37:364
B83a
2002
F000043

Avaliação do TCU sobre as ações de detecção e correção de problemas visuais



FARN

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo - SEPROG

Sumários Executivos

Avaliação do TCU sobre as ações de detecção e correção de problemas visuais

Brasília
2002

RESPONSABILIDADE EDITORIAL

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Go
SEPROG
SAFS Quadra 4 lote 1 Anexo I sala 436
700420900 Brasília DF
Fone: (61) 316-7902
Correio eletrônico: seprog@tcu.gov.br
Secretária
Marília Zinn Salvucci

EDITORAÇÃO

Instituto Serzedello Corrêa
Salvatore Palumbo

Centro de Documentação
Evelise Quadrado de Moraes

Revisão
Marília de Morais Vasconcelos Silva

Layout e Editoração Eletrônica
Cristiano Ferreira Spohr
Gustavo Coelho de Souza

Foto
José Alfeneo Spohr

Brasil. Tribunal de Contas da União.
Avaliação do TCU sobre as ações de detecção e correção de proble mas visuais do escolar/ Tribunal de Contas da União. Brasília : TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Gover no, 2002.
24 p. (Sumários Executivos / TCU-SEPROG ; 6)

1. Estudante problema visual I. Título II. Série

Catalogação na fonte: Biblioteca Ministro Rub

FARN

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Ministros

Humberto Guimarães Souto, Presidente
Valmir Campelo, Vice-Presidente
Marcos Vinicios Rodrigues Vilaça
Iram Saraiva
Adylson Motta
Walton Alencar Rodrigues
Guilherme Palmeira
Ubiratan Aguiar
Benjamin Zymler

Ministros-Substitutos

Lincoln Magalhães da Rocha
Augusto Sherman
Marcos Bemquerer

Ministério Público

Lucas Rocha Furtado, Procurador-Geral
Jatir Batista da Cunha, Subprocurador-Geral
Paulo Soares Bugarin, Subprocurador-Geral
Ubaldo Alves Caldas, Subprocurador-Geral
Maria Alzira Ferreira, Procuradora
Marinus Eduardo de Vries Marsico, Procurador
Cristina Machado da Costa e Silva, Procuradora

FARN

SUMÁRIO

Apresentação 7

O que foi avaliado pelo TCU? 9

Por que foi avaliado? 10

Como se desenvolveu o trabalho? 11

O que o TCU encontrou 11

Promoção da eqüidade e realização de novas parcerias 11

Teste de acuidade visual 13

Consultas oftalmológicas 14

Entrega de óculos aos beneficiários 15

Desempenho da Campanha 17

Prazo médio de atendimento dos beneficiários 17

Desempenho escolar dos beneficiários 18

Boas práticas identificadas 18

O que pode ser feito para melhor detectar e corrigir problemas visuais em criança da 1ª Série do Ensino Fundamental da Rede Pública 19

Quais os benefícios da implementação das recomendações do TCU para os beneficiários do Programa Nacional de Saúde do Escolar PNSE 20

FARN

APRESENTAÇÃO

Esta série de publicações contém as principais informações sobre o resultado das auditorias de programas sociais realizadas pelo TCU com o intuito de avaliar o desempenho do Governo Federal em áreas estratégicas para a sociedade brasileira. As atividades foram desenvolvidas no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica Brasil/Reino Unido, em vigor desde 1998.

Com este documento, pretende-se divulgar a atuação do TCU, informando ao público em geral, parlamentares, sociedade civil organizada e órgãos governamentais interessados, sobre o desenvolvimento dos programas auditados e suas principais características.

Neste número são apresentadas informações sobre auditoria do TCU com o intuito de avaliar as ações de detecção e correção de problemas visuais em crianças de 1ª série do Ensino Fundamental da Rede Pública, integrantes do Programa Nacional de Saúde do Escolar-PNSE, do Ministério da Educação.

Humberto Souto
Ministro-Presidente

Avaliação do TCU sobre as ações de detecção e correção de problemas visuais

O Tribunal de Contas da União realizou auditoria[1] com o intuito de avaliar a ação de identificação e assistência à saúde visual 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, coordenada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, do Ministério da Educação - MEC.

A ação faz parte do Programa Nacional de Saúde do Escolar - PNSE, é executada por intermédio da Campanha Olho no olho e realizada em parceria com o Conselho Brasileiro de Oftalmologia - CBO.

Essa Campanha é desenvolvida nos municípios brasileiros com mais de 40.000 habitantes, sendo dirigida aos alunos matriculados na 1ª série do Ensino Fundamental da Rede Pública, com a finalidade de identificar e corrigir deficiências visuais. O orçamento disponível para a Campanha em 2001 foi de R$ 10.085.146,12.

A Campanha é realizada, em geral, da seguinte forma: o professor realiza a triagem dos alunos em sala de aula, aqueles que apresentarem algum tipo de problema visual são encaminhados ao médico oftalmologista para realização de consulta, por fim, os alunos que necessitam de correção ocular são encaminhados para a confecção dos óculos prescritos.

O que foi avaliado?

Considerando que o acesso à educação é um direito constitucional, a auditoria se propôs a avaliar em que medida o PNSE tem contribuído para melhorar o processo de aprendizagem

[1] Apreciada em sessão de 26/6/2002, relatada pelo Ministro-Relator Guilherme Palmeira.

da população escolar portadora de deficiência visual, analisando cinco questões: 1) Como a Campanha contribui para a melhoria do desempenho escolar dos seus beneficiários? 2) O critério de seleção de municípios a serem atendidos pela Campanha em 2001 é o que melhor atende ao princípio da eqüidade? 3) Houve perda de alunos nas diversas etapas do processo na Campanha de 2000? 4) A entrega dos óculos aos alunos foi tempestiva na Campanha de 2000? Há indícios quanto a tempestividade da entrega na edição de 2001? 5) A realização de novas parcerias poderia aumentar o acesso à Campanha?

Por que foi avaliado?

Segundo dados da Organização Mundial de Saúde - OMS, 10 % (dez por cento) do total de alunos matriculados na 1ª série do Ensino Fundamental apresentam necessidade de se submeterem a exames oftalmológicos. Pelo critério de seleção dos municípios definido para a Campanha, cerca de 3 milhões de alunos deveriam ser triados e 300 mil encaminhados para consultas oftalmológicas. Esses números demonstram a relevância da Campanha para a correção visual das crianças matriculadas na 1ª série do Ensino Fundamental público e seu efeito para a conscientização dos pais sobre a importância da saúde visual para o sucesso escolar de seus filhos.

FA

Como se desenvolveu o trabalho?

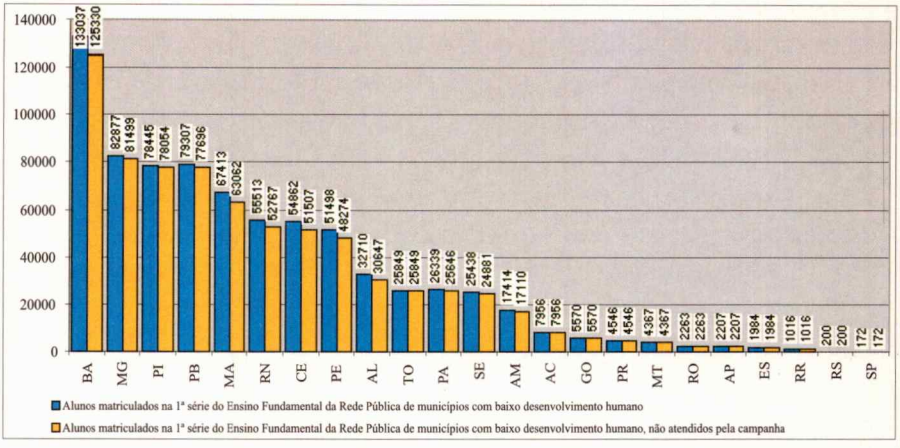
Os trabalhos de campo consistiram em visitas a 96 escolas em onze estados brasileiros. Na oportunidade, foram realizadas entrevistas estruturadas com 96 diretores de escolas participantes da Campanha, 153 educadores e 69 pais ou responsáveis pelos beneficiários. Além disso, foi realizada pesquisa postal, respondida por 229 escolas. Os dados foram coletados no período de 4 de setembro a 13 de outubro de 2000.

O que o TCU encontrou

Promoção da eqüidade e realização de novas parcerias

O critério de seleção dos municípios participantes (municípios com 40.000 habitantes ou mais) restringe o acesso à Campanha prejudicando a promoção da eqüidade. Dessa forma, a Campanha de 2000 atendeu apenas 4% dos municípios com baixo Índice de Desenvolvimento Humano - IDH (85 municípios), deixando de atender 732.603 alunos matriculados na 1ª série do Ensino Fundamental da Rede Pública dos 2.057 municípios com menos de 40.000 habitantes e baixo desenvolvimento humano

Figura 1 - Distribuição de alunos matriculados nos municípios com baixo desenvolvimento humano, por unidade da Federação.



Fonte: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas - Ipea (IDH dos municípios brasileiros), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE (municípios participantes da Campanha Olho no olho) e Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais - Inep (Censo Escolar 2000).

Proporcionalmente, observa-se que 96% dos alunos matriculados na 1ª série do Ensino Fundamental da Rede Pública dos municípios com baixo desenvolvimento humano não são atendidos pela Campanha, com pequena variação entre as unidades da Federação.

Note-se que os alunos dos municípios com baixo desenvolvimento humano integram a população de maior vulnerabilidade social e econômica, visto que o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH é calculado segundo parâmetros de renda, saúde e educação.

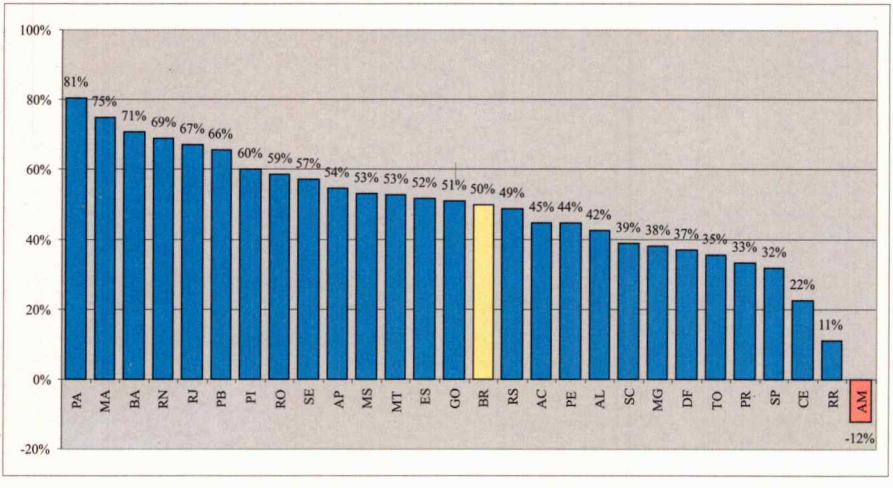
FARN

Teste de acuidade visual

Os dados preliminares fornecidos pelo Conselho Brasileiro de Oftalmologia demonstram ter ocorrido significativa perda de alunos nas diversas etapas de atendimento na Campanha de 2000, havendo grande variação de desempenho entre as unidades da Federação.

A primeira etapa do atendimento ao escolar é a realização de teste de acuidade visual pelo professor (triagem).

Figura 2 - Percentual de crianças que não foram triadas, por unidade da Federação - 2000



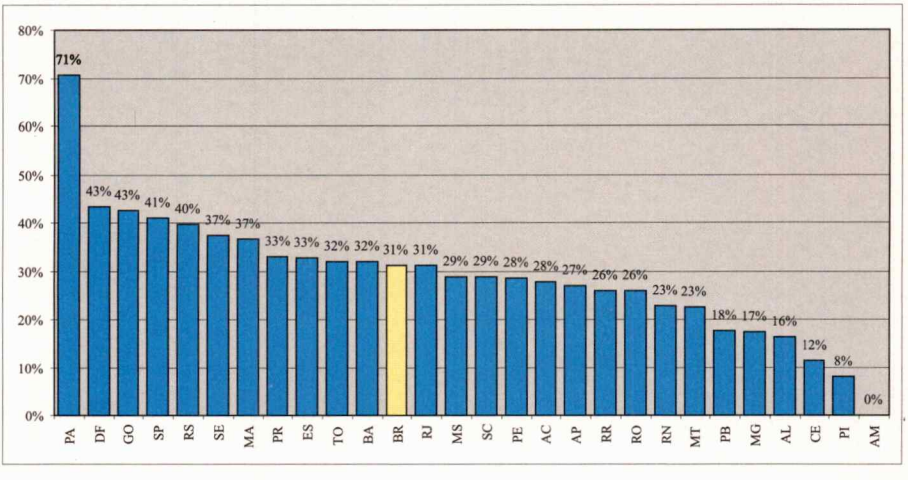
Fonte: Conselho Brasileiro de Oftalmologia - CBO e Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - Inep (Censo Escolar 2000).

Esperava-se que não houvesse perda na fase de triagem, em razão da realização dessa etapa ser realizada na escola que a criança freqüenta, durante o horário normal de aula, por educadores ou profissionais da área de saúde vinculados à escola. Entretando, em média, 50% dos alunos não foram triados. Mesmo a ausência do aluno na data de realização do teste não deveria justificar a perda, pois a triagem é realizada em vários dias consecutivos

Consultas oftalmológicas

Com base nos registros do CBO sobre a Campanha de 2000, verificou-se que 31% dos alunos encaminhados para consulta deixaram de ser consultados pelos médicos oftalmologistas.

Figura 3 - Alunos que não compareceram à consulta oftalmológica, dentre os encaminhados após a realização da triagem - 2000.



Fonte: Conselho Brasileiro de Oftalmologia - CBO.

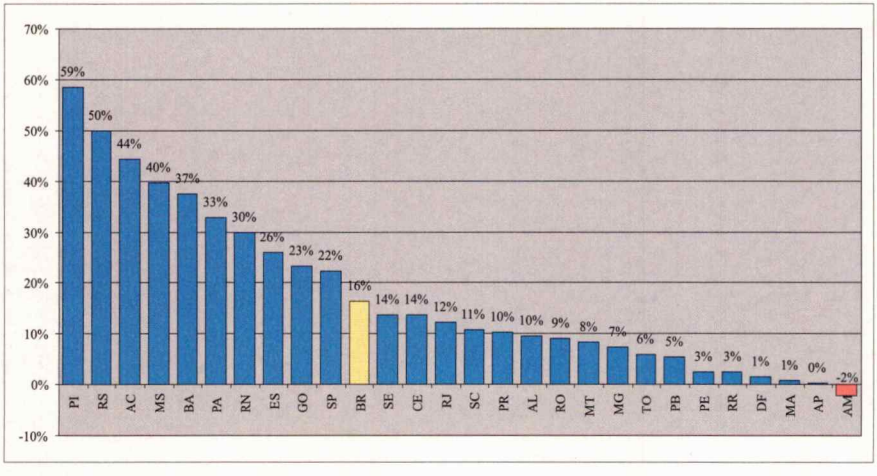
FARN

Não há padrões ou programas similares que possam ser estabelecidos como referência para a taxa de perda de alunos na fase de consulta. Entretanto, a proporção de 1/3 (um terço) dos alunos identificados na triagem que deixaram de passar pela consulta oftalmológica pode ser considerada elevada.

Entrega de óculos aos beneficiários

O atendimento aos escolares é concluído com o fornecimento de óculos aos alunos com deficiência visual corrigível por lentes. O índice de entrega de óculos registra que 16% dos óculos prescritos pelos médicos deixaram de ser entregues aos beneficiários na Campanha de 2000.

Figura 4 - Óculos não entregues dentre o total de óculos prescritos - 2000.



Fonte: Conselho Brasileiro de Oftalmologia - CBO.

A perda mencionada refere-se apenas à não-confecção dos óculos prescritos, visto que o banco de dados de entrega de óculos do CBO registra os óculos colocados à disposição dos alunos ou das escolas, faturados e pagos. Esses dados não incluem a perda decorrente da não-localização do beneficiário pela ótica ou pela escola.

Embora não exista padrão ou parâmetro para comparação da taxa de entrega de óculos, é razoável esperar que a totalidade de óculos prescritos seja confeccionada e entregue pelas óticas.

Na Campanha de 2000, a maioria dos óculos foi disponibilizada ou entregue às escolas entre janeiro e março de 2001. Houve casos extremos em que a entrega dos óculos às escolas ocorreu após seis meses da realização da consulta oftalmológica. Nesses casos, há o risco de os óculos não serem mais adequados aos alunos, em razão da alteração do erro de refração do escolar, ou de não contribuírem para a melhoria do desempenho escolar em razão de serem recebidos quando o ano letivo já está avançado.

Desempenho da Campanha

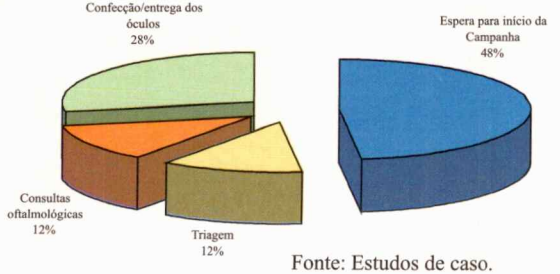
A Campanha de 2000 apresentou elevados percentuais de perda nas etapas de triagem, consulta oftalmológica e entrega dos óculos, entregando óculos a apenas 37% dos escolares que integravam seu público alvo e necessitavam de lentes para correção de problemas oculares. Em razão dessas perdas, a Campanha de 2000 apresentou baixa eficiência, elevando seu custo per capita em 48%. Esses números demonstram a oportunidade para obtenção de significativas melhorias de desempenho mediante melhor gerenciamento da Campanha.

Prazo médio de atendimento dos beneficiários

Não há dados quanto às datas de realização da triagem, realização das consultas e entrega dos óculos para a Campanha de 2000. Entretanto, considerando as datas aproximadas de realização dessas etapas, fornecidas pelo FNDE e pelo CBO, e, ainda, os dados coletados nos estudos de caso, podemos estimar esses prazos: a Campanha começou aproximadamente 180 dias após o início do ano letivo; a triagem foi realizada em aproximadamente 45 dias; as consultas médicas demandaram cerca de 45 dias para serem realizadas; e a entrega dos óculos demorou aproximadamente 105 dias.

Esses dados indicam que o prazo médio de atendimento dos beneficiários (prazo decorrido entre o início do ano letivo e a entrega dos óculos) na Campanha de 2000 foi de aproximadamente 375 dias, ultrapassando, portanto, o ano letivo.

Figura 5 - Prazo de execução de cada etapa da Campanha.



Fonte: Estudos de caso.

Desempenho escolar dos beneficiários

A Campanha Olho no olho tem por objetivo a diminuição dos índices de repetência e evasão escolar dos alunos matriculados na 1ª série do Ensino Fundamental da Rede Pública. Segundo a coordenação da Campanha, a correção do problema visual do aluno possibilita a melhoria do seu desempenho escolar, contribuindo para a redução da repetência e da evasão escolar. Esse evento não é o único a influir no rendimento do aluno, porém, não há como deixar de considerá-lo decisivo para o escolar que não pode desenvolver todo o seu potencial em função das limitações impostas por problemas visuais.

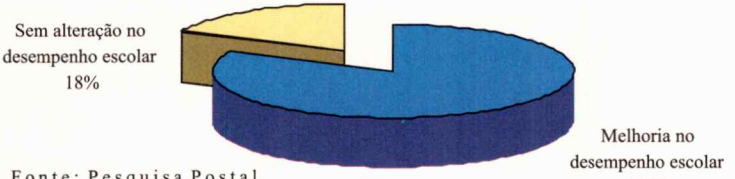
Apesar de o objetivo da Campanha ser diretamente relacionado com propósitos finalísticos, o FNDE e o CBO não possuem dados que demonstrem o alcance dos efeitos educacionais da Campanha.

O estudo identificou diversos fatores que comprometem a efetividade da Campanha. O principal motivo é a impossibilidade de se alcançarem os objetivos educacionais da Campanha no ano da sua realização, em virtude de os óculos somente serem entregues aos beneficiários após o encerramento do ano letivo devido ao início tardio da Campanha.

Outros fatores que afetam o desempenho da Campanha são: a não-conferência da adequação dos óculos confeccionados à receita aviada, antes que eles sejam entregues às crianças; a inexistência de sistemática que assegure à escola e ao professor informação sobre quais dos seus alunos apresentaram problema ocular, de que tipo foram e quais os cuidados a serem tomados com esses educandos e a falta do uso dos óculos pelos beneficiários.

FARN

Figura 6 - Avaliação dos professores sobre a alteração do desempenho escolar dos beneficiários.



Fonte: Pesquisa Postal

Os casos em que não houve alteração do desempenho escolar dos beneficiários podem ser explicados, por exemplo, pelo uso de lentes inócuas ou incorretas, pela falta de uso dos óculos ou por problemas de aprendizagem dos alunos.

Boas práticas identificada

Foram identificadas algumas ações e boas práticas já implementadas em algumas localidades que podem contribuir para a melhoria do desempenho escolar dos beneficiários: conferência dos óculos antes da entrega aos beneficiários; entrega de folhetos com informações sobre o tipo de problema ocular identificado na criança, suas características e cuidados a serem observados e sensibilização dos pais e alunos quanto à importância do uso dos óculos.

O que pode ser feito para melhor detectar e corrigir problemas visuais em crianças da 1ª Série do Ensino Fundamental da Rede Pública

Dentre as proposições formuladas pelo Tribunal destacam-se as que recomendam ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE que:

- amplie gradualmente a Campanha aos municípios com baixo desenvolvimento humano;

- estabeleça parcerias visando garantir o atendimento preferencial no Sistema Único de Saúde dos escolares que necessitam de tratamento clínico especializado ou cirúrgico e o fornecimento de instrumentos óticos de correção aos alunos portadores de visão subnormal;
- adote providências visando minimizar o prazo de realização de cada etapa da Campanha de forma a permitir a correção dos problemas oculares dos beneficiários ainda no primeiro semestre do ano de realização da Campanha;
- implemente sistema informatizado que permita a identificação dos alunos atendidos pela Campanha e a consolidação das informações por escolas, municípios e unidades da Federação;
- divulgue o desempenho dos estados e municípios à imprensa, na Internet e às respectivas assembléias legislativas e câmaras municipais, utilizando indicadores de desempenho para as etapas de triagem, consultas e entrega de óculos aos beneficiários, a fim de viabilizar o controle social sobre a Campanha;
- desenvolva folhetos padronizados específicos para cada tipo de problema ocular atendido pela ações da Campanha, a serem entregues aos pais ou responsáveis pelos beneficiários no momento da consulta oftalmológica, com explicações sobre qual foi a disfunção diagnosticada, suas características e os cuidados a serem observados;
- institua a obrigatoriedade de que os óculos sejam conferidos pelos médicos credenciados antes da sua entrega aos beneficiários, reduzindo o risco de que o aluno receba lentes inadequadas às suas necessidades;

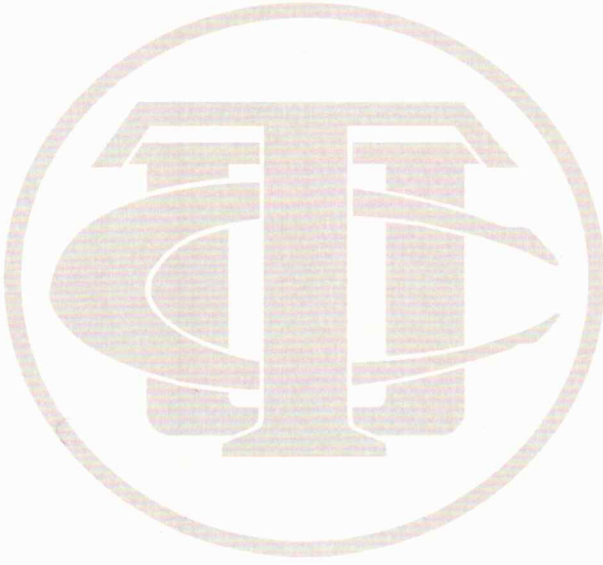
Quais os benefícios da implementação das recomendações do TCU para os beneficiários do Programa Nacional de Saúde do Escolar - PNSE

A implementação das medidas propostas pelo Tribunal contribuirá para a obtenção de impactos quantitativos e qualitativos na Campanha:

- antecipação da data de entrega dos óculos aos escolares com problemas oculares, permitindo a redução da repetência e da evasão escolar no ano de realização da Campanha;
- fornecimento anual de óculos a mais 150.000 alunos com erros de refração, matriculados na 1ª série do Ensino Fundamental da Rede Pública dos municípios atendidos pela Campanha, favorecendo as oportunidades de aprendizagem desses escolares;
- melhoria do desempenho escolar de mais de 230.000 alunos da 1ª série do Ensino Fundamental da rede pública, em razão da antecipação da data de entrega dos óculos aos beneficiários e da ampliação do atendimento dos alunos matriculados na 1ª série do ensino fundamental dos municípios participantes e dos excluídos da Campanha;
- ampliação gradativa do atendimento aos 2.057 municípios com menos de 40.000 habitantes e baixo desenvolvimento humano, permitindo a extensão da Campanha a cerca de 730.000 alunos matriculados na 1ª série do Ensino Fundamental da Rede Pública desses municípios;
- atendimento dos escolares integrantes do público alvo da Campanha que apresentam visão subnormal ou que necessitam de tratamento clínico ou cirúrgico.

Para leitura completa do Relatório, Voto e Decisão nº 712/2002-TCU-Plenário, acesse a página do TCU na Internet, no seguinte endereço:
www.tcu.gov.br/avaliacaodeprogramasdegoverno .

FARN



Tribunal de Contas da União
SAFS - Q. 04 Lote 01
CEP - 70042 - 900 - Brasília - DF
Telefone: (61) 316 - 7222 / Fax: (61) 316 - 7502
http://www.tcu.gov.br

Avaliação do TCU sobre as ações de detecção e correção de problemas visuais

Apoio:

