



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**  
6ª Secretaria de Controle Externo  
Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
2º Monitoramento no Programa Nacional de Saúde do Escolar - PNSE

**TC 019.319/2004-6**

# **Relatório do Segundo Monitoramento**

**Programa Nacional de Saúde do Escolar – PNSE**

**Brasília (DF), março de 2005.**



## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>138</b>
<b>2. ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES.....</b>	<b>140</b>
<b>3. ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS E FINANCEIROS .....</b>	<b>162</b>
<b>3. COMENTÁRIOS DOS GESTORES.....</b>	<b>163</b>
<b>5. CONCLUSÃO .....</b>	<b>166</b>
<b>6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO .....</b>	<b>167</b>



## 1. INTRODUÇÃO

### *Antecedentes*

O Plano de Auditoria do Tribunal para o 2º semestre de 2001, aprovado pela Decisão Plenária n.º 466/2001, de 18/07/2001 (TC 000.250/2001-1), previa a realização de Auditoria de Natureza Operacional - Anop no Programa Nacional de Saúde do Escolar – PNSE, que, durante a vigência do PPA 2000/2003 era desenvolvido por meio da ação Assistência Médica e Odontológica a Alunos do Ensino Fundamental (Saúde do Escolar), que integrava o programa Toda Criança na Escola, do Ministério da Educação.

A auditoria teve por objetivo avaliar em que medida o PNSE vinha contribuindo para melhorar o processo de aprendizagem da população escolar portadora de deficiência visual.

O Relatório de Auditoria foi relatado pelo Exmº. Sr. Ministro Guilherme Palmeira e resultou na Decisão n.º 712/2002 – TCU – Plenário, Ata n.º 22/2002, em que foram proferidas recomendações e determinações com o objetivo de melhorar o desempenho do Programa. A referida Decisão também determinou o encaminhamento do processo à 6ª Secex, para acompanhamento da implementação das recomendações, por meio de monitoramentos.

O primeiro monitoramento (TC-003.611/2003-5) foi realizado de 20/02/2003 a 10/03/2003 e foi apreciado por meio do Acórdão n.º 775/2003 – Plenário, de 25/06/2003.

No primeiro monitoramento, constatou-se que 23,08% das recomendações formuladas na auditoria foram implementadas; 23,08% encontravam-se em implementação; 19,23% não foram examinadas, por não se aplicar a apreciação naquela ocasião; e 34,61% não haviam sido implementadas.

O segundo monitoramento estava previsto para fevereiro de 2004. Entretanto, a 6ª Secretaria de Controle Externo constatou, por meio de diligência junto ao FNDE (ofício n.º 49/2004), que a execução da Campanha Olho no Olho, em 2003, foi realizada apenas no Distrito Federal. Constatou, ainda, que não havia, por parte dos gestores, definição quanto à sistemática que seria utilizada nas próximas edições da Campanha. Por essas razões e considerando a mudança na direção do FNDE, em janeiro de 2004, aquela unidade técnica solicitou a transferência do segundo monitoramento para o segundo semestre de 2004, autorizada por meio do Acórdão n.º 409/2004 – Plenário, de 07/04/2004.

Assim, realiza-se, nesta ocasião, o segundo monitoramento da implementação das recomendações formuladas pelo TCU, com o objetivo de:

- a) acompanhar as providências tomadas no âmbito do programa auditado em resposta às recomendações exaradas pelo Tribunal nas Decisões n.ºs 712/2002-P, 775/2003-P e 409/2004-P;
- b) acompanhar a evolução do desempenho do programa;
- c) verificar o grau de implementação das recomendações; e
- d) verificar quais os maiores obstáculos e dificuldades para a implementação das recomendações propostas.



### ***Equipe, Cronograma e Execução***

A equipe de monitoramento foi designada pela Portaria ADFIS nº. 1692, de 25 de novembro de 2004 e consta do quadro abaixo:

<b>Equipe</b>	<b>Matrícula</b>	<b>Lotação</b>
Fábio Mafra (coordenador)	5081-4	Seprog
Vicente Paulo Croisfelt	5699-5	6ª Secex

Para esse monitoramento, foi estabelecido o seguinte cronograma:

<b>Etapas do Trabalho</b>	<b>Períodos</b>	<b>Duração</b>
Planejamento	22/11/2004 a 23/11/2004	2 dias úteis
Execução	24/11/2004 a 01/12/2004	5 dias úteis
Elaboração do Relatório	02/12/2004 a 06/12/2004	3 dias úteis

### ***Características da auditoria***

O Programa Nacional de Saúde do Escolar – PNSE foi criado pela Resolução n.º 20, de 24/10/1984, do Conselho Deliberativo da Fundação de Assistência ao Estudante – FAE. Com a extinção da FAE, o Programa foi incorporado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.

A ação Assistência Médica e Odontológica a Alunos do Ensino Fundamental (Saúde do Escolar) por meio da qual o PNSE vinha sendo executado na vigência do PPA 2000/2003 tinha por finalidade promover identificação, prevenção e assistência da saúde visual e auditiva do aluno regularmente matriculado no ensino fundamental público, visando propiciar melhor desempenho escolar prioritariamente de alunos matriculados na 1ª série.

Em 1999, o atendimento à saúde do escolar passou a ser prestado por intermédio de duas campanhas: *Olho no olho*, desenvolvida em parceria com o Conselho Brasileiro de Oftalmologia – CBO, e *Quem ouve bem, aprende melhor!*, realizada em parceria com a Fundação Otorrinolaringologia – FO.

Como as campanhas vinham sendo executadas por entidades distintas e apresentavam diferenças quanto aos métodos de execução, a auditoria realizada em 2001 concentrou os trabalhos na Campanha *Olho no olho*, que apresentava maior materialidade, maior número de atendimentos e de edições em relação a Campanha *Quem ouve bem, aprende melhor!*.

O principal objetivo da auditoria foi investigar em que medida o PNSE vinha contribuindo para melhorar o processo de aprendizagem dos alunos com deficiência visual. Procedeu-se à análise das seguintes questões de auditoria: Como a Campanha contribuiu para a melhoria do desempenho escolar dos seus beneficiários? O critério de seleção de municípios a serem atendidos pela Campanha em 2001 é o que melhor atende ao princípio da equidade? Houve perda de alunos nas diversas etapas do processo na Campanha de 2000? A entrega dos

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

6ª Secretaria de Controle Externo

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

2º Monitoramento no Programa Nacional de Saúde do Escolar - PNSE

TC 019.319/200

SEPROG  
Fls. 140

óculos aos alunos foi tempestiva na Campanha de 2000? Há indícios quanto a tempestividade da entrega na edição de 2001? A realização de novas parcerias poderia aumentar o acesso à Campanha?

Apesar de não haver acompanhamento sistematizado para avaliar o desempenho escolar dos alunos atendidos pela Campanha, na pesquisa qualitativa realizada pela equipe de auditoria ficou evidenciada a melhoria do desempenho desses alunos. Contudo, o impacto somente ocorre no ano seguinte, em virtude da entrega dos óculos acontecer após o encerramento do ano letivo.

Os principais problemas encontrados no Programa foram: prevalência do critério da eficiência em detrimento da promoção da equidade, deixando de atender grande parte dos escolares matriculados na 1ª série em escolas públicas de municípios com baixo IDH; elevados percentuais de perda nas etapas de triagem, consulta oftalmológica e entrega dos óculos (apenas 37% dos escolares que integravam o público-alvo e necessitavam de lentes para correção de problemas oculares receberam os óculos). Em razão dessas perdas, a Campanha de 2000 apresentou baixa eficiência, elevando seu custo per capita em 48%, o que indica um desperdício de cerca de R\$ 1,78 milhão.

## 2. Análise da implementação das recomendações e determinações

Preliminarmente à análise da implementação das recomendações, cabe esclarecer alguns aspectos que influenciaram diretamente na implementação das medidas recomendadas.

Em cumprimento ao subitem 8.2 da Decisão n.º 712/2002 – Plenário o FNDE remeteu ao Tribunal, em 6/9/2002, plano de ação visando à implementação das recomendações prolatadas pelo TCU.

O plano de ação previa alterações na forma que vinha sendo implementada a Campanha, que nas edições de 1999 e 2001 contou com a participação do CBO em todas as etapas. No novo formato, caberia ao FNDE a contratação de empresa especializada para a reprodução do material didático-pedagógico, mediante processo licitatório. As consultas oftalmológicas continuariam sendo efetuadas por médicos credenciados pelo CBO. O fornecimento dos óculos passaria a ser feito pelas prefeituras dos municípios participantes da Campanha, com recursos financeiros transferidos pelo FNDE, por meio de convênio.

Durante o ano de 2002, o FNDE não realizou a Campanha. Preparou-se internamente para assumir as etapas que ficariam sob sua atribuição e efetuou o planejamento das novas edições.

É importante considerar que o item 8.4 da Decisão 712/2002 determinou que a 6ª Secex do TCU avaliasse, entre outros aspectos, a regularidade da celebração dos convênios formalizados com o CBO nos exercícios de 1999 a 2001. A auditoria realizada no FNDE (TC – 008.756/2002-7) resultou no Acórdão 722/2003 – Plenário, que constatou a existência de falhas na execução dos convênios firmados com o CBO e com a Fundação de Otorrinolaringologia. Não obstante ter acolhido as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, expediu um conjunto de determinações visando à correção das falhas identificadas.

Os dirigentes do FNDE que assumiram com a posse do novo Governo, em 2003, decidiram não formalizar convênio com o CBO para credenciamento dos oftalmologistas, preferindo realizar licitação para contratação de empresas de prestação de serviços médicos para realização das consultas oftalmológicas.

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

6ª Secretaria de Controle Externo  
Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
2º Monitoramento no Programa Nacional de Saúde do Escolar - PNSE

TC 019.319/2004

SEPROG  
Fls. 141

Em resposta a diligência formulada pela 6ª Secex, em 17/02/2004, apresentada por meio do ofício nº 072/2004 – FNDE/DIRPE, de 04/03/2004, os gestores informaram que somente no Distrito Federal houve apresentação de proposta para a realização das consultas oftalmológicas, restando frustrada a licitação nos demais estados da federação.

No mesmo documento o FNDE informa que sugeriu a contratação de empresa para a realização de consulta oftalmológica com dispensa de licitação, conforme faculta o art. 24, inciso V, da Lei nº 8.666, em consideração aos aspectos transcritos a seguir:

- *A fundamental importância que se reveste a Campanha para o público alvo;*
- *A impossibilidade da realização de novo certame licitatório, tendo em vista a exigüidade do tempo para a realização dos trâmites burocráticos necessários e a proximidade (sic.) do encerramento do exercício financeiro, somada à possibilidade de, em se fazendo um outro processo licitatório ocorra a mesma situação, ou seja, o não comparecimento de empresas/instituições interessadas em realizar o trabalho;*
- *O prejuízo socio-educacional que a não realização das consultas acarretaria a 270 mil alunos aptos para serem consultados e que estão no aguardo em todo o Brasil;*
- *O possível desgaste político e a conotação de falta de gerenciamento do FNDE pela não realização da campanha pelo segundo ano consecutivo;*
- *O desperdício de recursos públicos, pois já foram realizadas despesas com a reprodução/confecção e distribuição do material didático às escolas, bem como contratação de um pool de digitadores para o registro de dados da triagem visual.*

A Procuradoria Geral daquela autarquia deu parecer favorável à contratação com dispensa de licitação. Entretanto, a direção do FNDE optou por não executar a Campanha nos estados, em função dos riscos que adviriam com a contratação direta de mais de uma empresa, já que não seria possível que uma única prestasse o serviço em todos os estados da federação. Assim, em 2003, houve distribuição de óculos apenas no Distrito Federal.

Em 2004, ocorreu nova alteração no funcionamento do PNSE. Na sua atual concepção, o Programa consiste na concessão de apoio financeiro aos municípios, em caráter suplementar, para a realização das consultas e aquisição e distribuição dos óculos. Foi definido o valor de R\$53,00 por aluno a ser encaminhado para consulta oftalmológica. Em 2004 houve, ainda, forte contingenciamento de recursos orçamentários, conforme está explicitado no capítulo 3 (Aspectos Orçamentários e Financeiros). Com isso, o FNDE optou por realizar a campanha em apenas um município por estado, escolhendo aquele que contou com o maior número de alunos triados. A regulamentação dessa nova sistemática deu-se por meio da Resolução nº 7, de 19/3/2004, que prevê o repasse dos recursos mediante a celebração de convênios com as prefeituras municipais beneficiadas.

Os itens 8.4 a 8.7 da Decisão nº. 712/2002-P não constam da presente análise por tratarem de providências referentes a unidades do Tribunal, já implementadas.

## **2.1 Recomendação 8.1.1**

*“8.1.1 Amplie gradualmente a Campanha Olho no olho aos municípios com baixo desenvolvimento humano, examinando a possibilidade de tal ampliação ser custeada por meio da: inclusão do Programa Nacional de Saúde do Escolar - PNSE no Projeto Alvorada; obtenção de recursos orçamentários do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza; e realização de parcerias com instituições que já possuem um histórico de atuação no atendimento oftalmológico de escolares e de cooperação com programas públicos, a exemplo, dentre outras, do Lions Club, do Serviço Social do Comércio – Sesc e das Forças Armadas.”*



### 2.1.1 Situação no 1º monitoramento

O plano de ação apresentado pelos gestores informava que a Campanha não poderia ser ampliada pelas seguintes razões: a necessidade de sua reestruturação nos municípios que já vinham sendo atendidos; a escassez de recursos orçamentários destinados ao Programa; a indisponibilidade de profissionais de oftalmologia nos municípios com menos de 40 mil habitantes; as fontes sugeridas pelo TCU para custeio da ampliação não se mostrarem viáveis para a próxima Campanha. Acrescentaram que a ampliação da Campanha deveria ser objeto de estudo para os exercícios futuros. Nas entrevistas realizadas os responsáveis pelo Programa mostraram-se dispostos a promover a ampliação da Campanha para os municípios ainda não atendidos. Entretanto, em função da reestruturação da Campanha, o FNDE ainda não havia iniciado o planejamento para a implementação da recomendação.

Como houve evolução nos índices de desenvolvimento humano medidos nos municípios brasileiros de 1991 até 2000<sup>1</sup> foi acordado com os gestores que o FNDE, até fevereiro de 2004, definiria critérios alternativos para observância da recomendação, de forma a atender os municípios com menor desenvolvimento humano, possibilitando que um número significativo de crianças não contempladas pela Campanha até então tivesse acesso aos benefícios do Programa.

É importante mencionar que, em 2002, o FNDE não realizou a Campanha. Alegou necessitar planejar a edição de 2003, além de adaptar o material didático-pedagógico utilizado nas etapas anteriores.

### 2.1.2 Grau de implementação no 2º monitoramento

Ao contrário do que foi recomendado, a amplitude da campanha tem diminuído em relação às edições anteriores.

Em 2003, foram realizados testes de acuidade visual em cerca de 3 milhões de alunos, distribuídos em 46.000 escolas de 658 municípios brasileiros. Entretanto, não apareceram interessados em concorrer para a execução dos serviços de consulta oftalmológica em nenhum estado da federação. Apenas no Distrito Federal houve apresentação de proposta, formulada pela Clínica Médica Lobo S/C, que foi contratada. Assim, a realização das consultas e a distribuição dos óculos limitou-se ao Distrito Federal, onde foram realizadas 4.187 consultas oftalmológicas e distribuídos 4.000 óculos.

Já em 2004, em função do contingenciamento orçamentário, que limitou consideravelmente os recursos que haviam sido alocados para a Ação, foram atendidos apenas 26 municípios, aqueles com o maior número de alunos triados em cada estado da Federação. Nesses 26 municípios, 75.414 alunos foram selecionados para encaminhamento à consulta oftalmológica. O FNDE ainda não dispõe do número total de óculos distribuídos.

É importante mencionar que a direção do FNDE, por meio da Portaria nº 151, de 09/09/2003, instituiu grupo de trabalho com o objetivo de propor a reformulação do PNSE. O projeto elaborado pelo grupo tinha como objetivo geral “realizar ações de promoção da saúde em escolas do ensino fundamental da rede pública, em 836 municípios com o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH inferior a 0,6”.

<sup>1</sup> O número de municípios com menos de 40.000 habitantes e baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), em 1991, era de 2.057. Em 2000, apenas 23 municípios apresentavam baixo IDH. Esse índice varia entre zero e um e classifica o grau de desenvolvimento humano em: baixo (IDH menor ou igual a 0,5); médio (IDH maior que 0,5 e menor ou igual a 0,8); e elevado (IDH maior que 0,8).



### 2.1.3 Avaliação

O FNDE não adotou qualquer iniciativa efetiva no sentido de promover a ampliação da Campanha, já que o projeto elaborado pelo grupo de trabalho ainda não foi posto em prática.

Mesmo se não tivessem havido os problemas relacionadas ao processo licitatório frustrado para a realização das consultas no ano de 2003 e o contingenciamento orçamentário ocorrido em 2004, não se verificaria ampliação, visto que o número de municípios triados em 2003 (658) não se alterou em relação ao que era previsto para a edição de 2001. Portanto, a recomendação continua sem ser implementada.

### 2.1.4. Medidas a serem implementadas

Cabe ao FNDE definir critérios de atendimento com vistas a ampliar a Campanha para os municípios com menor desenvolvimento humano e incorporá-los na nova sistemática que está sendo adotada.

### 2.1.5. Prazo para implementação

Entende-se que, até o final do primeiro semestre de 2005, esses novos critérios deverão estar estabelecidos. Portanto, define-se como novo prazo o mês de junho de 2005.

## 2.2 Recomendação 8.1.2

*“8.1.2 Estabeleça parceria com o Ministério da Saúde, objetivando garantir atendimento preferencial no Sistema Único de Saúde – SUS dos escolares atendidos pela Campanha que necessitam de tratamento clínico especializado ou cirúrgico, em consonância com o disposto no art. 227, caput, da Constituição Federal e no art. 4º, parágrafo único, alínea “b”, da Lei nº 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente.”*

### 2.2.1 Situação no 1º monitoramento

O FNDE informou que pretendia estabelecer, junto ao Ministério da Saúde, discussões a respeito do tema. Acrescentou que faria constar dos contratos a serem celebrados com as empresas encarregadas das consultas oftalmológicas a obrigatoriedade de acompanhamento por parte dos médicos das crianças que necessitassem de tratamento clínico especializado ou cirúrgico durante seis meses, com previsão de uma reavaliação após este período.

A recomendação foi considerada não implementada. Ficou pendente o estabelecimento de entendimento com o Ministério da Saúde visando ao atendimento pelo Sistema Único de Saúde - SUS dos escolares que necessitassem de tratamento clínico especializado ou cirúrgico, o que deveria ocorrer até agosto de 2003.

### 2.2.2 Grau de implementação no 2º monitoramento

Os gestores esclareceram que está previsto o encaminhamento para o SUS das crianças que apresentem necessidade de tratamento especializado. Esta previsão, entretanto, já existia por ocasião da auditoria, que constatou que havia necessidade de medidas complementares que assegurassem o efetivo tratamento dos males porventura diagnosticados. Contudo, não houve contato com o Ministério da Saúde.

É importante mencionar, adicionalmente, que ao se proceder à verificação do contrato firmado pelo FNDE com a Clínica Médica Lobo S/C Ltda., para realização das consultas oftalmológicas no Distrito Federal em 2003, constatou-se que sequer houve a inclusão



de cláusula prevendo o acompanhamento por parte dos médicos das crianças que necessitassem de tratamento durante seis meses, conforme havia sido anunciado pelos gestores.

### **2.2.3 Avaliação**

Considera-se a recomendação não implementada.

### **2.2.4 Medidas a serem implementadas**

Permanece pendente o estabelecimento de entendimento com o Ministério da Saúde no sentido de viabilizar o atendimento pelo SUS dos escolares que necessitam de tratamento especializado ou cirúrgico, incorporando as instruções pertinentes na regulamentação das novas edições da Campanha.

### **2.2.5 Prazo para implementação**

Para que as os entendimentos com o Ministério da Saúde possam converter-se em benefício dos alunos a serem triados em 2005, entende-se que a recomendação deverá estar implementada até julho de 2005.

## **2.3 Recomendação 8.1.3**

*“8.1.3 Estabeleça parceria com a Secretaria de Estado de Assistência Social – SEAS do Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS, visando ao fornecimento de instrumentos óticos de correção aos portadores de visão subnormal atendidos pela Campanha.”*

### **2.3.1 Situação no 1º monitoramento**

O FNDE havia informado que o atendimento aos portadores de baixa visão passou a constituir-se em projeto específico no âmbito da educação especial, deixando de fazer parte do PNSE. Acrescentou que esse atendimento seria objeto de discussão entre a Autarquia e a Secretaria de Educação Especial do MEC. Como nenhuma dessas providências havia sido adotada pelo FNDE por ocasião do primeiro monitoramento a recomendação foi considerada não implementada.

### **2.3.2 Grau de implementação no 2º monitoramento**

Segundo informação prestada pelos gestores, não houve qualquer contato com a Secretaria de Educação Especial do MEC ou com a área de assistência social do governo, atualmente representada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, para tratar do assunto.

### **2.3.3 Avaliação**

Considera-se que a recomendação continua na condição de não implementada.

### **2.3.4 Medidas a serem implementadas**

Caberá ao FNDE estabelecer entendimento com os demais órgãos em condições de viabilizar o fornecimento dos instrumentos óticos de correção, para que seja dado tratamento adequado para a resolução dos problemas óticos identificados por ocasião dos testes de acuidade visual realizados pelo Programa.

### **2.3.5 Prazo para implementação**

Para que se possa dar o devido encaminhamento aos problemas que serão, eventualmente, identificados na etapa de triagem de 2005, é importante que os entendimentos já sejam realizados até julho daquele ano.

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

6ª Secretaria de Controle Externo

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

2º Monitoramento no Programa Nacional de Saúde do Escolar - PNSE

TC 019.319/200

SEPROG  
Fls. 145

## 2.4 Recomendação 8.1.4

*“8.1.4 Elabore e aprove formalmente os critérios de execução da Campanha, disciplinando os procedimentos a serem adotados nas etapas de triagem, atendimento oftalmológico e fornecimento de óculos aos beneficiários.”*

### 2.4.1 Situação no 1º monitoramento

A Resolução CD/FNDE nº. 25, de 14/05/2002, contém os critérios de execução da Campanha, que também estão expressos no Manual de Orientação, distribuído a todas as escolas participantes. Entretanto, como esses critérios estavam sendo revistos pelo FNDE, considerou-se que a recomendação estava em implementação.

### 2.4.2 Grau de implementação no 2º monitoramento

A Resolução CD/FNDE nº 07, de 19/04/2004, alterou a maneira de executar o PNSE para o exercício de 2004 e definiu novos critérios e procedimentos, especialmente em relação à implementação do apoio financeiro suplementar concedido aos municípios para a realização das consultas oftalmológicas e aquisição e distribuição de óculos.

### 2.4.3 Avaliação

A Resolução CD/FNDE nº 07 não trata de maneira aprofundada de uma série de aspectos importantes para o alcance dos objetivos do Programa, muitos dos quais foram abordados pelas recomendações formuladas pelo TCU, como os procedimentos adequados para a realização das etapas de triagem dos escolares, das consultas médicas e o de fornecimento de óculos. Assim, como várias recomendações permanecem pendentes de implementação, fica demonstrada a necessidade de complementar e aperfeiçoar os critérios já definidos, incorporando as alterações necessárias ao implemento das recomendações formuladas pelo TCU à nova concepção dada ao PNSE. Portanto a recomendação permanece em implementação.

### 2.4.4 Medidas a serem implementadas

O FNDE deverá rever os critérios de execução do Programa, disciplinando os procedimentos que deverão ser adotados nas etapas de triagem, atendimento oftalmológico e fornecimento dos óculos e incorporando às normas existentes orientações que assegurem a implementação das recomendações ainda pendentes.

### 2.4.5 Prazo para implementação

Para que possa surtir os devidos efeitos na edição do PNSE de 2005, a formalização das alterações nos critérios deverá estar concluída até **junho** daquele ano.

## 2.5 Recomendação 8.1.5

*“8.1.5 Inicie a fase interna da Campanha (confeção e distribuição dos kits de triagem e treinamento dos educadores) no segundo semestre do ano anterior ao da sua realização, de forma a permitir a realização da triagem no início do ano letivo, a antecipação da entrega dos óculos aos beneficiários e o aumento das oportunidades de aprendizagem dos alunos beneficiados ainda durante a 1ª série do ensino fundamental.”*

### 2.5.1 Situação no 1º monitoramento

Em 2003, as escolas tiveram condições de realizar a triagem dos escolares no início do ano letivo, pois o FNDE efetuou a distribuição do material didático-pedagógico no segundo semestre de 2002. É importante considerar que os alunos matriculados na primeira série daquele ano não foram submetidos ao teste de acuidade visual, pois não foi realizada a

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

6ª Secretaria de Controle Externo

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

2º Monitoramento no Programa Nacional de Saúde do Escolar - PNSE

TC 019.319/200

SEPROG  
Fls. 146

Campanha em 2002, em função das mudanças que estavam sendo promovidas pelo FNDE no Programa. Como houve a antecipação da fase interna da Campanha de 2003, a recomendação foi considerada implementada.

### 2.5.2 Grau de implementação no 2º monitoramento

A prática de iniciar a fase interna da Campanha no ano anterior não foi repetida. Não ocorreu em 2003 porque a Campanha de 2004 considerou os alunos triados para a edição anterior, que não foi realizada nos estados da federação, mas apenas no Distrito Federal. Segundo informações obtidas junto aos gestores, também não ocorreu em 2004, já que ainda não foi definido o formato que será dado ao PNSE em 2005.

### 2.5.3 Avaliação

Os gestores, efetivamente, aproveitaram a oportunidade surgida pela não realização da Campanha em 2002 e anteciparam a fase interna para a edição do ano seguinte. Entretanto, não houve a consolidação da prática nos exercícios posteriores. Além disso, os objetivos preconizados na medida recomendada não foram atingidos nem mesmo em 2003, já que o convênio celebrado com o Distrito Federal para a compra dos óculos foi formalizado apenas em 16 de dezembro de 2003, não possibilitando a pretendida antecipação da entrega dos óculos aos escolares.

Em razão das mudanças que ocorreram desde o primeiro monitoramento e por não ter havido a consolidação e incorporação da prática recomendada, com a sua repetição nos exercícios posteriores, conclui-se que faltam providências para o pleno implemento da recomendação. Considera-se, assim, que o item está em implementação.

### 2.5.4 Medidas a serem implementadas

Planejar antecipadamente a Campanha, de forma a permitir que as etapas iniciais sejam executadas no exercício anterior.

### 2.5.5 Prazo para implementação

É oportuno definir como prazo o mês de novembro de 2005, considerando a Campanha a ser realizada em 2006.

## 2.6 Recomendação 8.1.6

*“8.1.6 Adote providências visando minimizar o prazo de realização de cada etapa da Campanha, especialmente pela integração das fases de consulta médica e requisição dos óculos, conforme prática observada em Curitiba/PR, Teresina/PI e Várzea Grande/MT, de forma a permitir a correção visual dos beneficiários ainda no primeiro semestre do ano de realização da Campanha<sup>2</sup>.”*

### 2.6.1 Situação no 1º monitoramento

Em função da antecipação da distribuição de material didático-pedagógico no final do exercício de 2002, para que a triagem pudesse ser realizada no início do calendário escolar de 2003, a recomendação foi considerada em implementação. As demais medidas necessárias para dar celeridade à Campanha ainda não haviam sido adotadas.

<sup>2</sup> Na edição da campanha de 2000, os municípios de Curitiba/PR, Teresina/PI e Várzea Grande/MT receberam rapidamente os óculos (tempo de espera médio de uma semana), em função da presença de técnicos da ótica fornecedora nos mutirões das consultas oftalmológicas.



### **2.6.2 Grau de implementação no 2º monitoramento**

O FNDE não adotou qualquer medida adicional para complementar a implementação da medida. Mesmo em relação à edição da Campanha em 2003, constata-se que o convênio firmado com o Governo do Distrito Federal para a aquisição e distribuição dos óculos foi firmado apenas no dia 16 de dezembro daquele ano, não possibilitando o alcance dos fins expressos na recomendação, no sentido de que os óculos fossem entregues ainda no primeiro semestre do primeiro ano letivo cursado pelos alunos.

### **2.6.3 Avaliação**

Não houve progresso na implementação da recomendação. Há que se registrar, inclusive, que a antecipação da entrega do material didático-pedagógico ocorrida em 2002, que justificou que a recomendação fosse considerada em implementação, não foi repetida em 2004.

O que se tem verificado, na prática, é a dilação das etapas da Campanha. Os poucos alunos que estão recebendo óculos em 2004, já estão cursando a segunda série, e foram triados em 2003.

### **2.6.4 Medidas a serem implementadas**

Adotar medidas no sentido de, efetivamente, promover a diminuição dos prazos de cada etapa da Campanha, a exemplo das boas práticas citadas na recomendação. Considerando que, em função da nova concepção dada ao PNSE, em que a realização das consultas oftalmológicas e aquisição dos óculos é realizada pelos governos municipais, considera-se oportuno que o FNDE oriente e forneça apoio a esses entes no sentido de que possam viabilizar a agilização de procedimentos preconizada.

### **2.6.5 Prazo para implementação**

Como a recomendação trata das diversas etapas da Campanha, considera-se oportuno definir como prazo final para sua implementação o mês de dezembro de 2005.

## **2.7 Recomendações 8.1.7 e 8.1.8**

*“8.1.7 Implante sistema informatizado que permita a identificação dos alunos atendidos pela Campanha (teste, consulta, atendimento clínico, atendimento cirúrgico e recebimento de óculos pelos beneficiários) e a consolidação das informações por escolas, municípios e unidades da federação.”*

*“8.1.8 Implante formulários padronizados e metodologia de coleta e registro de dados de atendimento pelas escolas e secretarias de educação.”*

### **2.7.1 Situação no 1º monitoramento**

O FNDE havia concluído a implantação de sistema informatizado para controlar todas as fases da Campanha e revisado os formulários padronizados existentes. Os formulários foram ajustados para permitir o registro de dados mais detalhados, contribuindo para o aperfeiçoamento da gestão do Programa. Os novos formulários foram inseridos no Manual de Orientação da Campanha, encaminhados às escolas em 2002. Em razão do exposto, consideraram-se ambas as recomendações implementadas.

### **2.7.2 Grau de implementação no 2º monitoramento**

Não obstante terem sido consideradas implementadas as recomendações, há que se observar que não houve uma única edição da Campanha que permitiu a utilização plena, em todas as etapas, do sistema informatizado e dos formulários padronizados.

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

6ª Secretaria de Controle Externo

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

2º Monitoramento no Programa Nacional de Saúde do Escolar - PNSE

TC 019.319/2005

SEPROG  
Fls. 148

Em 2003, foi possível utilizar os novos formulários e efetuar o registro dos dados no sistema informatizado em relação à etapa de triagem da acuidade visual. Entretanto, não foram utilizados nas etapas de consulta oftalmológica e aquisição e distribuição de óculos, já que, segundo informações prestadas pelos gestores, ainda não foram analisados os dados das prestações de contas do Distrito Federal pela edição de 2003, nem dos municípios contemplados em 2004.

### 2.7.3 Avaliação

O Sistema informatizado e os formulários foram criados, entretanto não foi possível sua utilização plena, em face das mudanças promovidas no Programa posteriormente. Há que se registrar que a nova concepção do Programa implica alterações na sua sistemática de implementação, que, provavelmente, exigirão adaptações tanto no sistema informatizado, quanto nos formulários padronizados desenvolvidos.

Assim, entende-se que as recomendações deverão ser consideradas, ainda, em implementação, possibilitando que, por ocasião do próximo monitoramento, quando se verificará o impacto final das recomendações prolatadas pelo TCU, seja possível avaliar se, efetivamente, foram implementadas em sua plenitude, de forma que pudessem gerar os resultados esperados.

### 2.7.4 Medidas a serem implementadas

O FNDE deverá adaptar os formulários padronizados e o sistema informatizado criado ao novo formato dado ao Programa, além de regulamentar e pôr em prática uma sistemática adequada para a coleta e registro dos dados.

### 2.7.5 Prazo para implementação

Para que se possa considerar o registro dos dados coletados na Campanha de 2005, seria oportuno conceder prazo até o mês de janeiro de 2006.

## 2.8 Recomendação 8.1.9

*“8.1.9 Institua avaliação anual da execução e dos resultados da Campanha pelos coordenadores estaduais e municipais, secretarias estaduais e municipais de educação e escolas”.*

### 2.8.1 Situação no 1º monitoramento

O plano de ação apresentado pelo FNDE informava que, a partir do encerramento da edição de 2003 da Campanha, seriam desenvolvidos “mecanismos de estímulos à realização de avaliações anuais de execução da campanha, por parte de todos os partícipes envolvidos”. Esse compromisso foi considerado tímido por ocasião do primeiro monitoramento, pois a implementação desta recomendação exigiria que fossem elaborados e implantados mecanismos de coleta e processamento da opinião dos profissionais envolvidos nas campanhas. Entretanto, como a recomendação referia-se a aspectos de avaliação de resultados da Campanha, entendeu-se que a verificação de sua implementação não se aplicava por ocasião do primeiro monitoramento.

### 2.8.2 Grau de implementação no 2º monitoramento

O FNDE ainda não procedeu à preconizada avaliação no PNSE. Entretanto, disponibilizou minuta de questionário que está sendo desenvolvido para ser aplicado junto às prefeituras dos municípios contemplados com a Campanha.

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

6ª Secretaria de Controle Externo

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

2º Monitoramento no Programa Nacional de Saúde do Escolar - PNSE

TC 019.319/2006

SEPROG  
Fls. 149

### 2.8.3 Avaliação

A aplicação do questionário em desenvolvimento pelo FNDE contribuirá para a realização da avaliação recomendada. Contudo, iniciativa análoga deverá ser desenvolvida no sentido de colher a manifestação dos demais intervenientes do processo e a posterior divulgação dos resultados para que os responsáveis locais possam aplicá-los no aperfeiçoamento do processo.

Como o FNDE já iniciou a elaboração de questionário objetivando avaliar os resultados do Programa, considera-se a recomendação em implementação.

### 2.8.4 Medidas a serem implementadas

O FNDE deverá desenvolver instrumento de coleta das impressões dos demais intervenientes relevantes do Programa e reunir as informações de forma que possam subsidiar a elaboração de uma avaliação anual de cada edição da Campanha.

### 2.8.5 Prazo para implementação

Para a perfeita aferição dos resultados da Campanha em sua edição de 2005, faz-se necessário que a avaliação seja realizada até o mês de janeiro de 2006.

## 2.9 Recomendações 8.1.10 e 8.1.13

*“8.1.10 Divulgue o desempenho dos estados e municípios, por intermédio da imprensa, da Internet e das respectivas assembleias legislativas e câmaras municipais, utilizando indicadores de desempenho para as etapas de triagem, consultas e entrega dos óculos aos beneficiários, a fim de viabilizar o controle social sobre a Campanha”.*

*“8.1.13 Avalie anualmente os custos relativos dos principais produtos da Campanha, com vistas à otimização do uso dos recursos”.*

### 2.9.1 Situação no 1º monitoramento

O FNDE informou que, a partir da implantação do sistema informatizado de acompanhamento e controle da execução da Campanha, disporia de relatórios gerenciais que possibilitariam avaliar os custos da Campanha e faria a divulgação dos resultados de desempenho dos estados e municípios.

Considerou-se inoportuno avaliar esses dois itens no primeiro monitoramento, pois as novas edições do Programa ainda não haviam sido realizadas.

### 2.9.2 Grau de implementação no 2º monitoramento

Em relação à edição da Campanha de 2003, o FNDE não efetuou a avaliação dos custos dos principais produtos da Campanha, nem procedeu à divulgação do desempenho dos estados e municípios.

### 2.9.3 Avaliação

Não obstante ter criado o sistema informatizado capaz de fornecer os dados necessários à aferição do desempenho dos estados e municípios e dos custos dos principais produtos da Campanha, este não foi plenamente utilizado, conforme já explicitado anteriormente. Por essa razão, consideram-se as recomendações não implementadas.



## **2.9.4 Medidas a serem implementadas**

O FNDE deverá proceder à avaliação dos custos dos principais produtos da Campanha de 2003 e das posteriores, bem como aferir os indicadores de desempenho dos estados e municípios e divulgá-los na forma recomendada.

## **2.9.5 Prazo para implementação**

Para que possam ser consideradas as iniciativas desenvolvidas em 2005, faz-se necessária a adoção das respectivas providências até o mês de janeiro de 2006.

## **2.10 Recomendação 8.1.11**

*“8.1.11 Recomece às secretarias estaduais de educação que realizem o atendimento dos escolares da rede estadual nos municípios onde não há integração técnica ou política entre esses entes federados.”*

### **2.10.1 Situação no 1º monitoramento**

O Manual de Orientação da Campanha já contemplou a recomendação no sentido de que as secretarias estaduais de educação promovam articulação com as secretarias municipais para o atendimento das escolas da rede estadual. O FNDE informou pretender enviar correspondência às Secretarias Estaduais de Educação, reforçando a necessidade de cooperação com os municípios no atendimento dos escolares.

Assim a recomendação foi considerada em implementação, tendo permanecido pendente o envio de correspondência às secretarias estaduais de educação solicitando que cooperem com os municípios na realização do atendimento dos escolares, de forma a garantir que a Campanha atinja todas as escolas alvo do Programa.

### **2.10.2 Grau de implementação no 2º monitoramento**

A orientação ainda não foi enviada às secretarias estaduais de educação.

### **2.10.3 Avaliação**

A condição da recomendação não foi alterada, permanecendo em implementação.

### **2.10.4 Medidas a serem implementadas**

Inserir na normatização da Campanha mecanismo que viabilize o atendimento dos escolares da rede estadual, de forma a garantir que a contemple todas as escolas alvo do Programa.

### **2.10.5 Prazo para implementação**

Para que a orientação possa surtir os devidos efeitos na Campanha de 2005, conclui-se que deverá ser expedida até o mês de **junho** de 2005.

## **2.11 Recomendação 8.1.12**

*“8.1.12 Estabeleça critério de atendimento dos alunos matriculados em escolas que adotam o sistema ciclado de ensino<sup>3</sup>.”*

<sup>3</sup> A auditoria fez referência à inexistência de regras para atendimento de alunos de escolas que adotam o sistema ciclado de ensino, em substituição ao sistema seriado. Foram constatadas divergências nos critérios adotados pelas escolas. Algumas realizaram a triagem nos alunos do ciclo básico 1, outras testaram todos os alunos do ciclo básico (1, 2 e 3), outras, ainda, testaram apenas os alunos com 7 anos de idade, independentemente do ciclo cursado.



### **2.11.1 Situação no 1º monitoramento**

O plano de ação informava que os municípios participantes da Campanha que adotam o sistema de ensino ciclado seriam orientados, por intermédio das secretarias municipais de educação, no sentido de triarem, exclusivamente, os alunos que estão no ciclo correspondente à 1ª série do ensino fundamental regular.

A recomendação foi considerada não implementada, pois entendeu-se que não dirimia, por si só, as dúvidas quanto a quais alunos deveriam ser submetidos aos testes de acuidade visual, além do fato de não ter havido, por parte do FNDE, a adoção de qualquer outra medida para dar cumprimento à recomendação.

### **2.11.2 Grau de implementação no 2º monitoramento**

O FNDE não relatou a adoção de medidas adicionais no sentido de sanar o problema.

### **2.11.3 Avaliação**

Em face da ausência de novas providências, conclui-se que a recomendação continua pendente de implementação.

### **2.11.4 Medidas a serem implementadas**

Estabelecer critérios de atendimento dos alunos matriculados em escolas com sistema ciclado de ensino e expressá-los na regulamentação a ser divulgada nas próximas edições do Programa.

### **2.11.5 Prazo para implementação**

Para que possa surtir os devidos efeitos para a edição da Campanha de 2005, entende-se que as medidas pendentes deverão ser adotadas, no máximo, até **junho** de 2005.

## **2.12 Recomendação 8.1.14**

*“8.1.14 Incentive as escolas a oferecer aulas de reforço escolar, para recuperação do aprendizado, aos alunos identificados como carentes de correção visual pela Campanha, a exemplo da iniciativa de Tangará da Serra/MT.”*

### **2.12.1 Situação no 1º monitoramento**

O FNDE informou não poder instar os estados e municípios em questões que envolvam propostas pedagógicas, tais como a realização de reforço escolar. Contudo, planejava orientar os órgãos educacionais parceiros na Campanha, acerca da importância de que fossem desenvolvidos mecanismos para o desenvolvimento de aulas de reforço para os alunos que necessitassem de recuperação. Pretendia utilizar as reuniões do Conselho Nacional de Secretários de Educação - CONED para disseminar esta recomendação. A recomendação foi considerada não implementada.

### **2.12.2 Grau de implementação no 2º monitoramento**

O FNDE não relatou qualquer medida adicional que contemplasse a recomendação.

### **2.12.3 Avaliação**

Entende-se que a recomendação continua na condição de não implementada.



#### **2.12.4 Medidas a serem implementadas**

Incentivar as escolas a oferecer aulas de reforço escolar para recuperação do aprendizado aos alunos identificados como carentes de correção visual.

#### **2.12.5 Prazo para implementação**

Para que as eventuais carências possam ser corrigidas com a maior brevidade possível, entende-se que a orientação deverá ser formulada até julho de 2005.

#### **2.13 Recomendação 8.1.15**

*“8.1.15 Oriente as escolas a esclarecer aos beneficiários da Campanha e a seus pais ou responsáveis acerca da importância e dos cuidados exigidos no uso dos óculos, a exemplo do que ocorre em Manacapuru/AM e Vitória/ES.”*

##### **2.13.1 Situação no 1º monitoramento**

Recomendação considerada implementada, diante da informação, fornecida pelo FNDE, de que todos os alunos beneficiários da Campanha Nacional de Reabilitação Visual Olho no Olho receberam o livreto “Histórias para uma boa visão do escolar”, o qual contém orientações sobre manuseio, utilização e conservação dos óculos.

##### **2.13.2 Avaliação**

Mesmo que esta recomendação tenha sido considerada implementada quando do 1º monitoramento, cabe um comentário adicional, pois os alunos que estão sendo atualmente beneficiados com a entrega dos óculos, receberam o mencionado livreto, contendo orientações sobre o manuseio, utilização e conservação dos óculos, por ocasião da triagem, realizada ao longo de 2003. Considera-se que o lapso de tempo, transcorrido entre a triagem e a entrega dos óculos, conspira contra a efetividade da medida, pelo esquecimento ou perda do livreto.

Dessa forma, é oportuno que se verifique, por ocasião da realização do próximo monitoramento, se nas próximas edições do Programa, as orientações foram entregues juntamente com os óculos e, no caso de ter havido a execução de forma descentralizada por meio de convênio com os municípios, se essa recomendação constou do regulamento ou do manual de orientações do Programa.

#### **2.14 Recomendação 8.1.16**

*“8.1.16 Oriente os estados e municípios participantes da Campanha quanto à importância da triagem de todos os alunos da 1ª série do ensino fundamental ou do ciclo equivalente.”*

##### **2.14.1 Situação no 1º monitoramento**

Recomendação considerada implementada mediante a entrega do Manual de Orientação da Campanha. Além disso, foram encaminhados ofícios, junto com o kit do material da campanha, aos professores e aos secretários de educação.

##### **2.14.2 Avaliação**

Recomendação já implementada.

#### **2.15 Recomendações 8.1.17 e 8.1.19**

*“8.1.17 Oriente as secretarias de educação partícipes da Campanha sobre a importância da realização de mutirões de consultas oftalmológicas, preferencialmente durante o horário*

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

6ª Secretaria de Controle Externo

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

2º Monitoramento no Programa Nacional de Saúde do Escolar - PNSE

TC 019.319/2005

SEPROG  
Fls. 153

*normal de aula dos beneficiários, com o transporte escola/local de atendimento/escola fornecido pela administração municipal e, alternativamente, nos finais de semana, com a responsabilidade dos pais em levar os alunos ao local de atendimento, em razão dessa prática reduzir o índice de perdas nas consultas oftalmológicas.”*

*“8.1.19 Institua acompanhamento padronizado dos alunos que comparecem à consulta, de forma a permitir o atendimento dos faltosos em data alternativa.”*

**2.15.1 Situação no 1º monitoramento**

As recomendações foram consideradas em fase de implementação. Foi elaborado o Manual de Orientação, onde constou determinação para que as consultas fossem realizadas, preferencialmente, por meio de mutirões. Além disso, o sistema informatizado então desenvolvido pelo próprio FNDE permitiria o acompanhamento padronizado dos alunos. Ficou pendente apenas a inclusão das orientações relativas aos mutirões e ao atendimento dos alunos faltosos nos contratos a serem firmados com os médicos oftalmologistas.

**2.15.2 Grau de implementação no 2º monitoramento**

Com o novo formato do programa, onde cada município conveniado ficou responsável pela contratação dos médicos oftalmologistas, o FNDE deixou de firmar os contratos, ficando, portanto, impossibilitado de incluir as referidas orientações e, por conseguinte, de atender na sua íntegra, a recomendação deste Tribunal.

**2.15.3 Avaliação**

Recomendação ainda em implementação, em função da não inclusão das orientações nos contratos com os médicos oftalmologistas.

**2.15.4 Medidas a serem implementadas**

Incluir no regulamento ou manual do Programa determinação aos municípios conveniados para que façam constar as referidas orientações, relativas aos mutirões e ao atendimento dos alunos faltosos, nos contratos a serem firmados com os médicos oftalmologistas.

**2.15.5 Prazo para implementação**

As medidas deverão ser adotadas até **junho** de 2005.

**2.16 Recomendação 8.1.18**

*“8.1.18 Mobilize os coordenadores do Programa de forma a evitar a falta de oftalmologistas nos mutirões da Campanha e para viabilizar o atendimento dos alunos faltosos em data alternativa.”*

**2.16.1 Situação no 1º monitoramento**

Recomendação não implementada. Conforme informação do FNDE, sua implementação dar-se-ia quando da contratação dos médicos oftalmologistas, com a inclusão, no termo de contrato a ser firmado com eles, da previsão de que os alunos faltosos deveriam ser atendidos em data alternativa àquela da realização do mutirão, bem como da inclusão da definição da responsabilidade dos coordenadores do Programa em relação à participação dos médicos no mutirão. Como até aquele momento a contratação dos médicos não havia sido realizada, a recomendação não tinha sido ainda implementada.



### **2.16.2 Grau de implementação no 2º monitoramento**

O Termo de Referência para Assistência Médico-Oftalmológica, que serviu de base para a contratação da empresa que realizou as consultas oftalmológicas no Distrito Federal em 2003, previa que a empresa licitante vencedora deveria indicar um coordenador da Campanha no município. Entretanto, definiu como sendo sua responsabilidade, tão somente, a articulação com a secretaria de educação sobre a forma como deveria se dar o atendimento oftalmológico, que, preferencialmente, deveria ser realizado por meio de mutirão.

Diante do novo formato do Programa, o FNDE, por não ser mais o responsável pela contratação dos médicos oftalmologistas, ficou impossibilitado de atender a recomendação deste Tribunal, da forma como havia planejado.

### **2.16.3 Avaliação**

Considera-se a recomendação não implementada em razão de não ter havido a inclusão das orientações para viabilizar o atendimento dos alunos faltosos nos contratos firmados com a empresa encarregada de prestar o atendimento oftalmológico em 2003, bem como da ausência de considerações a respeito das providências que deveriam ser adotadas no caso de falta de oftalmologistas e de alunos na definição das responsabilidades dos coordenadores do Programa.

Acrescenta-se que, em relação à edição da Campanha de 2004, inexistiu qualquer providência por parte do FNDE que aconselhe os municípios a observarem as orientações contidas na recomendação.

### **2.16.4 Medidas a serem implementadas**

A exemplo do item anterior, o FNDE deverá incluir no regulamento ou manual de orientações do Programa, determinação aos municípios conveniados, para que façam constar dos contratos a serem firmados com os médicos oftalmologistas, a previsão de que os alunos faltosos devem ser atendidos em data alternativa àquela originalmente prevista. Deve ser incluída, também, a definição da responsabilidade dos coordenadores do Programa em relação à participação dos médicos nos eventos programados para a realização das consultas.

### **2.16.5 Prazo para implementação**

Para que possam surtir os efeitos desejados, as medidas deverão ser adotadas até **junho** de 2005.

## **2.17 Recomendação 8.1.20**

*“8.1.20 Desenvolva folhetos padronizados específicos para cada tipo de problema ocular atendido pela ações da Campanha, a serem entregues aos pais ou responsáveis pelos beneficiários no momento da consulta oftalmológica, com explicações sobre qual foi a disfunção diagnosticada, suas características e os cuidados a serem observados, a exemplo do ocorrido no mutirão de consultas do Hospital das Clínicas de São Paulo.”*

### **2.17.1 Situação no 1º monitoramento**

Recomendação não implementada. O FNDE informou que discutiria com os médicos oftalmologistas contratados, o meio pelo qual seriam divulgadas, aos pais ou responsáveis pelos beneficiários, as informações acerca dos problemas oculares identificados nos alunos. Naquela ocasião, o gestor mostrou-se interessado em conhecer os folhetos desenvolvidos pelo Hospital das Clínicas e afirmou que, se conveniente, negociaria a adoção desse modelo com os médicos que viessem a ser contratados para participar da Campanha.



### **2.17.2 Grau de implementação no 2º monitoramento**

Constava do Termo de Referência para Assistência Médico-Oftalmológica utilizado para a contratação da empresa que realizou as consultas no Distrito Federal, em 2003, a previsão de que os pais ou responsáveis deveriam ser informados acerca do diagnóstico e dos procedimentos adequados ao tratamento da disfunção diagnosticada.

Entretanto, consoante o novo formato do Programa, definido para 2004, ficou também prejudicada a adoção, pelo FNDE, da presente recomendação na forma como havia previsto no primeiro monitoramento, pois ficou a cargo de cada município conveniado, efetuar a contratação dos médicos.

Cabe mencionar, no entanto, que o livreto “Manual da Boa Visão do Escolar”, entregue quando da triagem dos alunos, traz, entre outras informações úteis relacionadas com a visão do escolar, esclarecimentos sobre as doenças oculares mais comuns nas crianças. Assim, já estaria sendo parcialmente suprida, na presente edição do Programa, a finalidade dos folhetos.

### **2.17.3 Avaliação**

Assim, considera-se a recomendação em implementação, tendo em vista que a entrega do mencionado livreto suprimiu, em parte, a finalidade dos folhetos.

### **2.17.4 Medidas a serem implementadas**

Desenvolver os folhetos, conforme recomendado inicialmente, ou, opcionalmente, definir outro meio adequado para orientar os pais ou responsáveis pelos beneficiários, consoante informação prestada quando do 1º monitoramento. Caso o FNDE opte por manter a atual forma descentralizada do Programa, incluir no seu regulamento, determinação para que os municípios adotem a solução escolhida.

### **2.17.5 Prazo para implementação**

Entendeu-se adequado definir como prazo final o mês de julho de 2005.

## **2.18 Recomendação 8.1.21**

*“8.1.21 Regulamente as condições de prescrição de óculos para os escolares com erro de refração menor ou igual a 0,75°, especialmente nos casos de miopia.”*

### **2.18.1 Situação no 1º monitoramento**

Recomendação não implementada. O FNDE considerou que, por não se tratar de consenso da classe médica, seria temerária a estipulação de erro de refração menor ou igual a 0,75° como critério para a não prescrição dos óculos. Assim, este assunto seria alvo de estudo mais profundo, ouvindo a opinião de outros especialistas, a fim de que pudesse ser definido um critério mais confiável para regulamentar as condições de prescrição dos óculos.

### **2.18.2 Grau de implementação no 2º monitoramento**

Considerando a atual descentralização do programa e o carácter eminentemente médico da questão, além de não existir consenso sobre qual a melhor conduta, o FNDE optou por não regulamentar o assunto, deixando a cargo de cada profissional contratado pelos municípios conveniados, a decisão de prescrever óculos para os escolares com erro de refração menor ou igual a 0,75°.

### **2.18.3 Avaliação**

Considerou-se a recomendação não implementada.

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

6ª Secretaria de Controle Externo

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

2º Monitoramento no Programa Nacional de Saúde do Escolar - PNSE

TC 019.319/2005

SEPROG  
Fls. 156**2.18.4 Medidas a serem implementadas**

Fazer a regulamentação recomendada, a partir de estudo mais aprofundado, ouvindo a opinião de especialistas, conforme mencionado pelo FNDE quando do primeiro monitoramento.

**2.18.5 Prazo para implementação**

As medidas deverão ser adotadas até julho de 2005.

**2.19 Recomendação 8.1.22**

*“8.1.22 Adote sistemática para dar ciência às escolas e aos professores sobre quais de seus alunos que necessitam de tratamento clínico/cirúrgico ou de utilização de óculos, de modo a permitir ao educador o acompanhamento apropriado.”*

**2.19.1 Situação no 1º monitoramento**

Avaliação não aplicável no 1º monitoramento. O gestor havia relatado que os diretores e professores seriam informados sobre quais alunos utilizariam óculos, por meio da cópia do receituário que ficaria na escola. Quanto ao tratamento clínico ou cirúrgico, o FNDE emitiria um relatório, com base no seu sistema informatizado, contendo informações de alunos que necessitariam de atendimento médico especializado. Considerando que as consultas oftalmológicas, referentes à edição 2002/2003 da Campanha, ainda não haviam sido realizadas quando do primeiro monitoramento, a avaliação dessa recomendação não se aplicava naquele momento.

**2.19.2 Grau de implementação no 2º monitoramento**

Com o novo formato descentralizado do Programa, o FNDE não disporá dos dados para a emissão do relatório, que permitiria dar ciência às escolas e professores dos alunos que necessitam de tratamento clínico ou cirúrgico.

**2.19.3 Avaliação**

Recomendação não implementada. A atual descentralização do Programa não diminui a importância de que as escolas e aos professores sejam cientificados de quais alunos necessitam de tratamento clínico, cirúrgico ou de utilização de óculos, e, por conseguinte, não exime o FNDE de adotar a sistemática recomendada, adaptando-a, se for o caso, ao novo formato dado ao programa.

**2.19.4 Medidas a serem implementadas**

Adotar a sistemática recomendada, adaptando-a, se for o caso, ao novo formato descentralizado do programa.

**2.19.5 Prazo para implementação**

A recomendação deverá ser implementada até dezembro de 2005.

**2.20 Recomendação 8.1.23**

*“8.1.23 Institua a obrigatoriedade de que os óculos sejam conferidos pelos médicos credenciados antes da sua entrega aos beneficiários, reduzindo o risco de que o aluno receba lentes inadequadas às suas necessidades.”*

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

6ª Secretaria de Controle Externo  
Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
2º Monitoramento no Programa Nacional de Saúde do Escolar - PNSE

TC 019.319/200

SEPROG  
Fls. 157**2.20.1 Situação no 1º monitoramento**

Recomendação em implementação. O FNDE informou que já teria elaborado os formulários para conferência e recebimento dos óculos, e que faria constar a obrigatoriedade da conferência no termo de contrato a ser celebrado com os médicos oftalmologistas. Assim, a implementação da recomendação ficou pendente da adoção dessa última medida.

**2.20.2 Grau de implementação no 2º monitoramento**

O FNDE, efetivamente, fez constar do Termo de Referência para Assistência Médico-Oftalmológica que serviu de base para a contratação da empresa contratada para a realização das consultas oftalmológicas no Distrito Federal em 2003 a previsão de que os óculos deveriam ser conferidos antes da sua distribuição aos alunos.

Contudo, com o novo formato do Programa, que deixou a cargo dos municípios conveniados a contratação dos médicos oftalmologistas, o FNDE não teve como adotar a recomendação na forma definida quando do primeiro monitoramento.

**2.20.3 Avaliação**

Considerando que, efetivamente, houve a inclusão de cláusula prevendo a conferência dos óculos no termo de referência que detalhou obrigações do contrato firmado com a empresa encarregada de realizar as consultas oftalmológicas em 2003, entende-se que a recomendação encontra-se em implementação.

Entretanto, a exemplo do subitem anterior, considera-se que a atual descentralização do Programa não diminui a importância da conferência dos óculos pelos médicos credenciados, antes da sua entrega aos beneficiários, e, por conseguinte, também não exime o FNDE de instituir a obrigatoriedade dessa conferência, conforme recomendado.

**2.20.4 Medidas a serem implementadas**

Instituir a obrigatoriedade da conferência dos óculos, conforme recomendado, instruindo adequadamente os municípios conveniados, caso mantenha a atual descentralização.

**2.20.5 Prazo para implementação**

Deverá ser implementada até dezembro de 2005.

**2.21 Recomendação 8.1.24**

*“8.1.24 Institua mecanismo de controle sobre a conferência e a entrega dos óculos aos beneficiários, conforme prática da Regional III da Secretaria Municipal de Fortaleza/CE.”*

**2.21.1 Situação no 1º monitoramento**

Avaliação não aplicável no 1º monitoramento. O controle da conferência e da entrega dos óculos pelos médicos aos beneficiários seria feito por meio de formulários padronizados já elaborados pelo FNDE.

Não obstante o FNDE já ter elaborado os formulários padronizados, conforme mencionado no item anterior, a implementação dessa recomendação ocorreria somente quando da realização das consultas oftalmológicas e prescrição dos óculos, o que não havia acontecido até aquele momento.



### **2.21.2 Grau de implementação no 2º monitoramento**

Ainda que os formulários tenham sido elaborados, ficou a critério de cada município conveniado, a adoção de mecanismo de controle sobre a conferência e a entrega dos óculos aos beneficiários.

### **2.21.3 Avaliação**

Em razão da criação dos formulários para a conferência e entrega dos óculos, considerou-se a recomendação em implementação.

### **2.21.4 Medidas a serem implementadas**

Instituir o mecanismo de controle sobre a conferência e a entrega dos óculos, conforme sugerido, ou determinar sua adoção aos municípios conveniados, caso mantenha o atual formato descentralizado do programa.

### **2.21.5 Prazo para implementação**

As providências deverão ser adotadas até dezembro de 2005.

## **2.22 Recomendação 8.1.25**

*“8.1.25 Institua os seguintes indicadores de desempenho, destinados ao acompanhamento e avaliação gerencial da Campanha:*

*a) índice de atendimento de municípios com baixo desenvolvimento humano = número de alunos matriculados na 1ª série do ensino fundamental da rede pública, segundo censo escolar do ano examinado, nos municípios atendidos pela Campanha com IDH menor ou igual a 0,5 / número de alunos matriculados na 1ª série do ensino fundamental da rede pública dos municípios com IDH menor ou igual a 0,5;*

*b) índice de utilização de óculos = número de alunos que usam os óculos após 12 meses do recebimento / número de alunos que receberam óculos;*

*c) índice de alunos triados = número de alunos triados / número de alunos matriculados na 1ª série do ensino fundamental da rede pública, segundo o censo escolar do ano examinado, nos municípios atendidos pela Campanha;*

*d) índice de consultas realizadas = número de alunos consultados / número de alunos encaminhados para consulta;*

*e) índice de entrega dos óculos = número de alunos que receberam óculos / número de alunos para os quais foram prescritos óculos;*

*f) prazo médio de atendimento dos beneficiários = somatório do número de dias decorridos entre o início do ano letivo e a correção do problema ocular do beneficiário (entrega dos óculos ao beneficiário ou atendimento clínico ou cirúrgico) / número total de beneficiários atendidos com a entrega de óculos ou a prestação de atendimento clínico ou cirúrgico;*

*g) custo per capita da Campanha = custo total da Campanha / número total de beneficiários atendidos com o fornecimento de óculos ou a prestação de atendimento clínico ou cirúrgico;*

*h) custo administrativo como percentual do custo total = (custo administrativo / custo total da Campanha) x 100;*

*i) prazo médio de realização da triagem = somatório do número de dias decorridos entre o recebimento dos kits de triagem e realização da triagem dos beneficiários / número total de alunos triados;*

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

6ª Secretaria de Controle Externo  
Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
2º Monitoramento no Programa Nacional de Saúde do Escolar - PNSE

TC 019.319/200

SEPROG  
Fls. 159

j) *prazo médio de realização das consultas = somatório do número de dias decorridos entre a triagem e a consulta oftalmológica do beneficiário / número total de beneficiários submetidos a consulta oftalmológica;*

k) *prazo médio de entrega dos óculos = somatório do número de dias decorridos entre a prescrição da receita dos óculos e o seu recebimento pelo beneficiário / número total de beneficiários atendidos com o fornecimento de óculos;*

l) *custo dos kits de divulgação e treinamento como percentual do custo total = (custo de confecção e distribuição dos kits / custo total da Campanha) x 100;*

m) *custo das consultas como percentual do custo total = (custo das consultas / custo total da Campanha) x 100;*

n) *custo dos óculos como percentual do custo total = (custo de confecção e distribuição dos óculos / custo total da Campanha) x 100.”*

### **2.22.1 Situação no 1º monitoramento**

Avaliação não aplicável no primeiro monitoramento. O plano de ação então apresentado pelo FNDE esclarecia que os indicadores de desempenho seriam objeto de aferição pela coordenação da Campanha e estariam disponíveis após o encerramento da edição 2002/2003, com exceção dos indicadores propostos nos subitens 8.1.25 ‘a’, 8.1.25 ‘b’ e 8.1.25 ‘m’.

O *índice de atendimento de municípios com baixo desenvolvimento humano* (subitem 8.1.25 ‘a’) seria substituído por outro indicador a ser estabelecido pelo FNDE, que contemplasse a aferição do atendimento dos municípios com menor desenvolvimento humano, tendo em vista que o índice na sua forma original ficou inviabilizado após a divulgação do novo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) baseado no Censo de 2000, que listava apenas 23 municípios com baixo IDH. O *índice de utilização de óculos* (subitem 8.1.25 ‘b’) passaria a ser aferido pelo FNDE, utilizando-se de amostra estatisticamente representativa da população atendida, após o encerramento da edição 2002/2003 da Campanha, tendo em vista a dificuldade de coleta dos dados, em função da dinâmica de movimentação dos alunos. Relativamente ao *custo administrativo como percentual do custo total* (subitem 8.1.25 ‘m’), foi dispensada a aferição desse indicador, enquanto a administração da Campanha fosse realizada pelo corpo técnico do FNDE, em consequência da dificuldade do cálculo dos custos relativos a esta administração.

### **2.22.2 Grau de implementação no 2º monitoramento**

A aferição dos indicadores de desempenho ficou prejudicada em 2003, quando a Campanha foi realizada somente no Distrito Federal, e também em 2004, considerando que o Programa se encontra ainda em fase de execução, de forma descentralizada, através de convênios com um município de cada estado da federação.

### **2.22.3 Avaliação**

Recomendação não implementada. Ainda que a implantação dos indicadores tenha sido prejudicada até o momento, considera-se de suma importância sua instituição, principalmente no caso de se manter a atual execução descentralizada, pois além de aferir o Programa como um todo, seria possível comparar a performance de cada município, identificando custos e/ou prazos inadequados.



#### **2.22.4 Medidas a serem implementadas**

Instituir mecanismo para obtenção das informações necessárias à aferição dos indicadores recomendados inicialmente, com as alterações procedidas quando do 1º monitoramento.

#### **2.22.5 Prazo para implementação**

As medidas recomendadas deverão ser adotadas até janeiro de 2006.

#### **2.23 Recomendação 8.1.26**

*“8.1.26 Indique um grupo de contato de auditoria, com a participação da Diretoria de Programas e Projetos Educacionais, da Gerência dos Programas de Transporte e Saúde Escolar e da Secretaria Federal de Controle Interno, para atuar como canal de comunicação com este Tribunal e acompanhar a implementação das recomendações desta Corte de Contas, a evolução dos indicadores de desempenho e o atingimento das respectivas metas.”*

##### **2.23.1 Situação no 1º monitoramento**

Recomendação implementada. O grupo de contato de auditoria foi constituído pela Portaria Conjunta FNDE/SFC n.º 1, de 26 de fevereiro de 2003.

##### **2.23.2 Avaliação**

Recomendação implementada.

#### **2.24 Determinação 8.2**

*“8.2 Que remeta ao Tribunal, no prazo de 60 dias, plano de ação, contendo o conjunto de metas correspondentes aos indicadores de desempenho recomendados, contemplando prazo para o atingimento dessas metas e o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações prolatadas pelo Tribunal, com o nome dos responsáveis pela implementação dessas medidas.”*

##### **2.24.1 Situação no 1º monitoramento**

Determinação considerada cumprida. O plano de ação foi encaminhado em 06/09/2002. No entanto, como algumas diretrizes da Campanha estavam sendo reformuladas, ficou acertado com o gestor que um outro plano de ação, contemplando as novas medidas que seriam adotadas na próxima Campanha, deveria ser encaminhado ao Tribunal até janeiro de 2004.

##### **2.24.2 Avaliação**

O plano de ação revisado não foi encaminhado, conforme ficara acertado quando do 1º monitoramento.

Como houve a reformulação da concepção da Campanha a partir da sua edição de 2004, considera-se oportuno determinar ao FNDE a elaboração e encaminhamento a este Tribunal, no prazo de trinta dias após a apreciação desses autos, de novo plano de ação contemplando as muitas modificações introduzidas no Programa e as recomendações a serem implementadas.

#### **2.25 Determinação 8.3**

*“8.3 Que encaminhe ao Tribunal, no prazo de 120 dias, os resultados das auditorias destinadas a verificar a regularidade da aplicação dos recursos transferidos à Prefeitura*

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

6ª Secretaria de Controle Externo

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

2º Monitoramento no Programa Nacional de Saúde do Escolar - PNSE

TC 019.319/2003

SEPROG  
Fls. 161

*Municipal de Fortaleza/CE, por meio do Convênio FNDE n.º 68.218/99, destinado à aquisição de óculos para a Campanha Olho no olho de 1999; e da execução da Campanha Olho no olho de 2000 no Amazonas, especialmente quanto ao excesso do número de alunos testados e de óculos entregues, em confronto com os dados do Censo Escolar 2000” (à auditoria interna do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação).*

**2.25.1 Situação no 1º monitoramento**

A determinação foi considerada parcialmente cumprida. A Auditoria Interna do FNDE apresentou os relatórios de inspeção nos 449/2002 e 474/2002, que tratavam, respectivamente, de inspeções nos convênios destinados à aquisição de óculos para a Campanha de 1999 nos municípios de Fortaleza e Manaus. A primeira parte da determinação foi cumprida, vez que foi apresentado o relatório de inspeção que verificou a regularidade da aplicação dos recursos transferidos à Prefeitura Municipal de Fortaleza/CE, por meio do Convênio FNDE n.º 68.218/99, destinado à aquisição de óculos para a Campanha Olho no olho de 1999. Entretanto, a segunda parte da determinação, cujo objeto era verificar a regularidade “da execução da Campanha Olho no olho de 2000 no Amazonas”, deixou de ser cumprida pela Auditoria Interna do FNDE, que realizou, equivocadamente, inspeção no convênio destinado à aquisição de óculos pela Prefeitura Municipal de Manaus para a Campanha de 1999. Nesse sentido, o Tribunal concedeu um prazo adicional de 120 dias para que a Autarquia adotasse as medidas necessárias ao cumprimento da determinação (item 9.3 do Acórdão n.º 775/2003-TCU-Plenário).

**2.25.2 Grau de implementação no 2º monitoramento**

O FNDE, por meio do Ofício n.º 2478/2003-FNDE/MEC, de 26/12/2003, encaminhou ao Tribunal o Relatório de Inspeção n.º 317/2003, que trata da verificação do desenvolvimento da Campanha Olho no Olho no estado do Amazonas no exercício de 2000. Consta desse relatório que o Conselho Brasileiro de Oftalmologia - CBO, responsável pela execução da Campanha em 2000, cometeu diversas irregularidades no estado do Amazonas, assim como foram verificadas inconsistências na documentação apresentada pelo Conselho. Desse modo, com base no que foi apurado, o FNDE diligenciou o ex-Presidente do Conselho Brasileiro de Oftalmologia para que fossem justificadas as irregularidades acima apontadas ou para que fossem devolvidos à Autarquia os valores discriminados no relatório.

Adicionalmente, em resposta ao Ofício de Requisição n.º 01-778/2004, enviado em 26/11/2004, indagando sobre o atual estágio da referida inspeção, o FNDE encaminhou cópia do Parecer n.º 778/2004-DIVAP/AUDIT/FNDE/MEC, contendo a análise das justificativas apresentadas pelo Dr. Elisabete Ribeiro Gonçalves, atual Presidente do CBO, tendo em vista que o Sr. Marcos Pereira de Ávila, ex-Presidente do CBO e responsável, à época, pela execução do Convênio, devidamente notificado, não compareceu aos autos, deixando transcorrer o prazo sem manifestação.

Da análise, o parecer não acata integralmente as justificativas apresentadas e conclui pela proposta, que recebeu a concordância do Presidente do FNDE, de diligenciar o Sr. Marcos Pereira de Ávila a recolher aos cofres do FNDE o valor de R\$ 28.279,11 (valor atualizado até 30/09/2004).

**2.25.3 Avaliação**

Considera-se a determinação cumprida, tendo em vista as providências relatadas no subitem anterior. Entretanto, sugere-se que, por ocasião do próximo monitoramento, seja verificado o estágio que se encontra a lide, de forma que se possa, caso o FNDE não tenha obtido sucesso dentro dos prazos previstos para a cobrança por via administrativa, propor que seja



determinado que se instaure a competente Tomada de Contas Especial, nos termos do art. 8º da Lei nº 8.443, de 16/07/1992.

### 3. Aspectos orçamentários e financeiros

O quadro a seguir apresenta os créditos orçamentários consignados ao PNSE nos cinco últimos exercícios bem como os respectivos resultados da execução orçamentária e financeira.

**Tabela 1 - Histórico Orçamentário e Financeiro – Ação Assistência Médica e Odontológica a Alunos do Ensino Fundamental (Saúde do Escolar) – 4042**

Valores expressos em R\$

Ano	Créditos Consignados	Execução Orçamentária	Execução Financeira	% de execução orçamentária
2000	16.119.000	15.284.351	15.284.351	94,82
2001	16.119.000	7.196.104	6.196.104	44,64
2002	16.119.000	1.444.030	1.433.233	8,96
2003	9.532.284	275.358	1.130.498	2,89
2004	4.000.000	3.627.932	3.651.326	90,70

Fonte: Câmara dos Deputados (Banco de Dados de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Restos a Pagar da União).

Notas: Créditos consignados = crédito inicial (LOA) + suplementações - anulações + transferências recebidas - transferências concedidas.

Execução Orçamentária = valor liquidado no exercício (X) - restos a pagar inscritos no exercício (X) que foram cancelados no exercício (X+1).

Execução Financeira = valor liquidado no exercício (X) - restos a pagar inscritos no exercício (X) + restos a pagar do exercício (X-1) pagos no exercício (X).

Valores atualizados até 05/11/2004.

É importante esclarecer que a ação Assistência Médica e Odontológica a Alunos do Ensino Fundamental, durante o PPA 2000/2003, integrava o Programa Toda Criança na Escola, nº 0040. A partir do PPA 2004/2007, a ação passou a se denominar Promoção e Desenvolvimento da Saúde do Escolar na Educação Básica, que integra o Programa Brasil Escolarizado, nº 1061.

Conforme verificado quando do primeiro monitoramento, a baixa execução financeira e orçamentária em 2002 deveu-se ao fato de não ter havido Campanha naquele ano, quando o FNDE preparou-se internamente para assumir as etapas que ficariam sob sua atribuição e efetuou o planejamento das novas edições. Os recursos do exercício de 2002 foram utilizados para a reprodução e distribuição do material didático-pedagógico às escolas que seriam atendidas pela edição 2003 da Campanha.

Em 2003, a par da significativa redução dos recursos orçamentários disponibilizados ao PNSE, tais recursos não foram, em grande medida, utilizados, devido ao fato do FNDE ter conseguido realizar as consultas oftalmológicas e a distribuição dos óculos apenas no Distrito Federal, pelos motivos já explicitados no item 2 deste relatório.

Em 2004, aliado a uma nova alteração no funcionamento do PNSE, quando o Programa passou, tão somente, a dar apoio financeiro aos municípios, em caráter suplementar, para a realização das consultas e aquisição e distribuição dos óculos, houve forte contingenciamento de recursos orçamentários, tendo sido a dotação inicial reduzida de 17 para apenas 4 milhões de reais.

Com isso, o FNDE acabou por optar em atender apenas um município por estado, escolhendo aquele com o maior número de alunos triados.



É de se notar a perda de espaço do PNSE, em termos orçamentários, nos dois últimos exercícios. Num contexto de escassez de recursos orçamentários, a baixa utilização das verbas consignadas nos orçamentos anteriores pode ter contribuído para justificar esta redução nos recursos alocados em favor do Programa.

### 3. Comentários dos gestores

A equipe de monitoramento reuniu-se, em 01/12/2004, com o titular e integrantes da Coordenação Geral de Programas de Saúde, Transporte e Uniforme Escolar (CGSUT), responsáveis pela condução do PNSE, para avaliar as providências adotadas pelo FNDE com vistas ao cumprimento das recomendações e determinações formuladas pelo TCU. Na oportunidade, os gestores prestaram informações sobre as últimas alterações promovidas na concepção do Programa. Além disso, foram revisados todos os pontos que permaneciam pendentes no monitoramento anterior.

Ao longo do desenvolvimento dos trabalhos, os gestores também se mostraram solícitos em fornecer informações e prestar esclarecimentos sobre questões que não haviam sido adequadamente aprofundadas na reunião.

Com base nas informações disponibilizadas, procedeu-se à análise do grau de implementação das recomendações. As conclusões e análises sobre a situação encontrada, acompanhadas da listagem das medidas que permaneceram pendentes e dos prazos adequados para sua implementação, foram reunidas em um quadro-resumo, o qual foi enviado para apreciação do titular da CGSUT, para que apresentasse eventuais discordâncias, apontasse existência de eventuais imprecisões, incorreções ou a omissão de alguma informação relevante.

Em função das significativas mudanças promovidas na forma de implementação do Programa a partir da edição de 2004 e dos seus reflexos na mensuração do grau de implementação das recomendações, versão preliminar do presente relatório foi encaminhada ao Presidente do FNDE, por meio do ofício nº 12, de 26/01/2005, de forma a permitir que os gestores pudessem agregar comentários que julgassem pertinentes para a melhor compreensão das questões abordadas.

Em resposta, o FNDE encaminhou o ofício nº 118/2005/GABIN/PRESIDÊNCIA /FNDE/MEC, de 10/01/2005, capeando documento em que está contido o histórico do Programa, sua execução em 2004 e a proposta de atendimento para 2005.

No documento, analisado em instrução própria (fls. 129 a 135), o FNDE conclui o primeiro capítulo de seus comentários afirmando que as mudanças operacionais ocorridas no Programa dificultam o cumprimento das recomendações levantadas pelo TCU no relatório do segundo monitoramento, principalmente em decorrência da nova linha estratégica adotada a partir de 2004 (fls. 125).

Entretanto, cabe esclarecer que as recomendações citadas no relatório do segundo monitoramento não inovam em relação ao que havia sido recomendado na auditoria. O relatório de monitoramento apresenta a análise do grau de implementação dessas recomendações e define as medidas ainda pendentes, que são expressas com as devidas adaptações para a realidade atual do Programa.

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

6ª Secretaria de Controle Externo  
Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
2º Monitoramento no Programa Nacional de Saúde do Escolar - PNSE

**TC 019.319/200****SEPROG  
Fls. 164**

Além disso, mesmo se admitindo que as mudanças introduzidas no Programa implicam em dificuldades adicionais, decorrentes da adaptação das medidas preconizadas ao novo formato escolhido pelo FNDE, essa situação não invalida as recomendações, que continuam pertinentes para a melhoria da implementação do Programa.

O FNDE conclui seus comentários afirmando que os Acórdãos do Plenário do TCU nºs, 712/2002, 775/2003 e 409/2004 restaram prejudicados e sua implementação inviabilizada, em face do novo desenho do PNSE diferir da Campanha Nacional de Reabilitação Visual Olho no Olho em cujos objetivos foi baseada a auditoria do TCU (fls. 128).

É importante registrar que, conforme consta do site mantido pelo FNDE na Internet, o PNSE tem como objetivo “a identificação e a correção precoces de problemas visuais que possam comprometer o processo de aprendizagem, visando à diminuição dos índices de repetência e evasão escolar”, que continua perfeitamente compatível com as recomendações formuladas pelo TCU. Ademais, na LOA 2004, entre as finalidades da ação ora chamada de Promoção e Desenvolvimento da Saúde do Escolar na Educação Básica encontra-se “Identificar, prevenir e promover a assistência à saúde visual e auditiva do alunado, regularmente matriculado nas redes estadual e municipal de ensino fundamental público, visando propiciar-lhes melhor desempenho escolar”. A descrição da ação menciona a “Manutenção das campanhas educativas e de assistência à saúde visual e auditiva, para identificação, triagem e atendimento médico às deficiências detectadas nos alunos e, quando necessário, fornecimento de óculos e aparelhos auditivos”. Logo, o objetivo do PNSE continua contemplando os aspectos abrangidos pela Campanha auditada.

Depreende-se dos comentários apresentados que o FNDE considera que, como a Resolução nº 07 prevê a execução das atividades mediante a formalização de convênios com as Prefeituras, a quem caberia executá-las diretamente, já não teria mais condições de implementar as recomendações propostas. Contudo, as responsabilidades do FNDE, como gestor federal, acerca do bom desempenho e da regularidade do Programa não são elididas pelo fato de ter optado pela sua implementação em parceria com os municípios por meio da formalização de convênios. Como ressaltado pelo gestor, cabe ao FNDE a coordenação, supervisão e avaliação da Campanha.

As recomendações da auditoria resultaram das análises efetuadas a partir de um conjunto de elementos que incluiu a coleta maciça de dados e da análise de boas práticas encontradas nos 46 municípios visitados. Portanto, não se pode supor que todas essas contribuições para a melhoria dos resultados do Programa tenham perdido sua importância e pertinência em função da opção do FNDE de implementar as iniciativas por meio de convênios com os Municípios.

A maior parte das recomendações que ainda não foram implementadas versam sobre medidas qualitativas que, com o intuito de otimizar os resultados do Programa, deveriam ser adotadas diretamente pelo FNDE, ou pelos gestores municipais, desde que devidamente orientados pela Autarquia. Portanto essas recomendações não perderam sua pertinência e utilidade. A título de exemplificação podem ser citadas as seguintes:

*8.1.2. Estabeleça parceria com o Ministério da Saúde, objetivando garantir atendimento preferencial no Sistema Único de Saúde – SUS dos escolares atendidos pela Campanha que necessitam de tratamento clínico especializado ou cirúrgico, em consonância com o disposto no art. 227, caput, da Constituição Federal e no art. 4º, parágrafo único, alínea “b”, da Lei nº 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente.”*

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

6ª Secretaria de Controle Externo  
Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
2º Monitoramento no Programa Nacional de Saúde do Escolar - PNSE

TC 019.319/200

SEPROG  
Fls. 165

*8.1.9. Institua avaliação anual da execução e dos resultados da Campanha pelos coordenadores estaduais e municipais, secretarias estaduais e municipais de educação e escolas.*

Portanto, compete ao FNDE, unidade administrativa responsável pelo Programa, além de regular a sistemática do repasse da assistência financeira aos municípios, assunto abordado na Resolução nº 07, também traçar diretrizes gerais sobre as ações que deverão ser empreendidas, orientar aos gestores locais sobre como poderão proceder para melhor atingir os objetivos preconizados pela Programa e apoiá-los nas diferentes etapas envolvidas, de forma a assegurar a efetividade dos seus resultados.

Por outro lado, há que se considerar as dificuldades decorrentes do contingenciamento orçamentário que vem incidindo sobre o Programa. A recomendação nº “8.1.2”, reproduzida a seguir, que versa sobre a ampliação da Campanha, acabou sendo prejudicada em face da sensível diminuição dos recursos orçamentários consignados para a Ação correspondente.

*8.1.1. Amplie gradualmente a Campanha Olho no olho aos municípios com baixo desenvolvimento humano, examinando a possibilidade de tal ampliação ser custeada por meio da: inclusão do Programa Nacional de Saúde do Escolar - PNSE no Projeto Alvorada; obtenção de recursos orçamentários do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza; e realização de parcerias com instituições que já possuem um histórico de atuação no atendimento oftalmológico de escolares e de cooperação com programas públicos, a exemplo, dentre outras, do Lions Club, do Serviço Social do Comércio – Sesc e das Forças Armadas.*

É importante ressaltar, entretanto, que o próprio teor da recomendação apontava alternativas para a ampliação dos recursos orçamentários disponíveis para a Campanha. Porém, não se registraram iniciativas nesse sentido.

Além disso, é importante considerar que o Programa vinha recebendo, de 2000 a 2002, créditos consignados da ordem de R\$ 16.119.000. Em 2002, entretanto, o FNDE não executou a Campanha e a execução orçamentária foi de apenas 8,96% dos créditos consignados. Para o ano seguinte, registrou-se a diminuição dos créditos orçamentários para R\$9.532.284. Contudo, em 2003, o FNDE somente conseguiu implementar a Campanha no Distrito Federal, utilizando apenas 2,89% desses recursos. Assim, em 2004 registrou-se nova redução orçamentária, quando foram consignados R\$4.000.000. Essa sucessão de eventos demonstra a possível correlação existente entre baixa execução orçamentária e a diminuição dos recursos destinados ao Programa. Portanto, conclui-se que a falta de utilização dos recursos orçamentários consignados para o Programa nos exercícios de 2002 em função da paralisação da Campanha naquele ano e em 2003, quando somente foram atendidos alunos do Distrito Federal, teve influência nas reduções dos créditos orçamentários que se seguiram.

Cabe acrescentar, ainda, que não teria sido possível a ampliação da Campanha, conforme preconizava a recomendação acima citada, mesmo que não tivesse havido redução orçamentária em 2004, pois o número de municípios triados em 2003 (658) não se alterou em relação ao que já era previsto para a edição de 2001.

Tal situação também repercutiu no orçamento de 2005, já que foram consignados apenas R\$3.800.000, que, da mesma forma, não serão suficientes para a ampliação no atendimento da Campanha. Nesse contexto, não se pode deixar de registrar os prejuízos que a falta da correção visual acarreta para os escolares que ingressam anualmente na escola pública em termos de aumento nos índices de repetência e evasão escolar e de danos à saúde das crianças.

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

6ª Secretaria de Controle Externo

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

2º Monitoramento no Programa Nacional de Saúde do Escolar - PNSE

TC 019.319/200

SEPROG  
Fls. 166

Ademais, compreendendo a importância da Campanha para o bem estar das crianças que estão iniciando a fase escolar, o Tribunal, ao monitorar as ações dos gestores no desenvolvimento das medidas recomendadas, não pode deixar de registrar a involução que vem ocorrendo nos números do Programa. Importa acrescentar que a identificação e correção de problemas visuais dos escolares é relevante, conforme se pode depreender de fragmento de texto, extraído do Manual de Orientação da Campanha, editado pelo FNDE em 2002, a seguir:

*Ao ingresso da criança na escola, em razão do esforço visual requerido, podem manifestar-se distúrbios oculares, tais como: dores de cabeça, tonturas, cansaço visual, olhos vermelhos, principalmente se estão lendo, escrevendo, pintando ou brincando com objetos próximos dos olhos; bem como problemas visuais pré-existentes que, se não identificados e tratados, podem comprometer o processo ensino/aprendizagem, além de influírem na formação psicossocial da criança.*

Registra-se, ainda, que, conforme dados da Organização Mundial de Saúde, 10% dos alunos que ingressam na 1ª série necessitam de medidas corretivas, por apresentarem deficiências visuais<sup>4</sup>.

Portanto, a análise dos comentários dos gestores, considerando a importância da PNSE para o bem estar das crianças que estão ingressando na escola, em termos de diminuição nos índices de repetência e evasão escolar e de promoção da saúde desses alunos, concluiu pela validade e viabilidade das recomendações propostas na auditoria, com os devidas adaptações à realidade atual, conforme consignado no presente relatório.

## 5. Conclusão

Diante das informações obtidas ao longo do presente monitoramento, a situação de implementação das recomendações e determinações da Decisão 712/2002-P é a que consta dos quadros abaixo:

**Quadro 1 – Situação das Recomendações**

Recomendação	Situação	Recomendação	Situação	Recomendação	Situação
8.1.1	Não implementada	8.1.11	Em implementação	8.1.21	Não implementada
8.1.2	Não implementada	8.1.12	Não implementada	8.1.22	Não implementada
8.1.3	Não implementada	8.1.13	Não implementada	8.1.23	Em implementação
8.1.4	Em implementação	8.1.14	Não implementada	8.1.24	Em implementação
8.1.5	Em implementação	8.1.15	Implementada	8.1.25	Não implementada
8.1.6	Em implementação	8.1.16	Implementada	8.1.26	Implementada
8.1.7	Em implementação	8.1.17	Em implementação	8.2	Implementada
8.1.8	Em implementação	8.1.18	Não implementada	8.3	Implementada
8.1.9	Em implementação	8.1.19	Em implementação		
8.1.10	Não implementada	8.1.20	Em implementação		

<sup>4</sup> FNDE. **Programa Nacional de Saúde do Escolar**. Disponível em:

<[http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=/saude\\_escolar/saude\\_esc.html](http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=/saude_escolar/saude_esc.html)>. Acesso em: 18/03/2005.



O quadro a seguir apresenta a situação da implementação das recomendações e determinações exaradas na decisão, resumida em termos percentuais:

**Quadro 2 – Resumo das Recomendações em Termos Percentuais**

Situação das recomendações e determinações	Situação em dezembro de 2004 (%)
Implementada	17,86
Em implementação	42,86
Não implementada	39,28
<b>Total</b>	<b>100,00</b>

Por ocasião do primeiro monitoramento, realizado em março de 2003, foi possível constatar que os gestores vinham adotando providências no sentido de dar cumprimento ao que foi recomendado. Entretanto, mesmo tendo havido o adiamento do presente monitoramento e transcorrido mais de dezenove meses desde então, constata-se que, praticamente, não houve evolução no grau de implementação da Decisão nº 712/2002<sup>5</sup>.

A título de exemplificação, pode-se comparar o número de alunos encaminhados para consulta oftalmológica em 2000 e 2004<sup>6</sup>. Em 2000 foram encaminhados para consulta médica 298.636 escolares; passados quatro anos, na edição de 2004 da Campanha, estão sendo encaminhados apenas 75.414 alunos para consulta oftalmológica, que representam 25,25% da quantidade de 2000.

Assim, considerando que houve a reformulação do Programa em 2004 e que os gestores ainda não definiram quais estratégias deverão adotar para a sua edição de 2005, entende-se pertinente determinar ao FNDE que encaminhe ao Tribunal plano de ação revisado, contemplando as novas medidas que serão adotadas visando ao cumprimento das recomendações formuladas pelo Tribunal que permanecem pendentes.

Avalia-se oportuno, ainda, propor a alteração da data de realização do próximo monitoramento, que deverá proceder à verificação do impacto da implementação das recomendações, para o primeiro semestre de 2006, após o encerramento e consolidação dos resultados da edição 2005 da Campanha.

## 6. Proposta de encaminhamento

Ante o exposto, com fulcro no art. 22 da Resolução nº. 136/2000, combinado com o art. 243 do Regimento Interno, 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 712/2002-P, bem como para que:

<sup>5</sup> O relatório do primeiro monitoramento apresentava o seguinte quadro em relação às recomendações: implementada – 23,08%; em implementação – 23,08%, não avaliada – 19,23%; e não implementada – 34,61%. As duas determinações foram apresentadas a parte: “8.2” – cumprida e “8.3” – parcialmente cumprida.

<sup>6</sup> Utiliza-se como parâmetro de comparação a quantidade de alunos enviados para a realização da consulta oftalmológica porque ainda não se dispõe da quantidade de óculos entregues na edição de 2004 da Campanha.

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

6ª Secretaria de Controle Externo  
Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
2º Monitoramento no Programa Nacional de Saúde do Escolar - PNSE

**TC 019.319/2005****SEPROG  
Fls. 168**

- a) seja determinado ao FNDE que encaminhe ao Tribunal, no prazo de 30 dias, plano de ação com cronograma para a adoção das recomendações que permanecem pendentes de implementação, contemplando prazos e indicação dos nomes dos responsáveis; e
- b) sejam autorizadas as seguintes medidas:
- realização do terceiro monitoramento no primeiro semestre de 2006 pela Seprog;
  - juntar aos presentes autos o Processo TC 003.611/2003-5, que trata do acompanhamento da implementação das recomendações no primeiro monitoramento;
  - envio de cópia do presente relatório à 6ª Secex e à Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) para conhecimento e ao FNDE para a adoção das ações necessárias à implementação das recomendações ainda pendentes;
  - arquivar esses autos.

Brasília (DF), 22 de março de 2005.

\_\_\_\_\_  
Fábio Mafra  
ACE – 5081-4

\_\_\_\_\_  
Vicente Paulo Croisfelt  
ACE – 5699-5

### **Despacho**

Trata-se do segundo monitoramento da implementação das deliberações do TCU no auditoria de natureza operacional realizada na Campanha Olho no Olho do Programa Nacional Saúde do Escolar. A presente fiscalização, conduzida em conjunto com a 6ª Secex, seguiu os procedimentos previstos no roteiro para monitoramento de auditorias de natureza operacional, aprovado pela Portaria TCU n° 12/2002.

Ante o exposto, manifestando-me de acordo com a proposta de encaminhamento do item 6 acima, submeto os autos à consideração da titular da Seprog, propondo sua remessa ao Exmº Sr. Ministro-Relator GUILHERME PALMEIRA, que atua neste processo por força do entendimento do Tribunal firmado no item 9.2 do Acórdão n° 778/2003-P (ata n° 22/2003-P).

Seprog, 1º de novembro de 2005.

Dagomar Henriques Lima  
Diretor da 2ª DT/Seprog