

## **PARECER Nº , DE 2002**

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, sobre o Aviso nº 52, de 2002 (Aviso nº 1760-SGS-TCU), encaminhado pelo Presidente do Tribunal de Contas da União, referente a auditoria operacional realizada para avaliar a eficácia do Programa Nacional de Saúde do Escolar, em especial do Programa Olho no Olho.

RELATOR: Senador **LINDBERG CURY**

### **I – RELATÓRIO**

Trata-se de Aviso, encaminhado ao Senado Federal, pelo Presidente Humberto Souto, do Tribunal de Contas da União (TCU), em obediência aos incisos IX e X do art. 49, da Constituição Federal, que tratam da função fiscalizadora e de controle externo do Congresso Nacional, com o auxílio do referido Tribunal.

O Aviso nº 1760-SGS-TCU vem acompanhado da Decisão nº 712/2002, adotada pelo TCU na sessão ordinária do Plenário, em 05/06/2002, bem como dos respectivos Relatório e Voto que lhe dão fundamento.

### **II – ANÁLISE**

Vêm a esta Comissão, para análise e deliberação, os documentos supramencionados, que apresentam o Relatório da auditoria operacional realizada junto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), responsável direto pelo Programa auditado; o objetivo da auditoria é **“avaliar em que medida o Programa Nacional de Saúde Escolar (PNSE) tem contribuído para melhorar o processo de aprendizagem da população escolar portadora de deficiência visual e auditiva”**.

Tal ação estava prevista pelo Plano de Auditoria do TCU, bem como é atividade integrante, e igualmente prevista, pelo Projeto de Cooperação TCU-Reino Unido. Este projeto **“visa contribuir para a melhoria do desempenho das instituições governamentais brasileiras, assim como para a melhor utilização de recursos públicos, por meio da implementação de recomendações decorrentes de auditoria de natureza operacional conduzidas pelo Tribunal de Contas da União”**.

Nesse sentido, o TCU vem realizando auditorias-piloto em áreas de atuação prioritária. No triênio 1998/2000 efetivaram-se 18 auditorias nas áreas de saúde, educação e meio ambiente. Na fase I do período de extensão do referido projeto de cooperação – de maio a dezembro de 2001 – os temas aprovados foram: agricultura, assistência social, educação e saúde.

Na área de educação, um dos selecionados foi o PNSE, ação integrante do Programa Toda Criança na Escola, do Ministério da Educação (MEC), considerado prioritário pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). O PNSE está voltado para a “identificação, prevenção e assistência à saúde visual e auditiva dos alunos matriculados na 1ª série do ensino fundamental da rede pública, **de forma a contribuir para a diminuição dos índices de repetência e evasão escolar**”.

O Programa Nacional de Saúde Escolar inclui duas campanhas: “Olho no Olho”, realizada em parceria com o Conselho Brasileiro de Oftalmologia-CBO, e “Quem ouve bem aprende melhor”, desenvolvida em parceria com a Fundação de Otorrinolaringologia.

Diante da limitação de prazo disponível, a auditoria operacional concentrou-se nas ações da campanha de saúde visual, pois “apresenta maior materialidade, maior número de atendimentos e de edições”, segundo os relatores.

A elaboração da campanha, pelo FNDE, considera, em primeiro lugar, os dados do censo escolar e a relação dos municípios com mais de 40 mil habitantes. Tais dados são repassados ao CBO, ao qual cabe elaborar o projeto da campanha, posteriormente submetido ao FNDE. A aprovação do projeto resulta na celebração de convênio, com vistas à execução da campanha pelo CBO.

Conforme o Relatório da Auditoria “o termo do convênio delega a execução integral da Campanha ao Conselho”, cabendo ao FNDE “o recebimento de informações quanto ao andamento da ação.”

Na primeira fase da campanha, o público-alvo (todos os alunos da 1ª série do ensino fundamental da rede pública, nos municípios selecionados) deve ser submetido a Teste de Acuidade Visual. Se apresentarem acuidade visual menor que 20/30, em um dos olhos, ou diferença de visão de um olho para outro, de duas ou mais linhas na escala optométrica, ou sinais de problemas visuais<sup>1</sup> deverão ser encaminhados à consulta oftalmológica.

A consulta visa confirmar, através de avaliação médica, se o aluno realmente apresenta alguma forma de patologia visual. Se for diagnosticado erro de refração – anomalias do estado óptico do olho, nas imagens que se formam na retina – com grau superior a 0,75<sup>2</sup>, o aluno receberá os óculos necessários à correção do problema. Se o diagnóstico indicar necessidade de tratamento clínico especializado ou cirúrgico, o aluno será orientado a procurar atendimento no Sistema Único de Saúde (SUS), ou em clínica privada.

A triagem – teste de acuidade visual – é realizada pelos professores, previamente treinados, para a utilização da escala optométrica. Os responsáveis pela campanha elaboram e distribuem kits de auto-capacitação visando preparar os professores para a aplicação do teste.

No período auditado – 1999 a 2001 – a Campanha Olho no Olho recebeu, do FNDE, recursos da ordem de R\$ 10.779.432,80 (em 1999), e nos dois anos seguintes um valor inferior e idêntico: R\$ 10.085.146,00.

No que concerne ao produto final – correção visual, através do fornecimento de óculos – no primeiro ano, era de responsabilidade das prefeituras municipais, com recursos transferidos pelo Fundo. No entanto, essa forma de repasse revelou-se nada eficaz, em razão “do baixo desempenho de alguns gestores municipais” e “da impossibilidade de celebração de convênio”, entre o Fundo e a Prefeitura, pois vários municípios selecionados estavam inadimplentes junto ao governo federal, e portanto impedidos legalmente de celebrar convênios.

---

<sup>1</sup> Como estrabismo, fadiga visual aos esforços de leitura, dor de cabeça na região dos supercílios, desinteresse ou desatenção à leitura, tonturas.

<sup>2</sup> Ângulo do desvio de refração – não há, segundo o relatório -correspondência entre essa medida e o erro diagnosticado no teste de acuidade visual.

No ano 2000, óticas estabelecidas nos municípios atendidos – previamente credenciadas pelo CBO – passaram a fornecer os óculos. No entanto, esse novo procedimento “dificultou o controle de qualidade dos óculos fornecidos, havendo registros de modelos de óculos inadequados às crianças”.

No terceiro ano do programa (2001) “seriam contratados fornecedores exclusivos para cada Estado ou região do País, mediante processo seletivo, realizado pelo CBO”. As etapas de fornecimento de óculos seriam as seguintes:

1. o aluno escolhe cor e modelo no consultório médico;
2. o oftalmologista encaminha os pedidos à CBO;
3. a CBO efetiva os pedidos de óculos aos fornecedores;
4. os fornecedores encaminham os óculos às secretarias municipais de educação;
5. as secretarias encaminham os óculos às respectivas escolas ;
6. as escolas entregam os óculos aos alunos.

Segundo o Relatório de Auditoria Operacional, foi constatado que a entrega de óculos às crianças portadoras de problemas oculares “não ocorre no início do ano letivo, gerando dúvidas quanto à contribuição da Campanha – para a diminuição da repetência e da evasão escolares – aos beneficiados”.

O levantamento realizado identificou, também, a possibilidade de aperfeiçoamento na seleção dos municípios participantes, se se pretende promover a equidade e buscar a redução (possível) de 48% do custo do Projeto Olho no Olho, que evidencia “baixa eficiência” nos exercícios analisados.

Para melhor avaliar o projeto em tela, os auditores responsáveis pelo levantamento definiram cinco questões para fundamentar as ações de auditoria, a saber:

1. como a Campanha contribui para a melhoria do desempenho escolar de seus beneficiários ?
2. o critério de seleção dos municípios – somente acima de 40 mil habitantes – é o que melhor atende ao princípio de equidade ?

3. houve perdas de beneficiários nas diversas etapas do processo ?
4. a entrega dos óculos foi tempestiva ?
5. a formação de novas parcerias poderia aumentar o número de beneficiários da Campanha ?

No que se refere à eficácia do projeto, **o próprio FNDE “não possui dados que demonstrem se a implementação da campanha realmente contribui para a melhoria do desempenho dos escolares beneficiados. Os professores entrevistados fazem esta afirmação, mas não apresentam evidências de que tal tenha ocorrido, efetivamente”.**

Quanto à equidade, a coordenação da campanha declara que “o caráter não universal da Campanha, que atende apenas aos municípios de maior porte, a falta de atendimento clínico e cirúrgico dos escolares, e o não atendimento aos portadores de visão subnormal, comprometem a promoção da equidade dessa política pública. Outro fator restritivo da promoção de equidade é o estabelecimento de quotas de encaminhamento de alunos para consulta oftalmológica, determinado pelo CBO”.

Por outro lado, a seleção de municípios considera critérios de eficiência visando maximizar os recursos disponíveis, “em detrimento da promoção da equidade”, segundo o TCU. Tal opção considera “a limitação de recursos financeiros imposta à Campanha”.

No entanto, para os técnicos do TCU “é importante, na formulação da política pública, (que) a escolha entre eficiência e equidade seja levada em consideração, buscando-se um compromisso entre os dois princípios”.

Ressaltam os auditores que, em razão dos critérios atualmente considerados, a Campanha Olho no Olho, em 2001, terceiro ano de realização do programa, previa o atendimento a apenas 12% dos municípios brasileiros, ou seja, 658 cidades, “deixando de atender metade dos alunos matriculados na 1ª série do ensino fundamental da rede pública, um total de 3.012.220 alunos, que residem exatamente em municípios com baixo desenvolvimento humano.”

Em 2000, a campanha chegou a apenas 4% dos municípios com baixo desenvolvimento humano (85 cidades) deixando de atender 732.603 alunos matriculados na 1ª série, nos 2.057 municípios com menos de 40 mil habitantes e baixo desenvolvimento humano, em razão de limitações orçamentárias e da inexistência de médicos oftalmologistas, nesses municípios. Mas conforme o relatório do TCU “há que considerar que metade

dos alunos matriculados na 1ª série do ensino fundamental fica à margem da campanha, em razão de residirem em municípios de menor porte”.

Assim, 96% dos alunos da rede pública nas cidades com baixo desenvolvimento humano, não são atendidos pela campanha. No entanto, a estimativa de escolares com necessidade de receber atendimento oftalmológico e óculos chega a 58.600. Alegam o FNDE e o CBO que tal atendimento elevaria o custo financeiro do programa, mas, afirmam os auditores, “não há estudo que quantifique esse acréscimo de custo”.

Com referência às perdas de escolares, nas diversas etapas do atendimento, elas foram significativas, razão pela qual os responsáveis pela auditoria operacional investigaram a magnitude dessas perdas e suas principais causas.

Constatou-se, por exemplo, que nos anos de 1999 e 2000 **“os óculos somente foram fornecidos aos beneficiários após o encerramento do ano letivo”**.

No que se refere à redução do número de alunos no decorrer da execução da campanha, ficou evidenciado que, *a priori*, a primeira etapa – teste de acuidade visual – já excluiu 50% dos alunos, em razão da determinação do número mínimo de habitantes das cidades a serem incluídas no projeto. Além disso, há imensas variações entre os Estados: o Amazonas testou 12% mais do que previsto, enquanto o Pará, menos 81% do total de alunos.

Tal realidade deve-se a diferentes fatores:

- desmotivação dos gestores municipais, ante os fracos resultados obtidos na Campanha de 1999, especialmente quanto à entrega de óculos;
- falta de interação técnica e política entre o sistema estadual de ensino e o sistema municipal;
- inexistência de regras específicas para as escolas com sistema ciclado de ensino, (e não seriado), gerando divergências nos critérios de seleção (todos os alunos, ou apenas do ciclo básico, ou apenas os com 7 anos).

No que concerne às consultas oftalmológicas, os dados revelam que, na Campanha de 2000, 31% dos alunos a serem encaminhados não foram

à consulta. Novamente o Estado do Amazonas apresentou o melhor resultado (zero perdas) e o Pará, o pior: 71% de perdas.

As soluções variam de acordo com os estados, mas foram mais eficientes quando em sistema de mutirão fosse estabelecendo escolas-pólo, para o atendimento de determinada região geográfica, ou consultas em horário escolar, ou, ainda, nos fins de semana; algumas secretarias ofereceram o transporte dos alunos aos locais de consulta, outras vezes, era responsabilidade dos pais. Em outros casos, o atendimento era feito nos consultórios, e às vezes os médicos estabeleciam quotas de atendimento em seus gabinetes médicos.

As perdas de alunos que deveriam ir à consulta médica tiveram várias razões:

1. ausência do oftalmologista no local determinado;
2. dificuldade de marcar nova data para a consulta ;
3. desconfiança dos pais, nos casos de nova data ;
4. falta de recursos dos pais para pagar o transporte ;
5. impossibilidade dos pais de faltar ao trabalho para acompanhar os filhos ;
6. não adesão dos pais à Campanha, por não terem sido adequadamente sensibilizados.

A inexistência de um controle sistemático e formal da presença dos alunos às consultas é outro óbice a um melhor controle das mesmas, segundo o relatório.

Não inclui-se, nesse caso, “a perda decorrente da não localização do beneficiário pela escola ou pela ótica”. Essa perda, verificada pelo TCU junto às secretarias municipais de educação, escolas e óticas, não está quantificada nem pelo FNDE, nem pelo Conselho, “em virtude da inexistência de controle padronizado e formal da entrega dos óculos aos beneficiários”.

Nesse sentido, é impossível calcular, com exatidão, o índice de entrega dos óculos, mas o TCU afirma que é menor que 0,84, ou seja, menos de 84% dos óculos prescritos foram entregues aos alunos.

Quanto à entrega de óculos, em média 16% dos óculos não foram entregues aos beneficiários da Campanha de 2000. Mas, tal índice, segundo o

TCU, refere-se apenas à não confecção dos óculos prescritos, pois a CBO registra em seu banco de dados apenas os óculos confeccionados, faturados e pagos. Não há registro ou controle da data de entrega dos óculos aos alunos, nem pelo FNDE, nem pela CBO, apenas das datas de disponibilização dos óculos aos alunos ou às escolas, “inviabilizando a adequada análise do tempo decorrido nessa etapa da Campanha”, como ressaltam os auditores, em seu relatório.

Assim, na Campanha de 2000, a maioria dos óculos foi disponibilizada ou entregue às escolas, entre Janeiro e Março de 2001. Em alguns casos, os óculos foram entregues seis meses após a consulta, com risco de inadequação dos mesmos ao aluno. Em Fortaleza, a Coordenadora Municipal do CBO orientou a Secretaria Municipal de Educação “a não distribuir esses óculos aos beneficiários, em razão do risco envolvido”.<sup>3</sup>

Para o TCU, não há como calcular os indicadores de desempenho relativamente aos prazos médios de atendimento dos beneficiários, realização da triagem e das consultas e entrega de óculos, “em razão da falta de dados quanto às datas de realização de cada etapa, nos milhares de escolas participantes da Campanha”.

Considerando as datas “aproximadas”, segundo os auditores, a espera para o início da Campanha foi de 180 dias, a partir do início do ano letivo; a triagem foi realizada em, aproximadamente, 45 dias; as consultas demandaram o mesmo período, para serem realizadas, ou seja 45 dias; a entrega dos óculos demorou cerca de 105 dias. **Conclusão: o prazo médio de atendimento foi de 375 dias, na Campanha de 2000.**

Finalmente, a demora na entrega dos óculos aos alunos – a tempestividade – é desalentadora, em razão dos seguintes fatos:

- em 2000, o treinamento dos educadores só se iniciou em julho, quando da assinatura do convênio entre FNDE e CBO ;
- em 2001, o mesmo atraso repetiu-se ;
- a maior parte da triagem, de 2000, foi feita em setembro e outubro daquele ano;
- embora algumas escolas tenham utilizado, em 2000, o material da Campanha de 1999, antecipando a realização da triagem, não houve antecipação das consultas, pois os médicos não estavam credenciados;

---

<sup>3</sup> Pode haver alteração do erro de refração do aluno avaliado.



- quando da realização da auditoria – setembro de 2001 – poucos municípios haviam iniciado as consultas da Campanha , com pequeno percentual de atendimento de alunos.

Diante do exposto, o Tribunal de Contas da União recomenda que a fase interna da campanha – confecção e distribuição dos kits e treinamento dos professores – seja iniciada no segundo semestre do ano anterior à realização da mesma, para que a triagem dos alunos, e a confecção e entrega dos óculos sejam antecipadas; também, ao FNDE, que tome providências “visando minimizar o prazo de realização de cada etapa, especialmente pela integração das fases de consultas médicas e requisição de óculos”.<sup>4</sup>

Os responsáveis pelo Relatório do TCU ressaltam que **“apesar do objetivo da Campanha ser diretamente relacionado com propósitos finalísticos – melhorar o desempenho dos alunos e evitar a repetência e a evasão escolar – nem o FNDE, nem o CBO possuem dados que demonstrem o alcance dos efeitos educacionais da Campanha”**.

Outros fatores negativos a considerar são:

- A – a não-conferência da adequação dos óculos confeccionados à receita aviada, antes de serem entregues;
- B – a inexistência de sistemática que assegure, à escola e ao professor, informações sobre quais de seus alunos apresentaram problema ocular, de que tipo, e quais os cuidados a serem observados com esses educandos, e inclusive no caso de não uso de óculos.

Finalmente, os auditores do TCU evidenciam alguns problemas, do ponto de vista da administração do convênio FNDE-CBO, a saber:

- A – “apesar da utilização do termo ‘convênio’, a equipe entende haver indícios de que, na verdade, essa relação é ‘contratual’ e não ‘convenial’, o que exigiria a realização de certame licitatório ou o enquadramento da contratação da CBO nos casos**

---

<sup>4</sup> Em Curitiba(PR), Teresina(PI) e Várzea Grande (MT) esta prática foi observada com sucesso.

de dispensa, ou inexegibilidade, previstas na legislação de licitação e contratos”;

- B – “na atual distribuição das atividades da Campanha, o Conselho Brasileiro de Oftalmologia responsabiliza-se pelo planejamento, coordenação e execução da campanha, cabendo ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, efetivamente, apenas a aprovação do plano de trabalho, e a apreciação da prestação de contas, reduzindo seu poder decisório e de controle finalístico dos objetivos a que se propõem”;**
- C – “o plano de trabalho descreve, apenas, a “estimativa de atendimento” e “de custos”, não fazendo referência à metodologia de execução, de supervisão e de avaliação da Campanha”;**
- D – “os ditos convênios, que vêm sendo celebrados desde 1999, estão custeando despesas do Conselho com “apoio logístico”, tendo sido incluídas aí despesas com locomoção, alimentação, hospedagem da coordenação nacional, e servidores da campanha, contratação de pessoal, locação de bens móveis e imóveis; tais despesas incluem-se entre as vedadas pelo art. 8º, inciso I, da Instrução Normativa STN nº 01, de 15.01.1997”;**
- E – “no ano de 2001, até setembro, foram executados 60% dos recursos transferidos ao Conselho, para a Campanha de 2000, e a execução financeira apresentou alterações significativas, em relação ao plano de trabalho, com redução das despesas referentes a ações finalísticas da Campanha, e acréscimo das despesas administrativas; o acréscimo das despesas com ‘apoio logístico’ é consequência da prorrogação da vigência do dito convênio que, mesmo após encerrada a execução da Campanha, em abril de 2001, possibilita ao Conselho a realização de despesas, especialmente com ‘serviços de terceiros’”;**

**F – “na rubrica ‘apoio logístico’, os serviços de terceiros (contratação de pessoal) passaram dos R\$ 270.000,00 previstos, para R\$ 602.209,75 (um acréscimo de 123%); nessa mesma rubrica aparecem despesas com ‘empresa especializada em difundir a Campanha junto à mídia’ (R\$ 5.000,00 por mês), auditoria externa da Trevisan (R\$ 2.000,00 ao mês) e desenvolvimento e manutenção de software (R\$ 1.700,00 ao mês)”.**

Diante dos problemas acima referidos, o Tribunal de Contas recomenda **“a necessidade de se investigar a regularidade desses itens, nas três campanhas realizadas”**, ou seja, em 1999, 2000 e 2001.

No que concerne à análise dos custos da Campanha 2000, os auditores verificaram a entrega de óculos para 80.290 escolares, logo, o custo *per capita* (considerando os repasses do FNDE ao CBO) proposto como indicador de desempenho, teria sido de R\$ 75,72.

Também registraram que, se não tivesse havido perdas, nas diferentes fases, e tivessem sido entregues óculos aos 150 mil escolares que deles necessitavam, o custo total seria de R\$ 9.120.104,16, para atendimento de 230.290 alunos. Nesse caso, o custo *per capita* cairia para R\$ 39,60, representando, segundo o TCU, uma diminuição no custo individual de atendimento da ordem de 48%.

Para os auditores, **“essa redução seria reflexo da otimização no uso dos recursos investidos na produção de material pedagógico, capacitação de docentes e gestão da campanha”**.

De vez que foram entregues óculos a apenas 37% dos escolares, e que a prorrogação do contrato implica em novos custos com serviços de terceiros, afirmam os auditores: **“podemos concluir que houve desperdício de aproximadamente R\$ 1,78 milhão, na Campanha Olho no Olho de 2000”**.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Os cálculos das despesas e dos custos aparecem nas páginas 22 e 23 do Relatório.

E concluem os responsáveis pelo Relatório: **“logo, percebe-se que há escopo para que a Campanha melhore seu desempenho, tanto em economicidade, como em eficiência. Para orientar as ações necessárias, recomenda-se que os gestores utilizem os indicadores de custo das campanhas anuais nos processos de planejamento e de tomada de decisão”**.

A equipe do Tribunal identificou indícios de irregularidades na execução das campanhas em Fortaleza (ano de 1999) e no Amazonas (ano de 2000). Na capital do Ceará, dos 5.300 óculos destinados aos alunos, 1.425 não haviam sido entregues pelo fornecedor, até fevereiro de 2001. No Estado do Amazonas, teriam sido triados 66.358 alunos, mas o Censo Escolar registra – na 1ª série do ensino fundamental, na rede pública – a matrícula de 59.109 alunos. Ou seja, o Estado conseguiu triar mais de 100% dos alunos, quando a média das outras unidades da Federação foi de 50% dos alunos matriculados. Tal evidência também coloca em questão os dados, anteriormente referidos, de elevado sucesso da Campanha naquele Estado.

O eminente Relator da Decisão nº 712/2002, adotada pelo TCU nesta data, ressalta:

**“Cabe assinalar, por oportuno, que a questão da fragilidade dos controles exercidos pelo FNDE tem sido freqüentemente demonstrada nos processos de auditorias efetuadas na entidade, ensejando, em consequência, inúmeras determinações saneadoras, por parte desta Corte, principalmente em razão do volume de recursos envolvidos nos diversos programas geridos pela autarquia.”**

E refere-se, ainda, à Decisão nº 454/2002 – Plenário, ata nº 14 – que determinou a audiência dos dirigentes do FNDE **“acerca da morosidade na adoção de medidas efetivas para aperfeiçoar os mecanismos de controle e de fiscalização sobre as atividades desempenhadas pela autarquia, haja vista as inúmeras determinações e recomendações<sup>6</sup> já dirigidas à entidade por esta Corte de Contas, a respeito”**.

E conclui:

---

<sup>6</sup> No Relatório em análise, por exemplo, a equipe de auditoria recomenda ao FNDE mais de 40 ações.

**“De fato, a despeito de tantas determinações exaradas pelo Tribunal, continua o FNDE preocupando-se mais com a liberação de recursos do que propriamente com os resultados esperados, deixando de focar sua atuação no desenvolvimento da educação do país (sua razão de existir) para se tornar quase um mero repassador de recursos”.**

### **III – VOTO**

Diante do exposto, e considerando a competência exclusiva do Congresso Nacional, e as específicas do Senado Federal, entre as quais a de “apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo”, somos pelo seguinte encaminhamento, na forma de Voto:

I – que esta Comissão solicite à Comissão de Fiscalização e Controle, desta Casa, as providências cabíveis, relativamente às irregularidades detectadas no Programa Olho no Olho, com base no § 1º, do inciso IX, do art. 102 do Regimento Interno do Senado Federal e no inciso X do art. 49 da Lei Maior;

II – que se encaminhe correspondência ao Presidente do Tribunal de Contas da União parabenizando-o pela rigorosa e pertinente avaliação, realizada por seus auditores, em tão importante programa do Governo Federal.

Sala das Comissões, em 03 de dezembro de 2002

, Presidente

, Relator