

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO  
SEXTA SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO**

**RELATÓRIO DE  
AUDITORIA**  
**Programa Nacional do Livro Didático - PNLD**

Brasília – outubro/1999

**RELATÓRIO**  
**PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO - PNLD**

**TC** – 010.990/1999-2

**UNIDADE** : Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE

**VÍNCULO** : Ministério da Educação - MEC

**DESIGNAÇÃO**: Portaria/SEGECEX nº 43, de 13.09.1999

**SPA**: 030106/1999-2/00012

**OBJETO** : Avaliar o desempenho do Programa Nacional do Livro Didático - PNLD

**PERÍODO ABRANGIDO PELOS TRABALHOS**: Exercícios de 1997 a 1999, incluindo planejamento do programa até 2002

**EQUIPE DE AUDITORIA :**

Ester Amélia Portela Oliveira – matr. 3461-4 (6ª SECEX)

Mauro da Motta Aguiar – matr. 2840-1 (3ª SECEX)

Nestor Luiz Arosteguy de Carvalho – matr. 2955-6 (SECEX-AL)

Tatiana Simbalista Teixeira Soares – Coordenadora – matr. 3444-4 (6ª SECEX)

## ÍNDICE

<b>1.</b>	<b>Introdução</b>	<b>04</b>
<b>2.</b>	<b>Histórico do Projeto TCU – Reino Unido</b>	<b>05</b>
<b>3.</b>	<b>Visão Geral da Auditoria</b>	<b>05</b>
3.1	Introdução	05
3.2	Problema e Questões de Auditoria	06
3.3	Metodologia Adotada	07
3.4	Análise dos Riscos da Auditoria	07
<b>4.</b>	<b>Análise das Questões de Auditoria</b>	<b>09</b>
4.1	Em que medida os atuais custos diretos e indiretos envolvidos no PNLD podem ser reduzidos?	09
4.2	Como o rol de escolha de livros pode ser aprimorado/reduzido?	11
4.3	Em que medida cada etapa do processo pode ser agilizada?	11
4.4	Em que medida a reserva técnica é necessária e suficiente para atender à demanda?	13
4.5	Até que ponto é necessária a repetição do processo de escolha dos livros de 1ª série todos os anos?	14
4.6	Em que medida os instrumentos de controle são efetivos?	15
4.7	Como pode ser mensurado o desempenho do Programa?	16
4.8	Que instrumentos poderiam ser implementados para reduzir a não-utilização dos livros?	17
4.9	Em que medida é viável a extensão do prazo de utilização dos livros de 2 para 3 anos, no caso da 2ª a 8ª séries?	18
4.10	Em que medida o modelo de atendimento descentralizado é mais eficiente do que o centralizado?	21
<b>5.</b>	<b>Comentários do Gestor</b>	<b>24</b>
<b>6.</b>	<b>Conclusão</b>	<b>25</b>
6.1	Recomendações	25
6.2	Possíveis Benefícios Esperados	26
<b>7.</b>	<b>Proposta de Encaminhamento</b>	<b>28</b>

## 1. INTRODUÇÃO

1.1 O Programa Nacional do Livro Didático – PNLD foi iniciado no final da década de 60, já havendo, justamente por isso, passado por diversas modificações e aperfeiçoamentos no que se refere ao seu processo e respectiva normatização. No entanto, sua relevância social e o volume de recursos envolvidos justificam a busca da mensuração de suas eficiência, eficácia e economicidade.

1.2 O objeto do trabalho está, portanto, sintetizado no problema de auditoria estabelecido, a saber, "*Como aperfeiçoar o desempenho do Programa Nacional do Livro Didático?*"

1.3 Para responder às questões de auditoria, em que o problema de auditoria foi dividido, as estratégias metodológicas utilizadas envolveram o mapeamento de produtos, processos, a análise de pontos fortes, deficiências, oportunidades e ameaças (análise de *SWOT*), *benchmarking*, análise de custo/benefício, utilização de dados existentes, pesquisa, e estudos de caso.

1.4 Para a realização dos trabalhos, foi necessária a busca de informações junto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, às Secretarias Estaduais de Educação - SEDUCs, e à Secretaria de Ensino Fundamental - SEF/MEC, responsável pela avaliação pedagógica dos livros didáticos. Para a realização de pesquisas e estudos de caso junto às SEDUCs fora do Distrito Federal, a equipe de auditoria valeu-se de servidores das SECEXs situadas nos estados, com exceção de São Paulo e Minas Gerais, em que a equipe realizou visitas *in loco*, considerando que o programa é executado de forma descentralizada nesses estados.

1.5 Algumas limitações dificultaram a resposta precisa a algumas das questões formuladas, tais como: deficiências da metodologia de apropriação dos custos envolvidos, em especial da área administrativa; caráter subjetivo das avaliações pedagógicas e resistência dos envolvidos; falta ou insuficiência de documentação dos procedimentos de interação com outras instituições; amplitude e dispersão geográfica do programa; disparidades regionais e não confiabilidade das pesquisas; e falta ou insuficiência de dados e indicadores de desempenho, especialmente nas SEDUCs.

1.6 Esperou-se, a partir dos trabalhos de auditoria, chegar a conclusões acerca da: possibilidade de diminuição de custos, mediante o aperfeiçoamento do processo; viabilidade da redução do rol de escolha de livros, por meio de alterações na política de seleção de títulos; identificação de etapas dispensáveis e de processos passíveis de otimização; verificação da adequação, ou não, da reserva técnica e identificação de mecanismos para aperfeiçoar o remanejamento de livros; possibilidade de ampliar o período de validade da escolha dos livros de 1ª série; identificação de eventuais fragilidades de controle; estabelecimento de indicadores de desempenho do programa; viabilidade ou não da extensão do prazo de utilização dos livros de 2ª a 8ª séries; e identificação de critérios avaliativos sobre a conveniência da descentralização.

## **2. HISTÓRICO DO PROJETO TCU – REINO UNIDO**

2.1 Em abril de 1998 foi firmado o Projeto de Cooperação Técnica entre o TCU e o Reino Unido para o desenvolvimento de técnicas de auditoria de desempenho nas áreas de Educação, Saúde e Meio Ambiente. Para a segunda etapa do Projeto, foi aprovado, por meio da Decisão Plenária nº 506/99, em Sessão de 04.08.1999, o Plano Especial de Auditoria de Desempenho, que prevê a realização de seis auditorias, sendo duas em cada área.

2.2 Para definição das áreas auditadas na segunda etapa, foram considerados os seguintes critérios:

- ? possibilidade de se obter melhoria de desempenho;
- ? facilidade para desenvolver os trabalhos no tempo disponível;
- ? facilidade para medir o sucesso da implementação das recomendações;
- ? apoio das instituições do Poder Executivo, bem como dos Secretários e Ministros do TCU;
- ? disponibilidade dos dados e informações necessários;
- ? tipos de auditorias diferentes da primeira etapa.

2.3 A equipe de auditoria contou, conforme proposta metodológica adotada no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica, com a colaboração especial dos servidores do FNDE Maria Ieda Costa Diniz (Gerente do PNLD), José Carlos Wanderley Dias de Freitas (Gerente de Produção e Distribuição do Livro), e Vera Lúcia Monteiro de Paula (Subgerente de Contratos e Convênios).

## **3. VISÃO GERAL DA AUDITORIA**

### **3.1 Introdução**

3.1.1 O Programa Nacional do Livro Didático tem como missão contribuir para a universalização do ensino e para a melhoria de sua qualidade por meio da aquisição e distribuição de livros didáticos para todos os alunos matriculados nas escolas públicas do ensino fundamental de 1ª a 8ª séries. Seu principal objetivo é distribuir, gratuitamente, livros didáticos aos alunos do ensino público fundamental no tempo certo, na quantidade certa e com a especificação solicitada. Encontra-se atualmente regulamentado pela Resolução/FNDE nº 21, de 25 de março de 1998.

3.1.2 O PNLD é o segundo maior programa do FNDE, depois do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Merenda). No Relatório das Contas do Governo do Exercício de 1997, está registrado que naquele ano foram gastos R\$ 232,9 milhões com a aquisição de livros e mais R\$ 55,9 milhões com os demais gastos na área, tendo sido distribuídos 64,7 milhões de livros para todas as unidades da federação, contra 41 milhões de livros didáticos distribuídos em 1996. Já em 1998, o PNLD consumiu 369,6 milhões de reais e, para 1999, a previsão é que sejam gastos 255 milhões de reais, o que reflete a magnitude do Programa.

3.1.3 Quanto à sistemática do programa, os livros didáticos regularmente inscritos junto ao FNDE são encaminhados à Secretaria de Ensino Fundamental - SEF/MEC, que faz uma avaliação pedagógica dos livros e os classifica por categorias, indicadas pelo número de estrelas. A escolha dos livros é feita pelo professor, com base em guia distribuído pelo FNDE por meio da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT. Após a escolha, os formulários são encaminhados ao FNDE, para processamento e aquisição dos livros. A distribuição é realizada diretamente das editoras às escolas por meio da ECT, com acompanhamento de técnicos das Secretarias Estaduais de Educação, da postagem até a chegada do livro à escola.

3.1.4 Com relação às formas de atendimento, ele pode ser centralizado, ficando a cargo do FNDE o processamento dos pedidos das escolas, a aquisição e a distribuição dos livros didáticos, ou descentralizado, forma mediante a qual o FNDE repassa os recursos e os Estados executam o processo de aquisição e distribuição dos livros às escolas, cabendo ao FNDE o acompanhamento de todo o processo. Atualmente, apenas os Estados de São Paulo e Minas Gerais viabilizam o atendimento de 1ª a 8ª séries nesta última modalidade.

### **3.2 Problema e Questões de Auditoria**

3.2.1 Considerados tanto a relevância social do PNLD, tendo em vista o importante papel do livro didático no processo educacional, quanto o montante expressivo de recursos financeiros envolvidos no Programa, decorre quase que naturalmente a preocupação com o seu desempenho. Melhoras ou aperfeiçoamentos agregados ao processo de execução do PNLD, por pequenos que sejam, podem resultar em ganhos significativos, dada a magnitude do Programa. Dessa forma, o problema que se pretendeu resolver, por intermédio da auditoria, foi:

*Como aperfeiçoar o desempenho do Programa Nacional do Livro Didático?*

3.2.2 O problema de auditoria foi dividido nas seguintes questões, detalhadas na Matriz de Planejamento:

- ? Em que medida os atuais custos diretos e indiretos envolvidos no PNLD podem ser reduzidos?
- ? Como o rol de escolhas de livros pode ser aprimorado/reduzido?
- ? Em que medida cada etapa do processo pode ser agilizada?
- ? Em que medida a reserva técnica é necessária/suficiente para atender à demanda?
- ? Até que ponto é necessária a repetição do processo de escolha dos livros de 1ª série todos os anos?
- ? Em que medida os instrumentos de controle são efetivos?
- ? Como pode ser mensurado o desempenho do programa?
- ? Que instrumentos poderiam ser implementados para reduzir a não-utilização dos livros?
- ? Em que medida é viável a extensão do prazo de utilização dos livros de 2 para 3 anos, no caso da 2ª a 8ª séries?

- ? Em que medida o modelo de atendimento descentralizado é mais eficiente do que o centralizado?

### 3.3 Metodologia Adotada

Para a investigação das questões de auditoria definidas, foram utilizadas as estratégias metodológicas discriminadas a seguir.

3.3.1 Para identificar se os atuais custos do PNLD eram passíveis de redução, foi feito o mapeamento de seus principais produtos e processos, além de terem sido utilizados os dados existentes com relação a custos. O mapeamento de produtos e processos também subsidiou a análise da possibilidade de se agilizar o programa.

3.3.2 A busca de possível otimização do rol de escolha de livros passou pela análise de pontos fortes, deficiências, oportunidades e ameaças (análise de *SWOT*) dessa medida.

3.3.3 A fim de verificar a adequabilidade das reservas técnicas mantidas nas Secretarias Estaduais de Educação - SEDUCs, no atendimento às demandas existentes, bem como para identificar meios para reduzir os casos de não-utilização dos livros, e para tentar mensurar em que medida é viável a extensão do prazo de utilização dos livros de 2 para 3 anos, no caso da 2ª a 8ª séries, foram encaminhados questionários para as SECEXs estaduais, que ficaram encarregadas de colher as informações junto às SEDUCs. As SECEXs estaduais foram cientificadas de sua participação no trabalho por meio dos Memorandos-Circulares nºs 22 e 23/99-SEGECEX, sendo que no Distrito Federal a própria equipe encarregou-se da pesquisa. Os dados de cada SEDUC foram analisados e consolidados, tendo servido de base para várias conclusões obtidas.

3.3.4 Com o fito de analisar-se até que ponto é necessária a repetição anual do processo de escolha dos livros de 1ª série, analisou-se o custo de tal procedimento (produção, envio e processamento dos formulários) em comparação com o benefício obtido.

3.3.5 A efetividade dos instrumentos de controle do PNLD foi aferida por intermédio da utilização de dados já disponíveis no FNDE e da realização de estudos de caso junto às SEDUCs. Os dados obtidos foram também usados para a identificação de indicadores de desempenho para o programa.

3.3.6 A avaliação da medida em que o modelo de atendimento descentralizado do PNLD é mais eficiente, ou não, que o centralizado foi buscada por intermédio da realização de visitas às Secretarias Educacionais de São Paulo e Minas Gerais, tendo em vista que a obtenção de maiores detalhes acerca desses modelos não seria possível junto ao FNDE.

3.3.7 A respeito de todos os aspectos em geral, foram coletadas informações junto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e, especialmente com relação às questões pedagógicas, foi consultada a Secretaria de Ensino Fundamental - SEF/MEC, responsável pela avaliação pedagógica dos livros didáticos.

### 3.4 Análise dos Riscos da Auditoria

3.4.1 Sabe-se ser comum, na Administração Pública Brasileira, a prática de não se levar em conta, na apropriação dos custos de um projeto ou atividade, o pessoal administrativo necessário à sua execução, assim como a utilização de meios já disponíveis ou adquiridos por intermédio de outras dotações orçamentárias. Não obstante, a equipe de auditoria procurou obter o montante gasto pelo FNDE com a parte administrativa do PNLD durante um exercício, que no caso foi o de 1999. Considerando que esse valor representa muito pouco no custo total de execução do PNLD, optou-se por concentrar a atenção nas parcelas mais significativas dos custos, que consistem na aquisição e distribuição dos livros e Guias de escolha, dos quais era possível obter informações mais precisas e com maior facilidade.

3.4.2 As questões de possíveis aprimoramentos ou reduções no rol de escolhas de livros, de um lado, e acerca da necessidade da repetição anual do processo de escolha dos livros de 1ª série, de outro, constituem temas polêmicos entre as pessoas ligadas ao PNLD, havendo sido detectadas manifestações de resistência a tais iniciativas por parte da Secretaria de Educação Fundamental (SEF/MEC) e de algumas das Secretarias Estaduais de Educação. No entanto, conforme argumentação tecida no corpo deste Relatório, a manutenção das atuais regras, a saber, não-limitação do rol de escolhas de livros e repetição anual do processo de escolha dos livros de 1ª série, apresenta diversos aspectos desfavoráveis. Na visão desta equipe de auditoria, o caminho para se conseguir a adesão dos agentes envolvidos com o programa é, pois, de explicitar essa realidade, procurando destacar, ao mesmo tempo, as vantagens que adviriam da alteração da sistemática.

3.4.2.1 Com relação a eventuais entraves jurídicos que se esperava encontrar, quanto a medidas que permitissem a redução do rol de escolhas de livros, o modelo de execução descentralizado do estado de Minas Gerais aponta solução legalmente plausível. A adoção de critérios objetivos, claros e previamente explicitados, aos quais seja atribuída uma pontuação, pode viabilizar o estabelecimento de um “ponto de corte”, a partir do escore final obtido pelos livros didáticos inscritos para avaliação, independentemente de se optar por procedimento licitatório ou pela atual sistemática de negociação.

3.4.3 Os procedimentos de interação do FNDE com outras instituições, em especial a ECT e as editoras, encontram-se adequadamente documentados, já havendo sido objeto de diversos aperfeiçoamentos e otimizações, desde o ano de 1997. No entanto, a identificação da viabilidade de se agilizar cada etapa do processo do PNLD esbarra na magnitude do Programa (o PNLD atinge, atualmente, cerca de 160.000 escolas, distribuídas por todo o território brasileiro). Para a realização dos trabalhos de auditoria, portanto, optou-se por focalizar as atenções nos processos levados a cabo pela SEF/MEC, pelo FNDE e pelas SEDUCs.

3.4.4 A amplitude e dispersão geográfica do PNLD constituem também óbices à aferição da efetividade dos instrumentos de controle e para a identificação de possíveis mecanismos que viabilizem a redução dos casos de não-utilização dos livros didáticos. O FNDE ainda não dispõe de mecanismos de controle que dêem notícias dos livros após sua entrega às escolas ou, no caso de

zonas rurais, às prefeituras. A tentativa de suprir tal carência por intermédio da coleta de informações junto às SEDUCs não se mostrou muito eficaz, já que as secretarias estaduais ainda não desenvolvem um acompanhamento da utilização dos livros nas escolas. O conhecimento já obtido pelo FNDE acerca das ocorrências de pouca ou nenhuma utilização do livro didático nas escolas decorre de constatações eventuais, obtidas quando de visitas a estabelecimentos de ensino. A equipe de auditoria optou, então, pelo exame dos mecanismos já disponíveis, considerando as sugestões apresentadas pelas Secretarias Estaduais de Educação e buscando a identificação de formas de aperfeiçoamento dos controles sobre o programa como um todo.

3.4.5 A determinação do grau de viabilidade da extensão do prazo de utilização dos livros, de 2ª a 8ª séries, de 2 para 3 anos, defrontou-se com a insuficiência de dados quantitativos, dificuldade essa que não foi possível superar por intermédio da realização de entrevistas junto às SEDUCs. Verificou-se, com efeito, não existir a certeza de que a durabilidade de 3 anos seja factível, e, sim, a determinação de que ela seja atingida, com base apenas em pesquisa empírica sobre o nível de perda anual por região geopolítica, atualmente utilizado como base de cálculo de reposição ou complementação. Procurou-se, então, aferir a segurança e os custos da sistemática atualmente em uso, bem como identificar eventuais aperfeiçoamentos necessários.

3.4.6 A identificação das vantagens e desvantagens do modelo de atendimento descentralizado sobre o centralizado não enfrentou a falta ou insuficiência de dados nas SEDUCs. Por intermédio de visitas da equipe às secretarias de educação de Minas Gerais e de São Paulo, foi possível a obtenção de informações suficientes para viabilizar a comparação entre os modelos de execução do PNLD.

## 4. ANÁLISE DAS QUESTÕES DE AUDITORIA

Antes de responder às questões de auditoria, cabe esclarecer que o PNLD evoluiu muito desde 1997, principalmente em relação à entrega dos livros. Conforme dados do FNDE sobre o PNLD 99, o índice de entrega chegou a 97,51% em todo o país. Esse dado pode ser corroborado pelo resultado preliminar, de outubro de 1999, de avaliação realizada pela Unicamp sobre os Programas da Rede de Proteção Social do MEC. Nessa pesquisa foi constatado que 95,7% das escolas urbanas e 94,5% das escolas rurais do país receberam livros didáticos no PNLD 99.

### 4.1 Em que medida os atuais custos diretos e indiretos envolvidos no PNLD podem ser reduzidos?

4.1.1 Como já foi dito, o PNLD, por sua abrangência e dimensões, apresenta números de considerável magnitude em qualquer aspecto abordado e especialmente quanto aos recursos financeiros. Executado no exercício de 1998, o PNLD 99<sup>1</sup> apresentou um dispêndio total de R\$ 375 milhões, tendo sido adquiridos mais de 109 milhões de livros para serem distribuídos aos alunos de cerca de 160 mil escolas públicas em todo o país. Excluindo os valores repassados aos estados

---

<sup>1</sup> O ano do programa (PNLD 99) refere-se ao exercício em que os livros são utilizados pelos alunos, enquanto que a execução financeira se dá no ano anterior, quando os livros são adquiridos.

de Minas Gerais e São Paulo, num total de R\$ 86.061.248,20 o FNDE aplicou diretamente recursos da ordem de R\$ 244.778.353,43 na aquisição de 86.514.327 livros didáticos.

4.1.2 Naturalmente, quando se trata de números desse vulto na análise de custos, mesmo os pequenos percentuais se traduzem em altos valores monetários. Por essa razão, quaisquer medidas que proporcionem redução de custos podem trazer resultados significativos em termos de valor financeiro.

4.1.3 Analisando a composição dos custos totais do PNLD (fl. 09 - Vol. Anexo I), pode-se verificar que o valor gasto com a parte administrativa (custos fixos) em 1999 representa apenas 0,73% do dispêndio total. Dos custos variáveis do PNLD 99, 88,08% foram aplicados diretamente na compra de livros e os 11,19% restantes destinaram-se ao processo de escolha dos livros pelos professores, ao controle de qualidade e, em sua maior parte, à distribuição dos livros às escolas.

4.1.3.1 Por ser o mais representativo, da ordem de R\$ 330,8 milhões, o custo de aquisição dos livros aparenta, à primeira vista, ser o campo mais propício para medidas de aprimoramento. Todavia, uma análise mais acurada conduz a outros caminhos. Os dados históricos mostram que o preço médio do caderno tipográfico, composto por 16 páginas, sofreu redução real desde o PNLD 97, conforme quadro abaixo. No entanto, em 1999, quando foram comprados os livros para o PNLD 2000, o preço médio do caderno tipográfico subiu para R\$ 0,2666, tendo havido um aumento de 28% em relação ao ano anterior, como consequência do impacto da desvalorização do Real que ocorreu em janeiro/99.

Preço Unitário Médio do Caderno Tipográfico – R\$ 1,00			
PNLD 1997	PNLD 1998	PNLD 1999	PNLD 2000
0,2248	0,2139	0,2080	0,2666

4.1.3.2 O segundo custo mais significativo é o de distribuição dos livros, que para o PNLD 99 foi de aproximadamente R\$ 41 milhões. Esse trabalho é realizado pela ECT, sendo que o contrato prevê a remuneração por encomenda entregue. Cada encomenda é composta de 10 livros, o que resultou, no ano passado, num preço unitário de R\$ 0,46 (quarenta e seis centavos) por livro entregue. Após a realização de estudos ergonômicos e de O&M, sobre o trabalho de acondicionamento, manuseio e transporte dos livros, a equipe do FNDE alterou a forma de empacotamento, de modo a que cada encomenda tenha a altura padronizada em 16 cm. Dessa forma, a fim de otimizar a produtividade nessas tarefas, cada volume poderá conter, na maioria dos casos, mais do que 10 livros, trazendo conseqüente redução do custo unitário de postagem. Uma vez que esse ganho varia em função da espessura de cada livro, que varia conforme os títulos escolhidos pelos professores, os resultados só poderão ser aferidos ao final da distribuição, mas a estimativa dos técnicos é de que essa redução se situe entre 10 e 20% do custo de postagem.

4.1.4 Alguma redução de custos, também, embora menos significativa, certamente adviria de uma desejável redução do número de títulos ofertado para escolha, no Guia do Livro Didático, como tratado no subitem 4.2 deste relatório. Além disso, verificou-se a possibilidade de economia de recursos tornando a escolha de livros da 1ª série válida por três anos, conforme detalhado no subitem 4.5.

4.1.5 O ponto em que se poderia obter maiores ganhos em termos de economia de recursos, no entanto, é na não-utilização dos livros, que não se deve qualificar açodadamente de desperdício, mas que tem a mesma natureza. Especificamente podemos citar os seguintes pontos:

- a- baixos índices de reutilização dos livros (devolução ao final do ano letivo)
- b- livros entregues e não utilizados, pelas mais diversas razões
- c- necessidade de elevada reserva técnica devido à pulverização da escolha.

4.1.5.1 Quanto a esses pontos, cabe ressaltar que o FNDE não está alheio e tem se empenhado em atacá-los por meio, por exemplo, da realização da campanha de conscientização para a conservação do livro (com a personagem Menino Maluquinho), e da celebração de convênios com as Secretarias Estaduais de Educação para que estas assumam maior parcela de responsabilidade quanto à administração da reserva técnica. Infelizmente essas medidas são insuficientes e apenas atenuam problemas que têm origem em decisões fora do âmbito do FNDE. Esse assunto será melhor detalhado no subitem 4.8.

4.1.6 Não obstante o nível de eficácia dos mecanismos hoje adotados na execução do PNLD, cujos resultados por si só evidenciam alto nível de eficiência e excelentes resultados na seleção, aquisição, controle de qualidade e distribuição do livro didático, ganhos significativos em termos de custos ainda são possíveis, desde que se possa conjugar os esforços do FNDE e da SEF/MEC, especialmente na conscientização de todos os envolvidos/interessados, de modo a viabilizar politicamente mudanças em pontos polêmicos do Programa que acarretam custos desnecessariamente mais elevados.

## **4.2 Como o rol de escolha de livros pode ser aprimorado/reduzido?**

4.2.1 O grande número de títulos que compõem o Guia do Livro Didático implica maiores custos de confecção, impressão e distribuição do Guia, bem como dos livretes de etiquetas auto-adesivas que o acompanham, para preenchimento dos formulários de escolha, além de ser necessário um maior tempo para análise e escolha pelos professores. Embora reconhecendo as dificuldades de ordem prática de implementar essa redução, que a princípio pode ser vista como anti-democrática, por restringir o leque de opções, entende-se conveniente que o Ministério da Educação estude uma forma de implementar ao menos uma pequena redução, pois a tendência é que a cada ano mais títulos constem do Guia, haja vista a crescente melhora na qualidade dos livros em geral.

4.2.2 É importante esclarecer que não se advoga a supressão do direito de escolha, mas o estabelecimento de critérios que permitam equilibrar a desejada pluralidade com a racionalização dos custos do processo. O atual sistema de classificação por estrelas, embora eficiente para agrupar os livros de nível equivalente, não permite uma classificação comparativa dos livros dentro da mesma categoria (isto é, com a mesma quantidade de estrelas).

4.2.3 Dessa forma, entende-se oportuno recomendar à SEF/MEC o estabelecimento de procedimentos e critérios quantitativamente mensuráveis que permitam a classificação e posterior

redução do número de títulos a constar nos Guias.

### **4.3 Em que medida cada etapa do processo pode ser agilizada?**

4.3.1 Entende-se que o principal fator causador dos problemas com reserva técnica e de não-utilização dos livros é a opção filosófica de tentar atender a todos os professores na escolha do livro. Não se pode discordar de que o professor é quem deve ter a prerrogativa de escolher o livro a ser adotado. No entanto, o objetivo principal do programa deve ser o benefício ao aluno.

4.3.2 Observa-se, segundo os dados estatísticos dos PNLDs 98 e 99, que, em cada estado, os 10 títulos mais escolhidos de cada componente curricular em cada série somam, em média, 93,93% do total de livros adquiridos. Isso significa que a escolha dos livros para cada disciplina se restringe, em sua grande maioria, a 10 títulos por estado.

4.3.3 Diga-se, ademais, que a escolha, hoje, não é exatamente do professor e, sim, da escola. Então, se hoje o consenso em cada escola pode prevalecer sobre a escolha individual, porque não buscar a unificação de títulos no âmbito do município ou da região escolar, uniformizando a escolha, sendo que isso traria diversos benefícios, inclusive redução de custos e economia de recursos? Na verdade, se a escolha dentro de cada estado se restringe, em sua maioria, a 10 títulos, é provável que no âmbito de cada município não seja tão difícil chegar a um consenso.

4.3.4 Atualmente, cada escola solicita um conjunto de livros diferente, não havendo preocupação de uniformizar o ensino por região, o que dificulta o remanejamento entre escolas do mesmo município. Se as escolas da rede municipal, dentro de cada município, escolhessem apenas um título, por meio de acordo entre os professores, haveria menos problemas para suprir as eventuais insuficiências de livros, pois todas estariam adotando o mesmo título. Nas escolas da rede estadual, poderia haver uma única escolha por região de ensino vinculada à SEDUC.

4.3.5 Priorizar a escolha do professor tem um custo muito alto, que é trabalhar com uma enorme diversidade de títulos por todo o Brasil, quando um número mais reduzido de títulos escolhidos atenuaria em grande parte o problema da insuficiência de livros, por facilitar o remanejamento. Assim, não haveria tanto desperdício de livros que sobram em uma escola mas não podem ser utilizados em outra porque lá foi adotado outro título. Não adianta apenas reduzir o número de títulos na reserva técnica (assunto que será tratado no subitem 4.4 a seguir), pois sempre haverá problemas de complementação.

4.3.6 Dessa forma, entende-se oportuno recomendar ao FNDE que desenvolva gestões junto às Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, no sentido de buscarem, respectivamente, a unificação da escolha dos títulos no âmbito de cada regional de ensino e no âmbito das escolas da rede municipal, com o intuito de facilitar o remanejamento entre escolas do mesmo município ou região.

4.3.7 Um outro aspecto que merece ser abordado é a necessidade de capacitação dos professores, com a finalidade de adaptação ao uso dos livros. Conforme resultado preliminar de

avaliação realizada pela Unicamp, 53,2% das escolas urbanas enfrentam dificuldades na utilização dos livros, seja na metodologia, linguagem e/ou conteúdo do livro e, destas, 47,4% resolvem o problema promovendo reuniões para discussão com os professores. Nas escolas rurais, 65,2% enfrentam algum tipo de dificuldade. Ainda, em 55,8% das escolas urbanas não houve capacitação dos professores sobre os livros a serem utilizados.

4.3.7.1 Assim, entendemos necessário recomendar ao FNDE que desenvolva gestões, junto ao Ministério da Educação, no sentido de buscar, em conjunto com as Secretarias Estaduais de Educação, a priorização da política de capacitação de professores, em especial quanto ao uso do livro didático.

#### **4.4 Em que medida a reserva técnica é necessária e suficiente para atender à demanda?**

4.4.1 Conforme respostas dos questionários aplicados nas Secretarias Estaduais de Educação, por meio das SECEXs Estaduais (fls. 17/103 - Vol. Anexo I), com exceção de São Paulo e Minas Gerais, pode-se concluir que a reserva técnica não resolve o problema da insuficiência de livros, por vários aspectos.

4.4.2 Até a Resolução/FNDE nº 023, de 13.09.99, o FNDE mandava, para cada título escolhido no estado, 2% a mais para compor a reserva técnica nas SEDUCs. Devido à grande diversidade de títulos escolhidos, a reserva técnica era, até então, composta de pequenas quantidades de cada título, que não eram suficientes para atender às solicitações das escolas, também pela defasagem entre o censo escolar e o número de alunos matriculados. Com a nova Resolução, o problema da insuficiência de livros tende a ser minimizado, já que a reserva será composta de 3% dos dois títulos mais solicitados no Estado (50% de cada um), percentual este calculado sobre o total de livros solicitados. Assim, as quantidades de cada título serão maiores e suficientes para atender, em especial, às escolas/turmas novas. Cabe reconhecer também o mérito da unificação dos títulos da reserva técnica. No entanto, não é resolvido o problema da complementação, pois não adianta limitar a quantidade de títulos somente na reserva técnica, enquanto as escolas podem utilizar qualquer título constante do Guia do Livro Didático. Assim, é grande a probabilidade de faltarem livros em uma turma, que sejam diferentes do título disponível na reserva técnica.

4.4.3 As SEDUCs do Acre, Alagoas, Amazonas, Amapá, Goiás, Mato Grosso, Pará, Paraíba, Pernambuco, Roraima e Tocantins acreditam que a reserva composta de 3% dos dois títulos mais solicitados vai amenizar a carência de livros, pois facilita o atendimento às demandas, principalmente nas turmas novas. Já as SEDUCs de Goiás e do Mato Grosso do Sul ressaltam que 3% ainda é insuficiente. A SEDUC da Bahia entende que a restrição da reserva técnica a somente dois títulos, os mais escolhidos, facilitará o armazenamento, a distribuição e o controle, mas não resolverá o problema atinente ao atendimento da demanda, uma vez que a quantidade de livros distribuídos é insuficiente. As SEDUCs do Ceará, Maranhão, Paraná, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Santa Catarina e Sergipe entendem que a diminuição de títulos restringirá a possibilidade de atendimento das escolas com acréscimo de matrículas (complementação), pois os

títulos da reserva técnica não necessariamente serão os utilizados pelas escolas com déficit. Além disso, a SEDUC de Sergipe admite a adoção de títulos diversos em turmas diferentes da mesma escola, para minimizar o problema da falta de livros. A SEDUC do Espírito Santo acredita que esta medida atenderá em sua totalidade às escolas novas, mas sugere, para facilitar o remanejamento, que haja uma escolha unificada no município e por região. A SEDUC da Paraíba também é favorável à unificação dos títulos solicitados pela Secretaria. As SEDUCs do Distrito Federal, Rondônia e Rio Grande do Sul não se manifestaram a respeito, preferindo aguardar os resultados da medida.

4.4.4 O remanejamento entre as escolas de cada município não consegue resolver o problema, por dificuldades de transporte, pela grande diversidade de títulos escolhidos dentro do município, e também pelo fato de muitas escolas não informarem as sobras de livros. Segundo informado pela Secretaria de Educação do Estado do Paraná, na capital e nas cidades de maior porte do interior do Estado cada escola faz a sua opção, procedimento que dificulta o remanejamento em virtude dos diversos títulos recebidos, pois determinado livro pode ter exemplares excedentes em certa escola, mas que não podem ser aproveitados em outra, em razão desta ter escolhido e estar trabalhando com título diverso. Já nos municípios menores em que a Prefeitura administra o ensino fundamental (1ª a 4ª série), a opção, muitas vezes, é por uma escolha unificada, com a participação dos professores das escolas daquela região. Nestes municípios existe a possibilidade de ser realizado o remanejamento, pois foi adotado um único título para todas as unidades, a não ser que algumas recebam o livro indicado como 2ª opção, que por ser diferente prejudicaria a troca. Na rede estadual de ensino, 171 dos 399 municípios optaram pela escolha unificada e na rede municipal, dos 399 municípios, 208 fizeram a opção pela escolha de um único título.

4.4.5 Para minimizar o problema da reserva técnica, o FNDE está elaborando um convênio, a ser assinado com as Secretarias Estaduais de Educação, onde não há repasse de recursos, mas troca de obrigações. O FNDE ficará responsável por comprar os livros e distribuí-los, enquanto que a SEDUC será responsável pelo remanejamento no seu Estado, sendo obrigada a repor os livros que porventura ficarem faltando e a prestar contas da situação ao FNDE.

4.4.6 Deve ser ressaltado que 3% de 180 milhões de reais, valor previsto para ser gasto com livros no PNLD/2000, já significam 5,4 milhões de reais, montante suficiente para comprar cerca de 1,8 milhão de livros a mais. Em Minas Gerais, não há reserva técnica, pois as Superintendências Regionais mantêm controle da quantidade de alunos e de escolas novas e solicitam os livros necessários para atender à demanda. Dessa forma, a chance de haver insuficiência ou excesso (não-utilização) de livros é bem menor. Entende-se não ser viável que o FNDE controle o número de escolas novas em todo o Brasil, por isso é importante a parceria com as SEDUCs no sentido de manter um controle mais efetivo da rede escolar, de modo a viabilizar a melhor adequação possível da reserva técnica, efeito que se espera obter por intermédio do convênio referido acima.

**4.5 Até que ponto é necessária a repetição do processo de escolha dos livros de 1ª série todos os anos?**

4.5.1 É de se questionar que o livro de 1ª série seja escolhido todos os anos, enquanto que, a partir da 2ª série, a escolha é válida por 3 anos. Entende-se que a mudança da proposta pedagógica não deve servir como pretexto para a escolha anual dos livros de 1ª série, pois mesmo que se adote um livro diferente para a 1ª série, quando o aluno passar para a 2ª, vai utilizar um livro que foi escolhido para durar 3 anos. Assim, para que se mude a proposta pedagógica na 1ª série é necessário que se faça em consonância com a escolha das demais séries (2ª a 4ª).

4.5.2 Para os livros de 2ª a 8ª séries, a escolha é feita uma vez a cada três anos, mas todo ano o FNDE compra mais exemplares de cada título para fins de reposição (esse assunto será melhor detalhado no subitem 4.9). Então, o mesmo raciocínio pode valer para a 1ª série, com a diferença de que todo o estoque será comprado novamente, uma vez que o livro de 1ª série é consumível, ou seja, não pode ser reaproveitado.

4.5.3 É importante notar que o FNDE dispõe de duas opções de título para a compra de livros e, assim, quando o preço da 1ª opção não é viável, pode partir para negociar com a editora responsável pela edição da 2ª opção. Portanto, o risco de o preço do livro elevar-se, nos 2º e 3º anos, pode ser neutralizado, já que o FNDE pode comprar o título indicado anteriormente como 2ª opção.

4.5.4 Além disso, a produção, distribuição e processamento de formulários de escolha para a 1ª série, nos anos em que não houver escolha para as outras séries, gera um gasto de recursos de R\$ 384.141,94, o que poderia ser evitado.

4.5.5 Dessa forma, entende-se oportuno recomendar ao FNDE que estude, em conjunto com a SEF, a viabilidade de tornar a escolha da 1ª série válida por três anos, mesmo que se mantenha a compra a cada ano, já que esses livros não são reutilizados.

#### **4.6 Em que medida os instrumentos de controle são efetivos?**

4.6.1 O FNDE monitora a saída dos livros das editoras por meio do Correio. A Encomenda, quando sai da editora, recebe um formulário eletrônico, que é conferido pelo Correio, possibilitando ao FNDE controlar a quantidade de livros fornecidos pela editora. O FNDE tem, portanto, o controle de todos os livros postados. Ocorre que não se faz o controle sistematizado da chegada dos livros aos alunos e, no caso da zona rural, nem mesmo às escolas.

4.6.2 No caso de haver excesso ou sobra de livros em uma escola, o FNDE não tem mecanismos para facilitar o remanejamento, não tendo, portanto, controle eficiente sobre a adequação do número de livros enviados. Então, o FNDE nem sempre tem conhecimento da insuficiência ou do excesso de livros nos estabelecimentos de ensino.

4.6.3 Há que se reconhecer que o FNDE tem tomado iniciativas no sentido de monitorar o desempenho do programa, sendo que para o PNLD/99 foram realizados vários trabalhos pela equipe técnica do FNDE, dentre eles: visitas a 17 editoras, supervisão da distribuição de livros em escolas rurais, acompanhamento da distribuição de livros pelos Correios, por meio de visita às centralizadoras.

4.6.4 Além disso, o FNDE monitora as informações provenientes de chamadas telefônicas à central do MEC, dando origem a relatórios de acompanhamento que expressam a quantidade de chamadas por estado referentes a: insuficiência de livros, livros danificados, livro diferente do solicitado, bem como denúncias efetuadas (fls. 10/13 - Vol. Anexo I). No entanto, essa forma de controle não é suficiente para se detectar os problemas ocorridos.

4.6.5 A partir do convênio (já mencionado no subitem 4.4.5) que será celebrado entre o FNDE e as Secretarias Estaduais de Educação, a tendência é que as próprias SEDUCs implementem o controle sobre os livros para agilizar o remanejamento, já que elas serão obrigadas a adquirir com recursos próprios os livros que faltarem.

4.6.6 Não obstante, entende-se oportuno recomendar ao FNDE que implemente uma sistemática de controle a ser seguida pelas SEDUCs, para que enviem à autarquia relatórios sobre o número de alunos atendidos, livros devolvidos pelos alunos, sobras e faltas de exemplares nas escolas, de modo a permitir o melhor acompanhamento da efetividade do Programa.

#### **4.7 Como pode ser mensurado o desempenho do Programa?**

4.7.1 A partir dos conhecimentos obtidos na fase de execução da auditoria, pôde-se revisar os indicadores de desempenho inicialmente propostos, assim como identificar alguns outros considerados relevantes, conforme descrito a seguir:

- a) preço unitário médio do livro adquirido: já calculado pelo FNDE, representa a relação entre os custos de aquisição dos livros e o número de livros adquiridos, oferecendo uma idéia geral da economia obtida em relação aos preços de mercado, estando sujeito, no entanto, à influência de variáveis externas, não relacionadas ao desempenho do Programa como, por exemplo, alterações nas preferências dos professores ao escolher títulos com mais cadernos tipográficos;
- b) custos de distribuição por exemplar: já calculado pelo FNDE, representa a relação entre os custos de distribuição do PNLD e o número de livros distribuídos, permitindo avaliar a evolução, aferindo a eficiência e economicidade do sistema;
- c) valor aplicado por aluno atendido: já calculado pelo FNDE, representa a relação entre os custos do programa e o número de alunos atendidos. Assim como o custo médio por livro adquirido, está sujeito a variações não decorrentes do desempenho do programa, como restrições orçamentárias, não sendo adequado para avaliar a evolução histórica do desempenho;
- d) índice de não-utilização de livros: pode ser um indicador muito valioso, no entanto, é muito difícil de ser calculado, devido à inexistência de instrumentos para obtenção de dados. A não-utilização, hoje, é apenas estimada, não podendo, por isso, ser utilizada como indicador. A pesquisa NEPP/UNICAMP

forneceu uma estimativa baseada em informações obtidas das respostas a questionários e ainda são dados preliminares. Após a segunda fase da pesquisa, em que serão realizadas visitas in-loco às escolas escolhidas para amostragem estatística, haverá dados mais precisos, que poderão servir de base a estudos detalhados sobre a matéria;

- e) índice de escolha de livros “recomendados com distinção”: já calculado pelo FNDE, é um indicador muito bom do impacto do PNLD sobre o nível de qualidade do ensino, uma vez que o aumento da opção dos professores por livros de maior qualidade pedagógica pode refletir expectativas mais ambiciosas e melhor capacitação desses profissionais;
- f) índice de reutilização/reposição de livros: para deixar o campo das estimativas e fornecer dados mais confiáveis, depende de um esforço coordenado das Secretarias Municipais e Estaduais de Educação e do FNDE. É muito importante por possibilitar a busca da redução de custos e refletir uma elevação dos níveis de conscientização e de responsabilidade dos alunos em relação ao livro didático;
- g) índice de utilização das reservas técnicas nas SEDUCs: também depende fortemente de um trabalho coordenado das Secretarias de Educação com o FNDE, podendo refletir os resultados obtidos no aprimoramento da sistemática das reservas técnicas;
- h) relação entre preços dos livros nos modelos centralizado e descentralizado: essa relação permitirá um monitoramento, em bases mais concretas, do comportamento dos preços dos livros em ambos os modelos de execução do Programa;
- i) número de reclamações sobre o Livro Didático na Central de Atendimento do MEC: já controlado pelo FNDE, permite avaliar o nível de envolvimento das comunidades com o Programa do livro e medir os níveis de ocorrência de diversas reclamações;
- j) porcentagem de livros entregues: já calculada pelo FNDE, reflete o nível de eficácia do Programa no atendimento às necessidades das escolas. Atualmente esse índice já atinge 97,51%.

4.7.2 Na visão desta equipe, é desejável que se busque criar condições para a mensuração dos indicadores de desempenho mencionados nos itens “d”, “f”, “g” e “h” do parágrafo anterior, mantendo-se o acompanhamento daqueles já atualmente calculados (constantes dos itens “a”, “b”, “c”, “e”, “i” e “j” acima).

#### **4.8 Que instrumentos poderiam ser implementados para reduzir a não-utilização de livros?**

4.8.1 Vêm sendo detectados diversos casos de escolas que deixam de utilizar livros e, no entanto, não informam à SEDUC, dificultando o remanejamento para outras escolas com deficiência de livros. Conforme resultado preliminar de avaliação realizada pela Unicamp, 12,1% das escolas urbanas de todo o país registraram sobras de livros, sendo que 58,6% das escolas permaneceram com os livros excedentes e 23,5% enviaram os livros para outra escola. Nas escolas rurais, 45,4% enviaram os livros para outra escola, enquanto que somente 20,2% das escolas ficaram com os livros.

4.8.2 A atual sistemática de escolha do livro didático viabiliza a ocorrência da diversidade de títulos dentro do mesmo município, já que cada escola possui a liberdade de selecionar, e receber, seu próprio conjunto de títulos. Essa multiplicidade de títulos dentro da mesma localidade constitui um dos fatores (na visão da equipe, um dos principais) a contribuir, de forma significativa, para a não-utilização de livros, fazendo que, com frequência, o material excedente em um estabelecimento não possa ser remanejado para outros com carências. Caso haja movimentação de alunos, ocorrência bastante comum, também é significativa a probabilidade de não-utilização de livros nos estabelecimentos de onde eles saíram, por ser difícil o seu aproveitamento pelas escolas de destino, se os títulos lá adotados forem diferentes.

4.8.3 A própria reserva técnica das Secretarias Estaduais de Educação, recentemente elevada de 2% para 3% do total de livros remetidos para o estado, é concentrada apenas nos dois títulos mais pedidos por série/componente curricular e praticamente só estará servindo a escolas novas, tendo em vista a distribuição de livros pelo FNDE respeitar a escolha de cada estabelecimento. Assim, nem sempre as carências de escolas já em funcionamento poderão ser atendidas pela reserva técnica da SEDUC, se os títulos nelas adotados forem diferentes, devendo, nesse caso, ser adquiridos livros novos, havendo o risco de subutilização da própria reserva técnica.

4.8.4 Na visão da equipe de auditoria, portanto, a solução para essa causa de não-utilização passa por uma unificação também dos livros a serem distribuídos pelo FNDE às escolas, e não apenas daqueles integrantes da reserva técnica. Aliás, os benefícios da redução do número de títulos, no que se refere ao remanejamento e à utilização da reserva técnica, são expressamente reconhecidos por parcela significativa das Secretarias Estaduais de Educação (10 entre 25, ou seja, 40%), conforme pôde ser verificado pelas respostas às entrevistas realizadas. As opiniões contrárias à redução apóiam-se, basicamente, no argumento de que o respeito à escolha do professor seria uma conquista democrática, assunto já tratado no subitem 4.3 retro. Assim, em que medida é válido o atendimento irrestrito das escolhas de cada estabelecimento de ensino, sob pena de alguns alunos não receberem livros didáticos, enquanto, em outras escolas, ocorrem sobras de títulos diversos?

4.8.5 É até mesmo possível que parte dos atuais níveis de não-utilização decorram do recebimento, pelos professores, de títulos outros que não aqueles de sua preferência. Tal hipótese pode-se verificar tanto quando a escolha foi efetuada pelo titular anterior, quanto no caso de o formulário de escolha não ter sido recebido pelo FNDE, situação em que a escola será contemplada com os livros “estrelados” mais pedidos no estado. Há, ainda, que ser mencionado o fato de nem sempre as escolas serem contempladas com os livros selecionados em 1ª opção – ou seja, o livro, embora tenha sido escolha dos professores, poderá não corresponder plenamente à sua preferência,

já que foi indicado como 2ª opção.

4.8.6 É provável que a unificação, ou ao menos a redução, dos títulos escolhidos, por município ou regional de ensino, ao facilitar o remanejamento, possa, além de reduzir a não-utilização, viabilizar a diminuição da reserva técnica. Tomando-se por base os recursos aplicados na aquisição de livros do PNLD/99, excluídos os estados de Minas Gerais e São Paulo, num total de R\$ 244.778.353,43, pode-se avaliar a representatividade do custo da reserva técnica, correspondente, no caso (ainda de 2%), a mais de R\$ 4.700.000,00 (aquisição adicional de 1.709.466 livros). Ou seja, caso o remanejamento se torne mais fácil, e viabilize o retorno da reserva técnica ao percentual anterior, apenas essa redução já poderia implicar em economia superior a R\$ 2.350.000,00.

4.8.7 Como já foi dito anteriormente, com a celebração do convênio entre o FNDE e as SEDUCs (subitens 4.4.5 e 4.6.5), espera-se que a não-utilização seja reduzida, uma vez que as SEDUCs serão responsáveis pelo controle de livros excedentes.

#### **4.9 Em que medida é viável a extensão do prazo de utilização dos livros de 2 para 3 anos, no caso da 2ª a 8ª séries?**

4.9.1 A partir da edição da Resolução/FNDE nº 21, de 25.11.98, ficou estabelecido que os livros seriam utilizados por três anos, com exceção dos de 1ª série que, por serem consumíveis, são comprados todos os anos. No entanto, conforme resultado preliminar de avaliação realizada pela Unicamp, 59% das escolas urbanas e 60,7% das rurais não concordam com a reutilização dos livros por 3 períodos letivos.

4.9.2 No que se refere ao percentual de livros em condições de reaproveitamento ao final de cada ano, os questionários aplicados pelas SECEXs estaduais demonstraram que as SEDUCs, no modelo centralizado do PNLD, ou não possuem dados sobre o tema ou dispõem apenas de estimativas. Assim, os dados obtidos não ofereceram segurança para estimar-se a durabilidade efetiva dos livros.

4.9.3 Os dados de que se dispõe, atualmente, portanto, limitam-se àqueles resultantes de pesquisa promovida pelo FNDE (fls. 14/16 - Vol. Anexo I), com o objetivo de *“verificar, ‘in loco’, a real durabilidade do livro didático distribuído pelo Programa Nacional do Livro Didático/PNLD aos alunos da rede pública de ensino fundamental e propor, com base nessa realidade, ações que permitam minimizar, ao longo dos anos, a taxa de reposição por perda e avaria”*.

4.9.4 O relatório acerca da pesquisa aponta os fatores que influenciam na conservação dos livros didáticos, indicando o alto teor de umidade em algumas regiões, a forma de transporte dos livros pelos alunos, a ausência de local adequado para guarda do livro na residência do aluno, e a falta de maior conscientização quanto à importância de preservar o livro e de devolvê-lo ao final do ano letivo. Afirma também o relatório que o controle sobre a devolução é precário, em especial nas regiões Norte e Nordeste, onde as escolas não dispõem de mecanismos que garantam o retorno dos livros ao final do ano. Concluindo, o relatório propõe ações com vistas a melhorar a resistência

física dos livros didáticos (trabalho a ser desenvolvido em conjunto com o mercado editorial) e a promover, no sistema público de ensino fundamental, uma política efetiva de reutilização do livro, de forma a garantir, a médio prazo, o retorno de, no mínimo, 90% das obras utilizadas, em cada exercício.

4.9.5 São, então, apontados pela referida pesquisa os seguintes percentuais anuais de perdas ou avarias de livros didáticos de 2ª a 8ª séries, de acordo com a região geopolítica:

Região	% anual de perdas ou avarias
Norte	40
Nordeste	35
Centro-Oeste	30
Sudeste (excluídos MG e SP)	30
Sul	20

4.9.6 Essas taxas de perda têm embasado o cálculo da reposição anual de livros efetuada pelo FNDE, em conjunto com a aquisição de novos títulos de outras séries ou com aqueles de 1ª série, adquiridos todos os anos. Com base, então, nesses indicadores e na sistemática de reposição, de um lado, e na expectativa da obtenção de melhorias na qualidade física dos livros e da efetividade das campanhas voltadas para a preservação e reutilização do livro didático, de outro, é que se espera atingir o prazo de 3 anos de utilização.

4.9.7 Embora tais expectativas possam até ser julgadas razoáveis, algumas observações precisam ser feitas, no entender da equipe de auditoria:

- a) o quadro que condensou o resultado da pesquisa considerou o percentual de perdas para regiões inteiras, nas quais podem existir diferenças significativas entre os estados que as compõem; e
- b) os percentuais de perda parecem comportar elevado grau de estimativa, já que o estudo não faz menção à metodologia adotada para calculá-los.

4.9.8 Imprecisões significativas nesses percentuais de perdas podem estar, também, contribuindo para a não-utilização de livros, quando remetidos em excesso para escola que não comunique o fato à SEDUC ou ao FNDE, ocorrência comum. Pode-se até mesmo cogitar de alguma economia de recursos, advinda do ajuste mais preciso do percentual de perdas de livros por região. Partindo-se do peso relativo de cada região geopolítica brasileira, em termos de recursos aplicados na aquisição e distribuição de livros didáticos (excluídos os estados de Minas Gerais e São Paulo), tomando por base o PNLD/99, e os percentuais de perda mencionados acima, pode-se chegar à estimativa do custo dessa reposição, conforme expresso no quadro a seguir:

Região	Total Aplicado (em R\$) - aquisição + distribuição -	% de Perda	Estimativa de Impacto da Perda (em R\$)
Norte	38.282.930,06	40,0	15.313.172,02
Nordeste	139.963.103,34	35,0	48.987.086,17

Centro-Oeste	29.579.319,43	30,0	8.873.795,83
Sudeste	27.760.885,77	30,0	8.328.265,73
Sul	49.610.080,40	20,0	9.922.016,08
T O T A I S	285.196.319,00		91.424.335,83

4.9.9 Ou seja, as atuais taxas de perda estimadas, se tomado por base o PNLD/99, estariam implicando em custos superiores a R\$ 90 milhões anuais. Qualquer redução desses percentuais, portanto, poderia ensejar economia significativa de recursos. É também possível, no entanto, que os percentuais de reposição necessária estejam subestimados, o que poderia estar prejudicando diversos estabelecimentos de ensino.

4.9.10 No entendimento da equipe de auditoria, portanto, não existem dados ou estudos que permitam concluir, com a segurança necessária, pela viabilidade da extensão do prazo de durabilidade dos livros didáticos de 2<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> séries de dois para três anos. O que se verifica é uma intenção de atingir-se tal objetivo, dada a realidade orçamentária ora posta. A busca desse objetivo, entretanto, tem como um de seus fundamentos os percentuais de perdas atualmente utilizados para fins de reposição ou complementação, os quais, na visão desta equipe, carecem de maior precisão. Caso referidos percentuais se encontrem superestimados, poderá estar ocorrendo dispêndio desnecessário de recursos e, se estiverem subestimados, diversas escolas podem estar sendo prejudicadas.

4.9.11 Dessa forma, tendo em vista as diferentes realidades que podem estar recebendo, de maneira indevida, tratamento uniforme, vigente a atual sistemática de um único índice para toda a região geopolítica, entende-se deva recomendar ao FNDE que desenvolva instrumentos que viabilizem a coleta periódica de dados sobre a reutilização de livros, de modo a identificar, de forma mais adequada, os percentuais de perda de livros didáticos, possibilitando tanto a ação gerencial no sentido de buscar a redução dessas perdas, quanto o preciso dimensionamento dos níveis necessários de complementação ou reposição anual de livros.

4.9.12 Merecem também destaque algumas sugestões apresentadas pelas SEDUCs, em especial no que diz respeito ao estabelecimento de parcerias (com as próprias SEDUCs ou com os municípios), com a finalidade de monitorar junto às escolas as ocorrências de excessos ou déficits. Existe, inclusive, a sugestão de que tal papel seja exercido por conselho específico, à semelhança do que hoje ocorre com a Merenda Escolar, o Dinheiro na Escola e o FUNDEF. Tais idéias parecem factíveis e interessantes, ao menos a princípio, já que, no entender da equipe de auditoria, a fiscalização do universo de escolas é praticamente inviável para o FNDE sozinho. Entretanto, elas não anulam a necessidade de se buscar a redução ou unificação de títulos, por regional ou município, já que de pouco adiantará saber-se da disponibilidade de determinado livro em uma escola, se este não puder ser utilizado por outro estabelecimento nas proximidades.

4.9.13 Por outro lado, há que se reconhecer o mérito da atual realização de campanhas de conscientização da necessidade de se conservar e restituir o livro didático, embora ainda não haja informações sobre seus efeitos. Conforme mencionado anteriormente, é necessário buscar-se a redução dos atuais níveis de perda, tendo em vista a expressividade dos custos decorrentes, dada a magnitude do PNLD.

#### **4.10 Em que medida o modelo de atendimento descentralizado é mais eficiente do que o centralizado?**

A seguir serão apresentadas as principais peculiaridades que diferenciam o programa executado por Minas Gerais e São Paulo do executado pelo FNDE, sendo que relatórios mais detalhados sobre os modelos de Minas Gerais e São Paulo encontram-se às fls. 01/03 e 05/07 do Volume Anexo I.

4.10.1 A Secretaria de Educação do Estado de Minas Gerais adquire os livros mediante processo licitatório na modalidade Concorrência pelo critério “técnica e preço”, com peso 3 para preço e 7 para técnica, sendo que as editoras apresentam preços diferenciados conforme a quantidade a ser comprada. Os títulos são avaliados com base em critérios eliminatórios e classificatórios, recebendo uma pontuação. Os dez livros melhor classificados por disciplina e série vão, em ordem alfabética, para a Lista Curta, que é submetida à escolha do professor. Assim, qualquer que seja a escolha do professor, dentre aqueles dez títulos, será atendida. É respeitada a escolha do professor, mas ela é de alguma forma limitada.

4.10.1.1 No FNDE, o professor escolhe o livro antes de ser comprado e, uma vez que a prioridade é atender à escolha do professor, o título escolhido é comprado sem licitação, fundamentando-se no art. 25, inciso I, da Lei nº 8.666/93. Então, é realizada uma negociação com cada editora que teve seus livros escolhidos.

4.10.1.2 Verificou-se, em uma pequena amostra de livros comprados tanto pelo FNDE como por Minas Gerais (fl. 04 - Vol. Anexo I) que os preços negociados pelo FNDE foram, em sua maioria, um pouco mais baixos do que os licitados em Minas Gerais, sendo que em alguns casos a diferença foi bastante significativa. Já quanto ao preço médio de todos os livros comprados em cada modelo, observa-se que no FNDE, para o PNLD 99, esse valor foi de R\$ 2,84, enquanto que em Minas Gerais foi de R\$ 3,08, ou seja, 8,45% maior. Não obstante os bons resultados conseguidos pelo FNDE, restam dúvidas sobre a eficiência e confiabilidade dessa sistemática no caso de mudanças na atual gerência, já que depende muito das habilidades e da experiência individual dos membros da equipe de negociação.

4.10.2 Outra diferença está na informação sobre o número de livros a serem comprados. Em Minas Gerais, os formulários de escolha vêm impressos com o número de alunos/série, baseado nos dados do Censo, e contêm um espaço para ser preenchido pela escola com a quantidade de livros de que ela necessita. Quando há diferença significativa nos dados informados, estes são analisados pelas Superintendências Regionais, antes do encaminhamento à SEDUC, e realizados possíveis acertos. Então, a escola geralmente recebe a quantidade solicitada, diferentemente do modelo centralizado, no qual o número de livros é enviado de acordo com o Censo Escolar.

4.10.3 Uma boa prática observada em Minas Gerais é que todas as escolas são orientadas para que, na entrega dos livros aos alunos, seja assinado um termo, pelos alunos e seus pais, que estão cientes da obrigatoriedade de conservação do livro e de sua devolução ao final do ano. A SEDUC entende que dessa forma o aluno sente-se mais comprometido com a devolução. O

percentual de devolução tem atingido cerca de 75% dos livros distribuídos.

4.10.4 Outro ponto é que as escolas que não encaminham à SEDUC os *Formulários de Escolhas* não recebem, em primeiro momento, livros e manuais. A SEDUC interpreta como que a escola não tem necessidade. Caso não tenha preenchido por algum motivo e realmente necessite dos livros, é contemplada por meio de sobras de outras escolas (remanejamento). No modelo centralizado, a escola que não envia os formulários a tempo, recebe o título mais estrelado escolhido no estado.

4.10.5 Em Minas Gerais não há reserva técnica, pois o estado dispõe de 41 Superintendências Regionais que são orientadas a detectar sobras e faltas de exemplares para possibilitar necessidades eventuais de remanejamento de livros, sendo que as Superintendências encaminham relatórios informando a SEDUC da situação do Programa nos municípios jurisdicionados, bem como orientam na escolha dos livros e promovem treinamentos para professores que por qualquer motivo tenham dificuldades no manejo do livro didático.

4.10.6 Com relação às vantagens da execução descentralizada do programa, a SEDUC de Minas Gerais entende que isso permite: uma maior interação entre o Estado e seus educandos, facilitando o acompanhamento do programa; o respeito à autonomia das diferentes regiões do Estado e dos municípios, não abrindo mão de responsabilidades quanto à melhoria da qualidade e da possibilidade de economizar em compras centralizadas em nível estadual; a realização de uma escolha inserida na proposta educacional e pedagógica da escola; e a integração do programa com as propostas de capacitação da rede, objetivando o processo de escolha e de utilização do livro didático.

4.10.7 No estado de São Paulo, a sistemática adotada é praticamente a mesma do modelo centralizado, uma vez que a SEDUC/SP adquire os livros pelo mesmo preço negociado com o FNDE. A diferença é que em São Paulo há total liberdade de seleção de títulos por parte das escolas, sendo que deve ser obedecido um número limite de exemplares fixado para cada escola, dependendo do número de alunos. Essa forma de execução tornou-se possível em decorrência da institucionalização dos “bancos de livros” nas escolas, compostos pelos livros devolvidos pelos alunos, no final de cada ano, para fins de distribuição e utilização no ano seguinte. A propriedade do livro é da escola, e não do aluno, que apenas dele dispõe durante o ano. Cada escola pode escolher livros didáticos e paradidáticos (literatura infanto-juvenil e informativos) indiscriminadamente. Os livros paradidáticos podem ser selecionados como alternativa ou complementação aos livros didáticos.

4.10.8 Além disso, o processo de escolha em São Paulo é iniciado com a realização de um encontro com dois assistentes técnico-pedagógicos (ATP) de cada Diretoria Regional de Ensino (um total de 200 multiplicadores), destinado à orientação dos critérios pedagógicos de escolha dos livros e sobre o seu melhor aproveitamento em sala de aula. Esses ATPs realizam, posteriormente, um trabalho de monitoria envolvendo diretores, coordenadores e professores da rede educacional. Em todos esses encontros, é realizada uma exposição dos livros constantes do manual, disponibilizados pelas respectivas editoras, a fim de que os participantes possam efetuar, pessoalmente, a avaliação de sua qualidade e adequação pedagógica.

4.10.9 Em São Paulo, os livros são entregues às escolas, não havendo hipótese de seu recebimento pelas prefeituras. No caso das escolas rurais, o material é entregue à respectiva escola vinculadora.

4.10.10 O quantitativo de alunos nas escolas é obtido de maneira semelhante à utilizada pelo FNDE, ou seja, a partir do censo escolar. O estado de São Paulo, contudo, conta com informação adicional advinda do RG-Escolar, registro único no estado atribuído ao aluno quando do início de sua vida de estudante, e que se tornará, futuramente, seu número de identidade civil. Tal cadastro, advindo de exaustivos trabalhos da SEDUC/SP em conjunto com a Secretaria de Segurança Pública daquele estado, confere maior precisão ao quantitativo de matrículas, eliminando multiplicidades.

4.10.11 Na visão da SEDUC/SP, a descentralização do PNLD se mostra qualitativamente vantajosa em função de ser possível:

- a adequação da oferta de livros à política educacional do estado e às propostas pedagógicas das escolas;
- o desenvolvimento de um trabalho de orientação mais eficaz, junto aos professores, para a avaliação e indicação dos livros;
- a rápida introdução do uso de tecnologias que permitam maior agilidade na operacionalização do programa;
- a obtenção de melhores preços do caderno tipográfico, uma vez que a maioria das editoras situa-se também no estado de São Paulo.

4.10.12 Como desvantagem para a execução descentralizada do PNLD, aponta-se a insuficiência de recursos destinada ao programa, face às necessidades reais da rede pública escolar, e o fato de que nem todos os estados dispõem de situação geográfica favorável e infra-estrutura adequada, como Minas Gerais e São Paulo.

4.10.13 Há que se considerar também que os modelos descentralizados se beneficiam, em maior ou menor medida, da existência e da operação eficiente, pelo FNDE, do modelo centralizado, que proporciona a possibilidade de balizamento dos preços dos livros e dos valores contratados com a ECT para sua distribuição, além da edição do Guia do Livro Didático.

## **5. COMENTÁRIOS DO GESTOR**

5.1 Após análise da Versão Preliminar do Relatório de Auditoria de Desempenho (fls. 104/131 - Vol. Anexo I), a Secretária Executiva da Autarquia, Sra. Mônica Messenberg Guimarães, comentou que, apesar de o subitem 4.1.6 informar que o PNLD sofreu um corte orçamentário de 30,87% no exercício de 1999, em relação ao ano anterior, em verdade, esse corte não existiu, tendo havido apenas menor necessidade de compra de livros (fls. 140/141 - Vol. Anexo I). Considerando a procedência do comentário, suprimiu-se tal informação da Versão Final. Já quanto às recomendações, sugere apenas a inclusão da frase “.. *sem, contudo, abrir mão do*

*aspecto qualitativo da avaliação pedagógica*”, na recomendação proposta à SEF no subitem 6.1.1, alínea “a” da Versão Preliminar, que foi acatada pela equipe de auditoria.

5.2 A SEF/MEC também tomou ciência da Versão Preliminar do Relatório, sendo que a Secretária de Educação Fundamental, Sra. Iara Glória Areias Prado, teceu comentários (fls. 142/143 - Vol. Anexo I) a respeito das recomendações propostas no subitem 6.1.1.

5.2.1 Primeiramente, esclarece que um grupo de trabalho instituído pela SEF em junho de 1999 e composto de especialistas de diversas universidades, realizou, juntamente com técnicos da SEF e FNDE, estudos e discussões com o objetivo de subsidiar a reformulação do PNLD, sendo que, nesses estudos, as questões propostas nas recomendações foram exaustivamente discutidas, mas ainda se encontram em análise, para adoção ou não nas próximas avaliações.

5.2.2 Quanto à recomendação proposta na alínea “a” do subitem 6.1.1 (estabelecer procedimentos e critérios quantitativamente mensuráveis que permitam a classificação e posterior redução do número de títulos a constar no Guia do Livro Didático), a Secretária da SEF entende que a avaliação pedagógica dos livros didáticos tem como princípio o respeito à diversidade e que os livros não são passíveis de classificação, por pertencerem a linhas/procedimentos teórico-metodológicos distintos. Ademais, ressalta que os critérios comuns a todas as áreas do conhecimento não se prestam à quantificação, por sua própria natureza pedagógica e ética. Informa que a redução do número de títulos, segundo estudos em andamento naquela Secretaria, se dará pelo aperfeiçoamento do conjunto de critérios e procedimentos adotados, não sendo suficiente a adoção de apenas uma medida isolada como a classificação fundamentada em critérios quantitativamente mensuráveis.

5.2.2.1 Apesar da resistência apresentada pela SEF, esclarece-se que a intenção dessa recomendação é que a avaliação pedagógica seja feita nos moldes da realizada em Minas Gerais, onde são avaliados vários quesitos dos títulos, e atribuídos pontos para cada quesito, gerando uma classificação. Por exemplo, para saber com que frequência um livro de matemática apresenta atividades que levam em conta a experiência anterior do aluno, é necessário fazer uma avaliação subjetiva. Caso se chegue à conclusão de que é “sempre”, são atribuídos 10 pontos; “frequentemente”, 7 pontos; “raramente”, 4 pontos; e “nunca”, 0 pontos. Então, a avaliação não deixa de ser subjetiva, apenas é transformada em pontos, o que torna possível uma classificação dos livros. Dessa forma, entende-se que a recomendação deva ser mantida, apenas incluindo o sugerido pelo FNDE.

5.2.3 No tocante à recomendação proposta na alínea “b” do subitem 6.1.1, que trata da sugestão de estudo da viabilidade de estabelecer uma taxa de inscrição a ser paga pelos interessados em participar do processo de avaliação, informa que a adoção de tal procedimento já foi cogitada pelo grupo de trabalho referido acima, o qual, após consulta ao setor jurídico do MEC, foi informado de sua inviabilidade.

5.2.3.1 Dessa forma, e considerando o ponderado pelo Diretor da 1ª Divisão Técnica em seu parecer (fls. 132/134 - Vol. Anexo I), entende-se dispensável tal recomendação.

## **6. CONCLUSÃO**

### **6.1 Recomendações**

#### **6.1.1 à SEF/MEC que:**

- a) estabeleça procedimentos e critérios quantitativamente mensuráveis que permitam a classificação e posterior redução do número de títulos a constar no Guia do Livro Didático, sem, contudo, abrir mão do aspecto qualitativo da avaliação pedagógica (subitem 4.2.5);

#### **6.1.2 ao FNDE que:**

- a) desenvolva gestões junto às Secretarias Estaduais e Municipais de Educação no sentido de buscarem, respectivamente, a unificação da escolha dos títulos no âmbito de cada regional de ensino e no âmbito das escolas da rede municipal, com o intuito de facilitar o remanejamento entre escolas do mesmo município ou região (subitem 4.3.6);
- b) desenvolva gestões, junto ao Ministério da Educação, no sentido de buscar, em conjunto com as Secretarias Estaduais de Educação, a priorização da política de capacitação de professores, em especial quanto ao uso do livro didático (subitem 4.3.7.1);
- c) estude, em conjunto com a SEF/MEC, a viabilidade de tornar a escolha da 1ª série válida por três anos, mesmo que se mantenha a compra a cada ano (subitem 4.5.5);
- d) implemente uma sistemática de controle a ser seguida pelas SEDUCs, para que enviem ao FNDE relatórios sobre o número de alunos atendidos, livros devolvidos pelos alunos, sobras e faltas de exemplares nas escolas, de modo a permitir o melhor acompanhamento da efetividade do Programa (subitem 4.6.6);
- e) busque criar condições para a mensuração dos indicadores de desempenho mencionados no subitem 4.7.1 deste relatório, alíneas “d” (índice de não-utilização de livros), “f” (índice de reutilização/reposição de livros), “g” (índice de utilização das reservas técnicas nas SEDUCs) e “h” (relação entre preços dos livros nos modelos centralizado e descentralizado), mantendo-se o acompanhamento daqueles já atualmente calculados;
- f) desenvolva instrumentos que viabilizem a coleta periódica de dados sobre a reutilização de livros, de modo a identificar, de forma mais adequada, os percentuais de perda de livros didáticos, possibilitando tanto a ação gerencial no sentido de buscar a redução dessas perdas, quanto o preciso dimensionamento

dos níveis necessários de complementação ou reposição anual de livros (subitem 4.9.11).

## **6.2 Possíveis Benefícios Esperados**

6.2.1 A partir das verificações e análises efetuadas, alguns aspectos do PNLD demonstraram potencial para aperfeiçoamento, sendo, por isso, objeto das recomendações constantes do item 6.1. No entendimento da equipe de auditoria, essas providências, caso implementadas, poderão importar em diversos benefícios para o programa, conforme descrito a seguir.

6.2.2 A elaboração de sistemática que viabilize a redução do número de títulos a constarem do Guia do Livro Didático, obtida a partir de classificação baseada em critérios claros e previamente divulgados, importará em menores custos de confecção e impressão daquele instrumento, de sua distribuição, além de tornar o processo de escolha, pelos professores, mais fácil e proveitoso, já que realizado sobre Guia menos volumoso e do qual só constam os títulos de melhor classificação.

6.2.3 Se promovida a unificação dos títulos a serem adotados por regional de ensino, no que se refere às escolas estaduais, e por secretarias municipais, quanto à rede escolar dos municípios, o remanejamento seria facilitado, podendo ser significativamente reduzidas as ocorrências de excessos em alguns estabelecimentos e, por outro lado, de carências de livros em outros na mesma localidade. Até mesmo a utilização da reserva técnica poderia vir a ser otimizada em decorrência dessa redução de títulos. Além disso, a tendência é de que possam ser obtidos menores preços pelos títulos adquiridos, em função da maior tiragem de cada livro.

6.2.4 O argumento contrário à unificação de títulos, ou da redução de seu número, no sentido de que professores menos preparados necessitariam de livros mais simples, além de ser questionável, por tender a perpetuar situação indesejada, pode ser contornado pela intensificação das políticas de capacitação dos professores, focalizando-se a utilização do livro didático. Aliás, conforme demonstrado pelo resultado preliminar da avaliação recentemente realizada pela Unicamp, mesmo na sistemática atual o percentual de professores que enfrentam dificuldades no uso do livro é superior a 50%. Assim, é premente a necessidade de que se priorizem as políticas de capacitação de professores, em especial quanto ao emprego do livro didático, trabalho esse que se entende pode ser facilitado pela redução da variedade de títulos adotados. Ainda que não se concorde com a redução de títulos, a necessidade de capacitação permanece extremamente necessária, podendo a sua falta, ou insuficiência, estar contribuindo para a não-utilização do livro didático.

6.2.5 Caso se mostre viável, o fato de tornar a escolha da 1ª série válida por três anos (assim como ocorre para as demais séries), mantendo a compra a cada ano, permitirá ganhos com a dispensa, nos dois anos seguintes, da produção, distribuição e processamento de formulários da escolha. A atual repetição desses procedimentos tem implicado no gasto de recursos de R\$ 384.141,94 por ano (na visão da equipe, desnecessários nos 2º e 3º anos), que poderiam ser economizados ou redirecionados.

6.2.6 A implementação de sistemática de controle a ser seguida pelas SEDUCs, quanto ao estoque de livros didáticos por escola, reutilização, perdas, pode viabilizar a otimização do remanejamento, contribuindo para a redução das necessidades de reposição ou complementação. Cabe ressaltar que, dada a expressiva materialidade do PNL D, pequenos ganhos percentuais podem representar ganhos significativos. Para que se tenha uma idéia, no PNL D 99, excluindo-se os estados de Minas Gerais e São Paulo, foram aplicados na aquisição e distribuição de livros recursos da ordem de R\$ 285.196.319,00, estimando-se o montante de perda de livros, após um ano da distribuição, a pouco mais de 30%, ou seja, cerca de R\$ 90 milhões.

6.2.7 A ação conjunta do FNDE e das Secretarias Estaduais de Educação, talvez com o auxílio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas – INEP, ao viabilizar a coleta periódica de dados sobre a reutilização de livros, permitirá o desenho de retrato cada vez mais preciso dos percentuais de perdas de livros didáticos, possibilitando tanto a ação gerencial no sentido de buscar a redução dessas perdas, quanto o preciso dimensionamento dos níveis necessários de complementação ou reposição anual de livros.

6.2.8 Por fim, a implementação dos indicadores de desempenho ainda não acompanhados pelo FNDE, assim como a continuidade daqueles já acompanhados, também contribuirão, entende-se, para aperfeiçoar o gerenciamento do PNL D como um todo. É fundamental que as ações de um programa de tal relevância e materialidade baseiem-se, cada vez mais, em informações sólidas, abrangentes, objetivas e regulares.

## **7. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

7.1 Ante todo o exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

7.1.1 com fulcro no inciso II do art. 194 do Regimento Interno, sejam efetuadas, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, as recomendações constantes do subitem 6.1.2 deste relatório, e, à Secretaria de Educação Fundamental - SEF/MEC, a inserida no subitem 6.1.1;

7.1.2 seja autorizada a manutenção do presente processo aberto, sendo o mesmo encaminhado à 6ª SECEX, para que seja realizado o monitoramento da implementação das recomendações constantes do subitem 6.1 do presente relatório, como já foi feito nos casos dos TCs nºs 930.133/1998-6 (Decisão nº 574/1999 - Plenário) e 930.263/1998-7 (Decisão nº 651/1999 - Plenário);

7.1.3 seja autorizado o encaminhamento, às entidades referidas acima, de cópia da Decisão que vier a ser proferida, devidamente acompanhada dos respectivos Relatório e Voto, bem como do presente trabalho.

6ª SECEX, em 23 de março de 2000.

Ester Amélia Portela Oliveira  
AFCE - Matr. 3461-4

Mauro da Motta Aguiar  
AFCE - Matr. 2840-1

Nestor Luiz Arosteguy de Carvalho  
AFCE - Matr. 2955-6

Tatiana Simbalista Teixeira Soares  
AFCE - Matr. 3444-4  
Coordenadora