de implementar as seguintes medidas, entre outras, de modo complementar às iniciativas autônomas do programa:

- a) divulgação do PNBE, para disseminação de seus objetivos, diretrizes e composição dos acervos;
- b) capacitação de professores e responsáveis pelas bibliotecas, para incorporação do texto literário às práticas pedagógicas, por meio de programas gravados ou teleconferências;
- c) melhoria das condições de funcionamento das bibliotecas, por meio, por exemplo, do Projeto de Adequação dos Prédios Escolares, dos Padrões Mínimos de Funcionamento das Escolas, do Programa Dinheiro Direto na Escola e do Escola Ativa;
- d) incremento de formas de monitoramento e ações de suporte entre diversos programas.’

##### 2.14.1 Grau de implementação

Foi instituído, por meio da Portaria nº 2.356, de 21 de agosto de 2002 (fls.68/69), Grupo de Coordenação no âmbito do Ministério da Educação. Em 03 de outubro do mesmo ano, foi realizada a primeira reunião do Grupo, da qual resultaram algumas propostas com vistas a atender à recomendação, conforme Ata da reunião encaminhada pelos gestores (fls.70/76).

##### 2.14.2 Avaliação

Convém destacar que o objetivo desta recomendação não se restringe à criação do grupo de coordenação. Sua finalidade principal é promover a integração do PNBE com outros programas a fim de que seus resultados sejam mais efetivos. Nesse sentido, os gestores sugeriram a formação de um grupo interministerial que pudesse articular o PNBE com programas de outros ministérios voltados para leitura.

Dessa forma, consideramos que a recomendação encontra-se em implementação, restando pendente a adoção das medidas a seguir.

##### 2.14.3 Medidas a serem implementadas

Criação de grupo interministerial com a finalidade de integrar o PNBE com programas de outros ministérios, como o PROLER do Ministério da Cultura.

Efetivação das atividades propostas pelo grupo de coordenação.

#### 2.14.4 Prazo para implementação

A previsão de criação do grupo interministerial é agosto/2003.

Previu-se para junho/2004 a efetivação das atividades propostas pelo Grupo de Coordenação.

#### 2.15 Recomendação 8.3.9

‘8.3.9. articulem-se com as secretarias estaduais e municipais de educação para atuação nas seguintes atividades:

a) participação efetiva no monitoramento da entrega dos livros e na implementação da reserva técnica;

b) avaliação da utilização dos livros e acompanhamento sistemático do programa, por meio de aplicação de questionários e realização de visitas às escolas;

c) participação no levantamento da necessidade de treinamento de professores e bibliotecários;

d) orientação a escolas carentes na elaboração de projetos pedagógicos que busquem o incentivo à leitura e à melhoria de suas condições operacionais;

e) interação com programas estaduais e municipais de incentivo à leitura.’

##### 2.15.1 Grau de implementação

O meio encontrado pelos gestores para dar cumprimento a essa recomendação foi firmar com as secretarias estaduais de educação termo de compromisso, nos moldes daquele firmado para o Programa Nacional do Livro Didático - PNLD, específico para o PNBE, definindo responsabilidades e atribuições na execução e acompanhamento do Programa, como contrapartida dos estados e municípios.

De acordo com o gestor do FNDE, em virtude da quantidade de municípios existente no país, o termo de compromisso é firmado somente com as secretarias estaduais, que, por sua vez, se responsabilizam quanto às ações junto às secretarias municipais. Nesse sentido, são enviados ao FNDE, pelas secretarias estaduais de educação, relatórios contendo informações sobre a execução do Programa nos estados. Esses relatórios, por conseguinte, servem como subsídio para o monitoramento realizado pelo FNDE.

##### 2.15.2 Avaliação

Consideramos razoável o fato de os termos de compromisso serem firmados em nível estadual, fazendo com que as secretarias estaduais de educação atuem como parceiras dos gestores no acompanhamento e avaliação do Programa nos seus municípios. Esses termos de compromisso, no entanto, não eximem o FNDE e a SEF, enquanto gestores do Programa, da responsabilidade de monitorar e avaliar as ações relativas ao PNBE. Isto posto, consideramos que esta recomendação foi implementada.

## 2.16 Recomendação 8.3.10

‘8.3.10. adotem os seguintes indicadores de desempenho, para monitoramento e avaliação do programa:

- a) custo médio por livro;
- b) custo operacional;
- c) percentual de escolas que receberam os 6 acervos;
- d) percentual da população-alvo atendida;
- e) percentual de escolas que relatam uso dos acervos na prática pedagógica;
- f) percentual de escolas beneficiadas que estão satisfeitas com o programa;
- g) percentual de escolas carentes atingidas por ações de apoio por parte do MEC e/ou secretarias de educação.’

### 2.16.1 Grau de implementação

O FNDE informou que já dispõe de banco de dados primários com informações relativas ao custo médio dos livros, percentual das escolas que receberam os seis acervos/PNBE/2001 e percentual da população-alvo atendida, mas que essas informações ainda careciam de organização e atualização.

Quanto aos demais indicadores de desempenho, foi-nos informado que já havia sido solicitado ao INEP a inclusão, em sua programação, de pesquisa e avaliação de itens que pudessem resultar nos percentuais de escolas que relatam o uso dos acervos na prática pedagógica, bem como no grau de satisfação com o PNBE e o percentual de escolas carentes atingidas por ações de apoio por parte do MEC e/ou secretarias de educação. Além disso, relataram que a elaboração desses indicadores dependia da pesquisa a ser realizada no contexto da avaliação que será procedida por instituição externa.

### 2.16.2 Avaliação

A despeito de não terem sido iniciadas as ações solicitadas ao INEP nem ter sido realizada a avaliação externa do Programa, entendemos que os indicadores (a), (b), (c) e (d) propostos na recomendação já poderiam ter sido utilizados como forma de subsidiar as ações do PNBE para o ano seguinte.

Sobre essa consideração, o FNDE se pronunciou no sentido de que a utilização dos indicadores de desempenho deveria ser inserida no contexto da avaliação do Programa que ainda será realizada, não fazendo sentido considerar, no presente momento, apenas alguns dos indicadores.

Dessa forma, a recomendação não foi implementada.

### 2.16.3 Medidas a serem implementadas

Renegociação com o INEP acerca da solicitação feita quanto à inclusão, em sua programação, de pesquisa e avaliação de itens que possam resultar em dados que subsidiem a elaboração dos indicadores (e), (f) e (g).

Adoção dos indicadores propostos na recomendação.

#### 2.16.4 Prazo para implementação

O prazo para implementação dessa recomendação foi previsto para dezembro/2004, pois depende dos resultados do Censo Escolar que são divulgados, após a fase de recurso, em novembro de 2004.

#### 2.17 Recomendação 8.4

‘8.4. recomendar ao Exmo. Sr. Ministro de Estado da Educação que indique um grupo de contato de auditoria, com a participação de servidores da Secretaria de Educação Fundamental, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e da Secretaria Federal de Controle Interno, que atue como canal de comunicação com este Tribunal, com o objetivo de facilitar o acompanhamento da implementação das recomendações desta Corte de Contas, a evolução dos indicadores de desempenho do PNBE e o atingimento das respectivas metas.’

##### 2.17.1 Avaliação

A recomendação foi implementada por meio da publicação da Portaria Interministerial nº. 2570, de 6/9/02, fls.69.

#### 2.18 Recomendação 8.5

‘8.5. determinar à Secretaria de Educação Fundamental do Ministério da Educação e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que remetam ao Tribunal, no prazo de 60 dias, plano de ação, contendo cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações dos subitens 8.1, 8.2 e 8.3 supra, com o nome dos respectivos responsáveis pela adoção das providências, bem como o conjunto de indicadores recomendados e respectivas metas, contemplando prazo para seu atingimento, com vistas ao acompanhamento e à avaliação dos resultados obtidos.’

##### 2.18.1 Avaliação

A recomendação foi implementada, conforme Plano de Ação apresentado pelos gestores, fls.60/66.

#### 3.Aspectos orçamentários e financeiros

O quadro a seguir apresenta os recursos orçamentários e financeiros destinados ao PNBE nos três últimos exercícios.

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: FNDE

Em 2001, houve suplementação de recursos, o que possibilitou estender o atendimento do Programa aos alunos da 5ª série do ensino fundamental, quando a previsão inicial era atender apenas aos alunos da 4ª série. Já em 2002, os recursos destinados ao PNBE foram reduzidos, ocasionando, assim, diminuição do universo de alunos atendidos, em comparação com o ano anterior, sendo que somente alunos da 4ª série foram contemplados pelo Programa. Para 2003, a previsão é de que sejam liberados R\$ 23 milhões para o PNBE.

#### 4. Comentários do gestor

A equipe de monitoramento reuniu-se com os gestores, em 7/2/03, para analisar o Plano de Ação apresentado pelos auditados. Com base nas discussões, o grau de implementação das recomendações e os prazos acordados foram revistos e atualizados. Em 12/02/2003, houve nova reunião, para fechamento dos trabalhos deste primeiro monitoramento e apresentação do Quadro-Resumo do Plano de Ação revisto. Após os devidos ajustes, foi finalizado, em acordo com os gestores, o Plano apresentado às fls.78/85.

#### 5. Conclusão

Diante das informações obtidas ao longo deste monitoramento, a situação de implementação das recomendações da Decisão nº. 660/2002-P é a seguinte:

VIDE TABELAS NO DOCUMENTO ORIGINAL

O quadro a seguir apresenta, de forma percentual, a situação da implementação das recomendações exaradas na decisão.

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

Tendo em vista o percentual de recomendações já implementadas e em implementação, considera-se que os gestores vêm envidando esforços no sentido de dar cumprimento à Decisão nº. 660/2002 desta Corte de Contas.

Cabe ressaltar que os prazos constantes do Plano de Ação, estabelecidos em conjunto com os gestores, foram dilatados em virtude do momento político que o país atravessa, que se reflete em mudanças administrativas nos ministérios e nos programas. Sendo assim, praticamente não deve haver mudanças com relação ao estado de implementação das recomendações até o final do primeiro semestre de 2003. Desse modo, a equipe considera recomendável que a realização do segundo monitoramento, previsto para agosto de 2003, seja adiado para dezembro de 2003.

#### 6. Proposta de encaminhamento

Assim, com fulcro no art. 22 da Resolução nº. 136/2000, propõe-se o encaminhamento dos presentes autos ao Gabinete do Exmº Sr. Ministro-Relator Benjamin Zymler para ciência do monitoramento da implementação das recomendações exaradas na Decisão 660/2002-P, bem como para que sejam autorizadas as seguintes medidas:

- a) realização do segundo monitoramento em dezembro de 2003;

b) envio de cópia do presente relatório à SEF e ao FNDE, para fins de conhecimento e adoção das ações necessárias à implementação das recomendações ainda pendentes;

c) devolução do processo à 6ª Secex para continuação do monitoramento.”

É o Relatório.

## **Voto**

Observo, de início, que o Programa Nacional Biblioteca da Escola, na forma em que foi originalmente concebido, findou no momento em que o Ministério da Educação optou por entregar os livros diretamente aos alunos, ou seja, no ano de 2001. Desta forma, o programa que ora se examina, embora mantenha a designação inicial, não possui, como objeto, a implantação de bibliotecas escolares.

Considerando que a mudança na sistemática de distribuição de livros paradidáticos já havia ocorrido, quando da apreciação do Relatório de Auditoria, deixo de tecer maiores considerações sobre essa radical alteração.

No mérito, a instrução apontou como aspectos positivos do programa a boa qualidade de impressão e de conteúdo dos acervos já distribuídos e a preocupação de universalizar o programa, no qual foram incluídas escolas que, de outra forma, não teriam acesso ao material distribuído.

De outro lado, contudo, diversos são os pontos críticos, tais como: inexistência de cronograma formal que defina as ações no âmbito do MEC; falta de interação com outros programas federais; pequena articulação dos três níveis de governo na política de educação para utilização de livros paradidáticos; reduzidas condições operacionais de algumas escolas para lidar com os acervos; capacitação insuficiente para os professores; pouca divulgação do Programa e falta de previsão de ações de apoio direcionadas especificamente a escolas mais carentes. Mas, na minha avaliação, as maiores deficiências do programa residem na fragilidade do monitoramento e na inexistência de avaliação e acompanhamento sistemático da utilização dos livros, porque isso impede que o Administrador avalie os resultados da aplicação dos recursos públicos e redefina, fundamentadamente, os rumos do programa.

A despeito dessas ponderações - que demonstram a fragilidade do planejamento e do acompanhamento do programa em exame - verifico que 66,7% das recomendações desta Corte foram ou estão sendo cumpridas, o que demonstra que os gestores vêm envidando esforços no sentido de dar cumprimento à Decisão Plenária nº 660/2002.

Entretanto, a recomendação contida no subitem 8.3.5 da Decisão nº 660/2002, para que fossem efetivados estudos com vistas a averiguar se a sistemática ora utilizada se mostrou mais eficiente e efetiva que a sistemática anterior, não foi implementada. Alegam os gestores que a comparação é inexequível, pois não havia sido feita nenhuma avaliação sobre o PNBE anterior. Essa

informação demonstra que, não raro, a implantação de programas e suas alterações são realizadas sem fundamentação, ou seja, de forma arbitrária.

Na hipótese em comento, ainda que seja impossível a comparação entre as sistemáticas, nada impede que o processo de avaliação inicie-se a partir da nova sistemática. Uma vez que já houve recomendação sobre a necessidade de realização de estudos, deixo de propor qualquer medida a esse respeito.

Dessa forma, acolho a proposta de encaminhamento formulada pela equipe, tendo em vista a fundamentação constante da percuciente instrução transcrita no Relatório.

Por fim, gostaria de ressaltar a importância de proceder-se à avaliação de programas públicos. Neste Tribunal, os esforços para o desenvolvimento da nova abordagem de auditoria remonta à Presidência do Exmo. Ministro Marcos Vilaça. Nessas avaliações, o enfoque centra-se no exame da efetividade e eficiência dos programas, e não no da legalidade ou dos aspectos meramente contábeis. O TCU, com esses trabalhos, poderá contribuir significativamente para a melhoria da qualidade dos produtos que a Administração oferece à população, ao apontar as falhas observadas e sugerir medidas corretivas. No limite, a nova modalidade de auditoria pode orientar a formulação da proposta orçamentária, como resultado da avaliação efetuada.

Os primeiros resultados dessa forma de atuação do Tribunal podem ser visualizados na Lei nº 10.707/2003 (§1º do art. 20), que confere a esta Corte a atribuição de, no parecer prévio das contas do Governo, classificar os resultados dos programas públicos em satisfatórios ou insatisfatórios. Nessa linha, de fundamental importância a continuidade do monitoramento do PNBE.

Diante do exposto, acolho as conclusões exaradas na instrução da equipe, e Voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 3 de setembro de 2003.

BENJAMIN ZYMLER

Relator

## **Acórdão**

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento, ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fulcro no art. 43 da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 250 do Regimento Interno, em:

9.1. determinar a realização do segundo monitoramento do Programa Nacional Biblioteca da Escola em dezembro de 2003;

9.2. enviar cópia do presente Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam à Secretaria de Educação Fundamental e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, para

fins de conhecimento e adoção das ações necessárias à implementação das recomendações ainda pendentes;

9.3. devolver o processo à 6ª SECEX para continuação do monitoramento.

### **Quorum**

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça, Humberto Guimarães Souto, Walton Alencar Rodrigues, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler (Relator) e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.

12.2. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

### **Publicação**

Ata 34/2003 - Plenário

Sessão 03/09/2003

Aprovação 08/09/2003

Dou 15/09/2003 - Página 0