



Universidade de Brasília

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
FACULDADE DE EDUCAÇÃO – FE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – PPGE
MESTRADO EM EDUCAÇÃO**

NADJA CÉZAR IANZER RODRIGUES

**BRASÍLIA – DF
2021**

NADJA CÉZAR IANZER RODRIGUES

**PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO E DO MATERIAL DIDÁTICO:
IMPLEMENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO**

Trabalho final de Conclusão de Curso apresentado à Banca de Defesa da Faculdade de Educação – FE, do Programa de Pós-Graduação na Modalidade Profissional da Universidade de Brasília, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Educação, sob a orientação da Professora Doutora Alcyone Vasconcelos.

Brasília - DF
2021

R696p Rodrigues, Nadja César Ianzer
Programa Nacional do Livro e do Material Didático:
implementação e participação / Nadja César Ianzer Rodrigues;
orientador Alcyone Vasconcelos. -- Brasília, 2022.
132 p.

Dissertação (Mestrado – Mestrado em Educação) --
Universidade de Brasília, 2022.

1. Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD). 2.
Implementação. 3. Agentes executores. 4. Participação. 5. Política
Pública. I. Vasconcelos, Alcyone, orient. II. Título.

NADJA CÉZAR IANZER RODRIGUES

**PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO E DO MATERIAL DIDÁTICO:
IMPLEMENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO**

BANCA DE DEFESA TFCC

Prof.^a Dr.^a Alcyone Vasconcelos (Presidente)

Prof. Dr. Bernardo Kipnis (membro interno)

Prof.^a Dr.^a Loide de Melo Araújo Silva (membro externo)

Prof. Dr. Remi Castioni (membro suplente)

DEDICATÓRIA

A todos que entregam diariamente sua energia e dedicação à educação, contribuindo para um mundo sempre em evolução.

AGRADECIMENTOS

A todas as mulheres que trouxeram à minha trajetória doses de amor, dedicação, companheirismo e dignidade: minha mãe, minha avó, minhas irmãs, minhas sobrinhas, minha madrasta e minhas primas.

Aos homens que me ensinaram com sua força, coragem e energia: meu avô, meu pai, meu marido, meus filhos, meus irmãos, meus primos e meus sobrinhos.

Aos amigos e amigas queridos, que sempre surgem trazendo um pouco de sorriso, apoio, colo, afago e compreensão nos momentos que mais preciso.

Aos companheiros do FNDE, especialmente da CGPLI, irmãos de jornada que seguem de mãos dadas fazendo o melhor que podem pela educação do nosso país.

A todas as professoras que passaram pela minha vida, com seus exemplos arrebatadores, ensinando-me que o ato de educar só é efetivo quando revestido de afeto, incentivo e humanidade. Com especial carinho, minha orientadora Alcyone Vasconcelos.

A todos de quem recebi amor em algum momento, e que me alimentaram com essa força mágica capaz de grandes revoluções.

Aos que são instrumentos do amor divino no desempenho de suas funções, dedicando suas vidas à transição da Terra para um mundo melhor.

À força universal divina que me oferece todos os dias oportunidades de aprender, de saborear a caminhada do autoconhecimento e de desenvolver o autoamor.

*Em todos os e teus empreendimentos, coloca o sol da
esperança com o calor do otimismo e o êxito te será inevitável*

Divaldo Franco

RESUMO

RODRIGUES, Nadja César Ianzer. **Programa Nacional do Livro e do Material Didático: implementação e participação.** Orientador: Alcyone Vasconcelos. 2022. 132 f. Dissertação (Mestrado – Mestrado em Educação) -- Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2022.

Este trabalho teve como objetivo analisar as etapas do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) e a participação dos agentes envolvidos na sua execução em âmbito nacional a partir da questão: como se realiza o programa e que atores participam da sua implementação? A pesquisa foi concebida numa abordagem quanti-quali, descritiva e exploratória. Foram analisadas as etapas e as principais formas de participação na execução do programa, com base na legislação e nos bancos de dados do Ministério da Educação, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Os resultados apontam para uma multiplicidade de etapas sucessivas e interdependentes, para a ausência de informações estruturadas sobre a etapa de monitoramento e avaliação da política, e para uma alta participação dos agentes envolvidos na maior parte das ações gerenciais relacionadas à implementação observadas na pesquisa. Por outro lado, foi identificada a falta de participação das redes de ensino na formulação da política, além de baixas participações no remanejamento e na reserva técnica dos livros e de ausência de informações sobre a participação nas ações locais do PNLD. A partir dos resultados, foi concebido um produto técnico como uma ferramenta de coleta de dados para a construção de indicadores sobre a participação na execução, e que servirá também para estruturar novos e mais completos modelos de monitoramento do PNLD pela coordenação nacional do programa. O planejamento é implementar essa nova ferramenta já em 2022 no PNLD.

Palavras-chave: Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD). Implementação. Agentes executores. Participação. Política pública.

ABSTRACT

This study aimed to analyze the stages of the National Book and Teaching Material Program (PNLD) and the participation of the agents involved in its execution at the national level, based on the question: how is the program carried out and which actors participate in its implementation? The research was conceived in a quantitative-qualitative, descriptive and exploratory approach. The stages and main forms of participation in the execution of the program were analyzed, based on the legislation and databases of the Ministry of Education, the Education Development Fund, the Brazilian Institute of Geography and Statistics and the National Institute for Educational Research Anísio Teixeira. The results point to a multiplicity of successive and interdependent stages, to the absence of structured information about the policy monitoring and evaluation stage, and to a high participation of the agents involved in most of the management actions related to the implementation observed in the research. On the other hand, it was identified the lack of participation of the education networks in the formulation of the policy, in addition to low participation in the relocation and in the technical reserve and the absence of information about the performance in the local participation of the PNLD. Based on the results, a technical product was conceived as a data collection tool for the construction of indicators on participation in execution, which will also serve to structure new and more complete models for monitoring the PNLD by the program's national coordination. The plan is to implement this new tool in 2022 in the PNLD.

Keywords: National Book and Teaching Material Program (PNLD). Implementation. Executing agents. Participation. Public policy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 – Conceitos da Pesquisa.....	21
Figura 02 – Fluxo do PNLD	49
Figura 03 – Estrutura das Redes de Ensino.....	50
Figura 04 – Implementadores do PNLD considerados na pesquisa.....	52
Figura 05 – Participação das escolas na escolha do PNLD	70
Figura 06 – Participação no Recebimento do PNLD	73
Figura 07 – Escolas com registros do Remanejamento do PNLD.....	77
Figura 08 – Percentual de escolas participantes no Remanejamento.....	78

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Total de entes federados	57
Tabela 02 – Escolas do ensino fundamental e médio – Censo Escolar 2018	58
Tabela 03 – Escolas do ensino fundamental e médio – Censo Escolar 2019	59
Tabela 04 – Escolas do ensino fundamental e médio – Censo Escolar 2020	59
Tabela 05 – Escola no Censo Escolar por esfera e ano	60
Tabela 06 – Escola no Censo Escolar aderidas ao PNLD	61
Tabela 07 – Quantidade de escolas com Registro de Escolha.....	62
Tabela 08 – Escola com recebimento por esfera e ano	63
Tabela 09 – Escola com participação no remanejamento	64
Tabela 10 – Escola com participação na reserva técnica	65
Tabela 11 – Percentual de participação na adesão	67
Tabela 12 – Escolas com registros na escolha no PNLD	69
Tabela 13 – Participação na escolha do PNLD.....	70
Tabela 14 – Indicadores de participação na escolha do PNLD.....	71
Tabela 15 – Escolas com Recebimento de materiais do PNLD.....	73
Tabela 16 – Indicadores de participação no Recebimento do PNLD.....	74
Tabela 17 – Escolas com registros de Remanejamento do PNLD	76
Tabela 18 – Percentual de participação no remanejamento do PNLD	78
Tabela 19 – Indicadores de participação no Remanejamento	79
Tabela 20 – Escolas com participação na reserva técnica do PNLD.....	80
Tabela 21 – Indicadores de participação na Reserva Técnica do PNLD	81
Tabela 22 – Participação geral na execução do PNLD.....	82

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Características das variáveis independentes	34
Quadro 02 – Fonte de dados coletados	36
Quadro 03 – Agentes implementadores do PNLD.....	51
Quadro 04 – Ano de escolha e ano de atendimento do PNLD	62
Quadro 05 – Escalas de escolas aderidas ao PNLD.....	67
Quadro 06 – Escalas de participação na Escolha do PNLD.....	69
Quadro 07 – Escalas de participação no Recebimento do PNLD	72
Quadro 08 – Escalas de participação no Remanejamento do PNLD	75
Quadro 09 – Escalas de participação na Reserva Técnica do PNLD.....	80
Quadro 10 – Escalas das variáveis de indicadores de participação.....	82
Quadro 11 – Atribuições dos agentes do PNLD	106
Quadro 12 – Relatório de monitoramento	109

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEAC	Comissão Especial de Apuração de Conduta
CF	Constituição Federal
COARE	Coordenação de Apoio às Redes de Ensino
COLTED	Conselho do Livro Técnico e Didático
CNLD	Comissão Nacional do Livro Didático
CNME	Campanha Nacional de Material de Ensino
COCAO	Coordenação de Cálculo e Orçamento
ECT	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos
FAE	Fundação de Assistência ao Estudante
FE	Faculdade de Educação
FENAME	Fundação Nacional do Material Escolar
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INEP	Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INL	Instituto Nacional do Livro
IPT	Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo
MEC	Ministério da Educação
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PLIDEF	Programa do Livro Didático para o Ensino Fundamental
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar
PNLD	Programa Nacional do Livro e do Material Didático
PPGE	Programa de Pós-Graduação em Educação
RT	Reserva Técnica
SEESP	Secretaria de Educação do Estado de São Paulo
SIC	Serviço de Informação ao Cidadão
SIMEC	Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle
SNEL	Sindicato Nacional dos Editores de Livros
SUS	Sistema Único de Saúde
UF	Unidades da Federação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
Unicamp	Universidade Estadual de Campinas
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
USAID	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	18
1.1	PNLD no Contexto das Políticas Educacionais.....	18
1.2	Questões Norteadoras.....	19
1.2.1	Formulação do problema de pesquisa.....	19
1.3	Objetivos.....	20
1.3.1	Objetivo Geral.....	20
1.3.2	Objetivos Específicos.....	20
1.4	Revisão da Literatura.....	20
1.5	Metodologia.....	32
2	PERCURSO DO PROGRAMA	39
2.1	Fatores Históricos.....	39
2.2	A evolução do PNLD.....	44
3	DOS DADOS COLETADOS	47
3.1	Das Etapas do PNLD.....	47
3.2	Dos Agentes Implementadores do PNLD e suas atribuições.....	48
3.3	Dados Sobre os Entes Federados.....	57
3.4	Dados Educacionais.....	58
3.4.1	Escolas no Censo Escolar.....	58
3.4.2	Redes de ensino aderidas.....	61
3.4.3	Escolas participantes da escolha.....	61
3.4.4	Escolas que receberam PNLD.....	63
3.4.5	Escolas que participaram do remanejamento.....	63
3.4.6	Escolas participantes da reserva técnica.....	64
4	ANÁLISE DOS DADOS	66
4.1	Adesão.....	66
4.2	Escolha.....	68
4.3	Recebimento do PNLD.....	72
4.4	Remanejamento.....	74
4.5	Reserva Técnica.....	79
4.6	Indicadores de Participação do PNLD.....	81

5	CONCLUSÕES	83
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	87
	REFERÊNCIAS	90
	APÊNDICES	106
	Apêndice A – Atribuições dos agentes do PNLD, conforme a Resolução nº 12/2020	106
	Apêndice B – Quadro resumo dos relatórios dos monitoramentos do PNLD-FNDE	109
	Apêndice C – Produto Técnico.....	117

1 INTRODUÇÃO

Estamos na era planetária; uma aventura comum conduz os seres humanos, onde quer que se encontrem.

(Edgar Morin, 1997).

1.1 PNLD no Contexto das Políticas Educacionais

Trabalhar com a execução do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) desde 2009 e atuar localmente como educadora da rede pública em parte desse período me oportunizou ter contato com a perspectiva de diferentes atores: professores, gestores escolares, técnicos de secretarias e de ministérios e agentes políticos nas três esferas de governo. Viver essa experiência em diferentes momentos do cenário educacional me trouxe mais clareza quanto à complexidade exigida para a realização de um programa de abrangência nacional e à importância de se garantir a isonomia e a transparência em todas as suas etapas.

Sendo a principal missão do PNLD a disponibilização de conteúdos para todas as escolas de educação básica pública, entendemos que sua implementação passa a ser de interesse de toda a sociedade, já que o programa integra uma rede de insumos que impactam diretamente a qualidade da educação e a formação de milhões de estudantes, com a movimentação de grandes investimentos estatais e de mercado.

A trajetória do programa construiu uma política com grande visibilidade. Segundo Silva (2012, p. 817), o PNLD “transformou-se numa Política de Estado que tornou o livro didático um objeto acessível para praticamente todos os estudantes de escolas públicas brasileiras”¹. Os dados gerados por mais de oitenta anos e a dinâmica das suas diversas etapas podem oferecer um largo campo de trabalho para a pesquisa educacional.

Ao se observar o ciclo dessa política, chama a atenção a multiplicidade de participantes na sua implementação e a dependência do PNLD dessa participação para que os livros cheguem nas mãos dos estudantes da educação básica em todo o país. Por isso, entendemos relevante observar como se dá a participação dessas múltiplas entidades e agentes estatais para concretização do programa. No contexto deste trabalho, o termo *participação* não está vinculado ao conceito mais amplo de

¹ Em 2020, o PNLD atendeu a mais de 28 milhões de estudantes do ensino fundamental e médio (INEP; 2021; FNDE, 2022a).

participação social, mas antes se refere estritamente à atuação direta dos profissionais envolvidos na implementação do PNLD e que operam em nome das escolas e das redes de ensino. Essa participação, que se dá em grande parte de forma descentralizada pela atuação de gestores educacionais nas esferas municipais, estaduais e federais, já começou a ser desenhada desde a década de 30, quando têm início as ações estatais que deram origem à política. Com base nos dados existentes sobre a execução do PNLD, optou-se por considerar a participação dos agentes estatais nas ações que geraram dados em escala nacional. Assim, as análises se limitaram às formas de participação com registros regulares documentados nos bancos de dados federais do PNLD nos anos de 2018 a 2020, não sendo possível incluir aquelas participações nas ações que, embora atribuídas aos agentes locais pela legislação do programa, não dispunham de registros nacionais durante o período estudado.

Este trabalho está dividido em cinco capítulos. Esta primeira parte introduz o estudo e apresenta as questões norteadoras com seus objetivos, a metodologia e o referencial teórico. O segundo capítulo é dedicado a trazer a trajetória histórica do PNLD. O terceiro capítulo apresenta os dados coletados sobre o programa. No quarto capítulo, há o registro das análises realizadas e a última parte traz as conclusões da pesquisa.

1.2 Questões Norteadoras

1.2.1 Formulação do problema de pesquisa

Nos seus mais de 80 anos, a evolução do PNLD demonstra que ele superou importantes desafios, como por exemplo, o desenvolvimento de um modelo logístico exitoso (SANTOS et al., 2017). Porém, há ainda diversos obstáculos na implementação de uma política pública que se concretiza em variadas esferas, a partir da participação de diferentes agentes estatais.

Nessa perspectiva, o problema da pesquisa parte da impossibilidade de encontrar registros acadêmicos sobre como se caracteriza a implementação em âmbito nacional do PNLD e sobre a participação dos agentes estatais nesse processo. Assim, o estudo partiu do mapeamento das etapas do programa e da identificação de seus agentes executores. Com base nesse levantamento, foram compilados dados

sobre a implementação e desenhados alguns indicadores de participação para as principais etapas descentralizadas do programa, que poderá servir inclusive como referencial para análise da execução em outros períodos ou a partir de outros recortes em pesquisas futuras. Espera-se que esses indicadores colaborem para o aprimoramento do programa e para o fortalecimento da mútua cooperação entre União, estados e municípios.

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo Geral

Analisar as etapas do PNLD e a participação dos agentes envolvidos na execução nas três esferas em que essa política pública se materializa.

1.3.2 Objetivos Específicos

- a) Descrever a trajetória histórica do PNLD, com foco na evolução da atuação dos agentes estatais participantes da sua execução;
- b) Mapear as etapas atuais do programa;
- c) Analisar as principais formas de participação na execução do programa, estabelecidas nacionalmente entre os agentes das diversas esferas;
- d) Desenvolver indicadores quantitativos da participação dos agentes locais que executam o PNLD.

1.4 Revisão da Literatura

O presente trabalho buscou analisar as dinâmicas da implementação do PNLD a partir da aproximação dos conceitos relacionados às políticas públicas, federalismo cooperativismo, agentes executores, governança, descentralização, implementação, participação e interação. Esses conceitos partiram de elementos advindos da Administração Pública, da Ciência Política e da Sociologia (Figura 01).

Figura 01 – Conceitos da Pesquisa



Fonte: Elaborado pela autora

A partir de autores como Demo (2012), Saviani (2008), Soares (1998), Frey (2000), Höfling (2001) e Muller e Surel (2002), foram observadas as características das políticas públicas, especialmente as educacionais, caracterizadas como um conjunto de ações articuladas com recursos próprios, que envolve duração e que tem alguma capacidade de impacto. Muitos autores que tratam de políticas públicas consideram como primordial para sua formulação a tomada de decisão sobre o que irá entrar na agenda governamental. A incorporação de uma determinada questão a essa agenda envolve etapas que incluem, em um primeiro momento, a identificação de como ela consegue a atenção dos elaboradores da política, o que leva à elaboração da agenda; o momento seguinte é o de legitimação da decisão por meio da busca de apoio político para, finalmente, partir-se para implementação da política formulada pelas áreas competentes (CARDOSO, 2008, p.28). No caso do PNLD, esse

ciclo de formulação se repete a cada novo edital, que trará a definição do público-alvo, do material a ser adquirido e dos critérios para construção dos conteúdos que integrarão a próxima edição do programa.

Originalmente, políticas públicas estão associadas à ideia de um papel voltado para a solução de uma situação-problema (LIMA; D'ASCENZI, 2013; BENEDITO; MENEZES, 2013; MELAZZO, 2010). Contudo, embora essa concepção considere que a sua origem tem foco em um problema, a decisão sobre qual o problema comporá a agenda pública pode ser mais complexa e

[...] envolve as reais possibilidades de um grupo de interesse, em transformar determinada situação-problema específica em uma questão de alcance mais geral, de modo que parcelas cada vez maiores da sociedade compartilhem percepções e entendimentos de maneira comum, possibilitando sua incorporação como questão que merece e/ou exige um tratamento a partir de políticas públicas (MELAZZO, 2010, p. 23).

Souza (2006) destaca que a ideia de política pública como solução de problemas traz os riscos de se maximizar aspectos racionais e procedimentais das políticas ou de se desconsiderar pontos importantes envolvidos na sua concepção como o peso do embate em torno de ideias e interesses e os limites que impactam nas decisões dos governos. Por isso, há outros autores que ampliam a visão sobre política pública para além da simples busca de resolução de problemas. Muller e Surel (2002), por exemplo, defendem que fazer política pública é construir e transformar os “espaços de sentido, no interior dos quais os atores vão colocar e (re)definir os ‘seus problemas’ e ‘testar’ em definitivo as soluções” encontradas, numa representação desses problemas que implementam condições sociopolíticas para (re)estruturar a ação do Estado. Entende-se, assim, que os processos de construção e implementação das políticas estão submetidos diretamente ao cenário em que elas são concretizadas, à forma de atuação dos seus formalizadores e aos espaços que ocupam no tecido social.

Aprofundando o estudo sobre a função das políticas públicas, verificam-se posições que defendem que elas estariam voltadas para a manutenção do equilíbrio social ou a inserção de desequilíbrios capazes de mudar uma realidade. Em outras palavras, seria um sistema de decisões públicas que se compõe de ações ou omissões destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social (SARAVIA; FERRAREZI, 2006). É esse papel, voltado à atuação das

políticas nas dinâmicas sociais, que se considerou no desenvolvimento da presente pesquisa.

Ao observar as políticas públicas no contexto brasileiro, é importante atentar para o sistema federativo de governo. Sem adentrar nas questões históricas ou estruturais relacionadas ao conceito de federalismo, podemos defini-lo, a partir da reunião de ideias de estudiosos como Falletti (2006), França (2014), Arretche (1996) e Abrucio (2010), como o modelo de organização do Estado que reúne os entes federados (municípios, estados, Distrito Federal e União) em uma unidade nacional que conserva a autonomia desses entes sem deixar de atuar para os interesses comuns da federação. Ele se caracteriza pela atuação normatizadora e de coordenação do governo nacional e pela autonomia dos entes subnacionais (MENICUCCI, 2018). Assim, o pacto federativo brasileiro, materializado na Constituição Federal (CF) de 1988, concretiza-se pelo acordo entre as comunidades territoriais para a formação de uma comunidade política mais ampla, cujo interesse em manter essa unidade as induzem a transferir parte dos seus poderes para o centro político nacional, a acordarem a delimitação do campo de ação de cada esfera de governo e a estabelecerem autonomia para cada ente federativo na constituição do seu governo (SOARES; MACHADO, 2018).

Na definição dos papéis do sistema federativo, a Constituição estabelece como sendo da União a função redistributiva e supletiva na educação mediante assistência técnica e financeira aos 26 estados, ao Distrito Federal e aos 5.569 municípios. Parte dessa função é concretizada por meio de programas e projetos federais como o Programa Nacional do Livro e do Material Didático, política pública de fornecimento de materiais didáticos para escolas de educação básica. O PNLD é formulado pelo Ministério da Educação (MEC) e pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada àquele ministério. O foco do programa é a disponibilização de obras didáticas, pedagógicas e literárias a professores e estudantes das escolas públicas de toda a educação básica, desde a etapa de educação infantil até o ensino médio. Segundo Mantovani (2009, p. 11) “um dos pontos que evidenciam a importância do livro didático para o sistema educacional brasileiro é o PNLD, o maior programa governamental central de aquisição de livros didáticos do mundo”.

É por meio de um federalismo cooperativo que o direito subjetivo à educação, previsto na Constituição Federal, deve ser operacionalizado (SOUSA, CASTRO,

2017, p. 874). Nele “cruzam-se novos mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões” (NOGUEIRA; RANGEL, 2011). Dentre esses sujeitos, destacam-se os agentes públicos, indivíduos que atuam em nome do Estado nas diversas instituições e esferas da federação para a consecução das políticas públicas. Esses agentes são amplamente analisados na literatura por sua atuação constituir uma das principais dimensões para a compreensão sobre como as políticas são apreendidas e colocadas em curso nas mais diversas instâncias governamentais (MELLO et al., 2020). Sua denominação é variada, sendo chamados de agentes administrativos, burocratas, burocratas implementadores, agentes estatais, agentes locais (LOTTA, 2014; BALL, 1994; LIPSKY, 2019, LIMA, 2019) a depender da abordagem de cada autor. Neste estudo, serão designados como agentes executores, ou simplesmente agentes, para simplificação. No âmbito do PNLD, são os indivíduos que atuam nas unidades escolares, nas secretarias de educação, no MEC e no FNDE como os materializadores do programa.

A multiplicidade desses agentes, e das instâncias envolvidas na concretização do PNLD, faz ver a importância de uma interação constante e do compartilhamento de regras claras entre todas as esferas envolvidas. Segundo França (2014), um elemento fortalecedor do regime federativo é justamente a definição de normas de cooperação recíproca entre os entes federados. A distribuição clara das competências na esfera da educação “é algo sintonizador com o equilíbrio do pacto federativo” (FRANÇA, 2014, p. 419), sendo essencial para a manutenção de um regime de colaboração. Esse regime se caracteriza pela forma cooperativa, colaborativa e não competitiva de gestão estabelecida entre os entes, visando ao equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (FRANÇA, 2014, p. 420).

Para se alcançar essa cooperação, é fundamental que o Estado estabeleça parcerias para o desenvolvimento de sua capacidade de cumprir os papéis relevantes na execução das políticas públicas (FARIAS, 2003). Nesse sentido, a administração pública tem repensado a sua gestão de modo a reavaliar processos e resultados (TEIXEIRA; GOMES, 2019), o que culminou no surgimento do conceito de governança, definido no Decreto 9.203/2017 (BRASIL, 2017), que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal, como um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão para a condução das políticas públicas.

A governança é um modelo que nasce e se concretiza como resultado do esforço de interação dos múltiplos agentes envolvidos na formulação e na implementação de políticas públicas (PROCOPIUCK; FREY, 2008). Desse conceito, surge o modelo de Nova Governança Pública (*New Public Governance*), cujo foco é a coprodução do bem público como meios para o alcance da efetividade dos serviços públicos (SANTOS; HOFFMANN, 2016), articulando as dimensões econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica (RONCONI, 2008). Essa capacidade de articulação é associada por Kissler e Heidemann (2006) a uma nova estruturação das relações do Estado com suas instituições federais, estaduais e municipais, com as organizações privadas e com os atores da sociedade civil (coletivos e individuais). O foco de atenção da *New Public Governance* incide sobre as relações interorganizacionais (CABRAL, 2013) com a participação de diferentes agentes, em contraste com Administração Pública Gerencial (*New Public Management*), que fundamentou seus pressupostos na visão organizacional advindas da área privada, com poder decisório centralizado (RONCONI 2008, p.32 e 80).

Os estudos demonstram que o modelo federativo brasileiro acentua os desafios administrativos para a efetivação das práticas de governança no ciclo das políticas públicas de âmbito nacional, especialmente nas de modelo descentralizado. A descentralização está prevista na Constituição Federal de 1988 como princípio das relações federativas a partir da transferência de competências, poderes e funções do governo central para os níveis governamentais menos abrangentes (SOARES; MACHADO, 2018). O modelo do PNLD, apesar de ter a maior parte centralizada, aproxima-se mais do tipo denominado *descentralização por delegação*, já que, no fluxo de sua execução “algumas funções são confiadas aos órgãos e setores locais conferindo alguma margem de autonomia” (PELLETIER apud NOVAES; FIALHO, 2010, p. 591). Como exemplos de descentralização no PNLD, tem-se a escolha dos livros como decisão do corpo docente de cada escola ou a gestão dos materiais ao longo do ciclo do programa sob responsabilidade das escolas, conforme detalhado mais à frente. Esse modelo de descentralização do PNLD é observado pelos autores:

No caso do Brasil, a descentralização ganha uma nova conotação ao ser incorporada ao contexto das reformas educacionais, sendo considerada um meio para atingir maior eficiência e eficácia a partir da implantação de alguns programas, tais como: [...] o Programa Nacional de Livros Didáticos (PNLD) (NOVAES; FIALHO, 2010, p. 595 e 596).

Nesse sentido, Arretche (2010) considera que é adequada a interpretação de políticas descentralizadas a partir da distinção conceitual entre responsabilidade pela execução (*policy-making*) e autoridade para decisão sobre a política (*policy decision-making*). No caso do PNLD, fica evidente essa concentração do *policy decision-making* na mão da União, que tem o poder de determinar as diretrizes e os critérios do programa, cabendo aos demais entes federados e às escolas a execução da política (*policy-making*).

Romanini (2013), com um olhar mais voltado para a centralização fiscal do PNLD, destaca o período em que houve uma tentativa de alteração desse modelo no qual o programa passou a admitir a execução descentralizada, com a implementação feita pelas unidades da Federação por meio repasse de recursos do governo federal. A autora registra que apenas o estado de São Paulo escolheu o modelo descentralizado, mantendo os demais estados a opção pelo modelo centralizado de execução. Contudo, o convênio “foi assinado entre o MEC/FNDE e a SEESP até o ano de 2005 para utilização em 2006. Posterior a essa data até a atualidade, o Estado de São Paulo voltou a fazer suas escolhas novamente de forma centralizada” (ROMANINI, 2013, p.113-115).

A experiência da descentralização para a Secretaria de Educação do Estado de São Paulo (SEESP) conduz a uma reflexão sobre a complexidade de se descentralizar. A descentralização é defendida por muitos autores, como Jacobi (1989), que a considera como uma possibilidade de ampliação para o exercício de direitos, autonomia da gestão local e a potencialização de instrumentos de redistribuição de recursos públicos entre os entes federados. Para outros autores, a opção por adotar a descentralização nem sempre considera que os agentes locais podem não estar prontos ou disponíveis para atuar nessa função (NOVAES; FIALHO, 2010). Há casos em que a centralização fiscal pode garantir maior efetividade da política, como no caso em que “há ganhos de economia de escala proporcionados pela oferta centralizada, que agregariam maior eficiência ao baixar o custo unitário dos bens e serviços ofertados à população”. Além disso, há na descentralização o risco de as decisões acerca da oferta de bens públicos limitar ou impedir o desenvolvimento de uma política efetivamente redistributiva ou equalizadora (SOARES, MACHADO, 2018). Os estudos apontam para a presença desses dois aspectos no PLND, diante do valor pago por exemplar adquirido, da regularidade das distribuições e da garantia de atendimento com materiais com o mesmo padrão de

qualidade para todas as escolas públicas do país. Outro fator observado ao longo da pesquisa, na legislação, nos informes, nos relatórios e nos editais do programa, foi que essa centralização pode estar relacionada, em grande parte, à complexidade técnica e operacional do PNLD, o que também foi detectado por Nogueira et al. (2018) e Caimi (2017).

O detalhamento das etapas do programa aponta para um caráter majoritariamente centralizado nas ações decisórias (*policy decision-making*), não só quanto a aspectos fiscais, mas também normativos e administrativos. Esse detalhamento aparece de forma fragmentada em algumas publicações (ZAMBON; TERRAZZAN, 2012; FURTADO; GAGNO, 2009; SOUSA, 2019, SILVA, 2015), estando mais bem caracterizado na Resolução nº 12/2020 (BRASIL, 2020), que normatiza o programa, o que indica uma concentração sobre parte da execução e de toda a formulação nas mãos da União e apenas algumas etapas da implementação como atribuição dos entes federados e das escolas.

Para verificar como se concretiza a parte descentralizada do programa, foi necessário analisar as suas etapas, especialmente as relacionadas à implementação. Essa importante etapa do ciclo das políticas exige parcerias entre os entes subnacionais para que sua execução possa acontecer em nível local (XIMENES, 2018). No caso da política estudada, os entes federados são representados pelas redes de ensino (secretarias de educação e suas estruturas) e as escolas (federais, estaduais e municipais), que são os implementadores locais da política, cabendo ao MEC e ao FNDE a coordenação nacional do programa (BRASIL, 2020). A compreensão do processo de implementação de uma política pública como o PNLD pode ser “um importante elemento de aperfeiçoamento da ação governamental, uma vez que se propõe a analisar as relações entre governos, governantes e cidadãos” (DALFIOR et al., 2015, p. 284). Além de ser um complexo processo que envolve atores, interesses, poder, recursos, disputas e (des)conhecimentos nas diversas esferas da federação, a implementação também se configura em um processo de interação entre os implementadores e os diversos atores (LOTTA, 2018).

Nessa perspectiva, vê-se que a implementação é influenciada por fatores relacionados a sistemas mais amplos, como o contexto em que se concretiza e a atuação dos agentes executores, sendo as normas formuladas apenas um dos elementos que impactam nessa etapa. Esse processo pode envolver diferentes níveis governamentais e organizações com interesses, capacidades e formas institucionais

variadas, por meio de arranjos interorganizacionais cujas formas de interação influenciam no desempenho da política (BARBOSA, 2016). Fica evidenciado que políticas públicas são feitas, na prática, pela participação dos agentes encarregados da implementação (ARRETCHE, 2001), por isso essa participação foi o foco deste trabalho. Ela é fator decisivo para o sucesso da política e as relações interorganizacionais que gera traçam a complexidade da implementação e exigem uma coordenação interorganizacional para a efetividade da política pública (BARBOSA, 2016).

Antes de detalhar as formas de participação, é importante reunir alguns elementos relacionados aos atores envolvidos no ciclo das políticas públicas. A formulação e a implementação de uma política envolvem diversos indivíduos, grupos, organizações não governamentais e organismos multilaterais como protagonistas juntamente com os agentes estatais (SECCHI, 2013). O presente trabalho se concentrou na atuação desses últimos, voltando-se para a verificação de quem são e quais as formas de participação dos representantes públicos na consolidação do PNLD.

Uma das definições mais tradicionais para esses agentes estatais que trabalham especificamente na ponta vem de Lipsky (2019) que os denomina como burocratas de nível de rua (*street-level bureaucracy*) por ocuparem uma posição que lhes permite interagir com os cidadãos na execução da política. Para o autor, as limitações enfrentadas por esses agentes públicos no seu trabalho podem distanciá-los das concepções ideais da política. Já Lotta (2014) nomeia de burocratas implementadores os indivíduos que atuam em nome do Estado na consecução de uma política com poder discricionário para influenciar no seu resultado. No caso do PNLD, eles seriam os agentes políticos e técnicos que participam, em nome de escolas e secretarias de educação, da execução do programa de forma descentralizada, mais próximos da comunidade escolar. A ampla discricionariedade desses sujeitos pode ser a causa de mudanças e reconstruções das políticas públicas no local onde estão sendo implementadas (LOTTA, 2014). A partir dessa lógica, entendemos que é importante haver mecanismos que facilitem a participação desses agentes como condição para a efetividade das políticas.

Para Lotta (2018), é importante analisar a participação na dinâmica de implementação, considerando organizações, entes e indivíduos envolvidos, mas em uma perspectiva de cadeias de agentes, em detrimento de localizar os atores de forma

isolada, já que atualmente as políticas são construídas e implementadas em ambientes de múltiplos atores e camadas, seguindo uma lógica de governança multinível (HILL, 2007). Nessa mesma direção, Teixeira (2002) conceitua esse envolvimento dos diferentes atores a partir do estabelecimento e manutenção de objetivos comuns.

Explorando de forma mais ampla o conceito de interação, destacamos as contribuições de Jean Piaget, que considera que:

Parece que toda interação social se manifesta sob a forma de regras, de valores, de signos. A sociedade mesma constitui, por outro lado, um sistema de interações que começa com as relações dos indivíduos dois a dois e se estende até as interações entre cada um deles e o conjunto dos outros e até às ações de todos os indivíduos anteriores, quer dizer, de todas as interações históricas, sobre os indivíduos atuais” (PIAGET, 1977, p. 39, *tradução nossa*).

Sob esse prisma, a interação acontece, de forma particularizada no interior das dinâmicas das políticas públicas, especialmente entre os agentes implementadores. Weigelt et al. (2004), observando a interação no sistema de saúde brasileiro, registra que o processo de implementação concebido como uma interação de diferentes atores “pode desencadear um aprendizado coletivo tanto de ordem administrativa quanto política e ideológica” (WEIGELT et al., 2004, p. 30).

A literatura deixa ver que, além de contribuir para uma melhor execução das ações, a interação no processo de implementação pode trazer benefícios mais amplos para os entes envolvidos. Quando há conexão entre os grupos de uma rede de políticas, há também a cooperação recíproca, sendo a comunicação o catalisador dessa cooperação (FERRARI; NUNES, 2008).

Por outro lado, conforme alerta Rua (2014), é recorrente haver linhas rígidas de demarcação de participação de cada esfera que, ao invés da cooperação, gera uma paralisação da política devido a uma competição interburocrática, que leva a uma fragmentação em que cada um se limita a fazer parte do processo, sem a devida articulação, desconsiderando a fluidez necessária para o alcance dos resultados da política. Um dos fatores que pode colaborar para fortalecer essa competição, e que atua contra as relações de cooperação entre as três esferas de governo no sistema federativo brasileiro é a falta de coordenação política pela União das relações entre os entes federados (SILVA, 2009). Essa competição pode estar mais presente nas etapas do PNLD em que haja necessidade de uma participação articulada em rede, como será visto mais adiante.

Outro ponto de atenção é o que Pinheiro Filho e Sarti (2012) denominam de assimetria de informação entre as diferentes esferas e agentes participantes da implementação, prejudicando a eficiência da comunicação no interior da rede. Esse fator foi detectado pelos autores na análise do SUS, sendo importante investigá-lo como ponto de impacto, também, na implementação de um programa como o PNLD, pela similaridade de abrangência.

Com relação à literatura diretamente relacionada ao PNLD, encontramos numerosos estudos, porém com um foco mais específico na análise dos conteúdos pedagógicos das obras participantes do programa (CARGNELUTTI, 2015; CARMO, 2019; SANTOS; LIMA, 2011; BOULOS JUNIOR, 2008; MULLER, 2018; OLIVEIRA, 2014; OLIVEIRA, 2017; SANTOS, 2012; SILVA, 2016; STRÖHER e MONTEIRO, 2018) ou nos aspectos ideológicos, mercadológicos e sociológicos dos materiais didáticos (ELISBON, 2018; LÊDO, 2017; REIS; MACÊDO, 2015, MARIN, 2019; OLIVEIRA, 2017; SILVA, 2013; MUNAKATA, 2016). Essas publicações deixam ver que há uma percepção consoante que aponta para o protagonismo do PNLD como política educacional. Trata-se de uma das políticas públicas de maior visibilidade em termos quantitativos na atual educação básica brasileira (SILVA et al., 2020), de proporções gigantescas e que envolve questões também gigantescas em seu planejamento e implementação (HÖFLING, 2000). Cury (2009), ao analisar o livro didático e as políticas a ele relacionadas, especialmente o PNLD, relata que esses programas contribuem para a qualidade do ensino, além de abrir caminhos de uma política de redistribuição, sendo o livro didático um componente da assistência ao estudante que faz a passagem da gratuidade passiva para a ativa, que gera um encorajamento no estudante capaz de potencializar a qualidade das condições de ensino-aprendizagem (CURY, 2009, p. 129).

A relevância do programa para o trabalho nas escolas também está descrita na publicação de Marisa Lajolo, a qual afirma que a importância do livro didático em países como o Brasil cresce já que “uma precaríssima situação educacional faz com que ele acabe determinando conteúdos e condicionando estratégias de ensino” (LAJOLO, 1996, p. 4). Höfling (2020, p. 160) destaca que o PNLD se constitui em “uma unidade autônoma para análise, estando nele próprio contidos os contornos de uma política pública de corte social, como é a política educacional”. É da autora um dos poucos estudos encontrados sobre a participação no PNLD. Contudo, ela registra que os níveis de participação dos atores envolvidos no PNLD não foram objeto do estudo,

estando focado na participação de setores do mercado no programa. Além desse estudo, encontrou-se também *Análise do processo de implementação de política: o 'Programa Nacional do Livro Didático – PNLD'*, de Maristela Gallo Romanini (2013), que também traz uma visão mais voltada para a implementação e para seus agentes. O estudo, apesar de se constituir em um trabalho detalhado, dedicou-se a apresentar um recorte da implementação a partir da observação em dezesseis escolas de uma regional de ensino da rede estadual de São Paulo, não sendo possível nesse contexto localizar estudos que pudessem perfazer um panorama mais amplo da participação dos agentes nessa política pública educacional de abrangência nacional. Assim, verificou-se que os estudos existentes não trazem os elementos capazes de responder à pergunta sobre como se caracteriza a implementação do PNLD e os fatores envolvidos na participação dos atores que atuam na sua execução em nível nacional.

A escassez de informações acadêmicas que ofereçam uma caracterização ampla das etapas do programa, da sua implementação e da participação dos seus atores pôde ser mitigada pela variedade de publicações técnicas e legais sobre o PNLD. As duas fontes principais de informações são os normativos do programa, o Decreto nº 9.099/2017 (BRASIL, 2017) e Resolução nº 12/2020 (BRASIL, 2020), e os materiais disponibilizados no portal do FNDE. Essas fontes permitiram verificar que o

Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) compreende um conjunto de ações voltadas para a distribuição de obras didáticas, pedagógicas e literárias, entre outros materiais de apoio à prática educativa, destinados aos alunos e professores das escolas públicas de educação básica do País (BRASIL, 2021a).

A Resolução nº 12/2020 (BRASIL, 2020) descreve as etapas do programa, apresentadas no Capítulo 3 a seguir, e o detalhamento das atribuições dos implementadores de suas etapas, compiladas no Apêndice A. Sobre essas competências, a legislação destaca o papel das escolas e redes de ensino, sendo esse último termo definido como

Rede de Ensino: sistema responsável pela manutenção das escolas, administrado pelo Poder Público, conforme estabelecido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação. A rede de ensino pode ser dividida em rede federal, estadual, municipal e distrital (BRASIL, 2020, s/p.).

Assim, no âmbito deste estudo, o termo *rede de ensino* se refere ao conjunto de estruturas escolares, administrativas, técnicas e operacionais que segue regras comuns e dispõe de recursos próprios, de abrangência municipal ou estadual, para viabilizar as políticas educacionais da educação básica, representadas pelos respectivos secretários de educação. A rede federal não foi considerada por se constituir de uma quantidade bastante reduzida de unidades escolares com relação ao universo de escolas das demais esferas, e por apresentar uma estrutura administrativa bastante peculiar com relação às demais.

Tendo os principais conceitos identificados e, com base na necessidade de entender a implementação como ela de fato se efetiva no interior do Estado (LOTTA, 2018, p. 148), partiu-se para o desenvolvimento da pesquisa.

1.5 Metodologia

A fim de detalhar a execução do PNLD e de oferecer indicadores de referência para o período de 2018 a 2020 quanto à participação dos agentes implementadores locais nas etapas do programa, foi realizada uma análise de natureza exploratória-descritiva a partir de pesquisa documental e do tratamento de dados regularmente gerados ao longo da consecução de cada ciclo do programa. A maior parte dos dados originou-se de documentos oficiais e do Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (SIMEC). Esse sistema é a principal ferramenta disponibilizada pela União para escolas e secretarias de educação na operacionalização do PNLD. Ele oferece os relatórios anuais das principais atividades desenvolvidas em âmbito nacional durante as etapas do programa. Além disso, também foram explorados os dados disponíveis em outros bancos governamentais, conforme descrevemos à frente. Os dados não publicizados nos portais e bancos de dados públicos dos órgãos responsáveis foram obtidos por meio do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) do FNDE.

A delimitação do período de análise se baseou no ciclo do PNLD, que atende um dos segmentos da educação básica a cada ano. Diante da inexistência de dados sobre a educação infantil até o final do trabalho, já que esse segmento só passou a ter seu alunado atendido a partir de 2022, foi selecionado um período que abarcasse a distribuição do PNLD para os outros três segmentos e que fosse o mais próximo

possível do início da pesquisa: ensino médio (2018), anos iniciais do ensino fundamental (2019) e anos finais do ensino fundamental (2020).

Primeiramente, foram compiladas as informações que permitissem a compilação histórica, o detalhamento das etapas do programa e o mapeamento dos atores e respectivas instituições envolvidas, cuja fonte majoritária foram os normativos do programa. De posse dessas informações, passou-se para a coleta dos dados referentes à execução no âmbito das escolas e redes de ensino, de forma a identificar os elementos que apontassem para a participação dos agentes locais na implementação do PNLD. Esses insumos permitiram selecionar as formas de participação capazes de fornecer dados para a construção das variáveis independentes quantitativas discretas de: i) participação na adesão pelas redes de ensino; ii) participação na escolha pelas escolas; iii) participação no recebimento de materiais pelas redes e escolas; iv) participação no remanejamento pelas escolas; e v) participação na Reserva Técnica (RT) pelas escolas, conforme pormenorizado mais adiante. Outras formas de participação mapeadas no Apêndice A como atribuições das escolas e redes de ensino não forneceram dados que permitissem análise do período, o que poderia se configurar como uma rica fonte de pesquisa.

As variáveis sociais são mais complexas porque não há padrões de medida universalmente definidos para comparação (GIL, 1999). No caso do PNLD, a possibilidade de comparação poderia existir se houvesse índices ou indicadores de participação já apurados em outras políticas públicas de mesma granularidade (até o nível de turma por unidade escolar). E, embora tenha-se políticas de implementação nacional direcionada às escolas, as características desses programas são suficientemente distintas para tornar a comparação de possíveis indicadores algo inadequado. Isso porque, no caso do PNLD, tem-se o atendimento diferenciado de estudantes e professores para cada turma de cada escola, com variados tipos de materiais didáticos a cada ciclo, em um nível de granularidade que não foi possível encontrar em nenhuma outra política educacional observada, tais como Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

Ao concluir que o PNLD se caracteriza por singularidades que inviabilizam a utilização de determinados modelos metodológicos inicialmente escolhidos para a

pesquisa, foi preciso construir novas formas de análise e fazer pesquisas direcionadas de forma a adequar o trabalho às peculiaridades do programa. A partir dessa perspectiva, foram construídas as variáveis independentes e definidas as respectivas escalas, o que resultou em um indicador de participação para cada uma das ações observadas. As escalas poderão ser usadas em outros períodos ou com recortes regionais ou por esfera, permitindo comparações e construção de históricos e indicadores úteis à gestão do programa. Da mesma forma, os indicadores apresentados nesta pesquisa se configuram como fotografias representativas de um determinado período, de maneira a contribuir como referencial dos anos estudados, podendo ser útil nas tomadas de decisão da gestão central do programa e na execução realizada pelos milhares de redes de ensino que compõem o modelo educacional brasileiro.

Para o tratamento dos dados, foram utilizadas técnicas de análise estatística descritiva. Diante da viabilidade de se utilizar o universo de escolas, entes e redes de ensino, optou-se por ter como base toda a população: em média 146 mil escolas; 5.569 redes de ensino municipais; e 26 redes de ensino estaduais e uma distrital. E, “nesse caso dizemos que o conhecimento da população em apreço é, por extensão, o conhecimento das medidas a ela associadas” (FGV, 2009, p. 1). Quando se trabalha com toda a população, os erros no processo são minimizados e a “aritmética, através de suas operações básicas, é suficiente para os cálculos necessários à obtenção das medidas estatísticas” (FGV, 2009, p. 1).

Assim, com base nas atribuições dos envolvidos na implementação do PNLD e nos dados disponíveis sobre o programa, foram definidas as variáveis independentes quantitativas discretas, conforme o Quadro 01, a seguir:

Quadro 01 – Características das Variáveis Independentes

Variável Independente	Tipo de Variável	Unidade Observada	Medida Estatística	Descrição
Adesão	Quantitativa contínua	Redes de ensino	Frequência de redes aderidas ao PNLD	Secretarias de educação que oficializaram participação no programa
Escolha	Quantitativa contínua	Escolas	Frequência de escolas com registro de escolha dos materiais do PNLD	Escolas estaduais e municipais que fizeram a escolha dos materiais do programa
Recebimento	Quantitativa contínua	Escolas	Frequência de escolas com livros recebidos	Escolas estaduais e municipais que

Quadro 01 – Características das Variáveis Independentes

Variável Independente	Tipo de Variável	Unidade Observada	Medida Estatística	Descrição
				receberam materiais do PNLD
Remanejamento	Quantitativa contínua	Escolas e Redes de ensino	Frequência de escolas/redes com solicitação ou oferta de obras.	Escolas e redes de ensino municipais e estaduais que remanejaram livros do PNLD
Reserva Técnica	Quantitativa contínua	Escolas	Frequência de escolas com demanda de Reserva Técnica e com recebimento de RT	Escolas municipais e estaduais que solicitaram livros do PNLD no sistema de Reserva Técnica

Fonte: Elaborado pela autora (2022) com base na legislação do programa (FNDE, 2021a).

Dentre todas as ações relacionadas à execução do PNLD, foram selecionadas essas cinco para observação porque são elas as que apresentam registros formais e estruturados da participação dos representantes de escolas e redes de ensino na implementação do PNLD. Conforme consta no Quadro 01, a variável ‘Adesão’ está relacionada à quantidade de redes de ensino que registraram a decisão de participar do PNLD. Já a variável ‘Escolha’ corresponde ao percentual de escolas que definiram no sistema os títulos dos livros a serem enviados para sua unidade escolar. A variável ‘Recebimento’ se refere à participação na recepção e na gestão local dos materiais do programa em cada ano. O ‘Remanejamento’ é a variável que se volta para a participação na oferta e solicitação de livros na plataforma do PNLD, destinada a ajustar as quantidades disponíveis em cada escola. Por fim, a variável ‘Reserva Técnica’ está direcionada para a participação nas solicitações de matérias no sistema do PNLD quando o atendimento inicial não foi suficiente.

Para apurar cada variável, foi realizado o tratamento dos dados disponíveis nos bancos governamentais por meio de um levantamento censitário. Os dados utilizados foram os oferecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), sobre entes federados, e pelo Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), sobre escolas. Além disso, foram coletados dados do sistema usado pelo PNLD para atuação das redes de ensino e escolas e as informações disponibilizadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), conforme detalhado na próxima seção. O Quadro 02 resume os dados coletados e suas respectivas fontes.

Quadro 02 – Fonte de dados coletados

Órgão	Fonte	Dados
IBGE	Estimativa Populacional	Quantidade de entes federados (representam as redes de ensino)
INEP	Microdados do Censo Escolar	Quantidade de escolas por esfera
	Sinopses Estatísticas	Quantidade de escolas por segmento
FNDE	SIMEC	Quantidade de redes de ensino aderidas
		Quantidade de escolas com registro de escolha
	Relatórios Gerenciais	Quantidade de escolas que receberam materiais
	SIMEC	Quantidade de escolas e redes de ensino com participação no remanejamento
	SIMEC	Quantidade de escolas com participação na Reserva Técnica

Elaborado pela autora (2022) com base em coleta de dados do IBGE, 2021a; INEP, 2021c; FNDE (Scripts e relatórios)².

As análises foram realizadas com a utilização de linguagem de programação³. Para cada retorno dado pelo *script*⁴, foram feitos testes alternativos, utilizando paralelamente filtros do Excel nos arquivos dos relatórios trabalhados para a confirmação da validade dos resultados obtidos pelo primeiro instrumento de medição.

Com base nesses dados, partiu-se para a construção da escala de medidas de cada variável. Constatou-se que as escalas já consagradas nas publicações estudadas não apresentavam as características que pudessem representar a participação das redes de ensino e escolas, de acordo com a necessidade do trabalho. As escalas *Stapel*, de *Thurstone*, de *Likert* e de *Phrase Completion*, por exemplo, voltam-se para mensuração de atitudes. Modelos de escalas como a diferencial semântica, que se relaciona com conceitos opostos, ou as diversas escalas aplicadas

² *Scripts* e relatórios disponíveis em: https://fnde-my.sharepoint.com/personal/77585283504_fnde_gov_br/_layouts/15/onedrive.aspx?id=%2Fpersonal%2F77585283504%5Ffnde%5Fgov%5Fbr%2FDocuments%2FRelat%C3%B3rios%20e%20scrips%20PNLD%20Mestrado.

³ Programação em *Python 3* a partir da ferramenta *Visual Studio Code* e com uso da biblioteca *Pandas* para retorno de dados por interface gráfica.

⁴ Os *scripts* são programações simples em linguagem específica da ferramenta.

na área de saúde, tais como Escala de *Glasgow* e de *Richmond*, também não puderam servir de base para o trabalho.

Diante da impossibilidade de trabalhar com uma escala já consagrada, levou-se em consideração as características de cada variável estudada para definição dos atributos de medida das escalas de participação no PNLD com valores entre 0 a 100. Obteve-se, assim, para cada uma das cinco variáveis, uma distribuição de frequência de participação por esfera de governo em cada ano observado. Foram construídas, a partir daí, as escalas de medidas de participação na adesão, na escolha, no recebimento, no remanejamento e na reserva técnica (etapas detalhadas na Seção 5 deste trabalho), de forma a registrar os achados do estudo com a representação adequada em valores associados a cada variável (MORAIS, 2005). Entendeu-se que a escala mais apropriada seria do tipo proporcional ou de razão por se tratar de uma quantificação produzida a partir da identificação de um ponto zero que é fixo e absoluto e em que uma unidade de medida é definida pela distância entre esse ponto zero e uma intensidade conhecida (MORAIS, 2005).

Nesta pesquisa, cada variável, em cada ano observado, trará um posicionamento de um valor métrico que será o resultado da distribuição de frequência de participação na etapa relacionada àquela variável, sendo o ponto zero representado pela ausência da participação em cada situação. Como exemplo tem-se a Escala de Escolha, na qual se apresentam os percentuais de participação das escolas de cada esfera quanto à atuação na definição das obras que atenderão a comunidade escolar no próximo ciclo. Esse percentual pode variar entre 0 e 100% de acordo com a quantidade de escolas com registro de escolha nos relatórios do SIMEC confrontados com o universo de entidades informado pelo INEP para o ano observado.

O conjunto das observações das cinco variáveis levou à proposição de indicadores para a análise sobre a participação dos agentes locais na implementação do PNLD.

Morais (2005) destaca que as escalas devem apresentar duas propriedades para que possam responder aos vários tipos de valores que os atributos assumem numa pesquisa: a exaustividade, abrangência que permite representar todos os dados possíveis; e a exclusividade, coerência para que qualquer dado só possa ser representado de uma única forma. Com base nessa concepção e nas peculiaridades de cada variável estudada foram construídas as escalas de indicadores não métricos,

cujos atributos foram comuns para todas as escalas: *participação baixa, média ou alta*. O critério utilizado para a definição das faixas de cada escala foi definido de acordo com as características da respectiva variável. O detalhamento dessa definição consta no Capítulo 4 deste trabalho.

A tentativa de construir um índice geral de participação no PNLD, intenção inicial da pesquisa, mostrou-se inadequada por não ser possível a vinculação das cinco variáveis observadas a partir de um índice comum com a garantia da representatividade necessária, já que cada variável tem características específicas. Desse modo, optou-se por manter um indicador para cada uma das variáveis.

2 PERCURSO DO PROGRAMA

2.1 Fatores Históricos

Os dados históricos do programa (FNDE, 2017c) apontam para a consolidação de uma política educacional como consequência da evolução de outros programas sucessivos de distribuição de livros, cujo começo se deu em 1937, no início do Estado Novo implantado no governo de Getúlio Vargas. Naquele ano, o Instituto Nacional do Livro (INL) foi instituído por meio do Decreto-Lei nº 93/1937 (BRASIL, 1937), com atribuição de editar obras sobre a cultura nacional, organizar as bibliotecas públicas no país, publicar enciclopédias brasileiras e fomentar a produção de livros nacionais, movimentos que foram as sementes das políticas de distribuição de materiais didáticos desenvolvidas nos anos seguintes.

O papel assumido pelo INL no estímulo e na produção de conteúdo para a distribuição nacional fez com que sua criação fosse considerada o marco histórico do PNLD, que comemorou os 80 anos dos programas federais de materiais didáticos em 2017 (FNDE, 2017a). O caminhar do programa nessas mais de oito décadas acompanhou as diversas mudanças sociais, econômicas e políticas do país, com destaque para alguns momentos em que as ações governamentais contribuíram para a construção da base do que hoje se configura como uma das maiores políticas de materiais escolares do mundo.

Dentre esses momentos, em 1938, tem-se a criação da Comissão Nacional do Livro Didático (CNLD), que estabelecia as condições de produção e utilização dos materiais didáticos, com a obrigação de submissão à avaliação pelo MEC de todos os conteúdos a serem utilizados nas escolas brasileiras, marcando uma dinâmica de centralização da política, que foi se estruturando paulatinamente a partir daí. É a partir do Decreto-Lei nº 1.006/38 (BRASIL, 1938), que cria a CNLD, que surge a figura do professor e do diretor escolar como agentes vinculados ao funcionamento da política de materiais didáticos, já que trazia, como preceito, o direito desses representantes das escolas de participarem do programa por meio da escolha do livro a ser utilizado na respectiva unidade escolar, o que se constitui hoje como um dos pilares do programa.

A Campanha Nacional de Material de Ensino (CNME), estabelecida no governo de Juscelino Kubitschek em 1956, também foi um importante passo dessa

trajetória. Ela deu início à produção e distribuição de livros pelo MEC com o objetivo de melhorar a qualidade e a progressiva padronização dos materiais, além de oferecer custo reduzido para estudantes de baixa renda. Postos de distribuição espalhados pelo Brasil foram criando uma rede logística que facilitaria o acesso dos estudantes aos materiais didáticos. A partir de 1962, a Campanha avançou na distribuição de livros destinados aos componentes curriculares, como português, ciências e história, para além dos materiais de referência e de complementação que já vinha editando (FILGUEIRAS, 2013). Essa ampliação fez com que o governo central assumisse a produção de grande parte dos materiais didáticos. A participação das redes de ensino se dava por meio de convênios entre o MEC e os estados e municípios para repasse de recurso e a criação das cooperativas escolares, “constituídas entre o pessoal discente dos estabelecimentos oficiais ou privados de ensino dos graus primário e médio” (SÃO PAULO, 1961).

Em 1966, durante a ditadura militar, foi constituído o Conselho do Livro Técnico e Didático (COLTED), com a função de aplicar recursos para a realização de programas e projetos de expansão do livro escolar e técnico, em colaboração com a Aliança para o Progresso, política norte-americana que surgiu no cenário da Guerra Fria e que se voltava para apoiar o desenvolvimento dos países da América Latina como forma de “protegê-los” da influência comunista.

Considerando a organização da COLTED e a amplitude de seu alcance, evidenciamos que a chegada oficial dos livros criou, o que podemos chamar de uma cadeia ideológica envolvendo todos os sujeitos: gestores, professores e estudantes, pois esses livros chegaram às escolas sem uma consulta prévia de suas necessidades e fundamentados em um discurso que reforçava a pouca produtividade da escola primária daquela época e da importância do livro como objeto de melhoria do rendimento escolar (BATISTA et al., 2016, p.1030).

Para Batista et al. (2016), o governo militar usou a COLTED para a construção de uma identidade cívica aliada a bases tecnicistas em voga naquele momento histórico, a partir de uma visão universal que ignorava as singularidades que envolviam a educação brasileira. De qualquer forma, os repasses do convênio entre Brasil e Estados Unidos garantiram ao MEC recursos suficientes para a distribuição de 51 milhões de livros nos três anos seguintes (ROMANINI, 2013).

Considerando que, segundo Anísio Teixeira, em 1966, os estudantes que alcançaram a conclusão do 5º ano não ultrapassavam 9%, das 11 milhões de

matrículas de alunos com idade entre 7 a 14 anos (TEIXEIRA, 1969), e que a conclusão da educação básica era uma exceção entre as crianças e jovens do sistema educacional naqueles anos, não se pode precisar se a quantidade de livros distribuídos pelo convênio entre o Ministério da Educação, a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento e o Sindicato Nacional dos Editores de Livros (MEC/USAID/SNEL) foi capaz de atender a todos os estudantes nos três anos de distribuição com a diversidade de materiais necessária, sendo, contudo, uma quantidade expressiva para o universo de alunado de então.

Por outro lado, sob o ponto de vista do estímulo à produção nacional, segundo Vahl e Peres (2007), a criação da COLTED proporcionou uma maior aproximação do mercado editorial brasileiro do setor público. Essa nova realidade fez com que o governo passasse a importante indutor da produção brasileira de livros didáticos, posição que segue ocupando na dinâmica atual do PNLD.

Em seguida, o governo militar cria também a Fundação Nacional do Material Escolar (FENAME), que assumiu as publicações da CNME (BRASIL, 1967). Assim, enquanto a COLTED tinha como atribuição fomentar a produção e fortalecer o mercado editorial, a FENAME se dedicaria a produzir as obras que atenderiam de imediato às escolas públicas. Filgueiras (2013) destaca que a criação da COLTED, paralela à da FENAME, devia-se à expansão do alunado da escola pública nos anos anteriores, à necessidade de reformulação dos conteúdos e de regulação do mercado editorial. Surge, então, de forma explícita o papel da União de estabelecer e coordenar a política de assistência educacional e apoiar essa assistência quando prestada pelos sistemas de ensino estaduais e municipais.

O lançamento do Programa do Livro Didático para o Ensino Fundamental (PLIDEF) pelo INL, em 1971, foi um passo importante para a construção das bases que permitiriam, tempos depois, o atendimento de materiais didáticos pela União de forma sistemática e regular. No ano anterior, já havia sido iniciada a coedição de algumas obras com as editoras nacionais por meio de um convênio, o que ampliou a capacidade de atendimento e aproximou ainda mais o mercado editorial dessa política. Esse sistema de coedição foi a solução encontrada pelo MEC para o problema dos altos preços dos livros didáticos e da ampliação de atendimento ao grande número de estudantes que passavam a ter acesso à escola na década de 1970 (VAHL; PERES, 2017). Essa parceria inaugura uma participação do mercado

que foi se ampliando ao longo dos anos até as editoras assumirem a exclusividade no papel de produtores dos conteúdos.

É a partir do PLIDEF que estados e municípios passam a figurar como participantes diretos da política por meio de contrapartidas das unidades federadas, que se somam aos recursos do FNDE para financiar o programa. Cinco anos após seu lançamento, o PLIDEF deixa de ser gerido pelo INL e passa ser coordenado pela FENAME.

Contudo, em 1983, a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) assume as ações da FENAME, que é extinta. Nesse momento, é finalizado o sistema de coedição: o mercado passa, em definitivo, a assumir a produção dos materiais didáticos e o Estado a ocupar-se de suas funções típicas de definição das diretrizes, financiamento, coordenação da política e monitoramento do processo. É nesse período que são definidos os critérios de avaliação dos conteúdos a partir da verificação de falhas substanciais na qualidade das obras (CARVALHO, 2008). Quanto à participação, a Lei nº 7.091/1983 (BRASIL, 1983), que institui a FAE, determina que a fundação atuará em harmonia com as secretarias de educação estaduais, distritais e dos territórios.

Célia Cassiano (2007), em seus estudos sobre os Programas do Livro, destaca que foram variadas as formas de intervenção estatal e controle sobre o livro didático brasileiro, principalmente no período da ditadura militar (1964-1984). No fim desse período, em 1985, foi criado o Programa Nacional do Livro Didático. Ao analisar o PNLD, Gabrelon (2016, p. 7) percebe que “desde a criação do INL, o Estado vem buscando aprimorar e normatizar projetos para controlar a produção e distribuição gratuita de materiais didáticos para as escolas públicas do Brasil”. Para Copatti e Andreis (2020, p. 77) o surgimento do PNLD nesse contexto de redemocratização do país o diferencia das ações anteriores por se configurar como “um instrumento de avaliação voltado a garantir a qualidade do ensino nos governos pós-ditadura militar”.

Quanto aos aspectos que evoluíram a partir das iniciativas anteriores, verifica-se que o Decreto-Lei nº 91.542/85 (BRASIL, 1985) agrega em sua essência os elementos herdados desse longo percurso de sucessivas ações federais voltadas para a distribuição de materiais didáticos. Dentre esses elementos, os mais evidentes são a definição das atribuições do Estado e do mercado, a garantia legal de participação dos professores na escolha dos livros e a garantia de um orçamento anual direcionado ao programa. Além disso, a estruturação paulatina voltada para a

universalização do atendimento da educação básica também dá um importante passo nesse momento.

Porém, a garantia de atendimento regular só veio com a Resolução CD FNDE nº 6/1993 (FNDE, 1993), que estabeleceu a vinculação dos recursos oriundos do recolhimento do salário-educação à aquisição do PNLD. A partir daí, um fluxo sistemático de atendimento integral dos estudantes matriculados nos quatro primeiros anos do ensino fundamental foi contínuo, com a ampliação gradual para os demais segmentos. A previsão de participação dos professores na análise e na definição do material a ser usado aparece de forma estruturada pela primeira vez, como também a previsão da atuação articulada da União com as secretarias de educação e com órgãos municipais de ensino e da realização da escolha com base nas peculiaridades regionais do país.

O período seguinte se configura como o início de uma segunda fase do PNLD na qual alguns pontos de estrangulamento do programa são superados e outros aparecem, com modificações substanciais da política (CASSIANO, 2007). A autora considera que o segundo marco estrutural do programa se dá em 1995, quando três alterações substanciais são feitas e

[...] dão consistência ao PNLD: a efetiva universalização da distribuição dos livros ao alunado do ensino fundamental, a implementação de uma avaliação governamental dos livros comprados e distribuídos pelo Estado e a ampliação significativa desse programa (CASSIANO, 2007, p.15).

Essas alterações são fruto das reformas na educação já iniciadas no governo de José Sarney, a partir da proposta '*Educação para Todos: caminho para a mudança*', e se integram posteriormente às reformas trazidas na gestão do ministro da educação Paulo Renato de Souza (1995 a 2002), que se voltaram para um alinhamento com organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), o Banco Mundial e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF).

Em 1997, a FAE é extinta e o FNDE assume as competências relativas ao PNLD. A partir de 1999, a autarquia passa a contratar o Instituto de Pesquisas Tecnológicas de Estado de São Paulo (IPT) para realizar o controle de qualidade física dos materiais distribuídos pelo programa. A inserção dessa verificação foi crucial para a melhoria na qualidade dos materiais, para a definição de especificações compatíveis

com a durabilidade necessária das obras e para a sanção das editoras, no caso de descumprimento dos termos contratuais.

O Decreto nº 7.084/2010 (BRASIL, 2010), que dispõe sobre os programas de materiais didáticos e sobre o PNLD, introduz na normatização do programa atribuições para escolas e secretarias de educação, como a decisão pela escolha dos materiais e a obrigação de cuidar dos livros até o final do ciclo de atendimento. Além disso, dá início à obrigatoriedade de adesão das redes de ensino para que suas escolas participem do programa e articula o trabalho do MEC com as instituições de educação superior públicas para a avaliação pedagógica das obras. Contudo, o programa sofre uma grande transformação a partir do Decreto nº 9.099/2017 (BRASIL, 2017), que passa a designá-lo Programa Nacional do Livro e do Material Didático, mantendo a sigla PNLD. A alteração mais substancial tira parte da autonomia dos professores ao permitir que a rede de ensino decida por modelos de escolha unificados para toda a rede de ensino, em detrimento da decisão do corpo docente de cada escola; além de retirar das instituições de educação superior a atribuição de fazer a avaliação pedagógica, passando a ser responsabilidade exclusiva do Ministro da Educação.

O histórico do programa demonstra que, apesar de ter havido retrocessos, a trajetória da política de distribuição de materiais didáticos é marcada por uma série de evoluções. Os documentos analisados trazem elementos que permitem-nos concluir que esses avanços foram alcançados principalmente devido à continuidade dos programas e ações, possível graças à garantia de regularidade dos recursos e à existência de equipes técnicas mais permanentes responsáveis pela sua formulação e implementação, mesmo diante das dezenas de sucessões governamentais ocorridas nesses mais de 80 anos. Muitas outras políticas educacionais não conseguiram estabelecer essa continuidade, acabando por se resumir a ações limitadas aos mandatos eletivos, causa de insucessos nos resultados de muitos programas, com desperdício de recursos e prejuízos para a educação.

2.2 A evolução do PNLD

Os registros demonstram que, desde sua criação, o PNLD teve que enfrentar diversos desafios. O atendimento universal para a educação básica, por exemplo, somente foi alcançado a partir de 2022, com o início do atendimento integral da educação infantil.

Por outro lado, o processo de avaliação pedagógica das obras se realizou por longo período com pouca transparência e muita subjetividade. Apesar de ter havido evolução nesse processo, com a construção de critérios mais claros a partir de um modelo de avaliação pedagógica lançado em 1995, essa ação ainda tem seu funcionamento ligado mais a agentes políticos nomeados a cada governo do que a estruturas técnicas mais permanentes, conforme pode-se depreender das alterações trazidas pelo Decreto 9.099/2017 (BRASIL, 2017). Isso pode gerar a definição de materiais, que são adquiridos em larga escala, sem a garantia da atuação de especialistas educacionais, o que se faz indispensável para a concepção de recursos pedagógicos realmente capazes de contribuir para uma educação de qualidade.

Outro fator relevante para o programa é a definição da quantidade de livros a serem enviados para cada escola. A partir de 1995, o Censo Escolar, realizado pelo INEP, passou a servir de base oficial para a definição do alunado a ser atendido. Esse fator, associado à contratação da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (Correios), em 1993, para a distribuição dos livros, impactou diretamente a logística do programa e permitiu maior acuracidade nas quantidades de livros previstos para cada escola e a tempestividade nas entregas. Porém, o Censo Escolar disponível no momento da aquisição dos livros pelo FNDE é o do ano anterior, o que pode gerar diferenças entre o alunado registrado e a necessidade real da escola.

Ainda que existam ferramentas como a projeção de alunado, o remanejamento de livros entre as escolas e a reserva técnica ofertada para sanar falta de livros (BRASIL, 2020), a precisão na quantidade de exemplares que vai para cada escola é um fator que impacta não só na economicidade, mas também na eficiência do atendimento e, conseqüentemente, na efetividade do programa, sendo importante não só aprimorar a acuracidade nos cálculos, mas também a definição de indicadores para uma verificação sistemática dos atendimentos. Nesse sentido, a qualificação das secretarias de educação e das escolas para participação no Censo Escolar pode ser também um fator relevante para que o atendimento do PNLD seja mais preciso, já que os resultados publicados pelo INEP dependem dos dados declarados pelas unidades escolares.

Outro ponto que pode impactar na execução da política é a ocorrência de problemas na relação dos representantes de editoras com as escolas, com denúncias de interferências na escolha das obras e na autonomia dos professores, conforme consta nos relatórios da Comissão Especial de Apuração de Conduta (CEAC). Esses

problemas levaram o MEC e o FNDE a criarem normas de conduta (BRASIL, 2007) para os agentes públicos participantes da política e para o mercado editorial. Ainda assim, essa relação, nem sempre aderente a essas regras vigentes, tem causado problemas junto às redes de ensino e tem levado o programa a ter sido alvo de investigações pela Polícia Federal e pelo Ministério Público (FABRINI, 2016).

A atuação desses representantes das editoras, juntamente com a possibilidade de envio de exemplares para divulgação das obras nas escolas, têm sido um dos fatores responsáveis pela concentração de mercado (SOUSA, 2019). Isso porque apenas as grandes corporações têm poder econômico para alcançar todo o território com seus exemplares impressos para divulgação e suas equipes de divulgadores. Apesar de o Guia do PNLD apresentar todos os títulos em formato digital, a escolha do professor, muitas vezes, pode se basear apenas nesses livros que chegam fisicamente (COPATTI; ANDREIS, 2020). O resultado tem sido escolhas de obras de grandes editoras e a exclusão gradativa de pequenas empresas, nem sempre pela qualidade superior dos livros das grandes corporações, mas influenciado pelo acesso direto desses materiais às salas dos professores na maioria das escolas (BRITO, 2011; SOUSA, 2019; SOARES, 2007).

Para além desses aspectos, é importante salientar a inexistência de uma estrutura de interação e de capacitação para os profissionais locais que têm a responsabilidade de atuar diretamente no fornecimento dos materiais aos na implementação da política. Por fim, MEC e FNDE não dispõem de ferramentas que garantam o acompanhamento de todas as ações executadas pelos participantes descentralizados, o que pode dificultar o trabalho desses agentes e prejudicar os resultados da política.

3 DOS DADOS COLETADOS

Analisar políticas públicas sociais exige considerar um conjunto de estruturas, recursos, agentes, organizações e arranjos que vão se formando a partir das interações desses elementos, além dos fatores trazidos pelo cenário em que essa política é implementada. Em contextos complexos, como é o caso do Brasil, um sistema federativo em um extenso território, esse trabalho demanda análise de múltiplos conjuntos de dados, muitas vezes dispersos e constituídos de singularidades.

Neste capítulo, apresentam-se a compilação desses dados e as informações coletadas para a pesquisa. A verificação das etapas do programa e dos agentes envolvidos em sua materialização foram os primeiros passos (itens 3.1 e 3.2). Na sequência foram organizados os dados quantitativos coletados no FNDE, INEP e IBGE (itens 3.3. e 3.4). Optamos por separar os dados do respectivo tratamento em capítulos específicos, que serão apresentados na sequência.

3.1 Das Etapas do PNLD

De forma a ter um panorama da execução do PNLD, buscou-se nos documentos basilares da política a caracterização das etapas e dos fluxos do programa. O início do processo é a publicação de um edital para aquisição de obras para um dos segmentos da educação básica. Esse documento traz as características das obras a serem adquiridas e seus critérios de avaliação. Podemos dizer que o edital é o resultado do planejamento construído pelos formuladores da política a nível central.

A etapa seguinte é a inscrição dos livros pelas empresas do mercado editorial, ocorrendo, em seguida, a primeira fase da triagem, que é a validação das inscrições para que as obras possam ser encaminhadas para a avaliação pedagógica. Esta consiste na verificação do conteúdo de todos os livros por especialistas selecionados e coordenados pelo MEC. É realizada, em seguida, a segunda fase da triagem: a análise de atributos físicos, em que são checadas as especificações editoriais das obras.

A próxima etapa é a habilitação das empresas e respectivas obras com base na legislação relacionada a licitação e contratos públicos e a direitos autorais. As obras

habilitadas vão para a etapa de escolha, quando são inseridas no Guia do PNLD, catálogo com acesso à íntegra de cada livro para seleção pelos professores dos materiais que atenderão à sua escola pelos próximos quatro anos. Com a finalização da escolha no sistema, ocorre o processamento dos dados, em que são verificados pelo FNDE o título escolhido e a quantidade de exemplares a serem enviados para cada turma de cada escola participante do programa com base no Censo Escolar.

Na etapa de negociação, o FNDE acerta os valores dos títulos com as editoras para que sejam, então, contratados e produzidos os exemplares que serão distribuídos para as escolas pelos Correios. Antes da distribuição, é realizado o controle de qualidade de amostras das obras pelos laboratórios do Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo (IPT), sob gestão do FNDE.

Com a chegada das obras, cabe às escolas e secretarias de educação a gestão desses recursos. Elas ficam responsáveis pela atuação na etapa de adesão ao programa, pelo remanejamento de livros entre unidades escolares e pela solicitação de obras na etapa de oferta de reserva técnica. É responsabilidade de todos os participantes o monitoramento e a avaliação do programa. Contudo, os dados a que tivemos acesso trazem apenas monitoramentos realizados de forma pontual pelo FNDE, conforme compilação dos relatórios detalhados no Apêndice B.

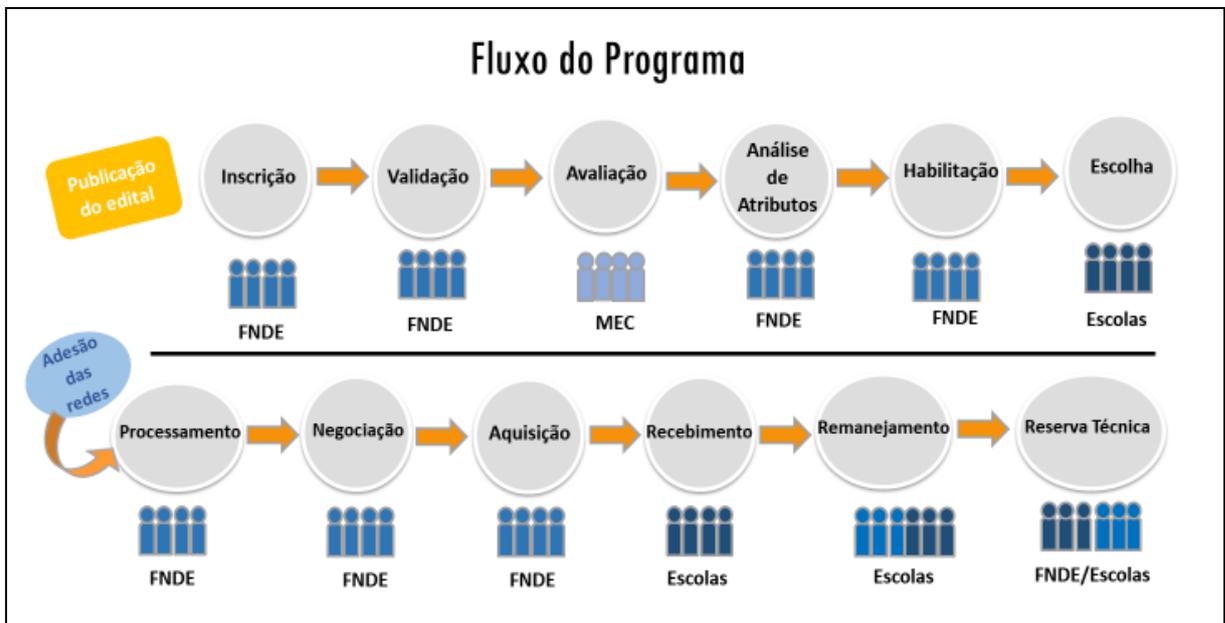
Constatamos, assim, que a etapa de construção do edital (formulação da política) está sob responsabilidade do MEC e do FNDE, já a avaliação pedagógica fica sob responsabilidade exclusiva do MEC, sendo que as demais etapas são geridas pelo FNDE⁵ ou executadas pela autarquia e pelas escolas e redes de ensino participantes, conforme detalhamos mais a seguir.

3.2 Dos Agentes Implementadores do PNLD e suas atribuições

Pensando a participação no âmbito do PNLD, primeiramente, coube detalhar os agentes oficialmente envolvidos na política que interagem nas várias etapas da execução do Programa. Tanto a legislação como as informações disponibilizadas pelo FNDE deixam claro que escolas e redes de ensino não participam da etapa de formulação do PNLD. Materiais disponíveis no portal do FNDE retratam, de forma didática, a atuação de cada participante em suas várias etapas (Figura 02):

⁵ Resolução nº 12/2020 (FNDE, 2020b); FNDE, 2017d.

Figura 02 – Fluxo do PNLD



Fonte: FNDE, 2017b.

A Figura 02 representa as etapas de operacionalização da política e as instituições responsáveis por cada uma delas nos dois anos em que estas transcorrem. As escolas e redes de ensino aparecem apenas em algumas etapas da implementação, quais sejam: a adesão ao programa; a escolha dos livros; o recebimento dos exemplares; o remanejamento das obras entre escolas; e a solicitação de reserva técnica, sendo exclusiva da União a responsabilidade pela formulação e execução das demais etapas.

A repartição das competências apresentadas na Resolução nº 12/2020 (BRASIL, 2020)⁶, que regulamenta o PNLD e que doravante denomina-se Resolução do PNLD, também deixa clara essa concentração:

Art. 9º O FNDE, ouvidas as secretarias competentes do Ministério da Educação, publicará edital específico contendo as características dos materiais a serem adquiridos e os procedimentos para execução de cada edição do Programa (BRASIL, 2020).

Como já citado, a resolução do programa considera como rede de ensino o sistema responsável pela manutenção das escolas e é administrado pelo Poder

⁶ A Resolução nº 12/2020 (FNDE, 2020b) veio substituir a Resolução nº 42/2012 (FNDE, 2012), normatização que tinha alguns pontos desatualizados diante da publicação do Decreto nº 9.099/2017 (BRASIL, 2017), novo regramento do PNLD.

Público, podendo ser federal, estadual, municipal ou distrital. No âmbito deste estudo, o termo *rede de ensino* se refere ao conjunto de estruturas escolares, administrativas, técnicas e operacionais que segue regras comuns e dispõe de recursos próprios, de abrangência municipal ou estadual, para viabilizar as políticas educacionais da educação básica, representadas pelos respectivos secretários de educação.

A Figura 03, a seguir, baseada na legislação do PNLD e nas informações disponíveis no portal do MEC e do FNDE, trazem a estrutura que compõe a rede do PNLD:

Figura 03 – Estrutura das Redes de Ensino



Fonte: Elaborado pela autora com base nos sítios do FNDE (2017d), MEC (2021) e na LDB (BRASIL,1996).

No que se refere aos atores diretamente envolvidos na implementação, a Resolução do PNLD traz a indicação dos agentes elencados no Quadro 03.

Como se vê, a execução do programa está sob a responsabilidade de múltiplos atores, nas diversas esferas em que é concretizada e nas diferentes estruturas estatais. Considerando a sua amplitude, isso não poderia ser diferente. O Art.19 da Resolução do PNLD (Quadro 11, **Erro! Fonte de referência não encontrada.**) traz, de forma detalhada, as atribuições desses atores. A partir desse detalhamento foi possível verificar algumas particularidades que merecem destaque. Como participantes estão listados o MEC, o FNDE, as redes de ensino, as escolas, os professores, os bibliotecários, os conselhos escolares e os conselhos municipais e

estaduais de educação, todos com atribuições expressas na resolução vigente. Contudo, diante do recorte desta pesquisa, que trabalha os dados produzidos durante os anos de 2018 a 2020, entendeu-se que os conselhos escolares, estaduais e municipais de educação e os bibliotecários não deveriam ser considerados para efeitos deste trabalho, já que passaram a integrar o programa somente a partir da publicação da atual resolução, no fim de 2020 (Quadro 03).

Quadro 03 – Agentes implementadores do PNLD

Órgão	Fonte	Agentes
Federal	MEC	Gestores e agentes técnicos
	FNDE	Gestores e agentes técnicos
	Escolas Federais	Reitores, técnicos, professores e bibliotecários
Estadual	Secretarias Estaduais de Educação	Secretários de educação, técnicos, bibliotecários
	Conselhos Estaduais de Educação	Conselheiros
	Escolas Estaduais	Gestores escolares, professores, conselheiros escolares
Municipal	Secretarias Municipais de Educação	Secretários de educação, técnicos, bibliotecários
	Conselhos Municipais de Educação	Conselheiros
	Escolas Municipais	Gestores escolares, professores, conselheiros escolares

Fonte: Elaborado pela autora com base na Resolução nº 12/2020 (BRASIL, 2020).

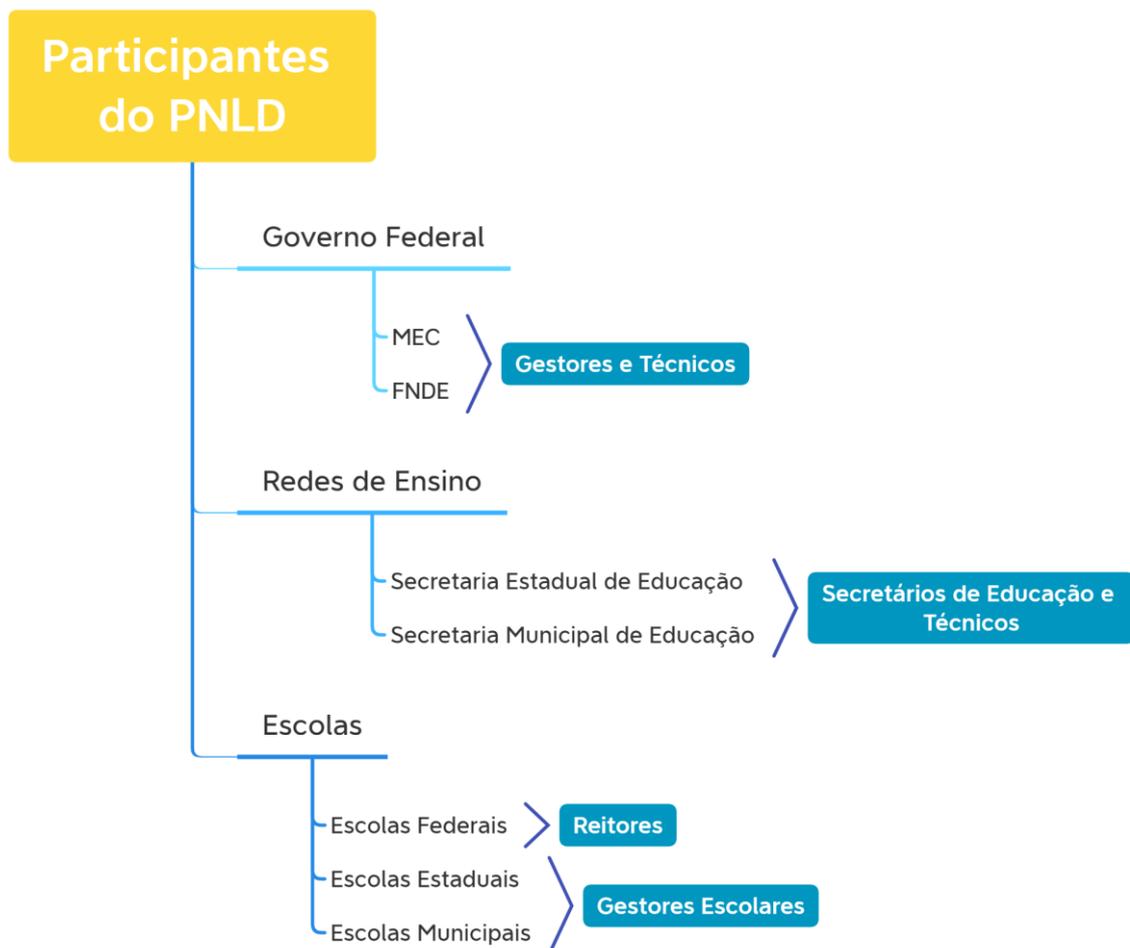
Além disso, considerando que o nosso foco foi a execução e a participação nas ações diretamente relacionadas à gestão do programa; os professores, embora fundamentais para as políticas públicas educacionais, não foram considerados como implementadores no contexto desta pesquisa devido a não atuarem diretamente na sua execução técnico-administrativa. Contudo, entendemos ser um campo rico para pesquisas futuras a análise do papel desempenhado pelos docentes no PNLD, já que acreditamos que são os agentes que melhor se caracterizam como *street-level bureaucracy*, definição de Lipsky (2019) por atuarem em contato direto com a sociedade.

Ademais, não foi localizada na legislação a atribuição para coordenadores, supervisores e demais profissionais que atuam na escola, além do gestor escolar. Por

isso, não foi possível integrar esses profissionais da área pedagógica ao conjunto de executores considerados para esta pesquisa, mas que podem se configurar como peças fundamentais na implementação do programa. A equipe técnica e os agentes políticos nomeados para a execução do PNLD nas secretarias de educação também não foram especificados em nenhum dos documentos analisados. Esses dois casos podem ser interessantes pontos de observação em estudos futuros.

Com base nesse levantamento, o universo de agentes considerados nesta pesquisa, a partir das indicações da legislação e cujo trabalho estava vinculado aos dados passíveis de análise foram os seguintes (Figura 04):

Figura 04 – Implementadores do PNLD considerados na pesquisa



Fonte: Produzido pela autora (2022) com base na Resolução nº 20/2020 (FNDE, 2020c) e nos documentos disponíveis no portal do FNDE.

Para identificar as atribuições desses agentes, foram selecionadas, dentre as competências apresentadas no **Erro! Fonte de referência não encontrada.**, aquelas

que geraram registros formais diretamente vinculados ao programa e que estiveram relacionadas à participação como um componente da implementação. Assim, com base nos dados disponíveis em sistema informatizado sobre o PNLD e nas atribuições relacionadas diretamente ao trabalho das escolas e das redes de ensino, foram selecionadas cinco ações: adesão; escolha; recebimento (denominada distribuição na legislação); remanejamento; e reserva técnica – para análise dos dados gerados nos anos de 2018 a 2020. Essas ações, listadas e definidas no Quadro 01, em conjunto configuraram a primeira forma de participação das redes de ensino e escolas na materialização do programa. A partir dessa seleção, definiu-se como variáveis de participação: a adesão ao PNLD; o registro da escolha dos livros; o recebimento dos exemplares pelas escolas; o remanejamento de obras entre escolas; e a solicitação da reserva técnica. Considerando a operacionalização da pesquisa e seguindo o curso das etapas do processo lógico desenhado por Gil (1999, p. 89), buscou-se “a definição teórica da variável e a enumeração de suas dimensões”.

Primeiramente, procuramos entender como se caracteriza a adesão. Bichir et al. (2020), baseados nos estudos de Almeida (2005), Arretche (2001; 2012), Abrucio (2005) e Melo (2005), sintetizam o papel da União no pacto federativo, destacando, a partir das reformas de segunda geração, a sua função de coordenação, indução e regulação das diretrizes das políticas sociais, cabendo aos estados e municípios a gestão e execução das políticas públicas. Para os autores, o mecanismo de adesão é uma das estratégias do governo federal para a explicitação dos papéis na implementação de algumas políticas. Outro autor que trata o tema é Sano (2008). Ao diferenciar política pública nacional de política pública federal, ele esclarece que uma das características dessa última é a implementação ser dependente da adesão dos entes federados que optem por executá-las, já que tais políticas são fruto de decisões tomadas exclusivamente pelo governo federal, no que se refere ao desenho da política, demandando a aceitação formal por parte dos demais entes federados. O PNLD pode ser considerado uma dessas políticas federais, já que tem como uma das premissas a formalização da adesão de cada rede de ensino ou escola federal para participação no programa. Segundo informações do portal do FNDE,

As escolas federais e os sistemas de ensino estaduais, municipais e do Distrito Federal que desejem participar dos programas de material didático deverão manifestar esse interesse mediante adesão formal, observados os prazos, normas, obrigações e procedimentos estabelecidos pelo Ministério da Educação. O termo de adesão deve ser encaminhado uma única vez. Os

beneficiários que não desejarem mais receber os livros didáticos precisam solicitar a suspensão das remessas de material ou a sua exclusão do(s) programa(s) (FNDE, 2017e).

Assim, a adesão ao PNLD se configura como a formalização, pelo signatário representante da rede de ensino ou da escola federal, do interesse em receber os materiais distribuídos pelo programa para todas as escolas que integram sua rede ou para os *campi* de sua escola federal, com a assunção das contrapartidas exigidas na Resolução do PNLD. No caso de não adesão, a obrigação pelo atendimento dos estudantes e professores com materiais didáticos fica exclusivamente sob responsabilidade do estado, município ou escola federal não aderida. Diante da quantidade de escolas federais participantes ser acentuadamente pequena com relação ao universo pesquisado, conforme dados coletados do Censo Escolar e apresentados a seguir, e das peculiaridades dessa rede, optamos por considerar nos termos desta pesquisa apenas as escolas das redes estaduais e municipais de educação.

Já a variável escolha é definida no portal do FNDE, dentre as etapas do PNLD, como aquela em que os livros “passam por um processo democrático de escolha, com base no guia de livros didáticos. Diretores e professores analisam e escolhem as obras que serão utilizadas pelos alunos em sua escola” (FNDE, 2017e). Nessa perspectiva, considera-se o registro pelas escolas da decisão tomada pelos professores quanto ao material que será usado no próximo ciclo do programa como um significativo indicador da participação dos agentes no interior da estrutura de execução do PNLD. Professores que escolhem e usam o livro didático exercem papel importante, uma vez que essa ação é a concretização das políticas públicas do livro (SANTOS, 2007). Assim, o registro de escolha no sistema é responsabilidade do gestor escolar, mas deve ser fiel à decisão conjunta tomada pelo corpo docente da escola.

Antes de se descrever a variável *recebimento*, é importante entender o processo anterior a essa etapa do programa. Após o registro de escolha pelas escolas, o FNDE realiza a aquisição das obras nas quantidades necessárias e executa uma grande operação logística de distribuição desses materiais

A logística de distribuição e entrega dos objetos do Programa Nacional do Livro didático (PNLD) é uma experiência de êxito a partir da criação da parceria entre o Ministério da Educação e a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT). Esse programa se propõe a executar a difícil tarefa de distribuir os livros didáticos para as escolas públicas em todo território

nacional e em tempo hábil para a utilização por alunos e professores durante o ano letivo escolar (SANTOS et al, 2017, p.399).

Os exemplares são entregues diretamente nas escolas urbanas de todas as redes aderidas. Para as escolas rurais, conforme o portal do FNDE, “as obras são entregues nas sedes das prefeituras ou das secretarias municipais de educação, que devem efetivar a entrega dos livros” (PNLD, 2021a). O papel das escolas é receber esses materiais, atuando como atestadoras de que os livros adquiridos pela União foram entregues às escolas, conforme demonstrado no Informe nº 01/2018 da Coordenação de Apoio às Redes de Ensino e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (COARE; FNDE, 2018, p. 1): “O responsável pelo recebimento dos materiais deverá assinar o comprovante de entrega das encomendas apenas se todas as encomendas listadas tiverem sido realmente entregues pelos Correios”. Nessa dinâmica, as escolas devem contar com uma pessoa responsável para o recebimento, que envolve não só a recepção dos livros, mas também a sua conferência, a assinatura do comprovante de entrega, a alocação adequada desses materiais e a distribuição aos seus professores e estudantes, de acordo com as competências definidas na Resolução do PNLD.

Além disso, outra atribuição das escolas é cuidar da devolução dos livros pelos estudantes ao final do ano durante o ciclo quadrienal. O Art. 21 da Resolução do PNLD define

§ 2º Os materiais, de acordo com as regras de atendimento de cada edital, serão repassados a estudantes, professores e gestores para uso no decorrer do período letivo, a título de cessão definitiva, no caso do material consumível, ou [...] cessão temporária, no caso do material reutilizável, sendo obrigatórios seu uso e conservação e [...] devolução à escola ao final de cada ano.

§ 3º As redes e as escolas participantes deverão instruir os estudantes, pais ou responsáveis e os professores sobre a responsabilidade destes pela correta utilização dos materiais bem como pela conservação e devolução do material reutilizável ao final do período letivo, inclusive por meio de regulamentos específicos e campanhas promocionais, registrando no sistema do FNDE o percentual de devolução de cada ano (BRASIL, 2020, s/p.).

Assim, para garantir as condições físicas dos livros para utilização durante todo o ciclo de atendimento (quatro anos), a legislação determina que as redes de ensino e escolas promovam ações para a conservação e a devolução dos materiais ao fim do ano. Entende-se que isso gera a necessidade de ferramentas de controle por parte

da gestão escolar quanto aos livros devolvidos, com a produção de indicadores de devolução que possam embasar a real demanda de materiais para reposição dos não devolvidos e que sejam capazes de direcionar ações de conscientização por parte da comunidade escolar. Contudo, não foi possível a utilização dos dados referentes às devoluções realizadas pelas escolas, já que o FNDE informou só ter havido coleta desse dado no ano de 2020, final do período observado na pesquisa, e apenas para escolas dos anos finais do ensino fundamental.

Sobre a variável remanejamento, segundo o Guia do PNLD 2021,

Mesmo com a conservação e a devolução dos livros, devido à movimentação dos alunos dentro e entre redes de ensino, pode ocorrer sobra ou falta de exemplares em algumas escolas. Portanto, é necessário realizar o remanejamento de livros entre escolas (PNLD, 2021b, p. 12).

O Remanejamento se configura, assim, como ação obrigatória para escolas e redes, conforme previsto na Resolução do PNLD (2021b), e consiste no registro no SIMEC dos materiais excedentes em uma escola para que fiquem disponíveis para as unidades que precisem desses materiais. Apesar de a realização do remanejamento ser obrigação das redes de ensino e escolas, a União oferece atualmente uma ferramenta central para essas trocas. Segundo o portal do FNDE,

O sistema de remanejamento no PDDE Interativo/SIMEC fica permanentemente aberto e disponível para as escolas realizarem as trocas dos livros didáticos durante todo o período letivo. As Secretarias de Educação devem incentivar as escolas a registrarem no sistema livros que não estejam sendo utilizados, sendo essa ação responsabilidade de todas as escolas que tenham materiais ociosos, conforme determina a legislação do PNLD. Pode ser que um aluno de uma escola próxima esteja precisando desse material (FNDE, 2021b, s/p.).

Os registros e as trocas na etapa de remanejamento são tomados como indicadores da participação dos agentes do PNLD, especialmente por se tratar de ações exclusivamente entre os executores da ponta, sem interferência direta da Administração Federal.

Para os casos em que o remanejamento não atende a todas as demandas por livros, uma reserva técnica mantida pelo FNDE é disponibilizada para suprir as novas matrículas e a movimentação dos estudantes entre escolas cujas redes estejam aderidas ao programa. Esse detalhamento do processo se encontra no Guia do PNLD 2021 (PNLD, 2021a) e na Resolução do PNLD:

Art. 18. A reserva técnica dos materiais será composta proporcionalmente por todos os títulos escolhidos no país e dimensionada inicialmente para atender até 3% das matrículas projetadas para cada rede de ensino participante ou instituição federal e para cada ano letivo.

§ 1º Materiais da reserva técnica serão disponibilizados apenas às instituições federais de ensino e escolas que participavam do PNLD desde o ano anterior.

§ 2º As escolas participantes serão atendidas com reserva técnica mediante validação da demanda pela rede de ensino correspondente (BRASIL, 2020, s/p.).

Esse processo também exige interação entre os envolvidos e ferramentas compartilhadas, após os pedidos das escolas dos materiais que faltam, as secretarias de educação devem ratificar essas solicitações antes de o FNDE enviar os materiais.

Outras ações atribuídas aos agentes locais que constam na legislação (Apêndice A), como o acompanhamento da participação dos professores na escolha ou a gestão dos materiais na escola, não puderam ser incluídos no estudo pela ausência de dados registrados no período.

A sessão seguinte apresenta os dados coletados relacionados à implementação do PNLD, sendo sua análise e as conclusões registradas nos tópicos posteriores.

3.3 Dados Sobre os Entes Federados

Para a apuração do universo de entes federados, que correspondem às redes de ensino (estaduais e municipais) existentes no país, foram consultados os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE, por meio do documento denominado Estimativa de População (IBGE, 2021a), a partir do total de estados e municípios registrados nacionalmente. Os dados apontam que não houve alteração dos quantitativos durante os três anos observados. A extração (*Script dos Entes Federais*²) resultou nos dados da Tabela 01, a seguir:

Tabela 01 – Total de entes federados

Esfera	Quantidade de entes
Estadual/Distrital	27*
Municipal	5.569**

* Brasília não foi computada entre os municípios porque o DF já consta como unidade da federação.

** Foi computado o distrito de Fernando de Noronha por constar na lista do IBGE e ter o perfil de município no sistema do PNLD.
Fonte: Elaborada pela autora com base na Estimativa Populacional 2018-2019–2020 (IBGE, 2021b).

Logo, considerando que cada ente federado é representado por sua rede de ensino, temos 26 redes estaduais e 5.569 redes municipais e uma rede distrital de educação.

3.4 Dados Educacionais

3.4.1 Escolas no Censo Escolar

De posse dos dados sobre as quantidades de redes de ensino/entes federados, buscou-se os dados disponibilizados pelo INEP, por meio do Censo Escolar dos anos de 2018 a 2020, para conhecer o universo de escolas públicas de educação básica. Foram utilizados os dados das Sinopses Estatísticas do Censo Escolar (INEP, 2021b) para a verificação de quantidade total de escolas detalhada para o segmento e para a esfera em cada ano, considerando-se os dados do item “Estabelecimentos”. Para os anos iniciais e finais, foram reproduzidos os dados para escolas constantes na aba “Ensino Fundamental 3.10” e para o ensino médio, foram somados os estabelecimentos rurais e urbanos públicos de cada esfera apresentados na aba “Ensino Médio 3.17”. Em ambos os casos, o campo correspondente às escolas privadas não foi considerado na pesquisa.

Além disso, foram utilizados os Microdados do Censo Escolar (INEP, 2021c) que trazem o total de escolas públicas por esfera, necessário nos cálculos de algumas variáveis. No documento, foram filtradas as escolas por esfera, nomeada como “tipo de dependência” (federal, estadual, municipal e privada) e por situação, sendo consideradas aqueles estabelecimentos em *situação ativa* e as *extintas no ano do Censo*, já que devem ter sido as consideradas no cômputo de atendimento daquele ano pelo PNLD (*Script do Censo*²). Os valores retomados foram os seguintes (Tabelas 02, 03, 04 e 05).

Tabela 02 – Escolas do ensino fundamental e médio – Censo Escolar 2018

Ano	Esfera	Segmento ⁷	Censo
2018	Federal	Anos Iniciais	26
		Anos Finais	39
		Ensino Médio	577

⁷ Anos iniciais incluem o 1º ao 5º e os anos finais vão do 6º ao 9º ano do ensino fundamental.

Tabela 02 – Escolas do ensino fundamental e médio – Censo Escolar 2018

Ano	Esfera	Segmento ⁷	Censo
	Estadual	Anos Iniciais	11.422
		Anos Finais	19.099
		Ensino Médio	19.611
	Municipal	Anos Iniciais	77.231
		Anos Finais	29.128
		Ensino Médio	191

Elaborado pela autora com base nas Sinopses Estatísticas (INEP, 2021b).

Tabela 03 – Escolas do ensino fundamental e médio – Censo Escolar 2019

Ano	Esfera	Segmento	Censo
2019	Federal	Anos Iniciais	27
		Anos Finais	39
		Ensino Médio	586
	Estadual	Anos Iniciais	10.896
		Anos Finais	18.922
		Ensino Médio	19.678
	Municipal	Anos Iniciais	74.832
		Anos Finais	28.797
		Ensino Médio	188

Elaborado pela autora com base nas Sinopses Estatísticas (INEP, 2021b).

Tabela 04 – Escolas do ensino fundamental e médio – Censo Escolar 2020

Ano	Esfera	Segmento	Censo
2020	Federal	Anos Iniciais	25
		Anos Finais	39
		Ensino Médio	599
	Estadual	Anos Iniciais	10.397
		Anos Finais	18.666
		Ensino Médio	19.718
	Municipal	Anos Iniciais	73.939
		Anos Finais	28.769
		Ensino Médio	183

Elaborado pela autora com base nas Sinopses Estatísticas (INEP, 2021b).

Tabela 05 – Escola no Censo Escolar por esfera e ano

Ano	Esfera	Total de Escolas
2018	Federal	734
	Estadual	31.170
	Municipal	118.913
2019	Federal	704
	Estadual	30.782
	Municipal	113.125
2020	Federal	700
	Estadual	30.375
	Municipal	113.232

Fonte: Elaborada pela autora com base nos Microdados do Censo (INEP, 2021a).

A compilação dos dados por segmento deve-se ao fato de que, em algumas situações, não é possível simplesmente somar os quantitativos de cada segmento para a obtenção do total de escolas. Caso fosse considerado o total geral com base na soma das escolas de todos os segmentos, incorrer-se-ia no risco de contagem duplicada das unidades que atendessem a mais de um segmento concomitantemente, realidade de muitas escolas no Brasil.

A partir dos dados fornecidos pelo INEP e IBGE, foi possível verificar que a inclusão das escolas federais não seria apropriada ao estudo por constituírem um conjunto muito reduzido de entidades em comparação com o universo de escolas da educação básica (menos de 0,5% do total de escolas do Censo nos três anos observados). Somado a isso, entendemos que a rede federal se caracteriza de forma particular, apresentando legislação e estrutura próprias que a diferencia das demais redes. Assim, foram considerados, na presente pesquisa, somente as instituições educacionais vinculadas às esferas estadual e municipal. Embora não tenham sido consideradas para os propósitos desta pesquisa, entendemos que a rede federal da educação básica demanda estudos específicos diante de suas peculiaridades. Esses elementos singulares podem exigir ações diferenciadas, tanto na dinâmica do PNLD como de outras políticas públicas educacionais.

3.4.2 Redes de ensino aderidas

Com relação à adesão ao PNLD, foi verificado, dentre o universo de redes de ensino aquelas que oficialmente participam do programa. Para tanto, foi solicitado ao FNDE os Relatórios de Adesão do SIMEC² dos anos de 2018 a 2020, nos quais são considerados os entes por esfera (estadual ou municipal), cuja situação consta como *adesão* no relatório do respectivo ano. As extrações (*Script da Adesão***Erro! Indicador não definido.**) retornaram os seguintes valores (Tabela 06):

Tabela 06 – Escola no Censo Escolar aderidas ao PNLD

Ano	Esfera	Entes Federados*	Total de aderidos
2018	Estadual	27	27
	Municipal	5.569	5.519
2019	Estadual	27	27
	Municipal	5.569	5.536
2020	Estadual	27	27
	Municipal	5.569	5.537

* Entes representados pelas redes de ensino municipais e estaduais

Fonte: Elaborada pela autora com base nos relatórios de adesão do SIMEC/FNDE²**Erro! Indicador não definido..**

3.4.3 Escolas participantes da escolha

Para a investigação quanto à participação das escolas na etapa de escolha do PNLD, foram considerados os Relatórios de Escolha do SIMEC**Erro! Indicador não definido.** fornecidos pelo FNDE, referentes aos registros que resultaram nos materiais utilizados nas escolas nos anos de 2018 a 2020.

Foi preciso considerar uma peculiaridade da etapa de escolha para o levantamento dos dados. Essa etapa é realizada somente para um dos segmentos a cada ano que gera um ciclo de quatro anos em que se sucedem escolhas para: a educação infantil, no primeiro ano; os anos iniciais do ensino fundamental, no ano seguinte; os anos finais do ensino fundamental, no terceiro ano e, finalmente, para o ensino médio no último ano, conforme previsto na Resolução nº 12/2020 (BRASIL, 2020). Considerando que foram observados os anos de 2018 a 2020 e que a escolha dos livros que atenderam a esses anos aconteceu sempre no ano anterior, já que a obra já deve estar na escola no primeiro ano do ciclo, foram coletados os relatórios

das escolhas do PNLD 2018, PNLD 2019 e PNLD 2020, conforme estruturado a seguir (Quadro 04):

Quadro 04 – Ano de escolha e ano de atendimento do PNLD

Programa	Segmento/ Etapa atendida	Ano da Escolha	Início do Atendimento
PNLD 2018	Ensino Médio	2017	2018
PNLD 2019	Anos Iniciais (1º ao 5º ano)	2018	2019
PNLD 2020	Anos Finais (6º ao 9º ano)	2019	2020

Elaborado pela autora com base nos Guias do PNLD (FNDE, 2020a).

Assim, foram consideradas: as escolas do ensino médio para o PNLD 2018; dos anos iniciais do ensino fundamental, para o PNLD 2019; e dos anos finais do ensino fundamental, para o PNLD 2020. Embora tenha havido uma escolha para a educação infantil, no PNLD 2019, a previsão de atendimento era somente com manuais do professor e para os anos de 2019 e 2020 (PNLD, 2019). Essas entregas corresponderam a 0,5% do total de livros distribuídos naquele ano e a 0,2% do total distribuído em 2020, configurando-se como um atendimento pontual, que não alcançou todos os anos observados e tampouco entregou materiais aos estudantes, estando restrito a distribuir somente materiais para professores. Diante dessas características, não foram incluídos os dados de educação infantil no estudo. Segundo o Guia do PNLD (PNLD, 2021), a educação infantil passou a receber materiais para professores e estudantes a partir de 2022. Nesse contexto, para o relatório de escolha do PNLD 2019, não foram incluídas as escolhas das obras “Livro do Professor da Educação Infantil” na coluna intitulada “componente/ categoria”.

Além disso, para todos os relatórios, foi preciso desconsiderar a repetição de escolas, já que esses documentos trazem o registro das escolhas para cada componente, o que gera a duplicidade dos códigos INEP dos participantes. Os retornos programados no *Script* de Escolha apontaram para os seguintes quantitativos de escolas participando por esfera (Tabela 07):

Tabela 07 – Quantidade de escolas com Registro de Escolha

Programa	Esfera		Segmento atendido
	Estadual	Municipal	
PNLD 2018	18.406	158	Ensino Médio

Tabela 07 – Quantidade de escolas com Registro de Escolha

Programa	Esfera		Segmento atendido
	Estadual	Municipal	
PNLD 2019	9.813	69.994	Anos Iniciais do Ensino Fundamental
PNLD 2020	17.530	25.668	Anos Finais do Ensino Fundamental

* Apenas as escolas do Censo para o segmento atendido em cada ano

Fonte: Elaborada pela autora com base nos relatórios de escolha do SIMEC/FNDE².

3.4.4 Escolas que receberam PNLD

Ao receberem os materiais, as escolas assumem funções essenciais para o funcionamento do programa, como a distribuição e a gestão desses recursos. Os dados de recebimento dos materiais por escola, esfera e segmento em cada ano, foram fornecidos pelo FNDE por meio de relatórios de distribuição de materiais^{Erro! Indicador não definido. Erro! Indicador não definido.}. Para cada ano, foram consideradas as escolas com recebimento integral dos materiais, não sendo, assim, computadas as unidades escolares com recebimento apenas de reposições de livros. Logo, para 2018, foram levantadas as unidades escolares do ensino médio, de cada esfera, que receberam os livros do programa; para 2019, as dos anos iniciais do ensino fundamental; e, para 2020, os estabelecimentos que atendem aos anos finais do ensino fundamental, conforme ciclo previsto nos Guias do PNLD (FNDE, 2020a). O tratamento dos dados por meio do *Script* de Recebimento retornou as informações da Tabela 08:

Tabela 08 – Escola com recebimento por esfera e ano

Ano	Escolas com recebimento	
	Estadual	Municipal
2018	19.587	259
2019	11.027	76.215
2020	18.864	28.758

Fonte: Elaborada pela autora com base nos relatórios de distribuição FNDE².^{Erro! Indicador não definido.}

3.4.5 Escolas que participaram do remanejamento

Foram fornecidos os relatórios de remanejamento realizados entre escolas e redes de ensino nos anos de 2018 a 2020. Deles foram extraídos os dados relativos

às escolas e secretarias de educação que interagiram por meio da oferta dos livros excedentes em suas redes de ensino ou da solicitação desses materiais no SIMEC (Tabela 09).

Tabela 09 – Escola com participação no remanejamento

	Esfera ofertante			Esfera demandante		
	Estadual	Municipal	Total	Estadual	Municipal	Total
2018	3.533	3.519	7.052	5.230	7.275	12.505
2019	2.374	8.100	10.474	4.154	14.296	18.450
2020	3.815	7.420	11.235	2.687	5.264	7.951

Fonte: Elaborada pela autora com base nos relatórios do SIMEC². **Erro! Indicador não definido.**

Os relatórios de remanejamento apresentam duas partes: as primeiras colunas trazem todas as ofertas de materiais com a indicação do código INEP da escola ou identificação da rede de ensino que ofertou suas obras excedentes; as colunas seguintes trazem a identificação do material ofertado e as escolas e redes de ensino que demandaram esses materiais, sendo possível separar esses registros por esfera. Além disso, os relatórios são anuais e são apresentados em três documentos: um para as ofertas feitas pelas escolas; outro para as obras ofertadas pelas secretarias estaduais; e o último para as ofertas das secretarias municipais de educação. Por isso, foi preciso compilar as informações dos três relatórios para a obtenção dos valores finais de cada ano e esfera das escolas ofertantes e demandantes dos livros. Não foram consideradas as ofertas e demandas das redes de ensino por atuarem em nome das escolas e não serem consideradas no total de entidades, cuja fonte foi o Censo Escolar. Assim, foram computados apenas os valores referentes às escolas.

Em 2018, houve registro de 7.052 ofertantes e 12.505 demandantes. Em 2019, são 11.474 escolas ofertando materiais e 18.450 solicitando os livros de outras unidades. Já em 2020, foram 11.235 escolas oferecendo livros sem uso e 7.951 com registro de demanda de materiais.

3.4.6 Escolas participantes da reserva técnica

A partir dos relatórios disponibilizados pelo FNDE sobre os participantes na solicitação de reserva técnica, foram extraídos os dados relativos às escolas com

demanda de materiais (consideradas as entidades cujas quantidades solicitadas são diferentes de zero na coluna “quantidade demandada”). A extração por meio de *scripts* retornou os seguintes quantitativos (Tabela 10):

Tabela 10 – Escola com participação na reserva técnica

Ano RT	Total de Participação		Total por ano
	Estadual	Municipal	
2018	3.846	1.676	5.522
2019	3.616	5.880	9.496
2020	5.925	10.614	16.539

Fonte: Elaborada pela autora com base nos relatórios de Reserva Técnica do SIMEC/FNDE².

O total por ano demonstra que a participação na etapa de reserva técnica foi maior em 2020, com 16.856 unidades solicitando livros. Desse total, 5.817 escolas e estaduais e 11.039 municipais. Em 2019, 3.631 escolas estaduais e 6.182 municipais. Em 2018, foram 3.782 entidades estaduais e apenas 1.747 escolas municipais.

4 ANÁLISE DOS DADOS

Após a coleta, ficou evidente que os bancos do PNLD trazem diferentes formatos e estrutura de compilação de dados, o que tornou a pesquisa mais trabalhosa e com impossibilidade de utilização de parte dos elementos analisados. O tratamento de todos os dados disponibilizados para cada ano e etapa exigiu o diálogo constante com a equipe técnica do FNDE e idas e vindas com apontamentos de muitas especificidades, resultando nas informações disponibilizadas nos tópicos a seguir.

4.1 Adesão

No caso da Adesão, foram relacionadas as redes de ensino aderidas ao programa por esfera (estadual ou municipal) com o total de redes de ensino que compõem a respectiva esfera, nos seguintes termos para redes estaduais e municipais

$$\text{Quociente de Adesão} = \frac{\text{Total de redes aderidas na esfera}}{\text{Total de redes de ensino no país por esfera}} \%$$

De acordo com a legislação do PNLD, para as esferas municipais e estaduais, a decisão pela adesão ao programa é de competência das secretarias de educação (redes de ensino). Assim, para conhecer o universo de redes estaduais e municipais de educação foram considerados, respectivamente, as unidades da federação e os municípios registrados pelo IBGE **Erro! Indicador não definido.** em cada ano. O regramento do programa determina que cada ente federado tem autonomia para decidir pela participação ou exclusão do PNLD, conforme Decreto 9.099/2017:

Art. 7º Participarão do PNLD apenas as redes de ensino e as instituições federais que tenham aderido formalmente ao Programa.

§ 1º A adesão deverá ser realizada por meio do responsável pela rede de ensino ou instituto federal de ensino, em sistema disponibilizado pelo FNDE. (BRASIL, 2017, s/p.).

Dessa forma, em todos os casos, cabe ao representante pela rede de ensino (secretário de educação estadual ou municipal) a decisão para utilização ou não dos livros do PNLD, já que o programa se configura como um atendimento suplementar da União e que a prioridade de atendimento da educação básica é dos estados,

Distrito Federal e municípios, inclusive quanto aos materiais didáticos a serem utilizados.

Com base nas características da adesão, foi construída uma escala que pudesse refletir a realidade do programa, devido a não ter sido identificada entre as escalas existentes uma que se adequasse às especificidades deste trabalho. Assim, escala adotada para adesão levou em conta que uma política de alcance nacional deve possuir um percentual mínimo de entes aderidos para justificar os valores nela investidos e sua continuidade. Considerando, assim, o universo de escolas e redes de ensino que integram os sistemas de educação do país, entende-se apropriada a classificação do percentual de participação detalhada a seguir (Quadro 05):

Quadro 05 – Escalas de escolas aderidas ao PNLD

Percentual de Participação	Atributo
0% – 49,9%	Baixa participação na adesão
50% – 80%	Média participação na adesão
80,1% – 100%	Alta participação na adesão

Fonte: Elaborado pela autora (2022), com base nas características do programa previstas no portal do FNDE e na Resolução nº 12/2020 (BRASIL, 2020).

Os resultados da participação na adesão ao programa, por ano e por esfera, foram os seguintes (Tabela 11):

Tabela 11 – Percentual de participação na adesão

Ano	Esfera	IBGE	Total de aderidos*	%Adesão
2018	Estadual	27	27	100%
	Municipal	5.569	5.519	99%
2019	Estadual	27	27	100%
	Municipal	5.569	5.536	99%
2020	Estadual	27	27	100%
	Municipal	5.569	5.537	99%

* Redes de ensino dos entes federados aderidas

Fonte: Elaborado pela autora (2022), com base na Estimativa Populacional 2018-2019–2020 (IBGE, 2021b) e nos relatórios de adesão do PNLD².

Os dados coletados (Tabela 11) apontam para a adesão de todas as redes de ensino estaduais e para um pequeno aumento na quantidade de redes municipais aderidas. Essas informações permitem concluir que a participação das redes de ensino é alta, podendo ser considerada uma adesão universal no período observado.

A média ponderada, que representa a participação geral no PNLD em cada ano com relação a todas as redes de ensino que integravam a educação básica brasileira, foi superior a 99% para todos os anos observados, demonstrando que houve uma alta participação na adesão no período de 2018 a 2020.

As redes de ensino não aderidas ao PNLD ficam responsáveis pela oferta de outros materiais às suas escolas. A verificação sobre os materiais utilizados nesses municípios, como os denominados sistemas apostilados, pode ser objetos de estudos futuros que contribuam para entender como funcionam e quais as motivações para a decisão da rede de ensino pela não utilização do PNLD.

4.2 Escolha

Considerando que, diferentemente da adesão, a escolha é competência de cada unidade escolar, foram apurados os quantitativos de escolas com registros na etapa de escolha e comparados com os quantitativos de unidades constantes no Censo Escolar do INEP, de forma a mensurar o percentual dessas instituições que, nos anos de 2018 a 2020, selecionaram materiais do programa para atender seus estudantes e professores, seguindo a fórmula:

$$\text{Quociente de Escolha} = \frac{\text{Escolas com escolhas realizadas}}{\text{Total de escolas no Censo}} \%$$

Com base nas características do programa e na ausência de uma escala capaz de atender às necessidades da pesquisa, propusemos convencionar participações iguais ou menores que 50% como insuficientes para configurar a adequação dos materiais disponibilizados pelo programa, principalmente porque, nesse caso, um número muito grande de escolas não teria participado da escolha dos livros e, segundo a regra do programa, todas elas receberiam, de forma aleatória, uma das obras presentes no Guia do PNLD, o que potencializaria o risco de serem distribuídos conteúdos não aceitos pelo corpo docente. Dessa forma, a classificação que se mostrou adequada para essa escala ordinal foi a apresentada no Quadro 06:

Quadro 06 – Escalas de participação na Escolha do PNLD

Percentual de Participação	Atributo
0% – 49,9%	Baixa participação
50% – 80%	Média participação
80,1% – 100%	Alta participação

Fonte: Elaborado pela autora (2022) com base nas características do programa previstas no portal do FNDE e na Resolução nº 12/2020 (BRASIL, 2020).

Considerando que uma das diretrizes do programa é o respeito à autonomia pedagógica das instituições de ensino (BRASIL, 2020), o impacto do não registro da decisão dos professores sobre qual o material mais adequado para sua escola pode ir de encontro aos resultados esperados pela política. Para as escolas que não realizam o registro de escolha, o SIMEC gera uma definição randômica dos títulos que serão entregues para utilização pelos próximos quatro anos para que, mesmo nas escolas em que não foi possível registrar a escolha, fique garantido o atendimento dos estudantes. Por isso, a escala construída considerou a importância dessa participação para o adequado funcionamento do programa. Os valores apurados foram os seguintes (Tabela 12):

Tabela 12 – Escolas com registros na escolha no PNLD

Programa	Escolas Censo Escolar*		Escolas com escolha	
	Estadual	Municipal	Estadual	Municipal
PNLD 2018 (ensino médio)	19.611	191	18.406	158
PNLD 2019 (1º ao 5º ano)	10.896	74.832	9.813	69.994
PNLD 2020 (6º ao 9º ano)	18.666	28.769	17.530	25.668

* Somente escolas do segmento que realizou escolha no ano.

Fonte: Elaborada pela autora (2022) com base nas Sinopses Estatísticas do Censo Escolar (INEP, 2021b) e nos relatórios de escolha do FNDE².

Para cada ano foram consideradas as escolas registradas no Censo Escolar apenas do segmento em que houve escolha (anos iniciais, anos finais do ensino fundamental ou ensino médio), conforme o atendimento de cada edição do programa. Assim, para o PNLD 2018, foram consideradas as escolas de ensino médio, já para o PNLD 2019, foram computadas as escolas dos anos iniciais do ensino fundamental,

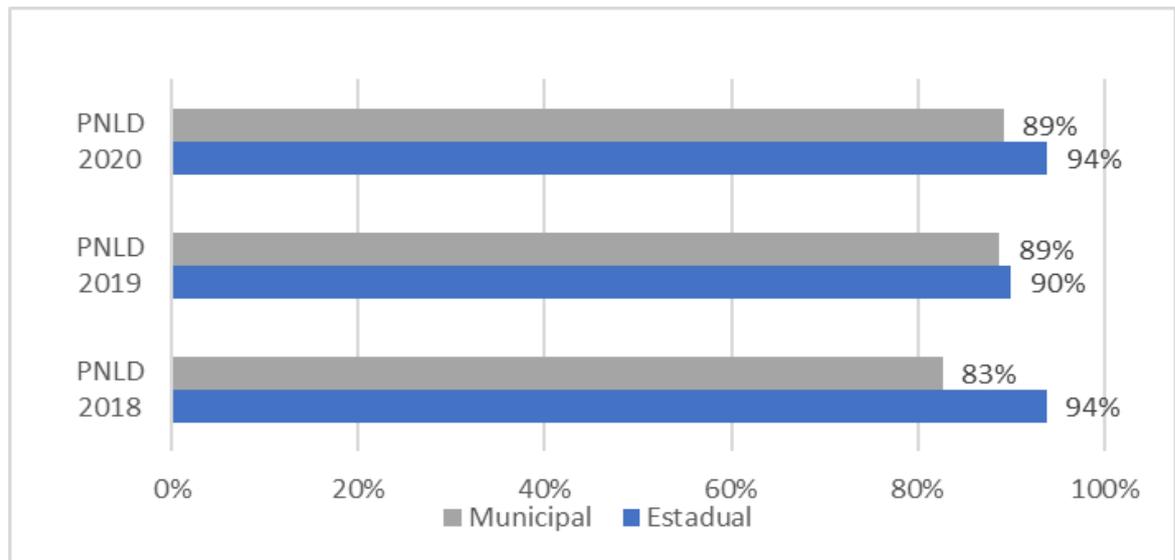
restando as escolas dos anos finais do ensino fundamental para o PNLD 2020. Os percentuais de participação na escolha foram os seguintes (Tabela 13 e Figura 05):

Tabela 13 – Participação na escolha do PNLD

Programa	Participação na escolha	
	Estadual	Municipal
PNLD 2018	94%	83%
PNLD 2019	90%	89%
PNLD 2020	94%	89%

Fonte: Elaborada pela autora com base nos relatórios do SIMEC².

Figura 05 – Participação das escolas na escolha do PNLD



Fonte: Elaborado pela autora (2022) com base nos relatórios de escolha do SIMEC² e nos dados das Sinopses Estatísticas (INEP, 2021b).

O menor percentual de participação na escolha foi das redes municipais no PNLD 2018, cujos materiais ofertados eram para o ensino médio, segmento atendido com prioridade pelas redes estaduais e ofertado por menos de 200 escolas municipais. Nesse caso, a diferença entre o total de escolas municipais com ensino médio e aquelas que não registraram escolha é de apenas 33 escolas. Diante de um universo tão reduzido, o percentual mais baixo não seria tão relevante se nos demais anos essa participação municipal não se mantivesse sempre menor.

A situação se repetiu no PNLD 2019, que atendeu aos anos iniciais do ensino fundamental que, nesse caso, é o segmento prioritário das escolas municipais. Logo,

a menor participação foi novamente dessas escolas, com quase cinco mil unidades escolares sem registros. Entendemos que o segmento prioritário de cada esfera é o que tem mais estrutura para articular informações e ferramentas para uma atuação mais eficiente. Desse modo, o período de escolha dos anos iniciais do ensino fundamental mobilizaria mais intensamente as escolas municipais, assim como, na escolha das obras para o ensino médio há maior articulação entre as escolas estaduais. Todos esses elementos apontam para uma menor participação das redes municipais nessa etapa do programa.

Com base nos quantitativos de escolas com registro de escolha, foi possível visualizar a média ponderada das esferas durante cada ano, conforme resultados a seguir (Tabela 14):

Tabela 14 – Indicadores de participação na escolha do PNLD

Programa	Média Ponderada por ano
PNLD 2018	94%
PNLD 2019	89%
PNLD 2020	91%

Fonte: Elaborado pela autora (2022) com base nos relatórios de escolha do SIMPEC² e nos dados das Sinopses Estatísticas (INEP, 2021b).

A média ponderada permitiu minimizar o impacto da diferença de quantidade de participantes em cada esfera, de forma a refletir melhor os valores agregados. A menor participação foi em 2019, refletindo principalmente a quantidade de escolas municipais constantes no Censo Escolar que não realizaram a escolha, já que os valores da esfera municipal são os de maior peso para a ponderação.

Não foi possível determinar os motivos para a menor participação dessas escolas. Pesquisas futuras podem contribuir para verificar se esse comportamento está relacionado à reduzida capacidade operacional das redes de ensino menores, à municípios com menos estrutura para a execução da política ou a outros fatores. Considerando que mais de 2.500 municípios brasileiros têm um alunado inferior a mil matriculados, segundo a Sinopse Estatística do Censo Escolar 2021 (INEP, 2021b), é importante verificar a possibilidade de haver, entre essas redes municipais, escolas com falta de estrutura, de pessoal e de capacitação que podem estar impactando na execução do programa. Essa pode ser uma sinalização para a necessidade de o

Estado prestar uma assistência técnica específica e mais direcionada para as escolas e redes com esse perfil. Para tanto, seria necessário não só monitorar essa execução como aplicar esse indicador de escolha em outros anos e em recortes regionais e por tipo de escola.

4.3 Recebimento do PNLD

Com base nos dados constantes no portal do FNDE e do INEP, foi possível verificar a quantidade de escolas que receberam os materiais do PNLD no período de 2018 a 2020. Para aferição dos resultados, foi utilizada a seguinte fórmula por esfera e ano:

$$\text{Quociente de Recebimento} = \frac{\text{Escolas participantes do recebimento}}{\text{Escolas do Censo}} \%$$

Tomando como referência a abrangência do programa, foram construídos indicadores de participação no recebimento dos materiais pelas escolas para cada esfera nos três anos em uma escala, cujos percentuais de recebimento inferiores a 50% foram considerados baixos, entre 50% e 80% foram considerados médios e classificados como alto acima de 80%, conforme o Quadro 07, a seguir:

Quadro 07 – Escalas de participação no Recebimento do PNLD

Percentual de Participação	Atributo
0% – 49,9%	Baixa participação
50% - 80%	Média participação
70,1% - 100%	Alta participação

Fonte: Elaborado pela autora (2022) com base nas características do programa previsto no portal do FNDE e na Resolução nº 12/2020 (BRASIL, 2020).

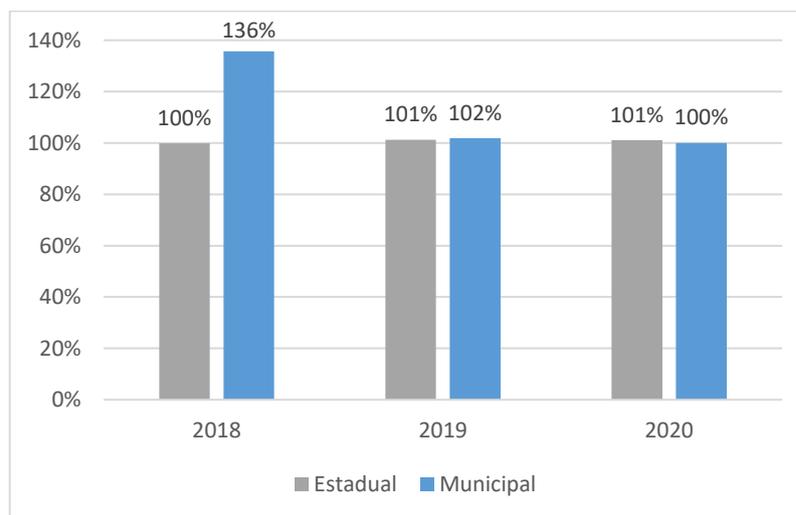
Na Tabela 15, no grupo de colunas *Total de Escolas*, temos os estabelecimentos públicos de ensino registrados no Censo Escolar para o segmento atendido em cada ano observado. No grupo das colunas *Escolas com Recebimento*, considera-se as unidades escolares que receberam as obras do PNLD. Finalmente, o grupo das últimas colunas corresponde ao percentual de participação das escolas públicas no recebimento dos materiais do PNLD.

Tabela 15 – Escolas com recebimento de materiais do PNLD

Ano	Total de Escolas		Escolas com Recebimento		Percentual de escolas com recebimento	
	Estadual	Municipal	Estadual	Municipal	Estadual	Municipal
2018	19.611	191	19.587	259	100%	136%
2019	10.896	74.832	11.027	76.215	101%	102%
2020	18.666	28.769	18.864	28.758	101%	100%

Fonte: Elaborada pela autora com base nos relatórios de recebimento² e nas Sinopses Estatísticas do Censo Escolar (INEP, 2021b).

Consideramos as escolas cujo segmento tivesse atendimento com obras novas para todos os estudantes no ano, o que o FNDE denomina de distribuição integral. As entregas para os demais segmentos daquele ano são apenas para suprir extravios ou novos estudantes e não refletiriam o atendimento real das escolas. Assim, em 2020, foram consideradas as escolas de anos finais do ensino fundamental. Em 2019, foram as escolas dos anos iniciais do ensino fundamental e, em 2018, foram computadas as escolas do ensino médio. A participação no recebimento evoluiu da seguinte maneira no período observado (Figura 06):

Figura 06 – Participação no Recebimento do PNLD

Fonte: Produzido pela autora (2022) com base nos relatórios de recebimento **Erro! Indicador não definido.** e nas Sinopses Estatísticas do Censo Escolar (INEP, 2021b).

Os achados demonstram que o universo de escolas constantes no Censo Escolar foi atendido com o PNLD. Mas os valores de atendimento superaram os dados censitários na maioria dos anos analisados. Essa situação foi apresentada ao FNDE

e questionada à sua Coordenação de Cálculo e Orçamento (COCAO). A explicação técnica foi que a definição da quantidade de estudantes e escolas a serem atendidos é feita com base nos dados do Censo disponíveis no momento da compra, que é realizada no ano anterior ao atendimento, em um processo denominado projeção de alunado. No caso de 2018, por exemplo, os cálculos foram feitos em 2017, com base no Censo 2016.

Posteriormente, para que nenhum estudante fique sem os livros, o FNDE faz uma compra complementar para escolas e turmas novas constantes no novo Censo Escolar. Contudo, as unidades que já receberam materiais, ainda que não constem mais no Censo, não são excluídas dos relatórios, e são inseridas as escolas atendidas com a compra complementar, o que acaba por gerar uma quantidade de atendimento um pouco maior do que as escolas constantes no Censo daquele ano. Isso está demonstrado na maioria dos anos observados.

Esses valores, no entanto, não foram significativos, inclusive no caso das municipais em 2018. Embora o percentual de participação supere aí o total em 36%, a quantidade de escolas a mais foi de apenas 68 entidades, que podem ser, segundo o FNDE, escolas novas ou municipalizadas entre um censo e outro e que foram atendidas com compras complementares.

Com base na média ponderada calculada, conclui-se que o percentual de participação é alto no recebimento nos três anos observados (Tabela 16):

Tabela 16 – Indicadores de participação no Recebimento do PNL D

Ano	Percentual de escolas com recebimento		Média Ponderada
	Estadual	Municipal	
2018	100%	136%	100%
2019	101%	102%	102%
2020	101%	100%	100%

Fonte: Produzido pela autora (2022) com base nos relatórios de recebimento **Erro! Indicador não definido.** e nas Sinopses Estatísticas do Censo Escolar (INEP, 2021b).

4.4 Remanejamento

Com base nos dados coletados, foi calculado o percentual de registros de ofertas e demandas no sistema de remanejamento do PNL D, em comparação com o

quantitativo de escolas no Censo Escolar de cada ano e esfera, conforme fórmula abaixo:

$$\text{Quociente de Oferta Remanejamento} = \frac{\text{Escolas com oferta no Remanejamento}}{\text{Escolas do Censo}} \%$$

$$\text{Quociente de Demanda Remanejamento} = \frac{\text{Escolas com demanda do Remanejamento}}{\text{Escolas do Censo}} \%$$

Os indicadores de participação das escolas e redes na etapa de remanejamento exigiram a construção de uma escala ordinal cujas faixas levaram em consideração que o remanejamento somente acontece, seja para oferta ou para a solicitação, quando há sobras ou faltas de materiais nas escolas, especialmente pela movimentação dos estudantes entre unidades escolares e pela diferença entre os dados do Censo e a quantidade de matrículas atualizada no momento da distribuição dos livros. Assim, considerou-se que a participação inferior a 10% pode ser classificada como baixa, já que isso pode configurar a dificuldade da escola em ter acesso à ferramenta ou o desconhecimento das regras do programa.

A conclusão de que a não utilização do sistema de remanejamento configuraria maior precisão nas entregas só poderia ser verdadeira caso se considerasse não haver movimentação de alunado durante o ano letivo ou alteração no número de alunos por turma nas escolas públicas brasileiras, o que não é a realidade. Por isso, o uso de uma ferramenta de ajustes na distribuição, como é o caso do sistema de remanejamento, mostra-se indispensável para o funcionamento de uma política de abrangência nacional. Consequentemente, a utilização e adequação desse recurso devem ser constantemente monitoradas e a sua baixa utilização pode ser indicativo de problemas na execução. Logo, o indicativo de participação média ficou determinado entre 10% e 20% das escolas utilizando o sistema, tendo em vista o universo de mais de 150 mil unidades constantes no Censo Escolar. Assim, temos (Quadro 08):

Quadro 08 – Escalas de participação no Remanejamento do PNLD

Percentual de Participação	Atributo
0% – 9,9%	Baixa participação
10% - 20%	Média participação

Quadro 08 – Escalas de participação no Remanejamento do PNLD

Percentual de Participação	Atributo
20,1%- 100%	Alta participação

Fonte: Elaborado pela autora (2022) com base nas características do programa previstas no portal do FNDE e na Resolução nº 12/2020 (BRASIL, 2020).

De acordo com os dados registrados no SIMEC em cada ano, tem-se escolas que ofertam livros no sistema de remanejamento e escolas que demandam obras no mesmo sistema, funcionando como uma plataforma de trocas de materiais (Tabela 17):

Tabela 17 – Escolas com registros de Remanejamento do PNLD

Ano	Esfera	Total Censo	Total ofertante	Percentual Ofertante	Total Demandante	Percentual Demandante	Oferta X Demanda
2018	Estadual	31.170	3.533	11%	5.230	17%	0,68
	Municipal	118.913	3.519	3%	7.275	6%	0,48
2019	Estadual	30.782	2.374	8%	4.154	13%	0,57
	Municipal	113.125	8.100	7%	14.296	13%	0,57
2020	Estadual	30.375	3.815	13%	2.687	9%	1,42
	Municipal	113.232	7.420	7%	5.414	5%	1,37

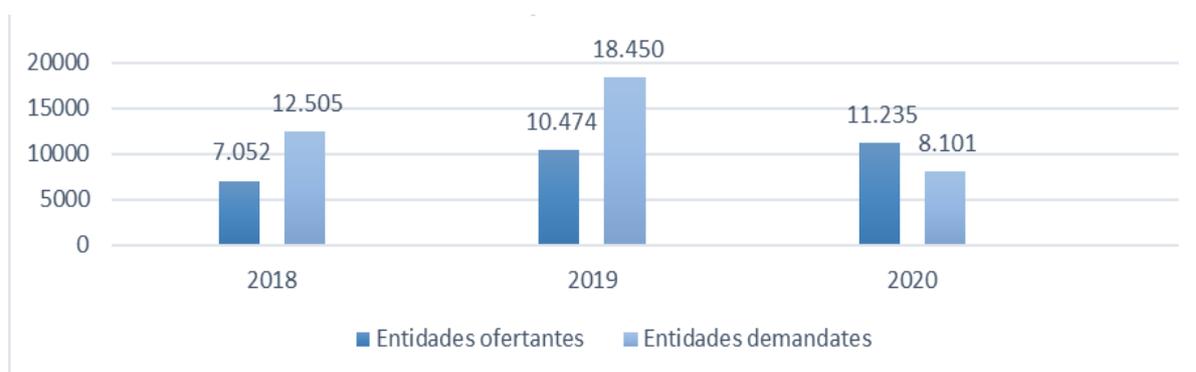
Fonte: Produzido pela autora (2022) com base nos relatórios de remanejamento² e nas Microdados do Censo Escolar (INEP, 2021a).

A Tabela 17 mostra que o ano de maior participação das escolas foi 2019, com 10.474 entidades ofertando livros e 18.450 demandando obras, sendo a grande maioria as escolas das redes municipais de educação. Estudos futuros podem apontar para as causas desse comportamento e se há relação dele com o fato de ser aquele ano o primeiro do ciclo de atendimento dos anos iniciais do ensino fundamental, cuja maior parte das escolas estão na esfera municipal (das 85.755 escolas constante no Censo Escolar 2019, 78.832 atendiam a esse segmento, o que equivale a 92% do total), o que pode ter gerado maior necessidade de adequações, como a movimentação de matrícula que motivaram o aumento dos registros no sistema.

Ademais, outro fator que pode ter estimulado essa participação foi a mudança que consta no Informe 16/2019, de março de 2019 (COARE; FNDE, 2019), de priorização de atendimento com livros da reserva técnica para aquelas escolas que tivessem participado do remanejamento. Assim, as unidades escolares com falta ou

sobras de livros, sabedoras da necessidade de solicitar outros materiais na etapa seguinte de reserva técnica, podem ter sido motivadas a participar do remanejamento, de forma a facilitar o atendimento futuro (Figura 07).

Figura 07 – Escolas com registros do remanejamento do PNLD



Fonte: Produzido pela autora (2022) com base nos relatórios de remanejamento² e nas Microdados do Censo Escolar (INEP, 2021a).

Conforme demonstrado a última coluna da Tabela 17, houve um crescimento da relação entre oferta e demanda nos últimos dois anos, inclusive com a superação da demanda em 2020. Pesquisas sobre o tema podem verificar se esse fator pode estar relacionado à prática de estocagem de exemplares nas escolas, registrada em todos os relatórios de monitoramento⁸ realizados pelo FNDE no período observado. Essa manutenção de reservas de livros sem uso pode ocorrer devido à preocupação dos gestores escolares com o surgimento de eventuais novos estudantes. Esses títulos podem acabar não sendo utilizados durante os quatro anos de vigência do programa, passando a ser ofertados no sistema de remanejamento, mesmo sendo de ciclos vencidos. Outro ponto para estudo é se essa cultura de estocagem de livros pode ter sido intensificada pela falta de acompanhamento e fiscalização na maioria das redes de ensino, conforme demonstram os documentos sobre os poucos monitoramentos realizados no período. Os relatórios de remanejamento mostram que parte dos livros ofertados se constitui desse tipo de material de ciclos vencidos e, conseqüentemente, que não atenderiam às necessidades das escolas com falta de

⁸ Os relatórios de monitoramento foram inicialmente compilados, conforme consta no Apêndice B, como forma de melhor compreender a realidade das escolas participantes.

materiais por não serem mais os adotados, o que explica a oferta maior que a demanda em 2020.

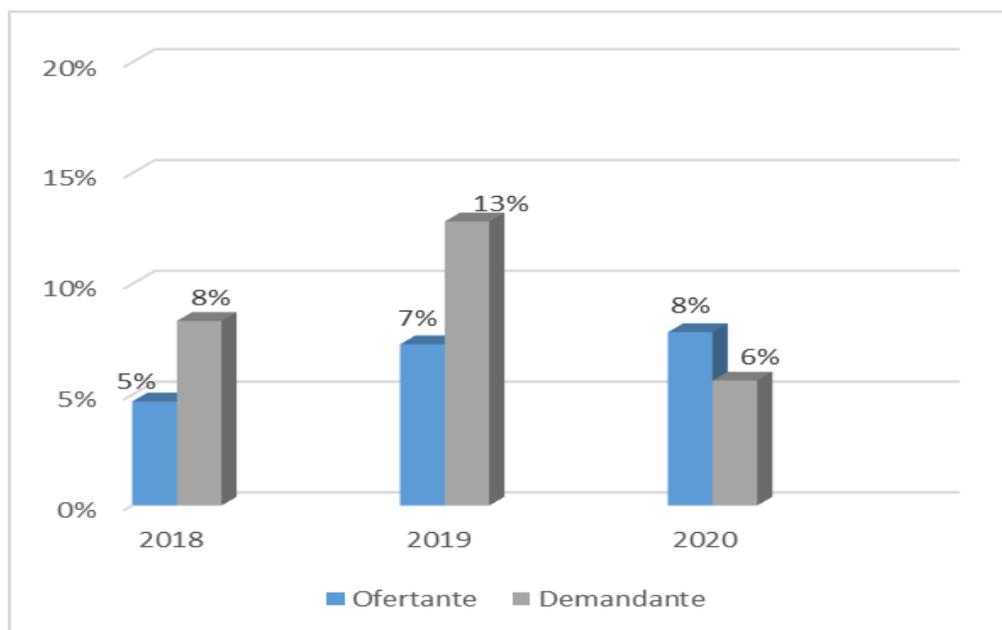
Os relatórios gerados pelo SIMEC são estruturados apresentando tanto as escolas que ofertam como as que demandam livros numa mesma coluna, o que exigiu tratar unidades solicitantes e ofertantes separadamente para evitar duplicidade de escolas no cálculo final. Assim, após obter os percentuais de cada esfera para ofertantes e demandantes, foi calculado a média ponderada de participação de remanejamento com base no total de escolas no Censo e de participantes de cada uma das ações de remanejamento, com os seguintes resultados (Tabela 18 e Figura 08):

Tabela 18 – Percentual de participação no remanejamento do PNLD

Ano	Média Ponderada Oferta	Média Ponderada Demanda
2018	5%	8%
2019	7%	13%
2020	8%	6%

Fonte: Produzido pela autora (2022) com base nos relatórios de remanejamento **Erro! Indicador não definido.** e nas Microdados do Censo Escolar (INEP, 2021a).

Figura 08 – Percentual de escolas participantes no Remanejamento



Fonte: Produzido pela autora (2022) com base nos relatórios de remanejamento **Erro! Indicador não definido.** e nas Microdados do Censo Escolar (INEP, 2021a).

Essas médias indicam a participação geral das escolas em cada ano, conforme a Tabela 19:

Tabela 19 – Indicadores de participação no Remanejamento

Ano	Média de Oferta Ponderada	Média de Demanda Ponderada	Média Anual Final
2018	5%	8%	7%
2019	7%	13%	10%
2020	8%	6%	7%

Fonte: Produzido pela autora (2022) com base nos relatórios de remanejamento **Erro! Indicador não definido.** e nas Microdados do Censo Escolar (INEP, 2021a).

A média anual demonstra que houve baixa participação na etapa de remanejamento, com pequeno aumento em 2019, devido à participação mais intensa das escolas municipais na solicitação de livros. Se se considerar o peso da esfera municipal nos resultados devido a quantidade de escolas que a integram, fica evidente que a menor participação geral foi dessas entidades, que podem apresentar mais faltas e sobras de materiais devido à migração de alunos e a oscilações de matrículas, especialmente porque tendem a apresentar menor porte e maior dispersão territorial. Esses fatores poderiam ser minimizados pela utilização efetiva da ferramenta de permuta de livros, o que não está configurado nos anos observados. De qualquer forma, entendemos que as redes municipais de ensino, pela sua fragmentação e diversidade, exigem maior atuação dos coordenadores de políticas de abrangência nacional. Contar com um indicador de remanejamento pode ajudar o FNDE a realizar ajustes nas distribuições de livros nos anos seguintes e a ter mais eficiente no atendimento.

4.5 Reserva Técnica

Para alcançar o percentual de participação na utilização da reserva técnica, foi calculado o total de atendimentos dentre todas as solicitações recebidas para cada esfera, conforme fórmula abaixo:

$$\text{Quociente de Reserva Técnica} = \frac{\text{Escolas com solicitação de RT}}{\text{Escolas do Censo}} \%$$

Pela similaridade com a etapa de Remanejamento, foi tomada como referência os mesmos fatores: participações muito baixas podem ser decorrentes da falta de condições das escolas em utilizar a ferramenta de Reserva Técnica, mas uma participação adequada não pode estar vinculada a altos níveis de solicitações no sistema, já que ele somente é utilizado quando há faltas e sobras de livros nas escolas. Contudo, nessa variável, é necessário considerar que todas as etapas já foram realizadas pela escola para serem atendidas com materiais: a adesão, a escolha, o recebimento e o remanejamento, sendo a reserva técnica a última das possibilidades de ajustar faltas de exemplares. Essa peculiaridade somada aos demais fatores já citados levaram à construção da seguinte escala de participação na reserva técnica (Quadro 09):

Quadro 09 – Escalas de participação na Reserva Técnica do PNLD

Percentual de Participação	Atributo
0% – 9,9%	Baixa participação
10% – 20%	Média participação
20% – 100%	Alta participação

Fonte: Elaborado pela autora (2022) com base nas características do programa previstas no portal do FNDE e na Resolução nº 12/2020 (BRASIL, 2020).

A partir desses cálculos, chegou-se aos resultados da Tabela 20 a seguir:

Tabela 20 – Escolas com participação na reserva técnica do PNLD

Ano RT	Censo		Participação por Esfera		Total de Participação	
	Estadual	Municipal	Estadual	Municipal	Estadual	Municipal
2018	31.170	118.913	3.846	1.676	12%	1%
2019	30.782	113.125	3.616	5.880	12%	5%
2020	30.375	113.232	5.925	10.614	20%	9%

Fonte: Produzido pela autora (2022) com base nos relatórios de reserva técnica **Erro! Indicador não definido.** e nos Microdados do Censo Escolar (INEP, 2021a).

Os números demonstram um percentual maior de participação da rede estadual na demanda por livros da reserva técnica em todos os anos. As escolas estaduais, por integrarem uma rede mais ampla, em princípio, dispõem de uma estrutura mais robusta e com maior capacidade de gestão. Já os percentuais de participação das

instituições municipais se mostraram baixos nos dois primeiros anos, o que pode estar relacionado à não haver necessidade de complementação de materiais com reserva técnica, mas também pode refletir a impossibilidade de muitas escolas em utilizar o sistema ou o desconhecimento sobre as regras do programa.

A média ponderada por ano foi considerada como o indicador de participação, conforme tabela a seguir (Tabela 21):

Tabela 21 – Indicadores de participação na Reserva Técnica do PNLD

Ano	Percentual de participação		Média Ponderada por ano
	Estadual	Municipal	
2018	12%	1%	4%
2019	12%	5%	7%
2020	20%	9%	12%

Fonte: Produzido pela autora (2022) com base nos relatórios de reserva técnica **Erro! Indicador não definido.** e nos Microdados do Censo Escolar (INEP, 2021a).

Essa média aponta para a ampliação da participação na reserva técnica entre 2018 e 2020, especialmente pelo aumento de demanda das redes municipais de ensino, que tiveram o percentual mais baixo de participação no remanejamento, ação que poderia ter sanado parte dessa necessidade. Mais uma vez, ter indicadores que apontem para as escolas com maior necessidade de obras da RT pode contribuir para verificar a eficiência do programa nas suas etapas anteriores, já que essa ação pode estar relacionada a problemas com o recebimento, com a devolução e com a participação no remanejamento.

4.6 Indicadores de Participação do PNLD

De acordo com os retornos do tratamento dos dados coletados para cada variável, foram construídos indicadores de participação específicos com a aplicação de uma mesma escala de forma a oferecer um conjunto de referências, reservadas às peculiaridades, que poderão ser usadas como referência para análises futuras. O Quadro 10 traz as escalas de todas as variáveis a partir de um mesmo conjunto de atributos:

Quadro 10 – Escalas das variáveis de indicadores de Participação

Atributo Variável Independente	Baixa Participação	Media Participação	Alta Participação
Adesão	< 50%	≥50% e ≤ 80%	> 80%
Escolha	< 50%	≥50% e ≤ 80%	> 80%
Recebimento	< 50%	≥50% e ≤ 80%	> 80%
Remanejamento	< 10%	≥10% e ≤ 20%	> 20%
Reserva Técnica	< 10%	≥10% e ≤ 20%	> 20%

Fonte: Elaborado pela autora (2022) com base nas características do programa previstas no portal do FNDE e na Resolução nº 12/2020 (BRASIL, 2020).

Com base nos resultados compilados das três esferas para cada variável e ano observados, temos os seguintes indicadores (Tabela 22):

Tabela 22 – Participação geral na execução do PNLD

Variável	Ano	Média Ponderada de Participação	Percentual Médio	Indicador
Adesão	2018	92%	94%	Alta Participação
	2019	93%		
	2020	96%		
Escolha	2018	94%	91%	Alta Participação
	2019	89%		
	2020	91%		
Recebimento	2018	97%	92%	Alta Participação
	2019	94%		
	2020	86%		
Remanejamento	2018	7%	8%	Baixa Participação
	2019	10%		
	2020	7%		
RT	2018	4%	8%	Baixa Participação
	2019	7%		
	2020	12%		

Fonte: Produzido pela autora (2022) com base nos relatórios do PNLD² e nos Microdados (INEP, 2021c) Erro! Indicador não definido.e Sinopses Estatísticas do Censo Escolar (INEP, 2021b).

5 CONCLUSÕES

Esta pesquisa teve como objeto analisar as etapas do PNLD e a participação dos agentes envolvidos na sua execução. No contexto deste trabalho, entende-se como participação a atuação dos agentes implementadores da política pública. Inicialmente, investigamos a trajetória histórica do programa, com foco na atuação das instituições e agentes estatais. Nesse sentido, os estudos apontam para fatores históricos que, desde 1937, foram formatando sucessivos modelos de políticas públicas voltadas para distribuição de livros até se chegar ao modelo atual. Os registros sobre as atribuições dos agentes envolvidos na sua efetivação são dispersos e pouco precisos. Somente com a Lei nº 7.091 (BRASIL, 1983) é que se tem a primeira menção ao trabalho conjunto da União com as secretarias de educação, sendo marcadamente uma política de poder decisório centralizado no governo federal em todo o período analisado.

Destacamos, nesses mais de oitenta anos de história, alguns momentos de maior relevância com relação à participação dos seus principais atores: foi em 1956 que o MEC passou a produzir os livros diante da necessidade de melhorar a qualidade e reduzir o custo dos materiais. Durante o governo militar, a partir de 1966, uma aliança com o governo norte-americano foi realizada para distribuição de livros com conteúdos controlados pelo Estado. Em 1971, o MEC passa a contar com a participação do mercado na coedição dos livros e com os estados e municípios no custeio dos materiais por meio de contrapartidas desses entes. Em 1985, em um contexto de redemocratização do país, surge o Programa Nacional do Livro Didático com definições mais claras quanto à participação dos professores na análise e definição do material e quanto à atuação articulada da União com as secretarias de educação e com órgãos municipais de ensino. As últimas alterações do programa incluem a obrigação de adesão, para que a rede de ensino seja atendida, e a permissão de unificação da escolha pela secretaria de educação, em oposição à decisão de escolha dos livros por cada escola da rede de ensino.

Quanto ao mapeamento das etapas do programa, foram elencadas as ações relacionadas ao seu fluxo e que ocorrem ao longo dos dois anos que precedem a chegada das obras nas escolas. A primeira etapa é a publicação do 'Edital' com as características dos livros. Na sequência, tem-se a 'Inscrição' dos materiais pelas editoras, seguida da 'Triagem' das obras pelo FNDE e a 'Avaliação Pedagógica' dos conteúdos pelo MEC. Nesse ínterim, a etapa de 'Adesão' é aberta para que as redes

de ensino possam aderir ou atualizar sua situação de participação no programa. Em seguida, ocorre a 'Habilitação' das empresas e obras e a 'Escolha' pelos professores.

O cruzamento dos dados sobre a escolha com a quantidade de estudantes de cada escola constante no Censo Escolar é o que caracteriza a etapa de 'Processamento'. O resultado dessa etapa gera os quantitativos que são usados na etapa de 'Negociação' com as editoras e para a formalização da etapa de 'Contratação' dessas empresas. Depois que os livros chegam à escola, ocorrem as etapas de 'Remanejamento' de obras, de 'Reserva Técnica' e de 'Devolução' dos livros ao final do ano.

Todas essas etapas estão bem caracterizadas, tanto na legislação como nas documentações dos fluxos do PNLD, mas a etapa de 'Monitoramento e Avaliação' não foi localizada, mesmo sendo, segundo os normativos, atribuição de todos os participantes. Apenas foram fornecidos pelo FNDE relatórios de monitoramento realizados de forma pontual e em poucas escolas. Considerando que um modelo estruturado de Avaliação e Monitoramento se faz fundamental para o acompanhamento da política pública e das estratégias para o alcance dos resultados planejados (LOTTA; VAZ, 2015), entendemos que o PNLD, apesar de ter como uma de suas etapas o monitoramento e avaliação, ainda não dispõe de estruturas de efetivação dessas ações compatíveis com a abrangência do programa.

Sobre as etapas do PNLD, cabe destaque para alguns pontos. A inexistência de participação estruturada dos integrantes das redes de ensino na formulação da política, especialmente durante a construção do edital, é um fator que merece atenção pelo risco de os critérios estabelecidos pela coordenação nacional irem de encontro às reais necessidades das escolas. Já a avaliação pedagógica, ainda que tenha evoluído na construção de regras mais claras, ainda não se apresenta um modelo que garanta a análise dos livros a partir da atuação contínua de um conjunto estruturado de especialistas, o que se faz fundamental em uma política que impacta todo o sistema educacional. Quanto à escolha, o seu ponto forte é a repartição de competências, e consequentemente de poder, na definição dos livros a serem adquiridos entre as escolas. Contudo, problemas de assédio de representantes de editoras e de falta de registro de escolha por parte de diversas escolas são pontos passíveis de atenção. Na etapa de processamento, constatamos que o levantamento da quantidade de estudantes baseado no Censo Escolar do INEP foi um grande passo para melhorar a acuracidade no atendimento, porém os dados utilizados precisam ser projetados para o ano de distribuição, o que pode gerar falhas, além de se basear em informações de

natureza declaratória fornecidas pelos gestores das escolas, gerando uma dependência da adequada capacitação desses agentes para garantir a precisão dos dados declarados. A etapa de recebimento dos livros se distingue pela abrangência do processo logístico com o envolvimento de milhares de profissionais dos Correios e das escolas numa atuação conjunta e que alcança todos os municípios do país.

Com o objetivo de analisar e documentar a participação na execução do PNLD, levantamos, primeiramente, quem são os implementadores do programa. Nessa perspectiva, constatamos que as escolas federais têm um perfil diferenciado, tanto pela quantidade reduzida dessas unidades no universo de atendimento, como pela ausência de uma estrutura em rede que pudesse apoiá-las na execução do PNLD. A partir dessa constatação, partimos para identificar os agentes que integram as equipes do programa, sendo identificados os técnicos e os gestores no MEC, no FNDE e nas secretarias estaduais e municipais de educação. Além desses, constam os representantes dos conselhos estaduais e municipais de educação e dos conselhos escolares, os bibliotecários, os gestores escolares e professores.

A ausência de atribuições para outros profissionais de educação, como coordenadores pedagógicos ou supervisores das escolas e equipes técnicas que atuam nas secretarias de educação, demonstra que a estrutura nas esferas estaduais e municipais para gerir o PNLD pode não estar definida, com a possibilidade de haver redes sem as condições mínimas necessária à execução da política. Diante desse universo de participantes, foram considerados os responsáveis diretos pela implementação do programa a nível local nos anos de 2018 a 2020. Em um segundo momento, elencamos as atribuições desses agentes (Apêndice A) e, dentre as diversas funções a eles atribuídas, foram selecionadas aquelas que geraram registros formais de dados em âmbito nacional capazes de servir de insumo para a pesquisa. No conjunto dessas competências, a dinâmica de gestão da devolução dos livros pelas escolas não pôde ser observada por não haver dados sobre essa ação disponíveis nos anos estudados.

O levantamento desse universo das etapas e dos agentes possibilitou a definição das variáveis de participação: a adesão ao PNLD pelas redes de ensino; a escolha dos livros pelas escolas; o recebimento das obras; o remanejamento de exemplares entre unidades escolares e a solicitação de reserva técnica. A partir do tratamento dos dados, foram apurados os percentuais de participação para cada uma das cinco variáveis e criadas as respectivas escalas, como forma de oferecer indicadores de participação. Os resultados demonstram que a adesão pode ser

considerada universal, com mais de 99% das redes de ensino. Assim também, os dados da escolha apontam para altas participações. Contudo, nesse caso, o menor registro de escolas das redes municipais pode ser objeto de estudos futuros que verifiquem se está relacionado à falta de condições técnicas de algumas escolas e à necessidade de maior assistência a ser prestada pela coordenação central da política.

Nos dados sobre recebimento dos livros, também tivemos indicadores de alta participação, com percentuais acima dos 100% devido, segundo o FNDE, às escolas e turmas novas que surgem no Censo Escolar seguinte ao da primeira compra e que são atendidas com compras complementares e incluídas nos valores finais de distribuição. Já nos resultados sobre o remanejamento, tem-se uma participação baixa, com uma média anual ponderada de interação na etapa menor que 10% durante os três anos estudados. Os retornos dos dados sobre reserva técnica apresentaram participação baixa no ano de 2018, com crescimento gradual nos anos seguintes, especialmente das redes municipais de educação, o que pode indicar uma maior capacidade de atuação dessas entidades, mas também pode significar problemas nos quantitativos de obras recebidos inicialmente que obrigaram as escolas a buscarem outra forma de atendimento. Nesse caso, o aumento significativo de escolas com solicitações de materiais em 2020 vai de encontro à diminuição de demandas no sistema de remanejamento daquele mesmo ano, ação que antecede a etapa de 'Reserva Técnica' e que poderia ter suprido a muitas dessas necessidades por livros. Isso pode estar relacionado à falta de participação efetiva das escolas na solicitação dos livros ofertados no sistema de remanejamento em 2020.

Ao estudar as etapas do PNLD, constata-se que as ações de Adesão, Escolha, Remanejamento, Reserva Técnica e Devolução dependem diretamente da atuação dos agentes locais. Os indicadores de participação na Adesão e na Escolha demonstram uma alta participação. Contudo, as ações de Remanejamento e Reserva Técnica tem indicadores de baixa participação e não existem dados sobre a Devolução. Esses elementos apontam para a possibilidade de haver falhas na interação não apenas no sentido vertical, entre a coordenação nacional da política e os executores locais, mas também na articulação horizontal, entre as escolas e redes que atuam na ponta. Os entes municipais, esmagadora maioria dos integrantes do programa (91% do total de participantes com relação ao Censo Escolar), tiveram o menor percentual de participação. Entendemos que aprimorar a interação nessa rede de política pode ser uma das condições para alcançar maior governança de políticas centralizadas como o PNLD.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao decidir realizar uma pesquisa voltada para o PNLD e para a participação em sua execução, a ideia era verificar o quanto as etapas do programa estariam sendo desempenhadas pelos diversos atores responsáveis pela sua materialização. Não imaginava o quanto seria necessário considerar, antes de tratar os dados propriamente ditos, para que os recortes planejados da pesquisa retornassem informações realmente verossímeis.

Paulatinamente, fomos compreendendo o porquê de algumas publicações sobre o programa trazerem conclusões distantes da realidade. O atendimento com diferentes tipos de materiais para cada aluno por turma, em cada uma das mais de 140 mil escolas, gera uma quantidade de dados e de possibilidades de recorte que podem levar a erros consideráveis de interpretação caso não se tenha acesso a determinadas informações sobre seu funcionamento. Outro fator complicador é o atendimento diferenciado em cada ano para um dos segmentos da educação básica, o que nem sempre é levado em consideração ao se tratar os dados gerais do PNLD. Esses e outros detalhes se constituíram em grandes desafios durante a realização da pesquisa, que só foram superados porque pudemos contar com o retorno constante da equipe técnica responsável pela operacionalização nacional do programa.

Ao verificar que os resultados sobre a participação se apresentaram com certa estabilidade durante os três anos observados, pode-se questionar a utilidade das variáveis propostas. Entendemos que a nossa contribuição está em oferecer esses registros como referências do período observado, e cujo modelo pode ser aplicado em outros cenários e recortes como forma de se verificar a regularidade de comportamentos no longo prazo de execução na PNLD. A falta de escalas e padrões preexistentes compatíveis com o modelo da política pode ter sido o motivo da falta de mais estudos sobre os dados do programa até aqui.

O contato com uma política pública de grande alcance nos levou a compreender a importância de se garantir a materialização de um programa como o PNLD a partir de valores democráticos. Configurar-se como uma política de Estado contribui para afastar a possibilidade de utilização do programa como instrumento ideológico ou como moeda de troca política. A ampliação do conhecimento da sociedade sobre o PNLD e a atuação conjunta e articulada dos múltiplos agentes

educacionais especializados para sua implementação são estratégias que podem contribuir para assegurar essa condição.

Nesse sentido, a repartição de responsabilidades e poderes é também um importante fator de fortalecimento dessa política. No caso da escolha das obras pelas escolas, por exemplo, entendemos que essa repartição do poder decisório entre as equipes das milhares de escolas participantes, contribui para um maior controle social sobre um programa. Caso a escolha do livro ficasse concentrada a nível do representante político do município, do estado ou mesmo do governo federal, ter-se-ia uma estrutura decisória (quanto ao conteúdo a ser utilizado nas escolas) mais política do que pedagógica, o que impossibilitaria assegurar que a aquisição de determinada obra se deu em decorrência de uma escolha realmente técnica, facilitando a ocorrência de irregularidades, como já aconteceu no passado⁹.

Considerando que o objetivo da pesquisa foi o de analisar as etapas do PNLD e a participação em sua execução, concluímos que a ausência de elementos que caracterizem efetivamente a etapa de avaliação e monitoramento é um fator prejudicial para o programa, já que essas ações podem garantir melhores condições de implementação e de participação para os milhares de executores do PNLD, especialmente nas ações que apresentaram indicadores baixos de participação: remanejamento, reserva técnica e devolução. Diante disso, o produto técnico vinculado a este trabalho buscou estruturar uma proposta de compilação dos dados sobre a implementação do programa, cuja participação dos agentes locais não pôde ser analisada por não dispor de registros nacionais. Outro objetivo do produto técnico é propor indicadores, a partir da compilação desses dados, para o monitoramento e avaliação do PNLD que possam contribuir para compreensão sobre como se dá a participação nas suas diversas esferas de implementação.

Espera-se que esse produto técnico se configure como uma ferramenta de integração das informações sobre a implementação do programa que possam alimentar o Monitoramento e a Avaliação, mas também servirá como um registro histórico da execução a cada ano. Ao mesmo tempo, poderá retornar informações gerenciais periódicas que facilitem a gestão e a tomada de decisão, além de oferecer às escolas um instrumento de prestação de contas. A estruturação de canais de coleta

⁹ Por exemplo, o escândalo envolvendo mais de dois milhões de livros enviados às escolas sem o registro de escolha pelos professores, sendo obras de um único autor, em 1987, segundo o Relatório sobre a situação social do Brasil de 1989 da Unicamp.

de dados junto aos executores locais e o desenvolvimento de indicadores a partir tratamento desses dados pode colaborar para a apuração mais ampla sobre as circunstâncias e as limitações que envolvem essa participação. Por outro lado, a oferta de um instrumento que permita a consolidação de informações pode ampliar a capacidade de coordenação nacional do programa.

O estudo como um todo buscou verificar a participação das entidades e agentes envolvidos na materialização do PNLD, contudo o seu foco precisou se restringir aos dados que tivessem abrangência nacional e estivessem disponíveis, o que limitou a quantidade de ações a serem observadas, sendo possível levantar os dados sobre cinco das treze grandes etapas de execução do programa. Não foi possível, por exemplo, verificar as ações mais específicas, realizadas no domínio das escolas e secretarias de educação, como: o controle de devolução dos livros, a participação efetiva do corpo docente na escolha das obras, as entregas dos materiais nas escolas rurais pelas secretarias de educação, o acesso e utilização do Guia do PNLD pelos professores, a relação das escolas com os representantes de editoras, entre outras. A observação desses aspectos em estudos futuros pode contribuir para a caracterização de parte considerável do trabalho dos agentes implementadores do PNLD. Outro campo de estudo que pode ser rico é a identificação de redes de ensino que renunciaram aos materiais do programa para adoção dos denominados sistemas apostilados, suas motivações e os impactos dessa escolha.

A pesquisa realizada nos permitiu aprofundar nosso olhar sobre o objeto de estudo, rever conceitos e ampliar a visão sobre a dinâmica e as complexidades das políticas públicas, especialmente as educacionais.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista Sociologia Política**, n. 24, p. 41-67, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100004>. Acesso em: 14 out. 2021.

ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. *In*: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010, p. 39-70.

ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a federação?. **Revista Sociologia e Política**, n. 24, p. 29-40, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100004>. Acesso em: 14 out. 2021.

ARRETCHE, M. T. S. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: FGV/Fiocruz, 2012.

ARRETCHE, M. T. S. **Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos?**. Dados [online], v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582010000300003>. Acesso em: 4 ago. 2021.

ARRETCHE, M. T. S. **Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?**. 1996. Disponível em: http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/rbcs31_03.pdf. Acesso em: 3 ago. 2021.

ARRETCHE, M. T. S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. *In*: BARREIRA, M. C. R. Nobre; CARVALHO, M. C. B. (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, p. 43-56, 2001. Disponível em: <https://ria.ufrn.br/123456789/1898>. Acesso em: 25 mai. 2021.

BALL, S. J. **La micropolítica de la escuela: hacia una teoría de la organización escolar**. Barcelona: Centro de Publicaciones de M.E.C. y Ediciones Paidós Ibérica S.A., 1994.

BARBOSA, S. C. T. Capacidade de gestão: coordenação interorganizacional na implementação de programas públicos federais no Brasil. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 9, jan./jun. 2016. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7107/1/BAPI_n9_capacidade.pdf. Acesso em: 5 jul. 2020.

BATISTA, C. O.; COSTA, E. S.; SOUZA, M. M. A Comissão do Livro Técnico e do Livro Didático (COLTED) e o treinamento de professores para o uso do livro didático. **Anais do Enaphem - Encontro Nacional De Pesquisa Em História Da Educação Matemática**, São Mateus: SBHMat, 2016. Disponível em

<https://intermeio.ufms.br/index.php/ENAPHEM/article/view/6267>. Acesso em: 25 nov. 2021, p. 1025-1036.

BENEDITO, A.; MENEZES, D. F. N. **Políticas públicas de inclusão social: o papel das empresas.** Revista Ética e Filosofia Política, v. 1, n. 16, p. 57-76, jun. 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/eticaefilosofia/article/view/17703>. Acesso em: 27 ago. 2021.

BICHIR, R.; SIMONI JUNIOR, S.; PEREIRA, G. Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na Implementação: o caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas). **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 35, n. 102, e3510207, 2020. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092020000100502&lng=en&nrm=iso. Acesso em 02 mai. 2021.

BOULOS JUNIOR, A. **Imagens da África, dos africanos e seus descendentes em coleções de didáticos de história aprovadas no PNLD de 2004.** Orientador: Maria Rita de Almeida. 2008. 204 f. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP, 2008. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/10698>. Acesso em: 7 set. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei N. 93, de 21 de dezembro de 1937.** Cria o Instituto Nacional do Livro. Brasil: Presidência da República; Secretaria-Geral; Subchefia para Assuntos Jurídicos, 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del093.htm. Acesso em: 20 set. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei N. 1.006, de 30 de dezembro de 1938.** Estabelece as condições de produção, importação e utilização do livro didático. Brasil: Câmara dos Deputados, 1938. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1006-30-dezembro-1938-350741-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 20 set. 2021.

BRASIL. **Decreto N. 7.084, de 27 de janeiro de 2010.** Dispõe sobre os programas de material didático e dá outras providências. Brasil: Presidência da República; Secretaria-Geral; Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7084.htm. Acesso em: 20 set. 2021.

BRASIL. **Decreto 9.099/2017, de 18 de julho de 2017.** Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro e do Material Didático. Brasil: Presidência da República; Secretaria-Geral; Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9099.htm. Acesso em: 18 jul. 2021.

BRASIL. **Decreto N. 9.203, de 22 de novembro de 2017.** Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasil: Presidência da República; Secretaria-Geral; Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm. Acesso em: 20 set. 2021.

BRASIL. **Decreto N. 91.542, de 19 de agosto de 1985.** Institui o Programa Nacional do Livro Didático, dispõe sobre sua execução e dá outras providências. Brasil: Câmara dos Deputados, 1985. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91542-19-agosto-1985-441959-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 20 set. 2021.

BRASIL. **Guia do PNLD 2021.** Brasil: FNDE, 2021a. Disponível em: https://pnld.nees.ufal.br/pnld_2021_proj_int_vida/inicio. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. **Lei N. 5.327, de 2 de outubro de 1967.** Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Nacional de Material Escolar. Brasil: Presidência da República; Secretaria-Geral; Subchefia para Assuntos Jurídicos, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l5327.htm. Acesso em: 20 set. 2021.

BRASIL. **Lei N. 7.091, de 18 de abril de 1983.** Altera a denominação da Fundação Nacional de Material Escolar... Brasil: Presidência da República; Secretaria-Geral; Subchefia para Assuntos Jurídicos, 1983. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7091impresao.htm. Acesso em: 20 set. 2021.

BRASIL: **Lei N. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasil: Presidência da República; Secretaria-Geral; Subchefia para Assuntos Jurídicos, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 1 maio 2021.

BRASIL. **PNLD: Apresentação.** Brasil: Ministério da Educação, 2021b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/pnld/apresentacao#:~:text=Os%20livros%20chegam%20%C3%A0s%20escolas,efetivar%20a%20entrega%20dos%20livros>. Acesso em: 5 out. 2021.

BRASIL. **Resolução nº 12/2020. Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro e do Material Didático – PNLD.** Brasil: FNDE, 2020. Disponível em: https://pnld.nees.ufal.br/pnld_2021_proj_int_vida/inicio. Acesso em: 11 abr. 2020.

BRASIL. **Vamos cuidar do Brasil: conceitos e práticas em educação ambiental na escola.** Brasília: MEC; UNESCO, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/publicacao3.pdf>. Acesso em: 18 set. 2022.

BRITTO, T. F. **O livro didático, o mercado editorial e os sistemas de ensino apostilados – texto para discussão 92.** Brasília: Centro de Estudos da Consultoria do Senado, jun. 2011. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-paradiscussao/td-92-o-livro-didatico-o-mercado-editorial-e-os-sistemas-de-ensinoapostilados/view>. Acesso em: 10 nov. 2021.

CABRAL, N. C. A “new public governance” e a inovação social: sua relevância no plano da provisão de serviços públicos e o seu significado na emergência de um novo paradigma de políticas públicas. **RIDB**, ano 2, n. 4, p. 2643-2686, 2013.

Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/ridb/2013/04/2013_04_02643_02686.pdf. Acesso em: 5 set. 2021.

CAIMI, F. E. O livro didático de história e suas imperfeições: repercussões do PNLD após 20 anos. In: ROCHA, H. A. B.; REZNIK, L.; MAGALHÃES, M. S. **Livros didáticos de história: entre políticas e narrativas**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017, p. 23-45.

CARGNELUTTI, J. **A unidade didática dos livros didáticos de português do ensino fundamental II: um olhar ao longo dos tempos**. Orientador: Graziela Lucci de Ângelo. 2015. 237 f. Tese (Doutorado em Letras) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufsm.br/handle/1/4002?show=full>. Acesso em: 7 set. 2021.

CARMO, K. V. **A evolução nos livros didáticos de biologia frente ao PNLD 2018: aproximações e distanciamentos**. Orientadora: Graça Aparecida Cicillini. 2019. 269 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, MG, 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.14393/ufu.te.2019.933>. Acesso em: 5 set. 2021.

CARVALHO, J. B. P. Políticas públicas e o livro didático de matemática. **Boletim**, Rio Claro (SP), ano 21, n. 29, p. 1-11, 2008. Disponível em: https://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:tuacGaBrwd0J:scholar.google.com/+carvalho,+2008,+pnld,+avalia%C3%A7%C3%A3o&hl=pt-BR&as_sdt=0,5&as_vis=1. Acesso em: 6 set. 2021.

CASSIANO, C. C. 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)**. Orientador: Kazumi Munakata. 2007. 252 f. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP, 2007. Disponível em: <http://www.abrale.com.br/wp-content/uploads/tese-celia-cassiano1.pdf>. Acesso em: 5 set. 2021.

COARE, Coordenação de Apoio às Redes de Ensino; FNDE, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Informe 01/2018: rotina para recebimento dos livros didáticos**. Brasil: COARE; FNDE, 2018. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwi2ss7yier1AhVspPUCHbuZAMEQFnoECAUQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.fnde.gov.br%2Findex.php%2Fcentrais-de-conteudos%2Fpublicacoes%2Fcategory%2F125-guias%3Fdownload%3D11557%3Ainforme-01-2018&usg=AOvVaw21ZmVs2uaJUSTJjWrzeHtd>. Acesso em: 16 set. 2021.

COARE, Coordenação de Apoio às Redes de Ensino; FNDE, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Informe 16/2019: reserva técnica de livros didáticos**. Brasil: COARE; FNDE, 2019. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/index.php/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/124-livro-didatico?download=13147:162019_reserva_tecnica. Acesso em: 16 set. 2021.

COPATTI, C.; ANDREIS, A. M. A Política Nacional do Livro Didático na atualidade: algumas mudanças a partir do Decreto 9.099 de 2017. **Seminário**

Nacional de Pesquisa em Educação; Anais do III SENPE, v. 3 n. 1, 2020. Disponível em: <https://portaleventos.uffs.edu.br/index.php/SENPE/article/view/14816>. Acesso em: 31 out. 2021.

CURY, C. R. J. Livro didático como assistência ao estudante. **Revista Diálogo Educacional**, [S.l.], v. 9, n. 26, p. 119-130, jul. 2009. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/dialogoeducacional/article/view/3682>. Acesso em: 25 set. 2021.

DALFIOR, E. T.; LIMA, R. C. D.; ANDRADE, M. A. C. Reflexões sobre análise de implementação de políticas de saúde. **Saúde Debate**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 104, p. 210-225, jan./mar 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sdeb/a/yZYjCvXiy45tyzLhRp7qycb/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 5 set. 2021.

DEMO, P. **Política social, educação e cidadania**. 13ª ed. Campinas, SP: Papirus, 2012.

ELISBON, E. P. M. **A mulher e o feminino em livros didáticos contemporâneos de literatura para o Ensino Médio**. Orientador: Maria Amélia Dalvi. 2018. 399 f. Tese (Doutorado em Letras) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, ES, 2018. Disponível em: https://repositorio.ufes.br/bitstream/10/9188/1/tese_11773_TESE%20COMPLETA.pdf. Acesso em: 5 set. 2021.

FABRINI, F. Somos Educação discute acordo de leniência com o governo. **Estadão**, 2016. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/negocios,somos-educacao-discute-acordo-de-leniencia-com-governo,10000082284>. Acesso em: 7 set. 2021.

FALLETI, T. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. **Sociologias [online]**, n. 16, p. 46-85, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200004>. Acesso em: 29 ago. 2021.

FARIAS, M. E. M. Políticas Públicas e Controle Social. **B. Cient. ESMPU**, Brasília, ano II, n. 7, p. 75-80 – abr./jun. 2003. Disponível em: <http://boletimcientifico.escola.mpu.mp.br/boletins/boletim-cientifico-n.-7-abril-junho-de-2003/politicas-publicas-e-controle-social>. Acesso em: 5 set. 2021.

FERRARI, R. M.; NUNES, L. P. L. V. Policy Networks: uma teoria de políticas públicas?. **EnAPG – Encontro de Administração Pública e Governança**, Salvador, BA, nov. 2008. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/EnAPG409.pdf>. Acesso em: 5 set. 2021.

FNDE, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Dados estatísticos**. Brasil: FNDE; MEC, 2022a. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro/pnld/dados-estatisticos>. Acesso em: 6 jan. 2022.

FNDE, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Em comemoração aos 80 anos dos programas do livro didático, MEC lança concurso literário**. Brasil:

FNDE; MEC, 2017a. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/area-de-imprensa/noticias/item/11015-em-comemoracao-aos-80-anos-mec-lanca-concurso-literario>. Acesso em: 6 set. 2021.

FNDE, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Encontro técnico estadual do PNL**D. Brasil: FNDE; MEC, 2017b. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/programas-do-livro/pnld/encontros/item/13895-encontro-t%C3%A9cnico-estadual-do-pnld>. Acesso em: 6 set. 2021.

FNDE, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Guia do PNL**D. Brasil: FNDE, 2020a. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/99-legislacao?download=14207:att-resolucao-14-10-20>. Acesso em: 18 set. 2021.

FNDE, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Histórico**. Brasil: FNDE; MEC, 2017c. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/component/k2/item/518-hist%C3%B3rico>. Acesso em: 6 set. 2021.

FNDE, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Legislação**. Brasil: FNDE; MEC, 2021a. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/programas/programas-do-livro/pnld/legislacao>. Acesso em: 6 set. 2021.

FNDE, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Manual de instruções para realização do Remanejamento dos livros didáticos no Sistema PDDE Interativo/SIMEC**. Brasília: FNDE; MEC, 2021b. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/78-apoio-a-gestao-do-livro-didatico?download=13128>manual-remanejamento-2021>. Acesso em: 16 set. 2021.

FNDE, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Programas do livro**. Brasil: FNDE; MEC, 2017d. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro>. Acesso em: 6 set. 2021.

FNDE, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Programas do livro: funcionamento**. Brasil: FNDE; MEC, 2017e. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/component/k2/item/518-hist%C3%B3rico>. Acesso em: 6 set. 2021.

FNDE, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatórios e escripts Mestrado**. Brasil: FNDE; MEC, 2022b. Disponível em: https://fnde-my.sharepoint.com/personal/77585283504_fnde_gov_br/_layouts/15/onedrive.aspx?id=%2Fpersonal%2F77585283504%5Ffnde%5Fgov%5Fbr%2FDocuments%2FRelat%C3%B3rios%20e%20scrips%20PNLD%20Mestrado. Acesso em: 6 jan. 2022.

FNDE, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução N. 6, de 13 de julho de 1993**. Destina recursos do orçamento do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, para aquisição de livros didáticos para os alunos da rede pública de ensino fundamental. Diário Oficial, seção 1, n. 134, 16 jul. 1993. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=20&data=16/07/1993>. Acesso em: 18 set. 2021.

FNDE, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução N. 12, de 07 de outubro de 2020**. Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro e do Material Didático – PNLD. Brasil: MEC, 2020b. Disponível em:

<https://www.fnde.gov.br/index.php/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/99-legislacao?download=14207:att-resolucao-14-10-20>. Acesso em: 18 set. 2021.

FNDE, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução N. 20, de 02 de dezembro de 2020**. Altera a Resolução/CD/FNDE nº 6, de 8 de maio de 2020, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Brasil: MEC, 2020c. Disponível em:

<https://www.fnde.gov.br/index.php/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/99-legislacao?download=14356:resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%B0-20,-de-02-de-dezembro-de-2020>. Acesso em: 18 set. 2021.

FNDE, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução N. 42, de 28 de agosto de 2012**. Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro e do Material Didático – PNLD. Brasil: MEC, 2012. Disponível em:

<http://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3758-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-42,-de-28-de-agosto-de-2012-alterada-pela-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-44,-de-13-de-novembro-de-2013?highlight=WyJlliwiYSIslidhliwiZXNjb2xoYSIsImUqXHUwMGUwliwiZSBhIGVzY29saGEiLCJhIGVzY29saGEiXQ==>. Acesso em: 18 set. 2021.

FGV. **Escola Brasileira de Economia e Finanças – EBEF**. Brasil: FGV. 2009.

Disponível em: https://epge.fgv.br/we/Graduacao/Estatistica1/2009/2?action=AttachFile&do=view&target=Estatistica_descritiva.pdf. Acesso em: 02 maio 2021.

FILGUEIRAS, J. M. A produção de materiais didáticos pelo MEC: da campanha nacional de material de ensino à Fundação Nacional de Material Escolar. **Revista Brasileira de História [online]**, v. 33, n. 65, p. 313-335, 2013. Disponível em:

<https://doi.org/10.1590/S0102-01882013000100013>. Acesso em: 28 out. 2021.

FRANÇA, M. **Sistema federativo e regime de colaboração**: o plano nacional de educação – demanda e investimentos. 2014. Disponível em:

https://anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT5/GT5_Comunicacao/MagnaFranca_GT5_Integral.pdf. Acesso em: 1 set. 2021.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 21, 2000. Disponível em:

<https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>. Acesso em: 21 ago. 2021.

FURTADO, A. G.; GAGNO, R. S. Políticas do livro didático e o mercado editorial. **IX Congresso Nacional de Educação – EDUCERE; III Encontro Sul Brasileiro de Psicopedagogia**, p. 11218- 11229, 2009. Disponível em:

https://educere.bruc.com.br/cd2009/pdf/3684_2172.pdf. Acesso em: 2 set. 2021.

GABRELON, A. O Programa Nacional do Livro Didático (PNLD): aquisição e distribuição do livro didático como política de estado. **X Seminário Nacional do**

HISTEDBR. 2016. Disponível em:

<https://www.fe.unicamp.br/eventos/histedbr2016/anais/pdf/853-2838-1-pb.pdf>.

Acesso em: 21 ago. 2021.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOMES, Helena in LOTTA, Gabriela (org.). Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil / organizadora, Gabriela Lotta. -- Brasília: Enap, 2019, p. 39-65.

HÖFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos CEDES**, v. 21, n. 55, p. 30-41, 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-32622001000300003>. Acesso em: 21 ago. 2021.

HÖFLING, E. M. Notas para discussão quanto à implementação de programas de governo: em foco o Programa Nacional do Livro Didático. **Debates Educ. Soc.**, v. 21, n. 70, p. 159-170, abr. 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302000000100009>. Acesso em: 7 set. 2021

HUPE, P.; HILL, M. Street-level bureaucracy and public accountability. **Public Administration**, v. 85, n. 2, p.279-299, 2007. Disponível em:

<https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00650.x>. Acesso em: 5 set. 2021.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estimativas da população**. Brasil: IBGE, 2021a. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=downloads>. Acesso em: 14 ago. 2021.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Resultados**. Brasil: IBGE, 2021b. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados>. Acesso em: 14 ago. 2021.

INEP, Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da Educação Básica 2020**: notas estatísticas. Brasília, DF: Inep/MEC, 2021a. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/notas_estatisticas_censo_escolar_2020.pdf. Acesso em: 7 ago. 2021.

INEP, Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo escolar**: microdados do Censo Escolar na educação básica. Brasília, DF: Inep/MEC, 2021a. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/area-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/microdados/censo-escolar>. Acesso em: 7 ago. 2021.

INEP, Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Educação básica**: sinopses estatísticas da educação brasileira. Brasília, DF: Inep/MEC, 2021b. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/area-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/microdados/censo-escolar>. Acesso em: 7 ago. 2021.

INEP, Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Microdados**. Brasil: INEP, 2021c. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados>. Acesso em: 10 ago. 2021.

INEP, Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Resultados**. Brasil: INEP, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados>. Acesso em: 10 ago. 2021.

JACOBI, P. Administração municipal, descentralização e participação: uma agenda de questões e indagações no contexto da transição. **XIII Encontro Anual da ANPOCS**, Caxambú, MG, 1989. Disponível em: <https://anpocs.com/index.php/encontros/papers/13-encontro-anual-da-anpocs/gt-14/gt08-12/6715-pedrojacobi-administracao/file>. Acesso em: 2 set. 2021.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479-499, maio/jun., 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/rwrQDBzcvb7qVLGgdBvdWDH/?format=pdf>. Acesso em: 25 ago. 2021.

LAJOLO, M. Livro didático: um (quase) manual de usuário. **Em Aberto**, Brasília, ano 16, n. 69, jan./mar. 1996. Disponível em: <http://www.emaberto.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/2368/2107>. Acesso em: 7 set. 2021.

LÊDO, A. C. O. **Representações de gênero social no livro didático de língua portuguesa**. Orientador: Benedito Gomes Bezerra. 2017. 299 f. Tese (Doutor em Linguística) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/24614/1/TESE%20Amanda%20Cavalcante%20de%20Oliveira%20L%C3%AAdo.pdf>. Acesso em: 7 set. 2021.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013. Disponível em: <https://btux.com.br/wp-content/uploads/sites/10/2018/07/Implementa%C3%A7%C3%A3o-de-pol%C3%ADticas-p%C3%ABlicas.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2021.

LIMA, N. C. M. Diretores escolares: burocratas de nível de rua ou médio escalão? **Revista Contemporânea de Educação**, v. 14, n. 31, set./dez. 2019. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/rce/article/view/25954/pdf>. Acesso em: 9 set. 2021.

LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua – dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. Tradução: Arthur Eduardo Moura da Cunha. Brasília, Enap. 2019.

LOTTA, G. Agentes de implementação: uma forma de análise das políticas públicas. **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**, v. 19, n. 65, p. 186-206, jul./dez., 2014. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/10870/40890>. Acesso em: 21 jun. 2021.

LOTTA, G. Burocracia, redes sociais e interação: uma análise da implementação de políticas públicas. **Rev. Sociol. Polit.**, v. 26, n. 66, p. 145-173, jun. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/fFjG3WhWqRWFnmNKRn63Kp/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 5 set. 2021.

LOTTA, G. Estilos de implementação: ampliando o olhar para análise de políticas públicas. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 3, 2008, Salvador. Anais do III EnAPG. Salvador: ANPAD, 2008. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/EnAPG208.pdf>. Acesso em: 7 set. 2021.

LOTTA, G. S.; VAZ, J. C. Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. Brasília: **Revista do Serviço Público**, 2015, v. 66, n. 2, p. 171-194, abr./jun. Disponível em: <https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/arranjos.pdf>. Acesso em: 4 jul. 2021.

MANTOVANI, K. P. **O Programa Nacional do Livro Didático: impactos na qualidade de ensino**. Universidade de São Paulo, 2009. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-24112009-152212/publico/KATIA_PAULILO_MANTOVANI.pdf. Acesso em: 19 mai. 2021.

MARIN, L. C. P. **A cultura no discurso dos livros didáticos**. Orientador: Ana Laura Godinho Lima. 2019. 193 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Culturais) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 2019. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100135/tde-29072019-131216/publico/A_CULTURA_NO_DISCURSO_DOS_LIVROS_DIDATICOS.pdf. Acesso em: 5 set. 2021.

MEC, Ministério da Educação. **Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica**. Brasil: MEC, 2021. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/rede-federal-inicial/#:~:text=Em%202019%2C%20a%20Rede%20Federal,e%20o%20Col%C3%A9gio%20Pedro%20I>. Acesso em: 6 set. 2021.

MELAZZO, E. S. Problematizando o conceito de políticas públicas: desafios à análise e à prática do planejamento e da gestão. **Tópos**, v. 4, n. 2, p. 9-32, 2010. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwit-uLz5eH1AhUcrJUCHXpJBwcQFnoECAMQAQ&url=https%3A%2F%2Frevista.fct.unesp.br%2Findex.php%2Ftopos%2Farticle%2Fdownload%2F2253%2F2062&usq=AOvVaw0KXfuNGLEsDOr59UKZX1qZ>. Acesso em: 20 jun. 2021.

MELLO, J.; RIBEIRO, V. M.; LOTTA, G.; BONAMINO, A.; CARVALHO, C. P. (Orgs.). **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades**. Brasília: IPEA, 2020.

MELO, M. A. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. **Dados**, v. 48, n. 4, p. 845-889, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582005000400004>. Acesso em: 9 out. 2021.

MENICUCCI, T.; GONTIJO, J. G. L. **Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo**: tendências nacionais e internacionais. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2016.

MENICUCCI, T. Prefácio. *In*: XIMENES, D. A. (Org.). **Implementação de políticas públicas**: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais. Brasília: ENAP, 2018, p. 11-14.

MORAIS, C. M. **Escalas de medida, estatística, descritiva e inferência estatística**. Bragança: Instituto Politécnico de Bragança, 2005. Disponível em: <http://www.ipb.pt/~cmmm/conteudos/estdescr.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2021.

MORIN, E. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. São Paulo: Cortez Editora, 2011.

MULLER, P.; SUREL, Y. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: EDUCAT, 2002.

MULLER, T. M. P. Livro didático, educação e relações étnico-raciais: o estado da arte. **Educar em Revista [online]**, v. 34, n. 69, p. 77-95, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0104-4060.57232>. Acesso em: 15 set. 2021.

MUNAKATA, K. Livro didático como indício da cultura escolar. **História da Educação [online]**, v. 20, n. 50, p. 119-138, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2236-3459/624037>. Acesso em; 27 ago. 2021.

NOGUEIRA, A. L. H.; SILVA, M. A.; COLOMBO, S. R. O trabalho do professor em propostas do PNLD de ensino de língua portuguesa. **Educ. Real**, Porto Alegre, v. 43, n. 1, p. 313-336, mar. 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-62362018000100313&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 24 out. 2021.

NOGUEIRA, S. M. A.; RANGEL, J. S. O Estado Federativo de cooperação e as políticas de municipalização do ensino: limites e potenciais. **Ensaio**: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 19, n. 72, p. 509-526, jul./set. 2011. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/3995/399538138004.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2021.

NOVAES, I. L.; FIALHO, N. H. Descentralização educacional: características e perspectivas. **RBPAE**, v. 26, n. 3, p. 585-602, set./dez. 2010. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/viewFile/19800/11538>. Acesso em: 1 ago. 2021.

OLIVEIRA, R. C. R. **Licitações e contratos administrativos**: teoria e prática. São Paulo: Método, 2014.

OLIVEIRA, R. M. **Descolonizar os livros didáticos**: raça, gênero e colonialidade nos livros de educação do campo. *Revista Brasileira de Educação [online]*. 2017, v. 22, n. 68, p. 11-33. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782017226802>. Acesso em: 5 set. 2021.

PIAGET, J. **Estudios sociológicos**. Espanha: Editorial Ariel. 1977.

PINHEIRO FILHO, F. P.; SARTI, F. M. Falhas de mercado e redes em políticas públicas: desafios e possibilidades ao Sistema Único de Saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 17, n. 11, p. 2981-2990, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/BfsR6Z3jzqtXBTWXpVZBqJ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 5 set. 2021.

PINTO, I. C. M. P. Mudanças nas Políticas Públicas: a perspectiva do ciclo de política. **Revista de Políticas Públicas**. v. 12(1), p. 27-36, 2008. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321127273003>. Acesso em: 16 abr. 2022.

PNLD, Programa Nacional do Livro e do Material Didático. **Edital de Convocação 01/2017 – CGPLI**. Brasil: PNLD, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/media/seb/pdf/pnld/edital_pnld_2019_consolidado_3_retificao.pdf. Acesso em: 16 set. 2021.

PNLD, Programa Nacional do Livro e do Material Didático. **Guia digital PNLD 2021: projetos integradores e projetos de vida**. Brasil: PNLD, 2021. Disponível em: https://pnld.nees.ufal.br/pnld_2021_proj_int_vida/inicio. Acesso em: 7 out. 2021.

PNLD, Programa Nacional do Livro e do Material Didático. **Orientações para a Escolha – PNLD 2021 – Objeto 2**. Brasil: PNLD, 2021b. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro/pnld/CADERNODEAPRESENTAOPARTEFNDEGUIAPNLD2021PortalFNDE050821.pdf>. Acesso em: 16 set. 2021.

PROCOPIUCK, M.; FREY, K. Governança e redes em políticas de caráter público. **EnAPG: Encontro de Administração Pública e Governança**, Salvador, p. 1-15, 2008. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/EnAPG187.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2021.

REIS, W. F.; MACÊDO, J. A. Um estudo sobre a importância das atividades experimentais dos livros didáticos para o ensino de física. **Revista Científica Semana Acadêmica**, Fortaleza, ano MMXV, n. 000075, nov. 2015. Disponível em: <https://semanaacademica.org.br/artigo/um-estudo-sobre-importancia-das-atividades-experimentais-dos-livros-didaticos-para-o-ensino>. Acesso em: 5 set. 2021.

ROMANINI, M. G. **Análise do processo de implementação de política: o Programa Nacional do Livro Didático – PNLD**. Orientador: Eloísa de Mattos Hofling. 2013. 332 p. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, SP. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/250904>. Acesso em: 5 set. 2021.

RONCONI, L. F. A. **A Secretaria Nacional de Economia Solidária: uma experiência de governança pública**. Orientador: Lígia Lüchmann. 2008. 279 f. Tese (doutorado em Sociologia Política), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/91635/262293.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 18 jun. 2021.

RUA, M. G. **Políticas públicas**. 3. ed. rev. atua. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2014. Disponível em:

<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:13-mddT7cVgJ:https://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/145407/1/PNAP%2520-%2520Modulo%2520Basico%2520-%2520GPM%2520-%2520Políticas%2520Publicas.pdf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 23 set. 2021.

SANO, H. **Articulação horizontal no federalismo brasileiro: os Conselhos de Secretários Estaduais**. Orientador: Fernando Luiz Abrucio. 2008. 308 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, SP, 2008. Disponível em http://idisa.org.br/img/File/TESE_FGV_HIRONOBU_SANO_2008.pdf. Acesso em: 5 out. 2021.

SANTOS, A. H. A.; SILVA, B. G. J.; LISBOA, A. P.; SANTOS, G. S.; CHILE, R. P. Logística de distribuição e entrega dos objetos do Programa Nacional do Livro Didático – PNLD: um estudo de caso na unidade dos correios de Aracaju-Sergipe. *In: Simpósio de Engenharia de Produção de Sergipe*, 9., 2017, São Cristóvão. **Anais eletrônicos...** São Cristóvão: DEPRO/UFS, 2017, p. 389-404. Disponível em: <https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/7678/2/LogisticaDistribuicaoPNLDCorreios.pdf>. Acesso em 15 abr. 2021.

SANTOS, C. M. C. **O livro didático do ensino fundamental: as escolhas do professor**. Orientador: Leilah Santiago Bufrem. 2007. 236 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PA, 2007. Disponível em: http://www.ppge.ufpr.br/teses/M07_curtosantos.pdf. Acesso em: 16 set. 2021.

SANTOS, G. F. Z.; HOFFMANN, M.G. Em busca da efetividade na administração pública: proposição de uma metodologia para design e implementação de serviços públicos no município de Florianópolis. **Navus Revista de Gestão e Tecnologia**, v. 6, p. 88-105, 2015. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/download/39707>. Acesso em: 25 jul. 2021.

SANTOS, J. A.; LIMA, D. C. Ensino de língua inglesa no Brasil: as páginas que estão sendo viradas. **Fólio – Revistas de Letras**, Vitória da Conquista, v. 3, n. 2, p. 333-349, jul./dez. 2011. Disponível em: https://www.academia.edu/31426325/ENSINO_DE_L%C3%8DNGUA_INGLESA_NO_BRASIL_AS_P%C3%81GINAS_QUE_EST%C3%83O_SENDO_VIRADAS. Acesso em: 7 ago. 2022.

SANTOS, W. O. **Relações raciais, Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e livros didáticos de geografia**. Orientador: Paulo Vinicius Baptista da Silva. 2012. 192 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Curitiba, PR, 2012. Disponível em: http://www.ppge.ufpr.br/teses/M12_Wellington%20Oliveira%20dos%20Santos.pdf. Acesso em: 19 ago. 2021.

SÃO PAULO. **Lei N. 6.535, de 30 de novembro de 1961**. Dispõe sobre aprovação de Convênio celebrado entre a Campanha Nacional de Material de Ensino... São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 1961.

SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas públicas**. v. 2. Brasília: ENAP, 2006.

SAVIANI, D. Política educacional brasileira: limites e perspectivas. **Revista de Educação PUC-Campinas**, n. 24, p. 7-16, jun. 2008. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=572061936006>. Acesso em: 21 ago. 2021.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2º ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, A. R. S. **Escolarização do texto literário no livro didático de língua portuguesa (PNLD 2016)**. Orientador: Alessandra Cardozo de Freitas. 2016. 205f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, 2016. <https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/21982>. Acesso em: 17 ago. 2021.

SILVA, G. N. L. **Programa Nacional do Livro Didático (PNLD): um estudo sobre a eficácia da distribuição do livro didático nas escolas rurais de Oiapoque e Macapá – AP**. Orientador: Leonor Moreira Câmara. 2015. 62 f. Relatório Final (Bacharelado) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2015. Disponível em: https://bdm.unb.br/bitstream/10483/12690/1/2015_GlendaNalygiaLopesdaSilva.pdf. Acesso em: 12 out. 2021.

SILVA, K. V. F. D.; ARTUSO, A. R.; SUERO, R. A política pública do Programa Nacional do Livro Didático (Pnld) como uma tecnologia na educação básica. **Revista Mundi Sociais e Humanidades**, Paranaguá, PR, v. 5, n. 1, p. 72(1-15), 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.21575/25254774rmsh2020vol5n11239>. Acesso em 15 ago. 2021.

SILVA, L. P. V. Pacto federativo e políticas públicas: o predomínio das relações predatórias entre as esferas de governo. **IV Jornada Internacional de Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão**, p. 1-9, 2009. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/eixos/1_Mundializacao/pacto-federativo-e-politicas-publicas-o-predominio-das-relacoes-predatorias-entre-as-esferas-de-.pdf. Acesso em: 25 jul. 2021.

SILVA, M. A. A fetichização do livro didático. **Educação e Realidade**, v. 37, n. 3, set./dez. de 2012, p. 803-821. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/edreal/a/wNQB9SzJFYhbLVr6pqvp4wg/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 17 ago. 2021.

SILVA, R. C. Pesquisas sobre livros didáticos de línguas: reflexões. **Anais do SILEL**, v. 3, n. 1. Uberlândia: EDUFU, 2013.

SOARES, M. M. Federação, democracia e instituições políticas. Lua Nova: **Revista de Cultura e Política [online]**, n. 44, p. 137-163, 1998. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000200007>. Acesso em: 15 jul. 2021.

SOARES, M. M.; MACHADO, J. A. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

SOARES, R. P. **Compras governamentais para o Programa Nacional do Livro Didático: uma discussão sobre a eficiência do governo**. Texto para Discussão nº 1.307, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Brasília, nov. 2007.

Disponível em: http://172.19.0.1/login?dst=http%3A%2F%2Fwww.ipea.gov.br%2Fportal%2Findex.php%3Fopcion%3Dcom_content%26view%3Darticle%26id%3D4546. Acesso em: 10 nov. 2021.

SOUSA, K. C. S.; CASTRO, A. M. D. A. Federalismo cooperativo e Plano de Ações Articuladas (PAR) – algumas aproximações teóricas. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v.25, n. 97, p. 874-896, out/dez. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/pn35t7yjws3FQms75Bh7BDB/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 20 jun. 2021.

SOUSA, R. C. **As regras do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) e a concorrência do mercado editorial brasileiro**. Brasília: Instituto Brasiliense de Direito Público, 2019. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/2503/1/SOUSA%2C%20Rosalia%20de%20Castro.pdf>. Acesso em: 12 out. 2021.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias [online]**, n. 16, p. 20-45, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>. Acesso em: 19 ago. 2021.

STRÖHER, C. E.; MONTEIRO, F. S. As políticas do PNLD e as escolhas dos livros didáticos pelos professores de história. Associação Nacional de História-ANPUH, **Revista de História e Ensino**, v. 7, n. 14 p. 2018-238, 2018. Disponível em: <https://rhhj.anpuh.org/RHHJ/issue/view/14/showToc>. Acesso em: 31 out. 2021.

TEIXEIRA, A. **Educação no Brasil**. São Paulo: Companhia Editorial Nacional, 1969.

TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. C. Governança pública: uma revisão conceitual. **Rev. Serv. Público Brasília**, v. 70, n. 4, p. 519-550, out./dez. 2019. Disponível em: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:IJFgsFaPv14J:https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/download/3089/2325/12787+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 5 set. 2021.

TEIXEIRA, S. M. F. O desafio da gestão das redes de políticas. **VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Lisboa, Portugal, p. 1-24, out. 2002. Disponível em: http://sistemas.aids.gov.br/incentivo/Biblioteca/Gestao_governanca/o_desafio_da_gestao_de_redes_de_politicas.pdf. Acesso em: 5 set. 2021.

VAHL, M. M.; PERES, E. O programa do livro didático para o ensino fundamental (1971-1976). **Cadernos de Pesquisa**, v. 47 n. 164, p. 562-585, abr./jun. 2017. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/index.php/cp/article/view/3792/pdf>. Acesso em: 7 set. 2021.

WEIGELT, L. D.; MACEDO, M. L. W. S; FERREIRA, M. A. F. O processo de implementação de políticas públicas: a regionalização da saúde como oportunidade de aprendizado coletivo e desenvolvimento regional. *In: II Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional*, Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2004. Disponível em: <https://www.unisc.br/site/sidr/2004/planejamento/29.pdf>. Acesso em: 17 set. 2021.

XIMENES, D. A. (Org.). **Implementação de políticas públicas: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais**. Brasília: ENAP, 2018.

ZAMBON, L. B.; TERRAZZAN, E. A. Estudos sobre o processo de escolha de livros didáticos organizado em escolas de educação básica. **IX ANPED SUL – Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sul**, p. 1-12, 2012. Disponível em: <http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/paper/viewFile/2386/97>. Acesso em: 23 ago. 2021.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Atribuições dos agentes do PNLD, conforme a Resolução nº 12/2020

Quadro 11 – Atribuições dos agentes do PNLD

ESFERA	ATRIBUIÇÃO
Federal (FNDE - MEC)	Elaborar os editais do PNLD.
	Cadastrar, receber as inscrições, avaliar pedagogicamente, analisar os atributos físicos, habilitar e entregar nas escolas as obras adquiridas.
	Disponibilizar o Guia do PNLD, sistemas para execução do programa e viabilizar a escolha pelas escolas.
	Realizar o processamento da demanda das escolas, a mixagem dos acervos, a contratação dos materiais junto aos fornecedores e a logística de distribuição desses materiais.
	Verificar a produção, a disponibilização, a qualidade do produto entregue e a utilização dos materiais nas escolas e redes.
	Viabilizar o descarte de materiais remanescente da reserva técnica.
	Avaliar a execução do PNLD e planejar e desenvolver ações para fortalecer a participação de professores e a melhoria do processo da escolha pelas escolas.
Federal, Estadual e Municipal (Agentes técnicos e políticos das secretarias de educação e escolas federais)	Garantir que escolas usem adequadamente os materiais e orientá-las para ofertarem os excedentes na ferramenta de remanejamento.
	Dispor de infraestrutura e equipes para executar o programa e fornecer o apoio técnico necessário para a ações locais quando solicitado pelo FNDE e MEC.
	Monitorar a participação dos professores na etapa de escolha e a distribuição dos materiais até às escolas
	Realizar a entrega de correspondências e materiais no caso de escolas onde não seja possível a remessa diretamente e o remanejamento dos materiais entre as escolas, garantindo o transporte desses materiais.

Quadro 11 – Atribuições dos agentes do PNLD

ESFERA	ATRIBUIÇÃO
	Validar os pedidos de materiais da reserva técnica feitos pelas escolas e solicitar materiais adicionais no caso de necessidades excepcionais.
	Manter atualizada a situação de adesão ao PNLD pela rede.
	Apurar denúncias de irregularidades na execução do programa e reportar às autoridades competentes, conforme o caso.
	Definir e acompanhar procedimentos para escolas e estudantes na conservação e devolução dos materiais reutilizáveis, além definir normas de destinação dos livros de ciclos já finalizados.
	Observar a legislação sobre as normas de conduta do PNLD
	Decidir em conjunto com os gestores escolares e professores o modelo de escolha da rede.
Federal, Estadual e Municipal (Gestores escolares)	Receber e fazer uso adequado dos materiais.
Federal, Estadual e Municipal (Gestores escolares)	Informar os dados de alunado nos sistemas do FNDE.
Federal, Estadual e Municipal (Gestores escolares)	Viabilizar a escolha dos materiais com a participação do corpo docente, divulgando a ata e o comprovante de escolha em local público e atuando para uma escolha de materiais aderentes à proposta pedagógica da escola.
Federal, Estadual e Municipal (Gestores escolares)	Zelas pelo uso, guarda e sigilo dos dados de acesso ao sistema de escolha e pelo controle e recebimento de correspondências e matérias do PNLD.
Federal, Estadual e Municipal (Gestores escolares)	Atuar para o aproveitamento dos livros durante todo o ciclo de atendimento, promovendo ações eficazes para garantir a conservação e devolução dos materiais e controle contínuo de entregas e devoluções.
Federal, Estadual e Municipal (Gestores escolares)	Informar ao FNDE as visitas de empresas ou pessoas relacionadas à divulgação dos materiais do PNLD.
Federal, Estadual e Municipal (Gestores escolares)	Observar as normas de conduta do PNLD e denunciar irregularidades na execução do programa, reportando às autoridades às autoridades competentes.
Federal, Estadual e Municipal (Gestores escolares)	Oferecer os materiais excedentes na ferramenta remanejamento e registrar solicitações de livros.

Quadro 11 – Atribuições dos agentes do PNLD

ESFERA	ATRIBUIÇÃO
	Prestar as informações e acessos ao FNDE e MEC durante os monitoramentos.
	Produzir relatório anual sobre a execução do PNLD com validação do conselho escolar.
Federal, Estadual e Municipal (Professores)	Participar da etapa de escolha dos títulos a serem recebidos, observando a proposta pedagógica e a realidade da sua escola.
	Zelar junto aos estudantes pela correta utilização, conservação e devolução dos materiais.
	Denunciar irregularidades, reportando-as às autoridades competentes.

Fonte: Elaborado pela autora (2022), com base na Resolução nº 12/2020 (BRASIL, 2020).

Apêndice B – Quadro resumo dos relatórios dos monitoramentos do PNLD-FNDE

Quadro 12 – Relatório de monitoramento

Identificação	Declarações das escolas	Recomendações
<p>4 escolas da Rede Estadual do Rio Grande do Sul e 1 escola da Rede Municipal de Porto Alegre-RS em 2019</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Foram apresentadas planilhas comprovando que houve decréscimos de matrículas na rede estadual em 2019; • Muitos livros foram doados para uma ONG de reciclagem e para uma emissora de tv; • A gestão de uma escola em Alegrete-RS alegou que houve doação equivocada devido ao desconhecimento dos informes disponíveis no portal do FNDE; • A mesma escola informou que não tem senha de acesso ao SIMEC e, por isso, não registrou a escolha dos professores; • O mesmo gestor declarou que há sobra de livro porque não recebem os livros escolhidos; • Outra escola de Alegrete-RS informou que recebe as informações por meio da secretaria municipal de educação; • Uma escola de Palmeira das Missões declarou que recebe todos os informes. • Essa mesma escola informou que as atas de registro da escolha são disponibilizadas para a comunidade escolar. • Uma escola de Cruzeiro do Sul-RS informou que sempre há sobra de livros porque não vem o que foi escolhido pelos professores, mas a solicitação dos técnicos do monitoramento da apresentação das atas de escolha não foi atendida; 	<ul style="list-style-type: none"> • Há muita sobra de livros no Estado do Rio Grande do Sul/RS, principalmente livros da Educação de Jovens e Adultos – EJA; • As escolas se recusam a utilizar livros diferentes dos escolhidos pelos professores; • As escolas têm pouca informação sobre a execução e as etapas do PNLD. E relatam não conhecer as funcionalidades do Sistemas PDDE Interativo/SIMEC; • Os livros foram doados por algumas escolas a empresas de reciclagem e a uma rede de tv sem nenhum respaldo jurídico; • Todas as escolas visitadas afirmaram que registram a entrega e controlam a devolução dos livros; • Não são realizadas campanhas de conservação dos livros no estado; • Não existe um trabalho efetivo para reduzir a sobra de livros no estado; • Secretaria de Educação foi orientada a priorizar e orientar o remanejamento de livros entre escolas, garantindo o transporte na respectiva localidade ou rede de ensino ou ainda oriundos de outras redes de ensino, visando ajustar a quantidade disponíveis para cada escola e reduzir os livros demandados na reserva técnica;

Quadro 12 – Relatório de monitoramento

Identificação	Declarações das escolas	Recomendações
	<ul style="list-style-type: none"> • Essa mesma escola fez doação de livros a uma empresa de reciclagem não cadastrada para esse tipo de atendimento em desacordo com legislação local; • Em todas as escolas havia exemplares endereçados a outras escolas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaria de Educação foi também orientada a promover em sua rede de ensino procedimentos eficazes de conservação e devolução dos livros didáticos reutilizáveis ao final do ano letivo; • Outra orientação à secretaria foi estabelecer meta de 90% de devolução em sua rede de ensino e acompanhar, junto às escolas, o cumprimento dos procedimentos definidos para a atingir o objetivo, com aferição do percentual de livros devolvidos em cada unidade de ensino; • A secretaria deve propor ao Poder legislativo do estado que seja publicado um instrumento jurídico para o desfazimento dos livros inservíveis, observando os critérios de sustentabilidade.
34 escolas da Rede do Distrito Federal em 2019	<ul style="list-style-type: none"> • Todas as escolas visitadas declararam participação dos professores no processo de escolha do PNLD; • A ata da escolha e o comprovante de registro foram divulgados para os professores e para a comunidade escolar; • Representantes das editoras visitaram as escolas para influenciar o professor na escolha do livro; • Há conferência da entrega dos materiais recebidos; • Há controle de devolução dos livros ao final do ano letivo; • Os professores orientam os alunos sobre a importância da conservação dos livros didáticos; • Há sobras de livros em todas as escolas visitadas; 	<ul style="list-style-type: none"> • Escolas devem promover procedimentos eficazes de devolução dos livros didáticos reutilizáveis para aproveitamento no ano letivo seguinte; • Escolas devem utilizar a ferramenta de remanejamento para ofertar ou demandar livros; • A secretaria de educação deve reforçar as orientações sobre o remanejamento de livros no sistema e apoiar o remanejamento dos livros que estão sobrando nas escolas, garantindo o transporte entre as escolas da rede ou ainda oriundos de outras redes de ensino.

Quadro 12 – Relatório de monitoramento

Identificação	Declarações das escolas	Recomendações
	<ul style="list-style-type: none"> • Justificam armazenar livros para suprir eventuais faltas; • Todas as escolas afirmam ter ocorrido aumento do número de turmas; • Há falta de livros dos anos iniciais do ensino fundamental, especialmente em relação ao 1º ano; • Para solucionar a falta de livros, a secretaria de educação fez uma campanha de remanejamento entre as escolas; • Os professores se recusam a usar títulos diferentes do que foram escolhidos na etapa de escolha; • As escolhas dos livros pelas escolas são baseadas nos materiais de divulgação e não no Guia do PNLD; • O Guia do PNLD só é disponibilizado bem próximo do registro de escolha, o que prejudica o acesso dos professores; • As informações encaminhadas às escolas são recebidas via regional de ensino. 	
<p>5 escolas da Rede Estadual do Tocantins em 2018</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Foram encontrados livros didáticos excedentes; • Há falta de livros na escola dos anos iniciais, para de 4º e 5º ano; • O armazenamento de materiais no depósito da secretaria de educação é precário; • Houve visita de representantes das editoras para influenciar os professores na escolha dos livros; • Solicitam que a escolha seja por escola e não unificada; • Pedem um prazo maior para registro na etapa de Escolha; 	<ul style="list-style-type: none"> • Escolas e secretaria devem atentar para a presença dos representantes das editoras nas escolas durante o processo de escolha; • Escolas e secretaria devem adotar meta de devolução de 90% dos livros estabelecida pelo FNDE; • Secretaria deve adotar medidas efetivas de remanejamento no âmbito da rede de ensino, visando ajustar as quantidades disponíveis para cada escola e reduzir a quantidade de livros demandada na reserva técnica;

Quadro 12 – Relatório de monitoramento

Identificação	Declarações das escolas	Recomendações
	<ul style="list-style-type: none"> • Afirmam que é preciso mais agilidade na entrega dos livros demandados da reserva técnica. 	<ul style="list-style-type: none"> • Escolas e secretaria devem providenciar local adequado para armazenagem dos livros recebidos.
7 Escolas da Rede Municipal de Palmas-TO em 2018	<ul style="list-style-type: none"> • Há livros didáticos excedentes nas escolas; • Há falta de livros na escola; • Houve visita de representantes das editoras para influenciar a escolha do professor; • A Secretaria Municipal de Educação utiliza a legislação de desfazimento de livros da rede estadual; • As Secretarias Estadual e Municipal da capital trabalham em parceria; • O depósito da Secretaria que armazena os materiais destinados à reserva técnica é arejado e organizado; • As escolas declaram que realizam controle de entrega e devolução dos livros didáticos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Escolas e secretaria devem atentar para a presença dos representantes das editoras nas escolas durante o processo de escolha; • Escolas e secretaria devem adotar meta de devolução de 90% dos livros estabelecida pelo FNDE; • Secretaria deve adotar medidas efetivas de remanejamento no âmbito da rede de ensino, visando ajustar as quantidades disponíveis para cada escola e reduzir a quantidade de livros demandada na reserva técnica; • Escolas e secretaria devem providenciar local adequado para armazenagem dos livros recebidos.
5 escolas da Rede Estadual do Rio Grande do Sul e uma escola da Rede Federal em Porto Alegre-RS em 2018	<ul style="list-style-type: none"> • As escolas estaduais visitadas consideram que a opinião do professor é fundamental no processo de escolha; • Há visita de representantes das editoras para influenciar os professores na escolha dos livros; • Não existe campanha de conservação dos livros; • Há livros do ensino médio e de EJA sobrando; • Falta livros dos anos finais do ensino fundamental em todas as escolas visitadas; • A Secretaria Estadual oferece capacitações regionais e nos municípios, em parceria com a Secretaria 	<ul style="list-style-type: none"> • A Secretaria Estadual e as escolas devem atentar para a presença dos representantes das editoras nas escolas, durante o processo de escolha; • Deve ser adotada como meta a devolução de 90% dos livros reutilizáveis para toda a rede.

Quadro 12 – Relatório de monitoramento

Identificação	Declarações das escolas	Recomendações
	<p>Municipal de Educação de Porto Alegre, dando suporte para a equipe técnica para aprimoramento na execução do PNLD;</p> <ul style="list-style-type: none"> • As observações feitas no relatório de 2017 foram acatadas e providenciadas pela Coordenação do Livro da Secretaria Estadual; • A Secretaria Estadual pede maior agilidade na entrega dos livros da reserva técnica. 	
6 escolas da Rede Municipal de Porto Alegre-RS em 2018	<ul style="list-style-type: none"> • As escolas visitadas consideram que a opinião do professor é fundamental no processo de escolha; • Houve visita de representantes das editoras para influenciar na escolha dos livros pelos professores; • Não existe campanha de conservação dos livros; • Falta livros dos anos finais do ensino fundamental em todas as escolas visitadas; • A Secretaria de educação elaborou um documento sobre o desfazimento dos livros inservíveis. • Houve participação das escolas municipais nas capacitações realizadas pela secretaria estadual; • Os projetos de incentivo à leitura continuam sendo realizados pela secretaria municipal; • As escolas pedem maior prazo para solicitação da reserva técnica. 	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaria Estadual deve atentar para a presença dos representantes das editoras nas escolas, durante o processo de escolha, • Deve ser adotada como meta a devolução de 90% dos livros reutilizáveis; • Devem ser adotadas medidas efetivas de remanejamento no âmbito da rede de ensino visando ajustar as quantidades disponíveis a cada escola e reduzir a falta e as quantidades solicitadas à reserva técnica; • Devem ser promovidos procedimentos eficazes de conservação e devolução dos livros didáticos na rede de ensino.
9 escolas da Rede Municipal de Recife-PE em 2018	<ul style="list-style-type: none"> • Das escolas visitadas, todas consideram que a opinião do professor é fundamental no processo de escolha; 	<ul style="list-style-type: none"> • Devem ser reforçadas as capacitações sobre o livro didático que está fora do ciclo de atendimento, inclusive para atender a eventuais faltas;

Quadro 12 – Relatório de monitoramento

Identificação	Declarações das escolas	Recomendações
	<ul style="list-style-type: none"> • Afirmam que as coleções escolhidas pela unidade de ensino foram resultado do consenso entre o corpo docente; • Declararam possuir documentos que comprovam a participação dos professores na escolha, e que a ata da escolha e o comprovante de registro foram divulgados para a comunidade escolar; • Todas as escolas visitadas relataram que receberam visita de representantes das editoras participantes do PNLD antes da publicação do Guia do PNLD com o objetivo de divulgar o material inscrito no programa; • Todas as escolas visitadas relatam que a utilização do livro didático faz parte de seu Plano Político Pedagógico; • Escolas declararam que o responsável pelo recebimento dos livros entregues pelos Correios é um funcionário da direção/secretaria escolar; • As escolas afirmaram que registram a entrega e controlam a devolução dos livros, realizam o desfazimento dos livros por meio de doações; • A secretaria promove campanha de conservação dos livros; • Os professores também orientam os alunos a conservarem o livro didático para utilização por outro estudante no ano seguinte; • Para solucionar a falta de livros, as escolas realizam remanejamentos junto à rede de ensino; • A Secretaria não possui transporte para o remanejamento; 	<ul style="list-style-type: none"> • As escolas devem ofertar e demandar livros por meio da ferramenta de remanejamento no sistema PDDE Interativo/SIMEC.

Quadro 12 – Relatório de monitoramento

Identificação	Declarações das escolas	Recomendações
	<ul style="list-style-type: none"> • A equipe da secretaria é pequena para o fluxo de trabalho; • A Secretaria de Educação repassa para as escolas da rede orientações sobre o PNLD encaminhadas pelo FNDE. 	
9 escolas da Rede Estadual de Pernambuco em 2018	<ul style="list-style-type: none"> • As escolas estaduais visitadas consideram que a opinião do professor é fundamental no processo de escolha. Afirmam que as coleções escolhidas pelas escolas foram resultado do consenso entre o corpo docente; • As escolas declararam possuir documentos que comprovam a participação dos professores na escolha, e que a ata da escolha e o comprovante de registro foram divulgados para a comunidade escolar; • As escolas relataram terem recebido visita de representantes das editoras com o objetivo de divulgar seus livros; • As escolas relataram que a utilização do livro didático faz parte de seu Plano Político Pedagógico e declararam que o responsável pelo recebimento dos livros entregues pelos Correios é um funcionário da direção/secretaria escolar; • As escolas afirmaram que registram a entrega e controlam a devolução dos livros e que realizam o desfazimento dos livros por meio de doações; • A secretaria promove campanha de conservação dos livros e cada professor quando entrega os livros orienta os alunos a conservarem o material que será utilizado por outro aluno no ano seguinte; 	<ul style="list-style-type: none"> • Devem ser reforçadas as orientações sobre o remanejamento de livros no PDDE interativo//SIMEC. • A Secretaria de Educação deve elaborar legislação própria para desfazimento dos livros. • A Secretaria deve apoiar e orientar o remanejamento de livros que estão sobrando nas escolas, garantindo o transporte dos livros que serão remanejados entre as escolas da rede ou ainda oriundos de outras redes de ensino. • Devem ser monitorados os depósitos das regionais para acompanhar se os materiais estão sendo armazenados adequadamente.

Quadro 12 – Relatório de monitoramento

Identificação	Declarações das escolas	Recomendações
	<ul style="list-style-type: none"> • Há livros sobrando em todas as escolas visitadas; • As escolas afirmaram que alguns livros permanecem armazenados na escola com o objetivo de suprir eventuais faltas. • Escolas informam que ofertam livros que sobram na ferramenta de remanejamento; • Para solucionar a falta de livros, as escolas verificam possíveis remanejamentos junto às regionais. Caso a falta não seja suprida, demandam livros na ferramenta de remanejamento; • As escolas recebem as orientações das regionais nas capacitações realizadas pela Secretaria sobre as ações do PNLD; • A Secretaria de Educação promove campanhas de conservação dos livros, distribuindo CDs e cartazes para todas as escolas; • A Secretaria e as regionais de ensino disponibilizam transportes para o remanejamento dos livros entre as escolas. 	

Fonte: Elaborado pela autora (2022) com base nos relatórios de monitoramento do PNLDErro! Indicador não definido..

Apêndice C – Produto Técnico



Universidade de Brasília

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
FACULDADE DE EDUCAÇÃO – FE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – PPGE
MESTRADO EM EDUCAÇÃO**

NADJA CÉZAR IANZER RODRIGUES

PRODUTO TÉCNICO:

**PROPOSTA DE INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS PARA
MONITORAMENTO DO PNLD**

**BRASÍLIA – DF
2021**

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

EPUB	<i>Electronic Publication</i> (formato do livro digital)
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
ID	Indicador de Devolução
IDR	Indicador de Devolução da Rede de Ensino
INEP	Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
MEC	Ministério da Educação
PNLD	Programa Nacional do Livro e do Material Didático
SIMAD	Sistema de Controle de Materiais Didáticos
SIMEC	Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle
UF	Unidade Federativa

SUMÁRIO

1	APRESENTAÇÃO	3
1.1	Objetivos.....	3
1.1.1	Geral.....	3
1.1.2	Específicos.....	3
2	PÚBLICO-ALVO	3
3	ESTRUTURA DO PRODUTO TÉCNICO	4
4	INDICADORES	4
4.1	Indicador de Devolução	4
4.1	Indicador de Remanejamento.....	7
5	RESULTADOS	9
6	PROPOSTA DE PRODUTO TÉCNICO	10
7	REFERÊNCIAS	16

1 APRESENTAÇÃO

Diante dos achados na pesquisa de mestrado realizada sobre as etapas do Programa Nacional do Livro e do Material Didático-PNL D e sobre a participação na sua execução, foi construído o presente produto técnico, que se caracteriza como um instrumento de coleta de dados sobre a implementação local do PNL D nas milhares de escolas participantes.

O instrumento foi concebido como uma proposta para o relatório de gestão que as escolas devem apresentar anualmente, conforme consta na legislação do programa, mas que não foi implementado até agora e nem contava com modelos para sua realização. O formulário foi construído de maneira a retornar também elementos para a construção de indicadores que auxiliem o FNDE nos diagnósticos necessários às etapas de monitoramento e avaliação do programa.

1.1 Objetivos

1.1.1 Geral

- Oferecer um instrumento que viabilize a construção de indicadores sobre a atuação local nas etapas de implementação do PNL D.

1.1.2 Específicos

- Disponibilizar uma ferramenta à coordenação nacional do programa que ofereça dados sobre a execução local das ações de remanejamento, reserva técnica, devolução, dentre outras;
- Oferecer modelos de indicadores para as ações de devolução e remanejamento, de forma a facilitar o monitoramento da implementação do PNL D;
- Aplicar um modelo sistemático de prestação de contas para as escolas participantes do programa.

2 PÚBLICO-ALVO

Gestores das mais de 140 mil escolas que executam o PNL D nos estados e municípios brasileiros.

3 ESTRUTURA DO PRODUTO TÉCNICO

Na concepção deste produto, foram consideradas as conclusões resultantes da pesquisa de mestrado da qual este produto é parte integrante. Dentre essas conclusões, destacam-se a falta de um monitoramento sistemático e abrangente, a baixa participação das escolas nas ações de remanejamento e de reserva técnica, e a falta de dados sobre a devolução de livros nas unidades escolares participantes do PNLD. Além disso, foram observadas as atribuições das escolas previstas na Resolução nº 12/2020 (FNDE, 2020). Com base nessas duas fontes, foram construídos o formulário e dois indicadores de execução do programa.

O formulário é dividido em quatro partes. A primeira parte é a identificação da escola, inclusive com espaço para a atualização das informações do contato do responsável pela gestão escolar. A segunda parte traz os dados da execução realizada pela escola, extraídos dos sistemas do PNLD, ao passo que demanda a inserção ou atualização de dados específicos sobre a execução local. Na terceira parte são elencadas as atribuições previstas para as escolas para que o/a gestor(a) escolar registre como se deu a atuação de sua unidade em cada atribuição naquele ano e os motivos para o caso da não realização. Na última parte são relacionados os possíveis problemas para que a escola aponte quais foram enfrentados, a frequência em que ocorreram e o detalhamento do problema, se for o caso.

Os campos apresentados poderão ser inseridos em formulários online de fácil tabulação ou implementados no sistema do PNLD para acesso direto pelas escolas participantes do programa. A aplicação anual do instrumento pode ser facilitada pelo envio direto ao endereço eletrônico já registrado no SIMEC pelas redes de ensino ou poderá ser vinculada como etapa prévia obrigatória a outras ações já realizadas pelos gestores escolares no sistema, como a escolha ou a reserva técnica. Considerando que a legislação já exige a apresentação da prestação de contas por todas as escolas participantes e que o formulário já passou pela análise da equipe técnica do FNDE, poderá ser aplicado de imediato.

O conjunto de informações que a ferramenta pode oferecer possibilitará a construção de indicadores que podem retornar respostas tempestivas e relevantes. Dentre eles, este produto técnico traz a proposta de dois indicadores: 'Indicador de Devolução' e 'Indicador de Remanejamento', conforme detalhado a seguir.

4 INDICADORES

Os dados coletados por meio desse novo instrumento permitem o desenvolvimento de indicadores que apoiarão a execução e o monitoramento e a avaliação do PNLD. De imediato, foram construídos dois indicadores com foco em duas importantes atividades desenvolvidas nas escolas: a devolução dos livros ao final do ano e o remanejamento das obras entre as escolas.

4.1 Indicador de Devolução

Um dos pilares do PNLD é a devolução dos livros ao final de cada ano para uso por outro aluno no ano seguinte e sucessivamente durante os quatro anos do ciclo de cada edição do programa. Atualmente, segundo o FNDE, se a escola tem, por exemplo, 100 estudantes no quinto ano, na reposição ela vai receber entre 10 e 20 livros de cada componente curricular para o quinto ano, independentemente de ter tido uma devolução adequada pelos estudantes dessa série. Esse percentual atual aplicado no PNLD pode não refletir a realidade da devolução que acontece efetivamente nas escolas, o que pode gerar faltas e sobras de livros.

Com o objetivo de trazer insumos para o cálculo dos quantitativos de exemplares necessários para repor os materiais não devolvidos, o formulário proposto traz os campos 1.4, 1.5 e 1.6 para que as escolas informem quantos livros foram devolvidos para utilização no ano seguinte. As informações sobre devolução de cada uma das escolas poderão ser usadas para o cálculo do Indicador de Devolução. Esse indicador oferecerá, a cada ano, informações quanto à necessidade real de livros em cada rede de ensino e, conseqüentemente, contribuirá para a realização de uma reposição anual aderente à demanda das escolas. Para isso, o indicador será calculado com base nos dados declarados quanto aos livros devolvidos em cada unidade de ensino e nos quantitativos de livros inicialmente enviados pelo FNDE na primeira distribuição, conforme abaixo:

$$ID = d / r * 100$$

Onde:

ID é o Indicador de Devolução da escola;

- d** é a quantidade de livros devolvidos ao final do ano letivo (com base no Relatório Anual de Gestão do PNLD);
- r** é a quantidade de livros inicialmente recebidos pela escola (com base nos relatórios de recebimento do PNLD).

Cada escola terá, assim, um indicador que corresponde ao percentual real de devolução de livros pelos estudantes, com relação ao total de livros que ela recebeu naquele ano.

Para que o indicador possa ser atribuído também a toda rede de ensino (conjunto de escolas da rede municipal ou estadual), tem-se o seguinte modelo:

$$\text{IDR} = \text{Tdr} / \text{Trr} * 100$$

Onde:

IDR é o Indicador de Devolução da Rede de Ensino;

Tdr é a soma dos livros devolvidos por todas as escolas da rede de ensino (com base no Relatório Anual de Gestão do PNLD);

Trr é a soma dos livros inicialmente recebidos por todas as escolas da rede de ensino.

O percentual final obtido, tanto para toda a rede de ensino como para cada escola, poderá ser a base para a definição dos quantitativos de livros a serem adquiridos nas próximas reposições anuais, possibilitando uma maior acuracidade e atualização nas compras para repor os livros perdidos e danificados durante cada ano do ciclo de atendimento.

Além disso, esse indicador poderá balizar ações específicas a serem realizadas pela coordenação nacional do programa para as unidades que precisem melhorar seus percentuais de devolução. Atualmente, conforme portal do FNDE (PNLD, 2021), é considerado como ideal o percentual de 90% de devolução dos livros inicialmente distribuídos, o que indica que as escolas com devoluções com percentuais muito inferiores a esse podem enfrentar problemas na execução do programa e demandar ações de monitoramento mais direcionadas.

4.2 Indicador de Remanejamento

A etapa de remanejamento permite que escolas possam ofertar ou solicitar livros disponibilizados por outras unidades escolares em um sistema que se assemelha às plataformas de venda de produtos da internet. A pesquisa realizada sobre o PNLD demonstrou que os registros de participação nessa etapa são baixos, o que pode estar relacionado a não disponibilização das obras excedentes pelas escolas e, conseqüentemente, a impossibilidade de outras unidades solicitarem esses materiais, gerando o acúmulo de livros estocados e sem uso em alguns lugares, em detrimento da carência de obras em outros.

Esse cenário está bem caracterizado nos relatórios dos monitoramentos do PNLD realizados entre os anos de 2018 a 2020. Neles constam registros de obras estocadas em todas as escolas visitadas. Ainda assim, atualmente, não há indicadores sobre a participação das escolas nessa etapa, impossibilitando o acompanhamento dos coordenadores nacionais sobre a gestão dos materiais anualmente.

Um indicador que aponte para o percentual de participação das escolas no remanejamento pode contribuir para equacionar a disponibilização de informações e a oferta de capacitações relacionadas às ferramentas de troca de livros e para a auxiliar na verificação do nível de precisão na distribuição inicial dos exemplares. O Indicador de Remanejamento proposto apresenta o modelo a seguir:

$$\text{IR} = \text{Tor} / \text{Tod} * 100$$

Onde:

IDR é o Indicador de Remanejamento da Rede de Ensino;

Tor é a soma das obras remanejadas na rede de ensino (com base nos relatórios de remanejamento)

Tod é a soma das obras demandadas pelas escolas da rede de ensino (com base nos relatórios de remanejamento).

O valor resultante é o percentual de obras remanejadas dentro da rede de ensino, com relação às solicitações feitas pelas escolas dessa rede no período para cada programa. Os indicadores das redes podem ser agrupados por localização, por

unidade da federação, por tamanho ou por outras formas de associação para o mapeamento das participações no remanejamento, permitindo a construção de escalas, painéis e outras estratégias de monitoramento e avaliação.

5 RESULTADOS

Esperamos que as propostas de indicadores possam ser úteis, tanto para a coordenação central do programa, como para as escolas e redes de ensino participantes, na gestão do PNLD, além de servir de modelo para a construção de outros indicadores.

Já para o modelo de Relatório Anual de Gestão, a expectativa é que sirva como uma ferramenta de coleta de dados sobre a maioria das ações de implementação local do programa, e como um formulário para que as escolas possam realizar suas prestações de contas anuais quanto às atribuições desempenhadas na materialização do PNLD. Assim, anualmente, as escolas disporão de uma estrutura que as auxiliará na emissão de seus relatórios e a coordenação central do programa contará com uma série de informações sobre a execução da política. Essas informações poderão ser convertidas em indicadores, como as duas propostas já apresentadas neste documento, úteis à gestão do programa.

Considerando a dinâmica dos editais e da legislação, a proposta permite atualizações sempre que as mudanças e adequações do programa demandarem a sua alteração.

6 PROPOSTA DE RELATÓRIO

A partir dos objetivos apresentados, foi construído o formulário abaixo como modelo para o Relatório Anual de Gestão do PNLD:

RELATÓRIO ANUAL DE GESTÃO DO PNLD

Em atendimento ao que estabelece o Art. 19, inciso IV, alínea q, da Resolução nº 12/2020 (FNDE, 2020), este documento apresenta o Relatório Anual de Gestão da Execução do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) no âmbito da escola durante o período de janeiro a dezembro do último ano. Todas as informações aqui registradas foram validadas pelo Conselho Escolar.

I. Identificação da Escola

IDENTIFICAÇÃO DA UNIDADE PARTICIPANTE	
NOME DA ESCOLA:	(extraído do SIMEC)
CÓDIGO INEP:	(extraído do SIMEC)
MUNICÍPIO:	(extraído do SIMEC)
UF:	(extraído do SIMEC)
ESFERA:	(extraído do SIMEC)
LOCALIZAÇÃO:	(extraído do SIMEC)
EMAIL DO RESPONSÁVEL:	(PREENCHÍVEL)
RESPONSÁVEL PELO PREENCHIMENTO:	(extraído do SIMEC)
IDENTIFICAÇÃO FUNCIONAL:	(extraído do SIMEC)
ANO DA EXECUÇÃO:	(extraído do SIMEC)

II. Execução do PNLD em números

1. Valores do PNLD	Dados de Execução
1.1 Exemplares de obras didáticas recebidos (com base no Censo Escolar)	(quantidade extraída do SIMAD)
1.2 Exemplares de obras literárias recebidos (com base no Censo Escolar)	(quantidade extraída do SIMAD)
1.3 Exemplares de obras pedagógicas recebidos com base no Censo	(quantidade extraída do SIMAD)
1.4 Exemplares de obras didáticas devolvidas pelos estudantes e professores ao final do ano	(PREENCHÍVEL)
1.5 Exemplares de obras literárias devolvidas pelos estudantes e professores ao final do ano	(PREENCHÍVEL)
1.6 Exemplares de obras pedagógicas devolvidas pelos estudantes, professores e gestores ao final do ano	(PREENCHÍVEL)
1.7 Exemplares solicitados em Reserva Técnica	(quantidade extraída do SIMEC)
1.8 Exemplares das obras didáticas recebidas em Reserva Técnica	(quantidade extraída do SIMEC)
1.9 Exemplares das obras didáticas recebidas em remanejamento	(quantidade extraída do SIMEC)
1.10 Exemplares das obras didáticas ofertadas em remanejamento	(quantidade extraída do SIMEC)
1.11 Exemplares das obras didáticas entregues a outra escola em remanejamento	(quantidade extraída do SIMEC)
1.12 Obras registradas na última Escolha	(todos os títulos extraídos do SIMEC)
1.13 Quantidade de estudantes com demanda de materiais em <i>braille</i>	(PREENCHÍVEL)
1.14 Quantidade de estudantes atendidos com materiais em <i>braille</i>	(PREENCHÍVEL)
1.15 Quantidade de estudantes com demanda de material acessível em EPUB	(PREENCHÍVEL)
1.16 Quantidade de estudantes atendidos com material acessível em EPUB	(PREENCHÍVEL)

III. Atribuições da escola

2. Com relação às atribuições previstas para sua escola, assinale a(s) opção(ões) realizada(s):	A. Realizada	Não realizada		
		B. Não houve demanda	C. Não foi possível realizar	Motivos (Campo aberto para registro dos motivos de C)
2.1 Viabilização da escolha com a participação ativa de seu corpo docente e com registro em ata.				
2.2 Divulgação da ata e do comprovante da escolha em local público de fácil acesso pela comunidade escolar.				

2. Com relação às atribuições previstas para sua escola, assinale a(s) opção(ões) realizada(s):	A. Realizada	Não realizada		
		B. Não houve demanda	C. Não foi possível realizar	Motivos (Campo aberto para registro dos motivos de C)
2.3 Atuação para uma escolha de materiais aderentes à proposta pedagógica da escola.				
2.4 Providências para assegurar o uso dos materiais do PNLD pelos professores e estudantes durante todo o ciclo de atendimento.				
2.5 Informação ao FNDE, por meio de registro no sistema, sobre a visita de divulgadores de materiais do PNLD.				
2.6 Denúncia de irregularidades relativas ao PNLD a autoridades policiais, judiciárias, de controle e ao FNDE.				
2.7 Ações para garantir a conservação dos materiais e a devolução dos reutilizáveis pelos estudantes.				
2.8 Controle contínuo da entrega dos materiais e da devolução dos reutilizáveis.				
2.9 Apuração do percentual dos livros devolvidos ao final do ano e registro no sistema.				
2.10 Oferta tempestiva dos materiais excedentes na ferramenta de remanejamento disponibilizada pelo FNDE				
2.11 Registro em sistema do PNLD de solicitação de materiais adicionais em reserva técnica.				

IV. Problemas enfrentados

3. Sobre os problemas enfrentados para a execução do PNLD, sua unidade precisou atuar na(s) seguinte(s) situações:	A. Não houve problema	B. O problema ocorreu uma vez	C. O problema ocorreu por até 3 vezes	D. O problema se repetiu muitas vezes	E. Detalhe o problema enfrentado (Para os casos de B, C, D)
3.1 Problemas na utilização do sistema do PNLD:					
3.1.1 No módulo Escolha					
3.1.2 No módulo Adesão					

3. Sobre os problemas enfrentados para a execução do PNLD, sua unidade precisou atuar na(s) seguinte(s) situações:	A. Não houve problema	B. O problema ocorreu uma vez	C. O problema ocorreu por até 3 vezes	D. O problema se repetiu muitas vezes	E. Detalhe o problema enfrentado (Para os casos de B, C, D)
3.1.3 No módulo Reserva Técnica					
3.1.4 No módulo Remanejamento					
3.1.5 No módulo Acessibilidade					
3.1.6 No módulo cadastro do representante da unidade					
3.1.7 No acesso inicial ao sistema					
3.1.8 Outros	(Campo aberto para registro)				
3.2 Problemas relacionados ao registro de escolha diferente da decisão dos professores.					
3.3 Problemas relacionados à atuação das editoras na divulgação durante a etapa de escolha.					
3.4 Problemas decorrentes do acesso indevido ao sistema de escolha por pessoa não autorizada.					
3.5 Problemas relacionados à verificação dos materiais pela escola durante o recebimento.					
3.6 Falta de ciência da escola quanto à situação de adesão da rede.					
3.7 Falta de ciência da escola quanto ao modelo de escolha registrado pela Secretaria de Educação.					
3.8 Inconsistências entre as quantidades constantes no SIMAD e as encomendas entregues na escola.					
3.9 Entrega de materiais do PNLD em local diferente do constante no rótulo da encomenda.					
3.10 Ausência da divulgação dos registros de escolha em local público na escola.					
3.11 Materiais ociosos na escola devido a não aceitação pelos professores					
3.12 Encaminhamento de denúncia relacionada ao PNLD diante de suspeita de irregularidades					
3.13 Acúmulo de livros sem uso e não disponibilizados no sistema de remanejamento do PNLD.					

3. Sobre os problemas enfrentados para a execução do PNLD, sua unidade precisou atuar na(s) seguinte(s) situações:	A. Não houve problema	B. O problema ocorreu uma vez	C. O problema ocorreu por até 3 vezes	D. O problema se repetiu muitas vezes	E. Detalhe o problema enfrentado (Para os casos de B, C, D)
3.14 Problemas com o desfazimento dos materiais do PNLD fora do ciclo ou consumíveis.					
3.15 Problema com a atuação dos Correios quanto aos protocolos de entrega dos materiais do PNLD.					
3.16 Falta de controle na devolução dos livros reutilizáveis ao final do ano.					
3.17 Problemas para a reutilização de livros devolvidos pelos estudantes devido à má conservação do material.					
3.18 Falta de devolução pelos estudantes de parte significativa dos livros reutilizáveis ao final do ano.					
3.19 Registro incorreto de solicitação de materiais na reserva técnica.					
3.20 Inconsistência entre o alunado constante no Censo Escolar e o declarado pela escola.					
3.21 Quantidade de livros menor do que o alunado constante no Censo Escolar.					
3.22 Falta de entrega dos materiais acessíveis solicitados no sistema do PNLD.					
3.23 Problemas com a finalização do remanejamento das obras pela falta de autorização da escola ofertante.					
3.24 Problemas para concretizar o remanejamento devido à falta de meio de transporte para buscar os materiais.					
3.25 Material solicitado na reserva técnica não foi autorizado pela Secretaria de Educação					
3.26 Problemas de duplicidade de material pela adoção de outros recursos didáticos além dos ofertados pelo PNLD.					
3.27 Falta de correspondência entre as obras escolhidas (em 1ª ou 2ª opção) e as entregues.					
3.28 Problemas para alocar as obras dos acervos literários por falta de condições nas instalações físicas.					
3.29 Atraso no recebimento das obras previstas para serem entregues no início do ano letivo (constantes no SIMAD).					

3. Sobre os problemas enfrentados para a execução do PNLD, sua unidade precisou atuar na(s) seguinte(s) situações:	A. Não houve problema	B. O problema ocorreu uma vez	C. O problema ocorreu por até 3 vezes	D. O problema se repetiu muitas vezes	E. Detalhe o problema enfrentado (Para os casos de B, C, D)
3.30 Problema na qualidade física nas obras recebidas.					(especificar o código da obra)
3.31 Problema na qualidade pedagógica das obras recebidas.					(especificar o código da obra)
3.32 Falta de normatização para o desfazimento dos materiais ao final do ciclo.					
3.33 Outros problemas	(Campo aberto para registro)				

Assinatura do(a)
Gestor Escolar

Assinatura do(a) Representante
do Conselho Escolar

IDENTIFICAÇÃO DO(A) GESTOR(A) DA ESCOLA

IDENTIFICAÇÃO DO(A) REPRESENTANTE DO
CONSELHO ESCOLAR

7 REFERÊNCIAS

FNDE, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução N. 12, de 07 de outubro de 2020**. Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro e do Material Didático – PNLD. Brasil: MEC, 2020. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/99-legislacao?download=14207:att-resolucao-14-10-20>. Acesso em: 18 set. 2021.

PNLD, Programa Nacional do Livro e do Material Didático. **Orientações para a Escolha – PNLD 2021 – Objeto 2**. Brasil: PNLD, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro/pnld/CADERNODEAPRESENTAOPARTEFNDEGUIAPNLD2021PortalFNDE050821.pdf>. Acesso em: 16 set. 2021.