

Programa Nacional de Biblioteca da Escola: políticas públicas de leitura a partir da avaliação do Tribunal de Contas da União (TCU)

Tatiana Lopes Salciotto

Mestranda em Ciências Humanas e Sociais pela Universidade Federal do ABC (UFABC) - Santo André, SP - Brasil.
Especialização em Gestão de Políticas Públicas de Cultura pela Universidade de Brasília (UNB) – Brasília, DF - Brasil.
Bibliotecária do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Coordenação-geral de Pesquisa e Documentação (IPHAN/Copedoc) - Rio de Janeiro, RJ – Brasil.
<http://lattes.cnpq.br/2023264206554988>
E-mail: salciotto@yahoo.com.br

“[...] eu não leio para formar-me; eu me formo também lendo [...] Mas, por outro lado, eu não cerro as portas na leitura da palavra porque eu acho que ela não se dá, em termos profundos, sem a leitura do mundo” (FREIRE, 1982, p.4)

Resumo

Este trabalho avalia o Programa Nacional de Biblioteca da Escola (PNBE) como política pública de leitura, na perspectiva dos acórdãos gerados pela fiscalização do Tribunal de Contas da União (TCU). A ação do TCU avalia a aplicação dos recursos públicos, detecta falhas, recomenda correções e, se necessário, pune os gestores da política pública. O TCU aponta alguns entraves na gestão do PNBE, tais como: falta de divulgação e deficiências na infraestrutura das bibliotecas. Tais problemas restringem o acesso aos acervos distribuídos dentro do programa. Assim, o PNBE, que é um programa de incentivo à leitura, não consegue atingir adequadamente seus objetivos.

Palavras-chave: Programa Nacional de Biblioteca da Escola (PNBE). Tribunal de Contas da União (TCU). Políticas públicas de leitura. Leitura. Biblioteca escolar.

Brazilian National Program of School Librarianship: public policy from the perspective of the Brazilian Court of Audit (TCU)

Abstract

This study assesses the Brazilian National Program of School Librarianship (PNBE) as a readership public policy, from the perspective of the Brazilian Court of Audit (TCU) rulings produced by its auditing actions. TCU's actions assess the use of public funding, identify failures, recommend corrections and, if needed, punish the public policy managers. TCU points out some obstacles in PNBE management, such as: lack of disclosure and inadequate library infrastructure. Such problems restrict access to collections distributed within the program. Therefore, the PNBE, a program to foster reading, fails in attaining its main objective.

Keywords: *Brazilian National Program of School Librarianship (PNBE). Brazilian Court of Audit (TCU). Readership Public Policy. Reading. School Librarianship.*

Programa Nacional de Biblioteca Escolar: políticas públicas de lectura a partir de la evaluación del Tribunal Brasileño de Cuentas de la Unión (TCU)

Resumen

Este trabajo evaluó el Programa Nacional de Biblioteca Escolar (PNBE) como política pública de lectura, bajo la perspectiva de las decisiones producidas por las decisiones del Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil (TCU). La acción del TCU busca evaluar la aplicación de los recursos públicos, detectar fallas, recomendar correcciones y, si necesario, sanciona los gestores de las políticas públicas. El TCU apunta algunos obstáculos en la gestión del PNBE, como: la falta de divulgación y deficiencias en la infraestructura de las bibliotecas. Estos problemas restringen el acceso a las colecciones distribuidas dentro del programa. Así, el PNBE, un programa de incentivo a la lectura, no logra adecuadamente sus objetivos.

Palabras clave: Programa Nacional de Biblioteca Escolar (PNBE). Tribunal Brasileño de Cuentas de la Unión (TCU). Políticas públicas de lectura. Lectura. Biblioteca escolar.

INTRODUÇÃO

O Programa Nacional de Biblioteca da Escola (PNBE), coordenado pelo Ministério da Educação (MEC), instituído em 1997, tem a função de estimular as práticas de leitura nas escolas públicas brasileiras. Na estrutura do ministério, a implementação do programa está a cargo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que atualmente consegue atender a todas as escolas cadastradas no Censo Escolar.

O tema da leitura no Brasil vem sendo desenvolvido há cerca de 30 anos. Nesse debate encontramos questões como a formação de leitores, aperfeiçoamento dos professores, distribuição e publicação de livros, etc. Porém, ainda há muito para se aperfeiçoar nessa área, pois sempre nos deparamos com problemas de acesso ao livro e à leitura no Brasil.

Em um governo democrático, os órgãos de controle são fundamentais para aprimorar e fiscalizar as práticas dos governantes. Os trabalhos de auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) são essenciais, pois avaliam de modo qualitativo as políticas públicas, não restringindo-se aos valores de contratos e aos tipos de licitação. As auditorias do TCU vão muito além disso, pois avaliam se o orçamento público está sendo aplicado para atender

adequadamente aos objetivos propostos pelos programas governamentais.

Neste trabalho, o PNBE será avaliado a partir dos relatórios da auditoria realizada pelo Tribunal. O TCU avalia o PNBE em relação à questão da leitura, e deste modo, o trabalho do TCU apresenta-se como uma ferramenta de vital importância para avaliação de políticas públicas nacionais.

Este tema, foco de pesquisa mais ampla que vem sendo realizada por nós desde 2008, assume, neste momento, o recorte derivado de um trabalho de Especialização que fizemos em 2011 em políticas públicas, e visa possibilitar a avaliação de procedimentos das políticas públicas brasileiras, em especial para a questão da leitura.

O objetivo deste trabalho, portanto, é avaliar aspectos do PNBE a partir da atuação do TCU. Pretendemos avaliar como a política pública de leitura foi estruturada e de que forma o TCU contribuiu para a implementação e melhorias desse programa.

A TEMÁTICA SOBRE A LEITURA

A leitura no Brasil é um tema primordial, principalmente quando se visa alcançar objetivos

em relação aos aspectos que envolvem a melhoria da qualidade do ensino público brasileiro. A formação de leitores se gesta e gera um processo para a concretização da cidadania e do pensamento crítico.

Do ponto de vista político-pedagógico, a leitura do mundo por meio da leitura da palavra determina as pessoas a refletir sobre sua condição social e política, a identificar suas liberdades e direitos e a mobilizar-se em defesa deles. Do ponto de vista cultural, a leitura leva-as a perceber outras formas de pensar, a considerar, com respeito e discernimento, as crenças e os valores sociais, e a reconhecer a diversidade dos modos de ser, de agir e de se relacionar em sociedade. (BRASILc. Ministério da Cultura. Fundação Biblioteca Nacional, 2009, p.10-11)

No sentido exposto, percebe-se que nos debates sobre a qualidade do ensino público brasileiro a leitura apresenta-se como ponto chave para alcançar essa melhoria. Assim, depreende-se que a educação básica precisa de cuidados cada vez maiores, pois o desenvolvimento de um país é alcançado também com o acesso ao conhecimento, livros e bibliotecas, acessíveis para todos, desde os primeiros anos de estudo.

As discussões sobre a formação do leitor brasileiro avançaram; porém, ainda há muitas dificuldades nas implementações das políticas públicas brasileiras para tal finalidade.

Quando avaliamos a questão da leitura em relação à biblioteca, em especial a escolar, a complexidade é ainda maior, como se observa em Bastos (2011, p. 626): “o Brasil teve sempre uma relação complexa com as bibliotecas, sendo sua implantação marcada por uma forte prática de censura, restrições e políticas ineficientes na disseminação delas e da leitura”.

Com o amplo desenvolvimento dos estudos de formação de leitores, já iniciados no Brasil há cerca de 30 anos, somente a partir de avaliações e implementações consistentes de políticas públicas de leitura é que começaremos a minimizar, de

forma mais concreta, os problemas relativos à leitura na escola e, conseqüentemente, melhorar o acesso ao conhecimento. Vejamos como isso vem se desenvolvendo no país.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE LEITURA

Na sociedade brasileira as políticas públicas podem ser realizadas basicamente pelo poder público: federal, estadual e municipal (há também ações de ONGs e outras associações da sociedade civil, mas o foco deste artigo são as políticas governamentais).

No campo da leitura, as políticas elaboradas são atribuições que ocorrem no âmbito do governo federal, Ministério da Educação (MEC) e Ministério da Cultura (Minc). É importante ressaltar que essas políticas muitas vezes se complementam, porém aqui, iremos nos deter somente no PNBE, que é uma política específica do MEC.

Nas tomadas de decisão para essas práticas, deveriam ocorrer avaliações do que é pertinente para a sociedade brasileira e qual a melhor forma de implementá-las; contudo, na realidade da política brasileira essas escolhas ainda estão concentradas no governo, apesar de tentativas para que haja a participação da sociedade civil.

A centralização governamental não garante que se está tomando decisões certas, como por exemplo, às vezes, priorizam-se temas que não condizem com a realidade de determinada comunidade.

Outro ponto relevante que deve ser destacado é que na área de educação, por exemplo, mesmo que as políticas públicas sejam financiadas pelo poder público federal são implementadas, na sua totalidade ou em alguma etapa do projeto, pelo poder estadual ou municipal. Como se observa é uma rede de políticas, em que um órgão libera a verba, propõe o planejamento da política pública e implementa, até certo ponto, essa política. Depois, muitas vezes é o município que precisa finalizar a

implementação da política proposta pelo governo federal. Neste sentido, é preciso que os diferentes sujeitos desse sistema interajam adequadamente para a implementação das diversas políticas públicas, o que nem sempre ocorre.

O ideal nesse sistema é que essa complexa rede, que começa (no caso do tema deste trabalho) nos gabinetes das diretorias do Ministério da Educação até chegar aos mais de 6.000 municípios brasileiros, conseguisse se articular de modo harmônico.

A complexidade do sistema de políticas públicas no Brasil, deste modo, é enorme.

O TCU, nesse contexto, pode contribuir para melhorias nas políticas públicas. É o que pretendemos apresentar a seguir.

A CONTRIBUIÇÃO DO TCU PARA O PNBE

O TCU é o órgão do governo federal que tem a função de fiscalizar e julgar o emprego dos recursos públicos, avaliando a questão da legalidade, regularidade e economicidade. Foi instituído em 1964, e pode-se considerar que a partir de sua atuação ele é um dos órgãos de fiscalização fundamentais para a estruturação da democracia no Brasil.

Para este trabalho, foi necessário buscar documentos que averiguassem de que modo o TCU atuou na fiscalização do PNBE.

Esses documentos foram buscados na Internet, e a busca foi feita no banco de dados do TCU, disponível para qualquer cidadão na internet (site www.tcu.gov.br). A busca foi realizada no banco de dados “acórdãos¹ e decisões”. No campo “pesquisa livre” foi digitada a palavra-chave, entre aspas, “Programa Nacional Biblioteca”, visando resgatar

todos os documentos referentes ao tema deste trabalho, por isso também não colocamos limites no que diz respeito às datas. Não foi utilizado o nome completo do programa, pois em alguns documentos há erros na digitação do título do projeto: “Programa Nacional Biblioteca na Escola” e não “Programa Nacional Biblioteca da Escola”.

A busca foi feita no dia 1º de fevereiro de 2013, e retornaram oito resultados com os respectivos *links* dos acórdãos, contendo os textos completos dos documentos. Seleccionamos os seguintes acórdãos: 0244/1999, 507/2001, 0660/2002, 1301/2003, 0604/2004, 1287/2005, 0974/2008, 2870/2010.

A partir da leitura desses documentos é possível destacar as decisões do TCU sobre o PNBE, os acertos e pontos fortes do programa e também as diversas mudanças apontadas como necessárias pelo TCU na execução do projeto.

Os acórdãos do TCU 0244/1999, 2870/2010, 0974/2008 e 507/2001 tratam de vários projetos do MEC e por isso também citam o PNBE.

O TCU iniciou o trabalho de auditoria do PNBE em 2001. O primeiro documento apresentado pelo TCU é a decisão 0660/2002, que é o relatório detalhado da auditoria do PNBE.

O TCU (acórdão 2870/2010) aponta que o PNBE é um programa de leitura:

[...] com o objetivo de distribuir obras de literatura, de pesquisa e de referência e, em 2008, ampliou seu público incluindo a educação infantil e o ensino médio, além do fundamental. Seu acervo é composto pelos mais variados gêneros, indo do clássico às histórias em quadrinhos.

Em relação ao documento de auditoria acórdão 0660/2002, ele foi elaborado a partir de uma avaliação criteriosa dos auditores que pesquisaram o programa detalhadamente, fizeram entrevistas em 60 escolas e enviaram questionários para mais de 800 escolas.

¹ Por definição acórdão “quer dizer a resolução ou decisão tomada coletivamente pelos tribunais [...]. O conjunto de acórdãos dos tribunais forma a sua jurisprudência [...]”. (SILVA, 2004, p.56-57).

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. (Tribunal de Contas da União (item 1,20, acórdão 0660/2002)

Em relação aos questionários enviados para as escolas, o TCU (acórdão 0660/2002, item 1.21) expõe que:

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. 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.

O trabalho do TCU para a avaliação do PNBE é pertinente, pois os documentos oficiais selecionados abarcam o período de 2002 a 2010, quase a totalidade do programa. E, é preciso destacar que o documento de 2002 avalia o programa desde a sua criação, em 1997.

Outro ponto relevante é que a decisão 0660/2002 é a base para o trabalho de outras fiscalizações do TCU que resultaram nos acórdãos 1301/2003, 0604/2004 e 1287/2005.

Em 2003 é divulgado o primeiro monitoramento do programa, depois da realização da auditoria. O TCU aponta que:

Este monitoramento tem por objetivos:

- a) acompanhar as providências tomadas no âmbito do programa auditado em resposta às recomendações exaradas pelo Tribunal;
- b) acompanhar a evolução do desempenho do programa;
- c) verificar o grau de implementação das recomendações; e
- d) identificar quais os maiores obstáculos/dificuldades para a implementação das recomendações propostas. (Tribunal de Contas da União, Acórdão 1301/2003)

Em 2004, é divulgado o segundo monitoramento do PNBE:

Sumário: Monitoramento. Programa Nacional de Biblioteca na Escola. Segunda verificação do cumprimento de recomendações em auditoria de natureza operacional. Determinação para que seja dada continuidade ao monitoramento com relatório de impacto em dezembro de 2004. Envio de cópia da deliberação ao FNDE e SEIF. (Tribunal de Contas da União, acórdão 604/2004).

Para finalizar o trabalho de auditoria, em 2005 o TCU divulga o último monitoramento do programa, sempre com a preocupação de dar continuidade aos trabalhos iniciais visando principalmente à qualidade das ações do PNBE, como é destacado a seguir:

O quadro a seguir apresenta a situação de implementação das recomendações da Decisão TCU n.º 660/2002-Plenário à época dos dois primeiros monitoramentos (fevereiro e dezembro de 2003) e em 2004. [...] (Tribunal de Contas da União, item 13.3, acórdão 1287/2005)

Esses acórdãos são trabalhos que se complementam e revelam o cuidado e a sensibilidade dos gestores do TCU em acompanhar o programa, e se as propostas apresentadas pelo TCU, visando a execução de melhorias no PNBE, foram acatadas. Todo o trabalho do TCU, que resultou nos acórdãos

Percentual de recomendações, segundo situação de implementação, nos três monitoramentos da Decisão TCU n.º 660/2002-P.

Situação das recomendações	Fevereiro/2003 (%)	Dezembro/2003 (%)	Dezembro/2004
IMPLEMENTADA	27,8	38,9	61,1
EM IMPLEMENTAÇÃO	38,9	50,0	-
NÃO IMPLEMENTADA	33,3	11,1	-
PARCIALMENTE IMPLEMENTADA	-	-	38,9
TOTAL	100	100	100

Fonte: TCU; acórdão 1287/2005.

(citados nesta pesquisa), não gerou nenhum tipo de punição aos gestores do programa, já que, por exemplo, na área de contratos e licitações não foram constatadas irregularidades. Porém, o TCU manteve a fiscalização, pois o projeto PNBE precisava de melhorias significativas que deveriam ser implementadas pelo MEC.

Na leitura dos documentos selecionados, pode-se considerar que a preocupação do TCU é avaliar de que forma o dinheiro público vem sendo aplicado pelos gestores do MEC, para garantir a qualidade do projeto para benefício de cada aluno da rede pública de ensino, visando a implementação de uma política pública com qualidade, como vemos a seguir:

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, há que se considerar que ganhos de desempenho no programa podem vir a beneficiar maior número de alunos e professores, pela otimização dos recursos despendidos, ou mesmo melhorar a utilização dos acervos já distribuídos. (Tribunal de Contas da União, item 1.13, acórdão 0660/ 2002).

O TCU, a partir do trabalho de auditoria, aponta que o PNBE apresenta:

[...] 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;
- d) falta de divulgação do programa. (Tribunal de Contas da União, item 2.5, acórdão 0660/ 2002)

Ao apresentar os problemas constatados na auditoria o TCU, assim, tem a preocupação de que o MEC atue mais fortemente com o projeto de incentivo à leitura, ampliando os acervos distribuídos e divulgando o programa. Isso reflete em melhorias para o PNBE; afinal, professores, alunos, pais e toda a sociedade brasileira podem ter acesso aos livros distribuídos, mas para isso precisam saber primeiro da existência desses acervos, da importância da leitura e de ter acesso a esses livros.

É, porém, a partir da questão do acesso aos acervos que o trabalho elaborado pelo TCU é mais preocupante. O documento aponta muitos problemas que revelam aspectos graves que impedem a concretização plena da política pública de leitura para as escolas brasileiras a que o PNBE se propõe.

Se não há acesso aos livros, sem o funcionamento da biblioteca e sem profissionais capacitados, todo o processo de incentivo à leitura fica bastante prejudicado.

O MEC, depois de rever o programa a partir das considerações do TCU, conseguiu atender satisfatoriamente a alguns dos objetivos propostos pelo PNBE, porém, quando há necessidade do envolvimento das escolas, os problemas são mais graves. Isso fica nítido no excerto abaixo do documento do TCU, pois há o problema de que o programa não consegue atender aos alunos, prejudicando o projeto de incentivo à leitura nas escolas.

A auditoria realizada pelo TCU em 2001 no PNBE verificou se o programa poderia ter seus propósitos atendidos de forma mais efetiva, caso houvesse uma melhor utilização dos livros. Isto porque o programa se mostrou eficiente nas etapas de seleção e entrega de livros, mas passível de melhorias na etapa de utilização dos livros pelas escolas. O PNBE estava funcionando melhor como programa de entrega de livros do que de incentivo ao uso da literatura na escola. (Tribunal de Contas da União, item 13.1 , acórdão 1287/2005).

Essa constatação é muito séria, pois envolve a realidade dos alunos. Apesar de o governo federal implementar uma política pública de leitura para as escolas públicas, alunos e professores têm acesso restrito ou até mesmo não têm acesso aos livros.

Por que isso acontece? O TCU aponta o seguinte:

Observou-se que, apesar de mais de 60% das recomendações terem sido consideradas implementadas [pelo MEC], parte dos problemas detectados na auditoria inicial persiste, sobretudo quanto às limitações da infraestrutura física de escolas para utilização dos acervos, ausência de profissional responsável pela biblioteca e guarda dos livros e insuficiência de instrumentos que permitam aos gestores federais avaliar os resultados do PNBE. (Tribunal de Contas da União, item 13.6 , acórdão 1287/2005).

O principal problema, assim, é a falta de estrutura das escolas: estrutura física e de recursos humanos nas bibliotecas escolares.

Bastos (2011) observa que essa situação nas bibliotecas escolares brasileiras é deficitária:

(...) temos que à biblioteca [escolar] é destinado um espaço escondido, pouco atraente e distante do restante da escola, o que leva a considerá-la mais um “depósito” que qualquer coisa que se aproxime de ser uma biblioteca e, conseqüentemente, acabamos por não ter uma biblioteca escolar. Somado a todos esses problemas, ainda temos, na biblioteca, um profissional que dificilmente é um bibliotecário, o profissional com a formação adequada para exercer tal função. O que geralmente ocorre é a readaptação de outro profissional, muitas vezes o professor que, por algum problema de saúde, acabou direcionado para aquela atividade, obrigado a exercer uma função que não é sua, para a qual não foi preparado. (p.622)

Aqui é preciso ressaltar um ponto relevante, já apresentado anteriormente, ou seja, as políticas públicas muitas vezes envolvem uma rede complexa com muitos atores: governo federal, estadual, municipal, sociedade civil. Se a rede não funciona bem, acarreta inúmeros prejuízos à implementação de qualquer política pública.

Como exemplo da importância para as políticas públicas de que haja interação entre os projetos e as diversas instituições envolvidas, é preciso ressaltar o posicionamento da Secretaria Estadual de Educação de Santa Catarina, que

[...] 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. (Tribunal de Contas da União, item 2.30, acórdão 0660/ 2002).

Mesmo com os problemas constatados, o TCU, no acórdão 1287/2005 item 13.11, destaca que o MEC “contribuiu para o cumprimento da Lei

n.º 20.753/2003, que instituiu a Política Nacional do Livro”, pois a distribuição dos livros é uma política que oferece acesso à leitura.

O PNBE, em 2002, para melhorar a questão do acesso à leitura, distribuiu diretamente para os alunos um conjunto de livros.

O objetivo do programa é viabilizar uma diversificação das fontes de informação utilizadas nas escolas públicas brasileiras, contribuindo para o aprimoramento da consciência crítica dos alunos e professores, além da comunidade em geral. (Tribunal de Contas da União, acórdão 1287/2005).

Nos anos seguintes, a política de distribuição de livros continuou sendo direcionada diretamente para as escolas, no intuito de fortalecer a formação das bibliotecas escolares.

É necessário destacar que nas contribuições do TCU para o PNBE, é ressaltado que o MEC deve orientar prefeituras e estados a manterem a estrutura básica de acesso a esses acervos. Somente é sinalizado que haja uma orientação, pois não cabe ao TCU e nem ao MEC punir, por exemplo, as escolas que não têm bibliotecas minimamente organizadas.

Considerando que a alocação de profissional treinado para atuar em bibliotecas nas escolas encontra-se sob responsabilidade de estados e municípios, há pouca ingerência do FNDE para incentivar o emprego de recursos humanos nessa função. (Tribunal de Contas da União, item 13.6, acórdão 1287/2005).

O posicionamento do TCU revela alguns pontos relevantes em relação à implementação das políticas públicas no Brasil.

O primeiro a ser destacado é a função do TCU em ser um órgão de controle, típico de uma sociedade democrática. Os políticos não podem tomar qualquer decisão, eles devem estar fundamentados na legislação vigente. É essa “burocracia” que controla também as escolhas das políticas públicas, visando o bem comum da sociedade.

O TCU, apoiado por essa burocracia, possui instrumentos para realizar a fiscalização, como fez, por exemplo, no caso da auditoria do PNBE.

No sentido exposto anteriormente, é fundamental que haja o fortalecimento dos órgãos de controle, como por exemplo, o Ministério Público, TCU, Controladoria-Geral da União, etc., pois a intensa atuação dessas instituições propicia a existência plena da democracia.

Como nota Olivieri (2011):

A existência de controles pressupõe sempre dois lados — o do controlador e o do controlado — sendo que não gostamos do primeiro, tido como algoz, e simpatizamos com o segundo, tido como vítima. O povo, na condição de classe dominada, é controlado, enquanto a classe dominante, por definição, é controladora. Estar a favor dos controles, deduz-se, é atitude muito suspeita, sinal quase certo de que não se está do lado dos oprimidos. Do ponto de vista do credo democrático, porém, tal argumentação é inaceitável. Nas democracias, presume-se que o povo detém o poder soberano e, portanto, é ao povo que cabe a função de controlador. Estar a favor dos controles, para os democratas, nada implica de antipopular: ao contrário, é ser consequente (p. 1414).

Na sociedade brasileira é preciso compreender e exigir a função do controlador (o TCU, por exemplo), como essencial para o fortalecimento da democracia, que visa atender a população, empregando o dinheiro público com a implementação das ações que realmente tragam melhorias substanciais.

O principal problema do PNBE, apontado pelo TCU, o acesso aos livros distribuídos, ainda não foi resolvido plenamente desde a implementação do programa. Esse exemplo revela que há falhas graves no sistema brasileiro de políticas públicas.

O MEC e também os órgãos de controle, a partir da burocracia vigente (leis, decretos, etc.) têm limitações para garantir que o PNBE atenda aos alunos das escolas públicas.

O governo federal utilizou alguns instrumentos para minimizar o problema de acesso aos livros do PNBE, como a sensibilização dos agentes envolvidos (municípios e estados), como segue:

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 nº 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' (...). (Tribunal de Contas da União, item 2.1, acórdão 0660/2002).

Outro recurso mais consistente para a melhoria do programa é a recente lei que institui as bibliotecas em todas as escolas brasileiras, Lei n.12244, de 24 de maio de 2010.

Esse é mais um exemplo de como a burocracia pode garantir melhorias nas práticas de políticas públicas. Estados e municípios precisam cumprir a legislação. E os órgãos de controle, mais uma vez, devem ser atuantes para garantir o cumprimento da lei. Assim, o controle dessas atividades deve ser fortalecido pela atuação das várias instituições envolvidas.

A Lei n.12244 foi decretada depois das análises elaboradas pelo TCU para o PNBE, porém há a Lei n. 4084 de 1962, que dispõe sobre a profissão de bibliotecário. Essa lei deveria fazer parte da análise do TCU, em relação ao problema de acesso aos livros do PNBE.

Este ponto pode ser constatado como uma falha do processo de fiscalização do TCU. Se há bibliotecas nas escolas sem o profissional adequado, de acordo com a lei que regulamenta a profissão, seria indicado que o TCU abordasse esse tópico e encaminhasse uma cópia dos documentos das fiscalizações realizadas para as instituições de fiscalização competentes.

Houve o cuidado em dar ciência dos trabalhos do TCU sobre o PNBE a outros setores (item 9.4, acórdão 1287/2005), porém, é indicado que todos os órgãos responsáveis pela fiscalização dos problemas apontados pelo TCU, como por exemplo, o Conselho Federal de Biblioteconomia, também sejam comunicados.

O TCU, em outros processos de auditoria, como no Acórdão 1545/2003, teve a preocupação em encaminhar ao Ministério do Planejamento a solicitação de abertura de concursos públicos para sanar os problemas constatados em outra auditoria. Por isso, no caso do PNBE deveria ter realizado procedimento parecido, enviando para os órgãos competentes a solicitação pertinente para cada caso e, não como no caso da auditoria do PNBE, apenas indicar para que o MEC sensibilize municípios e estados.

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. (Tribunal de Contas da União, item 2.20, acórdão 0660/2002).

Outro aspecto que merece destaque, no caso do PNBE, é que o próprio MEC deve exigir mais dos outros atores envolvidos (estados e municípios), ações que complementam o pleno funcionamento do programa. O MEC poderia exigir, por exemplo, no edital do PNBE, que as diversas secretarias de Educação apresentem o plano de gestão das bibliotecas, antes de efetuar a distribuição dos livros, para sanar os problemas apontados na auditoria.

Atualmente o PNBE continua em vigência e a tendência é de que continue ampliando a distribuição

de livros para contribuir com a formação das bibliotecas escolares.

Em 2009, pretende abranger em torno de 23,6 milhões de estudantes da rede pública matriculados nas séries finais do ensino fundamental (6^a a 9^a séries) e médio. Serão atendidos cerca de 16,4 milhões de alunos matriculados em 49.327 escolas no ensino fundamental e 7,2 milhões em 17.471 unidades de nível médio. (Tribunal de Contas da União, item 43, acórdão 2870/2010).

Sem dúvida, o programa é um mecanismo importante para o incentivo da leitura no Brasil, porém sem a integração dos agentes envolvidos na política pública e sem um controle permanente, tanto das instituições responsáveis quanto da sociedade civil, haverá ainda muita dificuldade na plena efetivação do projeto.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para que o Brasil seja “um país de leitores”, é fundamental estruturar cada vez melhor as políticas públicas de leitura nas escolas. Nesse sentido, os órgãos de controle, como no caso o TCU, são agenciadores que auxiliam em vários aspectos, como na fiscalização dos recursos financeiros e na avaliação das políticas públicas, realizando auditorias que apresentam os pontos fortes e fracos do projeto, e em muitos casos, fazendo propostas relevantes.

Quando as políticas públicas não são bem elaboradas, constata-se o seguinte:

Na publicação que reúne os documentos das Reuniões Internacionais de Políticas Nacionais de Leitura para a América Latina e Caribe, ocorridas entre 1992 e 1994, verifica-se que muitas questões colocadas hoje não diferem de 14 anos atrás. Faltou e falta vontade política para avançar. (ROSA; ODDONE, 2006, p. 192)

Pensar que a situação de 14 anos atrás, no caso do incentivo à leitura, continue apresentando os

mesmos problemas, depois de tanto tempo, é muito preocupante. E, no caso das bibliotecas escolares brasileiras, ainda há muito a se fazer.

Quando avaliamos que o PNBE poderia atender melhor aos alunos e professores se tivesse estrutura (física e de pessoal) para isso, podemos considerar que o problema principal do projeto é a estruturação da política pública.

Se as escolas brasileiras se preocupassem com a estrutura mínima para as bibliotecas escolares, os projetos de incentivo à leitura seriam mais atuantes na realidade dessas escolas.

Também vemos como necessária a fiscalização de como o governo federal, estadual e municipal implementam as políticas públicas de leitura, e em especial para as escolas públicas, para que assim sejam realizados projetos com qualidade.

Essa fiscalização precisa sempre ser aprimorada para que consiga fazer com que os gestores públicos realizem e executem adequadamente as políticas públicas. O fortalecimento da atuação do TCU, por exemplo, é um indicativo positivo para a sociedade brasileira, pois ele atuará de modo a exigir a adequada execução dessas políticas.

Além disso, a articulação entre os vários gestores e a sociedade civil precisa ser aprimorada no Brasil. Um aspecto que visualizamos para que ocorra essa articulação é que, ao pensarmos na implementação de políticas públicas, é importante se ater à realidade dos municípios e também propor políticas em conjunto, para assim criar projetos mais eficazes, sem duplicidade e que atendam à população.

A partir do trabalho em conjunto dos órgãos de fiscalização (TCU, Conselho Federal de Biblioteconomia, Ministério Público, etc.) com a sociedade em geral, poderemos ter bibliotecas escolares atuantes no propósito de melhorar o campo da leitura no Brasil.

REFERÊNCIAS

BASTOS, G.G.; PACÍFICO, S.M.R.; ROMÃO, L.M.S. Biblioteca escolar: espaço de silêncio e interdição. *Liinc em Revista*, Rio de Janeiro, v.7, n.2, p. 621-637, out., 2011. Disponível em: < <http://www.ibict.br/liinc>>. Acesso em: 01 de fev. 2012.

BRASIL. Ministério da Cultura. Fundação Biblioteca Nacional. *Proler: conceitos e diretrizes*. Rio de Janeiro: Fundação Biblioteca Nacional, 2009. Disponível em: < www.bn.br >. Acesso em: 14 de fev. de 2012.

FREIRE, P. Da leitura de mundo à leitura da palavra. *Leitura: Teoria & Prática*. Campinas, ano 1, n.zero, p. 3-9, 1982.

OLIVIERI, C. Os controles políticos sobre a democracia. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, n. 45/5, p. 1395-1424, set./out. 2011. Disponível em: <www.scielo.br>. Acesso em: 09 fev. 2012.

ROSA, F.G.M.G.; ODDONE, N. Políticas públicas para o livro, leitura e biblioteca. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 35, n. 3, p. 183-193, set./dez. 2006. Disponível em: <www.ibict.br> . Acesso em: 01 de fev. 2012.

SILVA, D.P. *Vocabulário jurídico*. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Acórdão 0660/2002*. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 01 de fev. 2012.

_____. *Acórdão 1545/2003*. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 01 de fev. 2012.

_____. *Acórdão 1301/2003*. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 01 de fev. 2012.

_____. *Acórdão 604/2004*. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 01 de fev. 2012.

_____. *Acórdão 1287/2005*. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 01 de fev. 2012.

_____. *Acórdão 974/2008*. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 01 de fev. 2012.

_____. *Acórdão 2870/2010*. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 01 de fev. 2012.