

# Avaliação da eficácia física e financeira do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD), de 2011 a 2020

**Autor: Bruno Loureiro Mahé**

---

Orientador: Vitor Levi Barboza Silva

Coletânea de Pós-Graduação  
**Políticas Públicas**



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL  
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

---

**MINISTROS**

Ana Arraes (Presidente)  
Bruno Dantas (Vice-Presidente)  
Walton Alencar Rodrigues  
Benjamin Zymler  
Augusto Nardes  
Aroldo Cedraz  
Vital do Rêgo  
Jorge Oliveira  
Antonio Anastasia

**MINISTROS-SUBSTITUTOS**

Augusto Sherman Cavalcanti  
Marcos Bemquerer Costa  
André Luis de Carvalho  
Weder de Oliveira

**MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU**

Cristina Machado da Costa e Silva (Procuradora-Geral)  
Lucas Rocha Furtado (Subprocurador-Geral)  
Paulo Soares Bugarin (Subprocurador-Geral)  
Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)  
Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)  
Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)  
Rodrigo Medeiros de Lima (Procurador)



**DIRETORA-GERAL**

Ana Cristina Melo de Pontes Botelho

**DIRETORA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS,  
PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS**

Flávia Lacerda Franco Melo Oliveira

**CHEFE DO DEPARTAMENTO  
DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS**

Clemens Soares dos Santos

**CONSELHO ACADÊMICO**

Maria Camila Ávila Dourado

Tiago Alves de Gouveia Lins e Dutra

Marcelo da Silva Sousa

Rafael Silveira e Silva

Pedro Paulo de Moraes

**COORDENADORA ACADÊMICA**

Renata Miranda Passos Camargo

**COORDENADORES PEDAGÓGICOS**

Pedro Paulo de Moraes

Flávio Sposto Pompêo

**COORDENADORA EXECUTIVA**

Maria das Graças da Silva Duarte de Abreu

**PROJETO GRÁFICO E CAPA**

Núcleo de Comunicação – NCOM/ISC

# **Avaliação física e financeira do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD), de 2011 a 2020**

**Autor: Bruno Loureiro Mahé**

Monografia de conclusão de curso submetida ao Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União como requisito parcial para a obtenção do grau de especialista.

**Orientador:**

Vitor Levi Barboza Silva

**Banca examinadora:**

Gerson André de Sousa Filho

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

MAHÉ, Bruno Loureiro. **Avaliação da eficácia física e financeira do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD), de 2011 a 2020**. 2022. Monografia (Especialização em Controle de Políticas Públicas) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília DF. 71fl.

## CESSÃO DE DIREITOS

NOME DO(A) AUTOR(A): Bruno Loureiro Mahé

TÍTULO: Avaliação da eficácia física e financeira do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD), de 2011 a 2020

GRAU/ANO: Especialista/2022

É concedido ao Instituto Serzedello Corrêa (ISC) permissão para reproduzir cópias deste Trabalho de Conclusão de Curso e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. Do mesmo modo, o ISC tem permissão para divulgar este documento em biblioteca virtual, em formato que permita o acesso via redes de comunicação e a reprodução de cópias, desde que protegida a integridade do conteúdo dessas cópias e proibido o acesso a partes isoladas desse conteúdo. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte deste documento pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

---

Nome: Bruno Loureiro Mahé

Email: brunolm@tcu.gov.br

## FICHA CATALOGRÁFICA

L131a Loureiro Mahé, Bruno

Avaliação da eficácia física e financeira do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD), de 2011 a 2020/ Bruno Loureiro Mahé. – Brasília: ISC/TCU, 2022.  
71 fl. (Monografia de Especialização)

1. Avaliação de Políticas Públicas. 2. Tema 2. 3. Tema 3. I. Título.

CDU 02  
CDD 020

# **Avaliação da eficácia física e financeira do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD), de 2011 a 2020**

**Autor: Bruno Loureiro Mahé**

Trabalho de conclusão do curso de pós-graduação *lato sensu* em Controle de Políticas Públicas realizado pelo Instituto Serzedello Corrêa como requisito para a obtenção do título de especialista.

Brasília, 21 de março de 2022.

**Banca Examinadora:**

---

Orientador: Vitor Levi Barboza Silva  
Tribunal de Contas da União

---

Gerson André de Sousa Filho.  
Avaliador  
Tribunal de Contas da União

Dedico esse trabalho à minha mãe, por sua luta constante por uma educação melhor para todos os brasileiros.

## Agradecimentos

Agradeço especialmente à minha esposa, Simone, por ter sempre me apoiado a fazer esta especialização, mesmo nos momentos tão desafiadores pelos quais passamos, e por ser minha companheira de vida, para todas as ocasiões. Agradeço também à minha filha, Elisa, por ser um sol em minha vida todos os dias, e ao meu filho, Matheus, que está para chegar e abrilhantar ainda mais nossa família. Por fim, agradeço aos servidores do FNDE que trouxeram dados e informações adicionais sobre o PNLD de forma bastante prestativa, em especial à Nádja.

## Resumo

O presente trabalho buscou fazer uma avaliação de eficácia física e financeira do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD), tomando por base o período de 2011 a 2020. O escopo da análise da eficácia física correspondeu à verificação da quantidade de alunos beneficiados pelo programa, a partir de dados consolidados disponibilizados no sítio oficial do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em comparação com o total de alunos matriculados no ensino fundamental e médio, modalidade regular, constante no Censo Escolar da Educação Básica. Já a eficácia financeira traduziu-se pela análise quanto à execução financeira das principais ações orçamentárias, no que se refere aos valores autorizados, empenhados, liquidados e pagos. Como resultados, verificou-se necessidade de maior detalhamento das informações e da forma de cálculo dos dados apresentadas no sítio oficial do FNDE sobre a quantidade de alunos atendidos pelo programa, tendo em vista que foram detectadas várias ocorrências acima de 100% de atendimento, o que, todavia, talvez seja resultado de reposições e complementações que não estão adequadamente explicitadas. Em relação à execução orçamentária, observou-se indício de falhas na gestão financeira, porquanto mesmo em períodos de baixos valores liquidados o percentual de alcance foi alto, sugerindo possibilidade de falhas na gestão dos recursos nos períodos de maior gasto. Isso induz a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de controle dos custos reais necessários para dar fim às ações do programa. Por fim, a jurisprudência do TCU aponta uma série de falhas e oportunidades de melhoria na operacionalização da política, especialmente voltadas para questões como distribuição, utilização, reutilização e remanejo de livros, bem como adequado dimensionamento e uso da reserva técnica, melhorias nos sistemas utilizados para esse acompanhamento e criação de indicadores voltados para esses tópicos.

**Palavras-chave:** Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD); avaliação; eficácia física e financeira; escolas públicas; livros; educação básica; Tribunal de Contas da União (TCU);

## Abstract

The present study analyses the physical and financial effectiveness of the Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD), from 2011 to 2020. In matter of physical effectiveness, the exam made a comparison between the number of students reached by the PNLD, according to the Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) official site, and the total of students in Elementary, Middle and High School in Brasil, according to official data (Censo Escolar da Educação Básica). To measure the financial effectiveness, this work evaluated the amount of resources applied in the mentioned period of time to the policy by the Federal Government, analysing the different stages of spending. The results show possible failures in the information provided by FNDE about the number of students served by the PNLD, specially because, in several times, the percentage of attendance was above 100%. In this case it's necessary that FNDE detail this information and the form of its calculation. In the other hand, there are indications of possible failures in financial management, as it was seen periods of low resources with the same level of attendance of periods of more financial resources, wich demands improvements in these areas and in the general cost control. The TCU jurisprudence also indicates a series of problems in the PNLD and the necessity of improvements in many areas of the program, such as: distribution, utilization and reutilization of the books; sizing and usage of books' technical reserve; and systems used to control and monitorizing these stages and the results of the program's indicators.

**Keywords:** Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD); physical and financial effectiveness; public schools; books; basic education; Tribunal de Contas da União (TCU);

## Lista de figuras

Figura 1 - Fluxograma do PNLD.....	28
------------------------------------	----

## Lista de quadros

Quadro 1 - Resultados do PNLD em 2020 .....	19
Quadro 2 - Execução orçamentária da ação 20RQ em 2020 .....	20
Quadro 3 - Alunos beneficiados pelo PNLD considerando-se os anos de grade cheia do Ensino Fundamental e o Ensino Médio, regular, em comparação aos dados do Censo Escolar da Educação Básica para as etapas correspondentes .....	47
Quadro 4 - Lista de programas e ações que trataram do PNDL de 2011 a 2020 .....	48
Quadro 5 - Execução orçamentária do PNLD, de 2011 a 2020, valores em R\$. .....	50
Quadro 6 - Comparação entre a dotação inicial e a autorizada do PNLD, de 2011 a 2020, valores em R\$. .....	51
Quadro 7 - Comparação entre o valor autorizado e o empenhado do PNLD, de 2011 a 2020, valores em R\$. .....	52
Quadro 8 - Comparação entre o valor empenhado e o liquidado do PNLD, de 2011 a 2020, valores em R\$. .....	53
Quadro 9 – Comparação entre os valores e percentuais de liquidação das despesas no PNLD com o percentual de alunos beneficiados no programa em comparação com o total de estudantes matriculados no Ensino Fundamental e Médio .....	54
Quadro 10 - Comparação entre o valor liquidado e o pago do PNLD, de 2011 a 2020, valores em R\$. .....	57
Quadro 11 - Comparação entre o valor liquidado e o autorizado do PNLD, de 2011 a 2020, valores em R\$. .....	58
Quadro 12 – Relação de processos e acórdãos tratando do PNLD no âmbito do TCU .....	58

## Lista de gráficos

Gráfico 1 - Alunos beneficiados pelo PNLD no Ensino Fundamental em comparação ao total de alunos do Censo Escolar da Educação Básica na referida etapa .....	32
Gráfico 2 - Alunos beneficiados pelo PNLD no Ensino Médio em comparação ao total de alunos do Censo Escolar da Educação Básica na referida etapa .....	33
Gráfico 3 - Alunos beneficiados pelo PNLD somando-se o Ensino Fundamental e o Ensino Médio em comparação ao total de alunos do Censo Escolar da Educação Básica nas referidas etapas .....	34
Gráfico 4 - Percentual de alunos beneficiados pelo PNLD no Ensino Fundamental em comparação com o total de alunos nessa etapa de ensino conforme Censo Escolar da Educação Básica - região Centro-Oeste (2011 a 2017 e 2020).....	36
Gráfico 5 - Percentual de alunos beneficiados pelo PNLD no Ensino Fundamental em comparação com o total de alunos nessa etapa de ensino conforme o Censo Escolar da Educação Básica - região Nordeste (2011 a 2017 e 2020) .....	37
Gráfico 6 - Percentual de alunos beneficiados pelo PNLD no Ensino Fundamental em comparação com o total de alunos nessa etapa de ensino conforme o Censo Escolar da Educação Básica - região Norte (2011 a 2017 e 2020).....	38
Gráfico 7 - Percentual de alunos beneficiados pelo PNLD no Ensino Fundamental em comparação com o total de alunos nessa etapa de ensino conforme o Censo Escolar da Educação Básica - região Sudeste (2011 a 2017 e 2020) .....	39
Gráfico 8 - Percentual de alunos beneficiados pelo PNLD no Ensino Fundamental em comparação com o total de alunos nessa etapa de ensino conforme o Censo Escolar da Educação Básica - região Sul (2011 a 2017 e 2020) .....	40
Gráfico 9 - Percentual de alunos beneficiados pelo PNLD no Ensino Médio em comparação com o total de alunos nessa etapa de ensino conforme o Censo Escolar da Educação Básica - região Centro-Oeste (2011 a 2017 e 2020) .....	42
Gráfico 10 - Percentual de alunos beneficiados pelo PNLD no Ensino Médio em comparação com o total de alunos nessa etapa de ensino conforme o Censo Escolar da Educação Básica - região Nordeste (2011 a 2017 e 2020).....	43
Gráfico 11 - Percentual de alunos beneficiados pelo PNLD no Ensino Médio em comparação com o total de alunos nessa etapa de ensino conforme o Censo Escolar da Educação Básica - região Norte (2011 a 2017 e 2020).....	44

Gráfico 12 - Percentual de alunos beneficiados pelo PNLD no Ensino Médio em comparação com o total de alunos nessa etapa de ensino conforme o Censo Escolar da Educação Básica - região Sudeste (2011 a 2017 e 2020) .....	45
Gráfico 13 - Percentual de alunos beneficiados pelo PNLD no Ensino Médio em comparação com o total de alunos nessa etapa de ensino conforme o Censo Escolar da Educação Básica - região Sul (2011 a 2017 e 2020) .....	46
Gráfico 14 - Execução orçamentária do PNLD, de 2011 a 2020.....	49

## Lista de abreviaturas e siglas

BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CGU	Controladoria-Geral da União
ECT	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPT	Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9.394/1996)
MEC	Ministério da Educação
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PNE	Plano Nacional da Educação
PNLD	Programa Nacional do Livro e do Material Didático
SCN	Solicitação do Congresso Nacional
SEB/MEC	Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação
Seduc	Secretaria de Educação nos Estados e Municípios
Simec	Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação
Siscort	Sistema de Controle de Remanejamento e Reserva Técnica
TCE	Tomada de Contas Especial
TCU	Tribunal de Contas da União
UF	Unidade Federativa

## Sumário

<b>1.</b>	<b>Introdução .....</b>	<b>17</b>
<b>2.</b>	<b>Problema e justificativa.....</b>	<b>18</b>
<b>3.</b>	<b>Objetivos .....</b>	<b>21</b>
3.1.	Objetivo geral .....	21
3.2.	Objetivos específicos.....	21
<b>4.</b>	<b>Metodologia .....</b>	<b>22</b>
<b>5.</b>	<b>Desenvolvimento .....</b>	<b>23</b>
5.1.	Políticas públicas e controle de políticas públicas .....	23
5.2.	O Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) .....	24
5.2.1.	Fundamentação legal e objetivos .....	24
5.2.2.	Principais atores envolvidos e funcionamento do programa .....	26
5.3.	Resultados e proposições .....	29
5.3.1.	Resultados das avaliações realizadas.....	29
5.3.2.	Trabalhos e jurisprudência do TCU sobre o programa.....	58
5.3.3.	Constatações e proposições.....	65
5.4.	Conclusão.....	67
	<b>Referências bibliográficas.....</b>	<b>69</b>

## 1. Introdução

A educação básica representa um dos momentos mais importantes na vida de uma pessoa e tem grande relevância em seu futuro acadêmico e profissional. Ademais, investimentos maciços nessa etapa da educação têm levado países de todo mundo a evoluírem consideravelmente como nação, e aqueles que conseguem tal proeza se destacam entre os mais desenvolvidos do planeta.

Para que a educação seja efetiva, um dos pilares é o acesso a materiais escolares, mormente, a livros didáticos e pedagógicos adequados. É justamente para atuar sob esse aspecto que surgiu o Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD), representando uma importante ação de apoio do governo federal a estados e municípios, a partir de seu fim precípua de avaliar e disponibilizar obras didáticas, pedagógicas e literárias, além de material de apoio, às escolas públicas de educação básica das redes federal, estadual, distrital e municipal, bem como às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos conveniadas com o Poder Público.

Diante de tamanha envergadura e relevância social do PNLD, o presente trabalho buscou avaliar a eficácia física e financeira do programa ao longo da última década, de 2011 a 2020. Esperou-se, assim, verificar se havia margem para melhoria quanto ao alcance de estudantes e quanto à execução orçamentária e financeira do programa.

## 2. Problema e justificativa

O problema público a ser resolvido é a dificuldade de acesso a livros e materiais didáticos por parte dos estudantes da rede pública da educação básica, o que pretende ser mitigado pelas ações do PNLD, voltadas para atender alunos e professores das escolas públicas de educação básica de todo o país, bem como de instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o Poder Público.

São objetivos do PNLD (BRASIL, 2017): aprimorar o processo de ensino e aprendizagem nas escolas públicas de educação básica, com a consequente melhoria da qualidade da educação; garantir o padrão de qualidade do material de apoio à prática educativa utilizado nas escolas públicas de educação básica; democratizar o acesso às fontes de informação e cultura; fomentar a leitura e o estímulo à atitude investigativa dos estudantes; apoiar a atualização, a autonomia e o desenvolvimento profissional do professor; e apoiar a implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

O programa é executado no âmbito do Ministério da Educação (MEC), sendo que sua operacionalização é realizada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Consoante já informado, o PNLD tem como objetivo a compra e a distribuição de obras didáticas a alunos e professores do ensino fundamental e médio, na modalidade regular e na Educação de Jovens e Adultos (EJA).

Destarte, o programa tem enorme relevância social pela grande abrangência e materialidade envolvida. A título de exemplo, para o ano letivo de 2020, o PNDL obteve os seguintes resultados:

**Quadro 1 - Resultados do PNLD em 2020**

Etapa de Ensino	Escolas Beneficiadas	Alunos Beneficiados	Total de Exemplares	Valor de Aquisição
Educação Infantil	17.069	*	28.407	R\$ 749.606,65
Anos Iniciais do Ensino Fundamental	88.674	12.139.338	71.816.715	R\$ 458.638.563,27
Anos Finais do Ensino Fundamental	48.213	10.067.286	80.528.321	R\$ 696.671.408,86
Ensino Médio	19.249	6.270.469	20.198.488	R\$ 234.141.456,77
Total Geral	123.342	28.477.093	172.571.931	R\$ 1.390.201.035,55

Fonte: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro/pnld/dados-estatisticos> (acessado em 13/02/2022). \*Não houve informação quanto a quantidade de alunos beneficiados da educação infantil para 2020.

Pelo exame do Quadro 1, nota-se, também, a materialidade do programa, tendo em vista que os valores de aquisição somaram, em 2020, aproximadamente R\$ 1,4 bilhão. A execução orçamentária se dá, principalmente, pela ação orçamentária “20RQ - Produção, aquisição e distribuição de livros e materiais didáticos e pedagógicos para educação básica”, dentro do programa “2080 – Educação de qualidade para todos”. A execução orçamentária da referida ação em 2020 foi a seguinte:

**Quadro 2 - Execução orçamentária da ação 20RQ em 2020**

Ação	Empenhado (R\$)	Liquidado (R\$)	Pago (R\$)
20RQ - Produção, aquisição e distribuição de livros e materiais didáticos e pedagógicos para educação básica	1.928.584.894,54	1.030.067.859,46	1.026.678.721,51

Fonte: Siga Brasil – Senado federal: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil> (acessado em 12/12/2021); Portal da Transparência: <https://www.portaltransparencia.gov.br/despesas/lista-consultas> (acessado em 12/12/2021); Painel do Orçamento Federal – Consulta Livre, do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop): [https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao\\_Orçamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06](https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orçamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06) (acessado em 12/12/2021)

Diante dessa relevância social e financeira, a justificativa para a realização do presente estudo é a necessidade de se conhecer, a partir de dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e do orçamento anual do governo federal, qual o real alcance e a execução financeira do programa, respectivamente no que diz respeito à quantidade de estudantes atendidos e aos valores executados ao longo da última década.

Esses dados demonstrarão quão eficaz o programa é quanto ao que se propõe em questão de atendimento à população – oferta de material didático a todos os alunos da rede pública da educação básica –, bem como quanto ao nível de execução em relação ao orçamento previsto anualmente, de 2011 a 2020.

A avaliação de eficácia do programa, sob esses dois aspectos, é interessante para verificar se algo deve ser mudado no programa para que os resultados sejam alcançados, ou se os resultados almejados já estão sendo alcançados e nenhuma alteração é necessária nesse sentido, e novas metas devem ser pensadas em outros aspectos como eficiência e qualidade, por exemplo.

## 3. Objetivos

### 3.1. Objetivo geral

O presente estudo teve, por objetivo geral, verificar qual foi a evolução da execução física e financeira do PNDL ao longo da última década, de 2011 a 2020. A análise física recaiu sobre a quantidade de alunos da rede pública (ensino fundamental e médio, modalidade regular) atendidos pelo programa em todo o país, enquanto a análise financeira examinou a execução orçamentária da ação 20RQ - Produção, aquisição e distribuição de livros e materiais didáticos e pedagógicos para educação básica.

### 3.2. Objetivos específicos

1. Verificar quantos alunos da educação básica, modalidade regular (ensino fundamental e médio), da rede pública, foram atendidos pelo PNDL em comparação com o total dos alunos matriculados em cada ano (de 2011 a 2020), para a modalidade citada, a partir do cruzamento dos dados consolidados de alunos atendidos, fornecidos pelo FNDE, com os dados do Censo da Educação Básica, realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep);
2. Verificar qual foi a execução orçamentária da principal ação orçamentária<sup>1</sup> que trata dos recursos do programa (20RQ - Produção, aquisição e distribuição de livros e materiais didáticos e pedagógicos para educação básica), avaliando os valores autorizados, empenhados, liquidados e pagos, de 2011 a 2020.

---

<sup>1</sup> Também foram analisadas outras ações orçamentárias relacionadas com o programa, em 2011 (Vide Quadro 4).

## 4. Metodologia

O estudo pretendeu verificar responder às seguintes questões:

- 1) Qual o nível de eficácia do PNLD no que se refere ao atendimento da população em idade escolar objeto do programa, com o foco na educação pública básica regular (ensino fundamental e médio), de 2011 a 2020?
- 2) Qual o percentual de execução orçamentária da ação 20RQ - Produção, aquisição e distribuição de livros e materiais didáticos e pedagógicos para educação básica)<sup>2</sup>, de 2011 a 2020?

Para responder à questão um, o resultado consolidado do número de alunos atendidos (ensino fundamental e médio, modalidade regular) em cada ano foi extraído da página do FNDE<sup>3</sup> (<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro/pnld/dados-estatisticos>). A comparação foi realizada com o número total de alunos matriculados anualmente<sup>4</sup>, conforme dados do Censo da Educação Básica, coletados do site do Inep (<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados>).

Já os dados orçamentários, necessários para responder a questão dois, foram obtidos nos sítios do Siga Brasil (<https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>), portal da transparência (<http://www.transparencia.gov.br/>) e do Painel do Orçamento Federal – Consulta Livre, do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop): [https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao\\_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06](https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06).

Além disso, foi feita revisão de literatura sobre políticas públicas e o programa, bem como buscou-se, ainda, trabalhos e entendimentos do TCU sobre o tema.

---

<sup>2</sup> E outras ações envolvidas com o PNLD (Vide Quadro 3).

<sup>3</sup> Como será visto no capítulo destinado à análise, houve análise de dados complementares enviados por representante do FNDE.

<sup>4</sup> No mencionado sítio, foram utilizados os dados referentes aos “Resultados Finais (redes estaduais e municipais) – DOU Anexo I/ Censo Escolar”

## 5. Desenvolvimento

### 5.1. Políticas públicas e controle de políticas públicas

A política pública é tida como uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público, traduzida por uma orientação à atividade ou à passividade de alguém, sendo que as atividades ou passividades decorrentes dessa orientação também fazem parte da política pública (Secchi, Coelho, Pires, 2019). Além disso, as políticas públicas ocorrem em contexto, têm um ciclo de vida, procuram alcançar um objetivo e estão inseridas em todo um processo complexo que envolve atores e instituições (Howlett e Ramesh, 2003).

Sob o ponto de vista acadêmico, a criação de uma política pública pode ser entendida, em geral, a partir do modelo heurístico do ciclo de políticas públicas desenvolvido por Lasswell no Livro *The Decision Process* (1956), sendo que tal ciclo pode ser sintetizado em sete fases principais: 1) identificação do problema, 2) formação da agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação e 7) extinção (Secchi, Coelho, Pires, 2019).

Sabe-se que quando da tomada de decisões, as soluções sempre se mostram ambíguas e com alto grau de incerteza, além do fato de os gestores não terem informação completa para decidir, o que ficou conhecido como racionalidade limitada das organizações (Simon, 1957).

Ademais, em muitos casos, os tomadores de decisão estão diante de problemas *wicked*, os quais são complexos, de difícil tratamento e normalmente desestruturados (Rittel e Webber, 1973). Tais problemas apresentam várias características: sua formulação não é definitiva; é impossível adotar uma solução definitiva; não há uma solução correta; as soluções são impossíveis de serem testadas anteriormente; há interligação com outros problemas; e tais problemas são instáveis.

Um dos meios para se analisar uma política pública é pela sua implementação. Para tanto, pode-se lançar mão da abordagem de *design*, em que se pretende compreender o encadeamento dos diversos insumos para a implementação de uma política com os produtos alcançados. O *design* de uma política não se confunde com o processo de formulação. O objetivo do *design* é produzir um *template* para guiar as diversas intervenções realizadas em uma política (Peters, 2018). Dessa forma, o

design das políticas incide sobre as intervenções, sendo essas últimas entendidas como cursos de ação empregadas pelos implementadores de políticas para mudar situações e comportamentos do público-alvo. As intervenções têm um componente comportamental, quando as políticas pretendem incidir sobre a sociedade de maneira a modificar o comportamento dos atores.

Uma das formas de se avaliar a implementação de uma política pública é por meio da avaliação de eficácia. Segundo o Manual de Auditoria Operacional do TCU (Brasil, 2020a), eficácia está relacionada como o grau de alcance das metas programadas (bens e serviços) em um determinado período, independentemente dos custos implicados (COHEN; FRANCO, 1993), sendo que tal conceito reflete à gestão da organização, no sentido de cumprir objetivos imediatos (metas), conforme o planejado.

O recente Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU (BRASIL, 2020b) defende a importância da análise de eficácia das políticas públicas que já estão em fase de implementação:

Uma vez em operação, as políticas públicas precisam ser continuamente avaliadas (avaliação *in itinere*). É durante este período que se busca garantir (i) que as intervenções operem, de fato, conforme o planejado; (ii) que o desempenho destas seja eficiente e adequado – que entregue produtos e serviços de qualidade ao menor custo possível –; e (iii) que os objetivos das intervenções públicas sejam alcançados (eficácia).

## 5.2. O Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD)

### 5.2.1. Fundamentação legal e objetivos

No Brasil, a estruturação de políticas e programas se deu de forma bem mais rápida que os países centrais, o que acabou levando a fragmentação, sobreposição e disfuncionalidades intersetoriais e interfederativas (Jannuzzi 2020).

Na área social, com o advento da Constituição Federal de 1988, a educação passou a ser direito de todos e dever do Estado e da família (Brasil, 1988). É nesse contexto de *status* constitucional dado ao direito à educação que se instituiu o atual Plano Nacional de Educação (PNE) por meio da Lei 13.005/2014, composto por dez

diretrizes, desdobradas em vinte metas e 254 estratégias, com vigência decenal (2014-2024) (Brasil, 2014).

As diretrizes estabelecidas no atual Plano foram (Brasil, 2014): erradicação do analfabetismo; universalização do atendimento escolar; superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação; melhoria da qualidade da educação; formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade; promoção do princípio da gestão democrática da educação pública; promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País; estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade; valorização dos profissionais da educação; e promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

Tais diretrizes serão viabilizadas a partir do atingimento das vinte metas (Brasil, 2014), as quais representam avanços almejados nos diferentes níveis de ensino (educação básica, composta por educação infantil, ensino fundamental e ensino médio; e educação superior, considerando graduação e pós-graduação *lato e strito sensu*) e suas modalidades (ensino para jovens e adultos – EJA, educação profissional e tecnológica, educação especial, educação a distância, entre outras), consoante definições estabelecidas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) (Brasil, 1996). Por sua vez, cada meta é desdobrada em estratégias, que correspondem a ações necessárias para o seu alcance (Brasil, 2014).

Dentro do contexto da educação pública brasileira, a política pública a ser analisada no presente estudo é o Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD). De certa forma, o PNLD vem contribuir, ao menos em parte, para o alcance de alguns dos preceitos do PNE, como a universalização do atendimento escolar e a melhoria da qualidade da educação.

Além de considerar os comandos do PNE, a raiz legal do PNLD vem de definições constitucionais e legais, no sentido de que o dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar (art. 208, da Constituição Federal e art. 4º, VIII, da LDB).

O programa atualmente é regido pelo Decreto 9.099/2017, e tem a finalidade de avaliar e disponibilizar obras didáticas, pedagógicas e literárias, entre outros materiais de apoio à prática educativa, de forma sistemática, regular e gratuita, às escolas públicas de educação básica das redes federal, estaduais, municipais e distrital e às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o Poder Público.

São objetivos do PNLD (BRASIL, 2017): aprimorar o processo de ensino e aprendizagem nas escolas públicas de educação básica, com a consequente melhoria da qualidade da educação; garantir o padrão de qualidade do material de apoio à prática educativa utilizado nas escolas públicas de educação básica; democratizar o acesso às fontes de informação e cultura; fomentar a leitura e o estímulo à atitude investigativa dos estudantes; apoiar a atualização, a autonomia e o desenvolvimento profissional do professor; e apoiar a implementação da Base Nacional Comum Curricular.

### **5.2.2. Principais atores envolvidos e funcionamento do programa**

O PNLD é executado no âmbito do Ministério da Educação (MEC), sendo que sua operacionalização é realizada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Consoante já informado, o programa tem como objetivo a compra e a distribuição de obras didáticas a alunos e professores do ensino fundamental e médio, na modalidade regular ou Educação de Jovens e Adultos (EJA), tanto para escolas públicas dos três entes quanto para aquelas comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos. O programa se desenvolve em várias etapas, consoante disposto em sítio do FNDE (<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro/pnld/funcionamento>). O fluxo de funcionamento será sintetizado a seguir.

A primeira fase é a adesão, momento em que as escolas alvo do programa manifestam o interesse em participar do programa, mediante adesão formal, o que atualmente é feito por meio do sistema do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

Em seguida, o FNDE lança editais com regras para escolha de obras e para que as editoras se inscrevam e se habilitem em participar da seleção. Posteriormente,

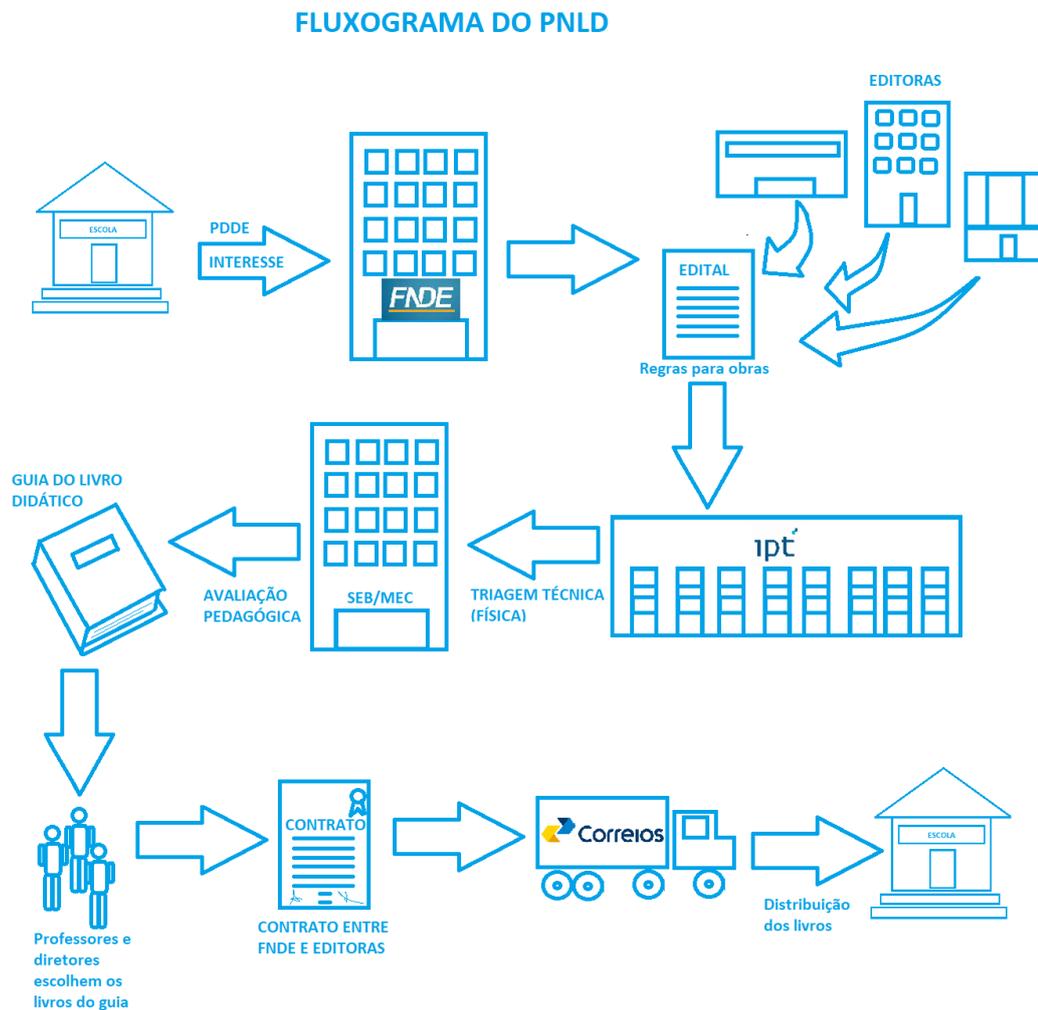
é feita uma triagem/avaliação pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo (IPT), a fim de se verificar se as obras inscritas se enquadram nas exigências técnicas e físicas do edital, sendo que os livros aprovados são encaminhados à Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (SEB/MEC), responsável pela avaliação pedagógica, que conta com a participação de especialistas para analisar as obras, conforme critérios divulgados no edital. Esses especialistas elaboram as resenhas dos livros aprovados, que passam a compor o guia de livros didáticos. Esse guia é disponibilizado no sítio do FNDE, com o intuito de orientar as escolas no processo de escolha das obras a serem adotadas.

O passo seguinte é a escolha dos livros a serem adotados em cada escola, o que é feito de forma democrática, com base nos referidos guias, a partir da análise realizada por diretores e professores de cada escola. O pedido é feito de forma *on line* e, após a compilação dos pedidos, o FNDE inicia o processo de aquisição junto às editoras, por inexigibilidade de licitação.

Concluída essa etapa, formalizados os contratos, o IPT acompanha o processo de produção dos livros, com retirada de amostras para teste. Por fim, a distribuição dos livros é feita por meio de um contrato entre o FNDE e a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), que leva os livros diretamente da editora para as escolas, com o acompanhamento de técnicos do FNDE e das secretarias estaduais de educação. Os livros chegam às escolas entre outubro do ano anterior ao atendimento e o início do ano letivo. Nas zonas rurais, as obras são entregues nas sedes das prefeituras ou das secretarias municipais de educação, que devem efetivar a entrega dos livros.

O fluxograma do programa pode ser sintetizado a seguir.

Figura 1 - Fluxograma do PNLD



Fonte: Elaboração própria, a partir das informações do sítio <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro/pnld/funcionamento>. Acesso 15/01/2022

### 5.3. Resultados e proposições

#### 5.3.1. Resultados das avaliações realizadas

##### 5.3.1.1. Quanto ao número de alunos beneficiados pelo PNLD

Consoante já mencionado, os dados foram extraídos do sítio oficial do FNDE e confrontados com os dados do Censo Escolar da Educação Básica, dispostos no sítio oficial no Inep, e referem-se ao ensino fundamental (anos iniciais e finais) e ao ensino médio, na modalidade regular, considerando-se os períodos integral e parcial (quando discriminados), as escolas rurais e urbanas, da rede pública (esferas federal, estadual, distrital e municipal).

Todavia, antes de entrar na análise mais aprofundada dos resultados obtidos, é preciso ressaltar que, a partir do cruzamento dos dados, verificou-se muitos percentuais acima de 100%, isto é, dando a entender que mais do que 100% dos estudantes foram atendidos ao longo do período (os gráficos serão detalhados mais adiante).

Diante de tais constatações, vislumbrou-se algumas possibilidades que pudessem explicar esse fenômeno. Era preciso saber, por exemplo, se nessa conta de estudantes beneficiados havia sido considerada a reserva técnica, assim definida no sítio do FNDE (<https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/programas-do-livro/pnld/reserva-tecnica#:~:text=A%20reserva%20t%C3%A9cnica%20corresponde%20%C3%A0,suprir%20poss%C3%ADvel%20falta%20de%20livros>; acessado em 20/12/2021):

A reserva técnica corresponde à cerca 3% dos quantitativos totais de livros adquiridos para cada rede de ensino e se destina a viabilizar o ajuste final das projeções de matrículas ao censo escolar. A reserva técnica deve ser solicitada quando o remanejamento não for suficiente para suprir possível falta de livros.

Nesse caso, se a reserva técnica tivesse sido considerada no cálculo, esse fato poderia levar a um percentual acima de 100% de alunos matriculados, caso o FNDE tivesse levado em conta a quantidade de livros para se chegar ao número de estudantes beneficiados.

Outro fator que poderia ter influenciado os cálculos, caso tivessem sido feitos a partir da quantidade de livros adquirida, é o fato de que há livros reutilizáveis, que

serão utilizados por diferentes alunos por três anos consecutivos, e os consumíveis, que serão utilizados somente por um ano<sup>5</sup>. Aliás, cabe mencionar que o ciclo atual de reutilização dos livros é de quatro anos, conforme Resolução-FNDE 12, de 7/10/2020 (Anexo 2).

Outro fator que poderia interferir no cálculo dos percentuais é o fato de que o programa atende também a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, sendo que os dados extraídos do Censo se referem somente a escolas públicas. Todavia, é preciso ponderar que o percentual de atendimento do PNLD às demais escolas não públicas é muito pequeno quando se considera o universo de escolas atendidas, majoritariamente da rede pública. Significa dizer que talvez isso não seja capaz de interferir de forma relevante nos percentuais finais.

Assim, frente a tais indagações, optou-se por entrar em contato com o setor do FNDE responsável pelo programa (Coordenação-Geral dos Programas do Livro – CGPLI), a fim de esclarecer possíveis justificativas para os percentuais acima de 100% de atendimento.

Em resposta à consulta, o FNDE apresentou várias premissas que devem ser levadas em consideração para interpretação dos dados disponibilizados no sítio da entidade, no que diz respeito à quantidade de alunos atendidos pelo programa, trazendo detalhes sobre alguns conceitos, como atendimento, distribuição e o termo chamado de grade cheia, conforme transcrito a seguir:

Para um melhor entendimento sobre o funcionamento do PNLD, vamos definir o que é **atendimento** e o que é **distribuição**.

Consideramos como **atendimento** a capacidade que o programa tem de propiciar que todos os alunos tenham o livro didático no início de cada ano letivo. Quando falamos de atendimento, todos os alunos das redes participantes do programa são

---

<sup>5</sup> Os livros didáticos distribuídos pelo FNDE são confeccionados com uma estrutura física resistente para que **possam ser utilizados por três anos consecutivos**, beneficiando mais de um aluno.

**No ensino fundamental**, cada aluno tem direito a um exemplar dos seguintes componentes: língua portuguesa, matemática, ciências, história, geografia e língua estrangeira (inglês ou espanhol, do 6º ao 9º ano). **Os livros de língua portuguesa, matemática, ciências, história e geografia são reutilizáveis**, ou seja, devem ser devolvidos ao final do ano, para serem utilizados por outros alunos. **A exceção são os livros consumíveis, que são os de alfabetização matemática e de alfabetização lingüística (1º e 2º anos) e os de língua estrangeira.**

O **critério de reutilização dos livros é mantido no ensino médio**. Os livros de língua portuguesa, matemática, geografia, história, biologia, física e química são reutilizáveis, devendo ser devolvidos ao final do ano letivo. Já os livros de língua estrangeira (inglês e espanhol), filosofia e sociologia são consumíveis. O aluno receberá livros de língua estrangeira a cada ano, não tendo que devolvê-los. No caso da sociologia e da filosofia, os alunos receberão um livro em volume único, ou seja, este será utilizado durante os três anos do ensino médio. (<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro/pnld/funcionamento> – acesso em 21/1/2022).

atendidos com os materiais do PNLD todos os anos, seja com livros novos ou reutilizados. Para que todos os estudantes sejam atendidos anualmente é que foi desenhado o modelo do programa.

Já a **distribuição**, refere-se à entrega de livros novos nas escolas, seja para primeiro atendimento integral, seja para reposição. Nesse contexto, temos o que chamamos de grade cheia, que se refere à primeira aquisição de um ciclo. Por exemplo: no PNLD 2020, cujo ciclo termina em 2023, o FNDE distribuiu livros novos para todos os alunos dos anos finais para o primeiro uso, em 2020. Nos anos seguintes e até 2023, os estudantes irão devolver os livros para que outros alunos possam utilizar nos anos seguintes do ciclo.

No entanto, devido à variação de números de estudantes e às perdas, as não devoluções ou às avarias de uma pequena parcela desses materiais, o FNDE adquire e distribui, para fins de reposição, um menor número dos mesmos livros que foram distribuídos inicialmente em grade cheia.

No caso de atendimento de novas turmas ou novas escolas fora do ano inicial de atendimento, faz uma distribuição denominada complementação, que é distribuída junto com a reposição. Logo, a **distribuição** inclui grade cheia, reposição e complementação.

Definidos os pressupostos, **os dados que estão no portal consideram a distribuição para todos os estudantes atendidos em todos os segmentos da educação básica, com grade cheia, reposição e complementação**. Assim, o portal traz o total de estudantes que receberam livros em cada ano. (grifo final nosso)

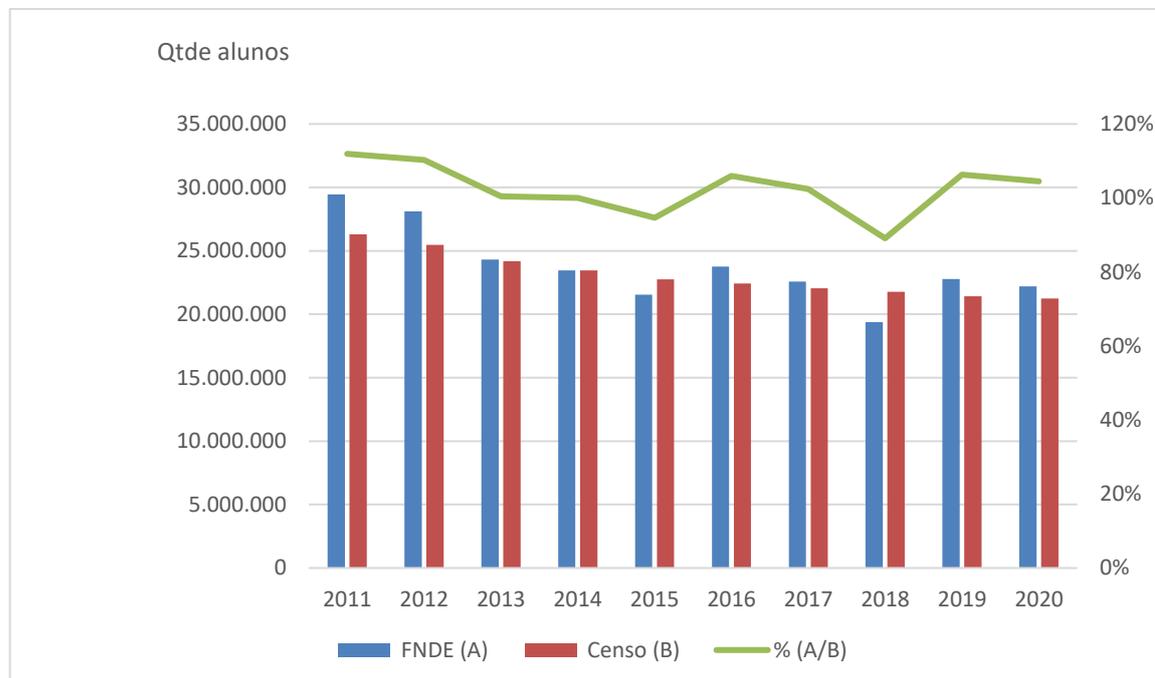
Pelo exposto, percebe-se que os dados constantes no sítio do FNDE relativos à quantidade de alunos atendidos levam em consideração a distribuição para todos os estudantes, considerando não apenas a primeira aquisição (grade cheia), mas também a reposição e a complementação. Dessa forma, os percentuais obtidos acima de 100% estariam, aparentemente, justificados. Cumpre salientar que tais considerações deveriam constar no sítio do FNDE na parte de divulgação dos dados de atendimento do PNLD, a fim de conferir adequada transparência dos dados e sua forma de cálculo.

Além disso, seria necessário realizar um exame aprofundado para comprovar as quantidades adquiridas e distribuídas a partir da compra inicial, da recomposição e da complementação, preferencialmente por meio de análise de dados primários, obtidos a partir do rastreamento da distribuição em cada escola, extraídos de sistemas do Simec e do PDDE interativo, o que vai além do escopo do presente trabalho.

De toda forma, considerando as aludidas ressalvas e esclarecimentos, o resultado do cruzamento inicial dos dados do sítio do FNDE com os dados do Censo, ainda que acima de 100% de atendimento, trouxe algumas análises interessantes, dispostas a seguir, principalmente porque é possível se fazer uma comparação relacional entre as etapas (ensino fundamental e médio), os estados e os anos.

Em relação ao consolidado nacional correspondente ao ensino fundamental (Gráfico 1), percebe-se que houve períodos de queda entre 2013 e 2015 e em 2018. A média de atendimento foi de 102,57%, com mínimo de 89,10%, em 2018, e máximo de 111,93%, no início de série, em 2011. A amplitude dessa oscilação (entre o percentual máximo e mínimo), para o período avaliado, foi considerada relevante, na ordem de 22,84 pontos percentuais (p.p.) (111,93% - 89,10%). Para essa etapa da educação básica, somente em dois anos os valores ficaram abaixo de 100%: em 2015 (94,65%) e em 2018 (89,10%), coincidindo com dois dos anos de pior alcance do programa para essa etapa da educação básica.

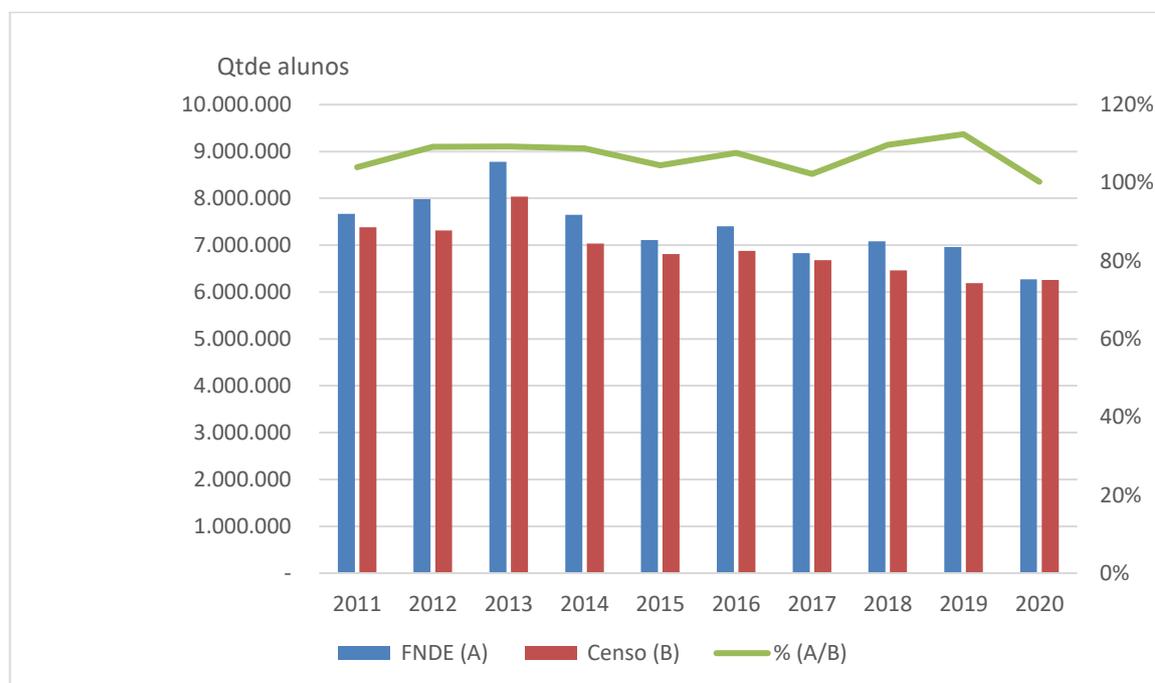
**Gráfico 1 - Alunos beneficiados pelo PNLD no Ensino Fundamental em comparação ao total de alunos do Censo Escolar da Educação Básica na referida etapa**



Fonte: Dados do PNLD (FNDE): <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro/pnld/dados-estatisticos> (acessado em 12/12/2021); Dados do Censo Escolar da Educação Básica (Inep): <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados> (acessado em 12/12/2021)

Já no que se refere ao consolidado nacional correspondente ao Ensino Médio (EM) (Gráfico 2), percebe-se que houve menos variação ao longo do período analisado, tendo os valores atingido a média para o período de 106,77%. Os períodos de leve queda no atendimento do PNLD nessa etapa da educação básica ocorreram em 2015 (104,43%) e 2017 (102,21%) e uma queda mais acentuada ocorreu no final da série, em 2020 (100,23%). O percentual mínimo atingido foi de 100,23%, em 2020, e o máximo de 112,42%, em 2019. Interessante constatar que essa maior alteração se deu nos dois últimos anos da série, do menor ao maior percentual, demonstrando a maior oscilação do período, da ordem de 12,19 pontos percentuais (p.p.), quase a metade da variação encontrada nos dados do Ensino Fundamental (EF). Ressalta-se que no caso do EM não houve ocasião de alcance inferior a 100%, o que denota um melhor alcance nessa etapa de ensino. Como já ressaltado, todos os dados aqui apresentados devem ser interpretados com as ressalvas iniciais enfatizadas no que tange à forma de cálculo dos dados informados pelo FNDE e o esclarecimento de que os dados apresentados no sítio oficial tratam de aquisição inicial, reposição e complementação.

**Gráfico 2 - Alunos beneficiados pelo PNLD no Ensino Médio em comparação ao total de alunos do Censo Escolar da Educação Básica na referida etapa**



Fonte: Dados do PNLD (FNDE): <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro/pnld/dados-estatisticos> (acessado em 12/12/2021); Dados

do Censo Escolar da Educação Básica (Inep): <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados> (acessado em 12/12/2021).

Somando-se os dados anteriores, referentes ao ensino fundamental e ao ensino médio, tem-se um quadro mais abrangente sobre a educação básica regular, à exceção da educação infantil (Gráfico 3). Nesse sentido, os dados consolidados para ensino fundamental e médio somados apresentaram a média para o período de 104,48% de atendimento. Os períodos de queda no atendimento do PNLD, considerando essas duas etapas de ensino, ocorreu entre 2013 e 2015, sendo que em 2015 obteve o menor patamar de atendimento (96,90%), o único abaixo de 100%. O último ano da série (2020) também demonstrou nova queda, chegando a 103,53%. Pode-se dizer que o máximo de atendimento ocorreu nos primeiros anos da série, sendo que em 2011 alcançou 110,18%, e em 2012, 110,06%, demonstrando uma estagnação nessa faixa percentual mais alta, no início do período. A maior oscilação do período foi da ordem de 13,28 p.p., mais próximo à variação encontrada nos dados do ensino médio.

**Gráfico 3 - Alunos beneficiados pelo PNLD somando-se o Ensino Fundamental e o Ensino Médio em comparação ao total de alunos do Censo Escolar da Educação Básica nas referidas etapas**



Fonte: Dados do PNLD (FNDE): <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro/pnld/dados-estatisticos> (acessado em 12/12/2021); Dados do Censo Escolar da Educação Básica (Inep): <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados> (acessado em 12/12/2021).

Passa-se aos dados divididos por estados. Primeiramente, frisa-se que, em consulta aos dados do sítio do FNDE em 12/12/2021, lamentavelmente, a autarquia não forneceu dados detalhados por estados nos anos de 2018 e 2019, voltando a discriminá-los dessa forma somente a partir de 2020<sup>6</sup>. Assim, a presente análise, para esse tipo de exame, só pode considerar os dados de 2011 a 2017 e depois 2020. É imperioso ressaltar que essa restrição no detalhamento de dados nos anos de 2018 e 2019, além de demonstrar um retrocesso, fere os anseios da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) e todo o poderoso e essencial fenômeno mundial de transparência dos dados governamentais.

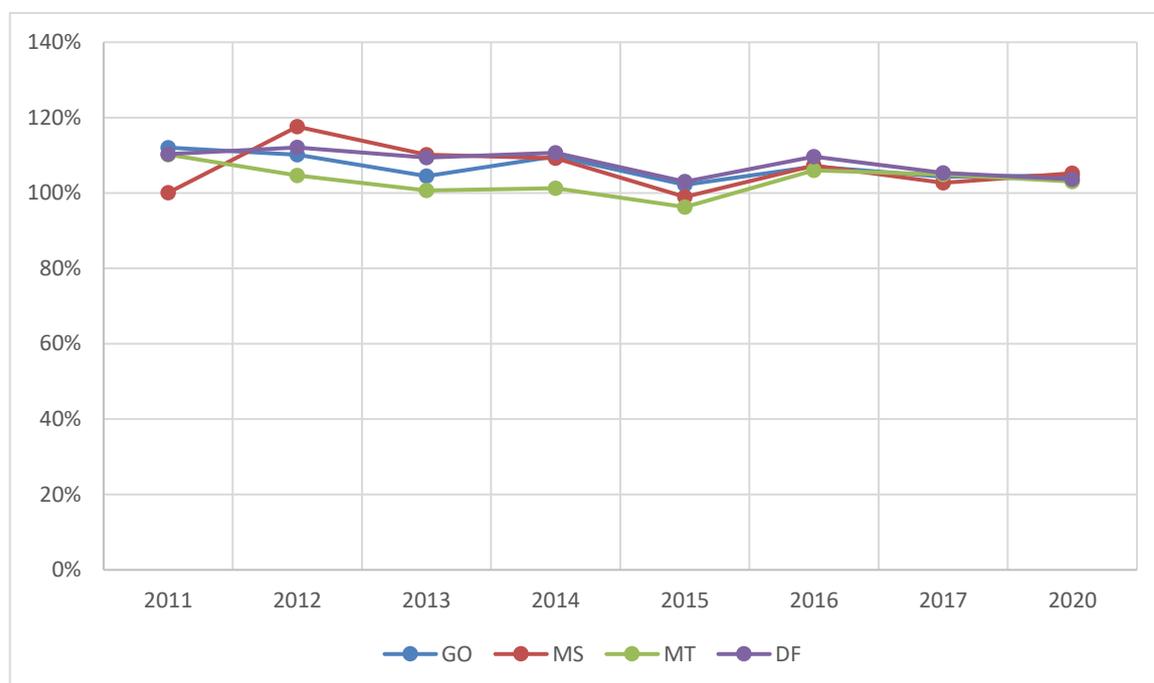
Em segundo lugar, cumpre ressaltar que decidiu-se separar os dados por regiões, porquanto são muitas Unidades da Federação (UF) e um gráfico único ficaria muito poluído e de difícil leitura.

Começando pela região Centro-Oeste, os dados do ensino fundamental mostram que as médias para o período de 2011 a 2017 e 2020, nessas UFs, foram os seguintes (Gráfico 4): 103,4%, no Mato Grosso (MT); 106,4%, no Mato Grosso do Sul (MS); 106,8%, em Goiás (GO); e 108,0%, no Distrito Federal (DF). A média geral de atendimento da educação fundamental da região centro-oeste, ficou em 106,15%. Em geral, o percentual de alcance guarda certa similaridade ao longo do período examinado, entre os mencionados estados, à exceção da primeira observação, referente ao ano de 2011, no Mato Grosso do Sul, em que se obteve um alcance de 100,1%, em comparação com os demais estados que tiveram cerca de 110% nesse ano. Nesse período, observou-se apenas dois estados com dados abaixo de 100%, no ano de 2015, sendo estes o MT (96,3%) e o MS (99,0%). A oscilação de atendimento no período, para tais UFs, ficou em torno de 21,3 p.p., sendo a menor encontrada em MT (96,3%, em 2015), e a maior no MS (117,6%, em 2012).

---

<sup>6</sup> No início dos estudos, em meados de 2021, os dados de 2020 não estavam disponibilizados por UF, somente com valores consolidados nacionais. Porém, em nova consulta, em 12/12/2021, essa discriminação dos dados por UF para 2020 havia sido disponibilizada. Ocorre que, em última consulta ao sítio do FNDE, em 09/02/2022, notou-se que novamente não havia disponibilização dos dados de 2020 por UF. Além disso, os quantitativos de alunos beneficiados nos anos iniciais e finais do ensino fundamental (respectivamente, 12.337.614 e 10.197.262) ficaram um pouco diferentes daqueles que constavam na planilha anteriormente disponibilizada, em 12/12/2021, com os valores discriminados por UF (respectivamente, 12.139.338 e 10.067.286). Entretanto, a fim de enriquecer o trabalho com dados mais detalhados por UF, optou-se por manter a utilização dos dados anteriormente disponibilizados no sítio do FNDE, em 12/12/2021. Ademais, os quantitativos por UF trazem uma memória de cálculo detalhada para se chegar aos valores consolidados nacionais, dando um grau de confiabilidade maior do que a simples menção ao valor consolidado nacional. Reforça-se que essa atitude do FNDE de omitir os dados por UF prejudica o controle social e deve ser revista.

**Gráfico 4 - Percentual de alunos beneficiados pelo PNLD no Ensino Fundamental em comparação com o total de alunos nessa etapa de ensino conforme Censo Escolar da Educação Básica - região Centro-Oeste (2011 a 2017 e 2020)**

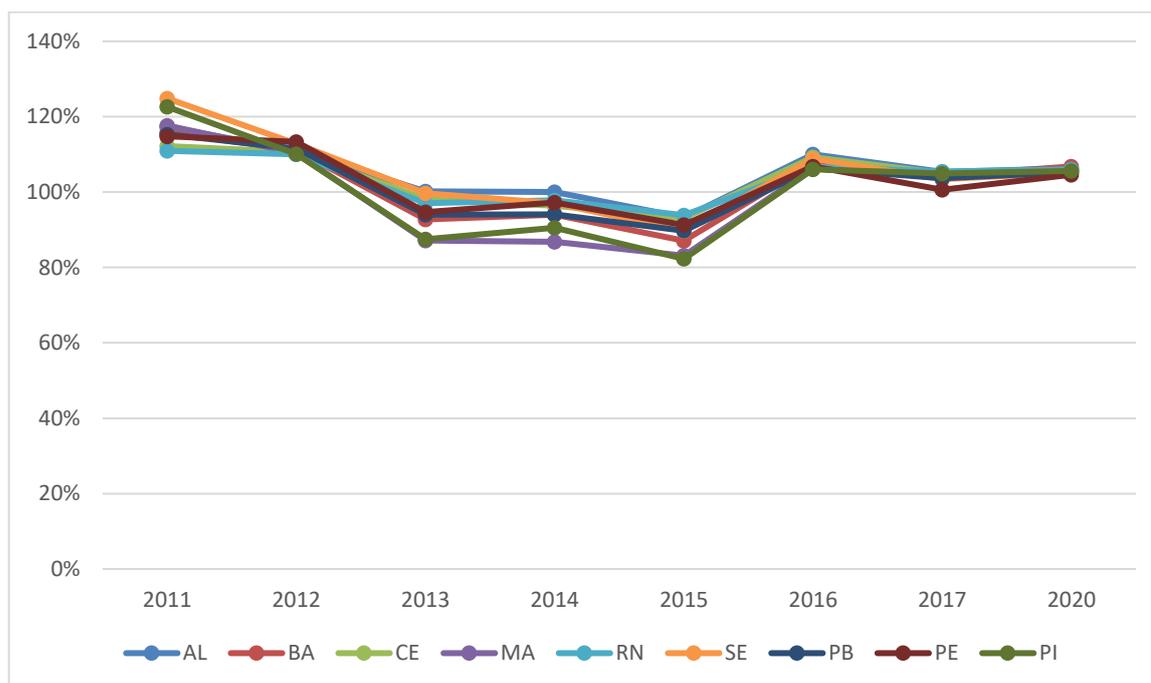


Fonte: Dados do PNLD (FNDE): <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro/pnld/dados-estatisticos> (acessado em 12/12/2021); Dados do Censo Escolar da Educação Básica (Inep): <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados> (acessado em 12/12/2021). Nota: o FNDE não disponibilizou os dados por UF de 2018 e 2019, por isso a série analisada foi de 2011 a 2017 e depois 2020.

No tocante ao Nordeste (Gráfico 5), para o ensino fundamental as seguintes médias para o período analisado foram observadas: 100,2% no Maranhão (MA); 101,2% no Piauí (PI); 102,5%, na Bahia (BA) e na Paraíba (PB); 102,9%, em Pernambuco (PE); 103,5%, no Rio Grande do Norte (RN); 103,8%, no Ceará (CE); 105,2% em Sergipe (SE); e 105,4% em Alagoas (AL). A média da região, para o período, ficou em 103,01%. Houve um período nítido de baixa no alcance do programa, de 2013 a 2015, entre todos os estados da região. Diferentemente do Centro-Oeste, houve várias observações abaixo de 100%, ao todo foram 25 num universo de 72, o que representa 34,72% das observações, que ocorreram em todos os estados da região. Todos os estados apresentaram três verificações abaixo de 100%, justamente nos anos de 2013, 2014 e 2015, à exceção de Alagoas, com somente uma observação nessas condições (93,3%, em 2015). A maior amplitude nos

percentuais de atendimento no período, para tais UFs, chegou a 42,6 p.p., refletindo a diferença entre o maior percentual encontrado em Sergipe (124,9%, em 2011) e o menor, no Piauí (82,3%, em 2015).

**Gráfico 5 - Percentual de alunos beneficiados pelo PNLD no Ensino Fundamental em comparação com o total de alunos nessa etapa de ensino conforme o Censo Escolar da Educação Básica - região Nordeste (2011 a 2017 e 2020)**

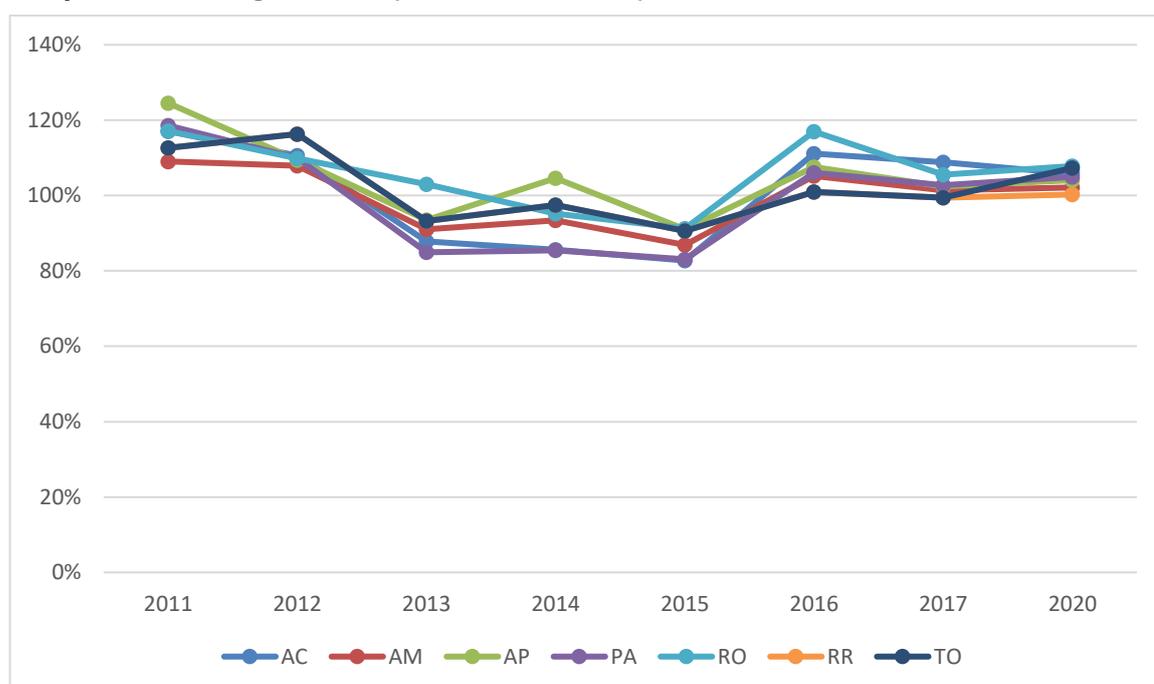


Fonte: Dados do PNLD (FNDE): <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro/pnld/dados-estatisticos> (acessado em 12/12/2021); Dados do Censo Escolar da Educação Básica (Inep): <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/centso-escolar/resultados> (acessado em 12/12/2021). Nota: o FNDE não disponibilizou os dados por UF de 2018 e 2019, por isso a série analisada foi de 2011 a 2017 e depois 2020.

Em relação à região Norte (Gráfico 6), os dados apresentam certa similaridade com a região Nordeste, porém, mais graves em certos aspectos, principalmente pela detecção de médias abaixo de 100% em algumas UFs, única região onde se verificou esse tipo de ocorrência. Para o ensino fundamental as seguintes médias para o período de 2011 a 2017 e 2020 foram observadas na região: 99,5%, no Pará (PA); 99,6%, no Amazonas (AM); 101,2%, no Acre (AC); 101,4%, em Roraima (RR); 102,2%, em Tocantins (TO); 104,6%, no Amapá (AP); e 105,8%, em Rondônia (RO). A média da região, para o período, ficou em 102,05%. Da mesma forma que no Nordeste, também no Norte verificou-se um período de baixa no atendimento nos anos de 2013 a 2015, em todos os estados da região. Assim como no Nordeste, houve

muitas observações abaixo de 100%, sendo que se verificou um total de 21 observações desse tipo num universo de 56, o que representa 37,50% das observações, que ocorreram em todos os estados da região. Dos oito anos de observações da amostra, dois estados apresentaram alcance inferior a 100% em quatro anos da série (RR e TO), três estados apresentaram em três anos valores abaixo dos 100% (AC, AM e PA), enquanto em dois isso aconteceu apenas em dois anos (AP e RO). A maior amplitude nos percentuais de atendimento no período, para tais UFs, chegou a 41,8 p.p., refletindo a diferença entre o maior percentual encontrado no Amapá (124,5%, em 2011) e o menor, no Acre (82,7%, em 2015).

**Gráfico 6 - Percentual de alunos beneficiados pelo PNLD no Ensino Fundamental em comparação com o total de alunos nessa etapa de ensino conforme o Censo Escolar da Educação Básica - região Norte (2011 a 2017 e 2020)**

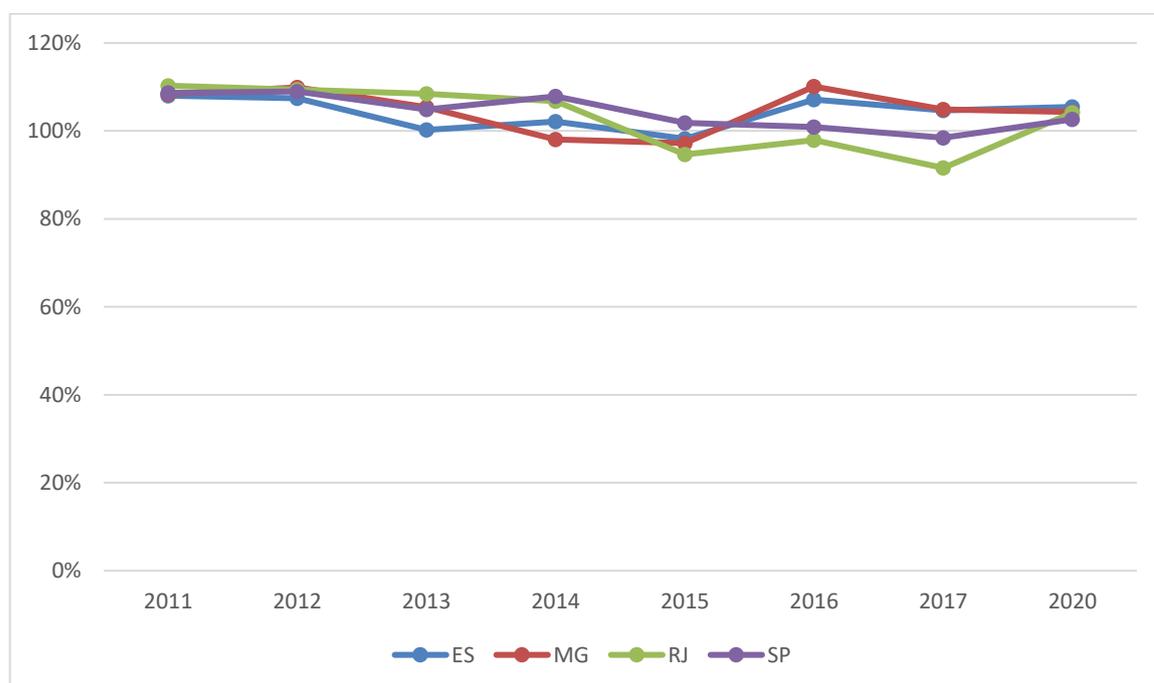


Fonte: Dados do PNLD (FNDE): <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro/pnld/dados-estatisticos> (acessado em 12/12/2021); Dados do Censo Escolar da Educação Básica (Inep): <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados> (acessado em 12/12/2021). Nota: o FNDE não disponibilizou os dados por UF de 2018 e 2019, por isso a série analisada foi de 2011 a 2017 e depois 2020.

Já na região Sudeste (Gráfico 7), os dados do ensino fundamental mostram que as médias para o período analisado foram mais próximas entre si, chegando a: 102,9%, no Rio de Janeiro (RJ); 104,2%, no Espírito Santo (ES); 104,3%, em São Paulo (SP); e 104,8%, em Minas Gerais (MG). A média geral de atendimento da

educação fundamental da região Sudeste alcançou 104,04%. Os estados de SP e RJ se mantiveram em um patamar equilibrado entre 2011 e 2014 (em torno de 105-110%), com queda a partir de 2015 (entre 90 e 100%). Por outro lado, ES e MG tiveram evolução similar, com início mais alto em 2011 e 2012 (cerca de 110%), queda entre 2013 e 2015 (entre 97 a 105%), e ascensão em 2016 e 2017 (entre 104 a 110%). Nesse período, observou-se que sete das 32 observações ficaram abaixo dos 100% (o que representou 21,88% das observações), da seguinte forma: no RJ isso ocorreu por três anos (2015 a 2017); em MG o fato foi observado por dois anos (2014 e 2015); e no ES e em SP isso aconteceu apenas em um ano da série (2015 e 2017, respectivamente). A oscilação de atendimento no período, para os aludidos estados, ficou em torno de 18,7 p.p., curiosamente encontrada no mesmo estado (RJ), sendo a maior encontrada no primeiro ano da série (2011, com 110,3%) e a menor em 2017 (91,6%).

**Gráfico 7 - Percentual de alunos beneficiados pelo PNLD no Ensino Fundamental em comparação com o total de alunos nessa etapa de ensino conforme o Censo Escolar da Educação Básica - região Sudeste (2011 a 2017 e 2020)**

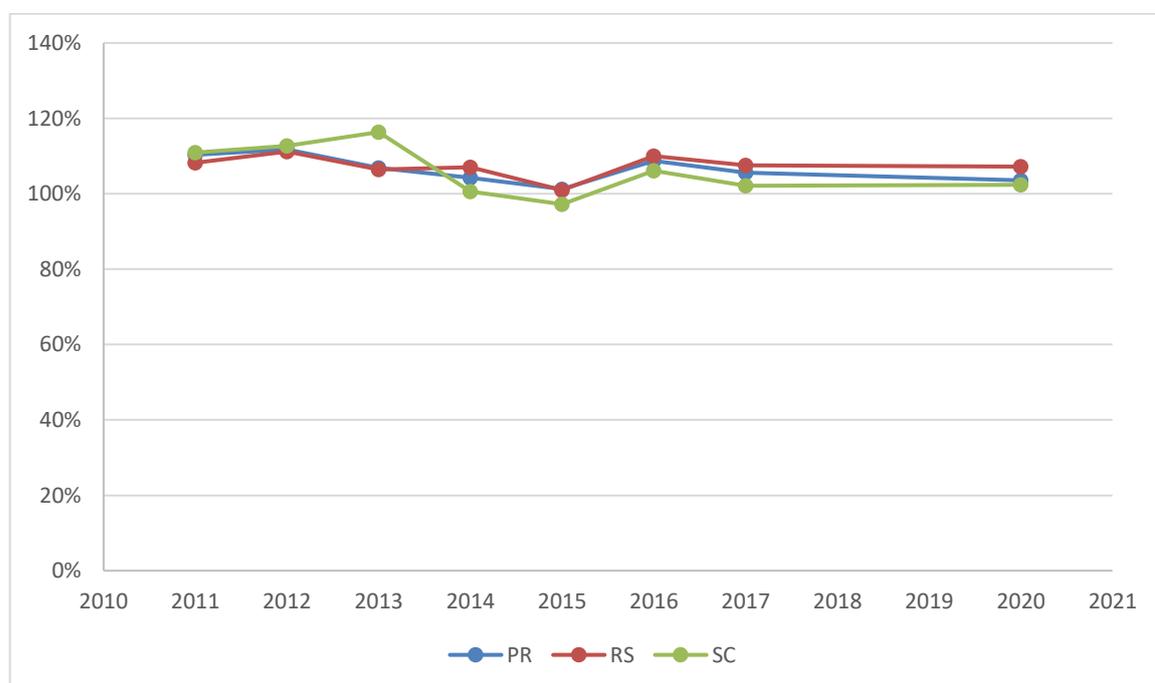


Fonte: Dados do PNLD (FNDE): <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro/pnld/dados-estatisticos> (acessado em 12/12/2021); Dados do Censo Escolar da Educação Básica (Inep): <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/centso-escolar/resultados> (acessado em 12/12/2021).

Nota: o FNDE não disponibilizou os dados por UF de 2018 e 2019, por isso a série analisada foi de 2011 a 2017 e depois 2020.

Em se tratando do Sul do país (Gráfico 8), as médias para o ensino fundamental, considerando-se o período analisado, também foram próximas entre si, conforme a seguir: 106,1%, em Santa Catarina (SC); 106,6%, no Paraná (PR); e 107,3%, no Rio Grande do Sul (RS). A média da região, para o período, embora próxima a do Centro-Oeste, foi a maior encontrada entre as regiões, chegando a 106,65%. Ao mesmo tempo, houve apenas uma observação abaixo dos 100% de atendimento (97,2%, em SC, em 2015), dentre 24 verificações, o que dá o menor percentual entre regiões, em torno de 4,17%. Esses dois dados demonstram que a região Sul teve os melhores resultados em relação ao Ensino Fundamental. No geral os três estados demonstraram pequena queda até 2015, com ascensão em 2016. A oscilação de atendimento no período, para os aludidos estados, ficou em torno de 15,5 p.p., e, como no Sudeste, curiosamente tal amplitude se deu no mesmo estado (SC), sendo a maior em 2012 (112,7%) e a menor em 2015 (97,2%).

**Gráfico 8 - Percentual de alunos beneficiados pelo PNLD no Ensino Fundamental em comparação com o total de alunos nessa etapa de ensino conforme o Censo Escolar da Educação Básica - região Sul (2011 a 2017 e 2020)**



Fonte: Dados do PNLD (FNDE): <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro/pnld/dados-estatisticos> (acessado em 12/12/2021); Dados do Censo Escolar da Educação Básica (Inep): <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados> (acessado em 12/12/2021).

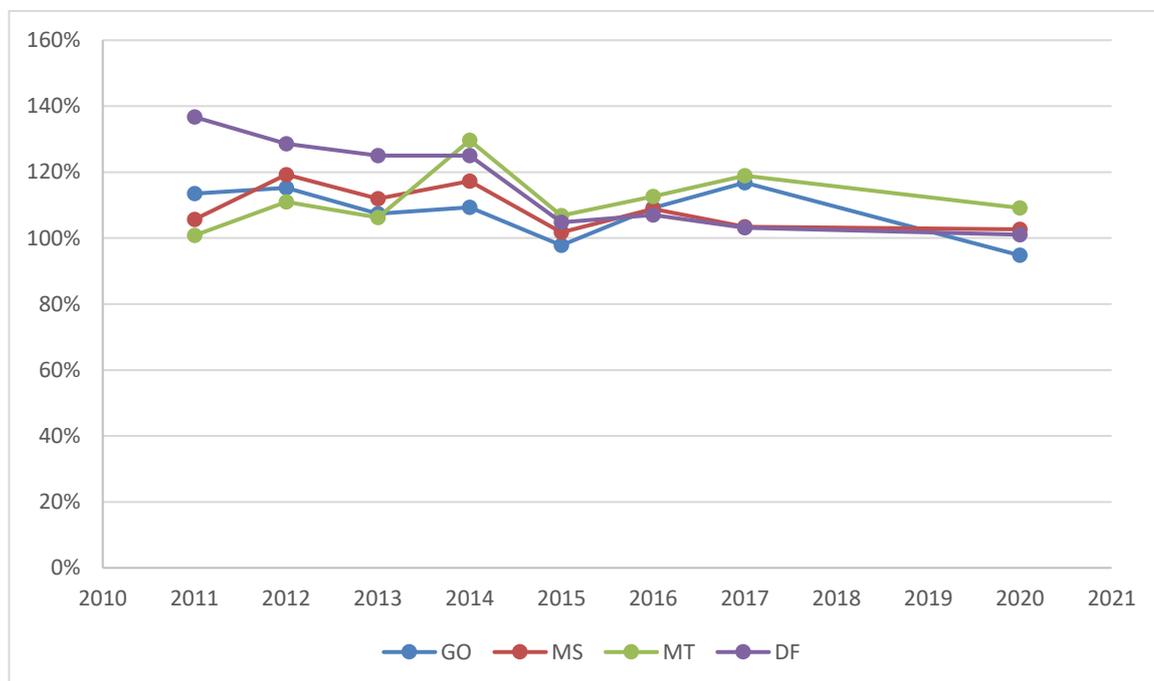
Nota: o FNDE não disponibilizou os dados por UF de 2018 e 2019, por isso a série analisada foi de 2011 a 2017 e depois 2020.

Passa-se, agora, para os resultados obtidos por estado em relação ao ensino médio. Começando pela região Centro-Oeste, os dados do ensino médio mostram que as médias para o período de 2011 a 2017 e 2020 nessas UFs foram os seguintes (Gráfico 9): 108,8%, no Mato Grosso do Sul (MS); 108,0%, em Goiás (GO); 111,9%, no Mato Grosso (MT); e 116,4%, no Distrito Federal (DF). A média geral de atendimento do ensino médio da região centro-oeste ficou em 111,29%. Em geral, as unidades federativas do Centro-Oeste apresentam comportamento semelhante, com variações positivas em 2012 e 2014, a não ser pelo pico um pouco mais alto do MT em 2014 (129,6%) e queda do MS em 2017 (103,4%), isso quando comparado com os demais estados da região. Por outro lado, o DF apresentou tendência de queda no período examinado, o que, no entanto, deve ser visto com ressalva, pois saiu de uma posição bastante elevada (136,7%, em 2011), para algo ainda acima dos 100% no fim da série (101,0%, em 2020). De uma forma geral, o alcance é satisfatório nessas UFs, no período sob análise, obtendo-se apenas duas ocasiões com menos de 100% em GO (97,8%, em 2015 e 94,8%, em 2020), dentro do universo de 32 observações, o que dá um patamar muito baixo de apenas 6,25% das situações com menos do que a suposta plenitude de atendimento. Houve grande oscilação de atendimento no período, para tais UFs, ficou em torno de 42,0 p.p., sendo a menor encontrada em GO (94,8%, em 2020), e a maior no DF (136,7%, em 2011), o que deve ser visto com ressalvas, porquanto a maioria das ocorrências ficou acima de 100%<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Essa observação cabe para todas as análises acerca das oscilações entre o maior e menor percentual registradas ao longo do estudo, pois na maior parte dos casos esse percentual ficou acima de 100%. Reforça-se que toda a análise aqui empreendida deve ser lida com as ressalvas constantes nos primeiros parágrafos do item 5.3.1.1, sobre os esclarecimentos e considerações acerca das informações dispostas no sítio do FNDE sobre os dados estatísticos do PNLD.

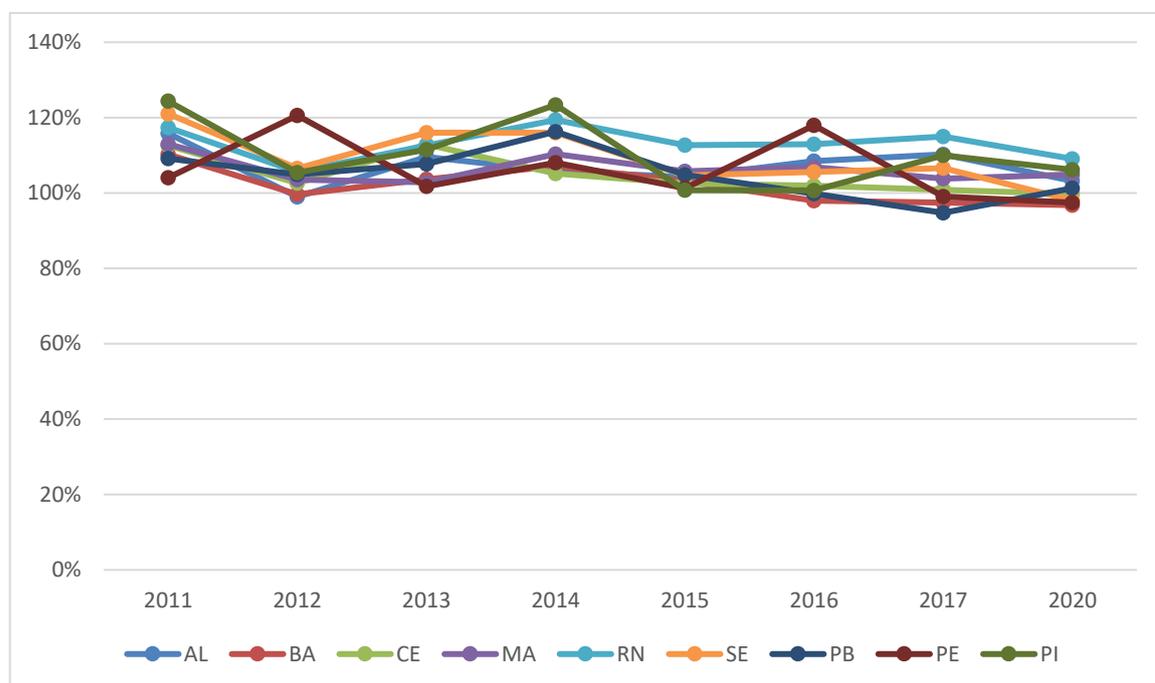
**Gráfico 9 - Percentual de alunos beneficiados pelo PNLD no Ensino Médio em comparação com o total de alunos nessa etapa de ensino conforme o Censo Escolar da Educação Básica - região Centro-Oeste (2011 a 2017 e 2020)**



Fonte: Dados do PNLD (FNDE): <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro/pnld/dados-estatisticos> (acessado em 12/12/2021); Dados do Censo Escolar da Educação Básica (Inep): <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados> (acessado em 12/12/2021).  
Nota: o FNDE não disponibilizou os dados por UF de 2018 e 2019, por isso a série analisada foi de 2011 a 2017 e depois 2020.

No tocante ao Nordeste (Gráfico 10), para o ensino médio, as seguintes médias para o período de 2011 a 2017 e 2020 foram observadas: 102,0%, na Bahia (BA); 104,8%, na Paraíba (PB) e no Ceará (CE); 106,4%, no Maranhão (MA); 106,3%, em Pernambuco (PE); 107,1% em Alagoas (AL); 109,3%, em Sergipe (SE); 110,3%, no Piauí (PI); e 113,1%, no Rio Grande do Norte (RN). A média da região, para o período, ficou em 107,11%. Houve onze observações abaixo de 100%, num universo de 72, o que representa 15,28%, identificadas apenas nos seguintes estados: BA, com quatro (2012, 2016, 2017 e 2020); PB e PE, com duas (2016-2017 e 2017 e 2020, respectivamente); AL e CE, com uma (2012 e 2020, respectivamente). Todos os demais estados (MA, RN e PI) não apresentaram ocorrências abaixo de 100% de atendimento. A maior amplitude nos percentuais de atendimento no período, para tais UFs, chegou a 29,6 p.p., refletindo a diferença entre o maior percentual encontrado em Piauí (124,3%, em 2011) e o menor, na Paraíba (94,7%, em 2017).

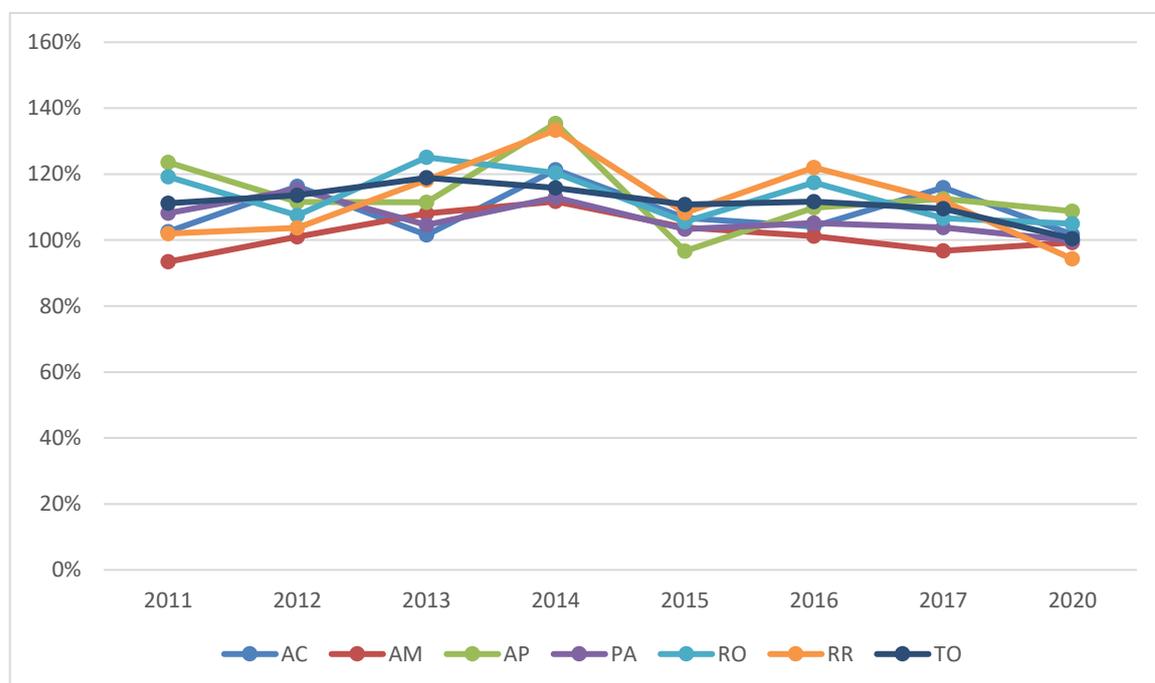
**Gráfico 10 - Percentual de alunos beneficiados pelo PNLD no Ensino Médio em comparação com o total de alunos nessa etapa de ensino conforme o Censo Escolar da Educação Básica - região Nordeste (2011 a 2017 e 2020)**



Fonte: Dados do PNLD (FNDE): <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro/pnld/dados-estatisticos> (acessado em 12/12/2021); Dados do Censo Escolar da Educação Básica (Inep): <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados> (acessado em 12/12/2021).  
Nota: o FNDE não disponibilizou os dados por UF de 2018 e 2019, por isso a série analisada foi de 2011 a 2017 e depois 2020.

Em relação à região Norte, para o ensino médio (Gráfico 11), as seguintes médias para o período examinado foram observadas na região: 101,9%, no Amazonas (AM); 106,7%, no Pará (PA); 108,8%, no Acre (AC); 111,5%, em Tocantins (TO); 111,7%, em Roraima (RR); 113,7%, no Amapá (AP); e 113,3% em Rondônia (RO). A média da região, para o período, ficou em 109,66%. Os casos abaixo de 100% de cobertura foram vistos em somente seis ocasiões, dentre as 56 observações, chegando a um percentual baixo de 10,71%, sendo três no AM (93,4%, em 2011, 96,8%, em 2017 e 99,2%, em 2020) e uma no AP, no PA e em RR (respectivamente: 96,7%; em 2015, 99,8%, em 2020; e 94,3%, em 2020). A maior amplitude nos percentuais de atendimento no período, para tais UFs, chegou a 42,0 p.p., refletindo a diferença entre o maior percentual encontrado no Amapá (135,4%, em 2014) e o menor, no Amazonas (93,4%, em 2011).

**Gráfico 11 - Percentual de alunos beneficiados pelo PNLD no Ensino Médio em comparação com o total de alunos nessa etapa de ensino conforme o Censo Escolar da Educação Básica - região Norte (2011 a 2017 e 2020)**

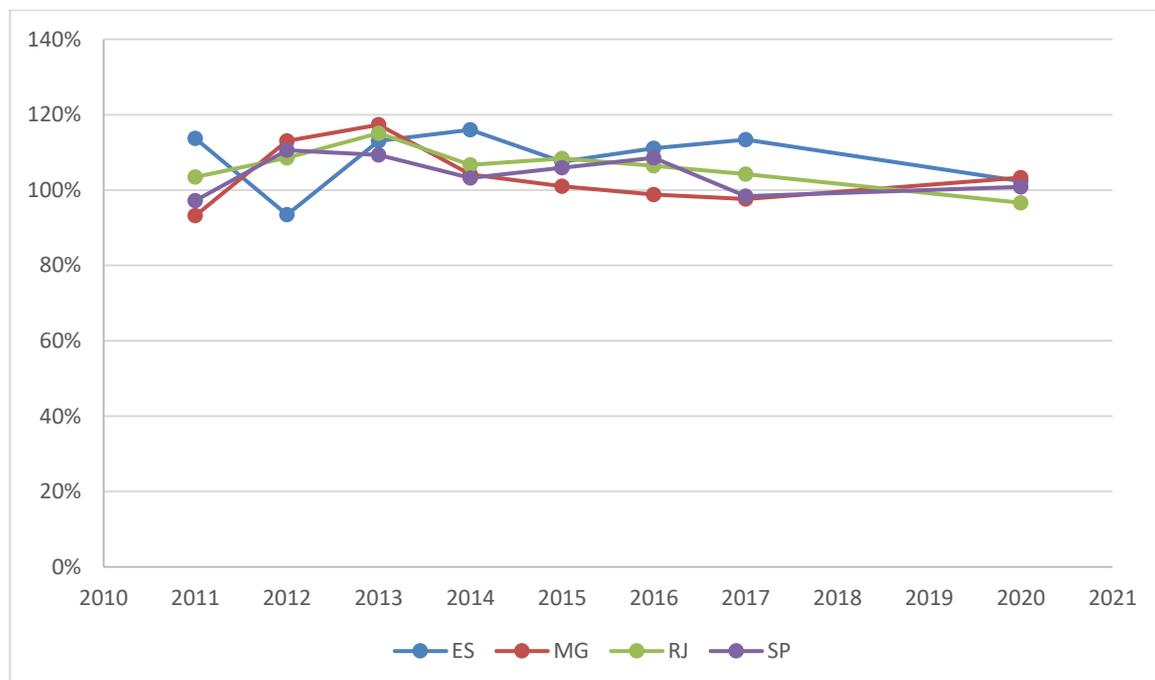


Fonte: Dados do PNLD (FNDE): <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro/pnld/dados-estatisticos> (acessado em 12/12/2021); Dados do Censo Escolar da Educação Básica (Inep): <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados> (acessado em 12/12/2021). Nota: o FNDE não disponibilizou os dados por UF de 2018 e 2019, por isso a série analisada foi de 2011 a 2017 e depois 2020.

Já na região Sudeste (Gráfico 12), os dados do ensino médio mostram que as médias para o período analisado ficaram em: 103,5%, em Minas Gerais (MG); 104,2%, em São Paulo (SP); 106,2%, no Rio de Janeiro (RJ); e 108,8%, no Espírito Santo. A média geral de atendimento no ensino médio, da região Sudeste, alcançou 105,68%. Em suma, os quatro estados tiveram um comportamento semelhante, com pequena variação ao longo do período de análise, com exceção de uma baixa considerável do ES em 2012 (93,4%), destoando dos demais no referido ano, os quais obtiveram percentuais em torno de 110%. Nesse período, observou-se sete das 32 observações, abaixo dos 100%, o que representou 21,88% da amostra, da seguinte forma: em MG isso ocorreu por três anos (2011, 2016 e 2017); em SP o fato foi observado por dois anos (2011 e 2017); e no ES e no RJ isso aconteceu apenas em um ano da série (2012 e 2020, respectivamente). A máxima variação de atendimento no período, para os aludidos estados, ficou em torno de 24,1 p.p., coincidentemente encontrada no

mesmo estado (MG), sendo a maior encontrada em 2013 (117,3%) e a menor em 2011 (93,2%).

**Gráfico 12 - Percentual de alunos beneficiados pelo PNLD no Ensino Médio em comparação com o total de alunos nessa etapa de ensino conforme o Censo Escolar da Educação Básica - região Sudeste (2011 a 2017 e 2020)**

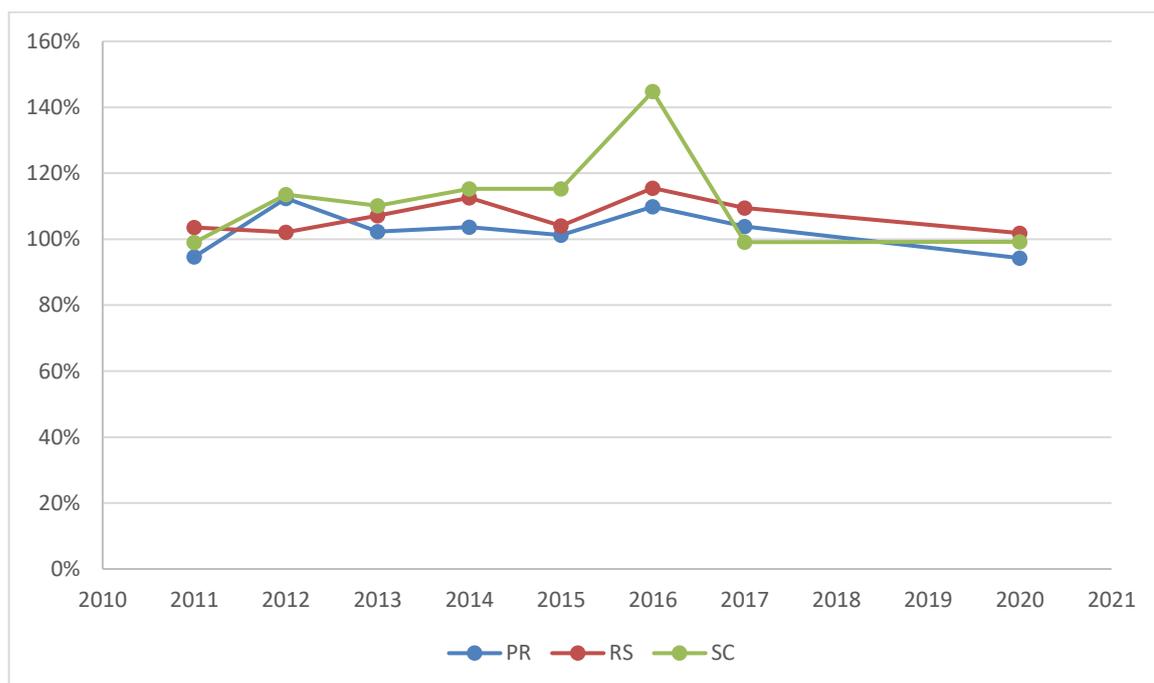


Fonte: Dados do PNLD (FNDE): <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro/pnld/dados-estatisticos> (acessado em 12/12/2021); Dados do Censo Escolar da Educação Básica (Inep): <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados> (acessado em 12/12/2021). Nota: o FNDE não disponibilizou os dados por UF de 2018 e 2019, por isso a série analisada foi de 2011 a 2017 e depois 2020.

No caso do Sul do país (Gráfico 13), as médias para o ensino médio, considerando-se o período analisado, foram as seguintes: 102,8%, no Paraná (PR); 107,0%, no Rio Grande do Sul (RS); e 112,0%, em Santa Catarina (SC). A média da região, para o período, ficou em 107,29%. Houve cinco observações abaixo dos 100% de atendimento, no universo de 24 observações (20,83%), sendo três em Santa Catarina (99,0%, em 2011; 99,1% em 2017; e 99,2%, em 2020) e duas no Paraná (94,7%, em 2011; 94,3%, em 2020). No geral, os três estados tiveram evolução similar, com baixa variação ao longo do período, com apenas um pico bastante exacerbado de SC em 2016 (144,8%), destoando dos demais estados naquele ano. Detectou-se grande oscilação de atendimento no período, para os aludidos estados, a qual ficou em torno de 50,5 p.p., o que se deve, principalmente, em decorrência da

grande alta já destacada de SC em 2016 (144,8%), atingindo o maior valor da série para tais estados, em comparação com o menor valor encontrado no PR, em 2020 (94,3%).

**Gráfico 13 - Percentual de alunos beneficiados pelo PNLD no Ensino Médio em comparação com o total de alunos nessa etapa de ensino conforme o Censo Escolar da Educação Básica - região Sul (2011 a 2017 e 2020)**



Fonte: Dados do PNLD (FNDE): <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro/pnld/dados-estatisticos> (acessado em 12/12/2021); Dados do Censo Escolar da Educação Básica (Inep): <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados> (acessado em 12/12/2021).  
Nota: o FNDE não disponibilizou os dados por UF de 2018 e 2019, por isso a série analisada foi de 2011 a 2017 e depois 2020.

Por fim, cumpre ressaltar que além de considerações sobre a forma de cálculo dos dados disponibilizados no sítio da entidade – analisados acima –, o FNDE encaminhou a relação dos segmentos e etapas atendidos com grade cheia, isto é, que foram voltados a atender todos os estudantes das respectivas etapas e segmentos, de acordo com o calendário escalonado, com a primeira aquisição do ciclo de utilização dos livros. A representante do FNDE ressaltou que essa seria a melhor forma de avaliar a eficácia física, pois nesse caso refletiria melhor o universo de alunos atendidos no segmento, já que, em tese, não contaria com reposições e complementações.

Nesse sentido, a última análise empreendida refere-se, pois, aos dados da tabela enviada de grade cheia. O cruzamento com os dados do Censo Escolar da Educação Básica resultou no Quadro 3.

**Quadro 3 - Alunos beneficiados pelo PNLD considerando-se os anos de grade cheia do Ensino Fundamental e o Ensino Médio, regular, em comparação aos dados do Censo Escolar da Educação Básica para as etapas correspondentes**

Ano PNLD	Segmento atendido com grade cheia	Total de estudantes atendidos com grade cheia (A)	Alunos matriculados Censo (só rede pública) (B)	% de atendimento (A/B)
2011	Anos finais Ensino Fundamental	13.144.677	12.241.503	107,38%
2012	Ensino Médio	7.981.590	7.311.347	109,17%
2013	Anos iniciais Ensino Fundamental	11.848.239	12.876.507	92,01%
2014	Anos finais Ensino Fundamental	11.818.117	10.749.421	109,94%
2015	Ensino Médio	7.112.492	6.811.005	104,43%
2016	Anos iniciais Ensino Fundamental	12.760.093	12.237.227	104,27%
2017	Anos finais Ensino Fundamental	10.238.539	9.948.364	102,92%
2018	Ensino Médio	7.085.669	6.462.124	109,65%
2019	Anos iniciais Ensino Fundamental	12.189.389	11.688.559	104,28%
2020	Anos finais Ensino Fundamental	10.197.262	9.715.010	104,96%

Fonte: Dados do PNLD (FNDE): fornecidos por e-mail pela representante da Coordenação-Geral dos Programas do Livro – CGPLI/FNDE, em 08/02/2022 ; Dados do Censo Escolar da Educação Básica (Inep): <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados> (acessado em 12/12/2021)

Ao exame da tabela, no entanto, nota-se que também no caso da grade cheia a maioria dos percentuais ficou acima de 100%, com média de 104,90% no período. A exceção foi observada nos dados de 2013, referentes aos anos iniciais do ensino fundamental, que obtiveram o percentual de 92,01%.

Esse fato não era esperado, haja vista a grade cheia tratar, em tese, apenas das compras iniciais, que deveriam refletir, no máximo, o universo de alunos de cada segmento. Sem embargo, como já ressaltado, uma análise mais aprofundada seria necessária para se verificar os motivos dessas constatações, preferencialmente por meio de análise de dados primários, obtidos a partir do rastreamento da distribuição em

cada escola, a partir de sistemas do Simec e do PDDE interativo, o que foge ao escopo do presente estudo.

Um dado que chamou a atenção foi o fato de que no ensino médio os percentuais vistos no Quadro 3 foram exatamente iguais ao obtido no Gráfico 2 (109,17%, em 2012, 104,43%, em 2015 e 109,65%, em 2018), o que demonstra que os quantitativos de alunos atendidos em grade cheia fornecidos pela representante do FNDE foram os mesmos constantes no sítio da entidade. Dessa forma, uma das hipóteses para os percentuais obtidos é a de que os dados de grade cheia apresentados talvez também tenham considerado a recomposição e a complementação.

Essa constatação de percentuais acima de 100% também sobre os quantitativos de grade cheia somente reforça a necessidade de se aumentar a transparência dos resultados e da forma de cálculo dos dados fornecidos no sítio oficial do FNDE. Ademais, há necessidade de análises mais aprofundadas dos dados primários, como já dito anteriormente.

### 5.3.1.2. Quanto à evolução da execução orçamentária

A execução orçamentária do PNLD, no período de análise (2011 a 2020), ocorreu por meio dos seguintes programas e ações orçamentárias (Quadro 4):

**Quadro 4 - Lista de programas e ações que trataram do PNDL de 2011 a 2020**

Ano	Programa	Ação
2011	1061 - BRASIL ESCOLARIZADO	4046 - DISTRIBUIÇÃO DE MATERIAIS E LIVROS DIDÁTICOS PARA O ENSINO FUNDAMENTAL
		6322 - DISTRIBUIÇÃO DE MATERIAIS E LIVROS DIDÁTICOS PARA O ENSINO MÉDIO
2012	2030 - EDUCAÇÃO BÁSICA	20RQ - PRODUÇÃO, AQUISIÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE LIVROS E MATERIAIS DIDÁTICOS E PEDAGÓGICOS PARA EDUCAÇÃO BÁSICA
2013		
2014		
2015		
2016	2080 - EDUCACAO DE QUALIDADE PARA TODOS	
2017		
2018		
2019		
2020	5011 - EDUCACAO BASICA DE QUALIDADE	

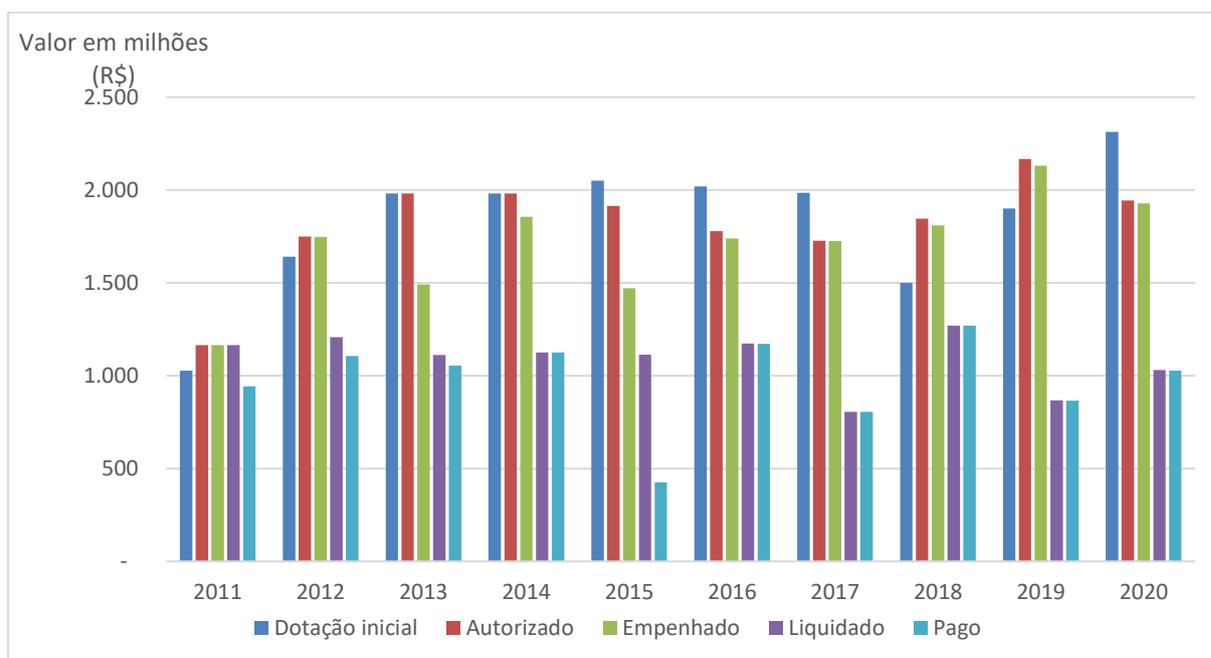
Fonte: Siga Brasil – Senado federal: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil> (acessado em 12/12/2021); Portal da Transparência: <https://www.portaltransparencia.gov.br/despesas/lista-consultas> (acessado em 12/12/2021); Painel do Orçamento Federal – Consulta Livre, do Sistema Integrado de

Planejamento e Orçamento (Siop): [https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao\\_Orçamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06](https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orçamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06) (acessado em 12/12/2021)

Consoante disposto no Quadro 4, na maior parte do período analisado (de 2012 a 2020) utilizou-se a ação orçamentária “20RQ – Produção, aquisição e distribuição de livros e materiais didáticos e pedagógicos para educação básica”. Somente no primeiro ano da série (2011) houve o uso de duas ações distintas: “4046 - distribuição de materiais e livros didáticos para o ensino fundamental” e “6322 - distribuição de materiais e livros didáticos para o ensino médio”.

A execução orçamentária do programa para o período pode ser observada no Gráfico 14:

**Gráfico 14 - Execução orçamentária do PNLD, de 2011 a 2020**



Fonte: Siga Brasil – Senado federal: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil> (acessado em 12/12/2021); Portal da Transparência: <https://www.portaltransparencia.gov.br/despesas/lista-consultas> (acessado em 12/12/2021); Painel do Orçamento Federal – Consulta Livre, do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop): [https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao\\_Orçamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06](https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orçamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06) (acessado em 12/12/2021)

O Gráfico 14 trouxe o panorama geral da execução orçamentária, em que se percebe, em linhas gerais, uma tendência de crescimento dos valores autorizados até 2014, com período de baixa entre 2015 e 2017, novo aumento em 2018 e 2019, e queda em 2020. Os valores empenhados também aumentaram até 2014, com queda

em 2015 e nova ascensão até 2019, com queda final em 2020. O Quadro 5 demonstra todos os dados contidos no Gráfico 14.

**Quadro 5 - Execução orçamentária do PNLD, de 2011 a 2020, valores em R\$.**

Ano	Dotação inicial	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago
2011	1.026.559.000	1.164.468.620	1.164.150.624	1.164.150.624	942.484.534
2012	1.641.135.000	1.748.758.553	1.747.796.329	1.207.900.510	1.105.683.234
2013	1.981.200.000	1.982.162.223	1.492.136.842	1.112.092.090	1.055.258.297
2014	1.981.200.000	1.981.200.000	1.856.405.692	1.125.219.439	1.124.428.922
2015	2.050.000.000	1.913.883.877	1.471.006.515	1.112.384.777	425.595.598
2016	2.020.000.000	1.778.487.435	1.739.174.291	1.174.081.712	1.172.162.125
2017	1.985.000.000	1.727.000.000	1.724.639.383	804.894.096	804.877.601
2018	1.500.000.000	1.845.000.000	1.809.137.918	1.269.241.315	1.268.949.726
2019	1.900.000.000	2.166.246.541	2.130.346.170	867.223.521	865.370.262
2020	2.313.181.000	1.942.761.613	1.928.584.895	1.030.067.859	1.026.678.722

Fonte: Siga Brasil – Senado federal: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>

(acessado em 12/12/2021); Portal da Transparência: <https://www.portaltransparencia.gov.br/despesas/lista-consultas> (acessado em 12/12/2021); Painel do Orçamento Federal – Consulta Livre, do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop): [https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao\\_Orçamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06](https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orçamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06) (acessado em 12/12/2021).

Já pela análise do Quadro 6, é possível verificar que a dotação inicial, autorizada na Lei Orçamentária Anual, foi crescendo de 2011 a 2015, manteve-se relativamente estável até 2017, sofreu queda considerável em 2018, e voltou a subir a partir de 2019. A dotação autorizada, já contando os acréscimos e/ou decréscimos decorrentes dos créditos adicionais, em geral seguiu a tendência da dotação inicial, porém, com anos em que praticamente seguiu a dotação inicial (2013 e 2014), outros em que foi além dela (2011, 2012, 2018 e 2019, tachados em verde) e os demais em que ficou aquém (2015, 2016, 2017 e 2020, tachados em vermelho).

**Quadro 6 - Comparação entre a dotação inicial e a autorizada do PNLD, de 2011 a 2020, valores em R\$.**

Ano	Dotação inicial (A)	Autorizado (B)	% (B/A)
2011	1.026.559.000	1.164.468.620	113,43%
2012	1.641.135.000	1.748.758.553	106,56%
2013	1.981.200.000	1.982.162.223	100,05%
2014	1.981.200.000	1.981.200.000	100,00%
2015	2.050.000.000	1.913.883.877	93,36%
2016	2.020.000.000	1.778.487.435	88,04%
2017	1.985.000.000	1.727.000.000	87,00%
2018	1.500.000.000	1.845.000.000	123,00%
2019	1.900.000.000	2.166.246.541	114,01%
2020	2.313.181.000	1.942.761.613	83,99%

Fonte: Siga Brasil – Senado federal: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil> (acessado em 12/12/2021); Portal da Transparência: <https://www.portaltransparencia.gov.br/despesas/lista-consultas> (acessado em 12/12/2021); Painel do Orçamento Federal – Consulta Livre, do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop): [https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao\\_Orçamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06](https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orçamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06) (acessado em 12/12/2021).

Em se tratando de uma análise de eficácia da política, é interessante avaliar as alterações da dotação autorizada em relação à dotação inicial, porquanto essa variação funciona como um termômetro da importância da política perante a sociedade, espelhada tanto nas decisões do chefe do executivo, propondo o projeto de Lei Orçamentária e vetando ou aprovando o que estiver sob sua alçada, quanto nas decisões do Congresso Nacional em suprimir ou acrescentar a dotação inicialmente aprovada. No caso em análise, houve de forma igualitária momentos de maior importância à política (acréscimos) e outros de menor relevância (cortes), o que não permite nenhuma inferência categórica, apenas no sentido de que a política ficou à mercê dessa flutuação de percepção sobre sua importância e necessidade de ampliação ou contenção de gastos nela investidos.

O Quadro 7 traz importante análise por meio da comparação entre o percentual de valor empenhado em comparação ao que foi autorizado. Quanto à essa análise, notou-se que na maior parte dos anos esse percentual foi bastante alto, acima de

97%. A exceção ocorreu nos anos de 2013 (75,28%), 2014 (93,70%) e 2015 (76,86%). O alto percentual de empenho ao longo dos anos também demonstra que a política tem sido considerada importante ao longo do tempo, porquanto, em geral, os créditos autorizados são, ao menos, empenhados. É preciso analisar as circunstâncias e razões para os períodos de baixo empenho, especialmente em 2013 e 2015, os quais se mostraram atípicos. Todavia, tal investigação foge ao escopo do presente trabalho e mereceria os aprofundamentos cabíveis.

**Quadro 7 - Comparação entre o valor autorizado e o empenhado do PNLD, de 2011 a 2020, valores em R\$.**

Ano	Autorizado (A)	Empenhado(B)	% (B/A)
2011	1.164.468.620	1.164.150.624	99,97%
2012	1.748.758.553	1.747.796.329	99,94%
2013	1.982.162.223	1.492.136.842	75,28%
2014	1.981.200.000	1.856.405.692	93,70%
2015	1.913.883.877	1.471.006.515	76,86%
2016	1.778.487.435	1.739.174.291	97,79%
2017	1.727.000.000	1.724.639.383	99,86%
2018	1.845.000.000	1.809.137.918	98,06%
2019	2.166.246.541	2.130.346.170	98,34%
2020	1.942.761.613	1.928.584.895	99,27%

Fonte: Siga Brasil – Senado federal: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil> (acessado em 12/12/2021); Portal da Transparência: <https://www.portaltransparencia.gov.br/despesas/lista-consultas> (acessado em 12/12/2021); Painel do Orçamento Federal – Consulta Livre, do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop): [https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao\\_Orçamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06](https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orçamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06) (acessado em 12/12/2021).

O Quadro 8 demonstra outra relação de grande relevo para análise de eficácia, pois traz o percentual de liquidação das despesas empenhadas no PNLD ao longo do período examinado. Esse panorama já se mostra bem menos satisfatório, haja vista que os percentuais variaram de 40,71% a 100%, com uma média baixa de 65,83%. Significa dizer que dos valores empenhados, isto é, disponíveis efetivamente para o gasto, cerca de 35% em média, não foram liquidados.

**Quadro 8 - Comparação entre o valor empenhado e o liquidado do PNLD, de 2011 a 2020, valores em R\$.**

Ano	Empenhado(A)	Liquidado (B)	% (B/A)
2011	1.164.150.624	1.164.150.624	100,00%
2012	1.747.796.329	1.207.900.510	69,11%
2013	1.492.136.842	1.112.092.090	74,53%
2014	1.856.405.692	1.125.219.439	60,61%
2015	1.471.006.515	1.112.384.777	75,62%
2016	1.739.174.291	1.174.081.712	67,51%
2017	1.724.639.383	804.894.096	46,67%
2018	1.809.137.918	1.269.241.315	70,16%
2019	2.130.346.170	867.223.521	40,71%
2020	1.928.584.895	1.030.067.859	53,41%

Fonte: Siga Brasil – Senado federal: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil> (acessado em 12/12/2021); Portal da Transparência: <https://www.portaltransparencia.gov.br/despesas/lista-consultas> (acessado em 12/12/2021); Painel do Orçamento Federal – Consulta Livre, do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop): [https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao\\_Orçamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06](https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orçamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06) (acessado em 12/12/2021).

É interessante, também, fazer uma relação da execução orçamentária com a execução física do programa. Tal análise é mais fácil de ser visualizada no Quadro 9 a seguir, que nada mais é que uma comparação entre o percentual liquidado sobre o empenhado (Quadro 8), com os dados de percentual de alunos beneficiados pelo PNLD, somando-se o Ensino Fundamental e o Ensino Médio (Gráfico 3).

**Quadro 9 – Comparação entre os valores e percentuais de liquidação das despesas no PNL D com o percentual de alunos beneficiados no programa em comparação com o total de estudantes matriculados no Ensino Fundamental e Médio**

Ano	Valores liquidados em R\$ (Quadro 8)	Percentual liquidado sobre o empenhado (Quadro 8)	Percentual de alunos beneficiados (Ensino Fundamental e Médio) em comparação aos dados do Censo Escolar da Educação Básica (Gráfico 3)
2011	1.164.150.624,28	100,00%	110,18%
2012	1.207.900.510,18	69,11%	110,06%
2013	1.112.092.090,11	74,53%	102,66%
2014	1.125.219.438,98	60,61%	102,05%
2015	1.112.384.776,97	75,62%	96,90%
2016	1.174.081.712,06	67,51%	106,35%
2017	804.894.095,68	46,67%	102,36%
2018	1.269.241.315,04	70,16%	102,97%
2019	867.223.521,02	40,71%	107,69%
2020	1.030.067.859,46	53,41%	103,53%

Fonte: Dados do PNL D (FNDE): <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro/pnld/dados-estatisticos> (acessado em 12/12/2021); Dados do Censo Escolar da Educação Básica (Inep): <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados> (acessado em 12/12/2021). Siga Brasil – Senado federal: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil> (acessado em 12/12/2021); Portal da Transparência: <https://www.portaltransparencia.gov.br/despesas/lista-consultas> (acessado em 12/12/2021); Painel do Orçamento Federal – Consulta Livre, do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop): [https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAZZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao\\_Orca mentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06](https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAZZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orca mentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06) (acessado em 12/12/2021).

Sem dúvida, o Quadro 9 apresenta a análise mais interessante e intrigante até aqui realizada. Nota-se que, mesmo em anos de percentual muito baixo de liquidação da despesa (40,71%, em 2019; 46,67%, em 2017; e 53,41% em 2020), os percentuais de atendimento ao público-alvo estiveram acima de 100%<sup>8</sup> (107,69%, em 2019; 102,36%, em 2017; e 103,53% em 2020). O mesmo ocorreu nos anos de maior percentual de liquidação (74,53%, em 2013; 75,62%, em 2015; 100,00%, em 2011), em que o percentual de alcance também foi alto, bem parecido aos anos de baixo percentual de liquidação (102,66%, em 2013; 96,90%, em 2015; e 110,18%, em 2011). Aliás, no ano de 2015, embora com o segundo maior percentual de liquidação, foi o pior em cobertura na série estudada e o único abaixo de 100%.

<sup>8</sup> Atentar-se para as ressalvas contidas no início do item 5.3.1.1

Ainda sobre o Quadro 9, percebeu-se que mesmo com valores baixos de liquidação houve alto percentual de alcance do programa. Isso ficou mais evidente, mormente, quando se comparou anos de baixo percentual de liquidação (40,71%, em 2019; 46,67%, em 2017) – cujos valores liquidados ficaram na faixa de R\$ 800 milhões (R\$ 867 milhões, em 2019; e R\$ 804 milhões, em 2017) e o alcance ficou acima de 100% (107,69%, em 2019; e 102,36%, em 2017) – com anos de maior percentual de liquidação (75,62%, em 2015; e 100,00%, em 2011) – cujos valores liquidados ficaram na ordem de R\$ 1,1 bilhão (R\$ 1,11 bilhão, em 2015; e R\$ 1,16 bilhão, em 2011) e o programa alcançou, senão 100%, até acima disso (96,90%, em 2015; e 110,18%).

Isso demonstra a dificuldade de se estabelecer uma relação entre o percentual liquidado, ou mesmo o valor liquidado, e o êxito no programa, em questão de atendimento do público-alvo. Mais uma vez, é preciso ressaltar a necessidade de se ponderar as considerações e esclarecimentos tidos no início do item 5.3.1.1, bem como a necessidade de aferir de forma mais aprofundada os percentuais de alcance do programa (execução física).

De toda forma, do jeito que estão, os dados do Quadro 9, ao dificultarem a formação de uma possível relação entre valores e percentuais liquidados e o percentual de atendimento, denotam indícios de duas ocorrências: a) falha na previsão orçamentária, tendendo a haver excesso de recursos autorizados, pois mesmo em anos de menor percentual de liquidação (considerando que o empenho em geral foi bem alto, acima de 97% do valor autorizado) o resultado foi de alto percentual de alcance do programa; e b) possibilidade de falhas na gestão dos recursos, pois mesmo em anos com valores mais baixos de despesa liquidada, houve alto percentual de atendimento ao público-alvo, o que demonstra que nos anos em que houve altos valores liquidados talvez nem todos os recursos tenham sido necessários e tenham sido usados de forma indevida ou carecem de justificativas plausíveis. Novamente, análises mais aprofundadas seriam necessárias para esclarecer essas hipóteses levantadas.

A despeito das possíveis ocorrências tratadas acima, cabem algumas ressalvas antes de prosseguir. A análise do Quadro 9 é mais complexa do que parece e as conclusões devem ser tomadas com cautela. Isso, pois, deve-se recordar que o contingente de estudantes da educação básica na rede pública veio diminuindo ao longo da série, saindo de cerca de 33 milhões de estudantes em 2011, para algo em

torno de 27 milhões em 2020 (vide Gráfico 3). Essa poderia ser uma explicação para o fato de se liquidar menos, com valores menores mais ao final da série, por exemplo.

Outro fator que corroboraria para essa diminuição dos valores absolutos liquidados e do percentual de liquidação, é o próprio fato de um possível empenho acima do necessário, sendo que os gastos – indicando tendência de decréscimo – acabariam consumindo menos do empenhado. Dessa forma, tanto os valores autorizados quanto empenhados parecem estar acima do que foi, de fato, necessário no período.

Os preços dos livros também poderiam estar caindo ao longo do tempo, e a própria chegada de materiais virtuais, mais baratos, pode ter contribuído para isso. No entanto, essa questão do custo deve ser sopesada com a inflação ao longo do período, que aumentou consideravelmente, o que demandaria mais recursos e não menos. Esse exame, entretanto, não foi escopo do trabalho.

Enfim, são muitas variáveis a serem levadas a efeito para fins de se trazer uma resposta mais veemente quanto às diferenças de percentual e valores de liquidação em comparação com o alcance do programa. O que se pode dizer é que, partindo-se do pressuposto que os dados consolidados do FNDE estejam próximos da realidade, essa grande variação dos valores e percentuais de liquidação frente a quadros constantes de alto alcance físico demonstram indícios de que a gestão de recursos no programa tem falhas, principalmente ao se deparar com percentuais baixos de liquidação, juntamente com valores baixos de liquidação, com alto percentual de alcance do programa. Isso torna difícil sustentar motivos para o contrário, visto em vários anos da série: percentuais maiores de liquidação e valores liquidados também maiores, com resultados iguais à situação oposta. Seguindo essa lógica, o adequado seria rever como em períodos de “vacas magras” conseguiu-se a mesma eficácia, ou, mudando o foco, para onde foi todo o dinheiro no período de “vacas gordas”, sendo que bem menos pareceu ser suficiente.

Dando sequência à análise, o Quadro 10 apresenta a comparação entre o valor liquidado e o pago. Percebeu-se que houve alto percentual de pagamento, sendo que a maioria dos percentuais variou de 80,96% a 100,00%, à exceção do ano de 2015, em que esse percentual ficou excepcionalmente baixo, atingindo apenas 38,26%. Ainda assim, considerando-se também os dados de 2015, a média para o período foi de 90,48%. Isso demonstra que houve, em geral, alto índice de pagamento das despesas ainda no exercício de liquidação.

**Quadro 10 - Comparação entre o valor liquidado e o pago do PNLD, de 2011 a 2020, valores em R\$.**

Ano	Liquidado (A)	Pago (B)	% (B/A)
2011	1.164.150.624	942.484.534	80,96%
2012	1.207.900.510	1.105.683.234	91,54%
2013	1.112.092.090	1.055.258.297	94,89%
2014	1.125.219.439	1.124.428.922	99,93%
2015	1.112.384.777	425.595.598	38,26%
2016	1.174.081.712	1.172.162.125	99,84%
2017	804.894.096	804.877.601	100,00%
2018	1.269.241.315	1.268.949.726	99,98%
2019	867.223.521	865.370.262	99,79%
2020	1.030.067.859	1.026.678.722	99,67%

Fonte: Siga Brasil – Senado federal: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil> (acessado em 12/12/2021); Portal da Transparência: <https://www.portaltransparencia.gov.br/despesas/lista-consultas> (acessado em 12/12/2021); Painel do Orçamento Federal – Consulta Livre, do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop): [https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao\\_Orcametaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06](https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcametaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06) (acessado em 12/12/2021).

Por fim, o Quadro 11 traz nova interessante análise, ao se comparar o valor liquidado com aquele autorizado. Notou-se grande variação ao longo do período sob exame, com o percentual mínimo de valor liquidado sobre autorizado de 40,03%, em 2020, contra 99,97%, em 2011. Curiosamente, o percentual máximo se deu no primeiro ano da série e o mínimo no último, reforçando a teoria de que houve uma previsão orçamentária superior à necessidade, a qual foi se intensificando ao longo do período. Na série, é possível perceber que o valor autorizado cresceu, enquanto o valor liquidado se manteve, na maior parte, constante, com períodos de queda em 2017 e 2019. A média dos valores autorizados foi de R\$ 1.824.996,886,00, com variação, entre o menor e o maior valor, de R\$ 1.001.777.921,00 (86,0%). Já no caso dos valores liquidados houve variação bem menor, com média de R\$ 1.086.725.594,38, e variação entre os valores máximo e mínimo de R\$ 464.347.219,36 (57,7%).

**Quadro 11 - Comparação entre o valor liquidado e o autorizado do PNL D, de 2011 a 2020, valores em R\$.**

Ano	Autorizado (A)	Liquidado (B)	% (B/A)
2011	1.164.468.620	1.164.150.624	99,97%
2012	1.748.758.553	1.207.900.510	69,07%
2013	1.982.162.223	1.112.092.090	56,10%
2014	1.981.200.000	1.125.219.439	56,79%
2015	1.913.883.877	1.112.384.777	58,12%
2016	1.778.487.435	1.174.081.712	66,02%
2017	1.727.000.000	804.894.096	46,61%
2018	1.845.000.000	1.269.241.315	68,79%
2019	2.166.246.541	867.223.521	40,03%
2020	1.942.761.613	1.030.067.859	53,02%

Fonte: Siga Brasil – Senado federal: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil> (acessado em 12/12/2021); Portal da Transparência: <https://www.portaltransparencia.gov.br/despesas/lista-consultas> (acessado em 12/12/2021); Painel do Orçamento Federal – Consulta Livre, do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop): [https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opensoc.htm?document=IAS%2FExecucao\\_Orca mentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06](https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opensoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orca mentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06) (acessado em 12/12/2021).

### 5.3.2. Trabalhos e jurisprudência do TCU sobre o programa

O intuito deste tópico foi trazer um apanhado dos principais trabalhos e jurisprudência do TCU sobre aspectos operacionais do PNL D, a fim de listar as principais falhas e encaminhamentos havidos até então. Nesse sentido, fez-se uma pesquisa na jurisprudência da Corte Federal de Contas para se relacionar todos os processos que trataram de ações relacionadas ao programa, ocorridas a partir do ano 2000, obtendo-se a relação sintetizada no Quadro 12.

**Quadro 12 – Relação de processos e acórdãos tratando do PNL D no âmbito do TCU**

N.º Processo (TC)	Assunto	Principais encaminhamentos	Deliberações
015.889/2018-1	Solicitação do Congresso Nacional (SCN) em que se requer realização de fiscalização na contratação do fornecimento de livros didáticos para a Rede Municipal de Ensino, com utilização de	A SCN foi conhecida e foi comunicado à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara do Deputados que a fiscalização requerida foi realizada no âmbito do TC 015.889/2018-1, do qual constam as seguintes conclusões: a empresa contratada pela prefeitura era representante exclusiva das editoras em questão, o que autorizava a inexigibilidade de licitação; o processo de escolha dos livros didáticos não apresentava elementos para necessidade de justificação da escolha do fornecedor e do preço contratado; indícios de sobrepreço foram identificados na compra do lote	Acórdão 2.772/2020-TCU-Plenário, Rel. Min. Substituto Augusto Sherman

	recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).	1; indícios de superfaturamento foram identificados nos lotes 1 e 2, a partir da verificação da compra de quantitativos de livros acima do número de alunos matriculados; os indícios de superfaturamento e de sobrepreço indicaram a possibilidade de prejuízo da ordem de R\$ 525.461,20; ausência de indícios de que os livros adquiridos foram entregues pela empresa à prefeitura e posteriormente às escolas; os indícios de sobrepreço e superfaturamento tinham caráter preliminar, cujos débitos seriam apurados mediante instauração de Tomada de Contas Especial (TCE); em consulta ao sítio do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, foram constatados indícios de que, para a realização de licitação, os preços eram cotados com o mesmo grupo de empresas que depois não participavam dos certames, entre 2015 e 2019; os autos foram convertidos em TCE, com citação dos secretários municipais em solidariedade com a empresa, pelo débito decorrente das irregularidades apontadas; determinação ao Ministério da Educação (MEC) e Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE), para que elaborassem estudos técnicos voltados para formular mecanismos a serem adotados nas aquisições de livros didáticos realizadas por Estados e Municípios com recursos federais, a fim de mitigar os riscos de elevação ou engessamento de preços, de direcionamento, e de aquisições desvinculadas das necessidades pedagógicas.	
035.426/2017-9	Representação a respeito de distribuição superdimensionada de livros didáticos destinados à educação de jovens e adultos na Escola Estadual de Ensino Médio Dr. Romário Araújo de Oliveira, localizada no município de Alegrete, estado do Rio Grande do Sul.	Julgou-se procedente à representação, com os seguintes encaminhamentos: determinação à Secretaria de Educação Básica do MEC (SEB/MEC) que apresentasse plano de ação em coordenação com o Inep e o FNDE, explicitando as medidas a serem tomadas, os prazos e os responsáveis, com vistas a assegurar que a estimativa do número de matrículas utilizada pelo PNLD seja realizada diretamente a partir de dados do Censo Escolar sobre o número de estudantes em cada série, desagregados para cada escola brasileira; determinação ao FNDE para que apresentasse plano de ação explicitando as medidas a serem tomadas, os prazos e os responsáveis, com vistas a assegurar que a quantidade de livros devolvidos e de outros materiais reutilizáveis do programa fossem apuradas a partir de informações fornecidas anualmente pelas escolas; que as deficiências existentes no Simec fossem resolvidas, com vistas a permitir que as secretarias de educação possam desempenhar efetivamente seu papel de controle gerencial sobre a gestão de reservas técnicas de material didático reutilizável do PNLD; que a divulgação dos dados relacionados ao PNLD, por meio do Sistema de Consulta à Distribuição de Livros, permitisse a consulta e extração de dados por escola, município, UF, nacional, bem como sobre os remanejamentos	Acórdão 2.019/2019-TCU-Plenário, Rel. Min. Walton Alencar

		<p>realizados, a distribuição de materiais para reposição de livros reutilizáveis, as taxas de reaproveitamento desses livros e o uso da reserva técnica; determinação à Secretaria de Estado da Educação do Rio Grande do Sul que notificasse as escolas de sua rede de ensino e promovesse o levantamento de todos os livros excedentes, tanto da modalidade EJA quanto da regular, cuidasse para que todos fossem ofertados por meio do novo sistema de informação disponibilizado pelo FNDE, e informasse ao TCU as medidas adotadas;</p> <p>deu ciência à Escola Estadual de que a falta de comunicação com a 10ª Coordenação Regional de Ensino (10ª CRE - Uruguaiana) ou, ainda, com a Secretaria de Estado da Educação do Rio Grande do Sul, acerca da existência de obras excedentes recebidas no âmbito do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD), afronta o art. 8º, IV, k, da Resolução FNDE 42/2012.</p>	
023.014/2014-8	<p>Prestação de contas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação referentes ao exercício de 2013</p>	<p>Embora não tenha havido deliberações sobre o PNLD, houve avaliação dos resultados qualitativos e quantitativos da ação orçamentária 20RQ, em que foram destacados pontos positivos e pontos que precisavam ser aperfeiçoados, abordados por Relatório de Auditoria de Gestão da CGU.</p> <p>- Pontos positivos: Objetividade na definição das regras constantes dos editais para inscrição dos livros didáticos; O processo de negociação dos livros resultou em valores de aquisição significativamente abaixo do valor praticado no varejo pelas editoras; 84% das escolas visitadas (514) promoviam ações para garantir a conservação e devolução do livro didático.</p> <p>- Pontos que precisavam ser aperfeiçoados: Em 8% das 611 escolas visitadas constatou-se que as escolhas dos livros não tiveram a participação dos professores; 49 das 192 prefeituras avaliadas (25%) não faziam o remanejamento dos livros, embora existissem escolas necessitando desses livros; 84 de 354 escolas avaliadas apresentaram índice de devolução dos livros didáticos abaixo de 85%; Das 222 escolas urbanas visitadas, 23% não receberam a totalidade dos livros antes do início do ano letivo. Das 389 escolas rurais visitadas esse índice foi de 43%; 19% (992) dos 5.304 alunos entrevistados não receberam a totalidade dos livros do Programa e 11% indicaram que não há a utilização efetiva do livro didático pelo professor.</p> <p>Considerou-se que as seguintes recomendações da CGU ao FNDE já seriam suficientes e afastariam as necessidade de atuação do TCU: a) aprimorar as campanhas de conscientização para o atingimento de metas previamente fixadas para devolução dos livros reutilizáveis ao final de cada ano letivo; b) priorizar a entrega dos lotes de livros das escolas rurais, de modo que sejam entregues</p>	<p>Acórdão 7.790/2015- TCU-Primeira Câmara, Rel. Min. Bruno Dantas</p>

		antes dos lotes das escolas urbanas, com o objetivo de garantir a entrega dos livros às escolas rurais antes do início do ano letivo; e c) aprimorar os mecanismos de acompanhamento da distribuição dos livros até a sua chegada ao aluno beneficiário, realizando visitas técnicas de monitoramento por amostragem nas escolas beneficiadas para verificar a efetiva entrega dos livros aos alunos.	
028.636/2013-9	Fiscalização realizada na modalidade levantamento, com vistas à produção de Relatório Sistêmico de Fiscalização da Função Educação - FiscEducação	Sobre o PNLD, o relatório fez menção ao monitoramento do Acórdão 2.954/2012-TCU-Plenário, Rel. Min. José Jorge (TC 017.605/2011-3), e que teve como produto o Acórdão 2.838/2013-TCU-Plenário, Rel. Min. José Jorge. * Ressalta-se que os mencionados acórdãos estão detalhados abaixo.	Acórdão 1.089/2014-TCU-Plenário, Rel. Min. Weder de Oliveira.
022.392/2013-0	Monitoramento do Acórdão 2.954/2012-TCU-Plenário, Rel. Min. José Jorge (TC 017.605/2011-3)	Considerou algumas determinações do Acórdão 2.954/2012 como parcialmente cumpridas, e considerou justificado o não cumprimento de uma determinação, e determinou ao FNDE que encaminhasse as informações sobre o pleno funcionamento do novo Sistema de Controle de Remanejamento e Reserva Técnica - Siscort, em especial, o módulo referente ao dimensionamento da reserva técnica e ao remanejamento de livros.	Acórdão 2.838/2013-TCU-Plenário, Rel. Min. José Jorge
017.605/2011-3	Representação formulada pela 6ª Secex com vistas a apurar a ocorrência de eventuais atrasos na entrega de livros didáticos a escolas públicas, no âmbito do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD)	A representação foi conhecida e considerada, no mérito, procedente. As seguintes deliberações foram exaradas: - determinou-se ao FNDE que elaborasse plano de ação, informando sobre as providências tomadas com vistas à disponibilização de um sistema informatizado aos atores envolvidos no Programa Nacional do Livro Didático, que permitisse: o monitoramento dos livros após sua entrega às secretarias estaduais de educação e às escolas; o remanejamento de livros entre escolas, municípios ou mesmo entre estados, de onde haja excesso para as unidades onde haja insuficiência/ausência de material didático; a obtenção e a divulgação dos índices reais de reutilização e reposição de livros, por escola, a fim de evitar desperdício na compra de livros; e o dimensionamento da reserva técnica necessária para cada estado, com maior precisão. - recomendou-se ao FNDE que estudasse a possibilidade de disponibilizar temporariamente o Sistema de Controle de Remanejamento e Reserva Técnica (Siscort), em sua versão antiga, enquanto não fosse implementado o sistema a que se referia o item anterior, como forma de subsidiar os atores subnacionais em suas atribuições no Programa Nacional do Livro Didático.	Acórdão 2.954/2012-TCU-Plenário, Rel. Min. José Jorge
033.271/2010-0	Representação oferecida pela	A representação foi conhecida e considerada, no mérito, procedente, sendo negada a medida	Acórdão 950/2011-TCU-

	<p>Editora Sarandi Ltda., nos termos do art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93, acerca de supostas irregularidades no edital de convocação para o processo de inscrição e avaliação de obras didáticas para o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) 2013, conduzido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e pela Secretária de Educação Básica (SEB), vinculada ao Ministério da Educação (MEC).</p>	<p>cautelar requerida. As seguintes deliberações foram exaradas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- determinou à Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC) e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que, nos próximos editais de convocação para o processo de inscrição e avaliação de obras didáticas para o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), fosse incluída a previsão da possibilidade de interposição de recurso contra inabilitação de obras nas etapas de triagem e pré-análise;</li> <li>- alertou a SEB/MEC e o FNDE quanto à ausência de realização de audiência pública previamente ao lançamento do edital de convocação para o processo de inscrição e avaliação de obras didáticas para o PNLD 2013, em afronta aos dispositivos legais. no caput do art. 39 da Lei nº 8.666/93;</li> <li>- deu ciência do acórdão à Casa Civil da Presidência da República, para a adoção das medidas cabíveis, ante a contradição existente entre o disposto no art. 18, § 3º, do Decreto nº 7.084/2010 e no art. 109, inciso I, alínea “a”, da Lei nº 8.666/93, bem como no art. 56, <b>caput</b>, da Lei nº 9.784/1999;</li> </ul>	<p>Plenário, Rel. Min. Ubiratan Aguiar.</p>
023.857/2008-3	<p>Relatório de Auditoria realizada, no âmbito da 6ª Secretaria de Controle Externo – 6ª Secex, com vistas a verificar se a implementação das ações de execução e monitoramento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) encontra-se de acordo com as regras definidas para o Programa.</p>	<p>No que tange ao PNLD, a seguinte determinação foi emanada:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- determinou-se ao FNDE que, à luz das normas do PNLD, procedesse à reanálise detalhada de custos das ações e das justificativas dos convênios que implicaram suplementação financeira para produtos e serviços já ofertados diretamente por essa Autarquia, readequando, por aditivo, valores e metas, em caso de sobreposição de ações;</li> </ul>	<p>Acórdão 2.870/2010-TCU-Plenário, Rel. Min. José Jorge.</p>
Acórdãos antigos de interesse			
010.990/1999-2	<p>Relatório de impacto da auditoria operacional realizada no Programa Nacional do Livro Didático - PNLD em 1999, objeto da Decisão nº</p>	<p>As seguintes deliberações foram exaradas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- determinou-se ao FNDE que passasse a informar, no Relatório de Gestão que acompanha sua prestação de contas anual, a evolução de indicadores de desempenho que refletissem a execução do PNLD, a exemplo do conjunto de indicadores propostos no item 8.2.5 da Decisão nº 621/2000 - TCU - Plenário;</li> <li>- recomendou-se ao FNDE que concluísse o desenvolvimento e a implantação do Sistema de</li> </ul>	<p>Acórdão 992/2003-TCU-Plenário, Rel. Min. Saraiva.</p>

	621/2000 - TCU - Plenário.	Controle de Remanejamento e Reserva Técnica - Siscort;	
Relatório de auditoria de desempenho realizada no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica firmado entre o Tribunal de Contas da União e o Reino Unido. Programa Nacional do Livro Didático.		<p>As seguintes deliberações foram exaradas:</p> <p>8.1. recomendou à antiga Secretaria de Educação Fundamental do Ministério da Educação - SEF/MEC que, em conjunto com o FNDE, estudasse:</p> <p>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;</p> <p>8.1.2. formas de reduzir os custos com composição, impressão e distribuição do Guia de Livros Didáticos;</p> <p>8.2. recomendou ao FNDE que:</p> <p>8.2.1. desenvolvesse e implementasse uma estratégia que contemplasse 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;</p> <p>8.2.2. incrementasse a realização de pesquisas e estudos regionalizados com vistas a identificação dos fatores que influenciavam na conservação dos livros;</p> <p>8.2.3. estudasse, em conjunto com a antiga SEF/MEC, a viabilidade de tornar a escolha da 1ª série válida por três anos, mesmo que se mantenha a compra a cada ano;</p> <p>8.2.4. implementasse 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;</p> <p>8.2.5. buscasse 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;</p>	Decisão 621/2000 - TCU – Plenário, Rel. Min. Adylson Motta

		8.2.6. desenvolvesse instrumentos que viabilizassem 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;	
--	--	---	--

Fonte: Sítio oficial do TCU, pesquisa integrada: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/> (acessado em 15/12/2021). Nota: a consulta teve como marco temporal somente acórdãos que trataram de atos que ocorreram a partir do ano 2000.

Primeiramente, ao se examinar o Quadro 11, nota-se que o histórico de análise do PNLD no TCU vem de longa data, com uma auditoria operacional realizada no programa ainda em 2000, como se observa pela Decisão 621/2000-TCU-Plenário, Rel. Min. Adylson Motta (sem contar outras ações anteriores que saíram do escopo por serem muito antigas). Daí já se percebe a relevância e a longa estrada já percorrida pela política até os dias atuais.

Em segundo lugar, observa-se que várias foram as fragilidades identificadas em processos no TCU ligadas a aspectos relativos à operacionalização do programa, que influenciam diretamente sua eficácia, as quais podem ser sintetizadas a seguir:

- não entrega ou atraso na entrega dos livros às secretarias estaduais e municipais, bem como às escolas e demais problemas relacionados à distribuição dos livros (Acórdãos 2.772/2020-TCU-Plenário, 7.790/2015-TCU-Plenário);
- superfaturamento pela compra de quantitativos de livros acima do número de alunos e necessidade de adoção de medidas no sentido de que a estimativa de matrículas utilizadas pelo programa seja realizada a partir de dados do Censo (Acórdãos 2.772/2020-TCU-Plenário e 2.019/2019-TCU-Plenário);
- ocorrências de sobrepreço na aquisição dos livros (Acórdão 2.772/2020-TCU-Plenário);
- deficiências e necessidade de aprimoramento dos sistemas utilizados para controle das ações do programa, em especial no que se refere ao Sistema de Controle de Remanejamento e Reserva Técnica (Siscort) e ao Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec) (Acórdãos 2.019/2019-TCU-Plenário, 2.838/2013-TCU-Plenário, 2.954/2012-TCU-Plenário, 992/2003-TCU-Plenário);

- problemas relativos ao remanejamento, não utilização, reutilização/reposição dos livros e dimensionamento da reserva técnica, com recomendação para o uso de indicadores para acompanhamento desses aspectos (Acórdãos 2.019/2019-TCU-Plenário, 7.790/2015-TCU-Primeira Câmara, 2.838/2013-TCU-Plenário, 2.954/2012-TCU-Plenário, 992/2003-TCU-Plenário e Decisão 621/2000-TCU-Plenário)

- problemas relacionados aos editais de convocação para o processo de inscrição e avaliação de obras didáticas para o PNLD (Acórdão 950/2011-TCU-Plenário)

- sobreposição de ações de convênios do FNDE com as do PNLD (Acórdão 2.870/2010-TCU-Plenário).

### 5.3.3. Constatações e proposições

Diante de toda a análise anterior, é possível sintetizar as principais constatações e sugerir proposições no sentido de se aprimorar o PNLD, conforme a seguir:

- a) em relação aos dados consolidados de alunos beneficiados pelo programa, divulgado no sítio oficial do FNDE, é necessário que se detalhe a forma de cálculo utilizada, bem como todas as informações necessárias para a correta interpretação dos dados apresentados ou se opte por outra forma de apresentação dos dados, pelo fato de que, na maioria do período da análise, observou-se um percentual de atendimento acima de 100%, a partir de comparação com os dados do Censo Escolar da Educação Básica. Cabe mencionar que a representante do FNDE trouxe argumentos no sentido de que isso pode se referir a reposições e complementações, o que somente reforça a necessidade de esclarecimento das informações prestadas no sítio da entidade, com discriminação dos dados referentes às compras iniciais do ciclo (grade cheia), reposição e complementação. Cumpre salientar que esta proposição encontra sintonia com as deliberações do Acórdão 2.019/2019-TCU-Plenário, Rel. Min. Walton Alencar;
- b) ainda em relação à constatação acima, e como uma das formas para contornar o problema detectado, sugere-se que a autarquia elabore painel que disponibilize informação de fácil acesso referente à aquisição e distribuição de livros por UF, por escola, e respectiva quantidade de alunos

beneficiados em cada um desses filtros de informação, discriminando dados referentes às aquisições iniciais (grade cheia), às reposições e às complementações, bem como ao remanejamento e ao dimensionamento e utilização da reserva técnica;

- c) dadas as limitações de escopo do presente trabalho, sugere-se que trabalhos futuros abordem o tema com a profundidade merecida, mormente a partir das informações obtidas no presente estudo sobre a comparação do percentual do público-alvo atendido pelo programa. Dessa forma, para uma apurada análise de eficácia física do programa, sugere-se que trabalhos sejam realizados diretamente nos dados primários acerca dos livros adquiridos e distribuídos pelos entes federados, em consulta ao Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec) e ao sistema que gerir o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), bem como na consulta aos resultados de cada edital de aquisição de obras ao longo dos anos;
- d) ainda no que concerne à quantidade de alunos beneficiados, notou-se que, considerando os dados consolidados nacionais, o ensino médio teve uma abrangência um pouco superior (média nacional de 106,77% de atendimento e menos ocorrências de percentuais de atendimento abaixo de 100% - 31 observações em 216, resultando em um percentual de 14,35%), em comparação aos dados do ensino fundamental, para o período analisado (média nacional de 102,57% de atendimento e o quase o dobro de ocorrências de percentuais de atendimento abaixo de 100% - 56 observações em 216, resultando em um percentual de 25,93%);
- e) considerando-se os dados de atendimento por UF, no ensino fundamental, a região que melhor se destacou foi o Sul (média de 106,65%) e a que teve menos abrangência foi o Norte (média 102,05%), sendo que dentre as UFs, a maior média foi encontrada em SE (124,9%, em 2011) e a menor no PI (82,3%, em 2015). Já no que concerne ao atendimento referente ao ensino médio, a região com melhor atendimento foi o Centro-Oeste (média de 111,29%), enquanto o pior quadro foi detectado no Sudeste (média de 105,68%), sendo que dentre as UFs, a maior abrangência foi verificada em SC (144,8%, em 2016) e a menor em MG (93,2%, em 2011);

- f) como também salientado em outras constatações, a análise pormenorizada das motivações e causas para essas variações entre regiões e UFs merecem um aprofundamento maior que vai além dos objetivos deste trabalho;
- g) em relação à execução orçamentária, os dados referentes aos valores liquidados e percentuais liquidados indicam a necessidade de avaliação mais detalhada dos custos anuais e um rastreamento mais minucioso dos recursos gastos no programa, pois em diferentes valores liquidados, o resultado de alcance foi muito próximo, indicando possibilidade de gestão falha de recursos, o que, no entanto, merece um exame mais pormenorizado que foge aos objetivos do presente trabalho. Os valores autorizados também se mostraram muito superiores ao necessário, corroborando com a necessidade de uma análise apurada dos reais custos do programa;
- h) por fim, a partir da jurisprudência do TCU sobre o PNLD, notam-se muitos problemas de operacionalização que demandam ações em nível federal (MEC e FNDE) em conjunto com as demais esferas, no sentido de se aprimorarem os controles em relação à distribuição, utilização, reutilização e remanejamento dos livros e ao dimensionamento e utilização da reserva técnica.

#### 5.4. Conclusão

O PNLD é um exemplo de política pública que trata de um *wicked problem*, com envolvimento de vários atores, em tema relevante para a sociedade.

Pelo longo histórico do programa, já é possível e desejável uma análise de eficácia, objeto do presente estudo. Pretendeu-se verificar esse indicador de desempenho sob o aspecto físico (quantidade de alunos atendidos) e financeiro (execução orçamentária).

Quanto ao aspecto físico, notou-se que os dados do FNDE sobre alunos beneficiados carecem de detalhamento, porquanto, na maioria dos anos, o percentual de atendimento ao público-alvo ficou acima de 100%, o que também se mostrou presente ao exame dos dados de grade cheia. Informações trazidas por representante do órgão denotam que possivelmente isso se deve ao fato de que os dados

disponibilizados pelo FNDE comportam, além da compra inicial (grade cheia), dados referentes a reposição e complementação de livros. Todavia, é preciso que a autarquia detalhe em seu sítio oficial a forma de cálculo de maneira a deixar mais transparente a informação sobre como se chegou às quantidades totais de alunos atendidos anualmente, a fim de viabilizar o controle social. Ressalta-se que os resultados obtidos demandariam aprofundamentos que vão além do escopo da presente análise.

Além disso, detectou-se um quadro um pouco melhor nos dados do ensino médio, em comparação com o ensino fundamental, bem como disparidades entre regiões e UFs ao longo do tempo, o que também mereceria o adequado aprofundamento em trabalhos futuros.

No que tange à execução orçamentária, o principal apontamento refere-se à identificação de diferentes valores liquidados ao longo do período que não se refletem em diferenças diretamente proporcionais no percentual de alcance, sugerindo que em anos em que houve alto valor liquidado possa ter havido falhas na gestão de recursos. Da mesma forma, haveria necessidade de se aprofundar no entendimento do porquê isso ocorreu nesses anos e dos reais custos envolvidos no programa, de uma forma geral.

Por fim, a jurisprudência do TCU aponta para uma série de problemas na operacionalização do programa, o que tem influência em sua eficácia. Nesse sentido, são necessárias ações em nível federal (MEC e FNDE), em conjunto com as demais esferas, no sentido de se aprimorarem os controles em relação à distribuição, utilização, reutilização e remanejamento dos livros e demais materiais didáticos, bem como no que se refere ao dimensionamento e utilização da reserva técnica e ao melhor uso dos sistemas de controle utilizados.

## Referências bibliográficas

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>, Acesso em 02 de setembro de 2020.

BRASIL. *LEI Nº 9.394, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm), Acesso em 02 de setembro de 2020.

BRASIL. *LEI Nº 13.005, DE 25 DE JUNHO DE 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm), Acesso em 02 de setembro de 2020.

BRASIL. *Decreto 9.099, 18 de julho de 2017*. Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro e do Material Didático (art. 2º). Brasília: Congresso Nacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9099.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9099.htm). Acesso em: 11/7/2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Manual de auditoria operacional / Tribunal de Contas da União*. 4.ed. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial de controle de políticas públicas / Tribunal de Contas da União*. – Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento), Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec) e Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), 2020. 150 p.

COHEN, E.; FRANCO, R. *Avaliação de Projetos Sociais*. Petrópolis: Vozes, 1993.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. Canada: OUP, 2003.

JANNUZZI, P. M. Economia política e avaliação em políticas públicas no Brasil pós-2014. *Cadernos de Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, 2020 (no prelo). Disponível em: <[https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_serial&pid=1414-462X](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_serial&pid=1414-462X)>. Acesso em 5 dez. 2020.

PETERS, B. Guy; CAPANO, Giliberto; HOWLETT, Michael; MUKHERJEE, Ishani; CHOU, Meng-Hsuan; RAVINET, Pauline. *Designing for policy Effectiveness. Defining and Understanding a Concept*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/br/academic/subjects/politics->

international-relations/political-economy/designing-policy-effectiveness-definingand-understanding-concept?format=PB>

RITTEL, Horst W. J.; WEBBER, Melvin M. Dilemmas in a General Theory of Planning. Policy Sciences, v. 4, p. 155-169, 1973. Disponível em: <[https://urbanpolicy.net/wp-content/uploads/2012/11/Rittel+Webber\\_1973\\_PolicySciences4-2.pdf](https://urbanpolicy.net/wp-content/uploads/2012/11/Rittel+Webber_1973_PolicySciences4-2.pdf)>

SECCHI, L., COELHO, F. S., PIRES, V. Políticas públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos. 3.ed. São Paulo: Cengage Learning, 2019, 250p.

SIMON, Herbert. The Administrative Behaviour. New York: Macmillan, 1957. (art. 2º).  
Brasília: Congresso Nacional. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2017/decreto/D9099.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/decreto/D9099.htm). Acesso em: 11/7/2021.

### **Missão**

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo

### **Visão**

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável