

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

**Os Correios Brasileiros e a
Logística Estatal do Programa
Nacional do Livro e do Material
Didático (PNLD)**

**The Brazilian Post Office and the
State Logistics of the National
Book and Teaching Material
Program (PNLD)**

Alysson Rogerio da Silva

Claudia Souza Passador

Denis Renato Oliveira

Sumário

SEÇÃO 1 – JUSTIÇA, DIREITOS FUNDAMENTAIS E SEGURANÇA PÚBLICA20

FATORES DE RISCO DECORRENTES DA APLICAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À PROTEÇÃO DOS DADOS PESSOAIS E DA LGPD NA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA DE ESTADO.....22

Márcio da Mota Ribeiro, Rafael Rabelo Nunes, William Ferreira Giozza e Alexandre Veronese

JUSTIÇA PENAL NEGOCIADA: UMA ANÁLISE DA APLICAÇÃO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL À LUZ DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA COMARCA DE MOSSORÓ-RN.....50

Manoel Matias de Carvalho Neto, Lúcio Romero Marinho Pereira e José Albenes Bezerra Júnior

O ESTADO E SEUS INIMIGOS: AUTORITARISMO, ESTADO DE EXCEÇÃO E DESLEGITIMAÇÃO DOS SISTEMAS PENAIIS NOS ESTADOS DE DIREITO71

Isadora Ribeiro Correa, Marcos César Botelho e Luiz Fernando Kazmierczak

POLÍTICA CRIMINAL E POLÍTICA PÚBLICA NO PROCESSO DE CRIMINALIZAÇÃO SIMBÓLICA: O CASO DA LEI DE ABUSO DE AUTORIDADE BRASILEIRA87

Ícaro Melo dos Santos, Nélia Mara Fleury e Bartira Macedo de Miranda

A VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO NO BRASIL 105

Márcio de Oliveira, Débora Napoleão de Sena e Reginaldo Peixoto

VIOLÊNCIA CONJUGAL E A INCIDÊNCIA DE CONTROLE COERCITIVO ENTRE CASAIS HETEROSSEXUAIS 125

Julio Cesar de Aguiar e Kettily Ingrid de Queiroz

SILÊNCIO ESTRIDENTE: VIOLÊNCIA OBSTÉTRICA E O PODER TRANSFORMADOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS EFICIENTES..... 165

Jessica Feitosa Ferreira, Rogério Roberto Gonçalves de Abreu, Ana Carolina Gondim de Albuquerque Oliveira e Paulo Henrique Tavares da Silva

O PRIMEIRO COMPLEXO DE ESCUTA PROTEGIDA DO BRASIL: RESPEITO À DIGNIDADE HUMANA A PARTIR DA PROTEÇÃO INTEGRAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA 183

Tarcísia Castro Alves e Ana Paula da Silva Sotero

POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS	214
José Ferdinando Ramos Ferreira	
A TECNOSSECURITIZAÇÃO DA VIDA	235
José Adércio Leite Sampaio	
A FALTA DE UNIFORMIDADE NA CELEBRAÇÃO DE ACORDOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES NO BRASIL	255
Luciano Rosa Vicente, Sandro Lucio Dezan e Ricarlos Almagro Vitoriano Cunha	
SEÇÃO 2 – GOVERNANÇA, INOVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	281
DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E SUA IDENTIDADE: NATUREZA DAS NORMAS, VINCULAÇÃO NORMATIVA E ELEMENTOS JURÍDICOS BASILARES.....	283
André Afonso Tavares, Caroline Müller Bitencourt e Janriê Rodrigues Reck	
VALORES PÚBLICOS E CRITÉRIOS AVALIATIVOS: UMA CONTRIBUIÇÃO PARA AVALIAÇÕES REPUBLICANAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	310
Paulo de Martino Jannuzzi	
ANÁLISIS Y SÍNTESIS DE LA COMPLEJIDAD DE LAS ORGANIZACIONES: ALCANCES EN LA INVESTIGACIÓN SOBRE LA CORRUPCIÓN	327
Louis Valentín Mballa e Juan Ignacio Barajas Villaruel	
COMBATE À CORRUPÇÃO E IMPACTO ECONÔMICO-FINANCEIRO NAS EMPRESAS: A EXPERIÊNCIA DOS ACORDOS DE LENIÊNCIA NO BRASIL.....	348
Carlos Higino Ribeiro de Alencar, Mário Vinicius Claussen Spinelli e Stefany Silva Rocha	
COMBATE À CORRUPÇÃO E IMPACTO ECONÔMICO-FINANCEIRO NAS EMPRESAS: A EXPERIÊNCIA DOS ACORDOS DE LENIÊNCIA NO BRASIL.....	371
Guilherme Atanazildo Leme, Milene Mendes de Oliveira, Beatriz Couto Ribeiro, Juliana Pires de Arruda Leite e Milena Pavan Serafim	
BIG DATA COMO MOTOR DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E TECNOLÓGICO E DA INOVAÇÃO: COMO A PROTEÇÃO LEGAL À PRIVACIDADE PODE VULNERABILIZAR O INDIVÍDUO	392
Thaís de Bessa Gontijo de Oliveira, Fabiana de Menezes Soares, Raquel Gontij e Bárbara Bianca Alves Cardoso	

INTRINSIC MOTIVATION AND THE USE OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE (AI) IN THE PUBLIC SECTOR: EVIDENCE FROM INDONESIA.....	412
--	------------

Harmon Chaniago, Hidayat Hidayat e Yen Efawati

A REPARTIÇÃO DE BENEFÍCIOS COMO ALTERNATIVA GEOPOLÍTICA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: O CASO DO BRASIL.....	429
--	------------

Luciana Nalim Silva Menuchi, Marcos Rodrigo Trindade Pinheiro Menuchi, RomariAlejandra Martinez Montaño e Daniela Mariano Lopes Silva

DESEMPENHO TEMPORAL E RAZÕES DE INSUCESSO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS EM PROGRAMAS DE INFRAESTRUTURA DA REFORMA AGRÁRIA BRASILEIRA.....	452
---	------------

Daniel Marques Moreira, Sônia Paula da Silva Nogueira e Ricardo Lobato Torres

O DEBATE COM SAL: A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AO MAR.....	474
--	------------

André Panno Beirão

A IDEIA DE PROGRESSIVIDADE E O RETROCESSO CLIMÁTICO NAS CONTRIBUIÇÕES NACIONALMENTE DETERMINADAS BRASILEIRAS.....	493
--	------------

HelineSivini Ferreira

Ana Flávia Corleto

INTERNATIONALIZATION OF PUBLIC POLICIES IN THE NORTHEAST: SUBNATIONAL LEADERSHIP AND THE ROLE OF INTERNATIONAL RELATIONS.....	518
--	------------

Eliane Superti, Romberg de Sá Gondim, Amanda Pereira Arrigo e Raquel Gonçalves Dantas

POR UMA JUSTIÇA ITINERANTE: IMPACTOS DO TRABALHO DE CAMPO NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E NO EXERCÍCIO DA JURISDIÇÃO NO BRASIL	544
---	------------

Rafaela Selem Moreira

DESIGUALDADES RACIAIS NA MOBILIDADE URBANA: DISCUSSÃO E MORTES EM SINISTROS DE TRÂNSITO ENTRE 2011 E 2020 NO BRASIL	561
--	------------

Marcelo de Tróí, Gláucia Pereira e Maria Cristina Cavalcante

SOCIAL CHARACTERISTICS OF PERUVIAN CITIZENSHIP AND THEIR INFLUENCE ON THE PERCEPTION OF GOVERNANCE, DEMOCRACY AND TRANSPARENCY IN PERU	576
---	------------

David Eleazar Barra-Quispe

THE INFLUENCE OF RELIGIOSITY, TAX SOCIALIZATION, AND TAX JUSTICE ON TAX COMPLIANCE WITH INTENTION AS A MODERATION VARIABLE 601

Ismawati Haribowo, Khomsiyah Khomsiyah e Susi Dwi Mulyani

ASSESSING THE IMPACT OF HALAL CERTIFICATION POLICY ON SMALL AND MEDIUM ENTERPRISES IN EAST JAVA 618

Ertien Rining Nawangsari e Hani Nur Adnin

PERFORMANCE ANALYSIS OF THE REGIONAL PEOPLE’S REPRESENTATIVE BOARD OF BENGKULU CITY FOR THE 2019-2024 PERIOD IN MAKING REGIONAL REGULATIONS 630

Hilda Distia Puspita, Alfitri Alfitri, Slamet Widodo e Andy Alfatih

Introduction 630

Research methods..... 637

Results and discussion 637

1. Productivitas..... 638

1.1 Efficiency..... 638

a. Human Resources 638

2 Technology..... 639

3 Technical guidance 639

4 Funding..... 640

5 Accountability 648

Reference 649

SEÇÃO 3 – POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO, CULTURA E INCLUSÃO 651

INVESTIGAÇÃO QUALITATIVA EM DIREITO: ORGANIZAÇÃO, CODIFICAÇÃO E ANÁLISE DE DADOS..653

Elisa Gonsalves Possebon e Pedro Gonsalves de Alcântara Formiga

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE FINANÇAS, EDUCAÇÃO E SAÚDE NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO: REFLEXÕES SOBRE OS EXPERIMENTOS DE CAMPO DESENVOLVIDOS NO LABORATÓRIO J-PAL..... 671

Laudeny Fábio Barbosa Leão e Lorena Madruga Monteiro

EDUCAÇÃO JURÍDICA NO ENSINO MÉDIO: A EXPERIÊNCIA DA “ESCOLA DA ESCOLHA” NA CIDADE DE TIMON (MA) 688

Mônica Mota Tassigny, Liane Maria Santiago Cavalcante Araújo e José Antonio Almeida

FORMAÇÃO DA AGENDA DE POLÍTICAS CULTURAIS BRASILEIRAS NO PERÍODO PANDÊMICO: ANÁLISE DA LEI ALDIR BLANC	708
---	------------

Suely de Fátima Ramos Silveira

A BRIGA DAS COTAS COM O TEMPO: CADUCIDADE DA REVISÃO DA POLÍTICA DE COTAS NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS DO BRASIL	733
---	------------

Walter Claudius Rothenburg

TRANSICIÓN ENERGÉTICA E IDENTIDAD CULTURAL. EL CASO DE LOS PROYECTOS DE ENERGÍAS RENOVABLES EN LUGARES SAGRADOS INDÍGENAS DE CHILE.....	748
--	------------

Alberto Olivares

OS CORREIOS BRASILEIROS E A LOGÍSTICA ESTATAL DO PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO E DO MATERIAL DIDÁTICO (PNLD).....	781
---	------------

Alysson Rogerio da Silva, Claudia Souza Passador, e Denis Renato Oliveira

Os Correios Brasileiros e a Logística Estatal do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD)*

The Brazilian Post Office and the State Logistics of the National Book and Teaching Material Program (PNLD)

Alysson Rogerio da Silva **

Claudia Souza Passador ***

Denis Renato Oliveira ****

Resumo

A logística tem um papel estratégico fundamental para as organizações privadas e públicas. Porém, na administração pública, a logística não tem o mesmo destaque. O Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) garante a distribuição sistêmica, regular e gratuita de livros e outros materiais no Brasil e, desde 1994, são os Correios responsáveis pela operação logística do programa, que movimenta cerca de 80 toneladas de livros e entrega nos 5.570 municípios brasileiros, ainda que sob críticas e questionamentos. O Objetivo deste artigo é entender o atual processo logístico distributivo do PNLD, considerando os pressupostos teóricos do planejamento público, capacidades estatais e estrutura do mercado nacional nesse segmento. Nossa metodologia assenta-se na análise de dados secundários, de acesso público, visitas nas estruturas fundamentais de gestão do PNLD e Correios, além de visitas em escolas nas diversas regiões do país. Nos últimos anos, os Correios atingem, usualmente, um percentual médio de 99,5% de entregas realizadas até a data de 10 de fevereiro, o que demonstra a eficiência do sistema distributivo. Apesar do resultado, alguns pontos relacionados a atrasos em escolas rurais, pressa para conferência das encomendas, férias escolares, erros ou falta de atualização de dados postais, questões sazonais, além das dificuldades de acesso, comprometem a percepção dos *stakeholders*. Concluiu-se que a distribuição do PNLD, ante a complexidade do processo, atende, de forma satisfatória, a demanda social e logística imposta pela política pública. Ainda que tal processo logístico careça de maior segurança jurídica estatal em termos de regulação e governança.

Palavras-chave: livro didático; PNLD; correios; logística estatal; políticas públicas.

Abstract

Logistics plays a fundamental strategic role for both private and public organizations. However, in public administration, logistics does not have the

* Recebido em 31/10/2022

Aprovado em 01/11/2023

** Engenheiro. Doutorando em Administração de Organizações na Universidade de São Paulo (FEA-RP/USP). Mestre em Engenharia Urbana pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Especialista em Engenharia de Segurança do Trabalho pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). Engenheiro de Biotecnologia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Lattes:<http://lattes.cnpq.br/1016482037380023>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5441-9590>. E-mail: alyssonrogerio@gmail.com

*** Socióloga. Jornalista. Mestre em Governo e Administração Pública (FGV/EAESP). Doutora em Educação (USP). Professora Titular da Universidade de São Paulo (FEA-RP/USP). Coordenadora do Núcleo de Estudos em Gestão e Políticas Públicas Contemporâneas do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (GPUBLIC-IEA/USP). Pesquisadora Sênior FAO (ONU). Lattes:<http://lattes.cnpq.br/9233921283764542>. ORCID:<https://orcid.org/0000-0002-9333-563X>. E-mail: cspassador@usp.br

**** Administrador. Doutor e Mestre em Administração de Organizações pela Universidade de São Paulo (FEA-RP/USP). Professor Associado (Nível I) da Universidade Federal de Lavras (UFLA). Lattes:<http://lattes.cnpq.br/6920038293298351>. ORCID:<https://orcid.org/0000-0001-9723-7650>. E-mail: denis.oliveira@ufla.br

same prominence. The National Book and Teaching Material Program (PNLD) guarantees the systemic, regular and free distribution of books and other materials in Brazil and, since 1994, the Post Office has been responsible for the logistics operation of the program, which moves around 80 tons of books and delivers them to 5,570 Brazilian municipalities, despite the criticism and questions. The objective of this article is to understand the current PNLD logistics distribution process, considering the theoretical assumptions of public planning, state capacities and the structure of the national market in this segment. Our methodology is based on the analysis of secondary, publicly accessible data, visits to the fundamental management structures of the PNLD and the Post Office, as well as visits to schools in various regions of the country. In recent years, the Post Office has usually achieved an average percentage of 99.5% of deliveries made by February 10, which demonstrates the efficiency of the distribution system. Despite the results, some issues related to delays in rural schools, rushing to check orders, school holidays, errors or lack of updating of postal data, seasonal issues, in addition to difficulties in access, compromise the perception of stakeholders. It was concluded that the distribution of the PNLD, given the complexity of the process, satisfactorily meets the social and logistical demand imposed by public policy. Even though this logistical process lacks greater state legal security in terms of regulation and governance.

Keywords: textbook; PNLD; postal service; state logistics; public policies.

1 Introdução

O Programa Nacional do Livro e do Material Didático conhecido como PNLD compreende um conjunto de ações voltadas para a distribuição de forma sistêmica, regular e gratuita de obras didáticas, pedagógicas e literárias, além de outros materiais de apoio à prática educacional como jogos educacionais, softwares de computador e aplicativos de telefone, destinados aos alunos e professores das escolas públicas de educação básica do País e instituições de educação comunitárias sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público. Essa política pública, que tem sua origem no Instituto Nacional do Livro, criado em 1929, foi, ao longo do tempo, se consolidando e se expandindo até seu modelo atual, e tem contribuído com a educação brasileira. Mesmo assim, sofre questionamentos principalmente por seu alto custo.

As organizações buscam, continuamente, mais eficiência em seus processos, com o objetivo de otimizar e racionalizar recursos, reduzir custos, melhorar a qualidade dos produtos e serviços, aprimorar as relações com seus *stakeholders*, além de atender as expectativas, cada vez maiores, dos clientes. No setor público, essa exigência é ainda maior, pois inclui serviços voltados à garantia de acesso a direitos fundamentais, como a educação, além da obrigação de seguir os princípios da administração pública, estabelecidos na constituição federal como os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Nesse contexto, a logística assume papel estratégico fundamental tanto em relação às organizações privadas quanto ao setor público, e pode contribuir com políticas públicas eficientes e de qualidade, por meio de ações logísticas integradas, dinâmicas e bem-organizadas.

O Brasil ainda enfrenta inúmeros desafios, como a falta de universalização de serviços básicos, carência de qualidade no serviço público, participação e controle social pouco efetivos, crises fiscais, econômicas, sociais, institucionais e sanitárias. O estado brasileiro vem sofrendo importantes mudanças ao longo de sua trajetória, mudanças impostas pelas crises constantes, pelo processo de redemocratização ainda em andamento, por reformas administrativas incompletas, má distribuição de renda; e avanços tecnológicos, sociais e econômicos desiguais no território brasileiro¹. Essas características do setor público brasileiro trouxeram impactos para a logística e novos desafios para o Estado. Apesar dos desafios logísticos evidentes num país

¹ CORRÊA, Victor; PASSADOR, Claudia Souza. *O campo do conhecimento em administração pública no Brasil: uma análise a partir do olhar do Guerreiro Ramos*. Brasília: *Enap*, 2019.

com dimensões continentais, com uma infraestrutura precária ou ausente e diferenças regionais, ainda assim, o Brasil se destaca como um grande produtor e exportador de *commodities*, com uma ampla e importante rede de escoamento logístico.

A distribuição do PNLD, desde 1994, é realizada pelos Correios — Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) —, empresa pública federal responsável pela execução do sistema de envio e entrega de correspondências no Brasil. Para a distribuição dos materiais do PNLD em todo o país, são envolvidas uma quantidade expressiva de modais diferentes (aviões, barcos, caminhões, vans), com o objetivo de entregar os livros para mais de 30 milhões de alunos, antes do início do ano letivo. Antes dos Correios, a distribuição era realizada por empresas privadas e apenas 25% dos livros didáticos chegavam às mãos dos alunos e professores antes do início do ano letivo. O restante chegava no decorrer do ano letivo, o que prejudicava os alunos, professores e todo o planejamento de ensino². Atualmente, o PNLD é a maior operação customizada dos Correios, e uma das maiores operações logísticas do mundo, movimenta cerca de 80 toneladas de livros, aproximadamente 130 milhões de unidades, e entrega em todos os municípios brasileiros³.

Ainda assim, o programa recebe diversos questionamentos relacionados aos seus altos custos, falta de concorrência, participação coadjuvante do setor privado, ausência de segurança jurídica em termos de regulação e governança, além da enorme pressão política sofrida pelo programa que é uma política de Estado. Nos últimos três anos, o investimento no PNLD foi de quase R\$ 4 bilhões de reais. A distribuição é gerida e executada pelos Correios, por meio de dispensa de licitação e ainda que exista a participação do setor privado, por meio de terceirização de frotas e mão de obra, em várias etapas do processo logístico, há questionamentos sobre a falta de concorrência no pleito e a falta de uma participação maior do mercado privado na operação.

O programa sofre pressões políticas e questionamentos desde sua criação, que podem impactar, negativamente, essa política de Estado essencial para educação no Brasil. Em 2022, o Governo Federal tinha a intenção de privatização dos Correios e, com o fim do prazo contratual entre os Correios e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) naquele ano, havia muita insegurança em relação à continuidade do modelo de distribuição e do próprio PNLD. Em 2023, o Governo do Estado de São Paulo tentou cancelar o convênio com o Governo Federal, abrindo mão de livros e materiais didáticos já escolhidos pelos professores e com verbas já destinadas para sua execução, alegando que iria desenvolver e contratar (sem licitação) os próprios materiais didáticos, que seriam totalmente digitais. Tais inseguranças e pressões políticas a respeito dessa importante política de Estado geram um cenário de muitas dúvidas e indefinições que demandam investigações mais aprofundadas, incluindo a avaliação de outros modelos (alternativas) para a distribuição dos materiais do programa.

Existe uma necessidade de aprofundar e ampliar os estudos e a literatura teórica e prática em relação aos impactos das políticas públicas sobre a administração pública⁴. As questões apresentadas suscitam a formulação da seguinte questão de pesquisa, e que caracteriza o interesse geral deste trabalho: *como acontece o processo logístico distributivo do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) no Brasil considerando os pressupostos teóricos do planejamento público, capacidades estatais e estrutura do mercado neste segmento?*

Sendo assim, busca-se entender como acontece o atual processo logístico distributivo do PNLD. Além disso, analisam-se, ainda, a capacidade do mercado nacional de logística, as bases legais e a segurança jurídica

² EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS. Departamento de Vendas no Atacado. *Logística de distribuição e entrega dos objetos do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD)*. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2003. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/553> Acesso em: 14 jul. 2022.

³ FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. *Dados Estatísticos do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD)*. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programa-s-do-livro/pnld/dados-estatisticos>. Acesso em: 14 ago. 2022.

⁴ ROCHA, Roberto. A avaliação da implementação de políticas públicas a partir da perspectiva neo-institucional: avanços e validade. *Cadernos Ebapec*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 1-12, mar. 2004.

da distribuição do PNLD. Estabelecendo suas bases e limitações, contribuindo para aperfeiçoamento da gestão logística de distribuição do PNLD no Brasil. Por se tratar de proposta de debate sobre um tema de interesse político, social e econômico, este trabalho se justifica e pode ser considerado relevante.

Além disso, realiza-se, neste artigo, uma avaliação da política pública de distribuição de livros (PNLD) pelos Correios com base em múltiplos métodos. Diante do exposto, considera-se como hipótese principal o fato dos Correios atenderem, atualmente, de forma satisfatória, a demanda logística do PNLD. Assim, com base na contextualização realizada e na hipótese apresentada, desenvolveu-se a abordagem metodológica apresentada a seguir.

2 Abordagem metodológica

Este trabalho tem como abordagem técnica a combinação de estudos de natureza qualitativa e quantitativa, de cunho explicativo e descritivo, pois, para além do entendimento da opção pela atual logística distributiva do programa, que contempla perguntas do tipo “*o que*” e “*como*”, pretende-se identificar o quanto assertivas são essas escolhas logísticas e quais melhorias se indicam para a operacionalização dessa política no território nacional.

Pesquisas com esse nível de complexidade, ao apresentar os predicados de determinado fenômeno, devem fazer o estabelecimento das relações entre variáveis observadas e medidas, elencadas com base na elaboração do corpo teórico, além de determinar a natureza e intensidade das relações, por meio de procedimentos de coleta de dados diversificados, que contemplam a aplicação de questionários semiestruturados, realização de entrevistas em profundidade, além da coleta de dados secundários oriundos de documentos oficiais⁵.

Adota-se, também, para a pesquisa apresentada neste artigo, uma abordagem quantitativa de análise, já que se avaliam indicadores e outros dados que permitem compreender a logística de distribuição adotada pelo PNLD. A abordagem qualitativa se alinha ao entendimento deste pesquisador, uma vez que a realidade do contexto dessa pesquisa é subjetiva e múltipla, e, mesmo utilizando questionários na coleta de dados, as técnicas de análise serão de predomínio qualitativos⁶. A abordagem qualitativa parece ser mais adequada quando o problema é pouco explorado e há a necessidade de entender o fenômeno de forma holística, em toda sua complexidade⁷.

2.1 Detalhamento metodológico

Fundamenta-se a revisão bibliográfica com base em pesquisa de artigos publicados em anais de eventos e periódicos, dissertações e teses, resultado de em uma estrutura conceitual apresentada de maneira resumida no Capítulo 3.

Para identificar posicionamento logístico atual do PNLD e analisar as decisões logísticas distributivas do programa, procedeu-se a pesquisa descritiva, com base na pesquisa bibliográfica e pesquisas em documentos dos Correios e do FNDE. Além disso, houve a realização de entrevistas não estruturadas a pessoas-chaves no processo de distribuição (gerenciamento, armazenamento, distribuição e recebimento dos materiais) e visitas às Secretarias de Educação, Centros de Distribuição dos Correios e Escolas Públicas nas diversas

⁵ GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

⁶ CHUEKE, Gabriel Vouga.; LIMA, Manolita Correia. Pesquisa Qualitativa: evolução e critérios. *Revista Espaço Acadêmico*, v. 11, n. 128, p. 63-69. 2012.

⁷ GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. *Revista de Administração de Empresas*, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995.

regiões do país, nas cidades de Curitiba/PR, Brasília/DF, Manaus/AM, Belém/PA, São Luís/MA e São Paulo/SP.

Ainda houve uma coleta de dados realizada por meio da aplicação de um questionário digital (ANEXO A), com perguntas abertas e fechadas, apresentado e enviado aos participantes do 16º Encontro Técnico Nacional dos Programas do Livro, evento promovido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em Belém do Pará, entre os dias 07 e 10 de junho de 2022, que contou com a presença de gestores PNLD de todas as regiões do país. Receberam-se 136 questionários respondidos pelos participantes do evento, dos quais 117 atuam diretamente em alguma etapa do PNLD (85,4 %). O questionário contou com perguntas sobre a localidade de atuação dos participantes (região do país, estado e município), local de trabalho (secretaria de educação, escola), se o participante atua diretamente no PNLD e em quais etapas, qual a avaliação deles em relação aos programas de forma geral, se havia um conhecimento prévio sobre a logística de distribuição realizada pelos Correios e qual a avaliação em relação a essa logística, nível de satisfação com o PNLD e sua logística, se os materiais chegam nas escolas no prazo correto, quais as dificuldades locais em relação a eventuais atrasos, e perguntas abertas para relato de problemas e sugestões para a melhoria do programa e de sua logística. Os dados foram compilados em planilhas para análise dos dados obtidos.

Ainda para analisar as decisões logísticas distributivas do PNLD, houve a investigação do processo logístico distributivo do PNLD, com base nos pressupostos teóricos de planejamento governamental e das capacidades estatais.

O primeiro diz respeito à capacidade de ponderar a realidade social, econômica, política, cultural e sua influência sobre o processo de tomada de decisão⁸, visando traçar metas que possam proporcionar o alcance dos resultados esperados pela organização, na intenção de sustentá-los⁹. Planejar pode ser definido como um processo racional e organizado do pensamento, que proporciona, com base em uma análise conjuntural, condições para a antecipação de possíveis situações e seleção das melhores formas de conduzir a organização¹⁰. Considerando que o planejamento ainda se coloca como um grande obstáculo nas atividades de formulação, execução e controle de políticas públicas, a sua realização no setor público deve ser direcionada pela busca do melhor desempenho das atividades, devendo-se considerar a complexidade das demandas, o fluxo de informações requerido para sua gestão e a coerência das ações realizadas¹¹.

Já o segundo, capacidades estatais, está relacionado aos atributos do Estado que o habilitam a conduzir as políticas públicas para a sua finalidade, para o alcance dos objetivos propostos^{12 13 14 15 16 17}. Essa aborda-

⁸ SARAGON, Malena da Silva; OLIVEIRA, Denis Renato de. Análise de Conjuntura: Adequações do Instrumento para as Decisões de Planejamento. In: ENCONTRO DA ANPAD, EnANPAD, 42., 2018, Curitiba. *Anais [...]*. Curitiba: EnANPAD, 2018.

⁹ OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças. *Teoria geral da administração*: uma abordagem prática. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

¹⁰ ABRUCIO, Fernando Luiz. Nova Gestão Pública. In: OLIVEIRA, Laís Macedo de; GALVÃO, Maria Cristina Costa Pinto. (org.). *Desenvolvimento gerencial na administração pública do Estado de São Paulo*. São Paulo: Fundap - Secretaria de Gestão Pública, 2009.

¹¹ FERNANDES, Alan Gabriel. *Balanced Scorecard aplicado à Administração Pública: uma proposta de planejamento estratégico para o Departamento de Administração e Economia da Universidade Federal de Lavras*. Dissertação, Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2013.

¹² BERSCH, Katherine Schlosser; PRAÇA, Sérgio; TAYLOR, Matthew. An archipelago of excellence? Autonomous capacity among Brazilian State Agencies. 2012. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/effc8bff-9f34-4253-bb21-c8dae67b6456/content>.

¹³ HENDRIX, Cullen S. Measuring state capacity: the ethical and empirical implications for the study of civil conflict. *Journal of Peace Research*, v. 47, n. 3, p. 273-285, 2010.

¹⁴ PEREIRA, Ana Karine. *A construção de capacidade estatal por redes transversais: o caso de Belo Monte*. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

¹⁵ GOMIDE, Alexandre de Ávila; SILVA, Fábio de Sá; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Capacidades estatais e políticas públicas; passado, presente e futuro da ação governamental para o desenvolvimento. In: MONASTÉRIO, Leonardo Monteiro, NERI, Marcelo Côrtes; DILLON, Sergei Suarez (ed.). *Brasil em Desenvolvimento 2014*: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2014.

¹⁶ BICHIR, Renata Mirandola. Capacidades estatais para a implementação de programas de transferência de renda: os casos de Brasil, Argentina e África do Sul. *Texto para Discussão: IPEA*, Brasília, n. 2032, 2015.

¹⁷ PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.

gem enfatiza a capacidade do Estado em exercer seu poder (em nível macro) considerando a formação e a construção de aparatos estatais para criação e manutenção da ordem, ou (nível micro) pela capacidade em identificar problemas, construir soluções, executar ações e entregar resultados efetivos por meio da análise minuciosa dos instrumentos e processos que o capacitam a elaborar e implementar políticas públicas. Em síntese, se trata da análise da capacidade do Estado na proposição e execução de políticas públicas considerando suas limitações estruturais e de governança, numa típica relação entre estrutura versus conjuntura, quando analisados os contextos social, econômico, político e cultural, que compreende acontecimentos, atores, cenários e relações de força ou interesses em jogo¹⁸, ou seja, refletem sua competência para alcançar os objetivos e finalidade.

Para a análise da capacidade estatal dos Correios no atendimento do PNLD, consideraram-se três das sete dimensões identificadas por Cingolani¹⁹, a dimensão relacional/territorial, transformativa e legal. E a abordagem selecionada para avaliar a capacidade estatal foi a escolha de duas medidas genéricas, o percentual de entregas realizadas no prazo contratado, e a avaliação dos gestores do PNLD, como *práxis* da capacidade estatal. O resultado da análise da capacidade estatal dos Correios conta no Capítulo 5.

3 Correios e políticas públicas no Brasil

A logística dos Correios — Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) — está fundamentada em uma rede de agências, centros de triagem/transporte e distribuição de objetos postais, cuja presença em todos os municípios brasileiros expressa sua capilaridade única no país. Em 2021, os Correios fecharam o ano somando 11.013 unidades de atendimento (6.028 agências próprias e 4.985 terceirizadas) e 4.449 unidades especializadas nas atividades de gestão da frota, tratamento de cartas e encomendas, entrega, embarque/desembarque da carga e logística²⁰.

Mesmo com essa rede, presente em todo o território, existem profundas desigualdades regionais relacionadas à disposição de infraestrutura e condições gerais de circulação que alteram, drasticamente, os prazos de entregas. Essas condições desiguais de fluidez estão atreladas às características de desenvolvimento urbano seletivo no país que privilegia as capitais dos estados do sul e sudeste e suas regiões metropolitanas. As regiões com menores condições de fluidez, onde os prazos de entrega são mais lentos, são formadas, principalmente, por municípios da região Norte, e alguns da região Nordeste e do Mato Grosso. Ainda assim, os Correios incluem, em sua malha de transporte aéreo de carga, todas as capitais, inclusive as com desenvolvimento econômico menos expressivo, independentemente da demanda de mercado.

Os Correios assumem um papel importante como agente de integração territorial e de superação das desigualdades impostas pelo território. Não apenas pela presença continental — aspecto técnico logístico, mas também por se tratar de uma empresa estatal pública, que disponibiliza sua rede como um instrumento logístico do Estado para a implementação de políticas públicas — aspecto político. Os Correios atuam como o principal operador logístico nas políticas públicas, representam o braço logístico do Estado brasileiro. A sua presença e capilaridade é a característica que se destaca e distingue os Correios de qualquer outra organização no país.

No Brasil, os Correios participam da criação de endereços, juntamente às prefeituras, formalizam os logradouros e concedem o Código de Endereçamento Postal (CEP), que permite aos cidadãos o uso de um

¹⁸ SOUZA, Herbert José de. *Como se faz análise de conjuntura*. 34. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

¹⁹ CINGOLANI, L. The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. *Working paper*, Maastricht, n. 31, 2013.

²⁰ EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS. *Relatório da Administração Correios*. 2021. Disponível em: <https://www.correios.com.br/aceso-a-informacao/institucional/publicacoes/relatorios/relatorio-de-administracao/relatorios-de-administracao> Acesso em: 01 ago 2022.

endereço formal, sem o qual não é possível acessar serviços básicos de saneamento, eletricidade, abertura de conta bancária, cadastramento em programas sociais, entre outros. Nos Correios é possível emitir, regularizar e pedir segunda via do Cadastro de Pessoa Física (CPF), outro elemento importante da cidadania no Brasil. Além de realizar a entrega domiciliar do documento, assegurando o seu acesso universal. Em 2021, os Correios emitiram 57.717 certificações digitais, que funcionam como uma identidade eletrônica tanto para pessoas físicas ou jurídicas. Permite a assinatura de documentos com valor jurídico à distância sem a necessidade de reconhecimento em cartório.

Durante a sua execução do Programa Fome Zero iniciado em 2003, as agências dos Correios de todas as cidades viraram postos de arrecadação e entrega de mais de 615 toneladas de alimentos, cuja logística de distribuição também foi realizada pelos Correios²¹. Como o programa pretendia atingir a população mais pobres do país, que vivem nas regiões mais pobres, não havia nenhuma outra organização que dispunha de capilaridade e de uma infraestrutura pronta para atender rapidamente aos objetivos estabelecidos.

Com a criação da marca Banco Postal em 2002, os Correios se tornaram um correspondente bancário, o que permitiu a utilização das agências dos Correios na prestação de serviços bancários básicos. Viabilizando uma expansão sem precedentes das redes bancárias em todo o território, além de contribuir para a ampliação dos lucros dos bancos, mesmo em áreas menos atrativas economicamente, onde não era viável manter uma agência própria. Os Correios, com sua capilaridade maior do que qualquer banco do país, foram a única empresa capaz de atender a iniciativa do Estado em um prazo imediato.

O programa Exporta Fácil dos Correios, criado em 2003, possibilita a exportação de produtos com remessas de até 30 quilos, partindo de qualquer ponto do país para o mundo todo, inclusive realizando desembaraço aduaneiro. O programa beneficia, principalmente, micro e pequenas empresas, além de cooperativas e autônomos²². Além disso, as operações logísticas no sistema judiciário, também são realizadas pelos Correios. Toda movimentação de documentos entre cartórios, comarcas, fóruns e tribunais segue via postal. Além disso, somente o Aviso de Recebimento (AR) dos Correios é considerado comprovação válida de mensagens e comunicação oficial.

Os Correios participam da distribuição de vários materiais para o Ministério da Saúde como cartazes de campanhas, pequenos equipamentos, materiais cirúrgicos etc. Participa ainda da distribuição de algumas vacinas para pequenas cidades e povoados. Em casos de catástrofes “naturais”, os Correios são acionados para participar de operações de distribuição de donativos. Nesse sentido, as agências passam a funcionar como postos de arrecadação e distribuição para os locais atingidos.

Desde 1996 o Brasil utiliza urnas eletrônicas em todos seus pleitos eleitorais. O que permite que a votação seja realizada ao mesmo tempo em todo o país, e agiliza a divulgação dos resultados. Os Correios realizam uma grande operação logística juntamente ao Tribunal Superior Eleitoral que garantem uma distribuição sigilosa, síncrona e segura das urnas e demais materiais necessários para o dia da votação.

A logística dos Correios possibilita, ainda, a realização do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE), da Provinha Brasil, entre outros, em todos os municípios brasileiros simultaneamente. Essa parceria dos Correios com o Ministério da Educação possibilita a entrega das provas de forma sigilosa, uma hora antes do início em todos os locais de aplicação, e ainda coleta as provas no mesmo dia, após o encerramento. Utilizando a rede postal disponível para realizar os exames em escala nacional de forma sigilosa, eficiente e econômica. Além da atuação na aplicação desses testes, os Correios também fazem parcerias com instituições aplicadoras em concursos públicos.

²¹ EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS. *Relatório da Administração Correios*. 2021. Disponível em: <https://www.correios.com.br/acesso-a-informacao/institucional/publicacoes/relatorios/relatorio-de-administracao/relatorios-de-administracao> Acesso em: 01 ago 2022

²² VENCESLAU, Igor. O correio como braço logístico do estado: a execução de políticas públicas por meio da rede de agências postais no território brasileiro, *R. Bras. Geogr.*, Rio de Janeiro, v. 63, n. 2, p. 24-37. 2018.

Por fim e não menos importante, os Correios executam em parceria com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) uma das maiores operações de distribuição de livros didáticos do mundo. O Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) garante a distribuição sistêmica, regular e gratuita de livros e outros materiais de apoio à prática educacional no Brasil e, desde 1994, são os Correios a empresa responsável pela operação logística do programa, que movimenta cerca de 80 toneladas de livros e entrega nos 5.570 municípios brasileiros em uma megaoperação que se utiliza de diversos modais.

A operação logística do PNLD apresenta características bastante peculiares, em que o material didático deve chegar às escolas antes do início do ano letivo, em quantidade suficiente com base nas informações do Censo Escolar do ano anterior. Essa política pública nacional propicia a unificação do sistema de ensino em todo o território, estabelece um processo democrático de escolha de obras pelos professores, supera a escassez de material didático, especialmente nos lugares mais remotos.

3.1 Logística dos Correios para o PNLD

O PNLD, enquanto política pública, tem sua origem no Instituto Nacional do Livro criado em 1929 e foi, ao longo do tempo, se consolidando e ganhando corpo, expandindo até o modelo atual do PNLD. A distribuição logística dos materiais e livros didáticos que compõem o PNLD acompanhou a expansão do programa. Antes de os Correios assumirem os serviços de distribuição logística do PNLD, apenas 25% dos materiais adquiridos pelo governo chegavam antes do início do ano letivo, a maior parte era entregue no decorrer do ano, o que prejudicava os alunos, professores e todo o planejamento de ensino nacional²³.

A distribuição do PNLD, desde 1994, é realizada pelos Correios, empresa pública responsável pela execução do sistema de envio e entrega de correspondências no Brasil. Nessa primeira fase, entre 1994 e 2001, os Correios desenvolveram seu sistema logístico para atender tal demanda que se difere das entregas convencionais, em que a encomenda, após o recebimento pelos Correios, é encaminhada para a entrega imediatamente. Os livros e materiais didáticos escolhidos pelos professores precisam chegar nas escolas antes do início do período letivo. Houve uma evolução gradual significativa no número de livros didáticos adquiridos e distribuídos nesse período conforme quadro 1.

Quadro 1 – Distribuição de livros do PNLD pelos Correios

Ano de Aquisição	Ano letivo	Livros Distribuídos	Alunos Beneficiados
1994	1995	56.973.686	5.459.344
1995	1996	80.267.799	29.423.376
1996	1997	84.732.227	30.565.229
1997	1998	84.254.768	22.920.522
1998	1999	109.159.542	32.927.703
1999	2000	72.616.050	33.459.900
2000	2001	109.650.315	32.523.493
2003	2004	119.380.441	31.911.098
2007	2008	128.490.570	38.282.087
2010	2011	135.916.919	37.114.908
2013	2014	157.134.808	39.403.259
2015	2016	128.588.730	34.513.075
2016	2017	152.351.763	29.416.511

²³ EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS. Departamento de Vendas no Atacado. Logística de distribuição e entrega dos objetos do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2003. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/553> Acesso em: 14 jul. 2022

Ano de Aquisição	Ano letivo	Livros Distribuídos	Alunos Beneficiados
2017	2018	153.899.147	31.135.526
2018	2019	126.099.033	30.017.770
2019	2020	172.571.931	28.477.093
2020	2021	136.832.401	28.870.244
2021	2022	207,299,694	57,039,896
2022	2023	131,092,199	47,472,671

Fonte: adaptada de ARAÚJO²⁴ e FNDE³.

Essa primeira fase da entrega dos livros didáticos pelos Correios (1994-2001) foi marcada pela expansão do programa e pelo desenvolvimento do sistema de distribuição dos Correios, premiado em 2002 com o prêmio *World Mail Awards*, na categoria Serviços ao Cliente, em que concorreu com empresas de distribuição dos Estados Unidos, Espanha, Itália, Singapura e Suécia. O que trouxe destaque mundial ao PNLD e aos Correios.

Porém, com a expansão progressiva do PNLD e o aumento dos custos operacionais de distribuição, que ultrapassam a casa dos R\$ 200 milhões anualmente, houve a necessidade de aprimoramento da logística distributiva para essa operação, que apresenta características bastante peculiares e precisa de soluções customizadas. Incorporaram-se conceitos de logística enxuta (*lean*) e de Curva ABC, conhecida também como Análise de Pareto, em que se busca uma maior eficiência no processo logístico e uma nova forma de organizar e classificar as entregas por grau de importância ou de representatividade. Com o objetivo de otimizar os estoques, reduzir desperdícios de recursos, e entregar de forma mais assertiva, reduzindo as “reentregas” nas mesmas escolas, secretarias e prefeituras.

Com base nas informações históricas de quantidade de materiais entregues no programa, e a incorporação desses conceitos, os Correios desenvolvem um sistema (algoritmo) de unitização que prioriza entregas por lotes econômicos, em que se busca um ponto de equilíbrio entre a capacidade e a programação produtiva de cada editora, a quantidades de materiais (*SKUs— Stock Keeping Unit*) que será enviada para cada escola, tamanho dos pacotes (encomendas), capacidade de carga de cada veículo, e a quantidade de viagens (rotas de entregas) necessárias para concluir a entrega. Tal sistema é chamado de Paletização virtual, e viabilizou, desde então, a distribuição dos materiais em todo território nacional de forma mais econômica e assertiva. Ainda assim, a distribuição logística do PNLD envolve uma quantidade expressiva de modais (aviões, caminhões, vans e barcos), para fazer chegar milhares de livros e materiais didáticos, antes do início do ano letivo, a mais de 30 milhões de estudantes da rede pública.

Atualmente, o PNLD constitui a maior operação customizada dos Correios, e uma das maiores e mais complexas operações logísticas do mundo, envolve diretamente mais de 2500 pessoas, movimenta cerca de 80 toneladas de materiais, durante um período de 3 a 4 meses, com cerca de 20 editoras diferentes que produzem mais de 2200 materiais diferentes (*SKU*s). Ressalta-se que os materiais e livros são selecionados pelos professores e escolas em processo democrático de escolha.

As editoras produzem e empacotam esses materiais seguindo uma triagem virtual (paletização virtual) elaborada pelos Correios, que recolhe e direciona os materiais aos seus centros de distribuição em todo país, realiza a manipulação e combinação das cargas (*picking*) e entrega esses materiais diretamente em escolas, secretarias e prefeituras nos 5.570 municípios brasileiros. Em janela de tempo de pouco mais de 4 meses, desde o processo de escolha dos professores em agosto/setembro, até a entrega nas escolas em janeiro/fevereiro.

²⁴ ARAÚJO, Juliano Bezerra. *Processo logístico de distribuição dos livros didáticos no Brasil*. 2011. Monografia, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

3.2 A dinâmica de distribuição do PNLD

Considerar a avaliação da distribuição de livros didáticos no Brasil como tema central deste trabalho e a leitura do mercado brasileiro nesse segmento pressupõe tratar uma questão nacional de grande relevância social, na medida em que o PNLD assegura a universalização do acesso ao livro didático pelos estudantes da educação básica e garante condições para melhoria das condições de ensino-aprendizagem, considerando os pressupostos da Política Nacional de Educação (PNE) e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS): 1. Erradicação da pobreza; e 4. Educação de qualidade.

Não apenas social, a avaliação implica dizer também sobre a questão econômico-gerencial, considerando a relevância do gasto público para a execução do PNLD, considerando tanto o processo de aquisição de obras quanto o processo distributivo. De acordo com Castro²⁵, ao buscar elementos para discutir o processamento da política pública de educação voltada para o livro didático, deve-se entender e avaliar não apenas como se dá o gasto, por meio das prioridades de governo, mas também das possibilidades de melhoria da capacidade estatal e do mercado brasileiro nesse segmento.

De acordo com Santos²⁶, a respeito da logística de distribuição do PNLD, por meio da parceria entre o FNDE (Ministério da Educação) e os Correios, executa-se a entrega dos materiais para as escolas públicas em todo o país, em tempo hábil (antes do início do ano letivo), para a utilização de estudantes e professores. Embora seja compreendida como um marco da distribuição de materiais didáticos no país, o PNLD, ainda atualmente, apresenta pontos de estrangulamento, derivados sobretudo da segmentação formal entre as funções de planejamento e normatização do programa e a responsabilidade administrativa e executora das ações, que envolvem o processo de escolha, compra e distribuição dos livros²⁷. Tais problemas decorrem do processo de operacionalização administrativa e envolvem, dentre outros, atrasos sistemáticos na distribuição, incoerências na escolha dos livros pelos professores e envio das obras pelo FNDE, atrasos na recepção dos livros por parte das escolas, bem como fragilidades envolvendo o processo de utilização das obras enviadas, que, em alguns casos, são desprezadas e desconsideradas pelos professores.

Considerando a factibilidade da existência desses problemas, pretende-se identificar os possíveis avanços e a validade do modelo vigente, para a decisão de manutenção, substituição ou melhoria, considerando a finalização do contrato com a ECT; o atual cenário da gestão pública, marcado por crise fiscal e política, crescentes problemas sociais, má distribuição de renda e dificuldade governamental para coordenar e implementar políticas públicas; e as mudanças recentes no cenário econômico brasileiro. De acordo com Vaz e Lotta²⁸, a demanda e complexidade pela produção de bens e serviços, assim como sua implementação e operacionalização tem feito o Estado recorrer a fornecedores, concessionários e organizações do terceiro setor em diferentes graus. São as demandas por melhores serviços públicos e as constantes transformações no papel do Estado que estão fazendo com que os governos busquem ferramentas e métodos de gestão inovadores.

Nesse contexto, tem surgido uma abordagem alternativa à ineficiência do governo, que envolve a discussão sobre a necessidade de estabelecer novas formas e arranjos governamentais. O objetivo principal dessas novas abordagens é a gestão mais integrada e colaborativa das políticas públicas. Isso envolve a promoção

²⁵ CASTRO, João Abrahão de. O processo de gasto público do Programa do Livro Didático. *Texto para Discussão: IPEA*, Brasília, n. 406, 1996.

²⁶ SANTOS, Áurea Haíza Almeida; SILVA, Bruna Grazielly de Jesus; LISBOA, Ainã Pinheiro; SANTOS, Gabriel Siqueira; CHILE, Reynaldo Palomino. Logística de distribuição e entrega dos objetos do Programa Nacional do Livro Didático – PNLD: um Estudo de caso na unidade dos Correios de Aracaju-SE. In: SIMPÓSIO DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO DE SERGIPE – SIMPRO, 9., 2017, Aracaju. *Anais [...]*. 2017. Aracaju: SIMPRO, 2017.

²⁷ MIRANDA, Sonia Regina; LUCA, Tania Regina de. O livro didático de história hoje: um panorama a partir do PNLD. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 24, n. 48, p. 123-144, 2004.

²⁸ VAZ, José Carlos; LOTTA, Gabriela Spanghero. A contribuição da logística integrada às decisões de gestão das políticas públicas no Brasil. *Revista de Administração Pública – RAP*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 107-39, jan./fev. 2011.

do intercâmbio de experiências, o fortalecimento do processo de aprendizado social e uma utilização mais eficaz dos recursos públicos. O reconhecimento da importância de diversos atores, tanto públicos quanto privados, desempenha um papel fundamental a respeito desse esforço. Eles são essenciais para a definição das necessidades, a identificação das potencialidades produtivas e a organização de esforços coletivos em prol do bem-estar social. Conforme afirmado por Filippim e Hermes²⁹, o desenvolvimento deve ser promovido de forma colaborativa pelo setor público e pelas organizações privadas em uma determinada região. Isso ocorre por meio da coordenação de esforços, planejamento conjunto e definição conjunta de estratégias. Nos últimos trinta anos, a gestão pública tem adotado a descentralização na prestação de certos serviços públicos, especialmente em atividades consideradas não essenciais ou que não demandam a atuação exclusiva do Estado

Uma das formas de promover o desenvolvimento ocorre pela articulação, trabalho colaborativo, descartando o tradicionalismo individualista, para uma característica multifacetada de articulação institucional, de ações coletivas em prol de um objetivo comum³⁰. Dessa forma se faz possível ampliar a credibilidade e a força de ação, além de maximizar ganhos nas diversas áreas funcionais³¹.

Portanto, ainda que existam dispostas políticas de cunho ideológico, diferenças sobre a importância da participação do Estado e das críticas ao processo de delegação devido as suas consequências negativas como a corrupção, ineficácia e enfraquecimento da capacidade de intervenção do Estado, é inegável que haja contribuições da logística às decisões de gestão de políticas públicas, sendo necessário uma avaliação mais precisa de seus impactos.

4 Capacidade estatal

A análise das capacidades estatais está relacionada, diretamente, à promoção do desenvolvimento. Diante das crises econômicas causadas, principalmente depois das Guerras Mundiais, sempre coube ao Estado a busca e a promoção de alternativas com o intuito de superar o atraso econômico e social. Essa busca se pautava na condução de projetos de industrialização em países subdesenvolvidos, e de reindustrialização em países desenvolvidos.

Essa intervenção do Estado era vista como uma forma de gerar desenvolvimento econômico, promover a industrialização, aumentar a produção agrícola, e acelerar a urbanização³². Contudo, o papel do Estado começa a ser questionado ao final dos anos 1970, provocado pela desconfiança crescente em relação às capacidades e aos interesses do Estado, que nem sempre estavam de acordo com as demandas sociais. Tal contexto encontrou embasamento e ganhou força nas teorias neoliberais³³. Entretanto, as medidas práticas do neoliberalismo foram perdendo legitimidade ao longo dos anos e não foram capazes de contornar, no final dos anos 90, a instabilidade econômica, o desemprego e o crescimento da pobreza. Desse ponto em diante, não houve hegemonia teórica, ideológica ou política sobre o papel do Estado para o desenvolvimento.

²⁹ FILIPPIM, Eliane Salete; HERMES, Fatima Maria Franz. A gestão do desenvolvimento regional: análise de uma experiência no Meio-Oeste catarinense. *Cadernos Ebape.BR*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 01-13, jul. 2005.

³⁰ DOMINGUES, Alexandre P.; XAVIER, Roberto S.; COELHO, André M. - Análise de gestão de política pública em redes: A modelagem organizacional do crédito PRONAF. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA - ENAPG, 2., 2006, São Paulo. *Anais [...]*. São Paulo: EnAPG, 2006.

³¹ ROHDEN, Simoni Fernanda; HOLLERWEGGER, Carla; OSSANI, Adriane. Benefícios em redes de cooperação: a perspectiva da rede das redes. In: ENCONTRO DA DIVISÃO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS DA ANPAD -EnEO, 7., 2012, Curitiba. *Anais [...]*. Curitiba: EnEO, 2012.

³² GOMIDE, Alexandre de Ávila. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil, In: GOMIDE, Alexandre de Ávila, BOSCHI, Renato R. (org). *Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2016.

³³ EVANS, Peter. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Nova Jersey: Princeton University Press, 1995.

Diante da variedade de conceitos, surgem inúmeros trabalhos que se debruçam sobre o papel do Estado e sua capacidade em desenvolver economicamente o país³⁴. Os trabalhos dessa área receberam contribuições de diversas áreas do conhecimento e de teorias como a Teoria Marxista, o movimento estadista, além das tradições weberianas. Atualmente, surgem novas questões e conceitos como a governança e a efetividade da ação estatal nas políticas públicas³⁵. De qualquer forma, há algumas congruências sobre o debate das capacidades estatais, em que vale citar a questão da centralidade do Estado em exercer suas funções de forma profissionalizada e independente de interesses específicos de determinados grupos sociais.

4.1 As dimensões da capacidade estatal

Cingolani³⁶ identificou, em sua revisão sistemática, ao menos sete dimensões principais nos estudos que abordam a capacidade estatal:

- dimensão militar – Capacidade do Estado de monopolizar a administração do poder coercitivo;
- dimensão fiscal – Capacidade de retirar recursos da sociedade (impostos, multas) e exercer o controle de gastos estatais;
- dimensão administrativa – Capacidade de manter uma burocracia profissional e isolada (tradição weberiana);
- dimensão transformativa ou de industrialização – Capacidade de intervir no sistema produtivo e modelar a economia;
- dimensão relacional ou cobertura territorial – Capacidade do Estado em permear a sociedade e internalizar interações sociais dentro de suas ações no território;
- dimensão legal – Capacidade de garantir compromissos firmados pelo Estado e a execução de contratos;
- dimensão política – Capacidade dos líderes eleitos em induzir as prioridades políticas entre as instituições (partidos, Congressos, Câmaras, sindicatos etc.).

Mesmo havendo outras classificações em relação às dimensões da capacidade estatal, muitas são convergentes, pois expressam as mesmas dinâmicas e interações. Estabelecidas as principais dimensões e apresentados os principais conceitos de capacidade estatal, resta discutir quais as formas de medir essa capacidade.

4.2 Formas de medir a capacidade estatal

Ainda segundo Cingolani³⁷, há três abordagens principais na literatura para medir capacidade estatal. A primeira abordagem é a mais aplicada na literatura de economia e relações internacionais e consiste em escolher uma medida genérica, utilizando estudos estatísticos com amostras grandes, variáveis incomuns ao campo como *proxy* da capacidade estatal, como a data do primeiro Censo nacional, uso do PIB *per capita*, taxa de homicídios, ou o nível de antiguidade da burocracia. Na segunda abordagem, em que se escolhe uma

³⁴ TILLY, Charles. *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press. 1975.

³⁵ CINGOLANI, L. The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. *Working paper*, Maastricht, n. 31, 2013.

³⁶ CINGOLANI, L. The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. *Working paper*, Maastricht, n. 31, 2013.

³⁷ CINGOLANI, L. The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. *Working paper*, Maastricht, n. 31, 2013.

definição limitada e de uma única como *proxy* correspondente, o foco dos trabalhos recai sobre, apenas, um aspecto da capacidade. A dimensão de interesse corresponde a medidas claras e diretas, ou menos indiretas no trabalho de Hendrix³⁸ que relaciona a capacidade administrativa do Estado ao uso como *proxy* da exportação de *commodities* e do índice de confisco. Adotam-se, na terceira abordagem, múltiplas dimensões da capacidade estatal, estabelecendo e criando indicadores compostos ou agregados que contabilizam aspectos diferentes. É uma abordagem utilizada como estratégia para superar a natureza multidimensional do tema. Fortin³⁹ estabelece uma classificação para países desenvolvidos, utilizando cinco medições em quatro dimensões da capacidade estatal, combinando índices de corrupção (administrativa), dinheiro retido em bancos e direito de propriedade (legal), imposto sobre receita (fiscal) e reformas infraestruturais (transformativa).

Em linhas gerais, a maior parte dos trabalhos revisados por Cingolani⁴⁰ associa a capacidade estatal à capacidade administrativa utilizando características e *proxies* weberianas, influenciados pelo trabalho de Evans⁴¹. Que estabelece que a capacidade estatal está associada à habilidade de implementação das políticas públicas, o que exigiria uma burocracia profissionalizada dotada de recursos e de instrumentos, conforme estabelecido por Gomide⁴². A grande maioria desses estudos se dedica, apenas, à dimensão burocrática, deixando de lado as demais dimensões da capacidade estatal desprovidas de formas mais de mensuração.

Poucos trabalhos abordam formas de medir as capacidades estatais nas dimensões política e relacional, talvez por haver inúmeros atores influenciando na elaboração e implementação das políticas públicas. Outro destaque é o fato de haver escassez de trabalhos nacionais que abordem a capacidade de coordenação, que pode estar associado à característica federativa do Brasil, em que há um nível de autonomia e interdependência entre os entes (Municípios, Estados e União) nos processos das políticas públicas.

5 Resultados

5.1 Avaliação da capacidade dos Correios

A avaliação das políticas públicas é importante para o estabelecimento de uma democracia funcional, possibilitando o aperfeiçoamento das estratégias estabelecidas, sobretudo nas políticas relacionadas à educação que são fundamentais para a diminuição das desigualdades sociais e para o exercício pleno da cidadania.⁴³

Esse tipo de avaliação ainda está em estágio inicial no Brasil, o que contrasta com o que acontece em nações desenvolvidas. A necessidade de monitorar e avaliar a qualidade da prestação de serviços, juntamente aos desafios para a implementação do PNLD devido à sua complexidade e amplitude, requer medidas para aprimorar a gestão, por meio da proposição de ações que possam aumentar sua eficácia. Portanto, a avaliação da implementação desse programa se torna uma tarefa importante que irá determinar se é pertinente manter ou substituir os arranjos institucionais existentes, ao mesmo tempo em que abre espaço para investigações sobre as possíveis consequências que novos procedimentos podem acarretar.

³⁸ HENDRIX, Cullen S. Measuring state capacity: the ethical and empirical implications for the study of civil conflict. *Journal of Peace Research*, v. 47, n. 3, p. 273-285, 2010.

³⁹ FORTIN, Jessica. A tool to evaluate state capacity in post-communist countries, 1989-2006. *European Journal of Political Research*, v. 49, n. 5, p. 654-686, 2010.

⁴⁰ CINGOLANI, L. The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. *Working paper*, Maastricht, n. 31, 2013.

⁴¹ EVANS, Peter. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Nova Jersey: Princeton University Press, 1995.

⁴² GOMIDE, Alexandre de Ávila. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila, BOSCHI, Renato R. (org.). *Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016.

⁴³ OLIVEIRA, Lilian Ribeiro de; PASSADOR, Claudia Souza. Ensaio teórico sobre a avaliações de políticas públicas. *Cadernos EBAPE (FGV)*, v. 17, p. 324-337, 2019.

Nesse caso, justifica-se esse protocolo de intenção de três formas: primeiramente, devido à necessidade de avaliar as decisões logístico distributivas a partir dos constructos de planejamento e capacidades estatais, assim como sua influência na implementação e operacionalização da política pública; segundo, a importância de fornecer parecer técnico sobre o modelo atual e o cenário do mercado de logística no Brasil, considerando as relações colaborativas entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), responsável pela logística de distribuição dos livros e materiais didáticos; e, por último, para o desenvolvimento, indicação melhorias para aperfeiçoamento da gestão logística de distribuição do PNLD no Brasil.

Para a análise da capacidade estatal dos Correios no atendimento do PNLD, foram consideradas três das sete dimensões identificadas por Cingolani⁴⁴, a dimensão relacional/territorial, transformativa e legal.

A dimensão relacional ou de cobertura territorial é a que mais se destaca e tem maior relevância na atuação dos Correios no PNLD. Devido à necessidade de cobertura territorial da política pública e a capilaridade única que os Correios possuem. O que permite ao Estado permear toda a sociedade e internalizar interações sociais em suas ações em todo o território e em todos os municípios brasileiros.

A dimensão transformativa pode ser observada nas contratações de pessoas e empresas para atuarem, ainda que temporariamente, nos processos de manipulação dos materiais nos centros de distribuição e nos processos de transporte e distribuição dos livros. Onde o estado é capaz de intervir no sistema produtivo local e moldar a economia, fomentando o desenvolvimento regional no setor de logística, gerando empregos e renda.

Já a dimensão legal se destaca a partir da necessidade do Estado garantir os compromissos constitucionais e direito sem relação a educação pública, garantir a legalidade do processo de contratação dos Correios como responsável pela distribuição do PNLD, assim como a execução desse contrato firmado entre o FNDE e os Correios.

A abordagem selecionada para avaliar e medir a capacidade estatal, dentre as três apresentadas por Cingolani⁴⁵, foi a primeira, que consiste em escolher medidas genéricas, no caso o percentual de entregas realizadas no prazo contratado e a avaliação realizada pelos gestores do PNLD como *proxies* da capacidade estatal.

Segundo o FNDE, os Correios atingem, usualmente, nos últimos anos, um percentual médio de 99,5% de entregas realizadas até a data de 10 de fevereiro, o que demonstra a eficiência do sistema distributivo ante a complexidade do processo. O percentual residual (0,05%) diz respeito a livros e materiais postados após o período previsto, remessa técnica, Manuais do Professor, ou ainda materiais sinistrados (roubados, perdidos, extraviados), além de outras situações que podem ocorrer numa operação desse porte, e que demandaram entregas complementares ao final do prazo estabelecido.

Apesar do excelente resultado dos Correios na distribuição do PNLD, alguns pontos relacionados a atrasos em escolas rurais, curto período para conferência das encomendas (pressa), atrasos devido a férias escolares, erros ou falta de atualização de dados de endereçamento, questões sazonais (chuvas), além das dificuldades de acesso a determinadas regiões, algumas áreas somente podem ser acessadas por rios em períodos de cheia. Tais pontos devem ser considerados quando se avalia a distribuição logística do PNLD.

As duas principais críticas apontadas por alguns dos gestores locais do PNLD, que responderam um questionário sobre a distribuição logística do programa, não têm ligação com a atuação direta dos Correios na distribuição. Estão relacionadas com a quantidade de livros que chegam nas escolas, que para algumas é menor do que a demanda real, o que pode ser causado pela forma como é estimado o número de alunos

⁴⁴ CINGOLANI, L. The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. *Working paper*, Maastricht, n. 31, 2013.

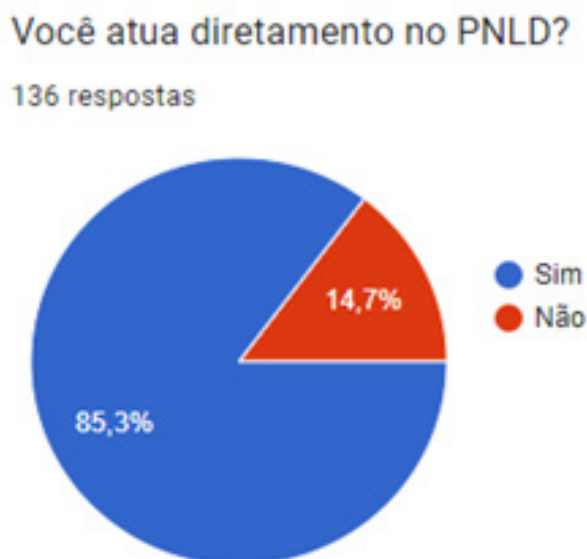
⁴⁵ CINGOLANI, L. The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. *Working paper*, Maastricht, n. 31, 2013.

do ano seguinte, que usa como base o censo escolar, e desconsidera encerramentos de turmas, mudanças de endereços dos alunos, evasão e novas matrículas, que geram pouco impacto no total de livros adquiridos, mas gera grandes discrepâncias em algumas escolas e turmas.

Além disso, há atrasos nas entregas em escolas em áreas rurais, cuja atribuição e responsabilidade da distribuição final para a escola é das secretarias municipais de educação e das prefeituras, que recebem os materiais dos Correios e devem se organizar e realizar a entrega dos livros às escolas localizadas nessas áreas antes do início do ano letivo. Porém, algumas não dispõem de recursos ou infraestrutura para realizar tal tarefa, o que gera atrasos na entrega dos materiais aos alunos e professores.

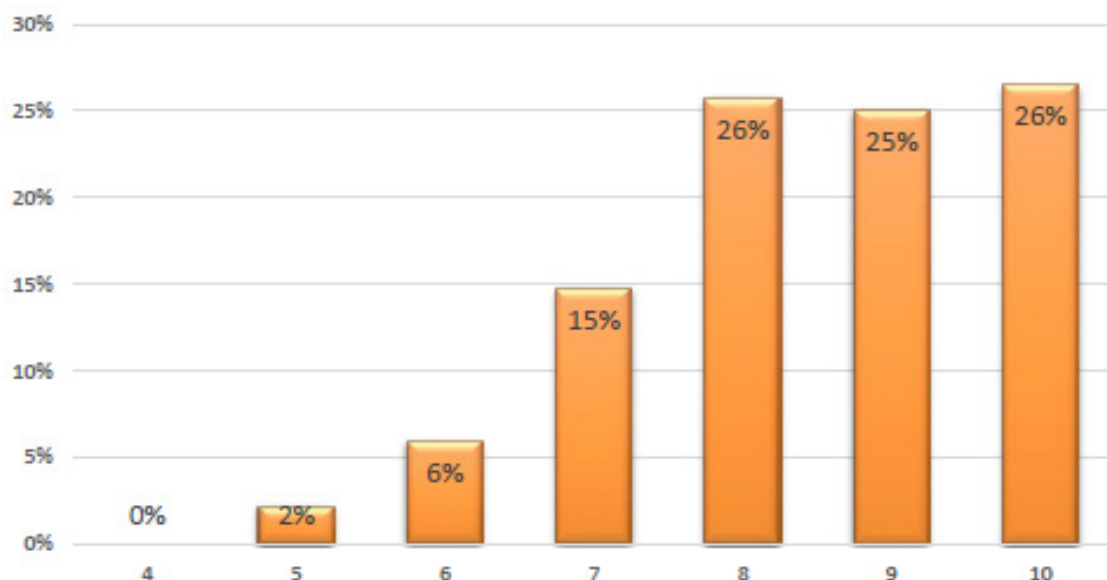
Conforme a Figura 1, dos 136 participantes que responderam os questionários, 117 atuam diretamente em alguma etapa do PNLD (85,4 %), logo possuem conhecimento de como ocorre a distribuição dos materiais em suas escolas e secretarias.

Figura 1 – atuação dos participantes no PNLD



Na figura 2, apresentam-se as notas (de 0 a 10) que os participantes atribuem ao PNLD de maneira geral. Os participantes avaliam o programa de forma bastante positiva, atribuindo ao PNLD uma nota média de 8,4, com mediana em 9. Não houve nenhuma avaliação inferior a nota 5 e poucas (8%) abaixo de nota 7.

Figura 2 – avaliação do PNLD



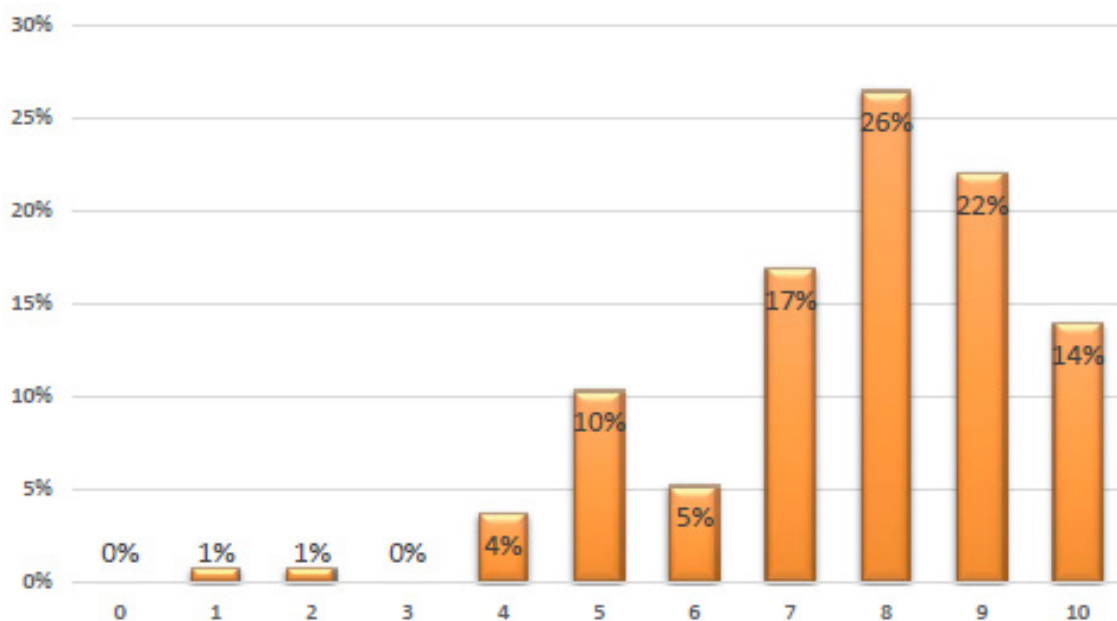
A respeito dos 136 participantes da pesquisa, 84,5% (115) declaram que conhecem a logística de distribuição do PNLD, conforme a Figura 3. Ainda de acordo com os dados, 63 participantes (46,3%) julgam conhecer o processo de maneira mais aprofundada, 52 (38,2 %) conhecem o processo mais gostariam de saber mais e apenas 21 ponderam não ter conhecimento sobre a logística de distribuição do PNLD.

Figura 3 – conhecimento da logística do PNLD



Entretanto, os participantes avaliam a distribuição logística realizada pelos Correios com uma nota média de 7,7 (figura 4), com mediana em 8, quase um ponto (0,7) a menos do que a nota atribuída ao PNLD, e, quando questionados sobre os motivos, apontam questões relacionadas a quantidades insuficientes de livros e atrasos em escolas rurais, o que não se articula com a atribuição realizada pelos Correios, e demonstra a necessidade de maiores informações para esses gestores sobre o processo de distribuição.

Figura 4– avaliação da logística do PNLD

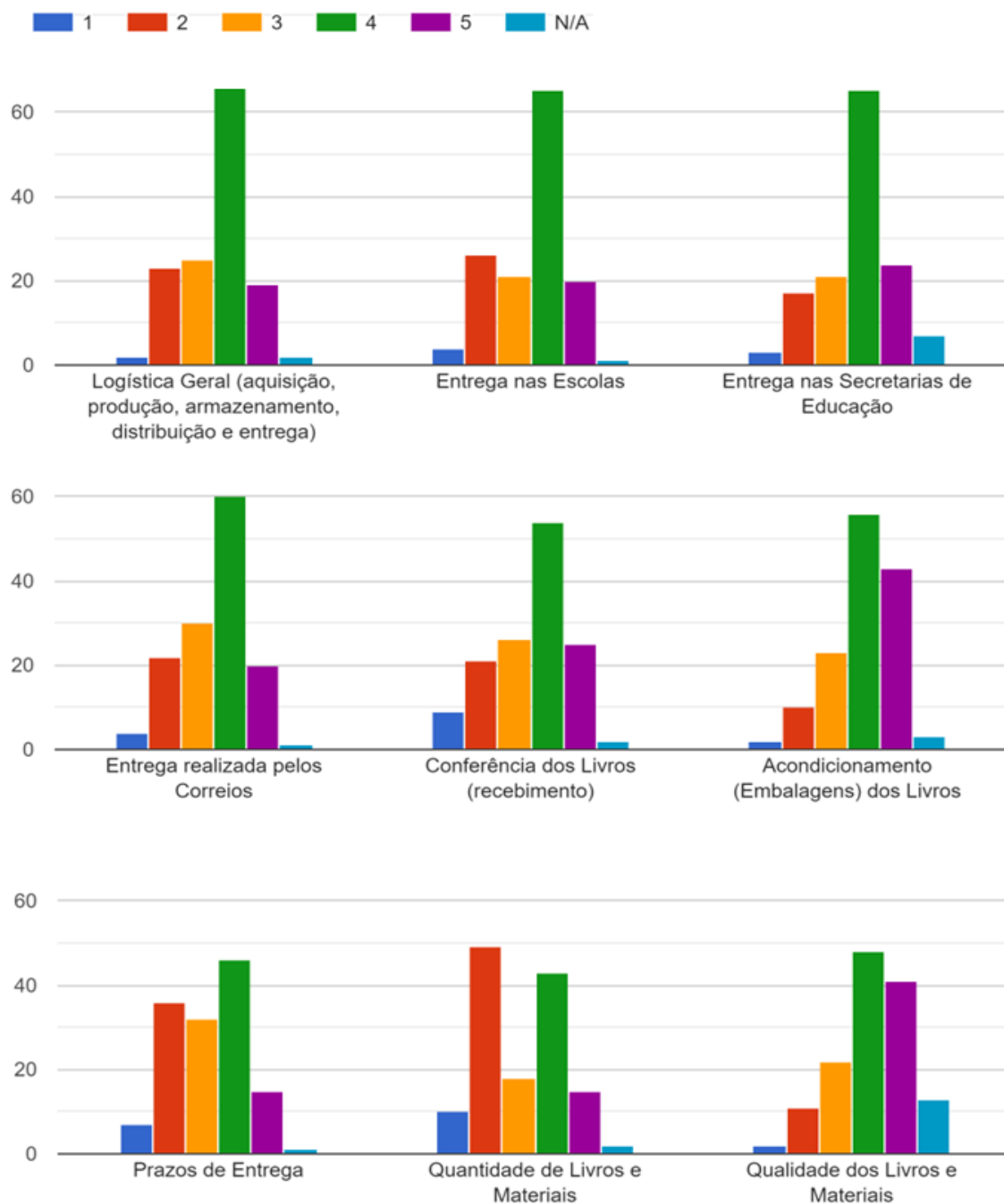


5.2 Níveis de satisfação dos gestores locais do PNLD

Na avaliação dos níveis de satisfação realizada pelos 136 participantes do questionário aplicado com gestores locais do PNLD de todas as regiões do país, é possível verificar alguns aspectos importantes relacionados com a logística do PNLD, tanto a respeito da distribuição quanto de aspectos mais amplos como quantidade e qualidade do material entregue. Na figura 5, apresenta-se o nível de satisfação dos participantes com o PNLD, considerando-se uma escala numérica de 1 a 5.

Figura 5 – Níveis de satisfação dos participantes com o PNLD

Qual o seu nível de satisfação com o PNLD em termos de:



No primeiro gráfico, verifica-se que o nível de satisfação com a logística geral do programa (aquisição, produção, armazenamento, distribuição e entrega) é considerado positivo com uma média de 3,6 (de 0 a 5). Média que se mantém constante nos aspectos relacionados com a entrega realizadas nas escolas (3,5), nas secretarias (3,7), entregas realizadas pelos Correios (3,5) e conferência dos materiais no recebimento (3,5). Destaca-se, ainda, que, no segundo gráfico, há um aumento nas avaliações negativas em relação às entregas nas escolas, provavelmente devido a atrasos em escolas rurais. Mesmo assim, esse aumento não altera a média da avaliação (não é significativa), o que demonstra a pontualidade desse problema.

Essa média sobe significativamente quando são avaliados aspectos de acondicionamento e embalagens dos materiais entregues (4,0), assim como a qualidade dos livros (3,9) distribuídos pelo PNLD. Contudo, há um decréscimo significativo quanto aos aspectos relacionados aos prazos de entrega (3,2) e as quantidades de materiais (3,0).

Esses dados corroboram as observações levantadas na avaliação da capacidade dos Correios, cujas críticas e problemas pontuais não têm relação com a atuação da empresa na distribuição do PNLD. Ressalta-se que os Correios não são responsáveis pela aquisição ou pela estimativa de compra para o ano seguinte, essas responsabilidades são exclusivas do FNDE/MEC, que contam ainda com uma reserva técnica de livros para suprir tais demandas pontuais, distribuídos e entregues no decorrer do ano letivo.

E em relação aos atrasos em áreas rurais, os Correios entregam nas secretarias e prefeituras dentro dos prazos, como estabelece seu contrato com o FNDE, uma vez que a empresa não realiza entrega em zonas rurais. Os problemas de atrasos nessas áreas estão relacionados com a falta de organização, estrutura e recursos das secretarias de educação locais para realizar a entrega final para as escolas rurais, além dos atrasos nos pedidos de reserva técnica.

6 Considerações finais

Nas últimas três décadas, os Correios vêm prestando, de forma exclusiva, o serviço de distribuição dos livros e materiais do PNLD com a capacidade técnica correspondente à complexidade da operação, acompanhando o desenvolvimento contínuo desta política pública essencial na educação brasileira. Os Correios têm obtido êxito no atendimento desta demanda (99,5% de entregas do PNLD são realizadas até a data de 10 de fevereiro) por reunir as condições necessárias para a prestação do serviço nos moldes demandados para a plena execução do PNLD. O que foi construído e aperfeiçoado ao longo do tempo, mas ainda carece de segurança jurídica.

Os Correios dispõem de infraestrutura e capacidade de mobilização de recursos em curto prazo, o que é raro na administração pública nacional, especialmente pela sua condição de maior operador logístico no país, a empresa, que é pública, é a única presente em todo o território nacional, atendendo a todos os municípios brasileiros, inclusive os menores e mais isolados nos quais qualquer operação logística é antieconômica; seja pelas dificuldades em manter acesso ou pelo baixo volume de serviços prestados/demandados.

Uma operação logística da dimensão do PNLD deve, obrigatoriamente, alcançar todos os municípios do país, inclusive as cidades mais isoladas, o que exige uma maior abrangência e capilaridade para atingir todo o território brasileiro. Os Correios são a única empresa nacional com a dimensão e capacidade para a atual demanda de distribuição do PNLD. O mercado nacional de logística e os operadores logísticos privados têm se desenvolvido rapidamente nos últimos anos, ampliando sua presença no território, otimizando recursos com uso de tecnologias e processos mais enxutos. Ainda assim, não há no país uma empresa única com a mesma capacidade e abrangência no território nacional como os Correios.

A logística desempenhada pelas principais partes do processo de distribuição do PNLD (FNDE, Correios, editoras e mercado) busca a entrega do material no menor tempo possível, com o melhor custo, propiciando rapidez, qualidade e segurança, o que foi observado até então no presente trabalho. Ainda que apresente problemas pontuais, todo o processo tem sido realizado com eficiência e tem obtido resultados satisfatórios nos últimos anos. Há uma melhora contínua em relação ao processo e ao aperfeiçoamento da distribuição em um ambiente extremamente complexo, inclusive com participação privada significativa, tanto na locação de galpões, contratação de força de trabalho e locação de frota local, contribuindo com o desenvolvimento regional do país.

As possíveis alternativas ao atual modelo de distribuição, como consórcios ou concessões regionais, podem ser viáveis a longo prazo, no caso de uma eventual substituição dos Correios como operador logístico do PNLD. O setor logístico de distribuição ainda precisa se desenvolver no país, principalmente nas regiões norte e nordeste, para alcançar abrangência e capilaridade em todo o território nacional.

Porém, além do tempo necessário para desenvolver tal rede, há outros pontos fundamentais para realizar essa análise como a gestão e a fiscalização de um ou vários contratos desta magnitude de forma descentralizada que seriam imensamente mais complexas e desafiadoras. Além disso, algumas regiões do Brasil carecem de infraestrutura básica local (galpões compatíveis com a operação, recursos humanos capacitados, modais adequados para a região) para que haja uma empresa ou operador logístico capaz de atender as demandas do PNLD.

Dessa forma, seria necessário avaliar, com maior profundidade e cautela, tais alternativas, assim como seus impactos na prestação do serviço e na forma de gestão e fiscalização da distribuição que hoje acontece de forma integrada e centralizada pelo FNDE e Correios. O que pode trazer enormes prejuízos a uma política pública essencial na educação, construída e aprimorada pela administração pública e que alcança níveis de excelência em termos de eficiência e eficácia.

O presente trabalho apresenta uma avaliação ainda preliminar sobre a capacidade estatal dos Correios em atender a demanda logística do PNLD, identificando e mapeando o posicionamento logístico atual do PNLD e suas implicações gerenciais. Ainda foi possível identificar e avaliar todas as decisões logístico-distributivas, assim como sua influência na implementação e operacionalização da política pública. O nível de delegação dos serviços, entre o FNDE e os Correios, é bastante alto e centralizado, ainda assim atende o interesse social e apresenta custos de integração logística na execução do PNLD bastante razoáveis. Os Correios buscam melhorias em seus processos com o objetivo de reduzir custos operacionais, sem perder o comprometimento com o bem e os recursos públicos.

Por meio de trabalhos futuros, será possível elaborar uma avaliação ainda mais assertiva sobre o atual modelo, considerando as relações colaborativas entre FNDE-Correios-Mercado, indicando metodologias e tecnologias que poderão contribuir para o aperfeiçoamento da gestão logística de distribuição do PNLD no Brasil.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. Nova Gestão Pública. In: OLIVEIRA, Laís Macedo de; GALVÃO, Maria Cristina Costa Pinto. (org.). *Desenvolvimento gerencial na administração pública do Estado de São Paulo*. São Paulo: Fundap – Secretaria de Gestão Pública, 2009.

ARAÚJO, Juliano Bezerra. *Processo logístico de distribuição dos livros didáticos no Brasil*. 2011. Monografia (Graduação em Administração) - Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

BERSCH, Katherine Schlosser; PRAÇA, Sérgio.; TAYLOR, Matthew. *An archipelago of excellence? Autonomous capacity among Brazilian State Agencies*. 2012. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/effc8bff-9f34-4253-bb21-c8dae67b6456/content>.

BICHIR, Renata Mirandola. Capacidades estatais para a implementação de programas de transferência de renda: os casos de Brasil, Argentina e África do Sul. *Texto para Discussão*: IPEA, Brasília, n. 2032, 2015.

CASTRO, João Abrahão de. O processo de gasto público do Programa do Livro Didático. *Texto para Discussão*: IPEA, Brasília, n. 406, 1996.

CHUEKE, Gabriel Vouga; LIMA, Manolita Correia. Pesquisa qualitativa: evolução e critérios. *Revista Espaço Acadêmico*, v. 11, n. 128, p. 63-69, 2012.

CINGOLANI, L. The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. *Working paper*, Maastricht, n. 31, 2013.

CORRÊA, Victor; PASSADOR, Claudia Souza. *O campo do conhecimento em administração pública no Brasil: uma análise a partir do olhar do Guerreiro Ramos*. Brasília: Enap, 2019.

DOMINGUES, Alexandre P.; XAVIER, Roberto S.; COELHO, André M. - Análise de gestão de política pública em redes: A modelagem organizacional do crédito PRONAF. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA - ENAPG, 2., 2006, São Paulo. *Anais [...]*. São Paulo: EnAPG, 2006.

EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS. Departamento de Vendas no Atacado. Logística de distribuição e entrega dos objetos do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). *Escola Nacional de Administração Pública (ENAP)*, 2003. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/553>. Acesso em: 14 jul. 2022.

EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS. *Relatório da Administração Correios*. 2021. Disponível em: <https://www.correios.com.br/aceso-a-informacao/institucional/publicacoes/relatorios/relatorio-de-administracao/relatorios-de-administracao> Acesso em: 01 ago 2022.

EVANS, Peter. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Nova Jersey: Princeton University Press, 1995.

FERNANDES, Alan Gabriel. *Balanced Scorecard aplicado à Administração Pública: uma proposta de planejamento estratégico para o Departamento de Administração e Economia da Universidade Federal de Lavras*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2013.

FILIPPIM, Eliane Salete; HERMES, Fatima Maria Franz. A gestão do desenvolvimento regional: análise de uma experiência no Meio-Oeste catarinense. *Cadernos Ebape.BR*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 01-13, jul. 2005.

FORTIN, Jessica. A tool to evaluate state capacity in post-communist countries, 1989-2006. *European Journal of Political Research*, v. 49, n. 5, p. 654-686, 2010.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. *Dados Estatísticos do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD)*. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programa-s-do-livro/pnld/dados-estatisticos>. Acesso em: 14 ago. 2022.

GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. *Revista de Administração de Empresas*, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des) vantagens comparativas do Brasil, In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato R. (org.). *Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; SILVA, Fabio de Sá; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Capacidades estatais e políticas públicas; passado, presente e futuro da ação governamental para o desenvolvimento. In: MONASTÉRIO, Leonardo Monteiro; NERI, Marcelo Côrtes; DILLON, Sergei Suarez (ed.). *Brasil em Desenvolvimento 2014: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2014.

HENDRIX, Cullen S. Measuring state capacity: the ethical and empirical implications for the study of civil conflict. *Journal of Peace Research*, v. 47, n. 3, p. 273-285, 2010.

- MIRANDA, Sonia Regina; LUCA, Tania Regina de. O livro didático de história hoje: um panorama a partir do PNLD. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 24, n. 48, p. 123-144, 2004.
- OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças. *Teoria geral da administração: uma abordagem prática*. 3. ed. São Paulo. Atlas, 2012.
- OLIVEIRA, Lilian Ribeiro de; PASSADOR, Claudia Souza. Ensaio teórico sobre a avaliações de políticas públicas. *Cadernos EBAPE (FGV)*, v. 17, p. 324-337, 2019.
- PEREIRA, Ana Karine. *A construção de capacidade estatal por redes transversais: o caso de Belo Monte*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, Brasília, 2014.
- PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.
- ROCHA, Roberto. A avaliação da implementação de políticas públicas a partir da perspectiva neo-institucional: avanços e validade. *Cadernos Ebape*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 1-12, mar. 2004.
- ROHDEN, Simoni Fernanda; HOLLERWEGER, Carla; OSSANI, Adriane. Benefícios em redes de cooperação: a perspectiva da rede das redes. In: ENCONTRO DA DIVISÃO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS DA ANPAD –EnEO, 7., 2012, Curitiba. *Anais [...]*. Curitiba: EnEO, 2012.
- SANTOS, Áurea Haíza Almeida; SILVA, Bruna Grazielly de Jesus; LISBOA, Ainã Pinheiro; SANTOS, Gabriel Siqueira; CHILE, Reynaldo Palomino. Logística de distribuição e entrega dos objetos do Programa Nacional do Livro Didático – PNLD: um estudo de caso na unidade dos Correios de Aracaju-SE. In: SIMPÓSIO DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO DE SERGIPE – SIMPRO, 9., 2017, Aracajú. *Anais [...]*. 2017. Aracajú: SIMPRO, 2017.
- SARAGON, Malena da Silva; OLIVEIRA, Denis Renato de. Análise de Conjuntura: Adequações do Instrumento para as Decisões de Planejamento. In: ENCONTRO DA ANPAD, EnANPAD, 42., 2018, Curitiba. *Anais [...]*. Curitiba: EnANPAD, 2018.
- SOUZA, Herbert José de. *Como se faz análise de conjuntura*. 34. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.
- TILLY, Charles. *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press. 1975.
- VAZ, José Carlos; LOTTA, Gabriela Spanghero. A contribuição da logística integrada às decisões de gestão das políticas públicas no Brasil. *Revista de Administração Pública – RAP*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 107-39, jan./fev. 2011.
- VENCESLAU, Igor. O correio como braço logístico do estado: a execução de políticas públicas por meio da rede de agências postais no território brasileiro, *R. Bras. Geogr.*, Rio de Janeiro, v. 63, n. 2, p. 24-37. 2018.

ANEXO A – QUESTIONÁRIO APLICADO

Pesquisa sobre a Distribuição do PNLD

Meu nome é [REDACTED] sou aluno de doutorado e faço parte de um grupo de pesquisa [REDACTED], composto por membros da [REDACTED]

Estamos realizando um estudo cujo objetivo é avaliar o processo logístico de distribuição do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) no Brasil. Solicitamos seu auxílio com o preenchimento do questionário abaixo, cujos dados serão de extrema importância tanto para a tese de doutorado quanto para a melhoria do PNLD.

Os dados pessoais não serão compartilhados, atendendo a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).

Seguem meus contatos em caso de dúvidas ou sugestões:

[REDACTED]

Segue ainda o link deste questionário, caso queiram compartilhar com outros interessados:

[REDACTED]

*Obrigatório

1. E-mail *

2. Nome (opcional)

3. Região do País *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Norte
- ☐ Nordeste
- ☐ Centro-Oeste
- ☐ Sudeste
- ☐ Sul

Para publicar na Revista de Direito Internacional, acesse o endereço eletrônico
www.rdi.uniceub.br ou www.brazilianjournal.org.
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.