



**Relatório de Avaliação de Impacto
da Auditoria de Natureza Operacional no
Programa Nacional do Livro Didático - PNLD**

Junho / 2003



**Relatório de Avaliação de Impacto da Auditoria de Natureza Operacional no
Programa Nacional do Livro Didático – PNLD**

TC n.º 10.990/1999-2

Decisão: 621/2000 - Plenário

Unidade: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE

Vinculação Ministerial: Ministério da Educação

Responsáveis: Hermes Ricardo Matias de Paula – Presidente do FNDE

CPF: 152.350.091-34

Alexandre Serwy – Gerente do Programa

CPF: 289.699.011-91

Relator: Ministro Iram Saraiva

Vinculação no TCU: 6ª Secex

Designação da Equipe: Portaria de Fiscalização Adfis n.º 1.013, de 11/6/03

Registro Fiscalis: 142/2003

Período de realização da avaliação do impacto: 16 a 17/6/03 (planejamento)

18 a 25/6/03 (execução)

26 a 30/6/03 (relatório)

Período abrangido pela auditoria: novembro/1999 a junho/2003

Equipe de auditoria:

Analista	Matrícula	Lotação
Maria Lúcia de Oliveira F. de Lima (coordenadora)	3135-6	Seprog
Tatiana Simbalista Teixeira Soares	3444-4	6ª Secex



Sumário

1. INTRODUÇÃO.....	4
2. ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES	6
3. ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS E FINANCEIROS	12
4. AVALIAÇÃO DA RELAÇÃO ENTRE CUSTO E BENEFÍCIO	12
5. COMENTÁRIOS DO GESTOR.....	13
6. CONCLUSÃO	13
7. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	14
GLOSSÁRIO DE SIGLAS	15



1. Introdução

Antecedentes

1.1 No segundo semestre de 1999, o Tribunal de Contas da União – TCU realizou auditorias de natureza operacional – ANOp com o objetivo de examinar o desempenho da ação governamental, no âmbito do segundo ano de vigência do Projeto de Cooperação Técnica TCU/Reino Unido. Esse Projeto visa a contribuir para a melhoria do desempenho de instituições governamentais brasileiras, com vistas à melhor utilização dos recursos públicos por meio da implementação de recomendações decorrentes de ANOp conduzidas pelo TCU.

1.2 Plano Especial de Auditoria de Desempenho, que contemplou a realização de seis ANOp no âmbito do Projeto de Cooperação, foi aprovado pelo TCU mediante a Decisão n.º 506/1999 – Plenário. As áreas selecionadas foram Educação, Saúde e Meio Ambiente.

1.3 Na área de Educação, foram selecionadas auditorias no Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE e no Programa Nacional do Livro Didático – PNLD, sendo esta última o objeto do presente Relatório de Impacto.

1.4 A auditoria em questão teve por objetivo avaliar o desempenho do Programa Nacional do Livro Didático, buscando formas de aperfeiçoá-lo.

1.5 A auditoria foi apreciada pelo Tribunal por meio da Decisão n.º 621/2000 – TCU – Plenário (Ata n.º 31/2000 - Plenário) – fls. 88/89, onde foram propostas recomendações com o intuito de melhorar o desempenho do referido Programa.

1.6 Cumpre registrar que, de acordo com a sistemática de monitoramento adotada pelo TCU, a implementação das recomendações deve ser periodicamente acompanhada. Tal sistemática prevê a realização de monitoramentos na atividade auditada e a elaboração de relatório sobre o impacto da implementação das recomendações do Tribunal no seu desempenho. O primeiro monitoramento da auditoria em tela foi realizado no período de 13 a 22 de março de 2002 (fls. 180/196) e o segundo, no período de 4 a 13 de novembro de 2002 (fls. 240/252).

1.7 Examina-se, agora, o impacto decorrente da implementação das recomendações lançadas em 2000 com o objetivo de:

- a) demonstrar, analiticamente, o benefício efetivo decorrente da implementação das recomendações;
- b) avaliar a relação entre custo e benefício da auditoria.

Visão geral

1.8 O Programa Nacional do Livro Didático – PNLD foi iniciado no final da década de 60, já havendo passado por diversas modificações e aperfeiçoamentos no que se refere ao seu processo e respectiva normatização. Tem como missão contribuir para a universalização do ensino e para a melhoria de sua qualidade. Seu objetivo é oferecer aos alunos da rede pública do Ensino Fundamental acesso ao livro didático, garantindo a sua utilização/reutilização por três anos



consecutivos. Encontra-se atualmente regulamentado pela Resolução/CD/FNDE nº 03, de 21 de fevereiro de 2001. Sua relevância social e o volume de recursos envolvidos justificaram a busca da mensuração de sua eficiência, eficácia e economicidade.

Características da auditoria

1.9 A auditoria de que trata a Decisão nº. 621/2000 teve por objetivo avaliar o desempenho do Programa Nacional do Livro Didático, buscando formas de aperfeiçoá-lo. Para isso, foram elaboradas questões de auditoria envolvendo os seguintes assuntos: redução dos custos envolvidos no Programa em sua totalidade e em cada atividade (avaliação, seleção, aquisição e distribuição dos livros); redução do rol de escolha de livros; agilização de cada etapa do processo; adequabilidade da reserva técnica à demanda; necessidade de repetição do processo de escolha dos livros de 1ª série todos os anos; efetividade dos instrumentos de controle; formas de mensurar o desempenho do Programa; maneiras de reduzir a não-utilização dos livros; viabilidade da extensão do prazo de utilização dos livros de 2 para 3 anos, no caso da 2ª a 8ª séries; avaliação comparativa dos modelos centralizado e descentralizado.

1.10 Para a realização dos trabalhos, foram coletadas informações junto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, às Secretarias Estaduais de Educação – SEDUC e à Secretaria de Ensino Fundamental – SEF/MEC, responsável pela avaliação pedagógica dos livros didáticos.

1.11 As principais constatações da auditoria foram:

- pouco envolvimento e atuação das secretarias estaduais e municipais de educação no Programa, prejudicando a otimização da utilização dos livros pelas escolas e o remanejamento de livros entre as unidades de ensino do mesmo município ou região;
- existência de poucos estudos ou pesquisas regionalizadas, com vistas a identificar fatores que influenciam na conservação dos livros;
- falta de necessidade de repetição do processo de escolha dos livros de 1ª série todos os anos, já que, a partir da 2ª série, a escolha é válida por 3 anos;
- fragilidade no acompanhamento da eficácia e eficiência do Programa, em função da ausência de sistemática de controle, por parte das secretarias estaduais de educação, que contemple informações quanto ao número de alunos atendidos, livros devolvidos pelos alunos e sobras e faltas de exemplares nas escolas;
- várias escolas deixam de comunicar às SEDUC a sobra de livros, dificultando o remanejamento para outras escolas com deficiência de livros; e
- o grande número de títulos que compõem o Guia do Livro Didático implica maiores custos de confecção, impressão e distribuição do Guia, além de ser necessário maior tempo para análise e escolha pelos professores.



2. Análise da implementação das recomendações

2.1 Neste item, serão analisadas as providências adotadas pelos gestores do Programa com vistas a implementar as recomendações feitas à SEF/MEC (recomendações 8.1.1 e 8.1.2) e ao FNDE (recomendações 8.2.1 a 8.2.7), constantes da Decisão n.º 621/2000.

2.2 Recomendação 8.1.1. *“estude a viabilidade da redução do número de títulos constantes no Guia do Livro Didático, baseada no aprimoramento do conjunto de critérios e procedimentos de avaliação e melhoria da qualidade do livro didático”.*

2.2.1 Durante o primeiro monitoramento, a SEF informou, por meio do Memo n.º 693/2002, que vinha analisando a redução do número de títulos, juntamente com o FNDE, desde a primeira avaliação pedagógica, realizada para o PNLD/1997 (1ª a 4ª séries) sem, no entanto, desconsiderar as particularidades regionais, os diferentes projetos pedagógicos existentes nas escolas e as diversas linhas/procedimentos teórico-metodológicos das obras inscritas.

2.2.2 A SEF esclareceu que foi incluída no Edital do PNLD/2002 (5ª a 8ª séries) a obrigatoriedade de serem inscritas apenas coleções completas para as quatro séries. Tal providência possibilitou a redução do número de resenhas constantes do Guia, já que é elaborada uma resenha por coleção, em vez de uma por título, como era anteriormente. A redução no tamanho do Guia pode ser observada pelos dados do Quadro 1 abaixo.

2.2.3 Diante do exposto, considera-se a recomendação implementada.

2.3 Recomendação 8.1.2. *“estude formas de reduzir os custos com composição, impressão e distribuição do Guia de Livros Didáticos”.*

2.3.1 A principal medida adotada para a redução desses custos foi a obrigatoriedade de inclusão de apenas coleções no Guia de Livros Didáticos. Segundo informações do FNDE, a alteração efetuada na composição gráfica do Guia do PNLD/2002 (5ª a 8ª séries) possibilitou a diminuição dos custos em aproximadamente R\$ 140.000,00, como se segue:

Quadro 1
Guia de Livros Didáticos – PNLD/1999 e 2002

	PNLD/1999	PNLD/2002
Tiragem	115.000	41.209
Quantidade de páginas	600	420
Títulos/coleções	218 títulos	65 coleções (260 títulos)
Preço Unitário	R\$ 3,71 (US\$ 3,25)*	R\$ 4,79 (US\$ 2,28)**
Preço por página	R\$ 0,0062	R\$ 0,0114
Média pág./título	2,75	1,62

(*) Dólar médio em março/1998 equivalente a R\$ 1,14.

(**) Dólar médio em março/2001 equivalente a R\$ 2,10.

Fonte: FNDE. Elaboração própria.



2.3.2 Se o Guia do PNLD/2002 continuasse com a média de páginas, por título, do Guia do PNLD/1999, teria 715 páginas (260 X 2,75). Multiplicando esse total de páginas pelo preço por página do Guia do PNLD/2002 (R\$ 0,0114), o valor seria de R\$ 8,15. Assim sendo, pode-se concluir que a economia dos custos de produção do Guia, com a utilização de coleções, foi de R\$ 3,36 por exemplar, totalizando R\$ 138.462,24 para a tiragem de 41.209 exemplares.

2.3.3 Cabe ressaltar que, apesar de o preço unitário do Guia, em reais, ter aumentado cerca de 29%, o valor, em dólares, diminuiu aproximadamente 30%. Para a conversão cambial, foi utilizado o dólar da época da contratação do serviço de confecção dos guias. Justifica-se essa comparação pelo fato de o papel e a tinta terem seus preços fortemente influenciados pela taxa de câmbio.

2.3.4 Para o PNLD/2004 (1ª a 4ª séries) foi mantido o critério de admitir apenas coleções completas. Houve a inovação de imprimir o Guia em 4 volumes, separados por disciplina (vol. 1 – Alfabetização e Língua Portuguesa, vol. 2 – Matemática e Ciências, vol. 3 – História e Geografia, vol. 4 - Dicionários), para facilitar o processo de escolha. Com essas alterações, a redução de custos foi de aproximadamente R\$ 900.000,00, conforme apresentado a seguir:

Quadro 2
Guia de Livros Didáticos – PNLD/2001 e 2004

	PNLD/2001	PNLD/2004
Tiragem	271.390	162.707
Quantidade de páginas	834	936
Títulos/coleções	321 títulos	177 coleções (468 títulos)*
Preço Unitário	R\$ 7,41 (US\$ 4,26)**	R\$ 10,35 (US\$ 3,00)***
Preço por página	R\$ 0,0089	R\$ 0,0111
Média pág./título	2,60	1,75

(*) Às 177 coleções deve-se acrescentar 28 títulos de alfabetização, 23 títulos regionais e 16 dicionários, que totalizam 535 títulos.

(**) Dólar médio em março/2000 equivalente a R\$ 1,74.

(***) Dólar médio em março/2003 equivalente a R\$ 3,45.

Fonte: FNDE. Elaboração própria.

2.3.5 Se o Guia do PNLD/2004 continuasse com a média de páginas por título do PNLD/2001, teria 1.391 páginas (535 X 2,60). Multiplicando esse total de páginas pelo preço por página do Guia do PNLD/2004 (R\$ 0,0111), o valor seria de R\$ 15,86. Assim sendo, pode-se concluir que a economia foi de R\$ 5,51 por exemplar, totalizando R\$ 896.515,57 para a tiragem de 162.707 exemplares.

2.3.6 Cabe ressaltar que, apesar de o preço unitário do Guia, em reais, ter aumentado aproximadamente 40%, o valor, em dólares, diminuiu cerca de 28%. Para a conversão cambial, foi utilizado o dólar da época da contratação do serviço de confecção dos guias.

2.3.7 Outra medida adotada visando reduzir custos foi a disponibilização dos Guias na Internet. No entanto, os Guias atuais continuam sendo enviados às escolas, porque muitas ainda



não contam com os equipamentos de informática necessários. No PNLD/2001, o retorno de inscrições pela Internet estava na faixa de 10% e, no PNLD/2002, em torno de 15%. Em 2003, não houve escolha de livros novos, já que a durabilidade prevista dos livros é de três anos. Para o PNLD/2004, o percentual foi de 19,29%. Os dados indicam que essa forma de escolha tende a substituir a atual sistemática à medida em que as escolas forem dotadas com equipamentos de informática.

2.3.8 Tendo em vista as providências adotadas pelo FNDE, considera-se que a recomendação foi implementada e houve impacto quantitativo, representado pela redução de custos da ordem de um milhão de reais por processo de seleção de livros didáticos.

2.4 **Recomendação 8.2.1.** *“desenvolva e implemente uma estratégia que contemple um maior nível de envolvimento e atuação das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação no programa, com objetivo de criar condições para a otimização da utilização dos livros pelas escolas após sua entrega às mesmas, facilitando o remanejamento de livros entre as unidades de ensino do mesmo município ou região”.*

2.4.1 Com vistas a atender à recomendação proposta, o FNDE adotou as seguintes medidas:

- a) realização do 6º Encontro Técnico Nacional dos Programas do Livro, com a participação dos Coordenadores do Livro e Diretores de Ensino das secretarias estaduais de educação, dos responsáveis pelo livro nos municípios das capitais, além dos representantes da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME. No mesmo encontro, foi definido que a utilização da reserva técnica poderia ser feita de forma descentralizada, a critério de cada secretaria estadual;
- b) encaminhamento do Ofício-Circular nº 013/2002, de 20/06/2002, para todas as secretarias estaduais de educação, contendo três opções de escolha de livros para compor a reserva técnica do estado, que resultou nas opções constantes do Quadro de Distribuição da Reserva Técnica nos estados;
- c) realização, em 2002, de Encontros Técnicos Regionais em Fortaleza/CE, Florianópolis/SC e Belém/PA para: 1) avaliar, em conjunto com as secretarias estaduais de educação, bem como com representantes das secretarias municipais de educação, os resultados efetivos na operacionalização do Programa; 2) prestar informações sobre o remanejamento dos livros; 3) elucidar as atribuições das secretarias, visando ao cumprimento do Termo de Compromisso;
- d) planejamento do 7º Encontro Técnico Nacional dos Programas do Livro, a realizar-se em julho/2003;
- e) ampliação do número de correspondências aos parceiros do Programa, prestando esclarecimentos sobre a sua execução, bem como pedindo o apoio das entidades representativas do setor educacional (Conselho Estadual de Educação – CONSED e UNDIME) na divulgação da execução do Programa nos municípios;
- f) realização de 27 encontros nos estados, com a participação de representantes dos municípios, para tratar de ações de conscientização sobre o uso e a conservação



dos livros, além do planejamento de nova campanha na mídia, com personagem a ser definido, em substituição ao Menino Maluquinho.

2.4.2 O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP realizou pesquisa em parceria com a Universidade Federal do Ceará - UFCE, por solicitação do FNDE, com vistas a avaliar a execução do PNL D. Investigou-se como as escolas se comportaram no caso de terem recebido livros em quantidade superior à necessária. Nas escolas da zona urbana, 46,24% guardaram para o ano seguinte e não repassaram para outras escolas, enquanto que 23,61% repassaram para outras escolas e não guardaram para o ano seguinte. Nas escolas da zona rural, esses percentuais foram de 31,69% e 42,94%, respectivamente, mostrando uma maior solidariedade entre essas escolas. A tabulação da pesquisa não traz informação sobre percentuais de escolas que receberam livros em excesso, o que impede a comparação com os dados obtidos pela auditoria em 1999 e a apuração de eventual melhoria de desempenho. Não obstante, a manutenção da reserva técnica em 3% sugere que a descentralização de seu gerenciamento, implantada em alguns estados, ainda não surtiu o efeito esperado.

2.4.3 Sendo assim, tendo em vista, em particular, a descentralização da decisão sobre a utilização da reserva técnica para os estados, considera-se que a recomendação foi implementada.

2.5 **Recomendação 8.2.2.** *“incremente a realização de pesquisas e estudos regionalizados com vistas a identificação dos fatores que influenciam na conservação dos livros”.*

2.5.1 A mencionada pesquisa do INEP/UFCE apurou que 65,07% das escolas urbanas e 63,98% das rurais realizaram, em 2001, algum evento especial sobre a conservação do livro didático, sendo que a maioria o fez logo após o início das aulas. O estado de conservação dos livros didáticos devolvidos foi bom ou regular em cerca de 91% das escolas da zona urbana e 94% da zona rural. Foi constatado também que a porcentagem de devolução do livro didático usado pelos alunos é da ordem de 83%, tanto na zona urbana, quanto na zona rural. No caso da não devolução dos livros, a causa mais comum é o extravio, principalmente nas escolas da zona rural (41,69%). A pesquisa apurou ainda que a grande maioria das escolas – 86,51% das urbanas e 89,70% das rurais – não realizam qualquer evento especial para a devolução do livro didático.

2.5.2 Considerando a realização da pesquisa e os resultados obtidos, a recomendação está implementada.

2.6 **Recomendação 8.2.3.** *“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”.*

2.6.1 A Resolução nº 22 do Conselho Deliberativo do FNDE, de 05/09/2000, em seu art. 7º, § 1º dispõe que *“Os livros didáticos relativos aos componentes curriculares da 1ª série do ensino fundamental serão repostos anualmente. A escolha dos livros didáticos para a 1ª série, a partir de 2002, terá validade de dois anos e, para o PNL D/2004, validade por três anos.”*

2.6.2 O FNDE informou que, com a validade da escolha do livro de 1ª série por 3 anos, é possível fazer a seguinte estimativa dos recursos que foram economizados, anualmente:

1. Quantidade de escolas públicas de 1ª série no Brasil = 140.789 (Censo 2001)
2. Custo de produção de formulários, etiquetas e embalagem = R\$ 0,60 por encomenda.



3. Custo do envio dos formulários pelos Correios (modalidade impresso) = R\$ 0,39
4. Custo de envio dos formulários pelos Correios (modalidade carta-resposta) = R\$ 0,40
5. Memória de cálculo: (item 1 x item 2) + (item 1 x item 3) + (item 1 x item 4) =
(140.789 x 0,6) + (140.789 x 0,39) + (140.789 x 0,40) =
84.473,40 + 54.907,71 + 56.315,60 = R\$ 195.676,91

2.6.3 Esse total de R\$ 195.676,91 refere-se à economia no custo direto, sem considerar as despesas administrativas e o tempo economizados.

2.6.4 Diante do exposto, observa-se que houve impacto quantitativo em razão da implementação da recomendação proposta.

2.7 **Recomendação 8.2.4.** *“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”.*

2.7.1 Um dos instrumentos utilizados pelo FNDE para o controle gerencial do Programa é o Termo de Compromisso (fls. 134/137), firmado com cada uma das 27 unidades da Federação, estabelecendo competências do FNDE e das Seduc, a fim de permitir o acompanhamento da execução do Programa. Alguns estados concordaram em descentralizar para os municípios o recebimento da reserva técnica, como forma de melhor controlar e atender as escolas. Nesses casos, o Termo de Compromisso foi aditivado para incluir a responsabilidade das secretarias municipais de educação.

2.7.2 Além disso, a gerência do Programa informou que está em fase final de desenvolvimento o Sistema de Controle de Remanejamento e Reserva Técnica – Siscort, que permitirá ao FNDE obter informações, das secretarias municipais de educação, sobre quantidades, destinatários e saldo dos livros da reserva técnica. Com o sistema, o FNDE pretende municipalizar o controle dos livros, otimizando sua utilização pelos alunos, além de aperfeiçoar o gerenciamento do PNLD. Segundo o gerente, a implantação deste sistema sanará os problemas de falta de livros, possibilitando a diminuição da reserva técnica que, atualmente, é de 3%.

2.7.3 De acordo com informações do gerente do PNLD, o Siscort será apresentado aos representantes das secretarias estaduais e municipais de educação no 7º Encontro Técnico Nacional dos Programas do Livro, a ser realizado em julho/2003. O início da operação do sistema está previsto para 2004 e será disponibilizado via Internet.

2.7.4 Para garantir a confiabilidade dos dados informados no Siscort, o FNDE pretende compará-los com os números obtidos pelo Censo Escolar. Assim, será possível comprovar que o número de livros encaminhados às escolas é suficiente para atender todo o alunado. Na opinião do gerente do Programa, o Termo de Compromisso ganhará, com a implantação do Siscort, um importante aliado na obtenção de um controle mais eficiente e mais eficaz.

2.7.5 Considerando que o Siscort ainda não está em operação, entende-se que a recomendação encontra-se parcialmente implementada.



2.8 **Recomendação 8.2.5.** *“busque criar condições para a mensuração dos seguintes indicadores de desempenho: índice de não-utilização de livros, índice de reutilização/reposição de livros, índice de utilização das reservas técnicas nas SEDUCs e relação entre preços dos livros nos modelos centralizado e descentralizado, mantendo-se o acompanhamento daqueles já atualmente calculados”.*

2.8.1 Quanto ao indicador de relação entre preços dos livros nos modelos centralizado e descentralizado, a gerência do PNLD informou que os preços são os mesmos, já que São Paulo – único estado a adotar o modelo descentralizado atualmente – utiliza a planilha disponibilizada pelo FNDE para negociar, nas mesmas condições, o preço dos seus livros. No entanto, a gerência ressalta que os preços dos livros adquiridos por São Paulo não servem de parâmetro para outros Estados da Federação, em virtude de não possuírem as mesmas características de São Paulo no que se refere à expressividade dos quantitativos, localização privilegiada do centro de produção, e especificidades pedagógicas próprias, além de tecnologia disponível para a execução logística do Programa. Dessa forma, a equipe entende que o cálculo desse indicador pode ser dispensado, enquanto São Paulo for o único estado a adotar o modelo descentralizado.

2.8.2 Quanto aos demais indicadores, a pesquisa realizada pelo INEP já foi uma iniciativa na busca dessas informações. Contudo, só com a efetiva implantação do sistema Siscort, conforme explicado na recomendação anterior, será possível o cálculo, o acompanhamento e a utilização gerencial desses indicadores de desempenho. Tendo em vista que o Siscort ainda não está em operação, considera-se a recomendação parcialmente implementada.

2.9 **Recomendação 8.2.6.** *“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”.*

2.9.1 A pesquisa realizada pelo INEP possibilitou a obtenção de dados sobre a reutilização de livros, conforme apresentado no subitem 2.5.1. Entretanto, a coleta periódica desses dados, bem como informações sobre percentuais de perda de livros didáticos, só estarão disponíveis após a implantação do sistema Siscort, razão pela qual considera-se a recomendação parcialmente implementada.

2.10 **Recomendação 8.2.7.** *“indique um grupo de contato de auditoria, para facilitar o acompanhamento da implementação e aperfeiçoamento do desempenho, o qual será responsável pelo intercâmbio de informações com o TCU”.*

2.10.1 Esta recomendação já estava implementada desde o primeiro monitoramento. A composição do grupo foi comunicada mediante expediente de fl. 130.

2.11 As recomendações 8.3 e 8.4 referem-se a providências administrativas dirigidas à Secretaria-Geral das Sessões e à 6ª Secex, as quais foram tempestivamente adotadas.



3. Aspectos orçamentários e financeiros

3.1 A seguir apresentam-se dados sobre a execução orçamentária e financeira do PNLD no período de 2000 a 2003.

Quadro 3 - Execução orçamentária e financeira do PNLD – 2000/2003?

Ano	Créditos consignados (R\$)	Execução Orçamentária (R\$)	Execução financeira (R\$)	% de execução financeira
2000	486.479.314,00	486.479.309,00	293.641.357,00	60,36
2001	572.345.772,00	572.312.267,00	469.745.003,00	82,07
2002	343.869.998,00	278.563.656,00	277.943.752,00	80,83
2003	550.157.403,00	6.535.826,00	3.852.860,00	0,70

Fonte: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. Elaboração própria.

* Posição em 13/06/2003.

3.1.1 A baixa execução financeira em 2003 pode ser explicada porque a principal atividade do Programa (compra e distribuição dos livros didáticos) só é realizada a partir de setembro e os dados obtidos são de 13/6/2003. Nessa ocasião, só haviam sido adquiridos os Guias de Livros Didáticos.

4. Avaliação da relação entre custo e benefício

4.1 Um dos objetivos do relatório de impacto é avaliar a relação entre custo e benefício dos trabalhos de auditoria de natureza operacional. Essa avaliação é realizada com base nos benefícios financeiros quantificáveis gerados pela implementação de recomendações decorrentes da auditoria conduzida pelo Tribunal.

4.2 O principal impacto apontado foi a redução dos custos dos Guias do Livro Didático, o que proporcionou uma economia de cerca de R\$ 900.000,00 para o Guia de 1ª a 4ª séries (PNLD/2004) e R\$ 140.000,00 para o Guia de 5ª a 8ª séries (PNLD/2002). Outro impacto financeiro decorreu do fato de a escolha da 1ª série tornar-se válida por três anos, eliminando a necessidade do envio do Guia todos os anos. Isso resultou numa economia de aproximadamente R\$ 200.000,00, a cada ano em que o Guia não é enviado.

4.3 Num período de três anos, há uma escolha de livros para 1ª a 4ª séries e outra para 5ª a 8ª. A economia total nesses três anos pode ser calculada da seguinte forma: R\$ 900.000,00 (ano de escolha de livros somente para 1ª a 4ª séries) + R\$ 340.000,00 (ano de escolha de livros para 5ª a 8ª séries, sem escolha para a 1ª série) + R\$ 200.000,00 (ano no qual não há escolha de livros), resultando em R\$ 1.440.000,00. Assim, a economia estimada por ano é de R\$ 480.000,00.

4.4 O custo direto da auditoria foi de R\$ 40.000,00 e o dos monitoramentos foi de R\$ 17.000,00, totalizando R\$ 57.000,00. Considerando que o valor total economizado pelo PNLD em três anos, em decorrência das recomendações do Tribunal, foi de cerca de R\$ 1.440.000,00, conclui-se que para cada real investido na auditoria houve economia de R\$ 25,26 no Programa.



5. Comentários do gestor

5.1 Conforme estabelecido no item 6.5 do Manual de Auditoria Operacional do Tribunal, realizou-se, em 18/6/03, reunião com o gerente do PNLD, Alexandre Serwy, para discutir as informações a ser incluídas no relatório de impacto. As sugestões e comentários do gerente foram analisados e já incluídos nesta versão do trabalho. A seguir reproduz-se parte dos comentários escritos do gerente

Primeiramente cabe enaltecer a qualidade profissional dos Técnicos deste Tribunal que durante todo o período de auditoria realizaram intervenções de altíssimo nível. Graças a participação e envolvimento efetivo desses Técnicos, pudemos repensar o Programa e apresentar soluções (...). Tudo isso, dentre outras recomendações acatadas, agregou a este Programa um perceptível aumento na eficiência e eficácia do processo, traduzindo-se finalmente em importante economia de recursos. A condução dos Técnicos do TCU surpreendeu positivamente esta Coordenação, que tinha uma visão preconceituosa da atuação do Tribunal. Qual não foi nossa surpresa de encontrar Técnicos bem formados, capazes de proposições vanguardistas e comprometidos com a legalidade com a eficiência e com a eficácia,. O Programa do Livro Didático deve à Auditoria de Desempenho, grande parte do seu conquistado prestígio. (...). São os contribuintes, que tudo pagam, e as crianças, beneficiárias diretas desse Programa, que colherão os frutos desta exitosa parceria.

5.2 O Gerente do Programa considerou que a realização de auditoria de natureza operacional fortalece o Programa, vez que as recomendações proferidas pelo Tribunal, muitas vezes, viabilizam a execução de atividades que o gerente considera importantes para o bom desempenho do Programa, mas não consegue colocar em prática.

5.3 O impacto quantitativo decorrente da implementação das recomendações propostas pelo TCU foi discutido com o gestor, que manifestou sua concordância com os valores apresentados.

6. Conclusão

6.1 Diante das informações obtidas, a situação de implementação das recomendações da Decisão n.º 621/2000 – TCU – Plenário é a seguinte:

Situação das recomendações	%
Implementada	66,7
Parcialmente implementada	33,3
TOTAL	100,0

6.2 Observa-se que a maioria das recomendações foi implementada pelo gestor. Dentre essas, encontram-se as que dispõem sobre: redução de títulos ou resenhas que compõem o Guia do Livro Didático (8.1.1); redução dos custos de confecção e envio dos Guias do Livro Didático (8.1.2); aumento do envolvimento das secretarias estaduais e municipais de educação no Programa (8.2.1); realização de pesquisas sobre fatores que influenciam na conservação dos livros (8.2.2); escolha de livros da 1ª série válida por três anos (8.2.3); e estabelecimento de um canal de comunicação com o TCU para acompanhamento de suas recomendações (8.2.7).

6.3 Quanto às recomendações parcialmente implementadas (8.2.4, 8.2.5 e 8.2.6), todas tiveram alguma forma de ação por parte do FNDE, mas dependem da efetiva implantação e



operação do Sistema de Controle de Remanejamento e Reserva Técnica - Siscort, prevista para 2004. Essas recomendações envolvem a coleta de dados gerenciais, que permitam o acompanhamento da eficiência e eficácia do Programa.

6.4 Durante o período de monitoramento pôde-se notar que o Programa tem apresentado contínua evolução. Algumas das recomendações são processos e, por isso, não têm como estar totalmente implementadas, pois estarão sempre em evolução. Mas o alto número de recomendações implementadas reflete a receptividade dos responsáveis pelo Programa às propostas apresentadas pelo TCU.

6.5 Sendo assim, considera-se que a realização da auditoria de natureza operacional contribuiu para a melhoria do desempenho do Programa Nacional do Livro Didático, além de terem havido benefícios financeiros quantificáveis da ordem de R\$ 480 mil por ano, com a redução de custos dos Guias do Livro Didático e com a extensão da validade da escolha de livros da 1ª série de um para três anos.

7. Proposta de encaminhamento

7.1 Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

- I. determinar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, com fulcro no artigo 16, inciso II, alínea “a” da IN/TCU 12/96, que passe a informar, no Relatório de Gestão que acompanha sua prestação de contas anual, a evolução de indicadores de desempenho que reflitam a execução do Programa Nacional do Livro Didático, a exemplo do conjunto de indicadores propostos no subitem 8.2.5 da Decisão nº. 621/2000-TCU-Plenário;
- II. recomendar ao FNDE que conclua o desenvolvimento e a implantação do Sistema de Controle de Remanejamento e Reserva Técnica – Siscort;
- III. encaminhar cópia da Decisão que vier a ser adotada nestes autos, acompanhada dos respectivos Relatório e Voto, e deste relatório ao ministro de Estado da Educação – MEC, ao presidente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, aos titulares da Secretaria de Ensino Fundamental do Ministério da Educação – SEF/MEC, da Secretaria Federal de Controle Interno – SFC/CGU e da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI/MPOG, aos presidentes das comissões de Assuntos Sociais – CAS e de Fiscalização e Controle – CFC do Senado Federal e aos presidentes das comissões de Educação, Cultura e Desporto – CECO e de Fiscalização Financeira e Controle – CFFC da Câmara dos Deputados, este em atenção ao ofício/CFC/Nº 109/2001 (fls. 170);
- IV. encerrar os presentes autos e arquivá-los na 6ª Secex.

Brasília/DF, em 4 de julho de 2003.

Maria Lúcia de Oliveira F. de Lima
ACE – Matrícula 3135-6 - Coordenadora

Tatiana Simbalista Teixeira Soares
ACE – Matrícula 3444-4



Glossário de Siglas

ANOp – Auditoria de natureza operacional

Consed – Conselho Estadual de Educação

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais

MEC – Ministério da Educação

PNLD – Programa Nacional do Livro Didático

Seduc – Secretaria Estadual de Educação

SEF – Secretaria de Educação Fundamental / MEC

Siscort – Sistema de Controle de Remanejamento e Reserva Técnica

Undime – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação