

Relatório do Ministro Relator

Tratam os presentes autos de Relatório de Auditoria de Desempenho realizada no Programa Nacional do Livro Didático - PNLD com o objetivo de oferecer subsídios aos gestores do Programa para o aperfeiçoamento do mesmo.

Passo a reproduzir o bem elaborado relatório da equipe de auditoria:

"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 score 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 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 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 conseqüência 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.

VIDE INTEIRO TEOR NO DOCUMENTO ORIGINAL

Voto

Preliminarmente, registro que a presente auditoria se realizou no âmbito da segunda etapa do 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.

O conceito de auditoria de desempenho se relaciona à avaliação sistemática dos programas, projetos e atividades governamentais. No presente caso, o enfoque adotado para a análise do Programa Nacional do Livro Didático - PNLD foi o da eficiência da ação governamental, abordando aspectos relacionados à existência de sistemas de monitoramento e controle adequados, identificação dos seus indicadores de desempenho, análise de pontos fortes e fracos e custos.

O referido programa, iniciado no final da década de 60, e, desde então, continuamente modificado e aperfeiçoado, objetiva contribuir para a universalização do ensino, para a melhoria de sua qualidade, por meio da seleção, aquisição e distribuição de livros didáticos para todos os alunos matriculados nas escolas das redes públicas do ensino fundamental de todo o País e diminuir as desigualdades educacionais existentes, buscando estabelecer padrão mínimo de qualidade pedagógica para os livros didáticos utilizados nas diferentes regiões do País.

A magnitude do programa, o segundo maior desenvolvido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento Escolar - FNDE, envolvendo anualmente valores que ultrapassam os R\$ 250 milhões, 100 milhões de livros e 160 mil escolas, justifica qualquer otimização, por mínima que seja, em sua operacionalização.

Nestes termos, considero que o ponto mais relevante do relatório é a constatação da ausência de adequado monitoramento quanto à utilização dos livros após sua entrega às escolas, eventuais sobras ou faltas, índices de reutilização e reposição e conseqüentes implicações desses aspectos para o programa.

É de vital importância, pois, o desenvolvimento de sistemas e indicadores de desempenho quanto aos citados aspectos, para que possam ser criadas condições para o incremento não só da eficiência e eficácia do programa, mas, em última instância, de sua efetividade.

Basta considerar que, segundo estimativas da equipe de auditoria, somente o impacto da perda anual de livros pode chegar a R\$ 90 milhões, montante bastante significativo e que justifica, além do monitoramento proposto pela equipe, um maior investimento na realização de pesquisas e estudos regionalizados com vistas à identificação dos fatores que influenciam a conservação dos livros, razão pela qual estou propondo recomendação ao FNDE nesse sentido.

Quanto à questão da unificação de títulos, objeto de controvérsia nos autos, entendo que é uma alternativa que não pode ser descartada, mas que tem de ser considerada dentro de uma perspectiva de desenvolvimento e implementação de uma estratégia que contemple um nível maior de envolvimento e atuação das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, podendo ser viabilizada, conforme noticiado nos autos, pela celebração de convênios com as referidas SEDUCs. Assim, estou propondo recomendação ao FNDE com esse objetivo.

Outra questão delicada se refere ao estabelecimento de procedimentos e critérios quantitativamente mensuráveis para a classificação e posterior redução do número de títulos constantes do Guia do Livro Didático.

Na verdade, ela pode ser dividida em dois pontos distintos:

- a) é possível algum tipo de procedimento com vistas à classificação dos títulos?
- b) é necessária ou desejável uma redução do número de títulos?

Quanto ao primeiro ponto, creio que o termo "quantitativamente mensurável" é o nó-górdio da questão, na medida em que sua interpretação gera, como observado no relatório, um nível elevado de resistência em diversas instâncias.

O que deve ficar bem entendido é que a própria sistemática de classificação em estrelas a que são submetidos os livros, demonstra que é possível uma estratificação, embora baseada em critérios qualitativos. No último processo de avaliação, 35 títulos foram recomendados com distinção, 76 simplesmente recomendados, 210 recomendados com ressalvas e 248 excluídos. Vê-se portanto que, a grosso modo, a exclusão dos recomendados com ressalva reduziria o número de títulos em dois terços, demonstrando que é viável a classificação dos títulos.

Já o segundo ponto é mais complexo, pois envolve um paradigma do programa que seria a livre escolha como conquista democrática dos professores.

Analisando a questão exclusivamente sob o prisma operacional, uma redução no número de títulos implicaria na redução nos custos de administração do programa e de elaboração e distribuição do Guia do Livro Didático.

Entretanto, como ponderou o Sr. Diretor da Divisão Técnica existem aspectos pedagógicos e estratégicos do programa que devem ser levados em consideração para que seja equacionada uma redução ou definição de uma quantidade ótima de títulos.

Podem ser citados como exemplos dos aspectos retrocitados, fatores tais como particularidades regionais, diferentes propostas pedagógicas e diversidade de títulos e editoras como elemento moderador de preço nas negociações para aquisição dos livros, entre outros.

Sob o ponto de vista do aprimoramento progressivo da qualidade do livro didático, o aperfeiçoamento do conjunto de critérios e procedimentos de avaliação se apresenta como instrumento mais viável para que seja viabilizada qualquer redução no número de títulos relacionados ao programa em exame.

Finalmente, é preciso considerar que a livre escolha em um regime democrático, que deve ser preservada, não se confunde com uma diversidade de opções que não possa ser minimamente administrada ou que resulte em prejuízos para os próprios alunos.

Assim, uma possível redução no número de títulos deve ser o resultado de um estudo que permita definir, de forma sistêmica, um ponto de equilíbrio entre as diversas variáveis intervenientes

no programa, razão pela qual estou propondo recomendação à Secretaria de Educação Fundamental e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação nesse sentido.

Após analisar detidamente o presente processo, não poderia deixar de destacar as iniciativas positivas, pontos fortes e boas práticas relativas ao programa ora examinado.

Segundo consta do relatório, após estudos ergonômicos, a equipe do FNDE alterou a forma de empacotamento dos livros, otimizando a produtividade dos trabalhos de acondicionamento, manuseio e transporte, o que poderá gerar uma economia da ordem de 10% a 20% do custo de postagem, que é o segundo maior do programa, girando em torno de R\$ 40 milhões.

Em Minas Gerais, segundo informa a equipe, destaca-se o trabalho de comprometimento com a devolução do livro didático, por intermédio da assinatura, pelos alunos e seus pais, de um termo de ciência da obrigatoriedade da sua conservação e restituição ao final do ano letivo.

Outro ponto interessante acerca da implementação do programa naquele estado a ser analisado pelo FNDE é a inserção por parte da escola, nos formulários de escolha, do número de livros de que ela necessita. Quando há uma discrepância muito grande entre os dados informados e os do censo escolar, é acionada a respectiva Superintendência Regional para análise e correção das informações.

Por último, em São Paulo, além da institucionalização dos "bancos de livros", destaca-se a iniciativa conjunta da Secretaria de Educação e Secretaria de Segurança Pública 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, conferindo maior precisão ao quantitativo de matrículas e eliminando possíveis duplicidades.

Diante de todo o exposto, Voto por que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto à consideração deste Egrégio Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 09 de agosto de 2000.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO

Ministro-Relator

Decisão

O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1.recomendar à Secretaria de Educação Fundamental do Ministério da Educação - SEF/MEC que, em conjunto com o Fundo Nacional do Desenvolvimento Escolar - FNDE, estude:

8.1.1. 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;

8.1.2. formas de reduzir os custos com composição, impressão e distribuição do Guia de Livros Didáticos;

8.2. recomendar ao Fundo Nacional do Desenvolvimento Escolar - FNDE que:

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;

8.2.2. incremente a realização de pesquisas e estudos regionalizados com vistas a identificação dos fatores que influenciam na conservação dos livros;

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;

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;

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;

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;

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;

8.3. enviar cópia da presente Decisão, Relatório e Voto ao Ministro de Estado da Educação e aos titulares do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e da Secretaria de Educação Fundamental do Ministério da Educação - SEF/MEC;

8.4. remeter o processo à 6ª Secex para que seja realizado o monitoramento da implementação das recomendações constantes dos subitens 8.1e 8.2 desta Decisão;

Quorum

Ministros presentes: Adhemar Paladini Ghisi (na Presidência), Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, Humberto Guimarães Souto (Relator), Valmir Campelo, Adylson Motta (Revisor), Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira e o Ministro-Substituto Benjamin Zymler.

Sessão

T.C.U., Sala de Sessões, em 9 de agosto de 2000