

# **A DISTRIBUIÇÃO DOS LIVROS DIDÁTICOS NO BRASIL – UMA ANÁLISE LOGÍSTICA DAS CAPACIDADES ESTATAIS**

*Documento para su presentación en el  
XI Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP.  
Madrid, España, del 21 al 23 de septiembre de 2022.*

**Autor/a: SILVA, ALYSSON ROGERIO**

Institución/organización: Universidade de São Paulo (FEA-RP/USP)

Email: [alyssonrogerio@usp.br](mailto:alyssonrogerio@usp.br)

 ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-5441-9590>

**Autor/a: PASSADOR, CLAUDIA SOUZA**

Institución/organización: Universidade de São Paulo (FEA-RP/USP)

Email: [cspassador@usp.br](mailto:cspassador@usp.br)

 ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9333-563X>

**Autor/a: OLIVEIRA, DENIS RENATO**

Institución/organización: Universidade Federal de Lavras (UFLA)

Email: [denis.oliveira@ufla.br](mailto:denis.oliveira@ufla.br)

 ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-9723-7650>

**Autor/a: PASSADOR, JOÃO LUIZ**

Institución/organización: Universidade de São Paulo (FEA-RP/USP)

Email: [jlpassador@usp.br](mailto:jlpassador@usp.br)

 ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-0460-8852>

### **Resumen/Resumo/abstract:**

A logística tem um papel estratégico fundamental nas cadeias de suprimentos das organizações privadas e públicas. Porém, na administração pública a logística não tem o mesmo destaque. No setor público, a logística possui particularidades importantes como a prestação dos serviços voltados à garantia de direitos, promoção de acesso a serviços e a garantia dos princípios constitucionais. Em um cenário repleto de crises e desigualdades, o Estado é constantemente pressionado a racionalizar os recursos, universalizar os serviços e ampliar a participação social, o que torna a logística em algo essencial para a melhoria dos serviços e das políticas públicas. 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 – Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) os responsáveis 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 um custo anual superior a R\$ 1 bilhão de reais. O que gera interesse do mercado privado de distribuição/logística e questionamentos relacionados aos custos, falta de concorrência e falta de uma participação maior do mercado privado na operação. Neste contexto, existe a demanda de investigações mais aprofundadas, avaliação do modelo atual e de outros alternativos para a distribuição do PNLD. Sendo assim, este trabalho pretende entender o atual processo logístico distributivo do PNLD, considerando os pressupostos teóricos do planejamento público, capacidades estatais e estrutura do mercado neste segmento. A pesquisa foi realizada por meio de análise de dados secundários, de acesso público, visitas nas estruturas fundamentais de gestão do PNLD e ECT, além de visitas em escolas nas diversas regiões do país. Além disso, o trabalho pretende analisar, ainda que de forma incipiente, o mercado nacional de logística, indicando modelos/alternativas que podem contribuir para aperfeiçoamento da política pública de distribuição dos livros e materiais didáticos no Brasil.

### **Palabras clave/palavras chave:**

Livro Didático, PNLD, Logística, Políticas Públicas, Capacidade Estatal

### **Nota biográfica/short Bio autor/es:**

#### **SILVA, ALYSSON ROGERIO**

Doutorando em Administração de Organizações pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FEARP -USP), Mestre em Engenharia Urbana pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar-2019), onde atuou com Gestão de Riscos Ocupacionais no Saneamento Básico. Especialista em Engenharia de Segurança do Trabalho pela Universidade Estadual de Maringá (UEM-2013) e Engenheiro de Bioprocessos e Biotecnologista pela Universidade Federal do Paraná (UFPR-2009). Atua como Engenheiro de Segurança do Trabalho na Secretaria de Água e Esgoto de Ribeirão Preto (SAERP) desde 2016. Tem experiência profissional nas áreas de Segurança do Trabalho, Controle de Qualidade, Saneamento Básico, Administração Pública, Gestão, Ensino e Pesquisa. Tem interesse nos seguintes temas: Administração Pública, Administração de Organizações, Logística, Gestão de Cadeias de Suprimentos, Gestão de Riscos Ocupacionais, Saúde e Segurança do Trabalho, Engenharia Urbana, Saneamento Básico, Tratamento de Água e Esgoto, Gestão de Resíduos, ISO 31000, ISO 45001 e Indicadores.

#### **PASSADOR, CLAUDIA SOUZA**

Ciências Sociais USP (1990) e Comunicação Social Metodista (1991), mestrado em Administração Pública e Governo FGV/EAESP (1998), doutorado em Educação USP (2003) e Livre-Docência em Administração Pública FEARP/USP (2012). Coordenadora da Escola Técnica e de Gestão da USP (2013-2015). Docente do Departamento de Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da USP. Experiência na área de Administração Pública, com ênfase em avaliação de políticas públicas. É professora do Programa de Pós-Graduação da FEARP; do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto da USP (FMRP/USP) e orientadora de Pós-Doutorado do Instituto de Estudos Avançados da USP (IEA). Coordenadora do Centro de Estudos em Gestão e Políticas Públicas Contemporâneas do Instituto de Estudos Avançados da USP - Polo Ribeirão Preto (GPUBLIC/IEA/USP). Consultora Ad-doc do Cnpq, Capes e Fapesp. Professora

visitante na Erasmus University e na Universidade de Salamanca. Pesquisadora associada na Universidade de Roma (Tor Vergata). Pesquisadora do NAP/CISBi (FMRP/USP) e do IEA. Professora Catedrática do Prêmio Cátedras do Desenvolvimento do IPEA (2012) e do Prêmio Cátedra Brasil da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP/2019). Líder de área do SEMEAD (FEA/USP). Prêmio Open Box da Ciência (2020): Uma das 50 mulheres protagonistas na área de ciências sociais aplicados no Brasil (2020). Diretora do Comitê Científico de Administração Pública da ANPAD (2018-2020). Vice-prefeita e Prefeita do Campus de Ribeirão Preto da USP (2016-2020). Diretora da Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP). Membro do Conselho da Cátedra de Educação do Instituto de Estudos Avançados da USP (IEA/Polo RP) e Membro do Conselho Consultivo da Cátedra Alfredo Bosi de Educação Básica da USP e Itaú Social (IEA). Membro do Comitê de Avaliação de Doutorado da Universidade de Pretória/África do Sul. Pesquisadora Sênior da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO/ONU).

## **OLIVEIRA, DENIS RENATO**

Doutor em Administração pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA-RP/USP), Denis Oliveira possui experiência como consultor assistente da PricewaterhouseCoopers - PwC (2007 à 2008) e atualmente é Professor Adjunto (Nível IV) da Universidade Federal de Lavras (UFLA) nos cursos de Graduação em Administração Pública presencial e à distância e no curso de Pós-Graduação em Administração Pública - PPGAP. Na sua trajetória acadêmica foi coordenador do curso de Graduação em Administração Pública presencial (2013 à 2017) e à distância (2019 à 2021), representante do Conselho Universitário (2014 à 2015) e do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (2016 à 2017) e coordenador Institucional do Programa ANDIFES de Mobilidade Estudantil - PAME/UFLA. Hoje é chefe do Departamento de Administração Pública da UFLA e coordenador dos Programas de Intercâmbio Brasil-Colômbia e Brasil-México (BRACOL e BRAMEX). No Campo de Públicas participou da Reunião do Conselho Nacional de educação para Reconhecimento das DCNs próprias para os cursos de Administração Pública (2013), integrou a Comissão Assessora de Avaliação do INEP/DAES responsável pela elaboração da Prova ENADE 2015 e Ciclo Avaliativo do SINAES para os cursos de

Administração Pública (2015 à 2017) e coordenou o Encontro Nacional dos Estudantes do Campo de Públicas (ENECAP 2018). É pesquisador colaborador do Grupo de Gestão e Políticas Públicas Contemporâneas (GPublic/USP) e colaborador do Núcleo de Inovação, Empreendedorismo e Setor Público (NIESP) e tem desenvolvido pesquisas sobre os temas de Empreendedorismo, Marketing Governamental, Estratégia, Redes e Desenvolvimento. Foi líder do Tema 8 (Gestão de Organizações Públicas) da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (EnANPAD), divisão de Administração Pública entre 2018 e 2021.

### **PASSADOR, JOÃO LUIZ**

Possui graduação em Administração pela Fundação Getúlio Vargas - SP (1988), especialização pela Università Commerciale Luigi Bocconi, Milão - Itália (1990), graduação em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (1992), mestrado em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas - SP (1993); doutorado em Administração de Empresas pela Fundação Getúlio Vargas - SP (2000) e livre docência em Administração pela FEARP/USP (2012). Atualmente é professor Titular do Departamento de Administração da Faculdade de Economia Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo; Coordenador do Programa de Pós-Graduação da FEA-RP e docente do Programa de Pós-Graduação da Medicina-RP da USP. Atua como coordenador do Centro de Estudos em Gestão e Políticas Públicas Contemporâneas - GPublic, com ênfase na pesquisa de cooperação e gestão de redes interorganizacionais, políticas públicas para o desenvolvimento e educação formal de gestores. Avaliador de cursos de graduação do MEC e avaliador de mérito da CAPES.

# **A DISTRIBUIÇÃO DOS LIVROS DIDÁTICOS NO BRASIL – UMA ANÁLISE LOGÍSTICA DAS CAPACIDADES ESTATAIS**

## **INTRODUÇÃO**

Com o advento de novas tecnologias, em especial, a Internet, as atividades desenvolvidas pelos correios nacionais foram declaradas ultrapassadas e tiveram sua utilidade pública questionada, uma vez que estas novas tecnologias alteraram profundamente a forma e a velocidade de comunicação. Nos anos 90 esse discurso foi intensificado com introdução das ideias neoliberais, o que justificou, em vários países, situações de abandono e privatizações de serviços públicos de correios nacionais. Entretanto, o que se viu foi o impulsionamento dos serviços postais com a logística e com a *Internet*, aumentando a importância dos correios. Houve a substituição gradual das postagens tradicionais (cartas) pelos *e-mails* (correio eletrônico), porém, houve um crescente aumento das compras *online*, que trouxeram uma nova fase de investimentos e desenvolvimento dos correios.

De acordo com dados da União Postal Universal (UPU, 2022) em 1980 foram postadas em todo o mundo aproximadamente 2 bilhões de encomendas, subindo para cerca de 7 bilhões em três décadas. Essa intensa transformação das funções dos correios só foi possível com a introdução da logística moderna. Houve, neste período, uma circulação crescente das encomendas por todo o mundo, com um aumento considerável das receitas para o setor postal (69 para 334 bilhões de dólares estadunidense), sem que houvesse necessariamente um aumento proporcional da quantidade de agências de correios (513 para 679 mil) ou trabalhadores (4,6 para 5,2 milhões). O que indica que houve a incorporação de tecnologias, além da melhoria de métodos de gestão e controle.

Ainda assim, todo esse crescimento dos correios no mundo não significou a eliminação das desigualdades em relação ao acesso aos serviços. Enquanto em países mais avançados economicamente (Europa, EUA, Canadá, Japão e Coreia do Sul) contam com serviços de entrega em quase a totalidade dos domicílios, em países da América Latina e da África, essa cobertura cai para 84,9% e 21,6%, respectivamente (UPU, 2022).

No Brasil, o governo detém o monopólio dos serviços postais ainda que haja um mercado privado importante que atua de forma própria e terceirizada nas entregas de encomendas. A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), popularmente

chamada de Correios é o sinônimo de serviços postais no país. No final dos anos 90 vários setores foram privatizados, porém os Correios foram preservados até então. Ainda assim, a privatização dos Correios está nos planos do atual governo brasileiro que já encaminhou proposta de estudo em 2021 para privatização dos Correios ao Congresso Nacional. A proposta não avançou devido ao pleito eleitoral e se encontra paralisada no momento.

Os Correios no Brasil cumprem importantes papéis sociais, estão presente em todos os 5570 municípios brasileiros, possuem articulações com o mercado privado de logística, terceirizam parte de suas atividades, além de ter uma função importante na integração nacional. Mesmo com toda a complexidade regional em um país com dimensões continentais, os Correios, nos últimos 5 anos apresentaram desempenho superavitário, com lucro líquido na casa dos R\$ 2,3 bilhões em 2021. Desempenho impulsionado pelo aumento da receita de vendas, pela racionalização das despesas e pelo aprimoramento da cultura de gestão de custos (CORREIOS, 2021).

Uma das importantes operações logísticas sob responsabilidade dos Correios, desde de 1994, é a distribuição do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD). O PNLD é gerido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), órgão sob tutela do Ministério da Educação. É uma das principais política pública de educação no país e garante a distribuição de forma sistêmica, regular e gratuita de obras didáticas, pedagógicas, literárias, e outros materiais de apoio à prática educacional, destinados aos alunos e professores das escolas públicas.

A distribuição do PNLD é a maior operação logística customizada dos Correios, e uma das maiores operações logísticas do mundo, envolve diretamente 2500 pessoas, movimenta cerca de 80 toneladas de livros, aproximadamente 170 milhões de unidades, atende cerca de 140 mil instituições de ensino em todos os municípios brasileiros. Para a distribuição dos materiais em todo território são necessárias grande quantidade de modais (aviões, barcos, caminhões, vans, bicicletas e até carroças), para fazer chegar a mais de 30 milhões de alunos, antes do início do ano letivo (FNDE, 2021).

Ainda assim, a distribuição do PNLD realizada pelos Correios recebe questionamentos relacionados aos seus elevados custos, nos últimos três anos o investimento total no PNLD foi de quase R\$ 4 bilhões (FNDE, 2021). Além disso, há questionamentos sobre a falta de concorrência na distribuição, a falta de uma participação maior do mercado privado, além da possível privatização dos Correios nos próximos anos. Esses

questionamentos ao modelo atual de distribuição provocam a necessidade de investigações mais aprofundadas e precisas sobre a capacidade estatal dos Correios de gerir a logística deste programa.

Sendo assim, este trabalho tem como **objetivo** entender como acontece o atual processo logístico distributivo do PNLD considerando os pressupostos teóricos do planejamento público, capacidades estatais e estrutura do mercado neste segmento. Além disso, o trabalho pretende analisar, ainda que de forma incipiente, o mercado nacional de logística, indicando modelos/alternativas que podem contribuir para aperfeiçoamento da política pública de distribuição dos livros e materiais didáticos no Brasil.

## **MÉTODO**

Para alcançar esse objetivo, procedeu-se a pesquisa descritiva, com pesquisa bibliográfica e pesquisas em documentos dos Correios e do FNDE, realização de entrevistas e visitas às Secretarias de Educação, Centros de Distribuição dos Correios e Escolas Públicas em diversas regiões do país, nas cidades de Curitiba/PR, Brasília/DF, Manaus/AM, Belém/PA, São Luís/MA e São Paulo/SP.

A coleta de dados foi realizada através da aplicação de um questionário digital, 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. Recebemos 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 ao programa 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.



Para a análise da capacidade estatal dos Correios no atendimento do PNLD foram consideradas três das sete dimensões identificadas por Cingolani (2013), 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 *proxies* da capacidade estatal.

## **CORREIOS E POLÍTICAS PÚBLICAS**

A logística da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT ou simplesmente Correios) está fundamentada em uma rede de agências, centros de triagem/transporte e distribuição de objetos postais, cuja presença em todos os municípios brasileiro 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, de tratamento de cartas e encomendas, de entrega, de embarque/desembarque da carga e de logística.

Mesmo com essa imersa rede, presente em todo o território, existem profundas desigualdades regionais relacionadas a disposição de infraestrutura e condições gerais de circulação que alteram drasticamente os prazos de entregas. Essas condições desiguais estão atreladas ao caráter extremamente metropolitano e seletivo da fluidez territorial no Brasil que privilegia as capitais dos estados e suas respectivas regiões metropolitanas do sul e sudeste. Ainda assim, os Correios incluem todas as capitais em sua rede de transporte aéreo de carga, independentemente da demanda de mercado, inclusive em capitais com desenvolvimento econômico menos expressivo. O que demonstra a relevância da formação socioespacial. As áreas dotadas de menores condições de fluidez e consequentemente onde os prazos de entrega são os mais lentos, são formadas, principalmente, por municípios da região Norte, e alguns da região Nordeste e do Mato Grosso.

Os Correios assumem um papel importante como um agente de integração territorial e de superação das desigualdades impostas pelo território. Não apenas pela presença continental - aspecto técnico logístico, mas também por ser uma empresa estatal – aspecto político, que disponibiliza sua rede como um instrumento logístico do Estado para a implementação de política públicas. Os Correios são o principal operador

logístico de políticas públicas no país e sua capilaridade é a característica que distingue os Correios de qualquer outra instituição pública ou privada no Brasil.

No Brasil, os Correios participam da criação de endereços, juntamente com as prefeituras formalizam os logradouros e concedem o Código de Endereçamento Postal (CEP), o que permite aos cidadãos o uso de um endereço formal, sem o qual não é possível acessar serviços básicos como água tratada, esgoto, 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.

Os Correios também emitem certificados digitais, que são uma identidade eletrônica de uma pessoa ou empresa. E funciona como uma carteira de identificação virtual e permite assinar documentos à distância com o mesmo valor jurídico da assinatura feita de próprio punho no papel, mas sem precisar reconhecer firma em cartório. Em 2021 foram realizadas 57.717 aquisições de certificados (CORREIOS, 2021).

Durante a sua execução do Programa Fome Zero iniciado em 2003, as agências do 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 Correios. Como o programa visava atingir os lugares e a população mais pobres do país, nenhum outro operador logístico dispunha de tamanha capilaridade e de uma infraestrutura montada que permitisse atender rapidamente aos objetivos estabelecidos.

Em 2002 houve uma transformação dos Correios em um correspondente bancário com a criação da marca Banco Postal, o que autorizou aos bancos utilizarem as agências dos Correios na prestação de serviços bancários básicos à população. O que viabilizou uma expansão territorial e social sem precedentes das redes bancárias no território brasileiro, além de contribuir para a ampliação dos lucros dos bancos, mesmo em áreas menos atrativas economicamente. Os Correios com sua capilaridade maior do que qualquer banco do país (que já possuem várias agências), foi a única empresa capaz de atender a iniciativa do Estado em um prazo imediato.

Os Correios executam o programa Exporta Fácil desde 2003, que possibilita a exportação de remessas de até 30 quilogramas de qualquer lugar do país para todo o

mundo, inclusive realizando o desembaraço aduaneiro. O programa beneficia principalmente microempresas, cooperativas e autônomos (VENCESLAU, 2018).

Os Correios também realizam operações logísticas para o sistema judiciário. Toda troca de documentos entre os cartórios civis, comarcas, fóruns e tribunais seguem via postal. Além disso, diante de qualquer julgamento, somente o Aviso de Recebimento dos Correios é considerado como comprovação válida de troca de mensagens entre os sujeitos de direito, incluindo pessoas físicas e jurídicas.

Os Correios participam da distribuição de vários materiais para o Ministério da Saúde como cartazes de campanhas, pequenos equipamentos, materiais cirúrgicos, etc. Ainda participa da distribuição de algumas vacinas, que só chegam às pequenas cidades, vilas e povoados por meio de um transporte especial providenciado pelos Correios. Ainda nos casos de catástrofes “naturais” no país, os Correios são acionados para operações sazonais de distribuição de donativos. Onde as agências passam a funcionar (temporariamente) 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 junto 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 a realização do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE), a Provinha Brasil, entre outros, em todos os municípios brasileiros simultaneamente. Em parceria com o Ministério da Educação, realiza a entrega sigilosa das provas em todos os locais de aplicação cerca de uma hora antes do início do certame, e realiza a coleta após o encerramento das atividades, no mesmo dia. O que garante o sigilo das provas e utiliza a rede postal como uma maneira eficiente e econômica de realizar os exames em escala nacional. O mesmo ocorre no caso de concursos públicos: as parcerias entre os Correios e as instituições aplicadoras de exames é o que permite a concretização das ações coordenadas, com serviço completo de logística.

Por fim e não menos importante, os Correios executam em parceria com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) a maior operação 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 um custo anual superior a R\$ 1 bilhão de reais. Essa operação logística é bastante peculiar, pois deve realizar a entrega do material didático às unidades de ensino a tempo do início do ano letivo e em quantidade adequada conforme as informações do Censo Escolar do ano anterior. Essa política pública permite, na prática, que haja a unificação do sistema de ensino nacional sob uma base curricular comum, com um processo democrático de escolha de obras pelos professores, além de superar a escassez de material didático, especialmente para os lugares mais remotos.

### **CAPACIDADE ESTATAL**

A análise das capacidades estatais está relacionada diretamente a 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. Segundo Gomide (2016), essa intervenção do Estado era vista como uma forma de gerar desenvolvimento econômico, acelerar a industrialização, modernizar a agricultura e promover a urbanização.

Contudo, esse papel do Estado começa a ser questionado no final dos anos 1970, provocado pela crescente desconfiança em relação a capacidade do Estado em alcançar objetivos relevantes para a sociedade, uma vez que nem sempre os objetivos do Estado estavam de acordo com as demandas sociais. Tal contexto encontrou embasamento e ganhou força nas teorias neoliberais (EVANS, 1995). 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. Deste ponto em diante não houve hegemonia teórica, ideológica ou política sobre qual deve ser o papel do Estado para o desenvolvimento (GOMIDE, 2016).

Diante da variedade de conceitos surgem inúmeros trabalhos que se debruçam sobre o papel do Estado e sua capacidade em desenvolver economicamente o país. Podemos citar como expoentes desta busca os trabalhos de Charles Tilly (1975), Peter Evans (1995) e Cingolani (2013). Os trabalhos desta 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 públicas (CINGOLANI, 2013). De toda forma, existem algumas congruências sobre o debate das capacidades estatais, onde vale citar a questão da centralidade do Estado em exercer suas funções de forma profissionalizada e isolada de interesses específicos de grupos sociais

### **As Dimensões da Capacidade Estatal**

Cingolani (2013) identificou, em sua revisão sistemática, sete principais dimensões nos estudos sobre capacidade estatal. A primeira é a dimensão coercitiva ou militar, que consiste na capacidade do Estado de monopolizar a administração do poder coercitivo. A segunda é a fiscal e está relacionada a capacidade de retirar recursos da sociedade, através de impostos, multas e exerce o controle de gastos do governo. A terceira é a dimensão administrativa pautada na existência de uma burocracia profissional e insulada (tradição weberiana). A quarta é a transformativa ou de industrialização que consiste na capacidade de intervir no sistema produtivo e moldar a economia. A quinta é a relacional ou cobertura territorial, que se relaciona com a capacidade do Estado em permear a sociedade e internalizar interações sociais dentro de suas ações em todo o território. A sexta é a legal, que busca garantir compromissos firmados pelo Estado e a execução de contratos. Enfim, temos a dimensão política, referindo-se ao nível de poder acumulado pelos líderes eleitos para induzir as prioridades políticas entre os diferentes atores institucionais (partidos, Congressos, Câmaras, sindicatos, etc.).

Mesmo havendo outras classificações em relação as 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.

### **Formas de Medir a Capacidade Estatal**

Ainda segundo Cingolani (2013), existem três abordagens principais na literatura para medir capacidade estatal. A primeira abordagem é a mais frequentemente encontrada na literatura de economia e relações internacionais e consiste em escolher uma medida genérica, utilizando estudos estatísticos com amostras grandes, utilização 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, onde se escolhe uma definição limitada e de uma única como *proxy* correspondente, o foco dos trabalhos recai sobre apenas um aspecto da capacidade. Onde a dimensão de interesse corresponde a medidas claras e diretas, ou menos indiretas com no trabalho de Hendrix (2010) que relaciona a capacidade administrativa ou burocrática utilizando como *proxy* a exportação de commodities e o índice de confisco. A terceira abordagem reconhece múltiplas dimensões da capacidade estatal, levando a indicadores compostos ou agregados que contabilizam muitos aspectos diferentes, e é utilizada como estratégia para superar a natureza multidimensional do tema. Fortin (2010), cria um ranking para países desenvolvidos considerado cinco medidas e quatro dimensões de capacidade estatal, combinando corrupção (administrativa), dinheiro retido nos bancos e direitos de propriedade (legal), imposto sobre receita (fiscal) e reformas infra estruturais.

Em linhas gerais, a maior parte dos trabalhos revisados por Cingolani (2013), associam a capacidade estatal à capacidade administrativa utilizando características e *proxies* weberianas, influenciados pelo trabalho de Evans (1995). Que estabelece que a capacidade estatal está associada a habilidade de implementação das políticas públicas, o que exigiria uma burocracia profissionalizada dotada de recursos e de instrumentos, conforme estabelecido por Gomide (2016). A grande maioria desses estudos se dedicam apenas a dimensão burocrática, deixando de lado as demais dimensões da capacidade estatal desprovidas de formas mais de mensuração. Havendo uma relativa escassez de estudos sobre a forma de medir as capacidades política, relacional - uma vez que a formulação e a implementação de políticas pública sofrem influência de vários atores (Evans, 1995), e a capacidade de coordenação, cuja relevância pode estar associada às características do sistema federativo brasileiro, onde existe um certo tipo de autonomia e interdependência dos entes nos processos das políticas públicas.

## LOGÍSTICA DOS CORREIOS - 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 compõe o PNLD acompanhou a expansão do programa. Antes dos Correios assumirem os serviços de distribuição logística do PNLD, somente 25% dos livros eram entregues antes do início do ano letivo e o restante entregue durante ano, o que prejudicava os alunos, professores e todo o planejamento de ensino nacional (CORREIOS, 2003).

A distribuição do PNLD, desde 1994, é realizada pelos Correios, uma empresa pública federal responsável pela execução do sistema de envio e entrega de correspondências no Brasil. Nesta primeira fase entre 1994 e 2001, os Correios desenvolveram seu sistema logístico para atender tal demanda que se difere das entregas convencionais, onde a encomenda assim que é recebida 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. Para desenvolver essa operação logística junto aos Correios o Ministério da Educação, através do FNDE, investiu recursos. Houve uma evolução anual significativa no número de livros didáticos adquiridos e distribuídos neste período conforme quadro a seguir:

**Quadro 1** – Distribuição de livros do PNLD pelos Correios entre 1994 - 2001

Ano de Aquisição	Ano letivo	Livros Distribuídos	Alunos Beneficiados
<b>1994</b>	1995	56.973.686	5.459.344
<b>1995</b>	1996	80.267.799	29.423.376
<b>1996</b>	1997	84.732.227	30.565.229
<b>1997</b>	1998	84.254.768	22.920.522
<b>1998</b>	1999	109.159.542	32.927.703
<b>1999</b>	2000	72.616.050	33.459.900
<b>2000</b>	2001	109.650.315	32.523.493
<b>Total</b>		<b>597.654.387</b>	

Fonte: ARAUJO (2011)

Essa primeira fase da entrega dos livros didáticos pelos Correios (1994-2001) foi premiada em 2002 com o prêmio *World Mail Awards*, na categoria Serviços ao Cliente, onde concorreu com correios avançados, como o da Espanha, Itália, Estados Unidos, Singapura e Suécia. O que trouxe destaque mundial ao PNLD.

Porém, com a expansão progressiva do PNLD e o aumento dos custos operacionais de distribuição, houve a necessidade de aprimoramento da logística distributiva para esta operação, que apresenta características bastante peculiares e precisa de soluções customizadas. Foram incorporados conceitos de logística enxuta e de Curva ABC, também conhecida como Análise de Pareto ou Regra 80/20, onde 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 destes conceitos os Correios desenvolvem um sistema (algoritmo) de unitização que prioriza entregas por lotes econômicos, onde 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, barcos, caminhões, vans, bicicletas e até carroças), para fazer chegar a mais de 30 milhões de alunos, antes do início do ano letivo, milhares de livros e materiais didáticos.

Atualmente, o PNLD é a maior operação customizada dos Correios, e uma das maiores e mais complexas operações logísticas do mundo, envolve diretamente 2500 pessoas, movimenta cerca de 80 toneladas de livros, aproximadamente 130 milhões de unidades produzidas por, pelo menos, 20 editoras diferentes que produzem os materiais, com mais de 2200 materiais diferentes unidade (SKUs). Destacamos que os materiais e livros são selecionados pelos professores 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 estes 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 (FNDE, 2021).

### **AVALIAÇÃO DA CAPACIDADE DOS CORREIOS**

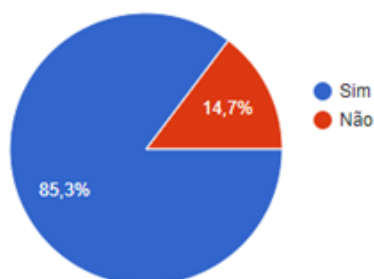
Para a análise da capacidade estatal dos Correios no atendimento do PNLD foram consideradas três das sete dimensões identificadas por Cingolani (2013), a dimensão relacional/territorial, transformativa e legal. A dimensão relacional ou de cobertura territorial, é a que mais se destaca e tem maior relevância na atuação dos Correios no PNLD. Devido a necessidade de cobertura territorial da política pública e a capilaridade única dos Correios que está presente em todos os municípios brasileiros. Permite ao Estado permear toda a sociedade e internalizar interações sociais dentro de suas ações em todo o território. 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 aparece dado a necessidade de garantir os compromissos constitucionais firmados pelo Estado em relação a educação de qualidade para todos e a execução do contrato firmado entre o FNDE e os Correios. A abordagem selecionada para avaliar e medir a capacidade estatal, dentre as três apresentadas por Cingolani (2013), 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.

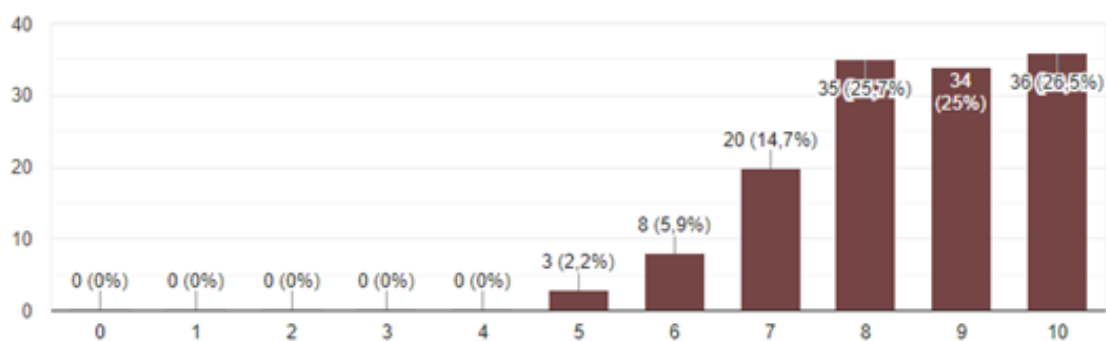
Apesar do excelente resultado dos Correios, alguns pontos relacionados a atrasos em escolas rurais, curto período de tempo para conferência das encomendas, atrasos devido a férias escolares, erros ou falta de atualização de dados de endereçamento, questões sazonais, além das dificuldades de acesso a determinadas regiões, devem ser consideradas. As duas principais críticas apontadas por alguns dos gestores locais do PNLD, que responderam um breve questionário sobre a distribuição logística do programa, não tem ligação com a atuação dos Correios na distribuição. Estão relacionadas com a quantidade de livros, que para alguns é menor do que a demanda real e insuficiente, e com atrasos em escolas rurais, cuja atribuição da distribuição final para a escola é da prefeitura ou das secretarias municipais de educação, que recebem os materiais dos Correios e devem entregar os livros às escolas localizadas nessas áreas.

É possível observar nas Figuras 1 e 2, que dos 136 participantes dos questionários, 117 atuam diretamente em alguma etapa do PNLD (85,4 %), e avaliam o PNLD de forma positiva atribuindo uma nota média (de 0 a 10) de 8,45.

**Figura 1 – Atuação dos Participantes no PNLD**



**Figura 2 – Avaliação do PNLD**

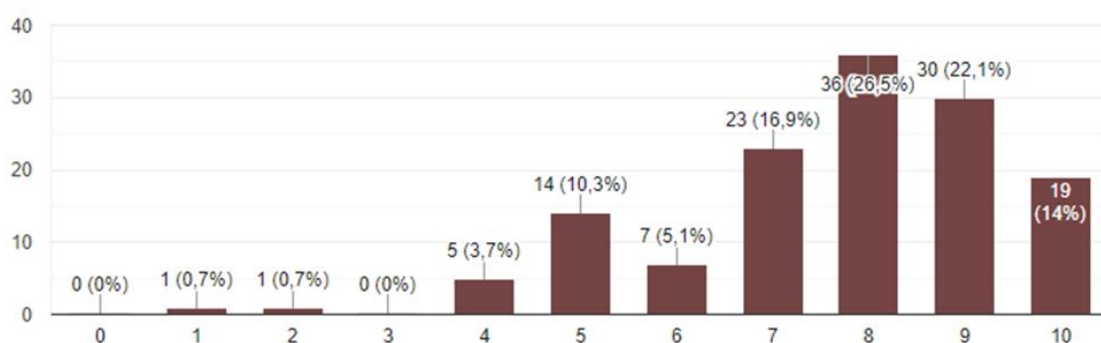


Dos 136 participantes da pesquisa, 115 (84,5%) declaram que conhecem em algum grau a logística do PNLD, conforme Figura 3, entretanto avaliam a distribuição logística realizada pelos Correios com uma nota média de 7,67 (Figura 4), quase um ponto a menos do que a nota atribuída ao PNLD, e quando questionados sobre os motivos apontam as questões de quantidades insuficientes de livros e atrasos em escolas rurais, que em nada tem a ver com a atribuição dos Correios junto ao PNLD.

**Figura 3 – Conhecimento da Logística do PNLD**



**Figura 4 – Avaliação da Logística do PNLD**



## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Nos últimos 28 anos, os Correios vêm prestando o serviço de distribuição dos materiais do PNLD com a capacidade técnica correspondente à complexidade da operação, acompanhando o desenvolvimento contínuo desta política pública. Os Correios têm obtido êxito no atendimento desta demanda por reunir as condições para a prestação do serviço nos moldes demandados para a plena execução do PNLD. Os Correios dispõem de infraestrutura e capacidade de mobilização de recursos em curto prazo, até pela sua condição de maior operador logístico no país, a empresa está presente em todo o território nacional, atendendo a todos os municípios brasileiros, inclusive os menores e mais isolados nos quais a operação logística é antieconômica pelas dificuldades em manter acesso e pelo pouco volume de serviços prestados.

Uma operação logística de 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 é o maior operador logístico do Brasil e é a única empresa com capacidade e dimensão para atuar na distribuição do PNLD enquanto empresa única. Talvez empresas consorciadas nas diversas regiões do país fossem capazes de alcançar a mesma abrangência dos Correios, porém a gestão e a fiscalização de um contrato deste tipo seriam imensamente mais complexas. Além disso, algumas regiões do Brasil carecem de infraestrutura para que haja uma empresa ou operador logístico capaz de atender as demandas do PNLD.

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 no presente trabalho. Ainda que apresente problemas pontuais, todo o processo tem sido realizado com eficiência e tem obtido resultados satisfatórios nos últimos anos. Existe uma melhora contínua no processo e o aperfeiçoamento da distribuição em um ambiente extremamente complexo.

O mercado nacional de logística e os operadores logísticos privados tem 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 capacidade e abrangência em todo o território nacional como os Correios. Soluções consorciadas, onde várias empresas se reúnem para atender uma demanda específica, ou concessões locais por lotes regionais poderiam

ser viáveis, no caso da substituição ou como alternativas para os Correios como operador logístico único do PNLD. Porém, seria necessário avaliar com mais profundidade, tecnicamente e economicamente tais alternativas, assim como seus impactos na forma de gestão da distribuição que hoje acontece de forma integrada e centralizada pelo FNDE e Correios. O que poderia trazer prejuízos à política pública.

Ainda são necessárias algumas análises mais aprofundadas sobre o tema. O presente trabalho apresenta uma avaliação preliminar sobre a capacidade estatal dos Correios em atender a demanda logística do PNLD, ainda é preciso identificar e mapear o posicionamento logístico atual do PNLD e suas implicações gerenciais, além disso é necessário identificar e avaliar as decisões logístico distributivas, assim como sua influência na implementação e operacionalização da política pública. Outro ponto relevante a ser explorado diz respeito ao nível de delegação da produção de bens e serviços comparando o interesse social e os custos de integração logística na execução do PNLD. Por meio destas análises futuras, será possível elaborar um parecer sobre o modelo atual, considerando as relações colaborativas entre FNDE-Correios-mercado, indicando métodos, técnicas, instrumentos e tecnologias que poderão contribuir para o aperfeiçoamento da gestão logística de distribuição do PNLD no Brasil.

## REFERENCIAS

- Araújo, Gabriela. B. 2011. “Processo logístico de distribuição dos livros didáticos no Brasil”. Monografia. Universidade de Brasília. Brasília/DF.
- Cingolani, Luciana. 2013. “The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures”. Working paper, n. 31. Maastricht: Graduate School of Governance. 58p.
- Correios - Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT). 2003. Departamento de Vendas no Atacado. “Logística de distribuição e entrega dos objetos do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD)”. Relato de Experiência. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/553>> Acesso em: 14 ago. 2022.
- Correios - Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT). 2021. “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. 1995. “Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation”. Nova Jersey: Princeton University Press.

- Fortin, Jessica. 2010. "A tool to evaluate state capacity in post-communist countries, 1989-2006". *European Journal of Political Research*, v. 49, n. 5, p. 654-686.
- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). 2021. "Dados Estatísticos do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD)". Disponível em: <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/p-programa-s-do-livro/pnld/dados-estatisticos>> Acesso em: 14 ago. 2022.
- Gomide, Alexandre de A. 2016. "Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil", en: Gomide, Alexandre de A; Boschi, Renato R. (orgs.). *Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Gomide, Alexandre de A.; Pires, Roberto. R. C. 2012. "Capacidades Estatais para o Desenvolvimento no Século XXI". *Boletim de Análise Político-Institucional*, p. 25-30.
- Hendrix, Cullen S. 2010 "Measuring state capacity: Theoretical and empirical implications for the study of civil conflict". *Journal of Peace Research*, v. 47, n. 3, p. 273-285.
- Tilly, Charles. 1975. "The Formation of National States in Western Europe". Princeton: Princeton University Press.
- Universal Postal Union (UPU). 2022. "Postal Statistics". Disponível em: <<https://www.upu.int/en/Universal-Postal-Union/Activities/Research-Publications/Postal-Statistics>> Acesso em: 01 ago 2022.
- Venceslau, Igor. 2018. "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.