

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE - FEAC
ADMINISTRAÇÃO**

JANAINA ELAYNE DE LIMA GOMES

**UMA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO E DOS ATORES DO PROGRAMA
NACIONAL DO LIVRO E DO MATERIAL DIDÁTICO (PNLD)**

**MACEIÓ
2023**

Janaina Elayne de Lima Gomes

**UMA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO E DOS ATORES DO PROGRAMA
NACIONAL DO LIVRO E DO MATERIAL DIDÁTICO (PNLD)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Administração da Universidade Federal de Alagoas como um dos requisitos para obtenção do título de bacharel em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Gameiro
Guimarães.

**Maceió
2023**

Catálogo na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico

Bibliotecária: Betânia Almeida dos Santos– CRB-4 – 1542

G633a Gomes, Janaina Elayne de Lima.
Uma análise da implementação e dos atores do programa nacional do livro e do material didático (PNLD) / Janaina Elayne de Lima Gomes. – 2023.
45 f. : il. color.

Orientador: Rodrigo Gameiro Guimarães.
Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Administração) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Maceió, 2023.

Bibliografia: f. 42-45.

1. Livro didático – Políticas públicas. 2. Livro didático – Direitos sociais.
3. Programa Nacional do Livro Didático. I. Título.

CDU: 658.712 : 371.671

FOLHA DE APROVAÇÃO

JANAINA ELAYNE DE LIMA GOMES

UMA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO E DOS ATORES DO PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO E DO MATERIAL DIDÁTICO (PNLD)

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Administração da Universidade Federal de Alagoas, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Administração.

Aprovado em 22/09/2023

Banca Examinadora

Documento assinado digitalmente
 **RODRIGO GAMEIRO GUIMARÃES**
Data: 25/09/2023 20:00:55-0300
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

Dr. Rodrigo Gameiro Guimarães
Faculdade de Economia Administração e Contabilidade
Universidade Federal de Alagoas

Documento assinado digitalmente
 **CARLOS EVERALDO SILVA DA COSTA**
Data: 02/10/2023 21:48:16-0300
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

Dr. Carlos Everaldo Silva da Costa
Faculdade de Economia Administração e Contabilidade
Universidade Federal de Alagoas

Documento assinado digitalmente
 **GUSTAVO MADEIRO DA SILVA**
Data: 03/10/2023 17:04:52-0300
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

Dr. Gustavo Madeiro da Silva
Faculdade de Economia Administração e Contabilidade
Universidade Federal de Alagoas

AGRADECIMENTOS

É com imensa gratidão que expresso meus agradecimentos a todas as pessoas que contribuíram de maneira significativa para a realização deste trabalho. Primeiramente, gostaria de agradecer ao meu orientador incrível, Rodrigo Gameiro, por sua orientação, dedicação, paciência e expertise ao longo de todo o processo. Suas sugestões perspicazes e valiosas orientações foram fundamentais para moldar este trabalho e meu crescimento acadêmico. Sua disponibilidade em compartilhar conhecimento foi essencial e sou profundamente grata por ter tido a oportunidade de trabalhar ao seu lado.

À minha família, expresso minha eterna gratidão. Seu apoio incondicional, amor e encorajamento foram importantes durante toda a jornada. Cada palavra de incentivo e gesto de apoio foram motivadores que impulsionaram minha determinação para alcançar este marco. Dedico este trabalho a vocês, que sempre acreditaram em mim.

Aos meus amigos, que estiveram ao meu lado durante os altos e baixos, quero agradecer por compartilharem sorrisos, lágrimas, experiências e momentos inesquecíveis. Suas palavras de ânimo nos momentos de desafio e sua alegria compartilhada nos momentos de comemoração tornaram essa caminhada muito mais significativa e memorável.

A todos os professores e colegas que contribuíram de diversas formas, meu profundo agradecimento. Cada conversa, cada troca de ideias, e até mesmo cada desafio enfrentado, contribuíram para o enriquecimento deste trabalho.

Por fim, agradeço a todos aqueles que, de alguma forma, deixaram sua marca em minha trajetória acadêmica e pessoal. Este trabalho não teria sido possível sem a colaboração e o apoio de cada um de vocês.

RESUMO

As políticas sociais são normalmente analisadas pela perspectiva do seu impacto nos destinatários finais. Esta análise do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) focou nos beneficiários intermediários da política (as editoras) e identificou que a forma de implementação do PNLD é influenciada por esses atores, desde os processos decisórios até a alocação dos recursos para aquisição dos livros. Dessa forma, o propósito mais amplo deste estudo foi analisar como a implementação de uma política social pode, ao ser direcionada por atores intermediários (fornecedores), beneficiar de forma desigual os agentes econômicos envolvidos na produção dos resultados da política. Em termos metodológicos, trata-se de uma pesquisa descritivo-analítica, sua coleta de dados foi baseada em material bibliográfico sobre o histórico do PNLD até meados dos anos 2000 e em material documental, normas e resoluções que continham informações sobre as normas que regulam a forma de escolha dos títulos e os dados da execução orçamentária. A análise dos dados mostra que a maior parcela das despesas do programa é concentrada em seis editoras, chegando a captar 77,83% do total do programa. Apenas 4 editoras (11% do total das empresas) recebem $\frac{3}{4}$ do total gasto na política. Com isso, há fortes indícios de que esses recursos públicos podem contribuir para a formação ou consolidação de oligopólios no mercado dos livros didáticos no Brasil.

Palavras-chave: PNLD; políticas públicas; direitos sociais.

ABSTRACT

Social policies are normally analyzed from the perspective of their impact on final recipients. This analysis of the Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) focused on the intermediary beneficiaries of the policy (publishers) and identified how the implementation of the PNLD is influenced by these actors, from the decision-making processes to the allocation of resources for the acquisition of books. Thus, the broader purpose of this study was to analyze how the implementation of a social policy can, when directed by intermediary actors (suppliers), unequally benefit the economic agents involved in the production of policy results. In methodological terms, this is a descriptive-analytical research, its data collection was based on bibliographic material on the history of the PNLD until the mid-2000s and on documentary material, norms and resolutions that contained information on the norms that regulate the way of choosing titles and data on budget execution. Data analysis shows that the largest portion of the program's revenue is concentrated in six publishers, capturing 77.83% of the program's total. Only 4 publishers (11% of the total number of companies) receive $\frac{3}{4}$ of the total amount spent on politics. Thus, there are strong indications that these public resources can contribute to the formation of oligopolies in the textbook market in Brazil.

Keywords: PNLD; public policy; social rights.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Matriz dos stakeholders	23
Figura 2 - Atores não governamentais.....	24
Figura 3 - Etapas e atores envolvidos no PNLD.....	28
Figura 4 - Integração de fornecedores como beneficiários indiretos.....	38

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Atores governamentais e atores não governamentais.....	21
Quadro 2 - Ranking das participações totais.....	35

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Média dos indicadores por estado.....	30
Gráfico 2 - Média de alunos e escolas atendidas pelo PNLD de 2010 a 2017.....	31
Gráfico 3 - Valores totais recebidos, número de exemplares e títulos vendidos ao PNLD....	36
Gráfico 4 - Seis maiores fornecedoras das compras governamentais.....	37

LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

PNLD - Programa Nacional do Livro e do Material Didático

PIB - Produto Interno Bruto

IES - Instituições de Ensino Superior

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

ANPAD - Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

MEC - Ministério da Educação

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

NEPP - Núcleo de Estudos de Políticas Públicas em Direitos Humanos

EJA - Educação de Jovens e Adultos

SIMEC - Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle

SEB - Secretaria de Educação Básica

ECT - Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos

FIPE - Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
1.1 Caracterização do problema.....	14
1.2 Objetivos.....	15
1.2.1 Geral.....	15
1.2.2 Específicos.....	15
2. JUSTIFICATIVA.....	16
3. METODOLOGIA	17
4. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	19
4.1 Implementação de Políticas Públicas.....	19
4.2 Atores, destinatários e beneficiários indiretos.....	20
5. O PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO E DO MATERIAL DIDÁTICO (PNLD) 25	
5.1 O Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD).....	25
5.2 Implementação do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD).....	25
5.3 Escolha dos livros pelos atores da política.....	32
5.4 Editoras.....	33
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	40
REFERÊNCIAS.....	42

1. INTRODUÇÃO

Em análise dos gastos públicos federais do Brasil entre 2001 e 2015, verificou-se que as políticas de educação tiveram uma queda significativa, saindo de 17,9 bilhões anuais em 2014 para 12,7 bilhões em 2015. Fazendo uma comparação entre políticas públicas da educação e da saúde, os programas sociais de educação foram os mais prejudicados com os ajustes fiscais em 2015. Mesmo não havendo a possibilidade de apresentar informações sobre a qualidade dessas políticas, normalmente se considera que essas despesas com políticas públicas da educação e saúde contribuem para ampliar o chamado capital humano da economia (ALMEIDA e GOBETTI, 2016).

As decisões e análises sobre política pública estão principalmente relacionadas a responder três questões principais: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz (SOUZA, 2006).

Uma das vertentes de análise das políticas públicas e que permite identificar e descrever o processo de uma política é a do ciclo da política. O ciclo pode ser dividido em cinco partes que estão interligadas e não possuem uma ordem sequencial exata, qual seja: identificação do problema; conformação da agenda; formulação; implementação e avaliação da política (SERAFIM e DIAS, 2012). Há outras perspectivas que dividem em menos ou mais etapas, de três a nove.

O processo de implementação é uma das fases mais importantes do ciclo, pois é quando as intenções e planos são colocados em prática, é a política em ação, daí também decorre sua complexidade ao envolver diversas esferas e atores. Segundo Silva e Melo *apud* Moraes e Helal (2017), a implementação pode ser vista como um jogo de negociações e troca, interesses, barganha e disputas entre os atores envolvidos. Os *stakeholders*, entre os quais podem estar os beneficiários indiretos, seriam atores com interesses econômicos e sociais que podem exercer influência nas diversas fases do ciclo da política de forma direta ou indireta.

A partir do ciclo pode-se realizar a análise de política que, segundo Serafim e Dias (2012), “[...] enfatiza aspectos como os valores e os interesses dos atores que participam do jogo político, a interação entre eles, a arquitetura de poder e tomada de decisões, conflitos e negociações [...]”. Esses são os aspectos que serão considerados na análise do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD), objeto deste estudo.

O PNLD foi criado em 1985, por meio do Decreto nº 91.542/85 do mesmo ano. O programa ganhou um caráter inovador pois garantia a distribuição gratuita de livros didáticos

para os alunos do 1º grau (1º a 8º série, na época) da rede pública, uma característica nunca vista na história das políticas públicas voltadas a educação, pelo menos não desse nível de abrangência (CASSIANO, 2007).

Percebe-se a relevância do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) como uma política inovadora que garante a distribuição gratuita de livros didáticos para alunos da rede pública, com potencial de impulsionar positivamente a qualidade da educação no país pelo fornecimento de recursos essenciais para o aprendizado dos estudantes.

Associada a análise da política, a análise dos gastos sociais públicos, em particular na área da educação, é de suma importância para compreender os impactos econômicos e sociais das políticas públicas. A alocação adequada de recursos nesses setores pode contribuir significativamente para o desenvolvimento educacional, impulsionando o crescimento econômico, promovendo a inclusão social e melhorando a qualidade de vida da população. O ciclo da política e sua análise são ferramentas valiosas para compreender os interesses, as interações e os processos decisórios dos atores envolvidos na implementação das políticas públicas, como exemplificado pelo Programa Nacional do Livro e do Material Didático.

Este estudo, então, tem como objetivo identificar as dimensões e os impactos dos gastos sociais públicos nas atividades e setores econômicos beneficiados pelos fundos públicos através do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD), bem como caracterizar os processos econômicos e práticas de organização produzidos pelos agentes beneficiados pelas políticas e gastos públicos sociais.

1.1 Caracterização do problema

Considerando a importância do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) para a garantia do acesso ao material educacional de qualidade nas escolas públicas do Brasil, surge a necessidade de compreender a relação dos gastos destinados à implementação do PNLD com os atores do mercado editorial de livros didáticos.

Diante disso, o problema de pesquisa proposto é: Quais foram as relações da distribuição dos gastos alocados na implementação do PNLD no período de 2010 a 2020 com os atores beneficiados pelo programa?

1.2 Objetivos

Para operacionalização do estudo, um objetivo geral é elaborado e, para sua execução, o mesmo é desdobrado em específicos.

1.2.1 Geral

Analisar os gastos e a implementação do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) no período de 2010 a 2020 e sua relação com os atores do mercado editorial do livro didático.

1.2.2 Específicos

Descrever o histórico e o processo de implementação do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD);

Identificar os objetivos e atores envolvidos na implementação do PNLD;

Verificar a relação da alocação dos gastos na implementação do PNLD e sua distribuição entre os atores beneficiados.

2. JUSTIFICATIVA

Em recentes levantamentos, foi identificado uma ampliação dos gastos públicos e políticas sociais executados pelo Estado brasileiro. Um indício disso está no orçamento público destinado à educação, no qual os gastos praticamente triplicaram de 2006 a 2015, eram menos de 1% do PIB e chegaram a aproximadamente 2%. Uma análise mais detalhada dos programas dessa área mostra que as ações com maior crescimento foram de financiamento estudantil, complementação dos fundos de educação básica e fundamental e a educação profissional e tecnológica. Nesse campo, algumas pesquisas indicam que a ampliação das políticas de financiamento estudantil no ensino superior está fortemente relacionada ao crescimento do mercado do ensino superior, pois indicam que algumas IES tinham até 60% da receita com matrículas originada em recursos públicos (GUIMARÃES, 2018).

A relevância desta pesquisa está em investigar os efeitos que o Programa Nacional do Livro e do Material Didático - PNLD imprime nas organizações e mercados cujos gastos públicos são alocados para se atingir os resultados da política. Diante das pesquisas realizadas para construir os referenciais teóricos, chegou-se a compreensão que o tema é pouco explorado pelo olhar da administração e das políticas públicas e, nos estudos existentes, há uma desatualização dos dados pesquisados, sendo o estudo de maior referência o de Cassiano publicado em 2007. Apesar de existir uma quantidade substancial de estudos sobre o tema, muitos referem-se ao material didático escolhido nas escolas e ao conteúdo didático, sendo estudos elaborados por outras áreas do conhecimento, tais como português, geografia, história, etc.

Na prática, este estudo justifica-se pela necessidade de ampliar os estudos sobre o PNLD e de alguma forma contribuir com o diagnóstico que possa fundamentar mudanças e inovações na política. Assim, espera-se que esta pesquisa contribua para uma visão mais abrangente e crítica à sociedade, despertando uma discussão acerca do tema com os dados mais recentes disponibilizados pelo FNDE.

3. METODOLOGIA

Esta pesquisa se caracteriza como descritiva com abordagem quantitativa e qualitativa, pois procurou identificar as dimensões e os impactos dos gastos sociais públicos nas atividades e setores econômicos beneficiados pelos fundos públicos através do PNLD, bem como caracterizar os processos econômicos e práticas de organização produzidos pelos agentes beneficiados pelas políticas e gastos públicos sociais. Foram utilizados como fonte de informação estudos e artigos encontrados nas plataformas eletrônicas da Scielo, ANPAD, Portal periódico Capes e Google acadêmico.

Assim, a coleta de materiais sobre o PNLD foi dividida em quatro momentos: pesquisa bibliográfica, coleta de notícias acerca do programa, pesquisa documental e coleta de dados secundários.

Na pesquisa bibliográfica foram consultadas as bases de dados do Scielo, ANPAD, Portal de periódicos CAPES, Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES e Google Acadêmico. Ao pesquisar por “PNLD” foram considerados relevantes os artigos, teses, dissertações, monografias e estudos que fizessem uma análise e/ou avaliação do programa, considerando aspectos econômicos, sociais e as mudanças relacionadas ao programa no sistema de educação e abordassem a relação com o mercado editorial.

De 2.601 arquivos encontrados, apenas 43 se enquadraram nos critérios citados acima e foram consultados. Desses 43, 10 foram analisados. Os textos foram analisados com o objetivo de compreender a relação entre os setores econômicos e agentes/atores indiretos (*stakeholders*), principalmente os fornecedores de insumos da política pública estudada, buscando compreender como a implementação dessa política e execução dos seus gastos podem estar relacionados ao beneficiário indireto.

Os 33 arquivos que não foram analisados usavam como fundamentação uma mesma tese de doutorado, assim foram selecionados os trabalhos que menos repetiam informações e apresentavam dados que contribuem para responder aos objetivos da pesquisa. Os trabalhos que abordaram visões sobre os *stakeholders* e os setores do mercado relacionados às políticas abordadas na pesquisa, ou seja, atendem aos objetivos da pesquisa foram: Cassiano (2007); Melo (2018); Cortez (2017); Silva (2015); Guilhoto (2006 e 2007); Pittaluga (2018) e outros.

Nas notícias relacionadas ao programa foram encontradas informações sobre a compra de editoras brasileiras por grupos internacionais, o interesse internacional na educação brasileira, os valores investidos pelo MEC na compra dos livros didáticos e as

disputas entre editoras para venderem ao governo. Em termos documentais, as buscas ocorreram no site das instituições de pesquisa, como INEP, IPEA e NEPP, e em outras relacionadas ao mercado do livro didático, complementando a pesquisa bibliográfica. No INEP foi coletado o Censo Escolar com o total de alunos e escolas do Ensino Fundamental, Ensino Médio e EJA de todas as unidades federativas de 2010 a 2017.

Para atualizar os dados encontrados nas fontes bibliográficas sobre o PNLD, buscou-se os gastos do governo na compra de livros didáticos no site do FNDE, no qual disponibiliza os dados de 2010 a 2019, período analisado neste trabalho. Pela divergência ou inconsistência, alguns desses dados (EJA e PNLD campo) foram desconsiderados para efeito de padronização da análise e comparação dos diferentes anos.

Os dados secundários da pesquisa foram coletados nos textos citados, como também nos endereços eletrônicos das entidades relacionadas à política, quais sejam, os portais do FNDE e INEP. Em dezembro de 2019 foram realizadas consultas nos sites das editoras, clipagem de notícias relacionadas ao beneficiário indireto (editoras) e o setor econômico (mercado editorial) ligados à política em questão. Os textos serviram de base para identificar os resultados da política analisada, alguns dados dessas pesquisas foram utilizados para contextualizar as análises subsequentes e em outros casos serviram para indicar a obtenção de novos dados.

Os dados coletados nos endereços eletrônicos foram tabulados em planilhas eletrônicas, os resultados comparados, cruzados e transformados em gráficos que serviram de base para análise.

Os dados apresentavam informações (entre 2010 e 2020) acerca de editoras (valores, número de exemplares e títulos), estados, escolas e alunos. Os valores totais recebidos, bem como o número de exemplares e títulos foram organizados de maneira que pudesse identificar se em um determinado ano os livros adquiridos apresentaram valores incluindo o EJA, PNLD campo ou apenas valores do ensino fundamental e médio, já que as planilhas coletadas não seguiam uma formatação uniforme entre os anos de 2010 e 2020.

Após a tabulação dos dados numa tabela base, foi construída uma nova tabela adicionando o número de vezes que cada editora participava do PNLD no período analisado, bem como a somatória dos valores, número de exemplares e títulos entre 2010 a 2020. A partir desta, novos gráficos e tabelas específicas foram gerados e analisados.

4. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

4.1 Implementação de Políticas Públicas

Na concepção analítica do ciclo que compõe as políticas públicas, a fase de implementação é uma etapa essencial, momento no qual o planejamento é transformado em ação. A implementação da política pública será orientada pelos objetivos propostos nas fases precedentes, como a formulação, representando a etapa do ciclo no qual ocorrem o planejamento e a organização dos recursos necessários para executar a política pública.

Silva e Melo (2000, p.4) definem que “na visão clássica a implementação corresponde à execução de atividades que permitem que ações sejam implementadas com vistas à obtenção de metas definidas no processo de formulação das políticas”. A implementação da política é um processo que envolve ações governamentais, de forma que a política se desenvolve em resposta à sociedade e um modificará o outro.

Diferentes modelos de análise e abordagens para compreender o processo de implementação foram desenvolvidos. Cada modelo de análise enfatiza diferentes perspectivas, os quais abordam a relação entre objetivos traçados, a dinâmica organizacional, a relação entre os planejadores e executores e os resultados alcançados por meio da implementação de formas diferentes.

Sabatier (1986 apud MORAES SOBRINHO, HELAL, 2017) apresenta duas abordagens que possibilitam o estudo dessa fase, sendo estas a abordagem *top-down* e *bottom-up*. No modelo *top-down*, as políticas públicas são elaboradas por um nível superior e sua implementação é responsabilidade dos agentes, assim as políticas são implementadas de cima para baixo, tendo como principal característica a separação entre o momento de tomada de decisão e implementação. Enquanto que na abordagem *bottom-up*, a implementação acontece de baixo para cima. A participação dos burocratas e a influência dos atores envolvidos é capaz de interferir na implementação de políticas públicas, sendo esta abordagem caracterizada (por focar ou enfatizar) pela participação dos atores no processo de implementação.

O estudo da fase de implementação possibilita analisar as dificuldades e lacunas que podem acontecer nessa fase de construção das políticas públicas. Secchi (2010) aponta que por meio do modelo *top-down* pode-se identificar os motivos das falhas no processo de implementação, enquanto no modelo *bottom-up* pode-se identificar as falhas no sistema de elaboração e da tomada de decisão.

Lotta et al (2018, p. 784) aponta que a abordagem *top-down* objetiva acompanhar as regras administrativas e respeitar a ordem hierárquica do processo da política pública, pois considera que "a política pública é formulada no topo da hierarquia das agências públicas, legitimada pelo grupo político que as comanda e, então, traduzida em instruções aos níveis hierárquicos abaixo, até atingir o público beneficiário". Assim, na perspectiva *top-down*, o controle da implementação acontece como maneira de preservar os objetivos iniciais da política pública. Enquanto que a abordagem *bottom-up* procura esclarecer a evolução pela qual a política pública perpassou no seu processo de implementação.

Independente da abordagem escolhida, os estudos sobre implementação buscam compreender o controle, o resultado e o desempenho das políticas públicas, do Estado e de todos os atores envolvidos na implementação, pois dentre os elementos relevantes para compreender esse processo, estão os atores envolvidos que, a depender da política, podem direcionar a política pública desde a formulação até a implementação. Para tanto, faz-se necessário compreender a dinâmica entre os *stakeholders* envolvidos no processo de implementação das políticas públicas, assunto abordado no próximo tópico.

4.2 Stakeholders: atores, destinatários e beneficiários indiretos das políticas públicas

Cada política apresenta um conjunto de atores distintos, com capacidade de influência diversa nas etapas do seu ciclo. Os atores são definidos como "aqueles que têm capacidade de influenciar, direta ou indiretamente, o conteúdo e os resultados da política pública" (SECCHI, 2010, p. 99). De acordo com Macedo et al. (2016), a literatura aponta a relevância de inúmeros atores na formulação e implementação das políticas públicas, tais como o Estado, o mercado e a sociedade civil. Determinadas políticas envolvem atores de mercado, empresários, trabalhadores, enquanto que outras abrangem grupos e movimentos sociais.

Secchi (2010) aponta duas categorias de atores: atores governamentais e atores não governamentais. Existem alguns padrões de comportamento dos atores identificados no processo de análise da política, tais como: políticos, designados politicamente, burocratas, juízes, grupos de interesse, partidos políticos, meios de comunicação, think tanks e organizações do terceiro setor.

Quadro 1: atores governamentais e atores não governamentais

Atores governamentais	Políticos
	Designados politicamente
	Burocratas
	Juízes
Atores não governamentais	Grupos de interesse
	Partidos políticos
	Meios de comunicação
	Think tanks
	Destinatários das políticas públicas
	Organizações do terceiro setor
	Outros: stakeholders, fornecedores, organismos internacionais, comunidades, epistêmicas, financiadores, especialistas, etc.

Fonte: Adaptado de Secchi (2010).

O envolvimento dos **atores não-governamentais** no processo decorrerá não só do conhecimento que possuem sobre as causas e problemas sociais abordados na política e da configuração político-institucional da área, mas da capacidade de fornecer insumos ou entregar produtos definidos nos objetivos da política. Cada ator não-governamental apresenta interesses próprios, podendo representar demandas da sociedade ou de entidades privadas ou empresas, com recursos e desempenhos únicos. Em determinadas políticas, a influência se concentra nos atores não-governamentais, os quais podem deter o controle das instituições públicas. Em outras, o Estado tende a comandar os interesses privados conforme seus interesses. Enquanto em certas políticas o poder é equilibrado (PETINELLI E SILVA, 2018).

Os **destinatários** da política pública são todos os indivíduos, grupos e organizações para os quais a política foi desenvolvida (SECCHI, 2010). A influência dos destinatários na elaboração e implementação da política é relativa e depende do formato da política, da forma como é gerida, se há participação social, conselhos ou orçamento participativo, se ocorre influência ou mesmo se existe pressão dos movimentos sociais ou organizações da sociedade civil, tendo em vista que o governo segue a agenda pública na priorização das demandas sociais.

Enquanto que os **fornecedores** (que podem ser stakeholders) são todos os atores envolvidos na política que, de alguma forma, são responsáveis por entregar alguns produtos ou serviços necessários aos objetivos da política pública e atendimento dos destinatários, tem-se como um exemplo o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o qual proporciona alimentação escolar a todos os alunos matriculados na educação básica pública, cujo repasse para a compra dos alimentos é feito diretamente aos Estados e Municípios, tendo como base o censo escolar efetuado no ano anterior. A partir de 2009, com a Lei nº 11.947, 30% do valor repassado pelo programa deverá ser destinado à compra de produtos da agricultura familiar. Essa medida pretendia desenvolver o comércio local e sustentável das comunidades. Outro exemplo é o Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD), que tem como objetivo disponibilizar material didático para as escolas públicas do Brasil.

Através da implementação desses e de outros programas nacionais, os fornecedores podem se beneficiar economicamente, ainda que na formulação e elaboração da política, não houvesse a intenção de beneficiá-los. A depender da forma como a política é implementada, os fornecedores podem ser definidos como stakeholders que influenciam o processo de implementação da política a tal ponto que se tornarem **beneficiários indiretos**.

Conforme Freeman (1984, apud BISPO; GOMES, 2018), **stakeholders** são quaisquer pessoas ou grupos que possam influenciar ou ser influenciado no processo para atingir os objetivos de determinada organização. Para Bispo e Gomes (2018), as políticas públicas são pautadas pelo interesse dos stakeholders e o contato entre os interessados refletirá em resultados sociais e políticos.

Para análise e **classificação dos stakeholders**, Mitchell, Agle e Wood (1997 apud BISPO; GOMES, 2018) propõe a identificação de **três características**: o **poder da parte interessada** para influenciar a organização; a **autenticidade da relação** da parte interessada com a organização; e a **urgência das demandas** dos stakeholders para com a organização. Essa classificação possibilita determinar quais são os interesses que serão respondidos através da implementação da política pública, sugerindo que pode existir partes envolvidas no processo que são notadas como possuidoras de poder.

Savage e colaboradores (1991 apud BISPO; GOMES, 2018) estudam a possibilidade de ameaça ou cooperação dos stakeholders relacionado a outros stakeholders e as organizações, organizando uma matriz relacionando os stakeholders em quatro grupos, nos quais se pode identificar o nível de influência e colaboração de cada um na organização.

Figura 1: Matriz dos stakeholders

Potencial dos stakeholders em ameaçar a organização

		ALTO	BAIXO
Potencial dos stakeholders em colaborar a organização	BAIXO	Tipo 4: Ambíguo Estratégia: Colaborar	Tipo 1: Disposto a apoiar Estratégia: Envolver os dispostos
	ALTO	Tipo 3: Indisposto a apoiar Estratégia: Defender	Tipo 2: Marginais Estratégia: Monitorar

Fonte: Savage e colaboradores (1991 apud BISPO; GOMES, 2018).

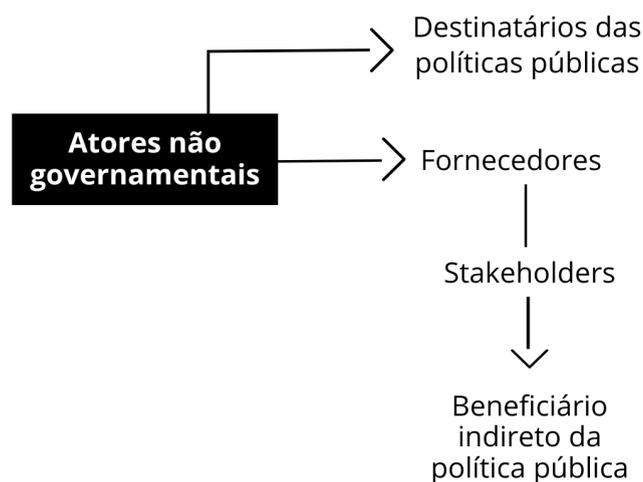
Os stakeholders do tipo 1 são os propensos a apoiar, possuem baixo potencial de ameaça. Os do tipo 2 são os stakeholders marginais, não são altamente ameaçadores e nem particularmente cooperativos. Os classificados como tipo 3 são os stakeholders com alto potencial a cooperar e alto potencial de ameaça. Por fim, tem-se o tipo 4, os stakeholders ambíguos, os quais dispõem de elevado potencial de ameaça e baixo potencial de cooperação. A colaboração entre os stakeholders é especialmente importante, pois podem resultar em uma união entre as organizações, gerando ou não, um melhor desempenho nas atividades (BISPO; GOMES, 2018).

Para análise dos atores envolvidos no processo, tem-se também a teoria do modelo da coalizão de defesa (MCD). Essa teoria possibilita uma visão geral do processo da política, no qual a *politics* é cercada de conflitos de crenças e ideias dos atores perante os problemas públicos, tal como as causas, soluções, monitoramento e avaliação. As ideias que se sobressaem nesses conflitos refletirá nos objetivos da *policy*, assim, os atores determinam as estratégias para influenciar nas decisões governamentais, assim como no resultado da política

pública. Tal conceito abrange duas características: compartilhamento de crenças e coordenação de ações. Assim, o sistema de crenças é determinado como elemento teórico estruturante da formação da coalizão, enquanto que a coordenação coletiva é o elemento condicionado ao primeiro (RODRIGUES, VASCONCELLOS SOBRINHO, VASCONCELLOS, 2020).

De acordo com Petinelli e Silva (2018), a partir das diferentes redes formadas através da política pública entre os atores, será formada uma dinâmica singular, assim, ao definir quem e em qual proporção este ator participará do processo, a capacidade de influência de cada um será distinta.

Figura 2: atores não governamentais



Fonte: Elaboração própria.

A construção de cada política pública será acompanhada por um conjunto de atores não governamentais, especificamente os stakeholders, com padrões e interações distintas que poderá levá-lo a se tornar um beneficiário indireto da política, conforme apresentado na figura 2. Os stakeholders que possuem alto grau de influência, controle e benefícios com a implementação da política e podem se tornar beneficiário indireto do programa, conforme apontado anteriormente. Essa relação será analisada nos capítulos a seguir, tendo como base o Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD).

5. O PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO E DO MATERIAL DIDÁTICO (PNLD)

5.1 O Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD)

A história do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) iniciou em 1985, por meio do Decreto nº 91.542/85. O programa ganhou um caráter inovador, pois garantiu a distribuição gratuita de livros didáticos para os alunos do 1º grau (1º a 8º série, na época) da rede pública. Foi um dos programas de maior abrangência na distribuição de material didático. No decorrer dos anos, essa política passou por alterações tanto na denominação quanto na distribuição, tendo suas ações ampliadas e formando o Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD), controlado pelo Decreto 9.099/2017.

Apesar das alterações nas legislações do PNLD, os objetivos do programa pouco foram alterados desde a Resolução nº 60 de 2009, até o Decreto nº 9.099 de 2017. A natureza dos objetivos permanece a mesma, como pode-se ver no Art. 2º, no qual a única inclusão foi o seu item VI:

Art. 2º São objetivos do PNLD:

- I - aprimorar o processo de ensino e aprendizagem nas escolas públicas de educação básica, com a consequente melhoria da qualidade da educação;
- II - garantir o padrão de qualidade do material de apoio à prática educativa utilizado nas escolas públicas de educação básica;
- III - democratizar o acesso às fontes de informação e cultura;
- IV - fomentar a leitura e o estímulo à atitude investigativa dos estudantes;
- V - apoiar a atualização, a autonomia e o desenvolvimento profissional do professor;
- e VI - apoiar a implementação da Base Nacional Comum Curricular.

5.2 Implementação do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD)

A implementação do PNLD acontece por meio processo de compra e distribuição dos livros que pode ser executado de duas formas: centralizada, na qual a realização estará sob

responsabilidade do FNDE; e a descentralizada, desenvolvida pelas Secretarias de Educação dos estados e municípios. Essa última forma, só é realizada pelo estado de São Paulo.

Na forma centralizada, o processo de compra e distribuição do livro didático inicia com o termo de adesão das escolas públicas cadastradas no Censo Escolar. Em seguida, o FNDE publica um edital com as normas para as editoras inscreverem suas obras.

Antes da aquisição dos materiais didáticos, o MEC efetua a avaliação dos títulos inscritos no programa (pelas editoras), com o objetivo de aprovar os títulos que mais se adequam às políticas de educação atual. As obras aprovadas são apresentadas aos professores no Guia do Livro, o qual apresenta um resumo dos conteúdos de cada título e coleção, além de incluir um hiperlink de acesso às obras.

De acordo com o Art. 10º do Decreto nº 7.084/2010, são cinco as etapas de aquisição dos materiais didáticos: 1) Inscrição; 2) Triagem, Pré-análise e Análise Pedagógica; 3) Escolha; 4) Habilitação, Negociação e Contratação (segunda opção); 5) Produção, Distribuição e Controle de Qualidade.

Sousa (2019) aponta que ao ser divulgado o edital, abre-se a oportunidade para que todas as editoras titulares de direito autoral possam inscrever as suas obras no programa, cabendo a estas selecionar (ou definir) as obras que serão inscritas no edital vigente. Após validadas as inscrições, o Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC) é aberto para avaliação pedagógica dos profissionais previamente selecionados pelo MEC, ao mesmo tempo em que é realizada a triagem e a pré-análise das obras, de fundo eliminatório.

Com o objetivo de avaliar se as obras cumprem os requisitos estipulados no edital, a triagem é realizada para avaliar os aspectos físicos e atributos editoriais das obras, enquanto que a pré-análise ocorre para averiguar o atendimento do objeto e da documentação, tal como a adequação das obras (BRASIL, FNDE. 2010). A avaliação pedagógica é realizada pelo MEC. As editoras selecionadas são direcionadas à Secretaria de Educação Básica (SEB) para análise pedagógica, realizada por uma comissão constituída, em grande parte, por professores de universidades públicas (MELO, 2018). Essa comissão de avaliadores indicará os livros que serão incluídos no Guia do Livro Didático, observando nas obras os seguintes aspectos: conteúdo; correção, atualização, clareza, extensão, gêneros textuais e ilustrações dos textos; além de analisar a proposta dos autores sobre as atividades de aprendizagem, respeito à diversidade cultural e gênero (SILVA, 2013).

Por meio da publicação do resultado da Avaliação Pedagógica, tem-se início a habilitação das empresas e obras selecionadas de acordo com as exigências legais. Nesta

etapa, será realizada uma investigação da documentação relativa aos contratos de direitos autorais e/ou edição, caso a documentação não seja entregue dentro do prazo estabelecido, a obra será excluída do programa. As editoras que forem aprovadas nas três primeiras etapas (triagem, pré-análise e avaliação pedagógica), terão as obras incluídas no Guia do Livro (elaborado pelos profissionais selecionados anteriormente pelo MEC), instrumento no qual as escolas (professores e diretores) realizarão suas escolhas naquele ano (BRASIL, FNDE. 2010). É importante ressaltar que o FNDE não disponibiliza publicamente os livros aprovados nas três primeiras etapas, atualmente tem-se acesso apenas ao Guia do Livro no portal do FNDE.

Cada professor receberá um Guia do Livro Didático e poderá escolher até dois títulos de livros para a matéria que leciona, ordenando a prioridade. Os livros selecionados, oriundos desse procedimento, vão orientar o FNDE para iniciar a negociação com as editoras. A seleção dos livros pelos professores das escolas é feita, unicamente, com base no Guia do Livro Didático fornecido pelo FNDE às escolas. Como há uma triagem prévia para incluir os títulos no Guia por uma comissão, há uma filtragem prévia das opções que podem ser escolhidas pelos professores que ficam limitados ao conjunto de títulos previamente selecionados pela comissão de avaliação do MEC e foi incluído no Guia.

As obras selecionadas pelos professores são compradas pelo FNDE diretamente nas editoras, ocorridas por meio de inexigibilidade de licitação, conforme estabelece a Lei 8.666/93, em seu artigo 25, pois a seleção/filtragem dos títulos pela comissão, seguida pela escolha dos professores acaba justificando a supressão do processo de licitação.

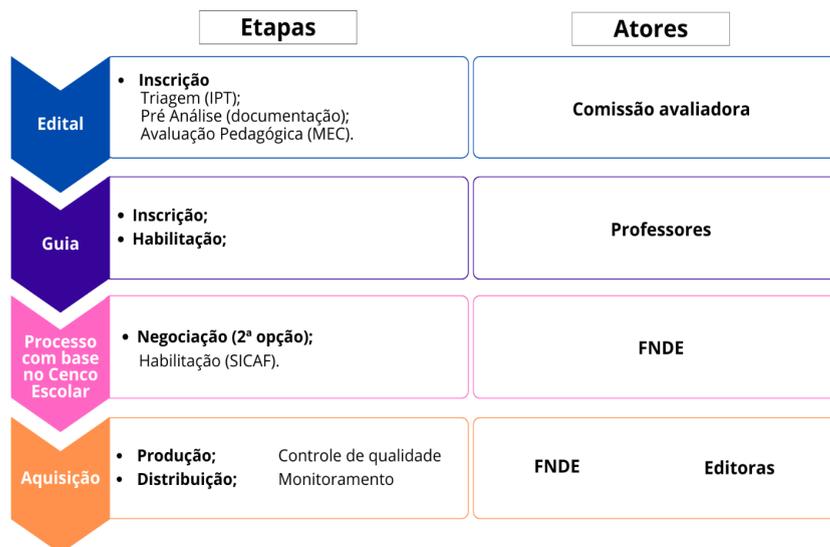
O FNDE busca realizar a aquisição da primeira escolha dos livros selecionados pelos professores, porém, caso não ocorra um acordo entre o FNDE e as editoras no que se refere ao preço, o FNDE poderá se recusar a comprar as obras didáticas em questão e optar pela aquisição da segunda opção selecionada pelas escolas, porém é importante ressaltar que uma das duas opções escolhidas pelo professor será comprada pelo FNDE. A distribuição do material é realizada pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) por contrato com o FNDE (FNDE, s.d).

Após isso, tem-se a etapa do processamento, no qual é comparado a projeção do Censo Escolar com os registros de escolha de todas as escolas inseridas no programa, para identificar o quantitativo de títulos para cada escola. O resultado servirá de base para o processo de negociação com as editoras quanto ao preço de cada título, na etapa de contratação.

Na etapa de negociação, o objetivo é encontrar o melhor preço para aquisição dos livros selecionados em primeira opção pelas escolas. Caso não haja um acordo entre as partes, o FNDE poderá contratar a aquisição da segunda obra. De acordo com Sousa (2019, p. 33), "os preços pagos pelos livros independem do componente curricular, sendo o valor do exemplar vinculado à faixa de tiragem negociada por cada editora. Quanto maior a tiragem, maior o ganho em escala e, conseqüentemente, menor o preço pago e o custo de produção".

Assim como na etapa de habilitação, caso a editora não cumpra todas as exigências legais para realizar a contratação, a editora será excluída do programa. Em seguida, após os contratos serem firmados, inicia-se o processo de montagem de encomendas, definição de destinatários e entrega dos materiais, que formam a etapa da distribuição. Ao mesmo tempo é feito o monitoramento das postagens e distribuição dos livros nas escolas públicas participantes do programa, ocorrendo o controle de recebimento de todas as entregas efetuadas.

Figura 3: Etapas e atores envolvidos no PNLD



Fonte: Adaptado de Sousa (2019).

A figura 3 mostra cronologicamente as etapas do PNLD, no qual as editoras sofrem o risco de serem excluídas caso não cumpram as exigências do edital. Nota-se que a avaliação do programa ocorre durante a implementação do programa, na realização das etapas. Enquanto que a figura 04 mostra os atores envolvidos durante o processo.

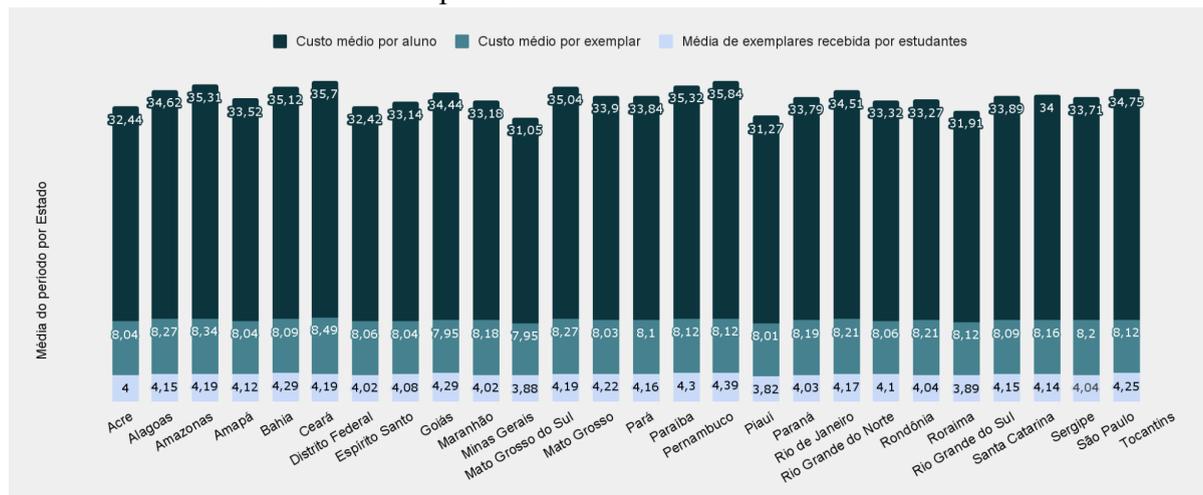
No contexto da implementação do PNLD identifica-se seis atores: o **FNDE** (órgão executor e financiador); os **pareceristas da comissão** que definem o Guia do Livro (elo entre a editora e o programa); as **editoras** (fornecedoras), nomeadas de beneficiários indiretos; os **dirigentes das escolas**, os quais fazem a adesão ao programa através de duas formas: a escola pública deve participar do Censo Escolar do INEP e a rede à qual está vinculada ou a escola federal deve realizar a adesão formal ao programa; os **professores das escolas**, os quais escolhem os livros de uma lista pré-selecionada e o destinatário final, os **estudantes**.

Ainda que a implementação do PNLD dependa dos atores locais como os dirigentes das escolas e professores, àqueles cabe somente a adesão ao programa e aos professores cabe a escolha do material didático por meio de um catálogo previamente elaborado pela comissão de avaliação do MEC. Analisando os indicadores de implementação do programa por estado, não se identificam discrepâncias relevantes entre os entes federados, possivelmente, porque há pouca autonomia dos atores locais nas decisões sobre a implementação do programa.

Os estudos anteriores sobre o PNLD realizam análises das editoras e do mercado editorial no período de 1995 a 2016, após esse período não há uma atualização de pesquisas com dados recentes ou que investiguem as mudanças no mercado editorial e na implementação do programa. Assim, esta pesquisa levantou os dados mais recentes acerca do PNLD, visando atualizar e verificar se houve mudanças no perfil da alocação dos gastos entre os estados e dos beneficiários intermediários e sua influência no ciclo da política.

As compras, geralmente, são significativas em quantidade, pois cada aluno matriculado na escola pública tem direito a uma obra de determinada matéria relativa a um ano letivo, além de dicionários da língua portuguesa para alunos da primeira série, e, caso o professor assim decida, cartilhas de alfabetização. Ao analisar o **custo por exemplar** financiado pelo programa, observa-se uma variação percentual de 6,79% entre os estados, com médias de R\$ 7,95 (Maranhão e Mato Grosso do Sul) e R\$ 8,49 (Distrito Federal). O **custo por aluno** beneficiado também tem uma variação percentual de 16,10% entre os estados, com médias de R\$ 31,05 (Mato Grosso do Sul) a R\$ 36,05 (Acre). A média de **exemplares recebidos por estudantes** é similar entre os estados variando, de 3,82 (Paraná) a 4,32 (Acre). Todos os estados estão indicados no gráfico 01.

Gráfico 1: média dos indicadores por estado



Fonte: elaboração própria.

Com os dados, também foi possível calcular a variação percentual da média dos indicadores de todos os estados entre 2010 e 2017. Identifica-se que o programa teve aumento de gastos no decorrer dos anos. O total de exemplares por alunos beneficiados teve um crescimento entre 2010 e 2014, voltando a diminuir de 2015 até 2016, crescendo em 2017 e atingindo a maior média entre os anos analisados. O valor do programa por cada exemplar (valor ou custo médio por exemplar pago pelo programa) variou em 47%¹ no período, indicando um aumento do preço por exemplar. Com uma variação de 47% no valor do programa por exemplar e cada aluno passou a receber, em torno, de 1,5 exemplar a mais do que já recebia.

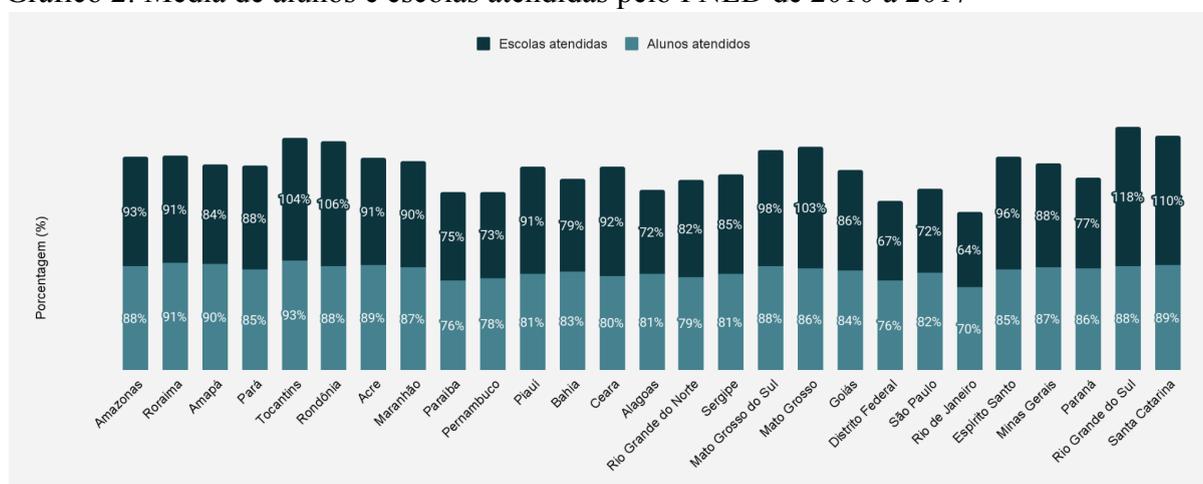
Resultado do aumento do valor por exemplar e da quantidade de exemplares por aluno fez com que o valor do programa por cada aluno beneficiado tivesse uma oscilação considerável, com média dos estados de R\$ 20,08 em 2010 para R\$ 41,42 em 2017, variando em 106%, que pode ser explicado tanto pelo aumento no preço do exemplar como pela quantidade de exemplares recebida por cada aluno, sendo em média um exemplar a mais. O aumento no valor do livro foi menor do que o IPCA acumulado, o que significa que, em termos reais, o valor do livro não aumentou tanto quanto a inflação no período. Por fim, os gastos totais do programa (em valor nominal, sem correção) cresceram em 83%, entretanto, em 2010, 36.598.907 alunos e 152.621 escolas foram atendidas, enquanto que em 2017, apenas 29.416.511 e 117.690 escolas foram atendidas pelo programa, ou seja, o que cresceu foram os custos do programa e não a quantidade de estudantes e escolas beneficiadas, esse

¹ O IPCA acumulado de 2010 a 2017 foi de 62%

custo aumentou devido ao aumento na quantidade de exemplares e custo por exemplar (sendo este melhor do que a inflação do período).

A adesão ao PNLD ocorre pelos dirigentes das redes de ensino dos entes federados que devem demonstrar interesse celebrando o Termo de Adesão. Analisando o mesmo período para identificar a cobertura do programa, relacionando alunos e escolas beneficiadas com o total de alunos e escolas do Censo Escolar, verifica-se que em média 84% dos alunos são beneficiados e 88% das escolas atendidas. O Rio de Janeiro é o estado que menos atende alunos (70%) e escolas (64%) e Tocantins é o que mais atende alunos (93%) e Rondônia o que mais atende escolas (106%).

Gráfico 2: Média de alunos e escolas atendidas pelo PNLD de 2010 a 2017



Fonte: elaboração própria.

As compras do PNLD são realizadas com base no censo do ano anterior, para cobrir a diferença entre um ano e outro, há uma reserva técnica para cada estado. Não existem dados disponíveis para consulta sobre a quantidade e utilização dessa reserva, de modo que não é possível identificar se há estudantes que não foram beneficiados pelo programa. No entanto, os percentuais de cobertura, entre 70-93% entre estudantes e 64-106% entre as escolas, indicam que pode haver algumas dificuldades no planejamento e implementação do programa que precisam ser considerados na avaliação da política. No entanto, não foram encontrados dados que explicassem essas diferenças na literatura e na pesquisa.

5.3 Escolha dos livros pelos atores da política

Cada professor receberá o Guia do Livro, o qual contém um resumo de todos os títulos e coleções, além de um hiperlink com a obra completa, aprovados pela comissão de avaliação constituída pelo MEC. Todo o material é ofertado no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle - SIMEC e só poderá ser acessado pelas escolas integrantes do PNLD.

Os professores selecionam as obras que atendem aos seus projetos político-pedagógicos e as demandas de seus alunos. De acordo com Sousa (2019), atualmente a escolha dos professores é realizada unicamente através da internet, no SIMEC, por meio de uma senha exclusiva enviada pelo FNDE a cada gestor escolar.

Apesar dos professores terem total autonomia na escolha do livro didático, sua decisão é tomada, somente, com base no guia com as opções de título previamente aprovadas pelo MEC. Para Martins, Sales e Souza (2009), esse comportamento vem demonstrando um controle do currículo, pois com o processo de avaliação dos livros didáticos, o MEC irá aprovar ou excluir determinadas obras, indicando ao professor o que se deve ensinar nas escolas, determinando a forma e o conteúdo.

Os autores Martins, Sales e Souza (2009) apontam que nos livros aprovados há uma padronização de conteúdos, atividades e concepções, formando um currículo restrito. Assim, professores e escolas encontram-se diante de poucas escolhas, pois os livros aparentam ser similares .

Para influenciar o processo de escolha dos professores e das escolas, as editoras utilizam estratégias de comunicação, algumas possivelmente ilegais. De acordo com Cassiano (2007, p. 75), “as escolas recebem vários guias não-oficiais, paralelamente ao recebimento do legítimo Guia de Livros Didáticos. [...]”. Há também uma oferta de amostras das obras pelas grandes editoras, o que estabelece uma barreira às pequenas editoras que não dispõem de recursos para realizar entregas de amostras e fazer divulgação em grande escala (SOARES, 2007). Ao identificar e denunciar tais práticas das grandes editoras, foi publicada uma portaria em 2005, substituída pela Portaria N° 7, de 5 de abril de 2007, dispondo sobre procedimentos da execução do PNLD e vedando aos Titulares de Direitos Autorais e representantes de: ofertar privilégios; conceder presentes e brindes; elaborar e divulgar catálogos que sejam similares ao material oficial produzido pelo MEC; fornecer exemplares das obras etc.

Assim, há de se refletir sobre a autonomia de escolha dos professores de escola pública, já que a seleção é feita com base no Guia Nacional do Livro Didático, elaborado e viabilizado pelo FNDE. É crucial realizar uma análise aprofundada acerca da autonomia de escolha disponível para os professores das instituições de ensino público. Nesse contexto, a seleção de materiais didáticos se baseia no Guia Nacional do Livro Didático, cuja elaboração e viabilização são atribuídas ao FNDE. Surge, então, a pertinente questão a respeito da extensão da autonomia e da influência dessa comissão no processo. Torna-se oportuno compreender, de maneira mais clara, a dinâmica da triagem. Esse processo detalhado poderia fornecer clareza adicional, porém é importante ressaltar que essas informações não constam nos dados consultados.

5.4 Editoras

A implementação do PNLD é viabilizada pela compra dos livros das editoras e o programa implica um aporte considerável de recursos no mercado editorial do livro didático brasileiro. Por isso, é necessário compreender as dimensões e a dinâmica desse mercado para estimar as possíveis relações com o PNLD.

No Brasil, o mercado editorial pode ser compreendido em quatro setores: Obras gerais (com faturamento de 26% nos anos de 2009-2011); Livros didáticos (com 46%); Científicos técnicos e profissionais (com 17%) e religiosos (com 10%). Os livros didáticos (LD) constituem o maior segmento do mercado editorial brasileiro e em 2011 constituiu cerca de 50% do faturamento dos exemplares comercializados (MELLO, 2012).

Em 2002, o Brasil era o 7º maior mercado de livros do mundo e, em 2003, quase metade dos livros vendidos no Brasil, em termos de faturamento, foram didáticos (CASSIANO, 2007). Segundo a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas - FIPE (2019), em 2018, o mercado editorial brasileiro apresentou um faturamento total de R\$ 5.119.449.812,19, representando, quando comparado ao ano de 2017, uma queda de 0,92%².

De acordo com Mello (2012), os livros didáticos formam o maior segmento do mercado editorial, sendo responsável por 50% das vendas e do faturamento do setor. Dentre os segmentos do mercado editorial, o do livro didático é o mais concentrado em comparação aos outros, pois poucas empresas dominam as maiores fatias do mercado. Desses 50% do

² IPCA de 3,72% no período

total do setor para livros didáticos, o ensino privado é responsável por 30% do faturamento e as compras do governo correspondem ao restante dos 20%.

Os aportes significativos das compras governamentais ocorrem há algumas décadas. Desde 1996, o governo brasileiro é o maior comprador de livros do país, pois 90% dos alunos da educação básica, fundamental e médio, estão na rede pública, sendo o Brasil o terceiro em compras institucionais de livro do mundo, de modo que o PNLD é o maior programa de distribuição de livros didáticos do mundo (CASSIANO, 2007).

O mercado de livros didáticos no Brasil sofre mudanças desde 1985, segundo Cassiano (2007), nos primeiros anos do PNLD, 64 editoras buscaram vender para o programa, mas apenas 12 editoras permaneceram ao longo do programa. No início do programa, a maioria das editoras eram empresas familiares que, a partir dos anos 2000, foram vendidas ou incorporadas nos grandes grupos empresariais. Essa transformação ocorreu principalmente entre as editoras líderes de mercado no começo dos anos 2000, passando a integrar grandes grupos editoriais como o Grupo Saraiva, o Grupo Abril, Editora Moderna, Grupo IBEP/Cia. Editora Nacional, FTD e o Grupo Positivo.

Ao analisar os dados entre 2010 e 2020, verificou-se que, no total, 54 editoras participaram do PNLD, captando cerca de 12,2 bilhões do valor total de gasto do governo com essa política, 1,56 bilhões de exemplares e 22,6 mil títulos. Para análise, as editoras foram segmentadas em duas faixas conforme a frequência de vendas, por ano, no PNLD: de 1 a 5 vezes ou de 6 a 11 vezes em que uma mesma editora participou do programa entre 2010 e 2020. Das 54 editoras, 20 delas participaram de 6 a 11 vezes (em anos consecutivos ou não), enquanto que as 34 editoras restantes apresentaram uma frequência de 1 a 5 vezes.

As 20 editoras que ficaram no grupo de maior frequência foram: AJS, Ática, Base, CCS, Dimensão, Do Brasil, Escala, FTD, IBEP, Imperial, Macmillan, Moderna, Positivo, Richmond, Saraiva, Sarandi, Scipione, SM, Terra Sul e Zapt. Essas editoras representam 22,22% do número total de editoras que fornecem livros ao PNLD e captam 94,57% dos recursos aplicados no programa, enquanto as outras 34 representam 77,78% do total e receberam apenas 5,43%.

Dentre as 20 editoras, 10 se destacam por terem fornecido regularmente para o programa ao longo de todos os anos, conforme mostra o quadro abaixo:

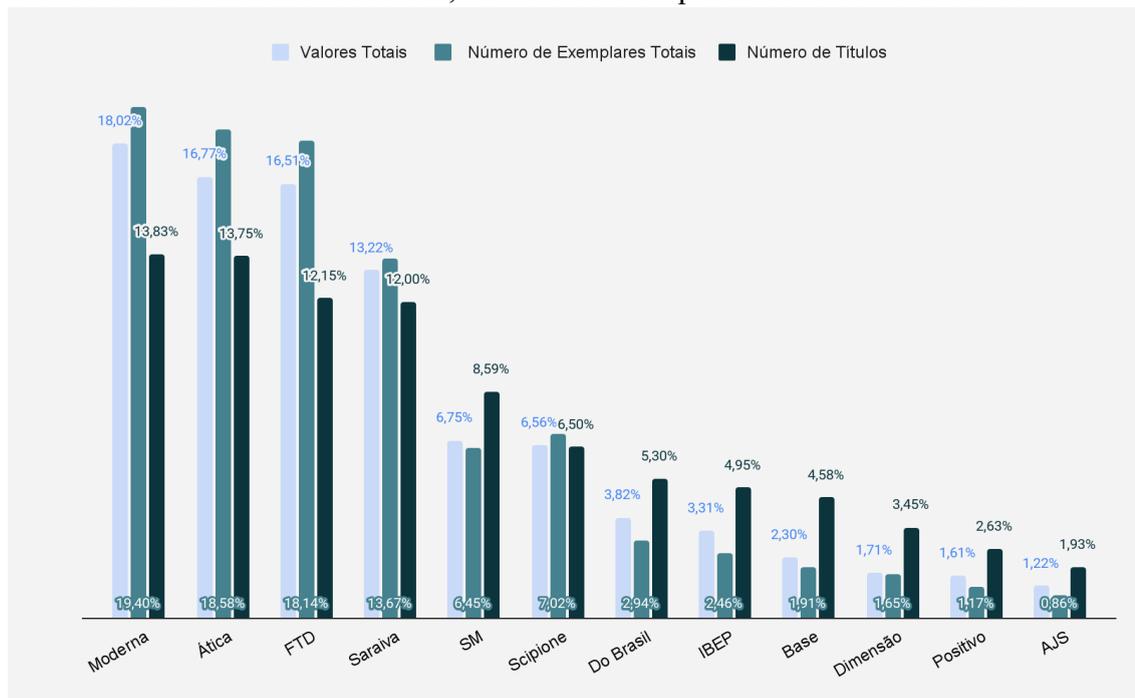
Quadro 2: Ranking das participações totais

Editoras	Frequência entre 2010 a 2020
Moderna	11
Ática	11
FTD	11
Saraiva	11
SM	11
Scipione	11
Do Brasil	11
IBEP	11
Base	11
Dimensão	11

Fonte: elaboração própria.

O indicador de frequência utilizado anteriormente buscou demonstrar o número de participações de cada editora no programa ao longo dos anos analisados, sem se ater aos valores recebidos do governo e números de produção de exemplares e títulos. Os dados possibilitaram a elaboração de um ranking, em 10 colocações, com as editoras que obtinham as maiores receitas em termos de valor total (o quanto receberam ao participar do PNLD), o número total de exemplares e de títulos recebidos entre 2010 e 2020. Com base nestes dados, foi estimado o *Market Share* das compras públicas e o preço médio dos livros fornecidos por cada uma.

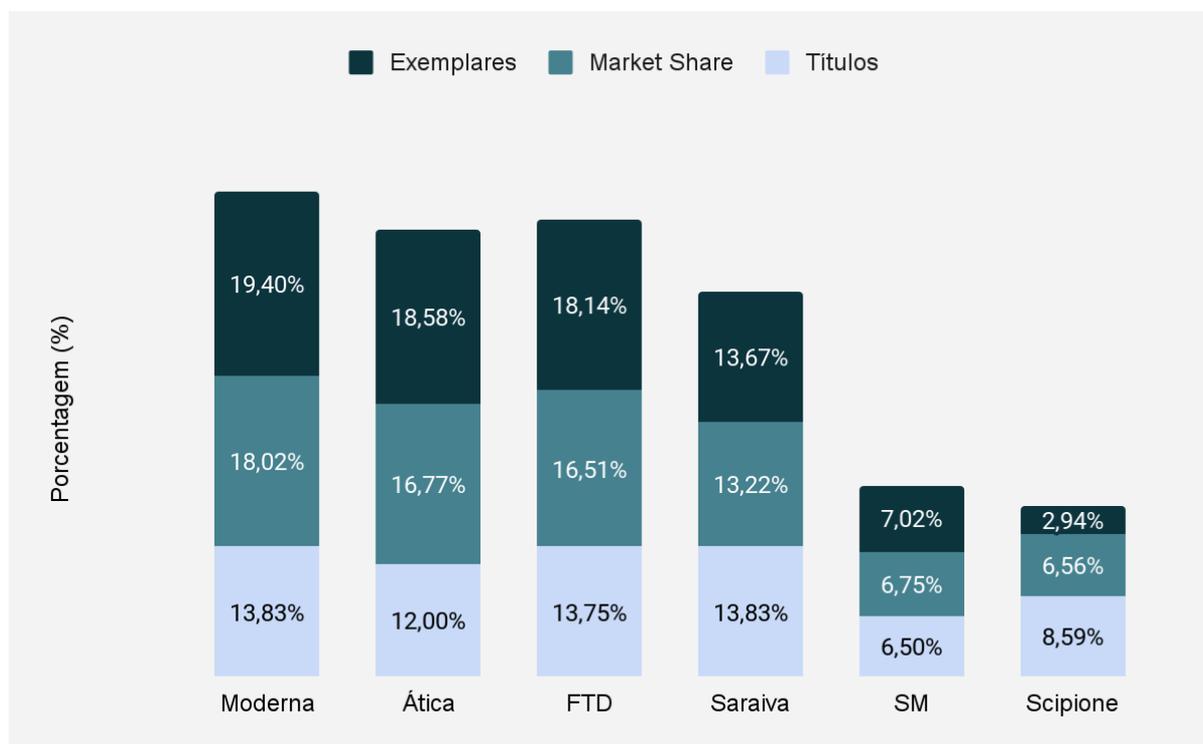
Gráfico 3: Valores totais recebidos, número de exemplares e títulos vendidos ao PNLD



Fonte: elaboração própria.

Pode-se observar nos gráficos que há casos de editoras que não aparecem 10 ou 11 vezes entre 2010-2020 e foram incluídas no ranking porque apresentaram média de participação percentual relevante entre o total das compras públicas no período analisado. Ao observar os dados dos três rankings, identificou-se que até a sexta classificação em cada um, são as mesmas editoras que figuram, mudando apenas a ordem. Assim, a partir dessas informações elaborou-se o seguinte gráfico:

Gráfico 4: Seis maiores fornecedoras das compras governamentais



Fonte: elaboração própria.

A soma da participação percentual (o market share, considerado como a receita da editora como percentual de gastos no PNLD) das seis editoras no total de gasto do governo com o PNLD chega a aproximadamente 78% do total do programa, além disso essas figuram entre as 20 editoras que mais participaram do PNLD no período analisado. Observando as 4 editoras do topo (Moderna, Ática, FTD e Saraiva), sendo estas representam somente 7% do total de empresas, identifica-se que concentram 51,30% do gasto total da política, ficando o restante dos gastos do PNLD para pouco mais de 50 editoras. Como esperado, juntas elas são responsáveis pela produção de cerca de 70% de exemplares e 52% dos títulos. Esses dados, indicam a formação de um oligopólio dos fornecedores de livros didáticos no Brasil para as compras públicas .

O PNLD é um programa com abordagem top-down, ou seja, é implementado de cima para baixo. Essa abordagem centralizada visa garantir a padronização e a qualidade dos materiais didáticos utilizados nas escolas públicas.

Neste processo, pôde-se observar que as algumas poucas editoras (fornecedoras do programa) tornaram-se no decorrer dos anos as principais beneficiárias indiretas do programa, pois têm a garantido relevante parcela da sua receita ao fornecer livros didáticos para um grande número de escolas públicas, garantindo e aumentando as vendas e a

visibilidade no mercado educacional. Apesar de que, o objetivo do PNLD é garantir que os estudantes (destinatários e beneficiários diretos do programa) tenham acesso a material didático de qualidade, promovendo a igualdade de oportunidades educacionais.

Logo, a implementação do PNLD é um processo que envolve ações governamentais, de forma que a política se desenvolveu em resposta à sociedade. E, para além dos objetivos iniciais do PNLD, ocorreu o fortalecimento de alguns poucos atores do mercado editorial que são beneficiados pelas compras públicas, conforme mostra a figura 4.

Figura 4: Integração de fornecedores como beneficiários indiretos



Fonte: elaboração própria.

O estudo de Cassiano (2007) mostrou que o Brasil apresenta um mercado interessante para as editoras de material didático, em consequência dos números educacionais do país e as compras governamentais que ocorrem em grandes volumes e regularmente. Cassiano (2007), Soares (2007) e Melo (2018) apontam que as compras governamentais de materiais didáticos estimularam o crescimento desse mercado, fortalecendo as editoras que forneceram ao programa recorrentemente ao longo dos anos.

A figura 4 ilustra como os fornecedores (as editoras) se tornam parte integrante do processo do PNLD, influenciando seu funcionamento e concentrando recursos à medida que desenvolvem uma posição proeminente no processo de implementação do programa como

fornecedoras de materiais educacionais para o PNLD, tornando-se ao longo dos anos como os beneficiários indiretos do programa.

Conforme apresentado, é possível aferir que a concentração dos recursos das compras governamentais feitas por poucos grupos editoriais configura um cenário de concentração e beneficia o mercado editorial diretamente e, de forma concentrada, apenas uma pequena parcela das empresas deste mercado.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa buscou analisar um período histórico e um recorte do processo de implementação do PNLD e dos resultados produzidos por meio da análise dos gastos executados e da relação com um dos principais atores da política, as empresas fornecedoras. Estudos anteriores, como os de Cassiano (2007) e Melo (2018), realizaram uma avaliação dos gastos na compra de livros didáticos, o processo de escolha do livro didático, a influência das editoras nessa etapa, bem como a situação do mercado editorial (do livro didático), o crescimento de grupos empresariais e a entrada de capital estrangeiro nesse mercado.

Esses estudos tratam de 1995 a 2016 e destacam a influência das editoras na implementação do PNLD, demonstrando como o mercado editorial brasileiro do livro didático teve seu crescimento beneficiado pelos aportes de recursos do programa. Identificam também o crescimento dessa indústria ao longo dos anos, ao mesmo tempo que desaparecem as editoras de pequeno porte, por meio de processos de aquisição e fusão, e de crescimento de algumas. Assim, identificaram a relação entre a implementação do PNLD e as mudanças recentes no mercado editorial, apresentando indícios de que algumas editoras influenciam diretamente o processo de implementação do programa ao concentrar a captação dos recursos da política.

O presente trabalho incluiu a análise dos resultados da implementação do PNLD e mostrou que o programa tem atingido seu objetivo de disponibilizar material didático aos professores e alunos das escolas públicas de educação básica do país, ainda que com diferenças sutis de eficácia entre os estados. Por outro lado, é possível considerar que os gastos do PNLD têm relação com a dinâmica do mercado editorial, pois 50% das receitas desse mercado são oriundas de compras governamentais. É possível destacar que os grandes grupos empresariais, figuram como stakeholders da política e possivelmente como os principais destinatários indiretos da política.

A análise também indicou que, entre os anos de 2010 a 2020, uma parcela dos gastos do governo na aquisição ou compra de livros foi atendida por um número pequeno de organizações nacionais e estrangeiras, indicando a formação de oligopólio para venda de livros ao governo e possivelmente no setor do livro didático.

Assim, dentre as contribuições deste trabalho, está a de destacar que os formuladores e analistas de políticas públicas poderiam considerar na sua análise que, além dos efeitos e impactos produzidos pelas políticas aos destinatários finais, uma política pública no seu processo de implementação pode produzir efeitos econômicos relacionados aos grupos de

interesses (fornecedores, por exemplo) que podem influenciar tanto o processo de implementação como a sua formulação da política. Desse modo, sugere-se investigar mais detalhadamente o processo de escolha, triagem e compra dos livros pela comissão do MEC, bem como a atuação do professor ministrante.

Destaca-se que uma política social e de democratização do acesso ao material e livro didático pode implicar num resultado de caráter concentrador e oligopolista do ponto de vista de mercado. Então, sugere-se incluir na análise e na avaliação das políticas públicas a consideração deste impacto e consequências, para além da consideração do atendimento das necessidades do destinatário final. Igualmente pode ser interessante que o programa estabeleça medidas para reverter o quadro de profunda concentração dos recursos aplicados na política com poucos fornecedores.

Como limitações, a principal foi a dificuldade de acessar dados e informações mais detalhados sobre o PNLD, especificamente sobre a atuação das editoras no processo de decisão que acontece no âmbito das comissões de escolha dos livros, além da ausência de informações disponíveis sobre o processo de triagem dos livros que serão inseridos no guia, tal como o papel de autonomia e poder da comissão avaliadora durante esse processo.

Como sugestões de pesquisas futuras, fica a possibilidade de considerar um levantamento mais detalhado do programa com os gestores locais, bem como a de pesquisar outras políticas públicas cujos beneficiários intermediários possam ter um interesse econômico preponderante e influenciar consideravelmente o processo decisório da implementação das políticas públicas. Ademais, sugere-se também a realização de um estudo que contemple conhecer o processo de triagem realizado pelo MEC, para tornar o processo transparente e determinar o funil que acontece nas etapas que antecedem o guia do livro didático, determinando quantas e quais editoras são aprovadas em cada etapa do processo.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, V. L.; GOBETTI, S. W. Uma Radiografia do gasto Público Federal entre 2001 e 2015. **Texto para Discussão**, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Nº 2191. 2016.

BRASIL. FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução/CD/FNDE nº 60, 20 nov. 2009. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/aceso-ainformacao/institucional/legislacao/item/3369-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-60-de-20-de-novembro-de-2009>. Acesso em: 23 mar. 2023. (Revogada)

BRASIL. Decreto nº 9.099/2017, de 18 de julho de 2017. Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro e do Material Didático. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, Seção 1, p. 7, 19 jul. 2017. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9099-18-julho-2017-785224-publicacaooriginal-153392-pe.html>. Acesso em: 23 mar. 2023.

BRASIL. Decreto nº 7.084 de 27 de janeiro de 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7084.htm. Acesso em: 23 mar. 2023. (Revogado)

BRASIL. FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/programas-do-livro/pnld/funcionamento>. Acesso em: 23 mar. 2023.

BRASIL. Lei nº 8.666, 21 jun. 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm. Acesso em: 23 mar. 2023.

BISPO, F. C. da S.; GOMES, R. C. Os papéis dos stakeholders na formulação do Pronatec. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 52, n. 6, p. 1258–1269, 2018. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/77399>. Acesso em: 13 abr. 2023.

BOURDIEU, Pierre. **As estruturas sociais da economia**. Lisboa: Instituto Piaget, 2006. _____ . **Sobre o Estado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

CASSIANO, C. C. de F. O mercado do livro didático no Brasil: da criação do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) à entrada do capital internacional espanhol (1985-2007). 2007. 252 f. Tese (Doutorado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

FNDE. **Funcionamento**. s.d. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/programas-do-livro/pnld/funcionamento>>. Acesso em: 11 de dez. de 2019.

FIPE - Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas. (2019). Produção e vendas do setor editorial brasileiro. São Paulo: FIPE/USP.

GUIMARÃES, R. G. **As transformações do Mercado do Ensino Superior e o Endividamento Estudantil no Brasil: uma produção do Estado Neoliberal**. Tese (Doutorado em Administração) – Programa de Pós-graduação em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

JESSOP, B. Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post Fordist Political Economy. **Studies in Political Economy**, 40, Spring: 7-39, 1993

MACEDO, Alex dos Santos et al . O papel dos atores na formulação e implementação de políticas públicas: dinâmicas, conflitos e interesses no Programa Mais Médicos. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro , v. 14, n. spe, p. 593-618, July 2016.

MARTINS, E. de F., Sales, N. A. de O. de, & Souza, C. A. de. (2009). O Estado, o mercado editorial e o professor no processo de seleção dos livros didáticos. *Estudos Em Avaliação Educacional*, 20(42), 11–25.

MAZZUCATO, Mariana. **O estado empreendedor**: desmascarando o mito do setor público x setor privado. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

MELLO, Gustavo. Desafios para o setor editorial brasileiro de livro na era digital. *Economia da cultura*, BNDES setorial 36, p. 429-473. Biblioteca Digital, 2012.

MELO, P. M. de. A estrutura do Programa Nacional do Livro Didático (1995-2016): Estado, Mercado Editorial, Sociedade Civil e a construção do consenso hegemônico sobre o livro didático no Brasil. Brasília, 2018.

MORAES SOBRINHO, J.; HELAL, D. A implementação de políticas públicas voltadas a atividades artesanais: análise do programa de artesanato da paraíba. **Organ. Soc.**, Salvador, v. 24, n. 80, p. 115-134, Mar. 2017.

PETINELLI E SILVA, Viviane. Atores e sua capacidade de influência nas políticas setoriais a partir de conferências nacionais. **Revista de Sociologia e Política**, [S.l.], v. 26, n. 68, p. 1-26, mar. 2019. ISSN 1678-9873. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/65277>>. Acesso em: 15 mar. 2023.

REZENDE, Flávio da Cunha. Os Leviatãs estão fora do Lugar. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 39, n. 2, p.195-211, 1996.

_____. Gastos Públicos e Mudanças Recentes no Papel do Estado Nacional: uma análise comparada entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. **Novos Estudos Cebrap**. n. 62, p. p.123-139. março, 2002.

SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SERAFIM, Milena Pavan; DIAS, Rafael de Brito. Análise de política: uma revisão da literatura. Cadernos Gestão Social. Salvador, v. 3, n. 1, p. 121-134, 2012.

SILVA, I. A. O programa nacional do livro didático para o ensino médio (pnld/em) e o mercado editorial: 2003-2011. Disponível em: <https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=273174>. Acesso em 10 mar. 2023.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Caderno de pesquisa n.48 São Paulo: Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP, Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP. 2000. Disponível em: <http://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula_22.pdf>. Acessado em: 22 mar. 2023.

SOARES, R. P. Compras Governamentais para o Programa Nacional do Livro Didático: Uma Discussão Sobre a Eficiência do Governo. ipea - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Texto para discussão nº 1307. Brasília, novembro 2007.

SOUSA, Rosalia de Castro. As Regras do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) e a concorrência do mercado editorial brasileiro / Rosalia de Castro Sousa. -- Brasília 2019. 94 f.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, dez. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S151745222006000200003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 18 de maio de 2020.

LOTTA, G. S. et al. Por uma agenda brasileira de estudos sobre implementação de políticas públicas. Revista do Serviço Público - RSP, v. 69, n. 4, p. 779-810. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/5329>>. Acesso em: 23 mar. 2023.

MACHADO, S. H. S. O uso da teoria de stakeholders em uma análise da etapa de formulação da Política Nacional de Medicamentos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 47, n. 3, p. 543 a 565, 2013. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8992>. Acesso em: 13 abr. 2023.

RODRIGUES, D. C.; VASCONCELLOS SOBRINHO, M.; VASCONCELLOS, A. M. de A. Formação de coalizão de defesa e atores chaves da política. **Revista de Administração**

Pública, Rio de Janeiro, RJ, v. 54, n. 6, p. 1711–1728, 2020. DOI:
10.1590/0034-761220190450. Disponível em:
<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/82407>. Acesso em: 26 abr. 2023.