
SEF E FNDE - VERIFICAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL BIBLIOTECA DA ESCOLA (PNBE) Relatório de Auditoria Operacional

Ministro-Relator Guelherme Palmeira

Grupo I – Classe V – Plenário

TC-012.854/2001-6

Natureza: Relatório de Auditoria Operacional

Órgão/Entidade: Secretaria de Educação Fundamental - SEF e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE

Responsáveis: Iara Glória Areias Prado (Secretária da SEF) e Mônica Messenberg (Secretária-Executiva do FNDE)

Ementa: Relatório de Auditoria Operacional. Programa Nacional Biblioteca da Escola - PNBE. Inexistência de interação com outros programas federais. Pouca articulação dos níveis federal, estadual e municipal de governo na política de educação para utilização de livros paradidáticos. Reduzidas condições operacionais de algumas escolas para lidar com os acervos. Falta de capacitação dos professores. Deficiência no monitoramento do programa. Recomendações e determinações. Juntada às contas.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de Relatório de Auditoria Operacional realizada com o objetivo de verificar como o Programa Nacional Biblioteca da Escola - PNBE pode ter seus objetivos atendidos de forma mais efetiva, por meio de uma melhor utilização dos acervos distribuídos.

Reproduzo, na íntegra, o trabalho e suas conclusões, com as quais manifestaram-se de acordo o Diretor Técnico e a Titular da Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo - SEPROG:

“1. INTRODUÇÃO

Antecedentes

1.1 A presente auditoria encontra-se prevista no Plano de Auditoria do TCU para o 2º semestre de 2001 (TC 000.250/2001-1, Decisão nº 466 /2001, de 18/7/2001), desenvolvendo-se no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica TCU/Reino Unido. O projeto visa contribuir para a melhoria do desempenho de instituições governamentais brasileiras, assim como para a melhor utilização dos recursos públicos, por meio da implementação de recomendações decorrentes de auditorias de natureza operacional conduzidas pelo Tribunal de Contas da União.

1.2 Para atingir esse objetivo, é prevista a realização de uma série de atividades, entre as quais a condução de auditorias-piloto em áreas de atuação prioritárias. No primeiro período do projeto, triênio 1998/2000, foram realizadas 18 auditorias nas áreas de saúde, educação e meio-ambiente. Para o período de extensão da Fase I (maio/dezembro de 2001) foram realizadas outras seis auditorias, entre as quais encontra-se a referente ao Programa Nacional Biblioteca da Escola, de que trata este relatório.

Objeto de auditoria

1.3 O presente trabalho de auditoria tem como objeto o Programa Nacional Biblioteca da Escola - PNBE, uma das ações federais voltadas para o ensino fundamental. Tal ação faz parte do Programa 'Toda Criança na Escola', inserido no Plano Plurianual 2000-2003, que visa incorporar iniciativas voltadas para assegurar a equidade nas condições de acesso, permanência e êxito do aluno na escola. O PNBE teve uma execução financeira de R\$ 50 milhões em 2001, sendo R\$ 28,1 milhões dentro do orçamento do PNBE (ação 4045) e R\$ 21,9 milhões dentro do orçamento do Programa Nacional do Livro Didático - PNLD (ação 4046)(5). A previsão de atendimento é de 8,5 milhões de alunos matriculados na 4ª e 5ª séries do ensino fundamental no ano letivo de 2002, além de 139 mil escolas que oferecerem essa série no referido exercício.

(5) O crédito suplementar foi publicado em 28.12.01

1.4 O Programa Nacional Biblioteca da Escola - PNBE foi instituído pelo Ministério da Educação por meio da Portaria Ministerial nº 584, de 28 de abril de 1997. As Portarias nº 1.930, de 23/08/01, e nº 2.458, de 16/11/01(6), do Gabinete do Ministro da Educação, alteraram a sistemática de distribuição de acervos de literatura para 2002.

(6) A Portaria nº 2.458 expandiu o atendimento do PNBE em 2001 para os alunos matriculados na 5ª série. É importante salientar que o referido normativo foi publicado após o término do relatório preliminar da presente auditoria.

1.5 O objetivo do PNBE é viabilizar uma diversificação das fontes de informação utilizadas nas escolas públicas brasileiras, contribuindo para o aprimoramento da consciência crítica dos alunos e professores, além da comunidade em geral. Busca atingir seus propósitos por meio da distribuição às escolas de ensino fundamental da rede pública, devidamente cadastradas no censo escolar, de obras literárias infantis e juvenis, abordando temas sobre a formação histórica, econômica e cultural do País, além de obras de referência como enciclopédias e dicionários. O principal indicador de desempenho utilizado pelo programa é o número de escolas atendidas.

1.6 O programa teve enfoques diferenciados ao longo de sua execução. O primeiro acervo, distribuído em 1998, conteve, além de obras de literatura infanto-juvenil, livros direcionados para a qualificação dos professores do ensino fundamental. Foram beneficiadas escolas públicas de primeira a oitava série com

mais de 500 alunos matriculados, de acordo com o Censo Escolar de 1996. No caso daqueles municípios onde não havia escolas com mais de 500 alunos no ensino fundamental, foi enviado um acervo para a escola local com o maior número de alunos. No total, foram atendidas 20.000 escolas, atingindo aproximadamente 16,6 milhões de alunos. O primeiro acervo foi composto de 123 títulos em 215 livros, dois globos e um Atlas Histórico Brasil 500 anos, perfazendo 4,2 milhões de livros, distribuídos ainda em 1998. Os títulos foram indicados por notáveis da Academia Brasileira de Letras.

1.6.1 Nesse exercício, o programa contou com orçamento de cerca de R\$ 16,6 milhões.

1.7 O segundo acervo, distribuído em 1999, continha 109 obras de literatura infantil e juvenil, sendo quatro obras voltadas às crianças portadoras de necessidades especiais, indicadas pela Secretaria de Educação Especial do Ministério da Educação - MEC. Os demais títulos foram selecionados pela Fundação Nacional do Livro Infante-Juvenil - FNLIJ. Esse acervo foi recebido por todas as escolas de primeira a quarta série com mais de 150 alunos cadastradas no Censo Escolar, exceto aquelas escolas que atendiam, exclusivamente, às quatro primeiras séries no Censo de 1996 e que já haviam sido contempladas no PNBE de 1998. A ação atendeu a 36.000 escolas, com 10,8 milhões de alunos beneficiados e 3,9 milhões de livros distribuídos.

1.7.2 O programa foi contemplado, em 1999, com recursos orçamentários da ordem de R\$ 17,5 milhões.

1.8 No exercício de 2000, o PNBE serviu de veículo para o envio de material didático-pedagógico(7) voltado para a capacitação dos docentes das escolas públicas de ensino fundamental participantes do Programa Parâmetros em Ação(8), nos termos da Resolução nº 14, de 15/08/00, do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. Esse acervo ainda se encontra em fase final de distribuição para os coordenadores municipais do Parâmetros em Ação, os quais deverão repassá-lo aos professores. A previsão de atendimento é de 30.718 escolas, contando com orçamento de R\$ 15,1 milhões.

(7) Publicações distribuídas: reprodução dos Parâmetros Curriculares Nacionais para todas as áreas constantes do currículo de 1ª a 4ª série e de 5ª a 8ª série, Referenciais de Educação Infantil e Proposta Curricular de Educação de Jovens e Adultos; reprodução dos módulos de formação continuada do Parâmetros em Ação; kit “Ética e Cidadania no Convívio Escolar”; kit Índios no Brasil; Revista Criança e kit do Programa de Professores Alfabetizadores – PROFA

(8) Esse programa propõe atividades que ajudem a discussão e implantação dos Parâmetros Curriculares Nacionais, que, por sua vez, consistem em referências curriculares que permitem o acesso ao conjunto de conhecimentos socialmente elaborados e reconhecidos como necessários ao exercício da cidadania.

1.9 Para o presente exercício, o programa sofreu alterações com relação à sistemática de distribuição dos acervos, mais especificamente quanto ao seu público-alvo. Está prevista a distribuição em 2002 de 30 títulos diferentes, de gêneros diversos, divididos em 6 coleções distintas. A composição das coleções será a seguinte: uma obra de poesias de autor brasileiro ou uma antologia de poetas brasileiros; uma obra de contos de autor brasileiro ou uma antologia de contistas brasileiros; uma novela de autor brasileiro; uma obra clássica da literatura universal, traduzida ou adaptada; uma peça teatral ou obra ou antologia de textos de tradição popular.

1.9.1 Todos os alunos que estiverem matriculados na 4ª e 5ª séries do ensino fundamental no ano letivo de 2002 receberão uma delas, sendo que as escolas da rede pública que ofereçam essa série serão providas com todas as 6 coleções. Conforme já mencionado anteriormente, a previsão é de que sejam atendidas cerca de 8,5 milhões de crianças que estejam cursando a 4ª e 5ª séries do ensino fundamental em 2002, em 139 mil escolas.

O quadro seguinte consolida os dados de operacionalização do PNBE desde sua implementação em 1998:

ANO	DESTINO DOS LIVROS/ CRITÉRIO DE ESCOLHA DOS BENEFICIÁRIOS	Nº DE ESCOLAS BENEFICIADAS (em milhares)	Nº DE ALUNOS BENEFICIADOS (em milhões)	RECURSOS (em milhões de R\$)
1998	Bibliotecas das escolas de 1ª a 8ª séries com mais de 500 alunos(9)	20	16,6	23,5
1999	Bibliotecas das escolas de 1ª a 4ª séries com mais de 150 alunos	36	10,8	17,5
2000	Bibliotecas das escolas participantes do Programa Parâmetros em Ação	30,7	-(10)	15,1
2001	Bibliotecas das escolas que oferecerem a 4ª ou 5ª séries em 2002 e diretamente a todos os alunos da 4ª e 5ª séries	139	8,5	50,0

(9) Nos municípios onde as escolas não atendiam aos critérios de escolha, selecionou-se como beneficiária a escola que contava com o maior número de alunos.

(10) Em 2000, o atendimento do PNBE foi voltado para a formação de professores.

1.11 A execução do programa ocorre em duas etapas. Na primeira, a Secretaria de Educação Fundamental - SEF define as diretrizes para a composição dos acervos em cada exercício. A segunda etapa é conduzida pelo FNDE, que operacionaliza a aquisição, montagem e distribuição dos acervos às escolas

beneficiadas. O FNDE processa as licitações necessárias para a aquisição e promove a entrega dos acervos por intermédio dos Correios. A entrega dos acervos é feita mediante Aviso de Recebimento – AR que, devidamente assinado, constitui o comprovante de que os acervos foram entregues no destino.

1.12 As atividades de monitoramento e acompanhamento da entrega dos livros do PNBE são realizadas em conjunto com as do Programa Nacional do Livro Didático - PNLD. As informações existentes relativas à utilização dos acervos também provêm de eventos conjuntos, denominados ‘Encontros Técnicos para Avaliação do PNLD e do PNBE’. Todavia, os dados obtidos não são adequados para se obter um quadro representativo sobre o desempenho do programa, suas dificuldades, etc., tendo em vista que as ações listadas acima estão definidas pelas necessidades do PNLD.

Justificativa

1.13 O presente trabalho de auditoria se justifica pela importância que a distribuição de livros paradidáticos tem na prática pedagógica das escolas, com impacto no nível de aprendizagem dos alunos beneficiados. Considerando a carência de boa parte das escolas atendidas pelo programa, mesmo não sendo o PNBE a única fonte pela qual elas recebem livros de literatura(11), há que se considerar que ganhos de desempenho no programa podem vir a beneficiar um maior número de alunos e professores, pela otimização dos recursos despendidos, ou mesmo melhorar a utilização dos acervos já distribuídos.

(11) Das escolas pesquisadas, 78,5% informaram que os livros do PNBE não são os únicos que compõem os acervos de suas bibliotecas.

1.14 As análises iniciais do PNBE, realizadas pela equipe de auditoria em conjunto com a equipe técnica do programa, indicaram que o exame de questões ligadas à utilização dos acervos já recebidos pelas escolas beneficiárias se reveste de grande relevância para o aumento da efetividade do programa. A análise SWOT(12) levantou algumas fraquezas, tais como a falta de avaliação sobre o uso dos acervos e os resultados do programa, a capacitação insuficiente dos professores para a utilização dos acervos e a falta de divulgação do PNBE, repercutindo negativamente no uso efetivo dos livros nas escolas. A matriz de risco, por sua vez, elencou esses pontos fracos como sendo, simultaneamente, de alto impacto e alta probabilidade de ocorrência, o que ajudou a fundamentar o aspecto da utilização dos acervos como o foco da presente auditoria.

(12) Análise SWOT - técnica que busca atingir uma adequação entre as capacidades internas (forças e fraquezas) e as possibilidades externas (ameaças e oportunidades).

*1.14.1 O exame mais aprofundado das questões de auditoria propostas exigiu estudos de caso nas escolas selecionadas em estados de cada região geográfica do Brasil. O plano de visitas será detalhado mais adiante. Nesses contatos **in loco**, diretores e professores foram entrevistados de forma a se obter informações de*

caráter qualitativo, essenciais para interpretar os dados quantitativos e contribuir para as recomendações de melhoria do programa. Os estudos de caso foram complementados mediante entrevistas com gestores federais, estaduais e municipais que estão direta ou indiretamente ligados ao PNBE.

Questões de auditoria

1.15 A primeira questão buscou descobrir se os acervos estão sendo utilizados nas escolas. Para tanto, foi necessário identificar as formas de utilização dos acervos e os possíveis entraves ao uso dos livros nas escolas. As fontes de informação relevantes foram as escolas beneficiadas e especialistas na área de educação. Foram realizadas pesquisa e entrevistas com professores e diretores, além de entrevistas com especialistas em educação(13), visando identificar e propor a disseminação de novos procedimentos que pudessem facilitar a inserção dos acervos na prática pedagógica das escolas. Essa questão foi subdividida em três tópicos principais: capacitação dos professores, condições operacionais para uso dos acervos e divulgação do programa.

(13) Professores entrevistados na Universidade de Brasília - UnB: Robson Coelho Tinoco – Doutor em Literatura Brasileira pela UnB; Silvine Barbato – Doutora em Psicologia pela UnB; Maria Claudia Santos Lopes Oliveira – Doutora em Educação pela PUC/RJ e Lúcia Helena Cavasin Zabotto Pulino – Doutoranda em Filosofia pela Unicamp.

1.15.1 Quanto ao primeiro aspecto, procurou-se verificar se os professores estão adequadamente capacitados para utilizar os acervos, considerando que são eles os responsáveis pela inserção dos livros na prática pedagógica. Como o enfoque da auditoria está na utilização do acervo, buscou-se identificar os instrumentos de capacitação, bem como as formas de utilização dos livros pelo professor. Tal tarefa foi desenvolvida por meio do envio de questionários a uma amostra de escolas beneficiadas, bem como em entrevistas com professores.

1.15.2 Com relação ao segundo tópico, a equipe se preocupou em investigar as condições operacionais das escolas para utilização adequada dos acervos. Assim, foram verificados os seguintes itens, relativos à guarda e uso dos livros: espaço físico, pessoal qualificado, equipamentos de apoio e formas de controle do acervo. Para abordar essa questão, foram feitas análises qualitativas e quantitativas dos questionários e entrevistas, com o objetivo de propor formas de superar entraves operacionais.

1.15.3 O último tema teve como foco a divulgação do programa junto aos seus beneficiários. Por meio dos questionários enviados às escolas e dos estudos de caso, buscou-se dimensionar o nível de informação sobre o PNBE nas escolas, como forma de subsidiar propostas que tornassem o programa mais conhecido, fato que traz repercussões positivas para o seu desempenho.

1.16 A questão seguinte tratou de investigar a possibilidade de aumento da efetividade do PNBE por intermédio da interação com outras iniciativas federais, estaduais e municipais. O propósito foi verificar de que forma o PNBE pode

articular-se com outras ações, a fim de melhorar sua divulgação e a forma de utilização dos livros distribuídos. Para isso, foram levantadas informações sobre a sistemática atual de execução de outros programas do MEC e das secretarias de educação estaduais e municipais, buscando identificar aqueles que possam ajudar na capacitação de professores, divulgação do PNBE e na disseminação de boas práticas.

1.17 A terceira questão de auditoria pretendeu avaliar os riscos e oportunidades concernentes a cada uma das sistemáticas adotadas para a distribuição dos acervos. Assim, foram levantadas, por meio de entrevistas com gestores e especialistas e estudos de caso, informações sobre as sistemáticas antiga e atual, buscando traçar um quadro comparativo de cada forma de distribuição de acervos.

1.18 A quarta questão de auditoria analisou como os produtos e resultados do programa estão sendo monitorados. Para tanto, foi preciso examinar a sistemática de monitoramento do PNL, por meio de entrevistas com gestores e análise documental. O objetivo almejado foi identificar e propor formas mais efetivas de monitoramento do programa.

1.19 Finalmente, a última questão de auditoria buscou investigar se a distribuição dos acervos prioriza as escolas mais carentes, obedecendo ao princípio da equidade. A partir da identificação dos critérios de distribuição, sua análise crítica, identificação de dificuldades e oportunidades no tratamento do princípio da equidade, procurou-se identificar e propor formas mais equitativas de atendimento pelo programa que levassem em conta o nível de carência das escolas.

Metodologia

1.20 Na definição do plano de visitas necessário à realização dos estudos de caso, o resultado do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica - SAEB em Língua Portuguesa na 4ª série do ensino fundamental para o ano de 1999 foi o principal fator. Tocantins (Região Norte) e Rio Grande do Norte (Região Nordeste) foram selecionados por terem obtido os piores resultados em suas respectivas regiões. Em sentido oposto, Rio de Janeiro (Região Sudeste), Santa Catarina (Região Sul) e Distrito Federal e Goiás (Região Centro-Oeste) destacaram-se pelos bons resultados obtidos no citado exame e, por isso, foram escolhidos.

No quadro a seguir, estão relacionadas as cidades que foram visitadas pelas equipes (capital, uma cidade de médio porte e uma cidade de pequeno porte(14)).

(14) Cidade de médio porte: acima de 50.000 habitantes; cidade de pequeno porte: até 50.000 habitantes.

<i>RJ</i>	<i>SC</i>	<i>DF/GO</i>	<i>TO</i>	<i>RN</i>
<i>Rio de Janeiro</i>	<i>Florianópolis</i>	<i>Brasília</i>	<i>Palmas</i>	<i>Natal</i>
<i>Itaboraí</i>	<i>Blumenau</i>	<i>Formosa</i>	<i>Gurupi</i>	<i>Mossoró</i>
<i>Petrópolis</i>	<i>Itajaí</i>	<i>Luziânia</i>	<i>Paraíso do Açu</i> <i>Tocantins</i>	

1.20.2 Foram visitadas 60 escolas, sendo 6 nas capitais e 3 em cada cidade do interior. Além disso, também as secretarias de educação estaduais e municipais das capitais foram visitadas. Nas visitas às escolas, buscou-se examinar algumas situações de particular interesse, tais como escolas estaduais e municipais de 1ª a 4ª série, com menos de 500 alunos e escolas estaduais e municipais, de 1ª a 8ª série, com mais de 500 alunos. O plano de visitas foi executado entre os dias 24/09 e 05/10/2001.

1.20.3 No que tange aos aspectos operacionais, a equipe valeu-se da estrutura das secretarias estaduais e municipais de educação dos locais visitados, especialmente no que diz respeito à utilização de veículo desses órgãos para os deslocamentos dentro da capital e para as cidades do interior.

1.21 O envio de questionários, por sua vez, foi feito de acordo com um plano amostral, que considerou algumas características escolares relevantes. Tais características foram: região geográfica a que pertence a escola, localização (metropolitana, urbana não metropolitana ou rural), dependência administrativa (estadual ou municipal), nível de ensino oferecido (1ª a 4ª série, 5ª a 8ª série, 1ª a 8ª série ou 1ª a 8ª série com 2º grau) e tamanho da escola (número de alunos matriculados). Foram postados questionários para 879 escolas beneficiadas, num universo de 37.213 escolas atendidas pelo PNBE nos anos de 1998 e 1999(15). Foram retornados 503 questionários, o que representou uma taxa de resposta de 57,2%. A estimativa das margens de erro da pesquisa mostrou que as respostas são representativas em nível nacional e, com restrições, regional.

(15) Esse número corresponde ao total de escolas beneficiadas pelo PNBE nos anos de 1998 e 1999 e que estavam ativas por ocasião do Censo Escolar 2000.

Os dados obtidos nos estudos de caso realizados nas escolas foram objeto de análise qualitativa, tendo sido tabulados apenas para identificação de ocorrências mais freqüentes. Para as informações obtidas a partir do retorno dos questionários, por sua vez, estava previsto tratamento de caráter quantitativo, capaz de estabelecer correlações entre as respostas obtidas e entre essas e as características escolares utilizadas na estratificação da amostra.

Equipe de auditoria

1.23 O desenho amostral da pesquisa postal foi realizado pela Professora-Adjunta aposentada do Departamento de Estatística da Universidade de Brasília - UnB, Édina Shisue Miazaki. A empresa de consultoria internacional KPMG prestou consultoria na área de avaliação de programa. Os mencionados serviços foram contratados por intermédio do Projeto de Cooperação TCU-Reino Unido, sem ônus para o Tribunal.

<i>Analista</i>	<i>Matrícula</i>	<i>Lotação</i>
<i>Carla Ribeiro da Motta Chaves</i>	<i>3091-0</i>	<i>6ª Sec ex</i>
<i>Cláudia Vieira Pereira</i>	<i>4241-2</i>	<i>Adcon</i>
<i>Ester Amélia Portela Oliveira</i>	<i>3461-4</i>	<i>6ª Sec ex</i>
<i>Marcelo Cardoso Soares (coordenador)</i>	<i>3853-9</i>	<i>Seprog</i>
<i>Paulo Henrique Ramos Medeiros</i>	<i>3872-5</i>	<i>3ª Sec ex</i>
<i>Wladimir Dimas Pereira Lavinas</i>	<i>1055-3</i>	<i>1ª Sec ex</i>

Agradecimentos

1.24 *Um dos requisitos necessários ao sucesso das auditorias de natureza operacional é a parceria entre a equipe de auditoria e os dirigentes e técnicos do programa auditado. Nesse sentido, deve ser ressaltado que, durante a fase de execução da auditoria, essa equipe contou com a boa vontade e colaboração dos gestores do FNDE e da SEF. Além disso, foi fundamental para a execução do plano de visitas a cooperação das secretarias estaduais e municipais, em complementação aos depoimentos prestados sobre o PNBE.*

1.24.1 *Finalmente, cabe destacar o apoio prestado pelo pesquisador do IPEA Jorge Abrahão de Castro, em discussões de caráter técnico e metodológico, além da participação da Prof^a Dr^a Silviane Barbato, do Departamento de Psicologia Escolar e do Desenvolvimento da UnB, no painel de discussões da auditoria.*

2. CAPÍTULO 1 – UTILIZAÇÃO DOS ACERVOS

Introdução

2.1 *A questão da utilização dos acervos se reveste de suma importância para que o programa atinja seus objetivos de forma efetiva. Conforme ressaltou o Ministro Paulo Renato na Voz do Brasil - Programa n° 136/2001 de 10/09/2001 - , ‘o Programa ‘Biblioteca da Escola’, do Ministério da Educação, vem equipando as escolas públicas com um acervo completo de literatura infanto-juvenil. Cinquenta e seis mil escolas já formaram as suas bibliotecas. **Mas não adianta a escola ter uma biblioteca, se ela não for sempre utilizada**’ (destaque nosso).*

2.2 *Alinhada com a preocupação expressa pelo Ministro da Educação, a presente auditoria procurou investigar os aspectos positivos do programa, bem como as formas, condições e entraves para o uso dos acervos distribuídos, com a finalidade de emitir recomendações que possam contribuir para melhorar o desempenho do programa em exame.*

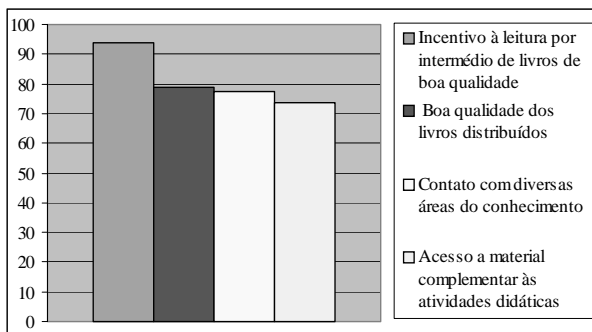
Pontos positivos do programa

2.3 *Os principais pontos positivos detectados foram a possibilidade de os alunos terem acesso a livros de literatura e estes serem de boa qualidade. Quanto ao primeiro aspecto, verificou-se que, muitas vezes, a única oportunidade de os alunos lerem livros de literatura é por intermédio da biblioteca da escola, pois, geralmente, são crianças com poucos recursos financeiros. No que diz respeito ao segundo, cabe ressaltar que a quase totalidade das pessoas entrevistadas enalteceu a qualidade dos livros distribuídos pelo programa até o presente momento, tanto no seu aspecto físico quanto em relação ao conteúdo. Também as Secretarias de Educação dos estados visitados(1) elogiaram a seleção dos títulos que compõem os acervos.*

(1) Durante o trabalho de campo, foram visitados os seguintes estados: Rio de Janeiro, Santa Catarina, Rio Grande do Norte, Tocantins e Goiás, além do Distrito Federal. Nesses estados, apenas a Secretaria Estadual de Educação de Goiás não foi visitada pela equipe de auditoria.

2.4 Essas conclusões, demonstradas no gráfico a seguir, basearam-se em pesquisa postal respondida por uma amostra estatística de escolas de todo o país.

GRÁFICO 1: PNBE – PONTOS POSITIVOS RESSALTADOS.



Fonte: questionários enviados às escolas.

Principais problemas do programa

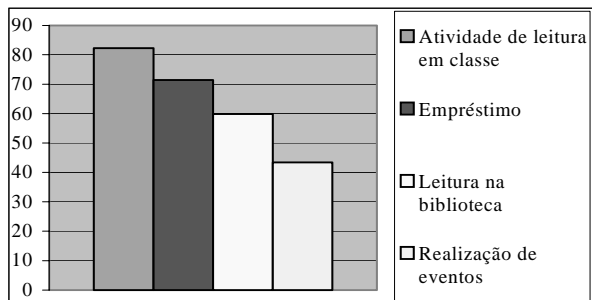
2.5 Em contrapartida, as respostas obtidas nessa mesma pesquisa, juntamente com as entrevistas conduzidas nos estudos de caso, revelaram algumas dificuldades na utilização dos acervos, as quais servirão de base para a análise seguinte sobre a questão do uso efetivo dos livros. São elas:

- a) falta de capacitação dos professores;
- b) inadequação dos livros às necessidades dos alunos no tocante à quantidade de exemplares fornecida e ao conteúdo de parte dos acervos;
- c) problemas operacionais, tais como: ausência de espaço físico apropriado e carência de responsável pelo funcionamento da biblioteca; e
- d) falta de divulgação do programa.

Capacitação dos professores

2.6 Para possibilitar o exame dos problemas do programa, foi necessário, primeiramente, identificar de que maneira os acervos estão sendo utilizados nas escolas. A pesquisa amostral revelou o seguinte quadro:

GRÁFICO 2: PNBE – FORMAS DE UTILIZAÇÃO DOS LIVROS:



Fonte: questionários enviados às escolas.

2.7 Chama a atenção o fato de que a pesquisa revelou que todas as escolas apresentam algum tipo de utilização. Todavia, é importante considerar que as formas de utilização reportadas têm algumas particularidades a serem consideradas.

2.7.1 A prática mais freqüente nas escolas beneficiadas pelo programa é a leitura em sala de aula. Nesse caso, a participação qualificada do professor é fundamental para fazer com que essa atividade alcance seu pleno potencial como forma de engajar a criança no hábito da leitura. Caso contrário, corre-se o risco de serem adotadas práticas que podem afastar a criança do interesse pela leitura.

2.7.1.1 Um exemplo disso, conforme Bamberger (1975), é a prática de ler um texto em voz alta, automática e sucessivamente. Ou seja, um aluno começa a leitura e, quando o professor ordena que pare, outro aluno deve continuar do ponto em que o colega parou. Isso faz com que as crianças acompanhem a leitura sem se concentrarem no significado do texto, por receio de não saberem onde começar; caso sejam chamadas a ler. Outra prática consiste em o professor corrigir, de pronto, todo e qualquer erro cometido na leitura oral. Nesse caso, o leitor fica mais preocupado em não errar do que em entender o que está sendo lido. Em ambas as situações, a atividade de leitura acaba trazendo tensão ao aluno, ao invés de prazer.

2.7.2 O empréstimo de livros, por sua vez, tem mais a contribuir para a formação do hábito da leitura quando é feito sob orientação do professor. Este deve indicar títulos que sejam compatíveis com as necessidades de seus alunos, buscando estabelecer conexões com os conteúdos sendo ensinados em sala de aula. Agindo dessa forma, o professor reforça a relação da literatura com as vivências de seus alunos, vínculo indispensável para consolidar o hábito da leitura como ato ao mesmo tempo útil e prazeroso.

2.7.2.1 Entretanto, se a participação do professor não acontece, fica bastante comprometida a efetividade do empréstimo como ação pedagógica. Mais ainda, aumenta a possibilidade de que essa atividade seja menos freqüente, ficando dependente da existência de um interesse prévio dos alunos e do seu encontro com títulos que sejam adequados às suas necessidades.

2.7.3 A última forma de utilização dos acervos citada pelas escolas, a realização de eventos, é, a princípio, aquela mais elaborada. Essa atividade normalmente exige um nível mais alto de preparação e participação do professor do que aquelas mencionadas anteriormente, na medida em que abre espaço para o envolvimento da escola e também da comunidade local. Nesse sentido, há oportunidade para a realização de um trabalho de maior impacto na formação do hábito de leitura dos alunos, já que sua própria escola e família podem se tornam ambientes 'literários'.

2.7.3.1 Nos estudos de caso, foram verificados alguns exemplos de eventos interessantes, tais como: dramatização dos textos lidos em sala de aula; elaboração, pelos próprios alunos, de livros de história; concursos de poesias; a hora do conto,

em que os alunos dão a sua interpretação, oralmente, acerca do que foi lido; roda de leitura e outros.

2.7.3.2 Todavia, esse tipo de atividade foi aquela reportada com menos frequência na pesquisa, correspondendo a 43,4% das escolas. Cabe considerar, inclusive, que esse percentual pode estar sobrestimado como prática habitual das escolas, pela proximidade da execução da pesquisa amostral com a promoção da campanha 'Tempo de Leitura', que incentivou a realização de eventos relacionados à literatura nas unidades escolares.

2.7.4 O ponto a ser destacado com as considerações anteriores é a importância da capacitação do professor no desenvolvimento de atividades relacionadas com o uso pedagógico da literatura. Professores não-qualificados não terão condições de despertar nos alunos o interesse pela leitura. É fundamental que eles tenham o hábito de ler e conheçam bem os livros com os quais vão trabalhar. Para isso acontecer, torna-se imprescindível que se atualizem e tenham acesso a metodologias e práticas diversificadas por intermédio de cursos de especialização e troca de experiências com outros profissionais.

2.7.4.1 Bamberger (op. cit.) apresenta resultados de pesquisas, as quais revelam que crianças que lêem bastante têm, geralmente, boa interação com o professor, o qual, se for leitor entusiasta, poderá fazer com que seus alunos experimentem na leitura um prazer idêntico ao seu. O professor deve motivar a criança a ler, aconselhando-a sobre livros que, por despertarem seu interesse pelo conteúdo, facilitam no processo de formação do leitor.

2.7.5 Por outro lado, quando o professor não está suficientemente capacitado, aumenta a probabilidade de que os acervos sejam utilizados de formas menos efetivas. Nesse sentido, tanto a literatura consultada quanto as respostas aos questionários enviados às escolas e as entrevistas com profissionais de ensino conduzidas durante o trabalho de campo mostram que a falta de capacitação dos professores é um dos principais fatores que dificulta a utilização dos livros.

2.7.5.1 As visitas às escolas revelaram que o uso dos livros tende a ser menos intenso e qualificado onde há professores insuficientemente treinados. Em muitos casos, as entrevistas mostraram que a falta de um conhecimento mais aprofundado sobre o conteúdo dos livros e de exemplos de como trabalhá-los, aliados ao pouco tempo disponível para suprir essas deficiências, fazem com que os professores recorram às atividades mais simples e menos efetivas, conforme descritas anteriormente. Dito de outra forma, a escola tende a não usar o material disponível em toda a sua potencialidade.

2.7.5.2 Ao mesmo tempo, 36,4% das escolas também relacionaram a falta de capacitação como entrave ao trabalho pedagógico com a literatura. O fato de não ter sido essa a dificuldade mais frequente para a utilização dos acervos deve ser analisado à luz da constatação de que a falta de capacitação afeta principalmente a qualidade da inserção pedagógica dos acervos. Isso condiz com a informação de que todas as escolas que responderam o questionário relataram algum tipo de uso

dos acervos, achado que foi, contudo, relativizado com a identificação de deficiências na utilização dos livros nos estudos de caso.

2.7.6 Como exemplo da importância atribuída à capacitação por outras esferas de governo podem ser citadas as seguintes práticas:

a) promoção, pela Secretaria de Educação Municipal do Rio de Janeiro, de cursos de dinamização de acervos dirigidos a professores regentes de salas de leitura, nos quais são desenvolvidas ações de elaboração de projetos de leitura, catalogação de livros, seleção de títulos a serem explorados e suporte aos professores, além de distribuir material pedagógico de apoio às atividades com livros; e

b) realização, pela Secretaria de Educação do Distrito Federal, de oficinas sobre a arte de contar histórias, seminários e eventos, dirigidos a professores, contando, em algumas ocasiões, com a presença de autores de livros.

2.7.7 No âmbito do PNBE, as ações voltadas ao objetivo de capacitar professores vêm sendo implementadas por meio da oferta de guias pedagógicos, em diferentes formatos. Em 1998, foi enviado com os acervos um manual básico, direcionado ao profissional responsável pela biblioteca para orientar a organização, administração e utilização do acervo recebido, bem como um manual pedagógico, com informações sobre os autores, movimentos literários e atividades a serem desenvolvidas com os alunos, visando auxiliar o professor na elaboração de aulas sobre algumas das obras do acervo. Esses manuais foram produzidos na forma de CD-ROM e de cartilhas impressas, sendo que o primeiro foi destinado às secretarias estaduais de educação e escolas beneficiadas participantes do Programa Nacional de Informática na Educação - PROINFO e as segundas às outras escolas atendidas pelo PNBE 98.

2.7.7.1 Com relação ao acervo de 1999, o MEC, até o presente momento, encaminhou somente um manual de orientação para sua utilização, ('Histórias e Histórias'), sendo que esse material foi enviado cerca de dois anos após a entrega do acervo. A equipe constatou nas visitas de campo que a maior parte das escolas beneficiadas pelo PNBE 99 não o recebeu, não sabe de sua existência, ou não o utiliza. Um outro manual, referente ao acervo de 98, ainda está em fase de elaboração.

2.7.7.2 Mais ainda, os estudos de caso evidenciaram que esses meios de capacitação oferecidos pelo MEC não têm se mostrado suficientes para treinar os professores, principalmente pelo fato de os manuais chegarem às escolas posteriormente ao envio dos acervos. Isso faz com que não se estabeleça uma ligação direta entre tais manuais e os livros a que se referem, prejudicando sua utilização. Nas escolas visitadas que já tinham recebido os manuais relativos aos acervos de 1999, a grande maioria dos professores desconheciam sua existência ou não sabiam que se tratavam de um guia didático.

2.7.7.3 Ao mesmo tempo, o manual básico distribuído com o acervo do PNBE 98 foi encontrado em apenas uma das 60 escolas visitadas, não havendo qualquer conhecimento, por parte dos entrevistados de outras escolas beneficiadas em 1998,

desse material pedagógico. Tal fato leva a crer que o resultado pretendido com o envio desse material foi fortemente atenuado pela falta de divulgação.

2.7.8 Assim, cabe recomendar ao MEC que distribua os manuais juntamente com os acervos, mediante trabalho de divulgação prévio, possibilitando aos profissionais de ensino um maior conhecimento dos materiais enviados. Desse modo, tanto os manuais quanto os acervos terão uma utilização mais efetiva.

Além disso, tendo em vista a importância de se fazer com que os livros distribuídos sejam utilizados, e considerando que o professor exerce papel fundamental nesse processo, cabe ao MEC viabilizar a capacitação dos professores em parceria com outros programas do próprio ministério, assim como com as secretarias de educação. Esse assunto será melhor tratado adiante neste relatório, no Capítulo 2 - 'Interação com outras ações governamentais'.

Adequação dos livros às necessidades do alunado

2.8 Os acervos distribuídos pelo PNBE foram muito bem aceitos pelas escolas beneficiadas. Algumas delas contam apenas com esses livros para desenvolverem atividades de leitura, dada a carência de material disponível para ser trabalhado, conforme constatado na pesquisa amostral(2).

(2) Das escolas pesquisadas, 17,7% relataram que sua biblioteca possui somente os livros distribuídos pelo programa.

2.9 Em particular, o acervo de 99 foi bastante elogiado pelos professores. Os livros, destinados a alunos de 1ª a 4ª séries, vinham acondicionados em caixa de papelão que, após montada, se transformava em uma 'casinha' para guardar os livros. Dentre os títulos que compunham o acervo, destacam-se: 'Contos de Andersen', 'Contos de Perrault', 'Alice no país das maravilhas', 'Menino do Rio Doce'. Os professores afirmaram, ainda, que seus alunos demonstraram grande interesse pelos livros.

2.10 Entretanto, alguns professores de escolas que receberam o acervo de 98, cujo público-alvo eram alunos de 1ª a 8ª séries, relataram ter dificuldades em utilizar parte dele, devido à sua inadequação à faixa etária e aos interesses dos alunos. Títulos como 'Sermões', de Padre Antônio Vieira, foram citados como obras não apropriadas àquele alunado.

2.10.1 Por essa razão, a escolha dos títulos deve estar sempre embasada nas reais necessidades de aprendizagem dos alunos. Para que eles sejam estimulados a ler, é extremamente importante que se sintam atraídos pelo livro. Essa atração depende basicamente da adequação dos temas aos interesses atuais dos alunos. Em um mundo no qual as informações são disseminadas rapidamente via televisão, computadores, Internet, fica muito mais complicado chamar a atenção das crianças para os livros se estes não tratarem de assuntos de seu interesse.

2.10.2 Essa constatação é reforçada pelo fato de que 54,7% das escolas citaram a impossibilidade de escolha dos livros pelos professores como um dos aspectos negativos do PNBE. Apesar de se configurar em evidência da conveniência de se coletar a opinião dos professores quanto à adequação dos acervos enviados

pelo PNBE após a entrega destes, a equipe não considera oportuno que seja procedida escolha prévia de títulos nos moldes do PNL(3) Não há evidência de que os possíveis benefícios decorrentes desse tipo de procedimento seriam superiores aos custos envolvidos, em razão do porte do PNBE e da complexidade do procedimento de seleção.

(3) É de responsabilidade do FNDE enviar às escolas o “Guia do Livro Didático”, juntamente com um Formulário de Escolha, utilizado pelos professores para identificação dos livros didáticos desejados. Com base nas resenhas constantes do Guia e no projeto pedagógico implantado nas suas escolas, os professores decidem, em consenso, quais títulos serão adotados no ano letivo seguinte.

2.11 Foi relatada, também, a dificuldade de utilização dos livros em função de o acervo conter somente um exemplar de cada título, inviabilizando a realização de atividades que envolvam a turma inteira(4). Esse aspecto é, contudo, menos problemático, já que a nova sistemática do PNBE prevê que todos os alunos da 4ª e 5ª séries receberão uma coleção com 5 títulos em 2002.

(4) Das escolas pesquisadas, 75,7% indicaram a “quantidade insuficiente de exemplares por título” como um dos aspectos que dificulta a utilização dos livros.

Dessa forma, é recomendável que o MEC crie meios para obter informações sobre a adequação dos livros distribuídos junto aos professores. Tal medida permitiria identificar eventuais discrepâncias entre o conteúdo dos livros enviados e as necessidades das escolas, podendo ser viabilizada por meio do monitoramento ou de avaliação específica.

Condições operacionais das escolas

Falta de espaço físico

2.13 A precariedade das instalações faz parte, infelizmente, da realidade de muitas das escolas brasileiras. Nesse contexto, nem sempre é possível destinar uma sala exclusivamente para o funcionamento da biblioteca. A falta de espaço físico apropriado, aliás, foi apontada por metade das escolas pesquisadas como empecilho para a utilização dos livros.

2.14 Nos estudos de caso, verificou-se, também, que algumas escolas, por não possuírem biblioteca, optam por manter os livros guardados na sala do diretor ou dos professores, como forma de conservar o material. Tal atitude dificulta, sobremaneira, o acesso aos livros.

2.15 A literatura especializada reporta que a ausência de uma biblioteca central na escola não deve ser encarada como fator impeditivo do acesso aos livros. Na realidade, também é desejável que haja ‘bibliotecas de sala de aula’, pois, além de as crianças estarem sempre cercadas de livros, com acesso irrestrito a eles, há possibilidade de o professor, a qualquer momento, aconselhá-las sobre livros de interesse delas. Dessa forma, o estímulo à leitura é mais intenso.

2.16 Todavia, as escolas devem ser orientadas e apoiadas para fazerem uso dessa opção. Nesse sentido, as ‘bibliotecas de sala de aula’ já vêm sendo implantadas

por outros programas voltados ao incentivo à leitura, como o 'Caixa-Estante', de iniciativa do Governo do Distrito Federal. Nesse programa, a presença dos mini-acervos nas salas de aula permite que as crianças, durante o tempo livre em sala de aula, tenham acesso aos livros e, depois de explorados todos os títulos, façam a troca desses com os de outra turma ou escola.

2.17 Um outro exemplo de prática de suporte é a iniciativa dos municípios de Blumenau e Itajaí de viabilizarem uma biblioteca móvel para atender às escolas pequenas que não possuem biblioteca própria. Os livros são conduzidos até as escolas em veículo próprio e ficam emprestados durante determinado período de tempo. Após o término desse período, os livros são recolhidos e levados para outras escolas.

Ausência de responsável pelo funcionamento da biblioteca

2.18 A carência de responsável pela biblioteca é outro importante fator que dificulta a exploração dos acervos. Essa ausência foi apontada por 35,4% das escolas como dificuldade para a guarda e conservação dos livros. Várias implicações são decorrentes disso:

- a) impossibilidade de a biblioteca permanecer aberta durante todos os turnos, não garantindo igualdade de acesso;
- b) falta de organização dos livros nas estantes, dificultando seu manuseio;
- c) falta de atividade de leitura orientada;
- d) falta de controle de empréstimo dos livros, podendo ocasionar perda e extravio dos mesmos; e
- e) falta de conhecimento dos livros existentes na biblioteca, impedindo a sua inserção na prática pedagógica.

2.19 Em algumas localidades visitadas, verificou-se que o estado ou o município não vem destinando responsável pelas atividades da biblioteca. Em Florianópolis, ao contrário, 78% das escolas municipais contam com bibliotecários.

2.20 Os dados da pesquisa revelaram que apenas 39,2% das escolas contam com um bibliotecário como responsável pelos livros da escola. Tendo em vista a importância do incentivo à leitura, as esferas estadual e municipal deveriam ser sensibilizadas no sentido de disponibilizarem profissionais para as bibliotecas das escolas. Alternativamente, considerando a escassez de recursos e as limitações legais para despesa com pagamento de pessoal, poderia ser incentivada a participação voluntária de pessoas da comunidade nessa tarefa, mediante treinamento para esse fim.

Outras questões operacionais

2.21 Na visita a campo, detectou-se, também, que certas escolas tendem a dificultar o acesso das crianças ao acervo, na tentativa de preservá-lo, principalmente nos casos em que o acervo distribuído pelo PNBE é o único que possuem. As causas para essa atitude podem ser o risco de extravio e dano por mau uso. Esses problemas parecem estar presentes principalmente em escolas que atendem a populações mais carentes.

2.22 *Em relação aos aspectos operacionais do programa, o MEC, no intuito de orientar as escolas quanto ao manuseio dos livros, produziu uma cartilha e um manual relativo ao acervo de 1998, com sugestões de como enfrentar alguns dos problemas encontrados. No que tange à cartilha, somente uma das sessenta escolas visitadas acusou seu recebimento. Já o manual, ainda não foi enviado às escolas e, quando o for, somente as que receberam o acervo de 1998 terão acesso a essas sugestões.*

2.23 *De forma a incrementar essa ação e a atrair os alunos para a leitura, o MEC poderia fornecer às escolas material suplementar com orientações sobre como confeccionar instrumentos de apoio a essa atividade, tais como fantoches, marionetes e vestimentas diversas.*

Em algumas escolas visitadas no DF, notou-se uma preocupação em tornar o ambiente das bibliotecas o mais propício possível à leitura, usando, para isso, tapetes e almofadas onde as crianças podem ficar à vontade, desfrutando do prazer de ler ou de escutar alguém contando uma história. Isso faz com que a resistência dos alunos à leitura diminua, uma vez que a atividade passa a ser encarada como uma forma de lazer, e não como uma obrigação.

2.25 *Como recomendações, cabe propor ao MEC que oriente as escolas com sugestões de como contornar problemas operacionais (falta de espaço físico para biblioteca e ausência de responsável pelo funcionamento desta, além de cuidados para manuseio dos livros), criar ambientes propícios à leitura e confeccionar instrumentos de apoio à atividade.*

Divulgação

2.26 *A falta de divulgação do programa também é uma questão que merece ser destacada. Dados do Censo Escolar/2000 demonstram que, do total de escolas beneficiadas pelo PNBE em 98 e 99(5), apenas 27,6% declararam participar do programa. Pode-se inferir, então, que 72,4% das escolas beneficiadas não têm conhecimento acerca da existência do programa. Ao mesmo tempo, a pesquisa amostral revelou que 33,8% das escolas consideram a falta de divulgação como um dos aspectos negativos do PNBE.*

(5) *Ao se excluir a dupla contagem das escolas atendidas em 1998 e em 1999, têm-se 42.335 escolas beneficiadas.*

2.27 *Nos estudos de caso, constatou-se que a maioria dos professores desconhece o PNBE, não sabe quais livros compõem os acervos nem têm conhecimento acerca do manual de orientação. Tal fato traz como conseqüência a sub-utilização dos acervos, uma vez que, por não saberem da existência dos livros na escola, deixam de incluí-los na sua prática pedagógica.*

2.28 *Um exemplo disso é o tratamento dado ao manual 'Histórias e Histórias', enviado às escolas beneficiadas com o acervo de 1999. Ao receberem esse manual, muitas escolas não sabiam que se tratava de um guia para a utilização do acervo e apenas o colocaram na estante da biblioteca, juntamente com os outros livros. Esse fato ajuda a explicar o percentual de 58,4% de escolas que afirmaram não*

terem recebido ou desconhecem o envio de material informativo/explicativo sobre o PNBE.

2.29 Um outro aspecto diz respeito ao fato de as secretarias de educação se ressentirem por não serem informadas pelo MEC sobre quais escolas de sua rede são beneficiadas pelo programa, nem saberem previamente quais livros estão sendo enviados.

2.30 A Secretaria Estadual de Educação de Santa Catarina, a fim de obter maiores informações, solicitou ao MEC que encaminhasse, via meio magnético, listagem contendo quais escolas de seu estado estavam sendo beneficiadas pelo PNBE. Também propôs que houvesse maior interação entre o MEC e as secretarias de educação com o intuito de evitar duplicidade de ações.

2.31 Ressalte-se que as recomendações referentes às questões de divulgação e de interação com outros programas e com as secretarias de educação serão tratadas em capítulo específico.

3. CAPÍTULO 2 – INTERAÇÃO COM OUTRAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS **Introdução**

3.1 Os principais problemas encontrados no PNBE, conforme ressaltado anteriormente, referem-se a falta de capacitação dos professores, ausência de responsáveis pelas bibliotecas, falta de divulgação sobre suas diretrizes e sobre os acervos, bem como falta de acompanhamento e avaliação do uso dos livros na prática pedagógica. Dessa forma, essas são as áreas nas quais uma maior interação do PNBE com outros programas e, ainda, com as secretarias estaduais e municipais seria produtiva, tornando-o mais efetivo.

3.2 No entanto, ainda que existam programas e ações federais que dediquem atenção ao incentivo à leitura, o PNBE permanece isolado, não explorando as diversas possibilidades de interação que, potencialmente, poderiam torná-lo mais conhecido e mais utilizado pelos professores.

3.3 Neste capítulo, serão exploradas as possibilidades de interação das ações nos âmbitos federal, estadual e municipal de modo que sejam reduzidas as deficiências encontradas no PNBE.

Interação com outras ações do governo federal

3.4 Aqui são sugeridas possibilidades de maior coordenação entre ações federais, cabendo aos gestores do MEC manifestar-se sobre sua exequiabilidade, ou identificar outras linhas de ação consideradas mais adequadas para a solução das deficiências encontradas. Dessa forma, são apresentadas sugestões cujo objetivo é buscar despertar a atenção para as vantagens da criação de canais de comunicação entre representantes dos diversos programas do MEC.

3.5 Na área de capacitação, por exemplo, uma questão verificada foi a necessidade de treinar professores e responsáveis pelas bibliotecas, a fim de que haja uma melhor utilização dos acervos. No entanto, conforme ressaltado pelos gestores do FNDE, não haveria condições de ser reservada parte dos recursos do PNBE para treinamento de professores, pois estaria fora da finalidade do programa. Contudo, o PNBE poderia se articular com vários programas que desenvolvem

ações de treinamento de professores e de outros profissionais, a fim de inserir a capacitação para utilização dos livros do programa nos treinamentos oferecidos.

3.6 Cabe ressaltar que a capacitação de professores e responsáveis pelas bibliotecas insere-se no contexto mais amplo da incorporação do texto literário às práticas desenvolvidas na sala de aula, além de um treinamento específico para utilização dos acervos do PNBE. Por essa razão, os programas que envolvem capacitação devem trabalhar articuladamente com vistas a reduzir as deficiências de professores e outros profissionais na realização de atividades ligadas ao uso de livros paradidáticos. As avaliações da utilização dos livros, que podem ser feitas no âmbito do PNBE, conforme recomendação proposta no capítulo anterior, devem servir de subsídio para os treinamentos oferecidos pelos outros programas. Nesse sentido, programas como o TV Escola, o PROFA e os Parâmetros em Ação, por exemplo, podem trabalhar a atividade de leitura, beneficiando direta e indiretamente o PNBE na capacitação de professores e bibliotecários.

3.7 Com relação à divulgação, o PNBE pode beneficiar-se de outros programas do MEC para que seja promovida uma disseminação eficaz de suas diretrizes e objetivos, das mudanças em curso, do papel dos professores e pais, bem como informações sobre os acervos distribuídos. Dessa forma, o desconhecimento do programa por parte de professores, constatado na presente auditoria, poderia ser minimizado.

3.8 Outro ponto a ser considerado é a possibilidade de criação de um monitoramento e suporte integrado entre os diversos programas, ou seja, uma cooperação no que se refere ao acompanhamento das ações e avaliação dos resultados. Assim é possível o desenvolvimento de atividades conjuntas, que levem em conta similaridades entre os programas, compartilhando-se recursos e pessoal, de tal modo que haja uma dinamização das ações que buscam avaliar se os programas estão alcançando seus objetivos.

3.9 A seguir, são sugeridos programas federais do MEC cujas ações podem contribuir para tornar mais efetivo o PNBE, melhorando sua divulgação e suas possibilidades de utilização nas escolas:

3.9.1. Parâmetros Curriculares Nacionais em Ação: este programa tem por objetivo apoiar os sistemas de ensino no desenvolvimento de propostas pedagógicas de qualidade, na perspectiva de uma educação para a cidadania, por meio da formação continuada de professores, com a implementação dos Parâmetros e Referenciais Curriculares.

3.9.1.1 O material do programa, disponibilizado aos sistemas de ensino por intermédio da SEF, propõe atividades a serem realizadas em um contexto de formação continuada de profissionais de educação, contribuindo para o debate e para a reflexão sobre o papel da escola e do professor; criar espaços de aprendizagem coletiva, identificar as idéias nucleares presentes nos Parâmetros, Propostas e Referenciais Curriculares Nacionais, potencializar o uso de materiais produzidos pelo Ministério da Educação e incentivar o uso da TV Escola como suporte para ações de formação de professores. Além disso, permite um diálogo com as escolas

no que se refere à elaboração de seu projeto pedagógico junto às secretarias de educação.

3.9.1.2 A participação no programa é uma iniciativa de estados e municípios, que aderem por meio de termo de compromisso. O programa prevê a parceria entre a SEF e as secretarias estaduais e municipais, cabendo à SEF a elaboração do material impresso e em disquete, a produção de vídeos da TV Escola, a formação de coordenadores-gerais, além de prestar assessoria e realizar o acompanhamento. Cabe às secretarias elaborar os planos de trabalho, organizar grupos de estudo, preparar locais e infra-estrutura para os cursos, reproduzir e distribuir os materiais, indicar os coordenadores, estabelecer um cronograma de ações que possibilitem a participação de professores e especialistas, bem como promover o acompanhamento e avaliação das ações. Essa estrutura poderia ser aproveitada para veicular informações sobre o PNBE.

3.9.1.3 O programa permite um diálogo entre o Ministério da Educação e as escolas, o que se revela um canal importante ao qual o PNBE pode se integrar para solucionar suas deficiências. Isso pode ser operacionalizado por meio da inserção do uso dos acervos no projeto pedagógico das escolas, uso dos manuais de apoio do PNBE na capacitação de professores, divulgação do programa, entre outras medidas.

3.9.2 TV Escola: os principais objetivos do programa são o aperfeiçoamento e valorização dos professores da rede pública, o enriquecimento do processo de ensino-aprendizagem e a melhoria da qualidade do ensino. Dentre as possibilidades de uso autônomo da TV Escola estão as seguintes: desenvolvimento profissional de gestores e docentes, dinamização das atividades de sala-de-aula, preparação de atividades extra-classe, recuperação e aceleração de estudos, utilização de vídeos para trabalhos de avaliação do aluno, revitalização da biblioteca e aproximação escola-comunidade.

3.9.2.1 O universo do programa são escolas públicas com mais de 100 alunos e com energia elétrica, localizadas em região urbana ou rural. A infra-estrutura repassada a essas escolas foi um conjunto de equipamentos denominado 'kit tecnológico', composto por televisor, videocassete, antena parabólica, receptor de satélite e dez fitas de vídeo VHS.

3.9.2.2 A TV Escola é veiculada em canal exclusivo via satélite e apresenta quatro horas de programação diária, repetida ao longo do dia. Cerca de um milhão de professores e 28 milhões de estudantes são beneficiados em todos os estados.

3.9.2.3 A capacitação de professores para utilizar livros paradidáticos e a divulgação do PNBE podem ser feitas por meio de programas gravados ou teleconferências. Assim, a partir da programação veiculada, as escolas poderão dispor de meios para a revitalização da biblioteca e para a sensibilização de diretores e professores para utilização dos acervos, facilitando sua inserção na prática pedagógica.

3.9.3 Fundo de Fortalecimento da Escola - Fundescola: programa desenvolvido com as secretarias estaduais e municipais de educação e que tem como objetivo promover um conjunto de ações para a melhoria da qualidade das escolas do ensino fundamental, ampliando a permanência das crianças nas escolas, assim como a escolaridade nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. O programa tem como estratégias aperfeiçoar o trabalho, elevar o grau de conhecimento de diretores, professores e outros funcionários da escola, melhorar as condições de ensino e estimular o acompanhamento dos pais na aprendizagem de seus filhos.

3.9.3.1 O Fundescola é financiado com recursos do Governo Federal, sendo implantado nas chamadas zonas de atendimento prioritário, formadas por microrregiões com municípios mais populosos definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

3.9.3.2 Diversas são as ações em andamento que se orientam para a formação dos professores e para o aperfeiçoamento da gestão da escola pública e melhoria da qualidade do ensino. O Programa de Gestão da Aprendizagem Escolar, por exemplo, é um programa de gestão pedagógica da escola orientado para a formação continuada de professores de 1ª a 4ª séries, avaliação diagnóstica e reforço da aprendizagem dos estudantes. Tem como objetivo principal elevar o desempenho escolar dos alunos nas disciplinas de Matemática e Língua Portuguesa.

3.9.3.3 No Plano de Desenvolvimento da Escola - PDE, por sua vez, a escola aponta seus objetivos, estratégias, metas e planos de ação, fazendo um diagnóstico de sua situação e definindo seus valores e sua missão. Após a elaboração do PDE, a escola pode elaborar Projetos de Melhoria da Escola - PME, recebendo recursos para sua implementação.

3.9.3.4 Uma possibilidade é que a escola elabore projetos relacionados à biblioteca e ao incentivo à leitura, mas para isso a iniciativa teria que partir dela. Como exemplo de uma iniciativa pública de estímulo à escola na elaboração de projetos pedagógicos, o Estado do Rio Grande do Norte desenvolve um projeto apoiado pelo Fundescola, denominado Viva a Escola, que busca melhorar o desempenho global da escola, a partir da elaboração e execução de uma proposta pedagógica que leve em conta a integração entre setores, a realidade local e as ações específicas de ensino. Com vistas a melhorar a educação pública no Rio Grande do Norte, o projeto tem como meta implantar a metodologia do planejamento estratégico em 73 escolas da rede pública estadual de ensino, envolvendo 261 gestores das instituições que integram o projeto.

3.9.3.5 Outra possibilidade é que o PNBE interaja com o Fundescola para identificar escolas carentes nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e, a partir daí, melhorar o atendimento e o acompanhamento das ações nessas escolas. Para tanto, pode-se utilizar o Levantamento da Situação Escolar, que é um levantamento censitário, realizado pelo Fundescola, das escolas de ensino fundamental existentes nos municípios atendidos. O objetivo desse levantamento é conhecer as condições físicas das escolas, a disponibilidade de recursos humanos, móveis e equipamentos escolares, material didático e escolar, e sua situação institucional. Assim, detecta-

se a necessidade de reforma e ampliação, avalia-se o impacto das ações financiadas por aquele programa, bem como divulga-se e dissemina-se os padrões mínimos de funcionamento das escolas.

3.9.3.6 Entre as ações em andamento, que podem melhorar as condições das escolas, estão o Projeto de Adequação dos Prédios Escolares, os Padrões Mínimos de Funcionamento das Escolas, o Programa Dinheiro Direto na Escola e o Escola Ativa, sendo este último voltado para escolas rurais.

3.9.3.7 Todas as ações do programa Fundescola se caracterizam por uma preocupação eqüitativa, na medida em que se preocupam em atender áreas carentes das regiões mais pobres do país. Além disso, buscam criar as condições para que a aprendizagem ocorra de forma adequada, como é o caso da ação 'Padrões Mínimos de Funcionamento das Escolas'. Outra ação, a 'Escola Ativa', busca, por sua vez, implantar uma estratégia de ensino para combater a repetência e a evasão nas escolas rurais.

3.9.3.8 Por todas as razões acima expostas, percebe-se que uma articulação do PNBE com o Fundescola pode ser muito valiosa na diminuição das desigualdades regionais, propiciando que a biblioteca e os acervos possam atingir mais efetivamente comunidades que realmente necessitem deles.

3.9.4 Programa de Formação de Professores Alfabetizadores - PROFA: esse programa é um curso de aprofundamento de conteúdos e procedimentos didáticos que tem como objetivo orientar e propiciar ao professor o desenvolvimento de suas competências profissionais na alfabetização de crianças, jovens e adultos. A adesão ao programa é uma iniciativa dos estados e municípios.

3.9.4.1 Em visita a escolas, foi relatado por alguns professores que eles haviam tomado conhecimento do manual 'Histórias e Histórias', por intermédio do curso do PROFA. Dessa forma, a contribuição fundamental do PROFA para superar as deficiências do PNBE é o treinamento de professores. Além disso, os dois programas podem se articular para que haja maior divulgação entre os professores das diretrizes e dos acervos do PNBE.

3.9.5 Programa Nacional do Livro Didático - PNLD: este programa busca suprir as escolas públicas de ensino fundamental, devidamente cadastradas no Censo Escolar, com livros didáticos gratuitos e de qualidade, para as disciplinas de Língua Portuguesa/Alfabetização, Matemática, Ciências, Estudos Sociais/História e Geografia. O monitoramento do PNBE se aproveita da estrutura montada no PNLD para essa atividade. No entanto, constata-se no relatório de monitoramento de 2001 que não havia muitas perguntas relativas ao PNBE, nem conclusões específicas sobre esse programa.

3.9.5.1 Assim, a equipe de auditoria entende que é válido um monitoramento conjunto, por permitir a integração de ações entre os dois programas. Porém, maior atenção deve ser dada ao PNBE, sendo que o monitoramento deve vir acompanhado de ações de suporte que busquem avaliar o uso dos livros paradidáticos e sua inserção na prática pedagógica das escolas. A questão do

monitoramento e das ações de suporte será aprofundada adiante, no Capítulo 4 – ‘Monitoramento dos Produtos e Avaliação dos Resultados do Programa’.

3.9.6 Campanha Tempo de Leitura: o Ministério da Educação lançou, nos dias 10 a 14 de setembro de 2001, a Campanha Tempo de Leitura, com o tema ‘Vamos fazer do Brasil um país de leitores’, para incentivar e popularizar o hábito da leitura no Brasil. Na ocasião, o MEC lançou o Guia do Usuário do Programa Nacional Biblioteca da Escola, intitulado ‘Histórias e Histórias’. A campanha complementa outras ações já implementadas pelo Ministério, como o próprio PNBE, bem como o PNLD, os Parâmetros Curriculares, entre outros.

3.9.6.1 Esse tipo de campanha contribui para a divulgação do PNBE e vem mostrar que o MEC está buscando incentivar a leitura e complementar ações anteriormente empreendidas no âmbito de outros programas. Entretanto, com a alteração da sistemática do PNBE a partir de 2001, novas campanhas serão necessárias para divulgar as mudanças e orientar os professores, os pais e a comunidade, considerando o novo enfoque do programa, no qual os livros estarão sendo doados para os alunos da 4ª e 5ª séries.

3.9.6.2 Além disso, constatou-se que uma das formas de melhorar o uso das bibliotecas escolares é por meio da capacitação de professores e responsáveis pelas bibliotecas. Todavia, verificou-se, durante o trabalho de campo, que, mesmo após a campanha, muitos professores ainda não tinham conhecimento do manual ‘Histórias e Histórias’. Assim, novas campanhas de incentivo à leitura podem ser importantes para implementar o uso dos acervos disponíveis e dos manuais elaborados para orientar os beneficiários.

Criação de um Grupo de Coordenação entre programas

3.10 O ponto a ser ressaltado é que as ações relacionadas ao incentivo à leitura estão muito pulverizadas entre os diversos programas e entre as esferas federal, estadual e municipal, evidenciando, assim, a falta de uma política mais abrangente de estímulo à leitura que integre as várias iniciativas na área.

3.11 Muitos são os objetivos comuns dos vários programas do MEC citados e, até mesmo, de programas de outros órgãos federais, como é o caso do Programa Nacional de Incentivo à Leitura - Proler, vinculado à Fundação Biblioteca Nacional, órgão do Ministério da Cultura. Todos eles têm objetivos que se complementam, preocupando-se com a melhoria do ensino fundamental, a capacitação de professores, o acesso à leitura pelos segmentos sociais aliados desse processo, a melhoria do desempenho escolar dos alunos, desenvolvimento de propostas pedagógicas de qualidade, entre outros.

3.12 Em decorrência disso, verifica-se que é importante haver uma coordenação entre as diversas ações. Essa coordenação visa a evitar a duplicidade de ações em algumas áreas e a ausência de iniciativas em outras, levando em consideração a necessidade de otimizar os limitados recursos financeiros e humanos disponíveis. Desse modo, é recomendável a formação de um grupo de coordenação entre os diversos programas citados anteriormente para que sejam identificadas formas de implementação integrada de medidas nas áreas de política de incentivo

à leitura, capacitação de profissionais, divulgação, monitoramento e avaliação de ações.

Integração com as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação

3.13 Outro aspecto verificado foi que as secretarias estaduais e municipais de educação não participaram efetivamente do programa no que se refere aos anos de 1998 e 1999. A remessa dos livros era feita diretamente às escolas, não estando prevista pelo programa a participação direta dessas secretarias. A nova sistemática, todavia, integra a possibilidade de participação das secretarias, restringindo-a, no entanto, à participação no colegiado de avaliação e seleção das coleções inscritas e ao monitoramento da distribuição dos livros (conforme art. 8º da Portaria nº 1.930, de 23 de agosto de 2001, do Gabinete do Ministro da Educação).

3.14 Cabe ressaltar que foi verificado um grande interesse das secretarias estaduais e municipais visitadas em participar mais efetivamente do programa. A Secretaria Estadual de Educação de Tocantins, por exemplo, sugeriu que as secretarias estaduais e municipais poderiam estar trabalhando em conjunto com o Governo Federal, na definição das necessidades dos beneficiários. Sugeriu, ainda, que as mudanças no programa, como a alteração da sistemática do programa em 2001, poderiam ser discutidas com estados e municípios.

3.15 Deve-se levar em consideração as dificuldades de interação direta do MEC com as escolas e os professores relatadas pelos gestores encarregados do PNBE na SEF e no FNDE. As secretarias estaduais e municipais de educação encontram-se mais próximas das escolas, estando em melhores condições de implementar soluções para as deficiências encontradas no programa, relativas, principalmente, à capacitação de professores e responsáveis pelas bibliotecas, à divulgação do programa e ao acompanhamento sistemático do seu uso. Assim, as secretarias poderiam ficar encarregadas de preparar relatórios sobre a utilização dos acervos do PNBE e sua inserção na prática pedagógica das escolas, responsabilizando-se, ainda, pela aplicação de questionários de avaliação do uso dos acervos. Poderiam, também, identificar as necessidades de capacitação dos professores e responsáveis pelas bibliotecas, repassando essas informações para o MEC, que, assim, poderia aprimorar as ações nessa área.

3.16 Muitas secretarias possuem programas de leitura, dos quais o PNBE se beneficia indiretamente. O Estado do Rio Grande do Norte possui um projeto denominado 'Programa de Bibliotecas Escolares e Salas de Leitura', que vem organizando as bibliotecas e salas de leitura das escolas estaduais. As Secretarias Municipais de Educação de Florianópolis, Blumenau e Itajaí possuem programas de incentivo à leitura, o que proporciona condições aos professores para melhor utilizarem livros em suas escolas.

3.17 Diversos programas federais dependem da adesão voluntária de estados e municípios, como é o caso dos Parâmetros em Ação e do PROFA. O Fundescola, por exemplo, estimula a elaboração do Plano de Desenvolvimento da Escola - PDE, e a apresentação de Projetos de Melhoria da Escola - PME, recebendo recursos para sua implementação. Conforme ressaltado anteriormente, uma possibilidade é

que a escola elabore projetos relacionados à biblioteca e ao incentivo à leitura, mas para isso a iniciativa teria que partir da própria escola. No entanto, as secretarias estaduais e municipais de educação podem estimular as escolas na elaboração desses projetos, colocando o incentivo à leitura como uma questão prioritária.

3.18 Por fim, ainda do ponto de vista da integração com estados e municípios, a nova sistemática, adotada a partir de 2001, poderia ser alvo de debates no Conselho Nacional de Educação, além dos Conselhos Estaduais e da Undime – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação. Tendo em vista as questões pedagógicas envolvidas, tais discussões poderiam balizar as mudanças que o programa sofre ano a ano, a fim de que o MEC pudesse efetivar sua política na área de livros paradidáticos em consonância com as políticas dos órgãos de educação dos outros níveis de governo (estadual e municipal).

3.19 Verifica-se, ante o exposto, que a atuação das secretarias de educação pode se dar das seguintes maneiras:

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

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

c) manifestação sobre a conveniência de mudanças futuras na sistemática do PNBE;

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

e) estímulo a escolas carentes na elaboração de projetos pedagógicos que busquem facilitar o incentivo à leitura, utilização de livros paradidáticos e criação de bibliotecas e salas de leitura.

4. CAPÍTULO 3 – ANÁLISE DAS SISTEMÁTICAS DE EXECUÇÃO DO PROGRAMA

Introdução

4.1 Com relação à implementação do programa em 2001, a questão a ser investigada refere-se aos possíveis ganhos que a entrega dos livros diretamente aos alunos pode trazer para o aumento da efetividade do programa. A nova sistemática prevê a distribuição de livros de literatura para todos os alunos que estiverem matriculados na 4ª e 5ª séries em escolas da rede pública, no ano de 2002. Tem-se, portanto, uma mudança de enfoque, dado que nos anos anteriores a ênfase estava no fornecimento de livros às bibliotecas, e não diretamente aos alunos.

4.1.1. Em 1998 e 1999 o programa enviou, respectivamente, 215 e 109 títulos para compor acervos nas bibliotecas das escolas. Já em 2000, o PNBE serviu de suporte para distribuição de obras vinculadas ao Programa Parâmetros em Ação, voltadas à formação de professores. Em 2001, cada aluno da 4ª e 5ª séries receberá uma coleção com 5 livros, intitulada pelo MEC de 'Literatura em Minha Casa', sendo que em cada turma deverá haver as 6 distintas coleções do programa, ou seja, existirá um total de 30 obras diferentes por turma.

4.1.2. Vale observar que as Portarias nº 1.930 e nº 2.458, que normatizam o PNBE para o presente exercício, definem que, além de serem entregues livros diretamente aos alunos, as escolas públicas que ofereçam a 4ª ou 5ª séries do ensino fundamental no ano letivo de 2002 também receberão, cada uma, as 6 distintas coleções a serem disponibilizadas pelo PNBE 2001.

4.2 Deve-se destacar, outrossim, que a análise a ser procedida neste capítulo sofre uma limitação: até o PNBE 2000 é possível analisar os procedimentos já ocorridos no programa, tendo em vista já terem sido implementadas suas ações por completo(6). Já para o PNBE 2001, a análise fica comprometida, uma vez que o programa ainda se encontra na fase de licitação para escolha dos acervos a serem adquiridos(7). Em conseqüência, muitas das impressões colhidas com gestores do MEC, secretarias de educação e futuros beneficiários do programa enfocaram riscos e oportunidades que só poderão ser comprovados a partir da consecução das ações.

(6) No caso do PNBE 98, ainda está em fase de produção um guia didático, intitulado “Guia do Livronauta”, referente aos acervos entregues no primeiro ano do programa.

(7) O “Edital de Convocação para Inscrição de Coleções de Obras de Literatura no Processo de Avaliação e Seleção para o Programa Nacional Biblioteca da Escola - PNBE/2001”, lançado em conjunto pela SEF e FNDE em 29/08/2001, encontra-se na fase de análise das coleções pela comissão presidida pela SEF.

Diretrizes do programa

4.3A falta de uma diretriz explícita para o PNBE dá oportunidade a que o programa sofra alterações constantes em sua sistemática. A cada ano, discussões internas no MEC dão origem à sistemática que vai vigorar no exercício em curso, porquanto os normativos que guiam a execução do programa não definem, especificamente, de que maneira os objetivos podem ser atingidos. Apesar de os gestores na SEF e no FNDE justificarem que a mudança foi baseada em ‘amplas discussões’, inclusive com a participação de especialistas da área de educação, não foi disponibilizado à equipe de auditoria qualquer documento que pudesse embasar tecnicamente a alteração na sistemática.

4.3.1 Refoge do escopo desta auditoria a discussão sobre o mérito do ato de gestão que alterou a sistemática do PNBE, tendo em vista que não há elementos suficientes para afirmar que a mudança poderia trazer algum tipo de mau emprego de recursos, confrontando-se os princípios da economicidade e da efetividade. Cabe, entretanto, recomendar ao MEC que explicite os parâmetros que justificaram a mudança no programa para o presente exercício, de modo a tornar transparente todo o processo, desde a definição de diretrizes.

4.4 Na opinião dos gestores do MEC, uma boa opção para serem evitadas as mudanças constantes no modo de implementação do programa, e para que fossem definidos claramente seus objetivos e público-alvo, seria por meio da

aprovação de uma lei própria aos programas do livro gerenciados pelo MEC (no caso, PNLD e PNBE). A equipe de auditoria teve acesso à minuta de projeto de lei que está em fase de discussão no âmbito do MEC e que poderia, inclusive, na opinião dos gestores do MEC, evitar a descontinuidade do programa no caso de uma futura mudança de governo – com a conseqüente alteração nas políticas públicas para a área de educação.

4.4.1 Apesar de válida a discussão, preferiu-se não questionar a viabilidade dessa solução, por considerarmos o assunto fora dos objetivos a que se propõe o presente trabalho de auditoria. Entretanto, cabe frisar, no entendimento da equipe de auditoria, que não se pode aguardar uma possível aprovação futura de um projeto de lei para que o programa tenha uma diretriz objetiva, que não seja alterada ano a ano.

4.5 Um outro ponto enfatizado pelos gestores do MEC para justificar a mudança de sistemática é o pequeno montante de recursos disponibilizado anualmente para o PNBE. Essa limitação de recursos prejudica a universalização do atendimento, uma vez que influencia diretamente na escolha dos critérios para definição do público a ser beneficiado pelo programa a cada ano. Para o presente exercício, por exemplo, inicialmente escolheu-se somente a 4ª série por se considerar que nessa série estaria sendo concluído um ciclo de aprendizagem, segundo ressaltado pelos técnicos do MEC, ou, ainda, conforme a portaria que normatiza o PNBE para 2001, por ser ‘um momento decisivo no processo de aquisição da língua escrita’. Posteriormente, com a edição da Portaria n.º 2.458, de 16/11/01, o atendimento foi ampliado também para os alunos matriculados na 5ª série, aproveitando-se a liberação de crédito orçamentário suplementar.

4.6 A exemplo dos anos anteriores, a implementação da sistemática atual peca pela falta de definição prévia de um calendário formal para efetivação das diversas etapas que compõem a operacionalização do PNBE (definição de diretrizes, realização de licitação para escolha dos livros, aquisição e distribuição dos acervos etc.). Com isso, há a tendência – que pode ser perfeitamente verificada no presente exercício – de se acumular processos no final do ano, acarretando sobrecarga de trabalho em determinados setores do MEC, especialmente no FNDE, responsável pela parte operacional do programa.

4.7 Resta um claro prejuízo, principalmente, ao planejamento das atividades das escolas para 2002. O prazo de entrega dos livros para o PNBE 2001 – decorrência direta de um calendário que iniciou ações somente em meados do presente exercício – fará com que os acervos estejam à disposição dos alunos até meados de 2002, o que pode acarretar pouco tempo disponível para utilização dos livros até o fim do ano letivo. A inserção dos livros na prática pedagógica poderia se beneficiar sobremaneira de uma entrega que viesse a ocorrer antes do início das aulas, e não da maneira como será efetivada.

4.8 *A questão da falta de diretrizes, com as constantes alterações na sistemática de atendimento e definição de público a ser priorizado, traz conseqüências negativas para o planejamento de atividades pedagógicas, já que as escolas não sabem, de antemão, que tipo de material o PNBE estará provendo, qual público será atendido (qual série será beneficiada ou se o material será dirigido a alunos ou professores) e, até mesmo, se serão atendidas pelo programa. Da mesma forma são afetadas as secretarias de educação, que, por desconhecimento das políticas do MEC para o programa, não podem repassar informações prévias às escolas de suas respectivas redes e, muito menos, apoiá-las com ações de capacitação, por exemplo.*

Universalidade de atendimento

4.9 *Um ganho que foi prontamente evidenciado em todas as entrevistas realizadas pela equipe de auditoria, especialmente por condutores do programa no MEC e especialistas em educação da UnB, referiu-se à disponibilização dos livros às famílias dos alunos beneficiados que, de outra forma, não teriam condições financeiras de adquiri-los. Além disso, segundo os citados gestores, o próprio fato de o aluno ser proprietário dos livros lhe dá oportunidade de exercitar a leitura em ambientes distintos da escola.*

4.10. *Uma questão a ser discutida refere-se à possibilidade de uso dos livros por outros membros da família do aluno. Trata-se de simples conjectura tentar aferir, no presente momento, se os livros terão grande ou pequena utilização no ambiente familiar (residência dos alunos, por exemplo), ou seja, fora da escola. Somente avaliação **a posteriori** poderá levar a alguma conclusão acerca desse tipo de utilização.*

4.11 *Por outro lado, mesmo considerando que as bibliotecas receberão um exemplar de cada um dos livros, o acesso poderia ser mais universalizado com o incremento do acervo das escolas, em contraposição ao enfoque de entrega direta aos alunos. Esse aspecto 'negativo' é minimizado pela possibilidade de haver troca de livros entre alunos, levando-se em conta que numa mesma turma serão distribuídas 6 coleções distintas (universo composto por 30 livros diferentes entre si).*

4.12 *A questão da universalidade de atendimento permeou discussões de cunho pedagógico, especialmente nas secretarias de educação visitadas pela equipe de auditoria. Falar em 'universalidade' quando se atende apenas a determinadas séries - a 4ª e a 5ª - pode parecer paradoxal. Universalidade pressupõe atendimento de modo amplo e geral, sem limitar-se a determinado público. Diversos educadores das secretarias de educação visitadas apontaram como uma melhor opção a distribuição dos livros a alunos das séries iniciais do ensino fundamental (anteriores à 4ª série), pois, segundo eles, é nessa fase que o hábito de leitura começa a ser implantado.*

4.12.1 *Essa foi, também, uma crítica constante das escolas visitadas nos estados, especialmente daquelas que atendem somente da 1ª à 4ª série. A não-distribuição de livros a alunos de outras séries pode causar problemas junto a seus responsáveis, tendo em vista que estes podem entender que está sendo distribuído gratuitamente um ‘material do governo’, o qual seus filhos - que não estão nas séries beneficiadas - não estarão recebendo.*

4.12.2 *Uma situação observada em campo pela equipe apontou para a possibilidade de algumas escolas providenciarem sua própria ‘universalização de atendimento’, passando a distribuir os 5 livros que caberiam, em princípio, tão-somente a cada aluno da 4ª e 5ª séries, para alunos de séries diferentes. Mesmo pedagogicamente incorreto, pela questão da faixa etária a que se destinam os livros, é mais um risco a ser considerado. No Rio de Janeiro, por exemplo, professores entrevistados nas escolas consideraram que seria uma melhor opção distribuir 1 livro para cada aluno de 1ª a 4ª séries em vez de distribuir 5 livros para cada um da 4ª série(8).*

(8) Tal consideração foi feita antes da extensão do atendimento para alunos da 5ª série do ensino fundamental.

4.13 *Mesmo com as considerações do item anterior, deve-se atentar para um certo caráter equalizador da nova sistemática(9), ao possibilitar a entrega de livros em escolas pequenas, visto que o número de alunos matriculados na escola não é mais parâmetro de seleção(10), pelo menos para o PNBE 2001.*

(9) Devem ser observados os comentários constantes no Capítulo 5 deste relatório, que trata das questões de “equidade” relacionadas ao programa.

(10) Relembrando que em 1998 a escola de 1ª a 8ª série deveria ter mais de 500 alunos para ser beneficiada, enquanto no PNBE 99 o critério utilizado previa o atendimento a escolas de 1ª a 4ª série com mais de 150 alunos. Nos municípios em que a quantidade de alunos por escola não obedecia a tais critérios, selecionou-se a escola que contava com o maior número de alunos.

Essa observação é importante se visualizarmos os dados da Tabela 1, a seguir: aproximadamente 45% das escolas do país tinham, em 1994, no máximo 30 alunos, enquanto não chegava a 24% o número de escolas com mais de 150 alunos. As primeiras participando com menos de 5% do total de matrículas e as últimas reunindo a grande maioria, ou seja, 83%. Com isso, muitas escolas carentes, com número reduzido de alunos, que, possivelmente, sequer tinham uma ‘biblioteca’(11), vão passar a dispor de alguns livros para iniciar seus acervos.

(11) “Biblioteca” entendida como coleção de livros disponibilizados aos alunos e não necessariamente como instalações físicas próprias para guarda de livros.

TABELA 1: EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL – NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS, DE ALUNOS E MÉDIA DE ALUNOS POR ESTABELECIMENTO, SEGUNDO O PORTE DOS ESTABELECIMENTOS.

BRASIL 1994

Porte dos Estabelecimentos (Número de Alunos)	Estabelecimentos		Alunos		Média de Alunos/ Estabelecimento (B/A)
	Total (A)	%	Total (B)	%	
Brasil	194.487	100	31.220.110	100	160,5
Até 30 alunos	87.226	44,8	1.467.957	4,7	16,8
De 31 a 150 Alunos	61.095	31,4	3.869.589	12,4	63,3
Mais de 150 Alunos	46.166	23,7	25.882.564	82,9	560,6

Fonte: MEC/SEDIAE/SEEC

4.15 Vale dizer que a nova sistemática vai atingir um público que se viu, de certa forma, segregado pelos parâmetros de seleção dos PNBEs anteriores a 2001, qual seja, as escolas rurais. Dados do MEC relativos ao ano de 1999 mostram que, dos 217.362 estabelecimentos de educação básica em funcionamento no país nesse ano, em torno de 55% estavam localizados na zona rural. Em 2000, o número de alunos em estabelecimentos de ensino na zona rural correspondia a 20% do total de 32,5 milhões de alunos matriculados(12). Se for levado em conta que boa parte desses estabelecimentos oferece a 4ª série, pode ser visualizado o ganho no alcance do programa proporcionado pela nova sistemática - em termos de escolas que tomarão contato com o PNBE.

(12) Dados do INEP, consolidados em 29/03/2000.

Processo de compra e distribuição

4.16 O processo de aquisição e distribuição dos livros do PNBE tem sido executado de forma semelhante em todos anos. Convém lembrar, entretanto, as especificidades do PNBE 2000, que foi voltado precipuamente para distribuição de material do Programa do MEC intitulado 'Parâmetros em Ação'.

4.17 Inicialmente, sob coordenação da SEF, é feita seleção de obras que atendam a certos requisitos do edital veiculado pelo MEC. A cada ano, uma comissão formada por especialistas da área de educação, de origens diversas, é responsável pela seleção dos títulos que melhor se adaptem aos parâmetros previamente definidos. Selecionadas as obras, passa-se à fase de aquisição, já da alçada do FNDE. Nos anos em que houve necessidade de 'mixar' acervos (para confecção de kits), foi contratada empresa especializada para a tarefa. Montados os kits (quando necessário), o material segue para os Correios para serem, então, enviados às escolas beneficiárias.

4.18 Um problema que pode ocorrer no caso da distribuição dos livros é a possível insuficiência de exemplares em determinadas escolas, devido à discrepância entre o número de alunos efetivamente matriculados em confronto com os dados do censo escolar. A falta de livros para muitos alunos da 4ª e 5ª séries pode trazer a necessidade de implementação de uma reserva técnica, nos moldes

da existente para o Programa Nacional do Livro Didático – PNLD(13). Logo, as secretarias de educação teriam importante papel a cumprir para que aqueles alunos não beneficiados pela remessa inicial à sua escola pudessem rapidamente receber seus livros, de modo a não atrasar ou prejudicar as atividades planejadas pelos professores.

(13) Para o PNLD, são mantidas reservas técnicas dos livros didáticos nas Secretarias Estaduais de Educação, de modo a suprir eventuais insuficiências de exemplares de determinado título nas escolas.

Qualidade dos acervos

4.19 A mudança de sistemática refletiu-se inclusive na mudança do padrão de qualidade dos livros a serem distribuídos pelo programa. Nos anos anteriores (com referência aos PNBEs 98 e 99), foram distribuídos livros que são comercializados normalmente pelas editoras, sendo que a pesquisa de campo mostrou que os beneficiários ficaram plenamente satisfeitos com a qualidade das obras(14), especialmente quanto ao acervo de 1999.

(14) Praticamente a totalidade dos entrevistados nas secretarias de educação e nas escolas visitadas atestou a qualidade de impressão do material (tipo de papel utilizado, uso de cores nas ilustrações etc.), bem como de seu conteúdo. Ressalvas foram feitas, entretanto, quanto à adequabilidade de parte do primeiro acervo (PNBE 98). A tabulação dos questionários mostrou que 78,9% das escolas pesquisadas consideraram boa a qualidade dos livros distribuídos pelo PNBE.

4.19.1 Para 2001, os livros a serem produzidos pelas editoras, em formato previamente definido para o PNBE, terão capa em 4 cores e miolo (texto e ilustrações) em uma única cor. Cada coleção deverá conter um total mínimo de 304 e máximo de 320 páginas, com cada volume contendo, individualmente, no mínimo, 32 páginas. Nota-se a possibilidade de redução na qualidade de impressão em comparação com a sistemática anterior, especialmente pelo caráter monocromático do texto e das ilustrações, o que pode vir a repercutir negativamente na atratividade junto às crianças que receberão os livros. De qualquer modo, é um risco que não pode, por ora, ser efetivamente comprovado.

4.20 Há, contudo, um ganho a ser ressaltado devido à economia de recursos, no que se refere ao formato dos livros na nova sistemática. Haverá redução de custos junto aos Correios, para o envio do material às escolas, devido ao fato de os livros possuírem todos o mesmo formato (137 mm x 209 mm = metade do tamanho dos livros distribuídos pelo PNLD).

Conservação e utilização dos acervos

4.21 Uma questão que pôde ser comprovada pela experiência anterior das escolas, e que pode ser transposta para a nova sistemática, tratou do alto índice de perda e deterioração dos dicionários distribuídos no âmbito do PNLD. Em todos os estados visitados, especialmente em Santa Catarina, houve destaque, pelos professores e diretores entrevistados, que nem todos os alunos tinham condições

de preservar os dicionários que lhes foram entregues pelo MEC. Algumas das causas citadas foram a falta de conscientização sobre a necessidade de conservação e guarda do material e a falta de local adequado para a guarda dos livros na residência do aluno, no caso de crianças muito carentes.

4.21.1 Para enfrentar essa situação, muitas escolas não entregavam os dicionários para que seus alunos pudessem levá-los para suas casas: os dicionários ficavam na escola, eram utilizados ao longo do ano em sala de aula e passavam à propriedade do aluno somente no final do ano, na mudança de série ou saída da escola.

4.21.2 Situação semelhante é perfeitamente factível de ocorrer com os livros a serem distribuídos pelo PNBE 2001. Não é possível ao MEC verificar de que modo cada escola estará efetivamente implementando o programa ou se os livros estarão sendo entregues aos alunos para que estes possam levá-los para suas residências. De qualquer modo, cabe ao MEC orientar as escolas para que façam a distribuição dos livros de forma a evitar perdas e mau uso pelos beneficiários, tendo em vista se tratar de material adquirido a expensas de recursos públicos.

4.21.3 Algumas escolas visitadas pela equipe de auditoria, com o fito de incrementar a conscientização quanto ao bom uso dos recursos públicos, relataram ter distribuído os dicionários do PNLD mediante assinatura de Termo de Compromisso pelos responsáveis pelos alunos, de modo que esses se comprometessem a conservá-los e a utilizá-los com o devido cuidado. Medida semelhante poderia ser efetivada para o PNBE 2001.

Balanço de vantagens e desvantagens de cada sistemática

(...)

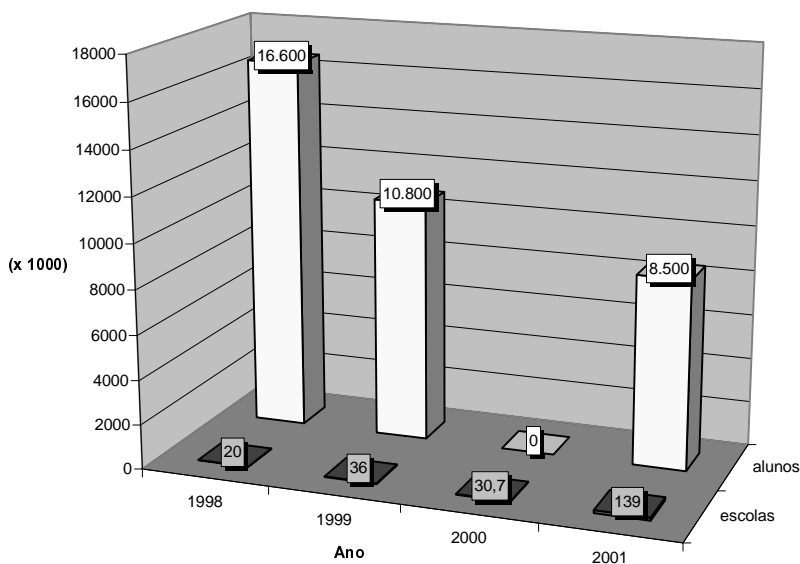
4.23 Um dos principais pontos de comparação entre as duas sistemáticas ocorre na facilidade de acesso aos livros. Poder-se-ia argumentar, em princípio, que a sistemática anterior, na qual os livros ficavam nas escolas (nas bibliotecas, onde existissem), dava oportunidade a que um maior número de alunos tivesse acesso aos acervos. Mas, o que se constatou nas visitas de campo é que o PNBE é um programa com 'pouca visibilidade', ou seja, um grande número de professores (e, conseqüentemente, de alunos) não sabe que o MEC distribui livros paradidáticos num programa específico e que eles estão à sua disposição na escola.

4.24 Daí surge o principal aspecto positivo da nova sistemática em relação à sistemática anterior: efetivo acesso aos livros pelos alunos. Deve-se observar, entretanto, que 'efetiva disponibilização' não significa, necessariamente, 'efetiva utilização'. De qualquer modo, a sistemática anterior só alcançaria o mesmo nível de disponibilização se fosse acompanhada de ações conjuntas de capacitação e divulgação, o que não ocorreu nos PNBEs anteriores. Além disso, o envio às escolas de um único exemplar de cada obra, nos PNBE 98 e 99, por exemplo, dificultou a utilização dos acervos(15), o que proporciona mais um ponto de comparação importante em relação à sistemática de 2001, que vai distribuir exemplares diretamente aos alunos.

(15) A “quantidade insuficiente de exemplares de cada livro” foi considerada como um dos aspectos negativos do programa por 72,4% das escolas pesquisadas.

4.25 Considerações do item anterior levam a um novo tipo de visão sobre os números do PNBE, especialmente quanto ao número de alunos beneficiados pelo programa. Comparando-se os 8,5 milhões de alunos que serão beneficiados com livros do PNBE 2001 com os 16,6 e 10,8 milhões beneficiados anteriormente, respectivamente para os PNBEs 98 e 99, conforme gráfico a seguir, fica evidenciada uma grande diferença numérica, mas que não representa o real quadro de utilização do material distribuído.

GRÁFICO 3: PNBE - ESCOLAS E ALUNOS BENEFICIADOS POR ANO.



Fonte: MEC

Nota: Em 2000, o quantitativo de alunos aparece com valor nulo pelo fato do programa ter sido voltado para formação de professores.

4.25.1 Os números do gráfico mostram o ‘público potencial’ que, em 1998 e 1999, em princípio, teria acesso aos livros. Já para 2001, espera-se um benefício direto com a entrega dos livros aos alunos da 4ª e 5ª séries. Em termos de escolas atendidas, de 1998 a 2000 houve entrega de acervos com maior número de títulos a uma média de 28,9 mil escolas, situação que deve ser comparada à entrega de

acervos com poucos títulos/exemplares do PNBE 2001, os quais seguirão para um número maior de escolas – 139 mil.

4.26 Fica prejudicada, no entendimento desta equipe de auditoria, uma análise que venha a correlacionar os distintos públicos atendidos pelas sistemáticas do PNBE até o ano 2000, em confronto com a atual sistemática, sem que seja efetivada uma avaliação criteriosa de como se deu a utilização do material distribuído nos anos anteriores e de como se procederá o uso com relação aos livros a serem distribuídos no próximo exercício.

Avaliação Comparativa das Sistemáticas

4.27 Tendo em vista terem sido identificados os possíveis pontos fortes e fraquezas da nova sistemática, bem como comparações de prós e contras em relação à sistemática utilizada anteriormente, uma boa forma de se concluir sobre as pretensas vantagens da nova sistemática seria pela efetivação, por parte do MEC, de estudo comparativo entre os PNBEs 98 e 99 (2000, subsidiariamente, quando cabível) e o PNBE 2001. Após o período de 1 (um) ano, no mínimo, poderiam ser avaliados os impactos do novo método de se disponibilizar livros diretamente aos alunos, devendo ser investigada se essa alteração realmente se mostrou mais eficiente e efetiva que no passado, quando era priorizado o incremento dos acervos das bibliotecas.

4.28 O procedimento que ora se recomenda poderia ser levado a efeito por meio dos Encontros Técnicos PNLD/PNBE, de avaliações por instituições renomadas⁽³¹⁾ e pelas secretarias de educação, assim como por meio de questionários a serem respondidos por professores/diretores das escolas beneficiadas, a partir de amostra estatisticamente selecionada. O próprio Censo Escolar seria um meio para serem investigadas algumas questões.

(31) A exemplo de trabalhos realizados pela Unicamp no âmbito do PNLD.

4.29 Por meio de avaliação percuciente acerca da efetividade das sistemáticas utilizadas pelo programa, poderá o MEC passar a implementá-lo da melhor maneira considerando as necessidades dos beneficiários, dando um maior retorno sobre os recursos investidos na implementação do programa. De qualquer modo, o PNBE tem a possibilidade de ser mais que um simples programa de ‘doação’ de livros paradidáticos se, em conjunto com a entrega dos acervos, as escolas forem supridas de informações que lhes dêem condições de implementar algum projeto didático-pedagógico, ou mesmo aprimorar algum já existente, o que poderia incentivar os alunos no hábito da leitura.

5. CAPÍTULO 4 – MONITORAMENTO DOS PRODUTOS E AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DO PROGRAMA

5.1 Já na etapa de levantamento da auditoria, foi constatado que o programa não dispunha de um monitoramento sistemático após a entrega dos acervos, de tal sorte que fossem possíveis o acompanhamento e a avaliação da utilização dos livros pelas escolas. Havia tão-somente a verificação do recebimento, ou não, dos acervos do PNBE, por ocasião do monitoramento do PNLD.

5.1.1 O monitoramento do PNLD(32), denominado 'Operação Livro na Escola' pelo FNDE, consiste no acompanhamento *in loco*, pelos técnicos da Gerência de Produção e Distribuição - GEPED e da Gerência do Programa Nacional do Livro Didático – GEPLI(33), das fases de produção e distribuição dos livros junto às editoras e à ECT, além do acompanhamento da execução do programa nos estados. A operação acontece em dois momentos distintos.

(32) A presente descrição do processo de monitoramento do PNLD está baseada no documento “Operação Livro na Escola PNLD/2001” do FNDE.

(33) Em 2001, 32 técnicos do FNDE estiveram envolvidos nessas atividades.

5.1.1.1 Na primeira etapa, são realizadas supervisões nas editoras, com o objetivo de acompanhar, verificar e corrigir tempestivamente quaisquer problemas que ocorram durante o processo de produção, postagem e distribuição dos livros didáticos(34).

(34) Na execução do PNLD 2001, foram também distribuídos dicionários de língua portuguesa para alunos de 1ª a 4ª série e professores, com um total de 20.231.351 exemplares distribuídos.

5.1.2 Na segunda etapa, são efetuadas supervisões nos estados para acompanhar a distribuição feita pela ECT e o recebimento dos livros nas escolas, visando identificar e resolver problemas, orientar diretores, professores e bibliotecários sobre a importância da conferência dos livros no ato de entrega, do controle do livro na escola, da conservação e devolução dos livros ao final do ano letivo e, principalmente, sobre o remanejamento de livros entre escolas. Procura-se verificar também ações e estratégias utilizadas pelas secretarias estaduais de educação na supervisão do remanejamento, na distribuição da reserva técnica, além de outras ações necessárias ao acompanhamento do recebimento dos livros.

5.2 Os técnicos do FNDE fazem supervisões em todos os estados, bem como em alguns municípios e escolas. Os municípios e as escolas visitados são selecionados pelas próprias secretarias estaduais. Ao mesmo tempo, são realizadas reuniões envolvendo secretários estaduais e municipais de educação, coordenadores estaduais e municipais do PNLD, diretores e professores. Esses eventos servem para repassar informações gerais sobre os programas PNLD/PNBE, tais como a necessidade de monitoramento da entrega do livro ao aluno, a devolução do mesmo ao final do ano, a necessidade de remanejamento dos livros, etc.

5.3 Todavia, o plano de monitoramento do PNLD se define pelas características e necessidades desse programa, mostrando-se inadequado para fornecer um quadro confiável a respeito da execução do PNBE. A escolha de municípios e escolas a serem visitados, por exemplo, é orientada pelas demandas operacionais do PNLD. Apesar desse programa atender a um universo de escolas muito maior do que aquele do PNBE(35), nada garante que as unidades escolares

da amostra do monitoramento do PNLD tenham sido beneficiadas com a entrega de livros paradidáticos.

(35) Vale lembrar que o PNBE atingiu cerca de 20 mil escolas em 1998 e 36 mil escolas em 1999, enquanto que o PNLD tem atendido próximo de 170 mil escolas nos últimos anos.

5.4 Tal fragilidade é reforçada pelo tipo de informações coletadas nos questionários aplicados nas escolas visitadas. Nestes, apenas se pergunta se a escola visitada foi contemplada com o PNBE, em qual ano e se existe local adequado para a utilização dos acervos. Somada à falta de representatividade das escolas selecionadas, esse perfil de informações levantadas está longe de poder fornecer um quadro minimamente confiável sobre o desempenho do PNBE nas escolas beneficiadas.

5.5 Além do monitoramento descrito anteriormente, cabe mencionar também a ocorrência de encontros técnicos para avaliação do PNLD e do PNBE. Esses eventos têm sido realizados anualmente desde 1997(36), sendo que o último, realizado entre 02/05 e 04/05/2001, teve como objetivos principais avaliar os resultados efetivos na operacionalização do PNLD/2001 e divulgar informações e estratégias para a execução do PNLD/2002 e PNBE/2001. Porém, a leitura dos relatórios de atividades desses encontros revela também que o foco se concentra no PNLD, com apenas algumas referências esparsas ao PNBE.

(36) O PNBE foi inserido nesses encontros a partir de 1999.

5.6 Mesmo as informações sobre a entrega dos acervos, obtidas por meio de Aviso de Recebimento dos Correios, foram questionadas. A Secretaria de Educação Pública do Distrito Federal, por exemplo, declarou que houve muitos desvios na entrega dos acervos às escolas, mesmo estando as mesmas listadas como beneficiárias no banco de dados do FNDE. Além disso, as equipes de auditoria constataram que 11 escolas visitadas na fase de campo declararam não terem recebido os acervos(37). Há, evidentemente, o risco de ter havido a entrega na escola e, posteriormente, ter ocorrido algum tipo de extravio (perda, não-localização dos livros na biblioteca da escola, furto, etc.). De qualquer forma, esse é um ponto que deve merecer a atenção dos gestores.

(37) Vale lembrar que todas as escolas selecionadas para visita de campo constam como tendo sido beneficiadas pelo programa no cadastro do FNDE. Aquelas escolas onde não foram encontrados os acervos foram substituídas por outras, de modo a preservar a meta de 60 escolas inspecionadas.

5.7 As deficiências relatadas acima privam os gestores da SEF e do FNDE das informações necessárias para atuar de forma fundamentada sobre o programa. Faltam dados representativos sobre a utilização dos acervos pelas escolas, quais as dificuldades encontradas, etc. É significativo mencionar que, em entrevista com gestores da SEF, estes declararam que uma grande fonte de informação sobre o

andamento do PNBE provinha dos encontros de capacitação realizados no âmbito do Programa Parâmetros Curriculares Nacionais - PCN, ainda que fundada em impressões pessoais. A falta de informações confiáveis sobre o que acontece nas escolas a partir da entrega dos livros retira a fundamentação empírica necessária para embasar seja a mudança de sistemática, seja a sua manutenção.

5.7.1 Nesse sentido, chama a atenção o fato de que apenas 27,6% das escolas que receberam acervos do PNBE em 1998 e/ou 1999 declararam participar do programa no Censo Escolar de 2000. Isso revela um problema de divulgação de informações, com importantes reflexos no desempenho do PNBE, e cujo tratamento fica prejudicado pela falta de um acompanhamento que permita diagnosticar tempestivamente a situação e corrigi-la.

5.8 Essa deficiência no monitoramento torna-se mais crítica justamente no momento em que ocorre uma transição na forma de operacionalização do programa. A nova sistemática pretende atender cerca de 8,5 milhões de crianças que estejam cursando a 4ª e 5ª séries do ensino fundamental em 2002, em 139 mil escolas em todo o país. Tal fato representa um enorme aumento na escala de distribuição dos livros do PNBE, juntamente com o incremento na complexidade do processo, já que as coleções serão repassadas para as escolas e destas para os alunos beneficiados. Pode-se, desde já, antever o aumento da probabilidade de ocorrência de problemas operacionais, cujo enfrentamento tempestivo será vital para o sucesso do programa.

5.9 Tendo em vista a importância dessa tarefa, é fundamental buscar corrigir as deficiências da atual ação de monitoramento do PNBE. Ela deve continuar sendo feita em articulação com as estruturas das secretarias estaduais e municipais, podendo, inclusive, serem ampliadas suas atribuições. As entrevistas com gestores dessas instâncias de ensino revelaram grande disposição em atuar de forma mais próxima à SEF e ao FNDE em ações voltadas para o acompanhamento e avaliação do programa, baseada no reconhecimento da grande importância de programas como o PNBE para a melhoria do desempenho escolar. Essa disposição pode ser operacionalizada na forma de participação na coleta das informações (inspeções e envio de questionários, por exemplo), tabulação dos resultados, apoio na análise, etc.

5.9.1 Todavia, é necessário que a coleta de informações junto às escolas seja feita de forma mais criteriosa, levando-se em conta o universo atendido pelo programa. Nesse sentido, o FNDE pode atuar em conjunto com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP na definição de um plano amostral para o exame das escolas beneficiadas, de modo a se obter um retrato representativo do desempenho do PNBE. Paralelamente, as informações coletadas podem ser mais bem exploradas, abrangendo a preocupação com a utilização dos livros e suas dificuldades.

A adoção dessa medida dará aos gestores da SEF e do FNDE as informações necessárias para atuar de forma fundamentada sobre o programa, implementando ações corretivas quando da ocorrência de problemas e permitindo a definição de

critérios para estabelecer a sistemática de distribuição de acervos mais adequada a ser implementada.

6. CAPÍTULO 5 – EQUIDADE E DISTRIBUIÇÃO DOS ACERVOS

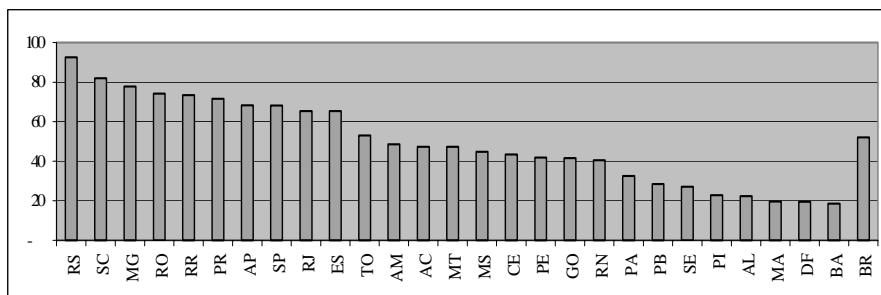
6.1 As distribuições de acervos feitas no âmbito do PNBE até o presente momento não trouxeram embutida a preocupação com o princípio da equidade, de modo a identificar e atender diferenciadamente escolas mais carentes. Os critérios de atendimento do programa se orientaram basicamente pela quantidade de alunos matriculadas nas escolas, sendo que as mesmas deveriam ter um mínimo de 500 alunos em 1998 e 150 alunos em 1999 para poderem se beneficiar dos livros do programa.

6.2 Tal critério, ao privilegiar escolas maiores, impediu o acesso ao programa por parte dos alunos matriculados em escolas pequenas, em sua maioria situadas na zona rural e, sabidamente, em condições mais precárias do que aquelas situadas em meio urbano.

6.2.1 Mesmo dentre as escolas beneficiadas pelo PNBE, há uma série de características que podem repercutir de forma negativa na utilização dos acervos: inexistência de biblioteca, ausência de bibliotecário qualificado, formação insuficiente dos professores, falta de apoio das secretarias de educação, indisponibilidade de material de apoio, elevado nível de carência dos alunos, etc. Como exemplo, vale apresentar a distribuição, por estado, do percentual de escolas beneficiadas pelo programa em 1998 e/ou 1999 que dispunham de biblioteca, de acordo com dados do Censo Escolar de 2000.

GRÁFICO 4: DISTRIBUIÇÃO DE ESCOLAS BENEFICIADAS PELO PNBE EM 1998 E 1999 QUE DISPÕEM DE BIBLIOTECA(38), POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO.

(38) Deve-se atentar para o fato que o termo “biblioteca” pode ter sido compreendido de modo diverso pelas escolas que responderam ao Censo Escolar, em termos do entendimento do que seria uma estrutura física apropriada para guarda e disponibilização de livros.



Fonte: Cadastro do FNDE de escolas beneficiadas pelo PNBE em 1998 e 1999 e dados do Censo Escolar de 2000.

6.2.2 Nota-se uma predominância de escolas beneficiadas pelo programa e carentes de bibliotecas nos estados da Região Nordeste, em contraste com o que ocorre na Região Sul. Essa disparidade se traduz em condições que acabam por limitar o uso dos acervos nas situações de maior carência.

6.3 A heterogeneidade de situações não correspondeu um tratamento diferenciado pelo programa, já que todas as escolas beneficiadas receberam o mesmo material, na mesma quantidade, seja em termos de livros ou de guias pedagógicos. Não houve um esforço de diferenciação das situações escolares mais problemáticas na utilização dos acervos, com vistas à elaboração de ações complementares que pudessem amenizar essas deficiências. Ao tratar os desiguais de forma igual, o PNBE deixa de observar o que foi prescrito no art. 211, § 1º, da Constituição Federal, que estabelece que:

‘A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, **de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais** e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios’ (destaque nosso).

6.4 A nova sistemática de distribuição de livros, por sua vez, introduz importantes mudanças no programa. A previsão é que sejam atendidas todas as crianças matriculadas na 4ª e 5ª séries do ensino fundamental, independentemente do número de alunos matriculados nas escolas onde estiverem estudando. Esse novo formato operacional tem um caráter mais igualitário que o anterior, na medida em que não discrimina o aluno pelo tamanho da sua escola. Todavia, mais uma vez nota-se a necessidade de identificar situações de carência escolar que afetam a utilização dos acervos e de direcionar esforços para amenizá-las.

6.4.1 Mais ainda, essa lacuna pode servir para intensificar a desigualdade existente no ensino fundamental brasileiro, no momento em que ocorrer a tendência de que as escolas com melhores condições façam uma utilização mais efetiva, comparativamente ao uso feito pelas escolas mais carentes, dos livros fornecidos pelo PNBE, o que se refletiria no aumento das diferenças de desempenho escolar entre elas.

6.5 Obviamente, o tratamento da dimensão da equidade em políticas sociais depende da identificação de quais são as características relevantes das unidades atendidas para se determinar as situações de carência. Tais características são variáveis, de acordo com os objetivos a se atingir com a política em questão, as suas estratégias de ação, o perfil das unidades a serem beneficiadas, etc.

6.6 A determinação de quais características são mais importantes na definição da carência no âmbito de uma política social específica não é algo trivial. A identificação dessas variáveis depende da realização de estudos que busquem levantar quais condições dos usuários de programas sociais prejudicam de forma mais intensa o seu acesso aos bens e serviços sociais, o que envolve

questões técnicas e metodológicas significativas, tais como, por exemplo, procedimentos de coleta de dados e métodos de análise.

6.7 Não obstante essas dificuldades, a abordagem do princípio da equidade tem avançado no cenário das políticas sociais brasileiras. Digna de nota é a implementação do Projeto Alvorada. O Decreto nº 3.769/2001, de 08/03/2001, que estabelece diretrizes para a execução de projetos voltados para a área social e cria o Comitê de Gestão e Acompanhamento do Projeto Alvorada, relacionou como uma de suas diretrizes básicas:

*'1.1. **Reforçar e intensificar** o gerenciamento, por meio do Projeto Alvorada, de ações com impacto na melhoria das condições de vida nos estados do Acre, Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins e nas microrregiões e municípios dos demais estados, **que apresentem IDH menor ou igual a 0,500**, nas áreas de:*

*a) **educação, voltadas ao ensino fundamental**, ao ensino médio e à educação de jovens e adultos;*

b) saúde e saneamento, com impacto no aumento da esperança de vida;

c) desenvolvimento sócio-econômico, com ênfase nos programas de renda familiar e de infra-estrutura básica;

d) comunicações, esporte, turismo, agricultura e do desenvolvimento da indústria e comércio que concorram para o fortalecimento das ações acima definidas'

(Anexo do Decreto nº 3.769/2001, destaques nossos).

6.7.1 Tal normativo demonstra explicitamente a preocupação com o atendimento diferenciado das políticas públicas, em especial aquelas de cunho social, ao focalizar as ações nos estados das Regiões Norte e Nordeste, consideradas mais carentes que as demais, e também nas microrregiões e municípios dos demais estados que apresentem seu Índice de Desenvolvimento Humano – IDH(39) menor ou igual a 0,500.

6.8 No caso específico de políticas voltadas para o ensino fundamental, não há um consenso sobre quais são as características determinantes para atribuir a uma escola a condição de carente. Porém, tal fato não impede que se introduza a questão da equidade na agenda de preocupações do PNBE.

(39) Esse indicador é construído com informações sobre renda, nível educacional e expectativa de vida dos moradores de uma determinada localidade, variando de forma diretamente proporcional à melhoria das condições de vida, entre o mínimo de 0 e o máximo de 1.

6.8.1 Um possível ponto de partida está na delimitação, como objeto para operacionalização do princípio da equidade, daquelas escolas beneficiadas pelo programa e cujos rendimentos escolares(40) no ensino fundamental estejam abaixo da média nacional. Existe aqui o pressuposto de que o rendimento escolar está diretamente relacionado às condições gerais da escola, como a qualidade da sua infra-estrutura, atuação de sua coordenação pedagógica, qualificação dos seus professores. A implicação é que aquelas escolas com baixos rendimentos escolares

tendem a ser as mesmas que apresentam carências significativas nas condições gerais mencionadas anteriormente(41).

(40) Os dados para o cálculo desse indicador são obtidos a partir do censo escolar realizado pelo INEP que, no questionário aplicado nas escolas, apura o rendimento escolar no ensino fundamental.

(41) A partir de 2001, a Secretaria de Educação do Estado de São Paulo passou a utilizar, além dos rendimentos escolares, também a taxa de evasão escolar como forma de identificar as escolas em termos de sua qualidade.

6.8.2 Uma outra possibilidade é a abordagem de dificuldades escolares específicas. Ao invés de tentar-se levantar uma variável que espelhe a carência nas condições gerais das escolas, pode-se eleger um aspecto particular, como, por exemplo, o percentual elevado de professores leigos, o que facilita o desenho das ações de apoio.

6.8.3 Adicionalmente, é possível refinar a focalização, caso seja considerado conveniente, combinando carências específicas das escolas com a sua localização em municípios com IDH abaixo de 0,500, como forma de introduzir a preocupação com as condições sócio-econômicas da comunidade local.

6.8.4 A partir desse recorte, pode ser feito um levantamento para se identificar quais são as deficiências mais importantes a influenciar negativamente o desempenho das escolas. Tal levantamento pode ser executado no âmbito das atividades de monitoramento do PNBE, ou ser objeto de uma avaliação mais extensa, e contar com o apoio do INEP para a escolha da amostra de escolas a serem examinadas.

6.8.5 O passo seguinte se refere à elaboração de ações de apoio que visem atenuar aquelas condições desfavoráveis identificadas como mais marcantes no desempenho das escolas carentes. Tais ações podem envolver, dentre outras iniciativas:

a) produção e envio de material pedagógico diferenciado para a utilização dos acervos;

b) reforço na quantidade de livros enviados;

c) estabelecimento de convênios e parcerias com as secretarias estaduais e municipais responsáveis pelas redes de ensino onde se encontrarem essas escolas, para a realização de treinamentos de professores e coordenadores pedagógicos;

d) direcionamento da ação de outros programas do MEC para as escolas carentes.

6.8.5.1 A interação com outros programas do MEC seria uma boa oportunidade para que o ministério incluísse ações de promoção da equidade em todos os seus programas, a exemplo do que já ocorre com o Fundef - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

6.9 Dessa forma, ao atender o princípio da equidade, o PNBE terá a oportunidade de tratar diferenciadamente aquelas escolas que apresentarem deficiências que comprometam seu desempenho no programa e agir no sentido de permitir que as mesmas tenham um melhor aproveitamento dos livros paradidáticos recebidos.

7. MONITORAMENTO

Indicadores de desempenho

A equipe de auditoria promoveu um **workshop** com gestores da SEF e do FNDE para identificar os principais produtos gerados pelo PNBE e, com base nesses produtos, definir indicadores e desempenho para o Programa. Esses indicadores poderão ser utilizados pelo Tribunal para o monitoramento sistemático do desempenho do PNBE, bem como pelos gestores do Programa, com o objetivo de acompanhá-lo e avaliá-lo gerencialmente

ID	DENOMINAÇÃO	PERÍODO DE APURAÇÃO	BASE GEOGRÁFICA	FÓRMULA
1	Custo médio por livro	anual	nacional	$\text{custo total de aquisição dos livros} / \text{número total de livros}$
2	Custo operacional	anual	nacional	$(\text{custo total do programa} - \text{custo total de aquisição dos livros}) / \text{valor total do programa}$
3	% de escolas que receberam os 6 acervos(42)	anual	estadual	$\text{escolas que receberam todos os acervos} / \text{total planejado de escolas} \times 100$
4	% da população-alvo atendida	anual	estadual	$\text{alunos atendidos com acervos} / \text{total planejado de alunos} \times 100$
5	% de escolas que relatam uso dos acervos na prática pedagógica	biennial	estadual	$\text{escolas que relatam uso dos acervos} / \text{total de escolas beneficiadas} \times 100$
6	% de escolas beneficiadas que estão satisfeitas com o programa	biennial	estadual	$\text{escolas que se declaram satisfeitas} / \text{total de escolas beneficiadas} \times 100$
7	% de escolas carentes atingidas por ações de apoio por parte do MEC e/ou secretarias de educação	anual	nacional	$n^{\circ} \text{ de escolas carentes atingidas por ações de apoio} / \text{número total de escolas carentes} \times 100$

(42) Aplicável ao PNBE 2001 e anos vindouros, caso seja mantida a mesma sistemática.

Monitoramento da auditoria

7.2 Adicionalmente, considerando que as medidas sugeridas neste relatório podem demandar implementação por etapas ou implantação progressiva, é oportuno recomendar ao FNDE e à SEF que remetam ao Tribunal, no prazo de 60 dias, plano de ação, contendo cronograma de adoção das medidas necessárias à

implementação das recomendações, com o nome dos respectivos responsáveis pela implementação das providências, bem como o conjunto de indicadores recomendados e respectivas metas, contemplando prazo para atingimento.

Recomenda-se, ainda, que o MEC designe grupo de contato de auditoria, com integrantes do FNDE, SEF e SFC para atuar como canal de comunicação com este Tribunal, para acompanhar a implementação das recomendações desta Corte de Contas, a evolução dos indicadores de desempenho e o alcance das respectivas metas (precedentes deste Tribunal: Decisão 519/2001-Plenário, Ata 32/2001; Decisão 318/2001-Plenário, Ata 21/2001; Decisão 226/1999-Plenário, Ata 18/1999; Decisão 651/1999-Plenário, Ata 42/1999).

8. COMENTÁRIOS DO GESTOR

8.1 De acordo com o estabelecido no item 6.5 do Manual de Auditoria de Natureza Operacional, foi encaminhada cópia do relatório de auditoria à Secretaria de Educação Fundamental - SEF e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, ambos vinculados ao Ministério da Educação, a fim de colher suas opiniões e comentários. Todos os responsáveis enviaram os comentários solicitados.

*8.2 A **Secretária de Educação Fundamental** considerou que o relatório, de modo geral, 'traz informações relevantes para o aprimoramento do Programa Nacional Biblioteca da Escola'. Além disso, ressaltou que 'muitas das recomendações feitas já se encontram em processo de discussão e implementação', no tocante às atribuições da SEF.*

8.3 Isso posto, cabe mencionar que a Secretaria de Educação Fundamental apresentou as seguintes objeções e considerações sobre o relatório, que não foram suficientes para modificar o entendimento da equipe de auditoria:

8.3.1 Comentário da SEF: com relação à recomendação I, letra 'a',

'I - recomendar à Secretaria de Educação Fundamental – SEF do Ministério da Educação:

a) fundamentar, de maneira técnica, clara e objetiva, as diretrizes que embasaram a mudança de sistemática para o PNBE 2001 e as que venham a motivar possíveis mudanças no programa a partir de 2002',

O gestor explicou que a distribuição de livros era feita, até recentemente, considerando apenas os recursos financeiros disponíveis e o número de alunos matriculados, o que inviabilizava a consideração de critérios pedagógicos no atendimento da demanda. Com a avaliação dos livros didáticos a serem distribuídos a professores e alunos, foi sentida a necessidade de aprimorar a sistemática de distribuição do PNBE, incorporando os seguintes aspectos:

- distribuição dos acervos do PNBE/2001 feita a todos os alunos matriculados nas 4ª e 5ª séries do ensino fundamental e suas respectivas escolas;

- contribuição dos programas Parâmetros Curriculares Nacionais - PCN, TV Escola e Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB na definição de critérios para o PNBE, com destaque para a ênfase que o PCN dá à importância da leitura, da compreensão e da escrita;

- recebimento do acervo do PNBE/2001 pelo aluno, podendo levá-lo para casa e compartilhá-lo com sua família, o que adquire relevância ao se considerar que muitas famílias brasileiras dispõem de pouco ou nenhum material de leitura em casa.

8.3.1.1 Análise: o comentário do gestor não esclarece totalmente quais foram as diretrizes que embasaram a mudança de sistemática no PNBE/2001. O fato de que os acervos serão distribuídos a todos os alunos de 4ª e 5ª séries e que estes poderão levá-los para casa e compartilhá-los com suas famílias representa a incorporação de aspectos significativos ao programa. Isoladamente, contudo, não constituem suporte para a mudança, tendo em vista que existem prós e contras em relação aos mesmos, conforme foi discutido no capítulo 3 do relatório. O comentário também se ressentia da falta de explicação de quais teriam sido as contribuições advindas dos programas citados acima que contribuíram para a definição de novos critérios para o PNBE. Na verdade, espera-se uma justificativa que seja baseada em uma avaliação empírica do funcionamento da sistemática anterior, identificando pontos falhos ou omissos para o atendimento de seus objetivos e propondo medidas capazes de sanar os problemas apontados. O FNDE afirmou que a mudança de sistemática foi baseada em pesquisas e constatações ratificadas por um amplo conjunto de especialistas. Não obstante as solicitações feitas, entretanto, não foram apresentadas notas técnicas ou outro documento que materializassem os estudos realizados.

8.3.2 Comentário da SEF: com relação à recomendação I, letra 'b',

'b) promover discussões entre o Conselho Nacional de Educação, Conselhos Estaduais de Educação e Undime para investigar possíveis formas de integração de programas de leitura nos três níveis de governo e, ainda, opinar sobre qual sistemática de oferta de livros poderia ser mais efetiva',

O gestor considerou que, em conformidade com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBEN, constituiu-se em atribuição das três esferas de governo a promoção de uma educação de qualidade. Relativamente ao PNBE/2001, a SEF informou que foi nomeado um colegiado com representantes dos três níveis de governo para a seleção das coleções que farão parte do acervo a ser distribuído. Foi ressaltado, também, que não é competência do Conselho Nacional de Educação estabelecer normas para a aquisição e distribuição de acervos para as bibliotecas, tarefa essa que cabe às Secretarias de Educação e à SEF.

8.3.2.1 Análise: a recomendação busca justamente promover a ação de instâncias representativas das três esferas de governo, em consonância com a LDBEN (Lei nº 9.394, de 20.12.96), art. 8º. A prescrição em tela não se refere à seleção de títulos, mas à integração com outros programas de leitura e ao embasamento da escolha da sistemática que possa ser a mais efetiva no atingimento dos objetivos do programa, essa última preocupação ainda mais relevante tendo em vista o exposto na análise do comentário anterior. Todavia, o espaço de discussão aqui recomendado almeja se revestir de um caráter consultivo, não tendo a intenção

de se constituir em um fórum para a determinação de normas, por exemplo, para a aquisição e distribuição de acervos para as bibliotecas.

8.3.3 Comentário da SEF: com relação à recomendação I, letra 'c',

'c) estabelecer calendário para o programa, de modo que cada setor do ministério que atue no PNBE tenha condições de saber, com antecedência, quando sua atuação será necessária, além de evitar prejuízo à utilização dos acervos, devido à entrega tardia dos livros às escolas.'

O gestor declarou que existe um calendário elaborado pelo FNDE, já que anualmente são alocados recursos para atendimento do PNBE. Informou também que o PNBE/2001 contou com uma Comissão Técnica, nomeada por meio da Portaria nº 1.958, de 30/08/01, que teve a atribuição de estabelecer critérios de avaliação e seleção das obras do acervo a ser adquiridas, o que ressalta o esforço das instâncias envolvidas (SEF, FNDE, estados, municípios, especialistas da área e outros) no aprimoramento do PNBE.

8.3.3.1 Análise: em entrevistas com os gestores do MEC, foi constatado que não há um calendário formal que informe a seqüência e datas dos eventos relacionados ao PNBE, como, por exemplo, reuniões para definição de critérios de atendimento, elaboração de material suplementar. O que existe é apenas o cronograma das etapas relativas ao processo de aquisição de livros pelo FNDE. Essa lacuna dificulta uma coordenação mais efetiva das ações dos diversos gestores envolvidos na execução do PNBE, podendo gerar uma sobrecarga operacional em determinados setores do MEC, especialmente o FNDE. Ao aprimorar o planejamento e execução das ações do programa, a formalização de um calendário de eventos ajudaria a diminuir o risco de que os acervos cheguem nas escolas após o início das aulas, o que pode acarretar pouco tempo disponível para que os alunos utilizem os livros até o fim do ano letivo. Tal risco é alto na atual edição do programa, quando se lembra que o prazo de entrega dos livros do PNBE 2001 se estende até meados de 2002.

8.3.4 Comentário da SEF: com relação à recomendação contida no item III, letra 'b',

'III recomendar à SEF e ao FNDE:

.....

b) orientar as escolas beneficiárias com sugestões para:

b.1) contornar problemas operacionais, como falta de estrutura física e ausência de responsável pelo funcionamento da biblioteca incentivando, por exemplo, iniciativas como 'bibliotecas de sala de aula', bibliotecas móveis e a participação voluntária da comunidade nas atividades de estímulo à leitura;

b.2) criar ambientes propícios à leitura;

b.3) confeccionar instrumentos de apoio à utilização de livros paradidáticos, como, por exemplo, teatralização por meio de fantoches, marionetes e vestimentas diversas';

O gestor considerou que esta recomendação expressa uma ação mais afeita às secretarias de educação estaduais ou municipais, sendo que tal iniciativa tem

seu implementada com graus variáveis de qualidade por aquelas instituições. A SEF expressou a opinião de que a universalização com padrões mínimos de qualidade só será alcançada a médio e longo prazos, considerando que as mesmas acontecem após o convencimento pelos gestores dos sistemas de ensino sobre a necessidade de mudanças nas condições correntes de estímulo à leitura e de disponibilidade de recursos. A dirigente do órgão declarou também que a confecção de instrumentos de apoio decorre do currículo e do projeto político-pedagógico escolar, que deve ser elaborado com a participação dos corpos docente e discente da escola e da comunidade, de acordo com o estabelecido na LDBEN.

8.3.4.1 Análise: as ponderações da SEF são pertinentes. No entanto, há que se considerar que a execução do PNBE tem se dado diretamente entre a SEF e o FNDE, de um lado, e as escolas beneficiárias, de outro. Nesse sentido, a SEF, principalmente, está em posição privilegiada para exercer um papel orientador junto às unidades escolares, utilizando ações governamentais do próprio MEC como forma de sugerir boas práticas que possam aumentar a efetividade no uso de seus acervos pelas escolas, conforme discutido no capítulo 2 do relatório, parágrafos 3.4/3.9. Certamente, isso não significa desconhecer as competências próprias das Secretarias de Educação e das escolas, mas sim afirmar que a Secretaria de Educação Fundamental tem uma importante contribuição a dar, na medida em que puder disponibilizar informações relevantes diretamente às unidades escolares beneficiadas. Aliás essa competência da SEF está prevista no art. 8º, inciso II, do Decreto nº 3.772/01, que aprovou a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do MEC:

'II - desenvolver ações visando a melhoria da qualidade da aprendizagem na área do ensino fundamental, tendo a escola como foco principal da sua atuação.'

8.3.5 Comentário da SEF: com relação à recomendação expressa no item III, letra 'c',

'c) orientar as esferas estadual e municipal a respeito da importância de destinarem profissionais para as bibliotecas das escolas',

A SEF afirmou que a recomendação caberia, como atividade de fiscalização, ao Conselho dos Bibliotecários. O gestor esclareceu também que tem se manifestado a favor da profissionalização, não podendo interferir, entretanto, na autonomia conferida a estados e municípios pelos arts. 10 e 11 da LDBEN para organizar e manter seus sistemas de ensino, com a consequência de que a tarefa de contratação de bibliotecários cabe às secretarias de educação e o processo de fiscalização quanto ao exercício profissional cabe aos órgãos competentes.

8.3.5.1 Análise: a SEF está correta quanto à divisão de atribuições exposta acima. A recomendação, contudo, apenas propõe que o MEC busque sensibilizar, expressão que adotaremos doravante, as secretarias de educação quanto aos benefícios advindos da destinação de profissionais para as bibliotecas escolares. Essa orientação terá graus variáveis de aceitação, dependendo das condições existentes em cada secretaria de educação. Mesmo assim, é importante que o

Ministério continue seu trabalho de esclarecimento a favor dessa tese, aproveitando sua posição de proeminência no sistema de ensino fundamental.

8.3.6 Comentário da SEF: com relação à recomendação contida no item III, letra 'd',

'd) enviar, juntamente com os acervos, material de divulgação (cartazes, folhetos e afins) e manual sobre o uso dos livros na prática pedagógica e sobre a conservação dos acervos, de modo a aumentar o conhecimento sobre o programa e tornar mais efetiva a utilização dos acervos na prática pedagógica',

A SEF declarou que o MEC tem realizado campanhas publicitárias sobre a conservação de materiais didáticos e paradidáticos. Além disso, o gestor lembra que já foram distribuídos os manuais de organização de acervo e o manual pedagógico com biografias e resenhas de obras que compõem o acervo do PNBE/98 e que, em 2001, o Ministério distribuiu o manual 'Histórias e Histórias', que tem como um dos seus objetivos orientar a prática pedagógica do professor.

8.3.6.1 Análise: *são inegáveis os esforços que o MEC, na figura da SEF e do FNDE, tem feito para divulgar o programa e capacitar os professores das escolas beneficiadas. Todavia, também é forçoso reconhecer que os resultados não têm sido satisfatórios. O fato do MEC encaminhar o manual 'Histórias e Histórias', relativo ao PNBE/1999, 2 anos após o envio dos acervos e das escolas que o receberam não terem, em sua imensa maioria, dispensado ao manual a devida atenção sugere a existência de deficiências significativas. Ao mesmo tempo, um outro indício é a necessidade do posterior envio, 4 anos depois, de um segundo manual referente ao PNBE/98 ('Guia do Livronauta', em elaboração), juntamente com o amplo desconhecimento pelas escolas acerca dos manuais que foram originalmente enviados com esse acervo, conforme contatado em pesquisa postal junto às escolas e em estudos de caso (parágrafos 2.26/2.31). A defasagem entre o envio dos acervos e dos manuais e a falta de conhecimento sobre estes últimos mostra a necessidade de uma execução mais concertada das atividades relacionadas.*

8.3.7 Comentário da SEF: *relativamente às recomendações expressas no item III, letras 'e' e 'f',*

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

e.1) como se procedeu a utilização dos livros pelos alunos e familiares em suas residências e no ambiente escolar;

e.2) como os professores efetivamente utilizaram os livros na prática pedagógica;

e.3) se a qualidade física dos acervos distribuídos, considerando a impressão monocromática do texto e das ilustrações, de alguma maneira comprometeu sua utilização, em termos da atratividade esperada junto aos alunos;

e.4) quais as dificuldades enfrentadas pelas secretarias de educação, tanto nos aspectos pedagógicos quanto operacionais, nas ações por elas implementadas em conjunto com o MEC (reserva técnica, por exemplo).

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

A SEF afirma que as recomendações já foram contempladas com a possibilidade de introdução de questões específicas sobre o PNBE no Sistema de Avaliação da Educação Básica e com a participação da Comissão Técnica.

8.3.7.1 Análise: é louvável a disposição manifestada pelo gestor em aprimorar os instrumentos de monitoramento e avaliação do programa. Para tanto, o SAEB pode e deve ser utilizado como fonte de informações, especialmente na avaliação da implementação da nova sistemática do PNBE. Entretanto, as atividades contínuas de monitoramento e avaliação do programa não podem se valer apenas do SAEB, tendo em vista que esse exame é realizado de dois em dois anos e tem um perfil de execução demorado. É necessário um sistema de coleta e análise de informações que seja mais ágil, permitindo ao gestor atuar tempestivamente quando da detecção de problemas operacionais. Para isso, o melhor formato parece ser a redefinição das atividades de acompanhamento já realizadas pelo FNDE, adequando-as melhor às necessidades do PNBE.

8.3.8 Comentário da SEF: com relação à recomendação do item III, letra ‘g’, ‘g) adotar providências que favoreçam o princípio da equidade nas ações do PNBE, buscando identificar, por intermédio do Levantamento da Situação Escolar desenvolvido pelo Fundescola e do Censo Escolar, aquelas escolas cujas carências interfiram em seu desempenho no programa, de modo a elaborar ações de apoio que atenuem essas deficiências’.

O gestor entendeu que o conteúdo da recomendação já está sendo tratado, tendo em vista que o PNBE/2001 estará atendendo todos os alunos matriculados nas 4ª e 5ª séries do ensino fundamental, assim como suas respectivas famílias. A SEF considerou, ainda, que a universalização desse princípio só poderá ocorrer a médio e longo prazos, em função da limitação de recursos.

8.3.8.1 Análise: o atendimento de todos os alunos matriculados nas 4ª e 5ª séries do ensino fundamental representa um avanço na nova sistemática do PNBE, na medida em que os alunos não serão mais discriminados pelo tamanho da escola que freqüentam. Porém, isso não implica a observância do princípio da equidade. Não se percebe preocupação em identificar situações de carência escolar, com vistas a tratar diferenciadamente aquelas escolas que apresentam limitações para a utilização dos acervos do programa. O prejuízo resultante dessa lacuna é a tendência para a acentuação das desigualdades presentes no sistema de ensino fundamental, na medida em que as escolas com melhores condições operacionais fizerem uma utilização mais efetiva, comparativamente ao uso feito pelas escolas mais carentes, dos livros fornecidos pelo PNBE, o que se refletiria no aumento das

diferenças de desempenho escolar entre elas. Dessa forma, é preciso que o programa incorpore a preocupação com o princípio da equidade, até mesmo para evitar que os recursos públicos, na forma dos acervos enviados para as escolas carentes, sejam mal empregados por falta de condições operacionais e pedagógicas adequadas.

8.3.9 Comentário da SEF: relativamente à recomendação expressa pelo item III, letra 'h',

'h) criar um Grupo de Coordenação entre o PNBE e programas como os PCN em Ação, TV Escola, Fundescola, PROFA, PNL D, e, ainda, o Programa Nacional de Incentivo à Leitura – Proler, do Ministério da Cultura, com o objetivo de implementar as seguintes medidas, entre outras, de modo complementar às iniciativas autônomas do programa:

h.1) divulgação do PNBE, para disseminação de seus objetivos, diretrizes e composição dos acervos;

h.2) capacitação de professores e responsáveis pelas bibliotecas, para incorporação do texto literário às práticas pedagógicas, por meio de programas gravados ou teleconferências;

h.3) melhoria das condições de funcionamento das bibliotecas, por meio, por exemplo, do Projeto de Adequação dos Prédios Escolares, dos Padrões Mínimos de Funcionamento das Escolas, do Programa Dinheiro Direto na Escola e do Escola Ativa;

h.4) incremento de formas de monitoramento e ações de suporte entre diversos programas',

O gestor considerou que a recomendação é relevante, mas que deveria ser efetivada pelo estabelecimento de instrumentos de articulação e não grupos de coordenação, sob pena do incentivo da superposição de funções e ações, o que poderia comprometer o desenvolvimento do PNBE, ainda mais no contexto de uma reforma administrativa que caminha para a redução da atuação do Estado.

8.3.9.1 Análise: é compreensível a preocupação da SEF com a possibilidade de que o atendimento da recomendação em foco introduza dificuldades na execução do PNBE. Todavia, o cerne da proposta é a criação de canais de comunicação entre os programas relevantes, de modo a aproveitar as oportunidades que os mesmos oferecem para o aumento da efetividade do PNBE. A forma de operacionalização não tem que ser, necessariamente, a constituição formal de um grupo acima dos programas, podendo ser viabilizada, por exemplo, com o estabelecimento de uma agenda de contatos entre representantes daquelas iniciativas governamentais, ou de outra forma que o órgão entenda estar viabilizada a articulação entre as ações.

8.3.10 Comentário da SEF: com relação à recomendação contida no item III, letra 'i',

'i) articularem-se com as secretarias estaduais e municipais de educação para atuação nas seguintes atividades:

i.1) participação efetiva no monitoramento da entrega dos livros e na implementação da reserva técnica;

i.2) avaliação da utilização dos livros e acompanhamento sistemático do programa, por meio de aplicação de questionários e realização de visitas às escolas;

i.3) participação no levantamento da necessidade de treinamento de professores e bibliotecários;

i.4) orientação a escolas carentes na elaboração de projetos pedagógicos que busquem o incentivo à leitura e a melhoria de suas condições operacionais;

i.5) interagir com programas estaduais e municipais de incentivo à leitura’;

O gestor declarou que a articulação com as secretarias estaduais e municipais de educação já vem sendo realizada, uma vez que, nos encontros com o Conselho Nacional de Secretários de Estados da Educação – CONSED e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME, órgãos representativos dos sistemas de ensino, já são tratadas questões ligadas à área de educação. O gestor acrescentou que esses órgãos participaram do colegiado que selecionou as obras para o PNBE/2001. Relativamente ao subitem i.3, a SEF afirmou que os programas de formação continuada de professores, desenvolvidos em parceria com estados e municípios, buscam criar condições nos sistemas de ensino para a permanente atualização de conhecimentos, assim como incentivar os profissionais de educação ao seu aprimoramento, o que inclui o levantamento das necessidades de treinamento.

8.3.10.1 Análise: a existência de canais de articulação entre a SEF e órgãos representativos das secretarias estaduais e municipais de educação é um dado positivo. As entrevistas conduzidas com as secretarias de educação visitadas em campo indicaram que esses canais poderiam ser fortalecidos no caso do PNBE. A maior interação entre o MEC e as secretarias, sendo essa uma demanda manifestada nas entrevistas, pode ser um meio importante para sanar deficiências significativas no desempenho do programa, conforme discutido no capítulo 2 do relatório (parágrafos 3.13/3.19). Certamente, o grau de sucesso da interação varia com as possibilidades e disposição de cada secretaria, mas é importante que o Ministério se comprometa cada vez mais a envolver os órgãos estaduais e municipais de ensino na operação do programa.

8.3.11 Comentário da SEF: com relação à recomendação contida no item III, letra ‘j’;

‘j) adotar os seguintes indicadores de desempenho, para monitoramento e avaliação do programa:

j.1) custo médio por livro;

j.2) custo operacional;

j.3) percentual de escolas que receberam os 6 acervos;

j.4) percentual da população-alvo atendida;

j.5) percentual de escolas que relatam uso dos acervos na prática pedagógica;

j.6) percentual de escolas beneficiadas que estão satisfeitas com o programa;

j.7) *percentual de escolas carentes atingidas por ações de apoio por parte do MEC e/ou secretarias de educação*,

*A dirigente da SEF afirmou que os indicadores de desempenho citados já podem ser obtidos junto ao FNDE, uma vez que o órgão operacionaliza o programa, detendo o **know how** para disponibilizar os indicadores em questão.*

8.3.11.1 Análise: *é positiva a constatação da possibilidade de implementação dos indicadores mencionados. Convém lembrar, porém, que a elaboração de indicadores de desempenho se justifica pelo uso gerencial que deles se pretenda fazer. Nesse sentido, o envolvimento conjunto da SEF e do FNDE na tarefa é necessário para garantir que as informações geradas se prestem à melhoria da gestão do PNBE, permitindo acompanhar o desempenho do programa e atuar quando necessário.*

8.3.12 Comentário da SEF: *com relação à recomendação contida no item IV, IV - recomendar ao Ministro de Estado da Educação que estabeleça um grupo de contato de auditoria, com a participação de servidores da Secretaria de Educação Fundamental, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e da Secretaria Federal de Controle Interno, que atue como canal de comunicação com este Tribunal, com o objetivo de facilitar o acompanhamento da implementação das recomendações desta Corte de Contas, a evolução dos indicadores de desempenho do PNBE e o atingimento das respectivas metas*,

O gestor considerou que a recomendação deverá ser objeto de discussão entre os dirigentes dos órgãos mencionados para que seja possível a definição de instrumentos que possibilitem o permanente monitoramento do programa.

8.3.12.1 Análise: *concordamos com as considerações acima, apenas ressaltando que o referido grupo de contato tem como objetivo principal acompanhar a implementação das recomendações exaradas pelo TCU e a evolução dos indicadores de desempenho, incluindo o atingimento de metas acordadas com os órgãos auditados. O permanente monitoramento do PNBE se encaixa no rol de atividades próprias do MEC, tendo sido objeto de recomendações específicas (item III, letras 'f' e 'i.1').*

8.4 **A Secretária-Executiva do FNDE** *manifestou a disposição do órgão de incorporar 'toda e qualquer recomendação, quer do TCU, quer da SEF/MEC, ressalvada a sua capacidade operacional, capaz de contribuir para o estabelecimento de estratégias de ação, com vistas à melhoria do programa e correção das deficiências apontadas no relatório'. Inicialmente, a autarquia traçou um quadro histórico do PNBE, com destaque para a sistemática de operacionalização. Em seguida, foram apresentados alguns comentários ao relatório, que ora se analisam.*

8.4.1 Comentário do FNDE: *com relação aos parágrafos 2.6/7 do relatório, que tratam da capacitação dos professores, o gestor informou que o FNDE contratou a elaboração de manuais básico e pedagógico e de um software para o desenvolvimento de materiais orientadores do manuseio dos acervos. Esse software, em formato de CD-ROM, se divide em 3 blocos. O primeiro contém as instruções de*

instalação e informações sobre o acervo e conteúdo literário. O segundo, de conteúdo pedagógico, apresenta aulas interativas de 25 títulos selecionados do acervo, com as respectivas biografia e bibliografia do autor a ser trabalhado em sala de aula. O último bloco, com registro e gerenciamento da biblioteca, tem a finalidade de auxiliar na administração da biblioteca. Os exemplares do CD-ROM foram enviados para as 26 secretarias estaduais de educação e do DF para servirem de multiplicador junto às escolas de suas redes, sendo que as escolas que não possuísem computador receberiam a cartilha impressa. Além disso, o CD-ROM foi enviado ao Programa Nacional de Informática na Educação - PROINFO/MEC, a fim de que fosse disponibilizado para todas as escolas que têm acesso à sua rede. O FNDE também declarou que as ações de capacitação estão sendo implementadas pelo Governo Federal em parceria com as secretarias estaduais e municipais, como é o caso do programa Parâmetros em Ação, e que a composição dos acervos do PNBE/2000 com publicações do Programa de Formação de Professores Alfabetizadores - PROFA, reflete a preocupação com a qualificação docente e o propósito de melhor dotá-los de recursos e meios para a utilização pedagógica da leitura, considerando os itens disponíveis, as condições e a realidade local das escolas. Finalmente, o gestor afirmou que a recomendação de que as futuras remessas de manuais e normas que orientem a administração e utilização dos acervos ocorram juntamente com estes últimos é plenamente factível quanto ao aspecto operacional.

8.4.1.1 Análise: O envio conjunto de acervos e manuais deve atenuar as deficiências, levantadas pela auditoria, na capacitação dos professores para o uso dos livros do programa. Essa ação, conjugada com uma maior divulgação, tende também a evitar situações em que materiais de apoio da qualidade do CD-ROM e da cartilha elaborados pelo FNDE tenham uma utilização muito aquém do que se poderia esperar, conforme exposto no capítulo 1, parágrafo 2.7.7.3, do relatório. Os programas mencionados pelo FNDE (Parâmetros em Ação e PROFA), embora importantes, são dirigidos para a formação geral dos professores, não tendo um conteúdo direcionado especificamente para os acervos do PNBE. Nesse sentido, o aproveitamento desses programas como canais de disponibilização de informações pedagógicas sobre os acervos do PNBE, conforme discutido nos parágrafos 3.9.1 e 3.9.4 do relatório, pode se revelar um bom instrumento para capacitar os professores para o uso dos livros do programa.

8.4.2 Comentário do FNDE: com relação aos parágrafos 2.8/12 do relatório, o gestor afirmou haver um reconhecimento geral por parte das secretarias de educação estaduais e municipais de educação e de dirigentes e professores das escolas beneficiadas da evolução dos livros do PNBE em relação tanto ao seu aspecto físico quanto ao seu conteúdo. Acrescenta o dirigente do FNDE que apenas alguns professores relataram ter dificuldades em utilizar os livros devido à sua inadequação à faixa etária e aos interesses dos alunos, isso servindo de evidência da conveniência dos materiais do programa às necessidades dos alunos e professores. Eventuais casos de discrepância entre o conteúdo dos livros e as

necessidades das escolas poderiam ser monitorados e avaliados nas próximas execuções do PNBE.

8.4.2.1 *Análise*: *a apreciação positiva quanto à qualidade dos livros também pôde ser verificada na fase de execução da auditoria, especialmente quanto ao acervo do PNBE/99. Deve ser lembrado, contudo, que a nova sistemática do programa traz substanciais alterações, tanto físicas quanto de conteúdo dos livros a serem distribuídos, conforme discutido no capítulo 3 do relatório, especialmente nos parágrafos 4.19/20. Isso reforça a importância de uma prática sempre desejável, qual seja, a de colher a opinião dos beneficiários sobre o desempenho do programa, incluindo aspectos relativos à adequabilidade dos livros.*

8.4.3 *Comentário do FNDE*: *com relação aos parágrafos 2.13/25 do relatório, o órgão afirmou que os critérios de atendimento do programa não estão condicionados à existência de biblioteca na escola, mesmo havendo um número significativo de unidades escolares públicas no país que não dispõem de biblioteca ou de pessoal especializado. Se assim fosse, seria mais um entrave ao acesso à literatura. Dessa forma, os acervos do PNBE/1999 foram distribuídos às escolas acondicionados em caixas-estante, facilitando o deslocamento do material. Também os acervos do PNBE/2001 serão de fácil transporte e manuseio. Quanto às condições das instalações das unidades de ensino, o gestor informou que o 'Programa Dinheiro Direto na Escola' - PDDE, executado pelo FNDE, vem tornando viável, inclusive, a organização de espaço físico para bibliotecas escolares. O programa vem sendo executado em parceria com as secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal, prefeituras municipais e a sociedade, representada pela comunidade escolar. Por fim, o gestor lembrou que o PNBE é uma ação suplementar do Governo Federal, sendo importante que estados e municípios executem suas próprias ações no sentido da universalização e da qualidade do ensino, incluindo as ações de adequação das unidades escolares.*

8.4.3.1 *Análise*: *concordamos com o dirigente do FNDE quanto à não-discriminação das escolas por não possuírem biblioteca. Porém, é forçoso reconhecer que as dificuldades operacionais das unidades escolares tendem a repercutir negativamente no uso que as mesmas fazem dos acervos distribuídos pelo programa, conforme pôde ser verificado no trabalho de campo e na pesquisa amostral (parágrafos 2.13/2.25 do relatório). É justamente nesse sentido que se propõe que o MEC assuma o papel de disseminar boas práticas, auxiliando a superação desses entraves e a equalização das oportunidades de utilização dos livros na prática pedagógica escolar. Por sua vez, a interação com outros programas de governo, como é o caso do PDDE, é um importante foco de atenção para o aprimoramento do programa, fazendo parte do rol de recomendações do relatório de auditoria. Também concordamos com o gestor no tocante à divisão de tarefas entre as três esferas de governo, apenas lembrando que cabe à União articular os diferentes níveis e sistemas de ensino e exercer função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais, nos termos do art. 8º, § 1º, da LDBEN.*

8.4.4 Comentário do FNDE: com relação aos parágrafos 2.26/31 do relatório, o gestor declarou que as iniciativas visando a uma maior divulgação do PNBE junto aos diversos agentes envolvidos na execução do programa têm sido constantes, citando as seguintes:

- Participação em feiras, bienais, congressos e demais eventos da área do livro;

- Encontro Técnico Nacional Anual dos Programas do Livro, com a participação das secretarias estaduais e municipais das capitais de todo o país;

- Reuniões esclarecendo sobre os Programas do Livro, quando do monitoramento/supervisão anual realizado pelos técnicos do FNDE;

- Campanha 'Tempo de Leitura';

- Cooperação da UNDIME e de outras entidades e/ou órgãos afins.

O ressentimento das secretarias de educação quanto ao desconhecimento de quais escolas de suas redes são beneficiárias do PNBE, bem como quanto à composição dos acervos, por sua vez, é infundado, já que esses assuntos são abordados em pelo menos dois momentos distintos:

- reuniões e encontros técnicos envolvendo as secretarias de educação estaduais e das capitais;

- envio da relação de escolas beneficiadas e seus respectivos acervos, em meio magnético, para as secretarias estaduais para divulgação em todo o estado.

O gestor acrescentou que as mesmas informações estão disponíveis na página institucional do FNDE, em **link** específico do PNBE.

8.4.4.1 Análise: há que se reconhecer os esforços contidos nas iniciativas de divulgação relatadas acima. Porém, foi também constatada, durante a execução da auditoria, uma falta expressiva de conhecimento sobre o PNBE por parte de seus beneficiários. Provavelmente, uma das explicações reside no fato do Programa Nacional do Livro Didático - PNLD ocupar o centro das atenções na área do livro do FNDE, conforme foi discutido no capítulo 4 do relatório (parágrafo 5.5). Dessa forma, não obstante as atividades de divulgação já existentes, é preciso avançar no sentido de sanar as deficiências levantadas. Ao mesmo tempo, a despeito das ponderações do FNDE, não se pode deixar de considerar a demanda das secretarias de educação. A existência de tal ressentimento indica um obstáculo para que esses órgãos, que têm um espaço de atuação de grande importância dentro do PNBE, possam exercer uma participação mais efetiva. Sem entrar no mérito de saber a quem cabe a responsabilidade por essa dificuldade, o fato é que esse canal de comunicação precisa ser aprimorado de alguma maneira. Uma sugestão é que o FNDE trate essa questão como um tema específico no próximo evento técnico que tiver como objeto o PNBE. Por fim, cabe comentar que o **link** do PNBE na página institucional do FNDE não informa as escolas beneficiadas pelo programa (acesso em 08.02.02).

8.4.5 Comentário do FNDE: com relação aos capítulos 2 e 3 do relatório e recomendações pertinentes, o gestor considerou que o texto é bem fundamentado e apropriado de modo geral. Foi ressaltado que o PNBE é, quando comparado ao

PNLD, um programa recente e que vem sendo submetido a constantes reavaliações, as quais devem contribuir para o seu aprimoramento. Ao mesmo tempo, o PNBE tem tido que responder a novas demandas, surgidas a partir de alterações no contexto educacional introduzidas pela LDBEN e pelos Parâmetros Curriculares Nacionais. Especificamente quanto à sugestão de previsão de reserva técnica para o PNBE, o dirigente do FNDE informou que esta medida já foi contemplada no PNBE/2001, havendo previsão de seu encaminhamento para as secretarias estaduais de educação. Adicionalmente, o gestor afirmou que, embora o FNDE seja o agente executor do programa, o órgão, sempre que possível, atua no sentido de contribuir para integrá-lo ainda mais a outras ações e projetos voltados para a educação, de forma a melhorar seu desempenho e torná-lo mais ágil, eficiente, dinâmico e eficaz. Mesmo assim, caberia à SEF/MEC a análise de algumas das propostas decorrentes das avaliações contidas no relatório, pela sua responsabilidade pela concepção pedagógica do PNBE.

8.4.5.1 Análise: estamos de acordo com as considerações do gestor no que diz respeito às mudanças recentes na área de educação e à correspondente necessidade do PNBE responder a elas. A previsão de encaminhamento de reserva técnica para as secretarias estaduais de educação, por sua vez, é um dado positivo e que deve ajudar a minimizar eventuais problemas na distribuição dos livros do PNBE/2001. Quanto às propostas oriundas da análise contida nos capítulos 2 e 3, entendemos que a implementação das mesmas exige a atenção tanto da SEF quanto do FNDE, com os esforços pertinentes ocorrendo de forma coordenada entre os técnicos desses dois setores do MEC.

8.4.6 Comentário do FNDE: o órgão entendeu que vários dos aspectos tratados no capítulo 4, relativo ao monitoramento e avaliação do PNBE, já foram objeto de atenção do FNDE, incluindo a elaboração de termo de compromisso com todas as Secretarias de Educação estaduais do país. Nesses documentos, os Secretários se responsabilizaram por uma série de ações relativas ao PNBE e PNLD, as quais, se executadas como combinado, trariam uma maior qualidade a esses programas, atendendo, em grande parte, as recomendações do relatório.

8.4.6.1 Análise: a atuação das secretarias estaduais em prol do programa depende de suas diferentes possibilidades e disposições. Nesse sentido, o FNDE pode dar continuidade aos esforços que tem feito para se articular com essas instâncias, buscando sensibilizá-las quanto à importância do seu comprometimento nas atividades de monitoramento e avaliação do PNBE. Deve ser lembrado que será proposto o envio de cópia da Decisão que vier a ser adotada pelo TCU, do Relatório e do Voto que a fundamentarem, bem como o inteiro teor do presente relatório, ao CONSED, aos Conselhos Estaduais de Educação e às Secretarias Estaduais de Educação dos Estados de Tocantins, Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro, Santa Catarina e Distrito Federal, o que deve contribuir para a tarefa de convencimento sobre a importância do PNBE e das atividades de monitoramento e avaliação.

8.4.7 Comentário do FNDE: com relação ao capítulo 5 do relatório, o gestor afirmou que o tratamento equânime das desigualdades verificadas nas diversas regiões do país, bem como a abordagem da equidade na distribuição de acervos para escolas urbanas e rurais transcende a competência do FNDE. Teoricamente, o tratamento da equidade depende, entre outros aspectos, da identificação das características das unidades atendidas e suas variáveis, bem como da existência de dotação orçamentária capaz de suportar os custos dessa ampliação de atendimento. Na visão do dirigente do órgão, as análises e encaminhamentos decorrentes seriam elaborados com maior propriedade e competência técnica no âmbito da SEF/MEC, razão pela qual seria encaminhado cópia do ofício nº 1188/2001 - SEXEC àquela Secretaria.

8.4.7.1 Análise: o atendimento do princípio da equidade ainda é incipiente nas políticas sociais do país, mas tem evoluído, conforme discutido no capítulo 5 do relatório. Sem desconhecer as dificuldades envolvidas na tarefa, é preciso que se incorpore a preocupação com a dimensão da equidade para que se possa avançar na identificação e tratamento das carências relevantes. Nesse sentido, o FNDE tem muito a contribuir justamente por conta da sua experiência operacional, o que o coloca próximo das unidades beneficiárias e de seus problemas. O seu trabalho de distribuição e monitoramento pode se constituir num canal de informações importante para, gradualmente, se levantar as deficiências escolares mais significativas e as práticas que possam atenuá-las. Esse esforço deve ser compartilhado pela SEF e outros órgãos do MEC, como, por exemplo, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP. Deve ser lembrado que a abordagem do princípio da equidade não implica, necessariamente, ampliação de atendimento, mas sim atendimento diferenciado. Nesse sentido, os custos unitários tendem a aumentar com a incorporação da equidade ao programa, mas tendo, em contrapartida, a melhoria da utilização dos recursos públicos por parte das escolas carentes que forem assistidas, com maior impacto social.

9. CONCLUSÃO

Oportunidades de melhoria de desempenho

9.1 A auditoria identificou que a utilização dos acervos distribuídos pelo PNBE poderia alcançar maior efetividade mediante o aperfeiçoamento de aspectos do programa tais como divulgação, capacitação para utilização dos acervos e interação com outras ações governamentais. Foi percebido, também, que a falta de diretriz explícita para o programa e a inexistência de um cronograma formal que defina as ações para cada instância do MEC prejudicam o desempenho global do PNBE, inclusive com reflexos prejudiciais ao planejamento das atividades nas escolas a serem beneficiadas.

9.1.1 A divulgação pode ser aprimorada tanto para as escolas a serem beneficiadas, quanto para as secretarias de educação, as quais podem ter um papel mais atuante desde que tenham um melhor conhecimento acerca das diversas ações que compõem o programa. Existem possibilidades de interação, também, com outros programas federais e com iniciativas de estados e municípios.

9.1.2 *A capacitação se mostrou como uma outra área que merece mais atenção, no sentido de que professores e bibliotecários mais bem orientados podem passar a utilizar os acervos de uma forma mais efetiva na prática pedagógica. Além disso, o programa se ressentiu de avaliações sistemáticas, pelos professores, sobre a adequabilidade dos livros, além de um efetivo monitoramento de seus produtos e do acompanhamento e avaliação de seus resultados.*

9.2 *Além dessas questões, pode ser inserida no PNBE a preocupação com o princípio da equidade. A falta de previsão de ações de apoio, direcionadas especificamente a escolas mais carentes, prejudica a inserção dos livros na prática pedagógica daquelas unidades que não têm as condições operacionais ideais para atendimento a seus alunos.*

Pontos fortes do programa

9.3 *Como pontos fortes do PNBE, pode ser mencionado que o programa vem distribuindo livros de boa qualidade de impressão e de conteúdo, fruto de uma seleção criteriosa por parte do MEC, sendo a única forma pela qual muitas escolas podem ter acesso a livros paradidáticos. Há uma preocupação em se universalizar o acesso ao programa, no que concerne à nova sistemática de distribuição de livros que prevê a entrega diretamente aos alunos que estiverem matriculados na 4ª e 5ª séries em 2002. Deve ser lembrada, outrossim, a eficácia operacional do FNDE em administrar a distribuição de livros do PNBE para escolas espalhadas em todo o país.*

Recomendações principais

9.4 *Visando contribuir com a melhoria da efetividade do programa, são propostas, dentre outras, recomendações no sentido de que sejam definidas diretrizes explícitas e um calendário formal para o programa, além da criação de um grupo de coordenação para interação com outros programas do MEC. A participação de estados e municípios está sendo proposta por meio de ações de capacitação de professores e bibliotecários em conjunto com secretarias estaduais e municipais de educação, de avaliação da utilização dos livros e acompanhamento sistemático do programa por essas secretarias, além do encorajamento à participação dessas instâncias no já previsto monitoramento da entrega dos livros.*

9.4.1 *Pode-se mencionar outras recomendações importantes, como medidas de divulgação do programa e capacitação de professores e bibliotecários, implementação de monitoramento, acompanhamento e avaliação sistemática das ações e resultados obtidos pelo programa, além da incorporação ao PNBE de ações que visem favorecer o princípio da equidade.*

Possíveis benefícios esperados

9.5 *Espera-se que a implementação das recomendações a serem formuladas pelo Tribunal, em decorrência da auditoria, possa contribuir para adequar os acervos às necessidades e interesses das escolas, por intermédio da participação dos professores no processo de avaliação do desempenho do programa. A partir da disseminação de orientações e sugestões tempestivas para uso dos acervos, espera-se uma utilização mais efetiva dos livros em práticas pedagógicas.*

9.6 *A interação com outros programas e iniciativas nos 3 níveis de governo pode aprimorar a divulgação do PNBE e a utilização dos acervos distribuídos. A difusão de boas práticas para capacitação de professores e bibliotecários na utilização dos acervos é um exemplo de benefício que pode advir dessa maior interação com estados e municípios.*

9.7 *Há expectativa de que a melhoria no monitoramento do programa, após a entrega dos acervos nas escolas, e a criação de sistemática de avaliação e acompanhamento dos resultados do programa possam contribuir para a obtenção de informações mais precisas sobre o público-alvo atendido e o efetivo atendimento de suas necessidades. Com isso, viabiliza-se o conhecimento sobre os possíveis impactos que o programa vêm proporcionando em termos de incremento nos níveis de aprendizagem dos alunos.*

9.8 *Quanto ao princípio da equidade, o apoio a escolas mais carentes pode lhes proporcionar melhores condições de utilizar os acervos, por meio de orientações de como superar dificuldades operacionais, como falta de espaço físico para a biblioteca da escola e inexistência de bibliotecário. Com isso, espera-se um aumento das oportunidades de aprendizagem para alunos dessas escolas que têm dificuldade de incorporação dos acervos na prática pedagógica.*

10. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

10.1 *Diante do exposto, e visando contribuir para a melhoria do desempenho do PNBE, submetemos o presente relatório à consideração superior, com as seguintes propostas:*

I. recomendar à Secretaria de Educação Fundamental – SEF do Ministério da Educação:

a) fundamentar, de maneira técnica, clara e objetiva, as diretrizes que embasaram a mudança de sistemática para o Programa Nacional Biblioteca da Escola - PNBE 2001 e as que venham a motivar possíveis mudanças no programa a partir de 2002;

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

c) estabelecer calendário para o programa, de modo que cada setor do ministério que atue no PNBE tenha condições de saber, com antecedência, quando sua atuação será necessária, além de evitar prejuízo à utilização dos acervos, devido à entrega tardia dos livros às escolas.

II. recomendar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE:

a) implementar reserva técnica de coleções, em articulação com as secretarias de educação, separadamente para as estaduais e das capitais;

b) comunicar, com antecedência, às secretarias estaduais e municipais de educação sobre a relação das escolas a serem beneficiadas pelo programa, a

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

c) promover ação de conscientização junto aos alunos beneficiados e suas respectivas famílias, no momento da entrega dos livros, sugerindo às escolas que implementem medidas para informar os responsáveis pelos alunos quanto à necessidade de guarda e conservação dos livros;

III. recomendar à SEF e ao FNDE:

a) realizar, anualmente, com grupo de professores das escolas beneficiadas, avaliação da adequabilidade dos livros à realidade dos alunos, a fim de que possam ser levantadas sugestões para o aprimoramento do programa;

b) com fulcro no art. 8º, inciso II, do Decreto nº 3.772/01, orientar as escolas beneficiárias com sugestões para:

b.1) contornar problemas operacionais, como falta de estrutura física e ausência de responsável pelo funcionamento da biblioteca incentivando, por exemplo, iniciativas como 'bibliotecas de sala de aula', bibliotecas móveis e a participação voluntária da comunidade nas atividades de estímulo à leitura;

b.2) criar ambientes propícios à leitura;

b.3) confeccionar instrumentos de apoio à utilização de livros paradidáticos, como, por exemplo, teatralização por meio de fantoches, marionetes e vestimentas diversas;

c) sensibilizar as esferas estadual e municipal a respeito da importância de destinarem profissionais para as bibliotecas das escolas;

d) enviar, juntamente com os acervos, material de divulgação (cartazes, folhetos e afins) e manual sobre o uso dos livros na prática pedagógica e sobre a conservação dos acervos, de modo a aumentar o conhecimento sobre o programa e tornar mais efetiva a utilização dos acervos na prática pedagógica;

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

e.1) como se procedeu a utilização dos livros pelos alunos e familiares em suas residências e no ambiente escolar;

e.2) como os professores efetivamente utilizaram os livros na prática pedagógica;

e.3) se a qualidade física dos acervos distribuídos, considerando a impressão monocromática do texto e das ilustrações, de alguma maneira comprometeu sua utilização, em termos da atratividade esperada junto aos alunos;

e.4) quais as dificuldades enfrentadas pelas secretarias de educação, tanto nos aspectos pedagógicos quanto operacionais, nas ações por elas implementadas em conjunto com o Ministério da Educação - MEC (reserva técnica, por exemplo).

f) redefinir as ações de monitoramento e avaliação para o PNBE, elaborando um plano de coleta de informações que seja adequado ao universo de atendimento do programa, em conjunto com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP;

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

h) criar um Grupo de Coordenação entre o PNBE e programas como os Parâmetros Curriculares Nacionais - PCN em Ação, TV Escola, Fundescola, Programa de Formação de Professores Alfabetizadores - PROFA, Programa Nacional do Livro Didático - PNLD e, ainda, o Programa Nacional de Incentivo à Leitura – Proler, do Ministério da Cultura, com o objetivo de implementar as seguintes medidas, entre outras, de modo complementar às iniciativas autônomas do programa:

h.1) divulgação do PNBE, para disseminação de seus objetivos, diretrizes e composição dos acervos;

h.2) capacitação de professores e responsáveis pelas bibliotecas, para incorporação do texto literário às práticas pedagógicas, por meio de programas gravados ou teleconferências;

h.3) melhoria das condições de funcionamento das bibliotecas, por meio, por exemplo, do Projeto de Adequação dos Prédios Escolares, dos Padrões Mínimos de Funcionamento das Escolas, do Programa Dinheiro Direto na Escola e do Escola Ativa;

h.4) incremento de formas de monitoramento e ações de suporte entre diversos programas.

i) articularem-se com as secretarias estaduais e municipais de educação para atuação nas seguintes atividades:

i.1) participação efetiva no monitoramento da entrega dos livros e na implementação da reserva técnica;

i.2) avaliação da utilização dos livros e acompanhamento sistemático do programa, por meio de aplicação de questionários e realização de visitas às escolas;

i.3) participação no levantamento da necessidade de treinamento de professores e bibliotecários;

i.4) orientação a escolas carentes na elaboração de projetos pedagógicos que busquem o incentivo à leitura e a melhoria de suas condições operacionais;

i.5) interagir com programas estaduais e municipais de incentivo à leitura.

j) adotar os seguintes indicadores de desempenho, para monitoramento e avaliação do programa:

j.1) custo médio por livro;

j.2) custo operacional;

j.3) percentual de escolas que receberam os 6 acervos;

- j.4) percentual da população-alvo atendida;*
- j.5) percentual de escolas que relatam uso dos acervos na prática pedagógica;*
- j.6) percentual de escolas beneficiadas que estão satisfeitas com o programa;*
- j.7) percentual de escolas carentes atingidas por ações de apoio por parte do MEC e/ou secretarias de educação;*

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

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

VI. encaminhar cópia da Decisão que vier a ser adotada pelo Tribunal, do Relatório e do Voto que a fundamentarem, assim como do inteiro teor do presente relatório, aos membros da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação e aos titulares dos seguintes órgãos e entidades:

- a) Comissão de Educação do Senado Federal;*
- b) Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados;*
- c) Ministério da Educação;*
- d) Secretaria de Educação Fundamental do Ministério da Educação;*
- e) Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação;*
- f) Conselho Nacional de Secretários de Estados da Educação – CONSED;*
- g) Conselhos Estaduais de Educação;*
- h) União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME;*
- i) Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP;*
- j) Fundação Nacional do Livro Infantil e Juvenil;*
- k) Secretarias Estaduais de Educação dos Estados de Tocantins, Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro, Santa Catarina e Distrito Federal;*
- l) Secretarias Municipais de Educação dos seguintes municípios:*
 - l.1) Tocantins: Palmas;*
 - l.2) Rio Grande do Norte: Natal;*
 - l.3) Rio de Janeiro: Rio de Janeiro;*
 - l.4) Santa Catarina: Florianópolis, Blumenau e Itajaí;*
 - l.5) Goiás: Formosa.*

VII. autorizar a conversão destes autos em acompanhamento e encaminhá-los à 6ª Secex para o monitoramento da implementação das recomendações que vierem a ser exaradas pelo Tribunal”.

É o Relatório

VOTO

Trago à apreciação dos eminentes Pares os resultados de mais um trabalho desenvolvido no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica Brasil-Reino Unido.

Trata-se, desta feita, de auditoria de desempenho que teve como objeto o Programa Nacional Biblioteca da Escola - PNBE, ação federal voltada para o ensino fundamental que busca, mediante a distribuição de obras literárias infantis e juvenis, aprimorar a consciência crítica dos alunos e professores, além da comunidade em geral.

Como se pode depreender do Relatório, o referido programa tem mudado de enfoque, pois, enquanto nos exercícios de 1998, 1999 e 2000 foi dada ênfase no aparelhamento de bibliotecas das escolas que possuíam um número mínimo fixado de alunos matriculados, a sistemática adotada para o exercício de 2001 voltou-se para a disponibilização de livros diretamente a todos os alunos matriculados nas 4ª e 5ª séries do ensino fundamental.

Verificou-se, todavia, que, como o monitoramento de desempenho do programa é deficiente, não há meios de se identificar e avaliar os reflexos de tais mudanças nos resultados obtidos, situação, aliás, que não pode subsistir, principalmente se levarmos em conta os recursos orçamentários envolvidos, que passaram de R\$ 15,1 milhões, em 2000, para R\$ 50,0 milhões, em 2001. Nesse sentido, o trabalho apresentado dá uma grande contribuição aos entes envolvidos, ao definir um conjunto de indicadores que poderão ser utilizados para esse monitoramento.

Cabe assinalar, por oportuno, que o desempenho não pode ser avaliado apenas pelo número de escolas/alunos atendidos, não obstante ser esta uma informação importante. Com efeito, a chegada do livro ao seu destino configura tão-somente uma etapa cumprida.

Conforme destacado pela equipe de auditoria, vários são os problemas enfrentados pelo programa, quais sejam: falta de capacitação dos professores, ausência de espaço físico apropriado e de responsáveis pelo funcionamento da biblioteca, falta de divulgação do programa e inadequação dos livros às necessidades dos alunos.

A falta de capacitação de professores, por exemplo, é um fator que pode comprometer sobremaneira os resultados do programa, uma vez que afeta a utilização plena dos acervos e, por conseguinte, sua inserção pedagógica de forma satisfatória.

Os problemas de espaço físico e de eventuais inadequações de livros às realidades dos beneficiados, se não amenizados, também podem frustrar os resultados esperados.

Seria injusto não reconhecer que as alterações havidas no programa objetivaram atender um maior número de beneficiados, fazendo chegar os livros a alunos de escolas pequenas, especialmente as rurais, o que já demonstra uma preocupação em não dar tratamento privilegiado a nenhuma região.

Há que se ressaltar, entretanto, que as realidades tão diversas existentes no País impõem soluções diferenciadas, sob pena de um programa de tamanha relevância acabar proporcionando o crescimento de disparidades. Decerto, se uma região muito carente não for atendida de maneira mais adequada, a remessa dos livros tornar-se-á inócua, ao mesmo tempo que uma região mais bem assistida obterá um salto de qualidade em suas práticas pedagógicas.

Tais problemas, segundo o Relatório de Auditoria, poderiam ser aplacados se houvesse uma maior interação com outros programas federais, bem como com as secretarias de educação estaduais e municipais, de forma a estabelecer um equilíbrio na promoção do uso efetivo do acervo pelos alunos. Penso que, de fato, o caminho para gerar os efeitos tão desejados de melhoria da qualidade do ensino fundamental deve passar pela harmonização das ações entre os órgãos responsáveis em cada esfera de poder.

Com essas considerações, acolho as proposições oferecidas pela Unidade Técnica, à exceção da conversão dos autos em acompanhamento, por entender que a solução que se afigura, regimentalmente, mais apropriada à espécie dos autos é a juntada do processo às contas do FNDE e da SEF, por cópia. Deve, outrossim, ser dirigida determinação à 6ª SECEX no sentido de adotar as medidas indispensáveis ao acompanhamento da implementação das recomendações ora formuladas.

Antes de concluir, gostaria de parabenizar a equipe de auditoria, bem como a SEPROG, pela qualidade do trabalho produzido, que, certamente, contribuirá para o incremento na efetividade do programa educacional ora examinado.

Diante do exposto, VOTO por que seja adotada a Decisão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

DECISÃO Nº 660/2002 – TCU – PLENÁRIO¹

1. Processo nº TC-012.854/2001-6
2. Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Responsáveis: Iara Glória Areias Prado (Secretária da SEF) e Mônica Messenberg (Secretária-Executiva do FNDE)
4. Órgão/Entidade: Secretaria de Educação Fundamental - SEF e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE
5. Relator: Ministro Guilherme Palmeira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo – SEPROG
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

¹ Publicada no DOU de 08/07/2002.

8.1. recomendar à Secretaria de Educação Fundamental – SEF do Ministério da Educação que:

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

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

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

8.2. recomendar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE que:

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

8.2.2. comunique, com antecedência, às secretarias estaduais e municipais de educação sobre a relação das escolas a serem beneficiadas pelo programa, a natureza do acervo a ser distribuído e o cronograma de distribuição, orientando-as a instruir as escolas de suas redes acerca das providências necessárias para divulgação do programa, guarda e conservação dos livros, além da incorporação à prática pedagógica;

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

8.3. recomendar à SEF e ao FNDE que:

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

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

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

b) criar ambientes propícios à leitura;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

a) divulgação do PNBE, para disseminação de seus objetivos, diretrizes e composição dos acervos;

b) capacitação de professores e responsáveis pelas bibliotecas, para incorporação do texto literário às práticas pedagógicas, por meio de programas gravados ou teleconferências;

c) melhoria das condições de funcionamento das bibliotecas, por meio, por exemplo, do Projeto de Adequação dos Prédios Escolares, dos Padrões Mínimos de

Funcionamento das Escolas, do Programa Dinheiro Direto na Escola e do Escola Ativa;

d) incremento de formas de monitoramento e ações de suporte entre diversos programas;

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

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

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

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

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

e) interação com programas estaduais e municipais de incentivo à leitura;

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

a) custo médio por livro;

b) custo operacional;

c) percentual de escolas que receberam os 6 acervos;

d) percentual da população-alvo atendida;

e) percentual de escolas que relatam uso dos acervos na prática pedagógica;

f) percentual de escolas beneficiadas que estão satisfeitas com o programa;

g) percentual de escolas carentes atingidas por ações de apoio por parte do MEC e/ou secretarias de educação;

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

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

8.6. determinar à 6ª SECEX que adote as medidas indispensáveis ao acompanhamento da implementação das recomendações ora formuladas;

8.7. encaminhar cópia da presente Decisão, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentam, aos membros da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, à Comissão de Educação do Senado Federal, à Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados, ao Sr. Ministro de Estado da Educação, à Secretaria de Educação Fundamental do Ministério da Educação, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, ao Conselho Nacional de Secretários de Estados da Educação – CONSED, aos Conselhos Estaduais de Educação, à União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME, ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP, à Fundação Nacional do Livro Infantil e Juvenil, às Secretarias Estaduais de Educação dos Estados de Tocantins, Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro, Santa Catarina e Distrito Federal, às Secretarias Municipais de Educação dos Municípios de Palmas (TO), Natal (RN), Rio de Janeiro (RJ), Florianópolis (SC), Blumenau (SC), Itajaí (SC) e Formosa (GO);

8.8. encaminhar cópia da presente Decisão, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentam, à Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados e à Comissão de Educação do Senado Federal;

8.9. autorizar a publicação, desta deliberação, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam, na revista *Auditorias do TCU*;

8.10. juntar o presente processo às contas do FNDE relativas ao exercício de 2001, bem como, por cópia, às contas da SEF atinentes ao mesmo exercício.

9. Ata nº 21/2002 – Plenário

10. Data da Sessão: 19/06/2002 – Ordinária

11. Especificação do **quorum**:

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

11.2. Auditores presentes: Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

GUILHERME PALMEIRA
Ministro-Relator