

Relatório do Ministro Relator

Adoto como Relatório a instrução elaborada pelos Analistas de Controle Externo Carla Ribeiro da Motta Chaves (coordenadora), da 6ª Secretaria de Controle Externo - 6ª SECEX, e Fábio Mafra, da Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo - SEPROG, com a qual colocaram-se de acordo a Diretora da 3ª DT e o Titular da 6ª SECEX:

“1.Introdução

No período de 3 a 14/2/2003, foi realizado o primeiro monitoramento (TC 001.529/2003-5) com o intuito de verificar a implementação das recomendações exaradas na Decisão nº 660/2002 - Plenário - TCU, Ata 21/2002, relativa à auditoria de natureza operacional no Programa Nacional Biblioteca da Escola, efetuada no âmbito do acordo de cooperação técnica TCU/Reino Unido.

O relatório referente ao primeiro monitoramento (TC 001.529/2003-5) foi apreciado por meio do Acórdão 1301/2003 - Plenário - TCU, de 3/9/2003.

Nessa primeira etapa, foi constatado que 27,8% das recomendações constantes da referida decisão já foram cumpridas. Restaram 38,9% em implementação e 33,3% não implementadas, a serem verificadas no presente trabalho.

Dessa forma, está sendo realizado o segundo monitoramento, dando prosseguimento ao cronograma previsto na sistemática de acompanhamento das providências tomadas pelas instituições em resposta às recomendações deste Tribunal.

Tendo em vista a autuação deste processo (TC 021.042/2003-7) para dar prosseguimento à ação de monitoramento, foi proposto, por esta Unidade Técnica, o apensamento do TC 001.329/2003-5 a este processo.

(...)

2.Análise da implementação das recomendações

A seguir serão analisadas as providências adotadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e pela Secretaria de Educação Infantil e Fundamental - SEIF, com vistas ao atendimento das recomendações constantes da Decisão nº 660/2002 - Plenário, que ainda não se encontravam implementadas por ocasião do primeiro monitoramento.

Cabe ressaltar que serão comentadas as medidas tomadas pelas referidas instituições com vistas a implementar quatro recomendações com prazos para implementação não totalmente transcorrido, vencendo em datas posteriores a este monitoramento.

As recomendações ‘8.1.2’ e ‘8.1.3’ foram formuladas para a Secretaria de Educação Infantil e Fundamental - SEIF do Ministério da Educação, as recomendações ‘8.2.1’ e ‘8.2.3’ foram dirigidas ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e as recomendações ‘8.3.1’ a ‘8.3.8’ e ‘8.3.10’ foram feitas à SEIF e ao FNDE, em conjunto.

Não constam desta análise as recomendações já implementadas por ocasião do primeiro monitoramento e as recomendações que tratam de providências referentes a unidades internas do TCU, também já adotadas.

2.1 Recomendação 8.1.2 (à SEIF)

‘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.’

2.1.1 Situação no 1º monitoramento

A SEIF e o FNDE informaram que promoveram discussões sobre as sistemáticas de oferta de livros utilizadas pelo PNBE com os Secretários de Educação dos estados. Além disso, a SEIF participou de reunião promovida pelo Consed [Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação], na qual foram prestadas informações acerca do PNBE, o FNDE realizou encontros técnicos com algumas secretarias estaduais de educação, com participação da Undime. Também foram encaminhadas 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.

Apesar da contribuição que as medidas relatadas proporcionaram para o cumprimento da recomendação, esta foi considerada em implementação, pois não foram tratadas questões relacionadas à integração de programas de leitura entre as três esferas de governo.

Portanto, ficaram pendentes as seguintes medidas, com prazo de execução acordado para vencer em dezembro de 2003: continuidade das ações que já vêm sendo desenvolvidas; promoção de novas reuniões entre a SEIF, o FNDE, o Consed e a Undime; e o mapeamento dos projetos de leitura existentes nos estados e municípios com vistas a promover sua integração com o PNBE.

2.1.2 Grau de implementação no 2º monitoramento

A SEIF informou que foram realizadas duas reuniões com a Comissão Técnica do PNBE, que contaram com a participação efetiva dos representantes do Consed e da Undime. Além disso, a SEIF tem participado de outras discussões promovidas pelo Consed e pela Undime, sempre que convidada. Os representantes do Consed, da Undime e do PROLER também participaram da avaliação do PNBE, realizada no período de 01 a 10 de agosto de 2003.

Em relação ao mapeamento dos projetos existentes nos estados e municípios, a SEIF solicitou ao Consed e à Undime o envio de relatórios sobre os trabalhos de leitura desenvolvidos naquelas esferas governamentais. Esse material auxiliou na elaboração de encarte a ser distribuído às escolas, que acompanhará as coleções destinadas aos alunos.

2.1.3 Avaliação

Constatou-se que a SEIF tem dado continuidade às discussões com os representantes do Consed e da Undime e tem recebido material demonstrativo dos projetos de leitura desenvolvidos nas demais esferas de governo. Entretanto, como ainda não houve o mapeamento desses projetos nem a investigação de possíveis formas de integração destes com o PNBE, a recomendação continua em implementação.

2.1.4 Medidas a serem implementadas

Permanece pendente o mapeamento dos projetos de leitura existentes nos estados e municípios com vistas a investigar as possíveis formas de integração com o PNBE.

2.1.5 Prazo para implementação

As medidas deverão ser implementadas até outubro de 2004.

2.2 Recomendação 8.1.3 (à SEIF)

‘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.’

2.2.1 Situação no 1º monitoramento

À época, foi apresentado um cronograma preliminar de execução do Programa, já que a resolução do Conselho Deliberativo do FNDE, que trataria do funcionamento do Programa para o exercício de 2003, ainda não havia sido aprovada.

Assim sendo, as medidas a serem implementadas dizem respeito à aprovação e à publicação da resolução referente ao PNBE/2003 e à apresentação do cronograma de execução.

A recomendação foi considerada em implementação, com prazo estipulado para abril/2003.

2.2.2 Grau de implementação no 2º monitoramento

A Resolução nº 8, de 8/4/2003, dispôs sobre o PNBE/2003, contemplando os alunos matriculados na 4ª e 8ª séries, termo, módulo ou similar, correspondentes à última etapa do 2º segmento da Educação de Jovens e Adultos - EJA do ensino fundamental e às escolas públicas que oferecerem essas séries no exercício de 2003.

Segundo informação da SEIF, o cronograma definitivo foi elaborado pelo FNDE, responsável pelas etapas de produção e distribuição do material.

Em reunião com gestores do Programa, foi apresentado tal cronograma, que abrange as várias fases de operacionalização do PNBE, tais como: definição do atendimento, elaboração do edital de licitação, confecção da projeção de matrícula, avaliação pedagógica, divulgação do resultado da seleção, coleta de exemplares para controle de qualidade.

Em entrevista com gestores do Programa na SEIF, foi esclarecido que as ações com vistas à aquisição dos livros (procedimentos licitatórios e compra efetiva dos livros) são conduzidas durante o ano, para que a entrega possa ocorrer no final do mesmo exercício ou, no máximo, até o início do seguinte.

2.2.3 Avaliação atual

Tendo em vista as providências adotadas, a recomendação pode ser considerada implementada.

2.3 Recomendação 8.2.1 (ao FNDE)

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

2.3.1 Situação no 1º monitoramento

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. Acrescentou que a descentralização da reserva técnica para as 5561 secretarias municipais de educação exigiria que fosse garantido o compromisso de cada uma delas com o acompanhamento e administração das atividades de recebimento e distribuição dos livros, o que seria inviável. No entanto, o FNDE estava realizando estudos para implementar experiência piloto no sentido de distribuir a reserva técnica a todas as secretarias municipais das capitais dos estados.

Por ocasião do primeiro monitoramento, constatou-se que os estudos mencionados ainda não haviam sido iniciados, razão pela qual a recomendação foi considerada não implementada.

A equipe do primeiro monitoramento considerou pertinente a argumentação apresentada pelos gestores referente às dificuldades para a operacionalização da distribuição da reserva técnica a todas as secretarias municipais de educação. Portanto, ficou definida como pendência a realização de estudos para a implantação de reserva técnica para as secretarias municipais de educação das capitais dos estados da federação, com prazo fixado para junho de 2003.

2.3.2 Grau de implementação no 2º monitoramento

O FNDE informou que no PNBE 2003 já foi implementada a reserva técnica articulada com as secretarias estaduais e municipais de educação. Alguns estados optaram pela municipalização da reserva técnica para as capitais e outros para as regionais de ensino. O FNDE está realizando um teste para avaliar a sistemática de municipalização adotada.

Adicionalmente o FNDE informou que está desenvolvendo um sistema de controle dos livros distribuídos, que atualmente está em teste em nove estados da federação. Trata-se do Sistema de Controle de Remanejamento da Reserva Técnica (Siscort), a ser implantado no próximo ano. Esse

sistema auxiliará as escolas e as secretarias municipais e estaduais de educação no remanejamento e na distribuição da reserva técnica.

2.3.3 Avaliação

Como já houve a distribuição de reserva técnica para as capitais dos estados ou para as regionais de ensino e já ficou demonstrada, por ocasião do primeiro monitoramento, a inviabilidade de sua distribuição para todas as secretarias municipais de educação, consideramos que a recomendação foi implementada.

Além disso, a iniciativa de implementação de sistema informatizado para gerenciamento da reserva técnica, o Siscort, a partir de 2004, deverá viabilizar a melhoria na distribuição dos livros, contemplando os objetivos implícitos na medida recomendada.

2.5 Recomendação 8.2.3 (ao FNDE)

‘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.’

2.5.1 Situação no 1º monitoramento

As providências apresentadas pelo FNDE incluíam o encaminhamento de documentos explicativos às secretarias estaduais e municipais de educação, a distribuição de cartazes às escolas, campanhas publicitárias, e promoção de palestras, debates e oficinas nos encontros técnicos.

A equipe do 1º monitoramento considerou a recomendação em implementação, por entender que as ações de conscientização devem ser contínuas e permanentes, uma vez que a distribuição dos livros se dará sempre a novos beneficiários.

Foi estabelecido, então, que o trabalho de conscientização junto aos beneficiários do Programa deveria ser intensificado, com prazo de efetivação previsto para dezembro/2003.

2.5.2 Grau de implementação no 2º monitoramento

O FNDE esclareceu que ‘vem trabalhando insistentemente com seus interlocutores, Secretarias Estaduais de Educação, Undime, entre outros, na adoção de medidas para alcançar este objetivo’.

Informou as seguintes ações adotadas ao longo deste exercício:

7º Encontro Técnico Nacional dos Programas do Livro, onde foi reservado um espaço exclusivo para que cada estado e município presente apresentasse suas experiências relativas à entrega das coleções, modo de utilização e recomendações para conservação;

- 1º Encontro dos Programas do Livro no Estado de Alagoas, onde foram reiteradas as questões em exame; e

- Monitoramento dos Programas do Livro, que compreendeu, além das visitas a escolas, por amostragem, reunião com professores, diretores e secretários municipais de educação, entre outros educadores - média de 100 pessoas por estado -, onde foi apresentada, incisivamente, a questão da conservação das bibliotecas e o modo de utilização.

Acrescentou que, além das cartas enviadas às escolas, Secretarias Municipais e Estaduais de Educação, foi incluída nas encomendas do PNBE/2003 uma cartilha de utilização e conservação, que será endereçada às escolas, com o intuito de instruir educadores ligados à área a utilizar as bibliotecas e conservá-las, repassando as informações para a comunidade.

Ressaltou, ainda, que já está pronta uma campanha de conservação dos livros em geral (didáticos e de literatura), desenvolvida pela Assessoria de Comunicação do MEC junto com o FNDE, a ser veiculada, nacionalmente, pela rádio e televisão a partir do mês de fevereiro de 2004, na volta às aulas.

2.5.3 Avaliação atual

As providências apresentadas atendem, em parte, os objetivos da recomendação em exame.

A distribuição das cartilhas (também chamadas de ‘encartes’), assim como a campanha de conservação dos livros, certamente contribuem para o fim proposto.

Tendo em vista, porém, que as informações consignadas na cartilha são mais voltadas às formas de utilização do acervo distribuído, torna-se necessário enfatizar as ações de conscientização dos alunos e, especialmente, das famílias dos alunos beneficiados, devido à importância que essas exercem na guarda e conservação dos livros distribuídos pelo PNBE.

Sendo assim, a recomendação permanece em implementação.

2.5.4 Medidas a serem implementadas

Para o atendimento desta recomendação, restam as seguintes providências:

- ação de orientação junto aos alunos beneficiários e suas famílias sobre a guarda e a conservação dos livros; e

- veiculação da campanha de conservação dos livros distribuídos pelo PNBE.

2.5.5 Prazo para implementação

Em reunião realizada com os gestores, foi estabelecido o prazo de dezembro de 2004 para a implementação das medidas pendentes.

2.6 Recomendação 8.3.1 (à SEIF e ao FNDE)

‘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.’

2.6.1 Situação no 1º monitoramento

Os gestores informaram que pretendiam contratar instituição externa para avaliar o PNBE, além de contar com o envolvimento do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - Inep nos trabalhos. Contudo, consideraram que a avaliação em 2002 seria prematura, tendo em vista a recente mudança na sistemática do Programa.

Assim, considerou-se que a recomendação não foi implementada. Ficaram pendentes as seguintes medidas para avaliar o Programa, a serem realizadas até março de 2004: articulação com as secretarias de educação, contratação de instituição externa e realização de parceria com o Inep.

2.6.2 Grau de implementação no 2º monitoramento

A SEIF informou que solicitou ao Inep uma avaliação do Programa e a inclusão de dados referentes ao PNBE no censo escolar. Além disso, está analisando a possibilidade de contratação de avaliação externa.

2.6.3 Avaliação

A recomendação permanece não implementada.

2.6.4 Medidas a serem implementadas

Deverão ser implementadas as seguintes medidas:

- a) articulação com as secretarias de educação para avaliar o PNBE;
- b) contratação de avaliação junto a instituição externa; e
- c) realização de parceria com o Inep para avaliar o Programa e incluir questões no censo escolar.

2.6.5 Prazo para implementação

Permanece o mesmo prazo anteriormente acordado: março de 2004.

2.7 Recomendação 8.3.2 (à SEIF e ao FNDE)

‘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.’

2.7.1 Situação no 1º monitoramento

Entre as providências adotadas, foi relatado o envio às escolas de manuais de apoio à organização dos livros na biblioteca e à sua utilização por professores e alunos, tais como o ‘Guia do Livronauta’, o ‘Histórias e histórias’ e o ‘Livro do Diretor’.

O conjunto de medidas apresentadas, contudo, não atendeu à recomendação. Assim, essa questão foi considerada pendente de implementação, com relação às seguintes medidas: 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 Parâmetros Curriculares Nacionais - PCN em Ação e Programa de Formação de Professores Alfabetizadores - PROFA.

Foi estipulado, como prazo para implementação, dezembro/2003.

2.7.2 Grau de implementação no 2º monitoramento

A SEIF informou que está discutindo com a Secretaria de Educação a Distância (SEED) a produção de programas de TV voltados para as questões afetas à leitura e à biblioteca, e que o encarte que acompanhará as coleções a serem distribuídas pelo PNBE/2003 tratará dessas questões.

Para o PNBE/2004, a SEIF pretende, ainda, promover ações articuladas entre as três esferas de governo e dar relevo à importância da leitura nos programas de formação do professor.

A atuação dessa secretaria deverá contemplar três linhas de ação: manter a distribuição das coleções Literatura em Minha Casa e Palavra da Gente; dotar as bibliotecas das escolas de obras de literatura e referência e recomendar para os cursos de formação de professores o incentivo da prática da leitura.

Em reunião com gestores do FNDE, foi acrescentado que a ação Casa da Leitura (item 2.12.2) é uma ação que supre parte dessa recomendação, uma vez que visa a solucionar problemas operacionais das escolas.

2.7.3 Avaliação atual

Com exceção do encarte e da Casa da Leitura, as outras ações apresentadas não podem ser consideradas como providências adotadas para a implementação dessa recomendação.

Ressalte-se, porém, que o encarte supre apenas o recomendado na alínea 'c', enquanto que a Casa da Leitura atende à 'a'. Resta, portanto, adotar medidas com vistas ao atendimento da alínea 'b'.

Por essa razão, essa recomendação foi considerada em implementação.

2.7.4 Medidas a serem implementadas

Restaram pendentes as medidas para atender a alínea 'b' da recomendação.

2.7.5 Prazo para implementação

A medida deverá ser executada até dezembro de 2004, conforme entendimento mantido com os gestores.

2.8 Recomendação 8.3.3 (à SEIF e ao FNDE)

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

2.8.1 Situação no 1º monitoramento

Os gestores relataram que o trabalho de sensibilização é realizado nas palestras que envolvem representantes de secretarias municipais de educação e de escolas, nos encontros técnicos e nos monitoramentos realizados pelo FNDE. Além disso, seriam feitas gestões junto aos dirigentes das secretarias estaduais de educação e da Undime com objetivo de ressaltar a necessidade de incluir bibliotecários no quadro funcional das escolas.

A equipe do primeiro monitoramento sugeriu que fosse realizado levantamento para verificar a quantidade de escolas públicas que possuem biblioteca e quantas contam com profissional habilitado. A sugestão foi aceita. Foi cogitada a inclusão desse levantamento nos serviços a serem contratados junto a instituição externa para avaliação do Programa.

A recomendação foi considerada em implementação, restando pendentes a intensificação das ações já iniciadas e a realização do levantamento acima relatado. Ficou definido que essas medidas deveriam ser adotadas até março de 2004.

2.8.2 Grau de implementação no 2º monitoramento

A SEIF informou que aproveita todas as oportunidades e contatos com o Consed e a Undime para disseminar a necessidade de que sejam designados bibliotecários para atuarem nas bibliotecas escolares e criados espaços físicos adequados à guarda e conservação dos livros e para a leitura.

Quanto ao levantamento das escolas que possuem biblioteca, deverá ser tratado por meio do censo escolar.

2.8.3 Avaliação

A SEIF continua adotando medidas no sentido de sensibilizar as demais esferas de governo a respeito da importância de destinarem profissionais da área para as bibliotecas das escolas.

Em relação ao levantamento das escolas com biblioteca, a SEIF informou que pretende tratá-lo por intermédio do censo escolar, não confirmando a intenção de contratá-lo junto a instituição externa, conforme havia cogitado por ocasião do primeiro monitoramento. Em razão dessa pendência, a recomendação continua em implementação.

2.8.4 Medidas a serem implementadas

Permanece pendente o levantamento das escolas municipais com biblioteca.

2.8.5 Prazo para implementação

A medida deverá ser executada até março de 2004, conforme já havia sido acordado anteriormente.

2.9 Recomendação 8.3.4 (à SEIF e ao FNDE)

‘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.’

2.9.1 Situação no 1º monitoramento

A equipe do primeiro monitoramento obteve cópia da carta que acompanha os acervos, bem como exemplares de cartazes e material de divulgação do Programa. A SEIF registrou que vem orientando os professores, nas ações de formação docente, quanto ao melhor aproveitamento dos livros disponibilizados pelo Ministério da Educação e estimulando a utilização dos acervos do PNBE.

Considerou-se a recomendação em implementação e pendentes as seguintes medidas para que fossem desenvolvidas até dezembro de 2003: intensificação das ações de orientação aos docentes para melhor aproveitamento dos livros; e a promoção de ações conjuntas com o Consed, Undime e com o Proler, programa de leitura do Ministério da Cultura.

2.9.2 Grau de implementação no 2º monitoramento

Na edição do PNBE 2003 está sendo distribuído às escolas encarte acompanhando as coleções, com uma série de orientações sobre a utilização dos livros.

O FNDE informou que, a partir de fevereiro de 2004, será veiculada nacionalmente pela televisão e pelo rádio uma campanha de conservação de livros, realizada pela Assessoria de Comunicação do MEC, juntamente com o FNDE.

Quanto à proposta de ações conjuntas com o Consed, a Undime e o Ministério da Cultura (Programa Proler), a SEIF esclareceu que o Consed e a Undime vêm participando ativamente dos encontros do MEC e que já foram feitos contatos para incluir representante do Proler na Comissão Técnica do PNBE.

2.9.3 Avaliação

A distribuição dos encartes com orientações e dicas sobre as melhores maneiras de se utilizar os livros distribuídos e a campanha de conservação de livros são medidas que cumprem os objetivos da recomendação.

Entretanto, como a campanha de conservação de livro somente será iniciada em fevereiro de 2004, consideramos que a recomendação continua em implementação.

2.9.4 Medidas a serem implementadas

Restaram pendentes as seguintes medidas:

- a) realização da campanha de conservação;
- b) efetiva integração de representante do Proler na Comissão Técnica do PNBE.

2.9.5 Prazo para implementação

Considerando-se que a veiculação da campanha deverá ocorrer no primeiro semestre de 2004, define-se o mês de junho de 2004 como prazo para implementação das medidas pendentes.

2.10 Recomendação 8.3.5 (à SEIF e ao FNDE)

‘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;

c) 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;

d) 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).’

2.10.1 Situação no 1º monitoramento

Os gestores expuseram, à época, a impossibilidade de realizar estudos sobre o desempenho do Programa na forma atual, tendo em vista o curto espaço de tempo de implementação dessa nova sistemática e o fato de não ter sido realizada qualquer avaliação do Programa na sistemática anterior.

Reconheceram, contudo, a importância e a necessidade de se avaliar o desempenho do Programa, razão pela qual se dispuseram a tomar as medidas cabíveis para esse fim.

A recomendação foi considerada não implementada, com prazo previsto para março de 2004, uma vez que os gestores acreditam que, decorridos dois anos da implementação da atual sistemática, já seja possível proceder a uma avaliação dos resultados alcançados pelo Programa.

A medida a ser implementada recai, então, em realizar estudos com vistas a avaliar a atual sistemática adotada pelo Programa.

2.10.2 Grau de implementação no 2º monitoramento

A SEIF considera que a implementação da recomendação está relacionada às ações de avaliação interna (Inep/Censo Escolar e Fundescola) e externa, a ser concluídas até meados de 2004.

O FNDE acrescentou que estão em conversação com o Inep e a SEIF com vistas ao desenvolvimento de pesquisa específica para o atendimento dessa recomendação, já tendo sido realizada uma reunião prévia.

2.10.3 Avaliação atual

Considerando que não foram totalmente acordadas com o Inep as questões a ser incluídas no Censo Escolar e que a avaliação externa ainda não foi contratada, a recomendação deve ser tida como não implementada.

2.10.4 Medidas a serem implementadas

Continuam pendentes, portanto, as ações de avaliação interna e externa.

2.10.5 Prazo para implementação

Tendo em vista o longo prazo demandado por trabalhos de avaliação, o prazo de implementação dessa recomendação foi acordado para dezembro/2004.

2.11 Recomendação 8.3.6 (à SEIF e ao FNDE)

‘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.’

2.11.1 Situação no 1º monitoramento

A SEIF solicitou ao Inep a definição de uma amostra de dados que pudessem subsidiar as ações de monitoramento e avaliação do Programa. O Inep colocou-se à disposição para promover as discussões pertinentes. Entretanto, não houve outro contato entre as entidades.

A SEIF informou que pretendia solicitar ao Inep a inclusão, no Censo Escolar, de questões relativas ao Programa. Mas fez a ressalva de que o processo de inserção de novas perguntas no Censo Escolar é demorado, em função dos prazos estabelecidos para a apresentação de sugestões para inclusão de questões para o Censo.

A recomendação foi considerada não implementada. Foram definidas como pendentes as seguintes medidas: retomada do contato com o Inep a fim de que seja definido o plano de coleta de dados; e a redefinição das ações de monitoramento e avaliação do Programa. A previsão para seu cumprimento é dezembro de 2004, em razão da tramitação exigida pelo Inep para a inclusão de novas questões no Censo Escolar.

2.11.2 Grau de implementação no 2º monitoramento

O FNDE informou que houve alteração no perfil do monitoramento na edição do PNBE 2003, adequando-o às necessidades do Programa. Também houve a reformulação do questionário aplicado nas escolas, o qual contém quinze perguntas sobre o PNLD e dezoito sobre o PNBE.

A SEIF pretende utilizar a avaliação interna do Censo Escolar e a avaliação externa, a ser contratada, para melhor redefinir as ações de monitoramento e avaliação do PNBE.

2.11.3 Avaliação

Considerando as alterações promovidas no perfil do monitoramento e nos questionários aplicados nas escolas, a recomendação pode ser considerada em implementação.

2.11.4 Medidas a serem implementadas

Para o perfeito cumprimento da recomendação deve-se promover a inclusão de novas questões no censo escolar e utilizar essa avaliação para o aperfeiçoamento das ações de monitoramento do Programa.

2.11.5 Prazo para implementação

Fica mantido o prazo inicialmente acordado: dezembro de 2004.

2.12 Recomendação 8.3.7 (à SEIF e ao FNDE)

‘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.’

2.12.1 Situação do 1º monitoramento

Por ocasião do 1º monitoramento, os gestores colocaram, como requisito para o atendimento do Programa ao princípio da equidade, a necessidade de se levantar as situações onde fosse necessária mais articulação com as secretarias de educação estaduais e municipais para a superação de deficiências. Essa informação, contudo, só seria produzida a partir de ações de articulação com as diferentes esferas de governo e, também, após a avaliação do Programa.

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

A recomendação foi tida como não implementada, segundo o entendimento de que não foram adotadas providências que realmente identificassem carências e contribuíssem para a melhoria do desempenho das escolas na utilização dos livros doados pelo PNBE.

Como medidas a serem implementadas, foram elencadas a 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.

O prazo estipulado foi dezembro de 2004, uma vez 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.

2.12.2 Grau de implementação no 2º monitoramento

A SEIF considera que a implementação da recomendação está relacionada às ações de avaliação interna (Inep/Censo Escolar e Fundescola) e externa, a ser concluídas até meados de 2004.

O FNDE informou que está em conversação com o Inep e a SEIF, com o intuito de desenvolver pesquisa específica para o atendimento da recomendação.

Ressaltou, porém, que os critérios de atendimento do Programa já são voltados para esse objetivo, uma vez que, pelo menos, uma biblioteca é enviada a, pelo menos, uma escola de cada município.

Esclareceu que a universalização do atendimento é o objetivo da nova gestão do Programa e que, este ano, o PNBE foi ampliado para a 8ª série e formandos do Programa de Educação de Jovens e Adultos - EJA, além da 4ª série.

Além disso, informou que foram implementadas as seguintes ações:

- Biblioteca Escolar, que vai mandar 20.000 acervos (reedição parcial do PNBE/98) a 20.000 escolas públicas;

- Biblioteca do Professor, que atenderá todos os professores de 1ª a 4ª séries e alfabetização com 2 livros cada (reedição parcial do PNBE/98); e

- Casa da Leitura, que enviará às SEDUCs 50.000 acervos do PNBE/2003 'Literatura em minha casa' e 'Palavra da gente', em contrapartida à confecção de uma mala do livro para cada acervo.

2.12.3 Avaliação atual

A resposta apresentada informa que a nova gestão do PNBE adota o critério da universalização do atendimento.

Tal universalização deve ser considerada um importante avanço do Programa, uma vez que se deixou de privilegiar escolas com maior número de alunos, localizadas, na maioria das vezes, em perímetros urbanos. Agora, também os alunos de regiões rurais estão sendo beneficiados pelo PNBE.

Cabe, ainda, levar em conta as ações desenvolvidas pela atual edição do Programa que, de algum modo, estarão contribuindo para melhorar o acesso da população à literatura. São, portanto, esforços voltados à implementação da proposta.

Tendo em vista, no entanto, que a recomendação ora em exame pautou-se no princípio da equidade, é esperado que o Programa atente para as desigualdades sociais, privilegiando escolas que apresentem maiores carências. Para que isso seja possível, no entanto, é necessário promover o levantamento de informações capazes de subsidiar as tomadas de decisão. Tais informações poderão advir dos trabalhos de avaliações interna e externa que estão sendo desenvolvidos.

A recomendação pode ser considerada como em implementação.

2.12.4 Medidas a serem implementadas

As medidas a serem implementadas são:

- realização das avaliações interna e externa; e

- adoção de ações que visem ao princípio da equidade no atendimento do Programa.

2.12.5 Prazo para implementação

Permanece o prazo acordado: dezembro de 2004.

2.13 Recomendação 8.3.8 (à SEIF e ao FNDE)

‘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.’

2.13.1.1 Situação no 1º monitoramento

A Portaria do Ministério da Educação nº 2.356, de 21 de agosto de 2002 (fls.68/69) criou o Grupo de Coordenação. A primeira reunião do grupo ocorreu em 03 de outubro do mesmo ano e dela resultaram algumas propostas para atender à recomendação.

Os gestores sugeriram a formação de um grupo interministerial que pudesse articular o PNBE com programas de outros ministérios envolvidos com a questão da leitura.

Dessa forma, considerou-se que a recomendação encontra-se em implementação, restando pendente a criação de grupo interministerial com a finalidade de integrar o PNBE com programas de outros ministérios, como o PROLER do Ministério da Cultura, com prazo definido para agosto de 2003; e a efetivação das atividades que vierem a ser propostas pelo Grupo de Coordenação, a serem desenvolvidas até junho de 2004.

2.13.2 Grau de implementação no 2º monitoramento

A Portaria do Ministério da Educação nº 2.069, de 04 de agosto de 2003, instituiu Grupo de Coordenação com a atribuição de estabelecer a integração das ações do PNBE com programas afins. Esse grupo tem caráter interministerial, pois conta com representante do Programa Nacional de Incentivo à Leitura - Proler, do Ministério da Cultura.

Os gestores estão aguardando a indicação de alguns representantes para iniciar as reuniões.

2.13.3 Avaliação

A criação do grupo interministerial contribui para o cumprimento das medidas que se encontravam pendentes. A recomendação encontra-se em implementação.

2.13.4 Medidas a serem implementadas

Continua pendente a efetiva atuação do Grupo de Coordenação, assim como a realização das atividades que vierem a ser propostas por ele.

2.13.5 Prazo para implementação

O mês de dezembro de 2004 foi definido como prazo para a implementação da recomendação.

2.14 Recomendação 8.3.10 (à SEIF e ao FNDE)

‘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.’

2.14.1 Situação no 1º monitoramento

Na época do 1º monitoramento, o FNDE havia informado que já dispunha 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 esses dados ainda careciam de organização e atualização.

Quanto aos demais indicadores de desempenho, foi 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. Foi relatado que a elaboração desses indicadores dependia da pesquisa a ser realizada no contexto da avaliação que será procedida por instituição externa.

A equipe considerou que, a despeito de não terem sido iniciadas as ações solicitadas ao Inep nem ter sido realizada a avaliação externa do Programa, os indicadores (a), (b), (c) e (d) propostos na recomendação já poderiam ter sido utilizados como forma de subsidiar as ações do PNBE na sua próxima edição.

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.

A recomendação foi considerada não implementada, com prazo estipulado para dezembro/2004, pois depende dos resultados do Censo Escolar que são divulgados, após a fase de recurso, em novembro de 2004.

As medidas a serem implementadas seriam a 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) e a adoção dos indicadores propostos na recomendação.

2.14.2 Grau de implementação no 2º monitoramento

A SEIF considera que a implementação da recomendação está relacionada às ações de avaliação interna (Inep/Censo Escolar e Fundescola) e externa, a ser concluídas até meados de 2004.

O FNDE esclareceu que foi implementado um Sistema de Negociação Informatizado - SINED, que, embora concebido para o PNLD, também está sendo utilizado para o PNBE. O sistema permite acesso (restrito) aos dados da negociação, tal como o custo médio por livro, com planilha definindo os custos com impressão, operacionalização, transporte (custo operacional), etc.

Foi informado que o percentual de escolas atendidas é fornecido pela Informática do FNDE, com base no banco de dados, e que o atendimento das escolas, além da população-alvo atendida, fica registrado no FNDE e está disponível no site da autarquia.

Por último, acrescentou que os índices que medem o atendimento estão sendo discutidos com o Inep para figurar na pesquisa a ser conduzida com o objetivo de atender a diversas solicitações desta auditoria.

2.14.3 Avaliação atual

A recomendação pode ser considerada como em implementação, haja vista as providências já adotadas. Alguns dos indicadores, contudo, ainda dependem de dados a serem obtidos pelas avaliações interna e externa previstas para o próximo exercício.

2.14.4 Medidas a serem implementadas

Realização das avaliações interna e externa e adoção dos indicadores propostos.

2.14.5 Prazo para implementação

Fica mantido o prazo pactuado: dezembro/2004.

3. Aspectos orçamentários e financeiros

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

(...)

3.2 Em 2001, os recursos para o Programa foram suplementados, possibilitando o atendimento, além dos alunos da 4ª série do ensino fundamental, conforme originalmente previsto, também dos alunos da 5ª série.

3.3 Em 2002, os recursos foram reduzidos, ocasionando a diminuição do número de alunos atendidos, em comparação com o ano anterior. Nessa edição, somente alunos da 4ª série foram contemplados.

3.4 A dotação inicial para o exercício de 2003 era de R\$ 18 milhões. Posteriormente houve acréscimo de dotação remanejada de R\$ 26 milhões. Em novembro de 2003, houve a liberação de crédito orçamentário suplementar de R\$ 89 milhões, proveniente do superávit do FNDE. Essa dotação suplementar originou-se de solicitação formulada pelo Ministério da Educação ao Ministério do Planejamento, no sentido de que o PNBE pudesse fazer uso dos recursos oriundos do excesso de arrecadação na fonte própria do FNDE.

3.5 Esse acréscimo na dotação do Programa em 2003 possibilitou a ampliação das ações programadas. Inicialmente o PNBE 2003 previa a distribuição de coleções de obras de literatura para alunos matriculados na 4ª série, na 8ª série e aos alunos da última etapa da Educação de Jovens e Adultos (EJA) e para as respectivas escolas. Com o suplemento dos recursos foi possível ampliar a quantidade de livros a ser comprados, viabilizando, assim, a distribuição a outros beneficiários. Assim, foram desenvolvidas as seguintes iniciativas: Ação Casa da Leitura (distribuição de 50 mil acervos a prefeituras municipais); Ação Biblioteca do Professor (distribuição de dois livros a todos os professores do ensino público das classes de alfabetização e da 1ª a 4ª séries do ensino fundamental); Ação Biblioteca Escolar (distribuição de acervos a 20 mil unidades escolares).

3.6 Ressalte-se que as ações acima referidas estavam em andamento quando da realização desse monitoramento. Por essa razão, a execução orçamentária ainda encontrava-se baixa naquela data.

4. Comentários do gestor

4.1 A equipe de monitoramento reuniu-se com os gestores do FNDE, em 02/12/2003, e da SEIF, em 03/12/2003 para verificar as medidas implementadas. Com base nas informações disponibilizadas pelos gestores nas reuniões realizadas e em resposta aos ofícios de comunicação/diligência enviados (fls. 2/3), procedeu-se à análise do grau de implementação das recomendações.

4.2 Realizou-se nova reunião em 16/12/2003, com a participação de representantes do FNDE e SEIF, quando foram discutidas as medidas ainda pendentes e revistos e acordados novos prazos de implementação, com base no estágio atual dos trabalhos desenvolvidos pelos órgãos envolvidos.

5. Conclusão

(...)

5.3 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.

5.4 Cabe ressaltar que os prazos constantes do Plano de Ação, estabelecidos em conjunto com os gestores, foram dilatados em virtude de a implementação de várias recomendações estar vinculada, de alguma forma, às ações de avaliação interna e externa a serem conduzidas durante o exercício de 2004.

6. Proposta de encaminhamento

6.1 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 Guilherme Palmeira 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 monitoramento com relatório de impacto em dezembro de 2004;
- b) envio de cópia do presente relatório à SEIF 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

Neste segundo monitoramento das recomendações exaradas na Decisão nº 660/2002, deste Plenário, referente à auditoria de natureza operacional realizada no Programa Nacional de Biblioteca na Escola - PNBE, releva destacar que apenas duas das dezoito recomendações monitoradas foram consideradas, pela equipe de auditoria, como “não implementadas”. Significa dizer que quase 90% das recomendações foram implementadas ou encontram-se em fase de implementação.

Em que pese esta ponderação, permanecem pendentes (“em implementação” ou “não implementadas”) questões relevantes, tais como as referentes à integração entre os programas de leitura nos três níveis de governo (item 8.1.2), à maior efetividade na utilização dos acervos na prática pedagógica (item 8.3.4), à avaliação da maior eficiência e efetividade da sistemática atual em relação à utilizada nos anos anteriores para o alcance dos objetivos do programa (item 8.3.5) e à integração das ações do PNBE com programas afins (item 8.3.8). A definição destas questões é fundamental para o atingimento dos objetivos do programa.

Deve ser ressaltado que, até 5/12/2003, haviam sido empenhados R\$ 42.758.638,00 à conta do PNBE, o que representa um incremento expressivo dos recursos destinados ao programa, em relação aos anos anteriores. Tal fato, se demonstra, por um lado, a relevância que está sendo dada ao programa, de outro, aumenta sobremaneira a responsabilidade de seus condutores no atingimento de

suas metas. Daí a importância da implementação das recomendações ora monitoradas. Trata-se, em última instância, de fazer bom uso dos recursos públicos, que todos sabemos escassos.

Gostaria, neste ponto, de destacar a importância das auditorias de natureza operacional, bem assim dos monitoramentos de suas deliberações, que propiciam uma visão abrangente dos assuntos tratados e apreciações como as que foram feitas, ainda que sucintamente, nos parágrafos acima.

Vale lembrar, também, que a sistemática adotada nesta Corte (Portaria SEGECEX nº 12, de 15 de março de 2002, que aprovou o roteiro para monitoramento de auditorias de natureza operacional), sugere três monitoramentos das recomendações oriundas de auditorias de natureza operacional. Nesta assentada determina-se a realização do terceiro e último monitoramento, para dezembro de 2004, cujo relatório conterá a avaliação dos impactos causados pelas recomendações relacionadas ao PNBE.

Com essas considerações, acolho as conclusões do relatório da equipe da 6ª SECEX e SEPROG e VOTO por que seja adotado o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 19 de maio de 2004.

GUILHERME PALMEIRA

Ministro-Relator

Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Monitoramento das recomendações da Decisão nº 660/2002, deste Plenário, dirigidas ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE - e à Secretaria de Educação Infantil e Fundamental -SEIF - , referentes ao Programa Nacional Biblioteca na Escola - PNBE.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fulcro no art. 43 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 250 do Regimento Interno, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar a realização do monitoramento das deliberações referentes ao Programa Nacional de Biblioteca na Escola, com relatório de impacto, em dezembro de 2004;

9.2. enviar cópia do presente Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, ao FNDE e à SEIF, para fins de conhecimento e adoção das ações necessárias à implementação das recomendações ainda pendentes;

9.3. retornar o processo à 6ª SECEX para as providências a seu cargo.

Quorum

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça, Humberto Guimarães Souto, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira (Relator), Ubiratan Aguiar e Benjamin Zymler.

12.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

Publicação

Ata 16/2004 - Plenário

Sessão 19/05/2004

Aprovação 26/05/2004

Dou 27/05/2004 - Página