

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1307

COMPRAS GOVERNAMENTAIS PARA O PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO: UMA DISCUSSÃO SOBRE A EFICIÊNCIA DO GOVERNO

Ricardo Pereira Soares

Brasília, novembro de 2007

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1307

COMPRAS GOVERNAMENTAIS PARA O PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO: UMA DISCUSSÃO SOBRE A EFICIÊNCIA DO GOVERNO

Ricardo Pereira Soares*

Brasília, novembro de 2007

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos Setoriais do Ipea.

Governo Federal

**Ministro de Estado Extraordinário
de Assuntos Estratégicos** – Roberto Mangabeira Unger

Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcio Pochmann

Diretora de Administração e Finanças

Cinara Maria Fonseca de Lima

Diretor de Estudos Macroeconômicos

João Sicsú

Diretor de Estudos Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Diretora de Estudos Regionais e Urbanos

Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos Setoriais

Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento

Mário Lisboa Theodoro

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-Chefe de Comunicação

Estanislau Maria de Freitas Júnior

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

ISSN 1415-4765

JEL I28, H52

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

1	INTRODUÇÃO	7
2	COMPRAS DO GOVERNO BRASILEIRO PARA O PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO (PNLD)	8
3	O GOVERNO UTILIZA O SEU PODER DE COMPRA PARA SER EFICIENTE NA EXECUÇÃO DO PNLD?	11
4	O GOVERNO UTILIZA O SEU PODER DE COMPRA PARA ESTIMULAR AS PEQUENAS EMPRESAS?	19
5	POR QUE POUCAS EDITORAS FORNECEM RECORRENTEMENTE AO GOVERNO?	23
6	LEI DO DIREITO AUTORAL E A CONCORRÊNCIA ENTRE EDITORAS	29
7	CONCLUSÃO	31

REFERÊNCIAS

ANEXOS

SINOPSE

O atual Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) foi criado em 1985, por meio do Decreto nº 91.542, imprimindo alterações substanciais em relação ao programa anterior, como a que estabelece que a escolha do livro didático passe a ser feita diretamente pelo professor. A questão básica que o estudo busca responder é a seguinte: o governo, que adquire ao redor de 90% dos livros produzidos para o ensino fundamental, utiliza o seu poder de compra com relação às editoras de obras didáticas para ser eficiente na execução do PNLD?

Constata-se aqui que o governo, no período de 1998 a 2006, realizou compras junto a 110 editoras, atingindo a cifra de R\$ 4,5 bilhões, a preços de 2006, e que a oferta é oligopolizada: somente seis grupos editoriais (Abril, Santillana, FTD, Saraiva, IBEP e Ediouro, e mais a Editora Brasil) forneceram R\$ 3.893,3 milhões do total, o que corresponde a 87% das compras. Sugere-se que a concentração das compras decorre dos gastos elevados que algumas editoras fazem com divulgação. O estudo conclui que o governo utiliza parcialmente o seu poder de compra na execução do PNLD, uma vez que, embora exija qualidade pedagógica dos livros didáticos, não os compra nas regiões que deles necessitam – o que permitiria diminuir os custos de distribuição –, e tampouco os adquire por meio de concorrência – o que viabilizaria sua compra a preços menores. Enfim, o trabalho considera que, para o governo ser mais eficiente na execução do PNLD, há necessidade de mudanças na atual sistemática de compra, estabelecendo novas condições de aquisição de livros didáticos. Neste sentido, o estudo propõe que o governo deve utilizar a seu favor a Lei do Direito Autoral, e/ou adotar um novo conceito de escolha de livros didáticos pelos professores, de modo a permitir a elaboração de um novo modelo de compra que opere por meio de concorrência entre editoras/gráficas.

ABSTRACT

The current National Schoolbook Program (PNLD) was started in 1985 by Decree 91.542, which brought substantial changes compared to earlier attempted programs, such as which established that the choice of the schoolbook would be made directly by the professor. The basic question this study tries to answer is: could the government, which buys 90% of the production of schoolbook in Brazil, be more cost effective in the execution of PNLD?

This study shows that the government brought books from 110 publishers during the period 1998-2006, spending R\$ 4.5 billion, but, due to the oligopoly in the book market, only 6 publishers houses, Abril, Santillana, FTD, Saraiva, IBEP, Ediouro e Editora Brasil received R\$ 3.893,3 million, corresponding to 87% of total expenditures in schoolbook. The study indicates that this concentration of expenditures in few firms is due to the high expenses of the publishers advertising, influencing the teachers' choices. The study concludes that the government utilizes only partially its procurement power in the accomplishment of the PNLD, since it demands pedagogic quality of the schoolbooks, but did not purchase in the regions where they will be used. If the government did so it would permit the reduction of the distribution and transportation costs and conversely encouraging more

competition between publishers and, thus, reducing the books prices. In conclusion, this study infers that the government could be more efficient in the execution of the PNLD if it changes the current procurement rules, establishing new conditions in the acquisitions of didactic books. With this perspective, the government should use in its own benefit the Author's Copyright Law or adopt new concepts of choosing the schoolbook by the professors, and increasing competition among publishers.

1 INTRODUÇÃO

O Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) responde pela distribuição gratuita de livros didáticos para os estudantes de escolas públicas do ensino fundamental e, nos últimos anos, passou a atender também os alunos do ensino médio. Esta política pública surgiu em 1929, quando o Estado criou um órgão específico para legislar sobre políticas do livro didático. Desde então, a ação federal nesta área vem se aperfeiçoando, até que, em 1985, por meio do Decreto nº 91.542, formatou-se o atual PNLD, imprimindo alterações substanciais em relação ao programa anterior, como a que estabelece que a escolha do livro didático seja feita diretamente pelo professor, e que a sua aquisição e distribuição às escolas públicas sejam financiadas por recursos do governo federal.

Nos últimos anos, muitos estudos focaram essa política pública, analisando, entre outras questões, a qualidade desses livros, e mostraram que as compras do governo federal elevaram a produção editorial do país, permitindo o fortalecimento de editoras nacionais. Tais compras situaram-se em 102 milhões de livros por ano, no período de 1998 a 2005. Este texto considera que o governo federal apresenta grande poder de compra com relação às editoras de didáticos, porque adquire ao redor de 90% dos livros produzidos para o ensino fundamental de 1ª a 8ª série, e que este poder de compra ainda aumente com a aquisição e distribuição de livros didáticos para o ensino médio, iniciada em 2005.

Como o governo central é o principal comprador de livros didáticos, poderia, em tese, utilizar esse poder de compra para aumentar sua eficiência na aquisição dessas obras. Para tanto, deveria: exigir qualidade dos livros que adquire; pagar os menores preços e realizar as compras nas regiões que necessita desses livros, diminuindo as despesas de distribuição; e, além disso, buscar alcançar outros objetivos, como, por exemplo, o de estimular pequenas empresas da área editorial e gráfica.

Nesse contexto, o objetivo deste estudo é analisar se o governo federal, no período de 1998 a 2006, utilizou o grande poder de compra que detém no setor de livros didáticos. Mais especificamente, se o governo foi eficiente em suas compras de livros para o ensino fundamental e se, ao realizar as aquisições, estimulou as pequenas empresas.

Inicialmente, na seção 2, apresenta-se um breve histórico do atual PNLD, das alterações trazidas em relação ao programa anterior – como a que estabelece que a escolha do livro didático passe a ser feita diretamente pelo professor –, e dos procedimentos estabelecidos para a execução do programa, que ocorre em sete fases bem definidas. Registra-se que o poder de compra do governo deriva do fato de que 90% dos alunos da 1ª à 8ª séries do país estão matriculados em escolas públicas.

Na terceira seção busca-se responder a seguinte indagação: o governo utiliza o seu poder de compra para ser eficiente na execução do PNLD? Considera-se que ele é eficiente na compra de livros quando: exige qualidade das obras que adquire, compra pelos menores preços, e faz aquisições nas Unidades da Federação – ou nas regiões – que utilizarão os livros, minimizando suas despesas de distribuição. Na seção seguinte investiga-se a seguinte questão: o governo utilizou suas compras para estimular as pequenas empresas? Na análise destas questões sobressaem várias constatações, como a de que poucas grandes editoras, que controlam várias editoras menores e são sediadas no estado de São Paulo, realizam expressivos fornecimentos anuais ao

governo, assim como a de que o governo compra por meio de negociação direta com as editoras, ou seja, compra sem concorrência, na modalidade conhecida como inexigibilidade de licitação, em virtude da Lei do Direito Autoral.

Na seção 5, busca-se analisar por que as compras do Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional (FNDE) estão concentradas em poucas editoras, e por que, no período de 1998 a 2006, estas firmas forneceram de modo recorrente ao governo? Para analisar tais questões considera-se que a concentração das compras pode ser explicada pela concentração da oferta em poucas firmas e/ou pela concentração dos melhores livros em algumas editoras. Este tópico sugere que as escolhas dos professores são estimuladas pelo trabalho de divulgação realizado pelos editores. Na seqüência, descreve-se como surgiu a divulgação dos livros didáticos, como é atualmente realizada, e os resultados obtidos pelas editoras com essa prática.

A seção 6 mostra o sentido da evolução da Lei do Direito Autoral, e comenta a relação que se estabelece entre o editor e o autor do livro didático. Por fim, apresentam-se as principais constatações, conclusões e sugestões do estudo.

2 COMPRAS DO GOVERNO BRASILEIRO PARA O PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO (PNLD)

Em 1929, o governo brasileiro criou um órgão específico para legislar sobre a política do livro didático: o Instituto Nacional do Livro. Desde então, a ação federal nessa área vem se aperfeiçoando, contribuindo decisivamente para o aumento da produção de livros, com a finalidade de prover as escolas das redes públicas federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal com obras didáticas e paradidáticas, assim como com dicionários de qualidade.¹

O atual PNLD foi criado pelo Decreto nº 91.542, de 1985, que estabelece algumas alterações substanciais em relação ao programa do livro didático anterior, principalmente nos seguintes pontos:

- a) o término da compra do livro descartável, ou seja, o governo não compraria mais livros que contivessem exercícios para serem feitos no próprio livro, para possibilitar a sua reutilização por outros alunos em anos posteriores;
- b) a escolha do livro didático passou a ser feita diretamente pelo professor;
- c) a aquisição dos exemplares e sua distribuição gratuita às escolas públicas são feitas com recursos do governo federal;
- d) a universalização do atendimento do programa para os alunos de todas as séries do atual ensino fundamental (da 1ª à 8ª séries); e
- e) o fim da participação financeira dos estados.

Em 1997, a execução do PNLD é transferida integralmente para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC) e responsável pela captação de recursos para o

1. Os interessados na evolução histórica do PNLD podem consultar o *site* do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE) <www.fnde.org.br>, que mostra as principais normas (decretos-lei, decretos e portarias) e as mudanças do programa desde a sua instituição.

financiamento de programas voltados para o ensino fundamental. O MEC conseguiu estabelecer um fluxo regular de recursos para o programa, cumprindo finalmente sua proposta de universalização do PNLD.

Efetivamente, os alunos da 5^a à 8^a séries que começaram a receber livros didáticos em 1996 passaram a recebê-los com regularidade a partir de 1999. Esse esforço de universalização do programa transparece nas compras, que passaram de 77 milhões de livros, média anual do período de 1994 a 1997, para 102 milhões por ano no período de 1998 a 2005.² Segundo Cassiano (2003), este total não consideraria os livros distribuídos no estado de São Paulo (CASSIANO, 2003, p. 3).

Assim, desde 1998 o PNLD distribui gratuitamente obras didáticas para todos os alunos das oito séries da rede pública de ensino fundamental. Constata-se que o objeto do programa ainda está em expansão. Nestse sentido, basta citar que, desde 2003, as escolas públicas de educação especial e as instituições privadas definidas pelo censo escolar como comunitárias e filantrópicas foram incluídas no programa, e que, a partir de 2005, o governo começou, de forma inédita, a distribuição de livros na rede pública das disciplinas de língua portuguesa e matemática também para o ensino médio, até então não contemplado pelo programa. Teve início assim a implementação do Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM).

2.1 EXECUÇÃO DO PNLD

O PNLD admite duas formas de execução: *i*) centralizada, cujas ações estão integralmente a cargo do FNDE; e *ii*) descentralizada, na qual as ações são implementadas pelas Unidades da Federação (UFs), mediante repasse de recursos do governo federal. À exceção do estado de São Paulo, que escolhe o livro didático de forma descentralizada, todos os demais estados participam da execução centralizada. A seguir relacionam-se as principais ações da execução centralizada, que mostram o modelo adotado para a implementação do PNLD.

1. O processo de compra do livro didático tem início com a publicação do edital pelo governo (FNDE), divulgando as normas para as editoras inscreverem os seus livros didáticos.
2. As obras inscritas são encaminhadas à Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC), responsável pela avaliação pedagógica. A SEB escolhe os especialistas para analisar as obras, conforme critérios divulgados no edital. Os especialistas elaboram as resenhas dos livros aprovados, que passam a compor o Guia do Livro Didático.
3. O Guia do Livro Didático é impresso e enviado às escolas cadastradas no censo escolar e, além disso, disponibilizado pelo FNDE na sua página na internet.
4. O professor, de posse do Guia do Livro Didático, faz a escolha do livro; o professor deve indicar, para a matéria que ensina, dois livros que julgam equivalentes, destacando a primeira e a segunda opção.
5. As escolhas dos professores são compiladas pelo FNDE.

² Ver tabela intitulada *A abrangência de atendimento e recursos aplicados*, em <www.fnde.gov.br>.

6. O total de livros escolhidos pelos professores é comprado pelo FNDE nas editoras que detêm os respectivos direitos autorais.
7. A distribuição dos exemplares é feita diretamente pelas editoras às escolas, por meio de um contrato entre o FNDE e a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (EBCT).

As compras são expressivas, porque cada aluno de escola pública tem direito a um exemplar das disciplinas de língua portuguesa, matemática, ciências, história e geografia, referente a um ano letivo. Além destes livros, os alunos da primeira série recebem um dicionário de língua portuguesa e, por opção do professor, também uma cartilha de alfabetização.³

Cabe destacar que os livros devem chegar às escolas públicas urbanas entre o mês de outubro e o início do ano letivo. Nas zonas rurais, as obras são entregues na sede das prefeituras ou das secretarias municipais de Educação, que devem entregar os livros às escolas localizadas nessas áreas.

2.2 PODER DE COMPRA DO GOVERNO NO PNLD

O poder de compra do governo no setor do livro didático, tendo em vista a proposta de universalização da distribuição de livros aos alunos da 1ª à 8ª série, pode ser levantado pelo número de alunos matriculados no ensino fundamental em escolas da rede pública em relação ao total de alunos. Podemos observar, pelos dados apresentados na tabela 1, que 90% dos alunos de 1ª a 8ª séries, nos anos de 1985 e 2001, estavam matriculados em escolas públicas. Este fato indicaria o enorme poder de compra do governo federal, dado que responde pela aquisição ao redor de 90% dos livros didáticos publicados para o ensino fundamental.

TABELA 1

Alunos matriculados nas escolas públicas e privadas em 1985 e 2001 (1ª à 8ª séries)

Ano	Total matrículas/ nº de alunos	Total matrículas rede pública		Total matrículas rede privada	
		Nº de alunos	%	Nº de alunos	%
1985	24.769.736	21.797.368	88	2.972.368	12
2001	35.298.089	32.089.803	91	3.208.289	9

Fonte: Cassiano (2005, p. 288).

Com relação ao setor editorial brasileiro, constatou-se que o total de livros didáticos (ensino fundamental e ensino médio) correspondeu a 58% dos livros produzidos em 2004 (CBL/SNEL, 2005, p. 7 e 9). Deste total, 64% foram comprados pelo governo federal, principalmente por meio do PNLD (EARP, 2005, p. 107). Isto significa que o governo comprou cerca de 36% de toda a produção editorial brasileira.

Cabe ressaltar que esse grande poder de compra do governo, constatado em 2004, deve aumentar, uma vez que em 2005 deu-se início à distribuição de livros na rede pública também para o ensino médio. Ou seja, as compras de livros crescerão para atender o Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM).

3. As compras só não são maiores porque o prazo de utilização dos livros é de três anos. Por isso, o acabamento das edições deve ser resistente, pois os livros serão reutilizados. Tal prazo de utilização beneficia até três estudantes nos anos subsequentes. A reutilização permite que as compras integrais para alunos de 2ª a 4ª e de 5ª a 8ª séries ocorram em exercícios alternados. Nos intervalos das compras integrais, são feitas reposições, por extravios ou perdas, e complementações, por acréscimo de matrículas. Já os livros da 1ª série são adquiridos anualmente.

Tendo em vista esse fabuloso poder de compra do governo, poder-se-ia temer pela saúde financeira das editoras, que teriam de enfrentar um único comprador capaz de afetar (condicionar), por meio de suas decisões, o crescimento e lucratividade das editoras de livros didáticos. Entretanto, observando-se o que ocorreu desde 1998, infere-se que o poder de compra do governo, aparentemente, não se constituiu em um risco às editoras, mas sim em oportunidades de negócio. Nesta linha estão as análises de Hofling (2000), que mostram, para o período de 1977 a 1990, o aumento das compras do governo das grandes editoras de obras didáticas, compras estas que foram dominando os fornecimentos ao governo no mesmo período. A autora destaca que, no ano de 2004, seis editoras (FTD, Scipione, Ática, Saraiva, Brasil, e Nacional) receberam somas significativas na compra de livros didáticos pelo Estado, e que ao redor de 90% do gasto com aquisições de livros foram destinados a seis editoras, entre as 35 concorrentes no total (Hofling, 2000, p. 166-167). Nesta mesma linha de análise tem-se a constatação de Cassiano (2005, p. 291), segundo a qual todas essas editoras, à exceção da Editora Nacional, têm o seu grande salto quantitativo de vendas de livros didáticos impulsionado pelas compras do governo federal, o qual, conseqüentemente, incrementou o *negócio dos didáticos*.

3 O GOVERNO UTILIZA O SEU PODER DE COMPRA PARA SER EFICIENTE NA EXECUÇÃO DO PNLD?

Como o governo federal é o principal comprador do livro didático, teria, em tese, condições de utilizar esse poder de compra para exigir qualidade dos livros que adquire, pagar os menores preços e diminuir o seu custo de distribuição. Agindo assim, poder-se-ia argumentar que o governo utiliza o seu poder de compra para ser eficiente na execução do PNLD. Em suma, o governo será eficiente ao:

- a) exigir qualidade pedagógica dos livros que compra;
- b) comprá-los pelos menores preços; e ao
- c) comprá-los nas Unidades da Federação ou nas regiões nas quais serão utilizados.

A seguir analisa-se em que medida o governo utiliza o seu poder de compra para atingir cada uma dessas possibilidades.

3.1 EXIGÊNCIA DE QUALIDADE

Com relação à qualidade pedagógica do livro didático, cabe destacar que, desde 1995, o MEC passou a exigir a avaliação das obras a serem compradas pelo governo para o PNLD. Até então, o ministério limitava-se à aquisição e à distribuição gratuita de publicações, sem avaliação. A primeira avaliação contou com a participação de representantes de diferentes setores: editoras e autores de livros didáticos, União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (Consed), professores, técnicos de secretarias de Educação, do próprio MEC e de instituições de pesquisa. Foram montadas equipes de especialistas e organizados seminários para o estabelecimento de critérios de análise das obras inscritas pelas editoras no programa. Constituiu-se uma comissão para analisar a qualidade dos conteúdos programáticos e dos aspectos pedagógico-metodológicos dos livros que vinham sendo comprados pelo MEC para as séries iniciais do ensino fundamental.

Cada título foi analisado por dois educadores e, em caso de discordância quanto à sua classificação (excluído, não recomendado, recomendado com ressalvas, recomendado e recomendado com distinção), foi emitido um terceiro parecer. Foram elaborados pareceres e resenhas sobre cada título aprovado para compor o *Guia do Livro Didático*, publicação distribuída em todas as escolas públicas do país que mostra aos professores o conjunto de livros didáticos aprovados e os pontos principais de cada obra, a fim de orientá-los na escolha do livro que melhor se adapta às necessidades do seu curso. Os resultados da avaliação dos livros inscritos no ano de 1996 foram considerados no PNLD de 1997, tendo sido divulgados para editores, autores, distribuidores, professores do ensino fundamental, comunidade universitária e para a sociedade como um todo.

Segundo Hofling (2000), “os editores reagiram enfaticamente contra a avaliação de livros didáticos feita pelas comissões de especialistas contratadas pelo MEC, que reprovaram e excluíram da lista de compra do ministério vários títulos de diversas editoras” (HOFLING, 2000, p. 168). De acordo com Cassiano (2005), tais comissões demonstraram que o MEC vinha comprando e distribuindo para a rede pública de ensino livros didáticos com erros conceituais, preconceituosos e desatualizados no tocante aos conteúdos. A divulgação dos livros excluídos por motivos diversos (erros conceituais, preconceito etc.) teve ampla repercussão na mídia e ocasionou forte reação das grandes editoras de didáticos e dos autores (CASSIANO, 2005, p.283).⁴ Entretanto, apesar dessa resistência dos editores a avaliação demonstrou sua relevância no processo e, como consequência, a partir de 1996 o MEC passou a submeter os livros didáticos a uma avaliação sistemática, cujos resultados (relação dos livros aprovados e respectivas classificações) são divulgados nos Guias de Livros Didáticos supracitados.

As primeiras avaliações foram realizadas nos anos de 1996 e 1997, com livros da 1ª à 4ª séries de língua portuguesa, matemática, ciências e estudos sociais. Os resultados dessas avaliações constam nos Guias dos Livros Didáticos do PNLD dos anos subsequentes: 1997 e 1998. Estes guias mostram que, em 1996 e 1997, foram inscritos pelas editoras, e analisados pelos educadores, 466 e 454 livros, respectivamente, e que a sua maioria foi classificada como não recomendada – 281 (60%) em 1996 e 211 (46%) em 1997. Além disso, os guias apontam que 156 (17%) livros foram excluídos (80 referentes a 1997, e 76, a 1998). Em ambas as avaliações, somente 19 (2%) livros foram recomendados com distinção, e 110 (12%) recomendados (tabela 2).

Os livros de 1ª a 4ª série também foram avaliados para os guias de 2001, 2004 e 2007. Em 2001, foram inscritos 569 livros, sendo que 248 (44%) foram excluídos e 321 (56%) recomendados e, destes últimos, 210 (37%) o foram com ressalvas. Para os guias de 2004 e 2007, avaliaram-se coleções (um conjunto de quatro livros de uma disciplina, um para cada série, elaborados por um mesmo autor que mantém a mesma metodologia de elaboração do material didático), e não mais livros isolados. Para estes anos foram avaliadas, respectivamente, 260 e 303 coleções, sendo que o número de obras excluídas manteve-se elevado – 76 (29%) em 2004 e 63 (21%) em 2007 –, e as obras recomendadas cresceram de 184 (71%) em 2004 para 240 (79%) em 2007 (tabela 2).

TABELA 2

4 Para maiores detalhes sobre esse processo de avaliação de livros didáticos, ver Cassiano (2003).

Avaliações de livros didáticos da 1ª à 4ª séries segundo os guias de 1997, 1998, 2001, 2004 e 2007

Classificação dos livros	Guia do Livro Didático				
	1997	1998	2001	2004	2007 ***
Recomendado com distinção	0	19	35	12	----
Recomendado	63	47	76	60	240
Recomendado com ressalvas	42	101	210	112	----
Não recomendado*	281	211	----	----	----
Excluído	80	76	248	76	63
Livros inscritos	466	454	569	----	----
Coleções inscritas**	----	----	----	260	303

Fonte: Portal <www.mec.gov.br> (Guia Nacional do Livro Didático; dados de 29/11/2006).

Notas.: * A partir de 1999, a menção não recomendado foi retirada do processo de avaliação. Até então, era permitido ao professor adotar livro não recomendado.

** A partir de 2002, passou-se a avaliar coleções e não mais livros isolados.

*** A partir de 2005, as obras são classificadas em duas categorias: aprovados e excluídos.

Diante do fato de parte relevante das obras ter sido considerada inadequada ao PNLN, entende-se a forte reação dos editores dos livros excluídos, “reprovados”, uma vez que estes não são proibidos de serem vendidos, embora não possam ser comprados pelo governo, ou seja, pelo maior comprador de livros do país. Neste sentido, é oportuno destacar que as avaliações de livros didáticos realizadas pelo MEC favoreceram também as escolas particulares, que passaram então a ter uma referência para escolherem os seus livros. Contudo, como nada impede que as coleções reprovadas sejam vendidas em livrarias e cheguem às escolas particulares, instituições assistenciais, bibliotecas ou mesmo escolas públicas que recebam doações, e como o Ministério da Educação não divulga a lista dos livros didáticos excluídos, restringem-se os benefícios da avaliação. Tal postura do MEC tem recebido críticas até mesmo do Congresso Nacional, que considera importante a disseminação da lista dos livros excluídos (O GLOBO, 2007).

Em 1999, pela primeira vez, foi elaborado o Guia do Livro Didático com a avaliação das publicações destinadas aos alunos de 5ª a 8ª série, que contemplam língua portuguesa, matemática, história, ciências e geografia. A tabela 3 mostra que nesta primeira avaliação foram inscritos 438 livros, tendo sido excluídos 220 (50%), e somente 67 (15%) recomendados sem ressalvas. A mesma tabela fornece os dados referentes às coleções destinadas aos alunos de 5ª a 8ª série, avaliadas para os guias dos anos de 2002 e de 2005. Nestes anos foram inscritas no programa, respectivamente, 104 e 129 coleções. As coleções excluídas pelas avaliações mostram-se ainda expressivas: 39 (37%) e 37 (29%), respectivamente. As obras recomendadas sem ressalvas totalizaram apenas 22 (21%) em 2002, mas, em função da mudança do critério de classificação, foram 92 as obras aprovadas em 2005.⁵

Observando-se os dados das tabelas 2 e 3, especialmente quanto ao elevado número de obras excluídas, pode-se inferir que as avaliações eram de fato necessárias. Além disso, atendo-se aos resultados das avaliações, pode-se afirmar que as exigências com a qualidade aumentaram desde as primeiras avaliações, tanto que, nos PNLNs de 1997 e de 1998, foi permitido aos professores adotarem livros não recomendados. A partir de 1999, porém, isso não foi mais permitido, sendo a menção *não recomendada* retirada do processo de avaliação. Possivelmente, os livros com esta menção foram excluídos. Neste sentido, pode-se notar o aumento do número dos

5. A partir de 2005, as obras são classificadas em duas únicas categorias: aprovadas e excluídas.

livros excluídos em 2001, referentes ao ciclo de 1ª a 4ª série: das 569 obras inscritas no programa de 2001, 248 foram excluídas, ou seja, 44% do total avaliado. A percepção de que a exigência com a qualidade vinha aumentando parece de acordo com a decisão de que a avaliação dos livros didáticos, a partir de 2002, passasse a ser realizada por universidades.⁶

Finalmente, nas últimas avaliações, a partir de 2005, os livros passaram a ser classificados em apenas duas categorias: aprovados e excluídos. Assim, aparentemente, indica-se que o processo de avaliação iniciado em 1995 chegou ao fim, podendo-se considerar que os livros aprovados são equivalentes em termos de qualidade.

TABELA 3

Avaliações de livros didáticos da 5ª à 8ª séries segundo os guias de 1999, 2002 e 2005

Classificação dos livros	Guia do Livro Didático		
	1999	2002	2005**
Recomendado com distinção	6	4	----
Recomendado	61	18	92
Recomendado com ressalvas	151	43	----
Excluído	220	39	37
Livros inscritos	438	----	----
Coleções inscritas *	----	104	129

Fonte: Portal <www.mec.gov.br> (Guia Nacional do Livro Didático, dados de 29/11/2006).

Notas.: *A partir de 2002, passou-se a avaliar coleções, e não mais livros isolados.

**A partir de 2005, as obras são classificadas em duas categorias: aprovadas e excluídas.

Por fim, em relação à qualidade, pode-se concluir que o governo está utilizando o seu poder de compra para estabelecer a qualidade dos livros que adquire.

3.2 COMPRA PELOS MENORES PREÇOS

Em termos teóricos, é de se esperar que o governo compre por preços excelentes, uma vez que é responsável por quase 90% das aquisições de livros didáticos de 1ª a 8ª série, e que há muitos vendedores (grandes, médios, pequenos e micros) que necessitam vender a esse comprador para manter suas participações no mercado.

Essa questão fica mais nítida quando se observa que o FNDE, entre 1998 e 2006, fez aquisições junto a 110 editoras.⁷ Analisando essas empresas pelas suas declarações no Registro Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho e Emprego (Rais/MTE) no período de 1997 a 2004, encontramos 101 firmas, constatando que:

- a) 69 editoras preencheram o formulário da Rais de 1997 a 2004; estas empresas foram classificadas como as “consolidadas” do setor, por terem operado ao longo de todo o período;
- b) 11 firmas pararam de fazer a declaração, e foram classificadas entre as que encerraram as suas atividades; encontram-se neste grupo as que foram vendidas, como a Atual e a Formato, por exemplo, incorporadas pela Saraiva; e

6. Participam desse processo quatro universidades consagradas, quais sejam: Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG – livros de alfabetização e língua portuguesa), Universidade de São Paulo (USP – livros de ciências), Universidade Estadual Paulista (Unesp – livros de geografia e história), e Universidade Federal de Pernambuco – (UFPE – livros de matemática).

7. O leitor interessado em conhecer essas 110 editoras podem consultar o anexo1 deste volume, que mostra o valor da compra do fundo na modalidade de inexigibilidade de licitação, por editora, entre 1998 e 2006.

- c) 21 editoras começaram a declarar Rais após 1998; este grupo seria formado pelas firmas novas.

Das nove firmas que não fizeram qualquer declaração da Rais no período de 1997 a 2004, pode-se presumir que oito formariam o grupo das firmas novíssimas (constituídas após 2004 e que ainda irão fazer sua primeira declaração em 2005 ou em 2006). Esta interpretação é cabível porque as compras do governo destas editoras ocorreram somente em 2005 e/ou em 2006.

Em suma, o setor produtor de livros didáticos está em crescimento. Evidenciou-se aumento do número de editoras fornecedoras do governo entre 1998 e 2006, uma vez que 11 firmas do setor encerraram as suas atividades no período, enquanto 30 novas editoras do ramo entraram no mercado no mesmo período.

Essa estrutura de mercado (um comprador e muitos vendedores) permitiu a João Arinos, presidente em 2006 da Associação Brasileira de Editores de Livros (Abrelivros) e diretor da Abril Educação, argumentar que o governo está comprando bem. Para ele, “a negociação é duríssima e o governo tem comprado cada vez melhor. Nossas margens estão cada vez menores” (ABRELIVROS, 2006, p.2). Com o objetivo de qualificar esta afirmação, calculou-se o preço médio do livro didático pago pelo governo no período de 1994 a 2005. A tabela 4 mostra que o preço médio do livro didático aumentou 217% de 1994 a 2005, tendo passado de R\$ 2,20 em 1994 para R\$ 6,97 em 2005. Registre-se que este aumento é semelhante ao aumento dos preços da indústria de transformação, que subiram 223% no mesmo período. Tendo em vista que os preços dos livros didáticos estão acompanhando os preços da indústria, e que aumentou a quantidade de livros adquirida pelo governo – o que proporciona ganho de escala e redução de custo das editoras –, não se pode concluir que o governo federal esteja comprando melhor.

No entendimento do autor deste estudo, a estrutura de mercado do livro didático (um comprador e muitos vendedores) não está influenciando a formação dos preços do livro, porque o governo não se utiliza da concorrência no processo de compra, mecanismo este que estimularia as editoras a oferecerem preços mais baixos para ganharem as licitações. As compras ocorrem na modalidade conhecida como inexigibilidade de licitação. Nesta modalidade há somente um vendedor e a editora que detém o direito autoral do livro – somente ela, por lei, pode reproduzir e vender o livro ao governo. O preço do livro é então determinado por meio de negociação direta entre a editora e o governo.

Como as editoras detêm os direitos autorais de todos os livros, o governo só pode comprar os livros didáticos nessa modalidade – sem concorrência. Assim, o FNDE negocia com uma editora de cada vez. A sua margem de negociação é restrita, uma vez que os livros que compra foram previamente definidos pelos professores. Esta margem de negociação decorre do fato dos professores terem de escolher duas obras para cada componente curricular. De fato, os Guias de Livros Didáticos afirmam que “o professor deve escolher duas obras para cada componente curricular. Ao preencher o formulário, uma delas deve ser indicada como primeira opção e a outra, como segunda. É importante que as obras de cada opção pertençam a editores diferentes” (Guia do Livro Didático, <www.fn.de.gov.br>).

TABELA 4

Compras de livros didáticos de 1994 a 2005

Ano	Compras de livros ¹ quantidade valor		Preço médio do livro didático		Índice de preços da indústria de transformação ²
	(em milhões)	(em R\$ milhões)	(em R\$)	(índice)	
1994	56,97	125,66	2,20	100,00	100,00
1995	80,27	196,41	2,45	111,36	113,83
1996	84,73	223,25	2,63	119,55	118,19
1997	84,25	253,87	3,01	136,82	121,71
1998	109,16	373,01	3,42	155,45	121,70
1999	72,62	249,05	3,43	155,91	155,39
2000	130,28	474,33	3,64	165,45	173,29
2001	120,70	539,04	4,47	203,18	191,45
2002	57,02	266,13	4,67	212,27	250,63
2003	119,29	574,84	4,82	219,09	267,19
2004	111,19	619,25	5,57	253,18	319,52
2005	50,65	352,80	6,97	316,82	322,96

Fontes: ¹ <www.fn.de.gov.br> (tabela: *Abrangência de Atendimento e Recursos Aplicados*).

² Índice de Preços por Atacado (IPA); Indústria de transformação – Conjuntura Econômica/FGV.

Assim, se os professores devem escolher duas obras para cada matéria (componente curricular), considera-se que o governo poderia, em princípio, comprar o livro mais barato. Entretanto, segundo declaração do coordenador geral de Compras do FNDE, o governo compra a primeira opção indicada pelos professores, sendo até possível identificar algum caso em que tenha adquirido a segunda opção, mas esta compra vem representar uma exceção que só serve para confirmar a regra. O FNDE informa às editoras o total de exemplares que está disposto a comprar por obra – equivalente às escolhas dos professores na primeira opção – antes mesmo da reunião de negociação. Esta informação é considerada fundamental para que as editoras possam calcular seus preços, uma vez que a quantidade a ser fornecida é de suma importância em virtude das grandes economias de escala que as editoras podem obter.⁸

Por sua vez, o FNDE se prepara para a negociação calculando um valor de referência para cada obra. Este valor é calculado pelos técnicos do órgão com base na planilha de custos do caderno tipográfico de dezesseis páginas.⁹ Todos os livros são convertidos em unidades de caderno tipográfico com base no número de páginas de cada um. O procedimento permite calcular um valor de referência para cada obra. Segundo o coordenador de Compras, este critério homogeneiza a negociação. Considera-se ainda uma diferenciação nos preços em função da tiragem: as obras com tiragem pequena teriam um adicional no preço de referência.

Ainda de acordo com o coordenador geral de Compras, a negociação ocorre normalmente por meio de vários encontros (rodadas múltiplas).¹⁰ Isto porque a editora, inicialmente, não propõe um preço equivalente ao preço de referência do FNDE, o que concluiria a negociação. Na prática, o preço proposto pela editora é elevado. Por isso ocorrem várias rodadas de negociação, às vezes leva um mês com

8. O estudo de Earp (2005) destaca a importância das economias de escala. Ele mostra que quando a tiragem é pequena, em torno de dois mil exemplares, o custo médio do livro fica em torno de R\$ 7,00, mas que com tiragens maiores, de dez mil exemplares, os custos fixos se diluem e o preço final do livro pode cair para até R\$ 2,50, ou seja, um terço do que custa a produção menor (EARP, 2005, p. 20). Com base neste estudo as economias de escala são importantes para reduzir custos quando as tiragens são pequenas. Contudo, nada afirma quanto às tiragens maiores, acima de milhões de unidades, como no caso do livro didático.

9. Segundo o coordenador de Compras do FNDE, "a planilha de custo é muito bem especificada, criteriosa sob todos os aspectos, entrando num nível de detalhamento bem profundo, o que dá sustentação aos preços propostos. Essa precisão no cálculo dos custos é que faz com que *as negociações tenham sempre um bom termo*" (grifo nosso).

10. A negociação, na prática, nos últimos três anos, passou a ser uma troca de correspondências eletrônicas. Ocorreram rodadas de negociação com a presença dos interessados, mas estas foram eventuais.

determinada editora. Até que uma contraproposta é aceita e se conclui a negociação, sendo muito raro uma negociação não ser concluída.

Aparentemente, esse processo de negociação é mais favorável à editora, que sabe, por um lado, quantos exemplares, por obra, o governo deve comprar e, além disso, tem conhecimento de que o FNDE tem prazo para realizar as compras, dado que o livro didático tem que estar nas escolas no início do ano. O edital de licitação sai ordinariamente no mês de setembro, e as aquisições têm lugar nos meses de outubro e novembro. Nessas condições, como a negociação ocorre por rodadas múltiplas, a editora pode adotar a estratégia de fazer a proposta inicial com preços elevados e ir diminuindo estes preços de modo a reduzir o prazo que o comprador tem para efetivar a aquisição. Com a redução do prazo, aumenta o risco de os livros chegarem atrasados nas escolas, pressionando o comprador a concluir logo a negociação, o que permite à editora identificar o preço máximo que o governo estaria disposto a pagar.

Em síntese, as compras do governo se dão na modalidade de inexigibilidade de licitação, com negociações por obra entre o vendedor e o comprador. A negociação pode até ser duríssima, conforme alega Arinos (ABRELIVROS, 2006), mas como o comprador tem que adquirir uma quantidade predeterminada de livros em função das escolhas dos professores, e como o vendedor é informado com antecedência desta quantidade e tem mais conhecimento do negócio, este possivelmente consegue neutralizar o grande poder de compra do governo e vender por um preço superior ao que seria praticado se houvesse concorrência entre os editores. Isto é, esta relação econômica apresenta visíveis falhas de mercado, como assimetria de informações e oportunismo dos agentes (*moral hazard*). Para comprar a um preço melhor há necessidade de se estabelecer concorrência entre as editoras. Para tanto, o governo teria que explorar um novo modelo de compra do livro didático, que considere e use a seu favor a Lei do Direito Autoral, conforme se verá mais adiante.

3.3 COMPRAS NAS UNIDADES DA FEDERAÇÃO QUE UTILIZARÃO OS LIVROS

De acordo com o aqui exposto, o PNLD admite duas formas de execução: centralizada e descentralizada. A execução descentralizada foi proposta pelo governo federal ao Consed em 1995. Vários estados aderiram à proposta: Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo. A maioria destes estados, porém, encontrou dificuldades para operacionalizar o programa, por isso apenas Minas Gerais e São Paulo passaram a executá-lo de forma descentralizada, sendo que em 2000 Minas voltou a participar do programa centralizado, isto é, em conjunto com o governo federal. São Paulo, portanto, passou a ser o único estado no Brasil que, no PNLD, escolhe o livro de forma descentralizada (CASSIANO, 2005, p. 290).¹¹

Os livros didáticos têm sido, pois, comprados e distribuídos pelo governo federal para mais de 150 mil escolas enquadradas no PNLD, beneficiando ao redor de 30 milhões de alunos em todo o país. A questão é que os livros didáticos não têm sido

11. O FNDE repassa recursos financeiros à Secretaria Estadual de Educação de São Paulo, que se responsabiliza por toda a execução do programa. Cassiano (2003) apresenta de forma pormenorizada a execução do PNLD descentralizado no estado de São Paulo.

adquiridos nas regiões ou nas Unidades da Federação em que os mesmos serão utilizados, de modo que o governo federal tem que arcar ainda com as despesas de transporte dos livros das editoras até os municípios em que estão localizadas as escolas.

A tabela 5 permite constatar que as compras do FNDE estão pesadamente concentradas em São Paulo, que no período de 1998 a 2006 forneceu ao redor de 86% das aquisições do órgão. Para a distribuição dos livros, o FNDE fez um convênio com a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (EBCT – aqui também denominada Correios), pelo qual esta empresa recebe os livros das editoras e os entrega nas escolas urbanas e, no caso das escolas localizadas na área rural, nas prefeituras.

Assim, levantando-se os pagamentos realizados pelo FNDE aos Correios, tem-se uma estimativa da despesa do programa com a distribuição de livros. Estes pagamentos à EBCT, no período de 1998 a 2006, a preços de 2006, atingiram o valor de R\$ 618,4 milhões (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal/Ministério da Fazenda – Siafi/MF).¹²

TABELA 5

Compras do FNDE por UF entre 1998 e 2006
(A preços de 2006)

UF	Nº firmas	Compra (R\$ milhões)	%
SP	52	3.868,5	86,49
RJ	19	330,4	7,38
PR	8	164,6	3,68
MG	11	87,6	1,96
RS	5	17,0	0,38
Outros	6	4,6	0,10
Total	101	4.472,9	100,00

Fonte: <www.comprasnet.gov.br> e Rais/MTE.

Em relação à eficiência dos Correios na entrega dos livros didáticos, as informações mais recentes são de 1999, oriundas de pesquisa realizada pelo Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Universidade Estadual de Campinas (Nepp/Unicamp), que investigou a eficiência na utilização dos recursos desembolsados para o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD).¹³ Os pesquisadores identificaram problemas no serviço da EBCT. Eles constataram que, em 1999, 51,2% das escolas receberam os livros em tempo hábil (até fevereiro). Em 29,6% das instituições, parte do material chegou antes do início do ano letivo, e outra parte, depois. E em 8% das unidades os livros chegaram com atraso. Apontaram como causa desta situação o fato de que grande volume dos livros são postados no final do ano, período em que os serviços de postagens aumentam consideravelmente (CRUZ, 2000).

O fato é que as empresas gráficas estão presentes em todas as UFs, e o FNDE poderia comprar os livros didáticos nos estados ou pelo menos nas regiões em que os

12. Os pagamentos realizados pelo FNDE aos Correios foram levantados no Siafi/MF. Não se utilizaram os dados do Comprasnet em virtude da celebração de contratos (convênios) entre o FNDE e a EBCT, de modo que não se tem certeza que os valores que constam nesses contratos correspondem aos pagamentos no ano. Segundo o Siafi, os pagamentos anuais do FNDE aos Correios, a preços de 2006, em milhões de reais, foram: 1998, R\$ 56,2; 1999, R\$ 68,4; 2000, R\$ 63,0; 2001, R\$ 85,5; 2002, R\$ 73,1; 2003, R\$ 26,2; 2004, R\$ 78,9; 2005, R\$ 60,0; 2006, R\$ 34,5; e 2007, R\$ 69,6. Considerou-se que os valores pagos até 20 de março de 2007 correspondem a despesas de distribuição de livros do ano de 2006.

13. O núcleo da Unicamp enviou um questionário a diretores de 11.100 escolas, obtendo retorno de metade deles. A partir das respostas, 50 profissionais foram a campo entrevistar prefeitos, coordenadores e funcionários das unidades, e também a população.

mesmos serão utilizados. Entretanto, como as compras são concentradas em São Paulo, o FNDE tem expressiva despesa de transporte de livros entre São Paulo e os demais estados – ao redor de R\$ 618,4 milhões no período, o que representa 14% do valor gasto com a aquisição de livros.

4 O GOVERNO UTILIZA O SEU PODER DE COMPRA PARA ESTIMULAR AS PEQUENAS EMPRESAS?

Muito se tem comentado sobre a possibilidade de o governo utilizar o seu poder de compra para estimular as pequenas empresas. Neste sentido, cabe destacar a recém-promulgada Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que institui o Estatuto Nacional de Microempresa e Empresa de Pequeno Porte, e estabelece que o governo deve aumentar suas compras de bens e serviços oriundas de empresas com tais perfis. Por essa lei, 25% do valor total a ser licitado pela administração pública, no ano, deve ser comprado de microempresas e de empresas de pequeno porte. No caso dos licitantes vencedores forem empresas médias ou grandes, a lei exige a subcontratação de microempresas e empresas de pequeno porte, desde que o percentual máximo do objeto a ser subcontratado não exceda 30% do total licitado (Art. 48).¹⁴

Pode-se examinar essa questão pela tabela 6, que mostra as compras de livros didáticos feitas pelo governo no período de 1998 a 2006, segundo o porte das editoras (micro, pequenas, médias e grandes). Das 110 firmas que forneceram ao governo, nove não constam da tabela porque, como visto (subseção 3.2), não foram localizadas na Rais, mas isso não prejudica o resultado, dado que estas nove editoras forneceram tão-somente R\$ 22,0 milhões no período, o que representa 0,5% do total. A tabela evidencia que as compras do governo estão concentradas nas pequenas e nas grandes editoras. Em termos numéricos, observa-se que predominam as micros e pequenas empresas, com 78 estabelecimentos, que correspondem a 77% do total. Em segundo lugar aparecem as grandes empresas, com 15 estabelecimentos, que correspondem a 15% das editoras que forneceram ao governo. Em termos de valor, invertem-se as participações: o governo comprou pouco das micros e pequenas empresas (20% do total, ou R\$ 911,3 milhões), enquanto comprou muito das grandes (78%, ou R\$ 3.469,0 milhões, a preços de 2006).

A tabela 6 permite constatar que as compras de livros didáticos contemplariam, parcialmente, a preocupação oficial de estimular as pequenas empresas, pois 20% dos livros foram fornecidos por micros e pequenas empresas, enquanto a lei estabelece que o percentual de compra destas empresas deve ser de 25%. Aprofundando a questão, cabe perguntar se essas compras ajudam as pequenas editoras a se manterem operantes no período, ou seja, se o governo compra dessas empresas .

14. O Art. 49 da Lei Complementar nº 123 esclarece que as exigências de compras de microempresas e de empresas de pequeno porte não se aplicam quando as compras ocorrerem na modalidade de inexigibilidade de licitação.

TABELA 6

Compras do FNDE pelo porte da editora no período de 1998 a 2006
(Em R\$ milhões, a preços de 2006)

Porte	Editoras		Valor das compras	
	Número	%	R\$ milhões	%
Micro	43	42,58	214,5	4,80
Pequena	35	34,65	696,8	15,58
Média	8	7,92	92,5	2,07
Grande	15	14,85	3.469,0	77,55
Total	101	100,00	4.472,9	100,00

Fonte: <www.comprasnet.gov.br> e Rais/MTE.

Obs.: O porte das editoras foi definido pelo número médio de empregados no período de 1997 a 2004, sendo: micro, de 0 a 9 empregados; pequena, de 10 a 49; média, de 50 a 249; e grande, com 250 ou mais empregados.

O assunto é objeto também da tabela 7, que mostra as compras do FNDE no período de 1998 a 2006, segundo o porte das editoras e a frequência anual das compras. A tabela aponta a existência de dois conjuntos de editoras. O primeiro é constituído por poucas empresas, 14, das quais o governo comprou, recorrentemente, em oito ou nove anos, volumes expressivos, ao redor de R\$ 3.962,9 milhões a preços de 2006, o que significa 88,60% das compras no período. Entre estas 14 editoras observam-se sete grandes empresas, das quais o governo comprou R\$ 3.406,6 milhões, o que corresponde a 76,16% do total. Contudo, verificam-se também cinco pequenas empresas e duas microempresas; destas sete firmas o governo comprou R\$ 556,2 milhões, o que equivale a 12,43% do total de compras. O segundo conjunto, por sua vez, é constituído por muitas editoras, 57, das quais o governo comprou ocasionalmente, sendo que de 37 editoras comprou somente uma vez, e de 20, duas vezes. Deste grupo de 57 firmas, constituído basicamente por 33 microempresas e por 15 pequenas empresas, o governo comprou somente R\$ 100,2 milhões, o que significa 2,24% das aquisições do período.

Observa-se, assim, que as compras do governo ajudaram a poucas empresas a se manterem atuantes no período, favoreceram sete grandes editoras, mas também duas microempresas e cinco empresas pequenas. Tais dados permitem inferir que o tamanho (porte) da editora não é uma condição importante para determinar se ela fará ou não fornecimentos regulares ao governo.

TABELA 7

Compras do FNDE pelo porte da editora e pela frequência anual das compras no período de 1998 a 2006
(Em R\$ milhões, a preços de 2006)

Editoras	Frequência de compras do FNDE em anos pelo número de editoras e valor									
	8 ou 9 vezes		6 ou 7 vezes		3, 4 ou 5 vezes		Duas vezes		Uma vez	
Porte	Ed. nº	Valor (R\$)	Ed. nº	Valor (R\$)	Ed. nº	Valor (R\$)	Ed. nº	Valor (R\$)	Ed. nº	Valor (R\$)
Micro	2	151,7	-	-	8	14,6	12	19,7	21	28,5
Pequena	5	404,5	1	34,6	14	239,7	5	13,8	10	4,1
Média	-	-	1	37,3	4	31,7	1	2,1	2	21,4
Grande	7	3.406,6	1	45,0	1	6,8	2	3,8	4	6,8
Total	14	3.962,9	3	116,9	27	292,9	20	39,4	37	60,8

Fonte: www.comprasnet.gov.br e Rais/MTE.

A tabela 7 mostra ainda que, além dessas 14 editoras que forneceram recorrentemente ao governo (oito ou nove vezes), há três editoras que o fizeram com

regularidade (seis ou sete vezes), no período de 1998 a 2006. Em suma, pode-se afirmar que o governo comprou com freqüência de dezessete editoras. Estas 17 firmas estão relacionadas na tabela 8, o que permite identificar quais pertencem a grupos econômicos, e quais as que atuam de forma independente.

Analisando as editoras relacionadas na tabela 8, verifica-se um forte processo de concentração de empresas e de constituição de grupos editoriais, uma vez que:

- a) o grupo Abril controla as editoras Ática, Scipione¹⁵ e Fundação Victor Civita (www.abril.com.br);
- b) a editora Saraiva comprou a Atual em 1998, o catálogo da Renascer em 2000, e a Formato em 2003 (www.saraiva.com.br);
- c) o grupo Santillana, multinacional espanhol, comprou a editora Moderna em 2001 e a Objetiva em 2005 (VALOR ECONÔMICO, 2006b);¹⁶
- d) a editora IPEB comprou a Nacional em 1980;¹⁷
- e) a editora FTD comprou a Quinteto em 1997 (www.ftd.com.br); e
- f) a editora Ediouro comprou 50% da Nova Fronteira em 2005, e os 50% restantes em 2007. Em 2006, comprou a editora Geração Editorial (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2007).

TABELA 8

Compras do FNDE pela freqüência de fornecimento das editoras de 1998 a 2006
(A preços de 2006)

Editoras	Freqüência (anos)	Porte *	Compras		
			R\$ milhões	%	Σ %
FTD (5)	9	Grande	827,0	18,49	18,49
Ática (1)	9	Grande	800,0	17,89	36,37
Saraiva/Atual (2)**	9	Grande	571,3	12,77	49,15
Scipione (1)	9	Grande	435,7	9,74	58,89
Moderna (3)	9	Grande	363,8	8,13	67,02
IBEP (4)	9	Grande	231,1	5,17	72,19
Brasil	9	Grande	198,8	4,44	76,63
Nova Geração	9	Pequena	104,0	2,33	78,96
Dimensão	9	Pequena	40,9	0,91	79,87
Victor Civita (1)	9	Pequena	27,9	0,62	80,50
Base	9	Pequena	25,3	0,57	81,06
Nova Fronteira (6)	8	Pequena	206,4	4,61	85,68
Quinteto (5)	8	Micro	82,5	1,84	87,52
Nacional (4)	8	Micro	69,2	1,55	89,07
Ediouro (6)	7	Grande	45,0	1,01	90,07
Schwarz	6	Média	37,3	0,83	90,91
Formato (2)	6	Pequena	34,6	0,77	91,68
Outras editoras	-	-	372,1	8,32	100,00

Fonte: <www.comprasnet.gov.br>.

Obs.: * Utilizou-se o número médio de empregados declarados na Rais/MTE no período de 1997 a 2004 para classificar as editoras em pequenas, médias e grandes.

** O fornecimento da editora Atual em 1998, quando ainda era independente, no valor de R\$ 21,12 milhões, foi somado aos fornecimentos da Saraiva.

15. Desde 1983 as editoras Ática e Scipione pertencem ao mesmo grupo econômico (CASSIANO, 2005, p. 295).

16. A editora Objetiva, entre 1998 e 2006, forneceu livros didáticos ao governo no valor de R\$ 26,1 milhões.

17. A editora Nacional, que foi uma das mais sólidas do mercado editorial nacional, foi perdendo posição de ano para ano: do 1º lugar em 1974, passou a 5º em 1979. Em 1980 foi comprada pela IBEP (CASSIANO, 2005, p. 300).

A tabela 8 mostra que 91,68% das compras do FNDE foram realizadas de 17 empresas, sendo que, destas, 12 pertencem a seis grupos editoriais. Neste sentido, constata-se que a oferta é oligopolizada: somente seis grupos (Abril, Santillana, FTD, Saraiva, IBEP e Ediouro, e mais a Editora Brasil) forneceram R\$ 3.893,3 milhões, o correspondente a 87% das compras do governo no período. Estes dados explicam a preocupação expressa na publicação da Abrelivros de que “nos últimos tempos, o mercado editorial, especialmente o de didáticos, passou por uma enorme concentração. Pior, várias editoras nacionais foram adquiridas por estrangeiras. Hoje são poucos vendedores e um comprador muitíssimo grande (...) estão todas as condições postas para a formação de um cartel”. E conclui: “o governo, com seus órgãos de proteção à concorrência, deveriam investigar isso. E rápido.” (ABRELIVROS, 2006).

Com relação à aquisição de editoras nacionais por estrangeiras, observou-se que, além do grupo espanhol Santillana que comprou a Moderna em 2001 e a Objetiva em 2005, o grupo sul-africano Naspers adquiriu 30% do capital do grupo Abril em maio de 2006 (VALOR ECONÔMICO, 2007). Assim, constata-se que ocorre uma internacionalização de editoras de livros didáticos. O fato deveria ser analisado com cuidado, porque pode sinalizar que venha a ocorrer uma internacionalização de impressão e/ou até mesmo de conteúdo desses livros.

Pela análise dos grupos editoriais, pode-se observar que as compras do governo favoreceram menos ainda as micros e pequenas empresas, dado que vários fornecedores não são independentes. Neste sentido, cabe destacar que as duas microempresas que forneceram com frequência ao governo – a Nacional, que forneceu R\$ 69,2 milhões em oito anos, e a Quinteto, que forneceu R\$ 82,5 milhões também em oito anos – não são firmas independentes, mas pertencentes a grupos editoriais. A Quinteto usa a estrutura da editora FTD, e a Nacional, que no passado foi uma das maiores editoras do país, estaria praticamente “desativada”, integrando agora o grupo IBEP (Instituto Brasileiro de Edições Pedagógicas), e apresentando fornecimentos relevantes de livros didáticos ao governo. Com relação às pequenas empresas, destaca-se que não são independentes:

- a) a editora Victor Civita – fornecimento de R\$ 27,90 milhões em nove anos – pertence ao grupo Abril;
- b) a editora Formato – fornecimento de R\$ 34,59 milhões em seis anos – foi adquirida pela editora Saraiva; e
- c) a editora Nova Fronteira – fornecimento de R\$ 206,4 milhões em oito anos – foi recentemente adquirida pela editora Ediouro.

Assim, pode-se constatar que o governo comprou com frequência, de oito pequenas editoras, o correspondente a R\$ 590,8 milhões – 13% do total (tabela 8). Mas como quatro destas firmas pertencem a grupos editoriais – excluindo-se a editora Nova Fronteira, que só recentemente foi adquirida pela Ediouro –, caracteriza-se uma situação não prevista na Lei Complementar nº 123/2006: a de pequena empresa que fornece para o governo e é controlada por um grupo econômico ou por uma grande empresa, do mesmo setor, que por sua vez também fornece ao governo.

De fato, dessas quatro editoras não independentes, apenas a Formato parou de fornecer ao governo após ser adquirida pela Saraiva. As outras três (Nacional, Quinteto e Fundação Victor Civita) forneceram no período, em praticamente todos

os anos, ao redor de R\$ 179,6 milhões. Pode-se argumentar que estas firmas o fizeram por pertencerem a grupos editoriais. Este seria o caso da editora Quinteto, que “depois de ser incorporada à FTD, passou a publicar também livros didáticos”.¹⁸ Por isso, pode-se questionar se essas compras do governo deveriam ser consideradas no cálculo do percentual exigido pela Lei Complementar nº 123.

Contudo, as quatro pequenas empresas até então independentes (Nova Geração, Dimensão, Base e Nova Fronteira) forneceram R\$ 376,65 milhões, o que corresponde a 8% das compras do governo no período. Observa-se que a Nova Fronteira foi a principal fornecedora, com 55% do total, o equivalente a R\$ 206,4 milhões, sendo que esta editora forneceu residualmente ao FNDE nos anos de 2004, 2005 e 2006 (R\$ 8,7 milhões), até ser definitivamente comprada pela Ediouro em 2007. Assim, depreende-se que as pequenas firmas independentes, além de formarem um subgrupo entre as pequenas editoras, ainda estão perdendo participação nas compras do governo e sendo adquiridas pelas grandes empresas. Ou seja, em última análise, o governo não estaria utilizando o seu poder de compra para favorecer as pequenas empresas.

5 POR QUE POUCAS EDITORAS FORNECEM RECORRENTEMENTE AO GOVERNO?

Neste tópico busca-se analisar por que as compras do FNDE estão concentradas em poucas editoras, assim como por que, no período de 1998 a 2006, estas mesmas firmas forneceram de modo recorrente ao governo. Para analisar tais questões considera-se que a concentração das compras pode ser explicada pela concentração da oferta em poucas editoras, e/ou pela concentração dos melhores livros em poucas editoras.

A concentração da oferta pode ocorrer se poucas editoras, de modo recorrente, tiveram seus livros aprovados pelas comissões de avaliação, de tal modo que as opções dos professores ficaram restritas a elas. Isto criaria uma correspondência entre as obras aprovadas pelas comissões de avaliação e as compras do FNDE. Para examinar se há concentração da oferta, compararam-se, por editora, os livros aprovados pelo PNLD de 1999 a 2007 com o valor das compras realizadas pelo governo de 1998 a 2006. A diferença de datas deve-se ao fato de que no ano de 1998 foram compradas basicamente as obras listadas no PNLD de 1999, que marca o ano em que os livros devem ser utilizados nas escolas, e, em proporção bem menor, a aquisição dos livros de reposição para substituir os que foram comprados nos dois anos anteriores e ficaram danificados. E assim sucessivamente, de forma que em 2006 compraram-se os livros que serão utilizados nas escolas em 2007, referentes ao PNLD de 2007.

Ao relacionar as obras aprovadas pelas comissões de avaliação dos livros didáticos com as compras do FNDE, por editora, verificaram-se dois conjuntos de editoras. O primeiro é formado por 35 firmas que tiveram obras aprovadas (tabela 9). O segundo conjunto, que não era esperado, é formado por um grande número de editoras que não tiveram obras aprovadas pelas comissões de avaliação, mas tiveram compras do FNDE que, no período, atingiram ao redor de meio bilhão de reais. Acredita-se que estas compras não são de livros didáticos. Segundo técnico do órgão,

¹⁸ Extraído do *site* <www.ftd.com.br>.

trata-se de aquisições de revistas, livros para distribuição às bibliotecas, outras publicações e serviços gráficos. Por isso, estas compras estão fora do objetivo deste estudo e não serão analisadas. Entretanto, chama atenção que todas estas compras tenham ocorrido na modalidade de inexigibilidade de licitação, assim como seus altos valores e frequência (anual). Neste sentido, cabe citar as aquisições das seguintes editoras: Nova Fronteira, R\$ 206,4 milhões em oito anos; Schwarcz, R\$ 37,3 milhões em seis anos; e Fundação Victor Civita, R\$ 27,9 milhões em nove anos. Os interessados nestes dados podem consultar o Anexo 2 deste volume.

As 35 editoras que tiveram obras aprovadas estão listadas na tabela 9. A tabela mostra que sete grandes editoras (FTD, Ática, Saraiva, Scipione, Moderna, IBEP e Brasil) tiveram muitos livros aprovados de maneira recorrente nas seis avaliações, e que o número de obras aprovadas destas editoras aumentou de 2002¹⁹ a 2007. De fato, os títulos aprovados de 5ª a 8ª série destas editoras eram 55 em 2002 (85% do total), e aumentaram para 75 em 2005, quando passou então a representar 81% do total. Estas editoras também aumentaram suas obras de 1ª a 4ª série: em 2004 tinham 106 livros (72% do total), e passaram a ter 145 obras aprovadas em 2007 (80 % do total). Assim, constata-se que as editoras que forneceram recorrentemente ao governo, ao redor de 86% do total de compras do FNDE no período (tabela 9), detêm o maior número de obras aprovadas.

Entretanto, não se pode afirmar que a concentração das compras decorre somente da concentração de obras aprovadas por editora, ou seja, que decorra da concentração da oferta, uma vez que a tabela 9 mostra pequenas editoras com muitas obras aprovadas, em vários anos, as quais contaram com compras pequenas e/ou insignificantes do governo. Nesta situação estão as seguintes editoras: Dimensão, 40 obras aprovadas; Módulo, 26 obras; Lê, 16 obras; Expressão, 8 obras; Ciência e Paz, 6 obras; entre outras. Além disso, a tabela mostra onze editoras que, apesar de terem tido várias obras aprovadas, não foram contempladas com nenhuma compra do FNDE, como as editoras Renascer, com 10 obras; Nova Didática, nove obras; Access, nove; Bloch, cinco; e outras. Em suma, não se pode aceitar que a concentração das compras se deve à concentração da oferta.

Por isso, cabe examinar a possibilidade de que a concentração das escolhas dos professores (compras do FNDE) em poucas editoras decorra da melhor qualidade dos livros produzidos por estas firmas. A questão então consiste em saber se os editores que monopolizam as compras do FNDE publicam as melhores obras. Para tanto, a dificuldade principal consiste em identificar quais são os melhores livros didáticos. Neste sentido, destaca-se que a única informação sobre a qualidade destas obras, que é divulgada e que chega aos professores, é a apresentada no Guia do Livro Didático, oriunda da avaliação promovida pelo MEC, que até o ano de 2005 classificava os livros didáticos em: recomendados com distinção; recomendados; e recomendados com ressalvas.

19. O número de obras aprovadas nas avaliações de 1999 e 2001 não é comparável com o número de obras aprovadas nas demais avaliações, em virtude da mudança nos critérios. Somente a partir de 2002 as avaliações referem-se a coleções e não mais a livros isolados, e também excluem-se das obras aprovadas as classificadas como não recomendáveis.

TABELA 9

Número de obras aprovadas pelas comissões de avaliação por editora, por ano, para o ensino fundamental, e compras do governo de 1998 a 2006

(Em R\$ milhões, a preços de 2006)

Editoras	Número de obras aprovadas pelo PNLD por ano e por editora ¹						Compras ² 1998 a 2006 (R\$milhões)
	1999* (5ª a 8ª)	2001* (1ª a 4ª)	2002 (5ª a 8ª)	2004** (1ª a 4ª)	2005 (5ª a 8ª)	2007** (1ª a 4ª)	
FTD	33	63	9	22	13	27	826,7
Ática	27	19	10	18	13	26	800,0
Saraiva/Atual	56	37	13	22	14	33	571,3
Scipione	28	29	6	17	11	21	435,7
Moderna	18	8	6	8	12	12	363,8
IBEP	-	25	5	11	4	13	231,1
Brasil	21	33	6	8	8	13	198,8
Positivo	-	-	-	-	-	10	117,8
Nova Geração	-	5	1	1	1	2	103,4
Quinteto	-	6	-	4	2	9	82,4
Nacional	4	3	-	1	-	-	69,2
Ediouro	-	-	-	4	2	-	45,0
Dimensão	-	20	4	6	3	7	40,9
Formato	-	11	-	5	4	-	34,6
Base	-	1	-	3	1	8	21,1
Escala	-	-	-	-	-	7	20,1
Módulo	9	12	2	1	1	1	16,7
Lê	8	4	2	1	1	-	5,3
Sarandi	-	-	-	-	-	2	4,8
Expressão	-	6	-	2	-	-	1,6
Arco-Iris	-	5	-	-	-	-	1,4
Ciência e Paz	-	6	-	-	-	-	0,4
Miguilim	-	-	-	1	-	-	0,3
Educarte	-	-	-	-	-	1	0,1
Nova Didática	-	-	-	7	2	-	0,0
Access	-	6	-	3	-	-	0,0
Solução	-	1	-	1	-	-	0,0
Renascer	-	10	-	-	-	-	0,0
Virgília	5	-	-	-	-	-	0,0
Bloch	-	5	-	-	-	-	0,0
Braga	-	5	-	-	-	-	0,0
UFG	4	-	-	-	-	-	0,0
Livro Técnico	3	-	-	-	-	-	0,0
Unijui	1	-	-	-	-	-	0,0
F. Apoio Pesquisa	-	-	1	-	-	-	0,0

Fontes: ¹FNDE <www.fnde.gov.br>; Guia do Livro Didático.

²<www.comprasnet.gov.br>.

Notas.:* No PNLD de 1999 e de 2001 foram aprovados *títulos de livros* por ano, enquanto a partir de 2002 passou-se a aprovar *títulos de coleções*.

** Não foram considerados os livros regionais de história e geografia relacionados no PNLD de 1ª a 4ª série.

Assim, considerando a classificação dos livros elaborada pelo MEC para o Programa Nacional do Livro Didático, pode-se analisar, por editora, se há uma correspondência entre esta classificação e o valor das compras do FNDE, que é a que reflete as escolhas dos professores. A tabela 10 sugere, com base no PNLD de 2004, que não há tal correspondência, ou seja, a escolha dos livros didáticos pelos professores não se baseou, preferencialmente, na qualidade das obras indicadas pela avaliação do MEC. Tanto é que editoras com várias obras bem classificadas foram escolhidas por poucos professores ou por nenhum, como ocorreu com a Formato e a Nova Didática, sendo que a primeira teve uma obra classificada como recomendada com distinção e outras quatro classificadas como recomendadas, que foram escolhidas por poucos professores, representando compras de R\$ 1,9 milhão do FNDE; e a editora Nova Didática, que teve três obras classificadas como recomendadas e outras quatro classificadas como recomendadas com ressalvas, não teve nenhum título

escolhido por professores, motivo pelo qual o FNDE nada comprou da empresa. Contudo, editoras com poucas obras e pior classificadas que as supracitadas conseguiram muitas opções dos professores, gerando compras bem maiores pelo FNDE, como ocorreu, por exemplo, com a editora Quinteto, que teve quatro obras recomendadas com ressalvas, e compras no valor de R\$ 5,2 milhões, e com a editora Nacional, com somente uma obra aprovada, classificada como recomendada com ressalvas, mas escolhida por bom número de professores, resultando em compras do FNDE no valor de R\$ 4,7 milhões (tabela 10).

TABELA 10

Classificação dos livros didáticos e compras do FNDE por editora para o PNLD de 2004

Editoras	Recomendados com distinção ¹	Recomendados ¹	Recomendados com ressalvas ¹	Compras ² (em R\$ milhões)
FTD	1	8	12	107,4
Ática	2	9	7	104,0
Saraiva/Atual	1	6	15	77,0
Moderna	1	5	2	39,7
Scipione	1	4	12	54,1
IBEP	3	5	3	64,9
Brasil	0	3	5	17,5
Nova Geração	0	1	0	7,2
Base	0	0	3	1,6
Quinteto	0	0	4	5,2
Dimensão	1	1	4	5,8
Nacional	0	0	1	4,7
Ediouro	0	3	1	3,4
Formato	1	4	0	1,9
Nova Didática	0	3	4	0,0
Módulo	0	0	1	0,0
Access	0	0	3	0,0
Lê	0	0	1	0,0
Expressão	0	1	1	0,0
Solução	0	1	0	0,0
Miguilim	0	1	0	0,0
Subtotal	11	55	79	494,4

Fontes: ¹Guia do Livro Didático de 2004.

²<www.comprasnet.gov.br>.

Obs.: O PNLD/2004 avaliou coleções de livros didáticos de 1ª a 4ª série para as áreas de língua portuguesa, matemática, ciências, história, geografia e livros de alfabetização – não foram relacionadas na tabela as avaliações de livros regionais de história e de geografia.

Em suma, como são milhares de professores que fazem a escolha dos livros didáticos, lotados em mais de 150 mil escolas, era de se esperar que houvesse uma distribuição das escolhas dos professores por editora em função do número de obras aprovadas e da qualidade destas obras. Porém, como isso não aconteceu, pode-se considerar que as escolhas dos professores não são independentes. O tópico seguinte relaciona a escolha dos professores com o esforço que as editoras fazem para divulgarem as suas obras.

5.1 DIVULGAÇÃO DO LIVRO DIDÁTICO: BARREIRA À COMERCIALIZAÇÃO DE LIVROS DAS PEQUENAS EDITORAS

O processo de escolha do livro didático conta hoje com a participação do professor, que pode escolher, junto com os colegas da escola, o livro mais apropriado à orientação pedagógica da instituição. No entanto, este processo tem falhas, entre elas a de estar muito sujeito à pressão publicitária da indústria editorial, que disputa avidamente nas escolas as indicações dos professores.

A presença das editoras nas escolas ocorre porque a venda do livro didático só se concretiza por meio da adoção feita geralmente pelo professor, pois dificilmente algum leitor irá a uma livraria para escolher um livro didático para ler ou para

presenteá-lo a alguém. O livro didático tem a peculiaridade de que só será comercializado se tiver sido adotado por alguma instituição escolar, salvo raras exceções. Sua demanda é definida pelo professor que, ao adotá-lo, estabelece o vínculo entre o consumidor e o editor. Assim, quem define o livro didático a ser comprado pelos pais dos alunos, pelos próprios alunos ou pelo governo, normalmente, é o professor que o usará em suas práticas escolares.

O fato de a adoção ser feita na instituição escolar faz com que existam esforços intensos das editoras em direção às escolas, fazendo parte do cotidiano delas a presença diária dos agentes das editoras durante o ano inteiro. Os profissionais das editoras que visitam as instituições escolares são os *divulgadores*. Segundo Oliveira (1984), “esse padrão, aliás, confirma-se em outros países, embora em circunstâncias bastante diferentes. Uma pesquisa realizada na França e em outros países europeus revela que também lá são os editores, com seus catálogos, com a distribuição de exemplares gratuitos e outros meios de informação, o veículo mais utilizado pelos professores” (OLIVEIRA *et al.*, 1984, p.115).

Segundo Cassiano (2005), a presença dos divulgadores nas escolas no Brasil teve início com a Editora Ática. “Um dos donos dessa editora era o doutor Anderson Fernandes Dias, que, como médico, recebia inúmeras visitas de representantes de laboratórios que lhe doavam amostras grátis dos medicamentos. Viu, nessa experiência, uma solução para enfrentar os desafios que a editora vivia nos seus primeiros anos de existência. Por analogia, criou uma pequena equipe de vendas, que passaria a visitar diretamente o professor para doar, e não vender, livros didáticos. Tais práticas seriam incorporadas por todas as grandes editoras de didáticos do País, agora não com pequenas equipes, mas com grandes equipes especializadas. Os dois tipos de indústria, tanto a editorial quanto a farmacêutica, apresentam equipes comerciais com características que as diferenciam das outras indústrias, porém as tornam similares em pontos que as singulariza, nas suas estratégias de marketing” (CASSIANO, 2005, p. 301-302).

As indústrias farmacêuticas se valem da equipe de propagandistas, que são os profissionais que mantêm contato com os médicos, distribuindo não só amostras grátis dos produtos, assim como se valendo de outros mecanismos de sedução, tal como brindes e promoções, visto que há produtos similares no mercado e a concorrência é acirrada. Acreditando na qualidade de tal produto, ou por outros motivos, tais como embalagem, preço, entrosamento com o funcionário do laboratório, entre outros, o médico prescreve determinado medicamento para o paciente, em detrimento do outro. O paciente efetiva a compra na farmácia, mas é uma venda que já havia sido decidida na hora em que o médico prescreveu a receita. Situação similar ocorre na venda do livro didático. A venda se realiza na livraria ou pela compra direta do governo, mas é decidida no momento em que o livro é adotado na escola, pelo professor. Isto é, quem compra, na maioria das vezes, não é quem decide sobre a compra (CASSIANO, 2005).

Muitos exemplares dos livros didáticos são doados aos professores das escolas à guisa de divulgação. Para tanto, muitos “divulgadores realizam pessoalmente esta entrega, isto é, têm de carregar o carro pela manhã com Kits de livros do PNLD e entregá-los de escola por escola, tentando visitar, diariamente, o maior número possível de instituições, de modo que os livros cheguem às mãos dos docentes das

9.902 escolas públicas paulistanas a tempo de respaldá-los para a escolha” (CASSIANO, 2005, p. 306).

Essa estratégia dos editores para divulgar seus livros baseia-se no fato de que os professores apontam como elementos principais da escolha a sua prática e o fato de terem o livro em mãos para poder examiná-lo. Por isso, as grandes editoras conseguem articular-se para que o livro didático chegue até os docentes, a fim de que estes os consultem para a escolha do PNLD. Com este objetivo, montam equipes de divulgadores para divulgar gratuitamente seus livros em um número elevado de escolas.

Com relação aos recursos necessários à divulgação dos livros didáticos, Gatti Jr. (2005) destacou, no depoimento do diretor de didáticos da Saraiva, que “a divulgação exigia investimentos pesados das editoras: em geral você tem que fazer a oferta do livro. (...) você tem que ter cacifê. Não adianta só fazer a obra. Você tem que colocar dez, vinte, trinta mil exemplares da obra ou mais para serem distribuídas. Se você não vender (divulgar) adequadamente, você não vende nem o que você deu” (GATTI JR., 2005, p. 368). Neste sentido, dado que a divulgação exige recursos expressivos, cabe ressaltar a afirmação de Earp (2005) de que se estima serem mais de 10% dos livros didáticos publicados doados a professores enquanto divulgação (EARP, 2005, p. 44).

Esse esforço de divulgação parece bem-sucedido. Tanto o é que figura inexpressiva a venda de editoras menores que, apesar de participarem do PNLD, não contam com a equipe de divulgadores nos moldes das grandes editoras, assim como, muito provavelmente, tampouco contam com recursos para divulgarem gratuitamente seus livros para um número elevado de escolas. De fato, Cassiano (2005) constatou que, em 2002, para a cidade de São Paulo, as editoras com práticas de divulgação bastante incisivas, com prioridade à doação de livros às escolas, como as editoras Saraiva/Atual, FTD, Ática/Scipione, IBEP/Nacional, Moderna e Brasil, venderam 96,7% dos livros didáticos. Enquanto isso, as editoras com práticas menos agressivas de divulgação, como Nova Geração, Módulo, UFG, Dimensão e Lê, mesmo com os seus livros referenciados no Guia do Livro Didático e alguns bem avaliados, obtiveram juntas apenas 3,3% do total das vendas (CASSIANO, 2005, p. 307).

Em termos econômicos, a divulgação que as grandes editoras realizam dos seus produtos constitui barreira à comercialização dos livros das editoras menores, as quais não dispõem de recursos financeiros expressivos nem para montar equipes de divulgadores, nem para fazer doação de livros didáticos em maior escala aos professores.

Reconhecendo a existência dessa barreira, prejudicial ao processo de escolha dos professores, o governo buscou alterar as regras para a divulgação de livros didáticos nas escolas públicas. Por meio da Portaria nº 2.963, de agosto de 2005, proibiu a divulgação dos livros diretamente nas escolas, assim como eventos ou palestras dentro destes locais públicos, e/ou o oferecimento de brindes durante o processo de escolha do livro didático. O efeito da mudança de regras nas compras de livro didático indicou que, para 2006, aumentaram as vendas de livros das editoras pequenas, como Sarandí, e diminuíram as das grandes, como Ática e Scipione (VALOR ECONÔMICO, 2006a).

Cabe destacar que não basta proibir a divulgação dos livros nas escolas; somente isto não resolve a questão. Tanto que algumas editoras já se ajustaram e mudaram a

estratégia de *marketing*, fazendo a divulgação do livro fora da escola – até mesmo na casa dos professores (VALOR ECONÔMICO, 2006a).

Em suma, poucas editoras fornecem recorrentemente ao governo porque têm um número expressivo de obras aprovadas pelas comissões de avaliação (condição necessária), e porque conseguiram capturar as escolhas dos professores fazendo uma intensiva divulgação dos seus livros.

6 LEI DO DIREITO AUTURAL E A CONCORRÊNCIA ENTRE EDITORAS

O governo, para comprar os livros didáticos em melhores condições, teria que estimular a concorrência entre as editoras. Para isso, teria que desenvolver um novo modelo de aquisição do livro didático que considere e use a seu favor a Lei do Direito Autoral. Neste sentido, preliminarmente, fazem-se aqui algumas considerações sobre essa lei e sobre a relação que ela estabeleceu entre o editor e o autor.

Pela Lei do Direito Autoral o autor de uma obra literária, artística ou científica está protegido legalmente por este mecanismo que estabelece a proteção à sua titularidade, assim como a possibilidade de remuneração para a criação intelectual. Segundo Osmar Mantovani e outros (2006), “o primeiro estatuto de direito autoral foi criado na Inglaterra em 1710, para regular o mercado editorial e atribuir a autoria a textos anteriormente circulantes de forma anônima, e previa a proteção ao autor de uma obra impressa por um período de apenas 14 anos” (MANTOVANI, 2006, p. 262). Assim, a autoria passou a se constituir em um bem, preso ao sistema de propriedade. “Desde então, os períodos de proteção vêm sendo ampliados. Inicialmente de forma esporádica e recentemente com frequência cada vez maior. (...) Em 1831, o período de proteção passou para 42 anos, em 1909 o direito autoral passou para 56 anos e, a partir de 1962, a lei de direito autoral dos Estados Unidos foi emendada mais de dez vezes para aumentar não só o período de proteção de novas obras, mas também das obras já existentes, isto é, as mudanças sempre retroagiram. O período foi ampliado para 70 anos após a morte do autor” (*op. cit.*, p. 263). No Brasil, a Lei nº 9.610, promulgada em fevereiro de 1998, atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais, e estabelece que o autor é a pessoa física criadora de obra literária, artística ou científica (art. 11), bem como que os direitos autorais prescrevem após 70 anos da morte do autor (art. 41).

Segundo Ana Gorini e Carlos Branco (2000), “o negócio da editora é conseguir o direito do autor, preparar a edição e levar o livro aos pontos de vendas, o que prescinde de investimentos em ativos permanentes, tais como imóveis e gráficas. O principal ativo de uma editora é o seu catálogo de títulos e autores, a capacidade de seu corpo editor em selecionar o que deve ser ofertado e a contratação de serviços de terceiros, tais como tradução, gráfica, trabalhos de artes, entre outros” (GORINI e BRANCO, 2000, p. 7).

Earp (2005) também trata dessa questão ao analisar a relação das editoras com a indústria gráfica. Ele confirma que o principal ativo de uma editora é o seu catálogo de títulos, ao ressaltar que “a maioria das editoras não imprime seus livros em gráficas próprias (pelo menos 70% dos exemplares são impressos em gráficas alheias)”. E alerta

que a “impressão no exterior tornou-se viável com o Plano Real, com a apreciação da moeda nacional” (EARP, 2005, p. 36).

O editor, para obter o direito do autor, o faz em geral no momento da assinatura do contrato de cessão dos direitos autorais inerentes a uma obra, mediante um pagamento de determinado percentual, geralmente a autores já consagrados, enquanto antecipação dos eventuais direitos futuros. Obtido o direito autoral, cabe ao editor o direito exclusivo de reprodução da obra e o dever de divulgá-la, nos limites previstos no contrato de edição. As demais etapas da edição, além do adiantamento do autor, incluem tradução, copidesque, composição, revisões, criação da capa, revisão técnica etc. A partir daí, entra a etapa da gráfica, com as seguintes fases: impressão do miolo, da capa, e acabamento.

O relacionamento entre o autor e a editora foi pesquisado por Décio Gatti Júnior (2005), com base em depoimentos de editores brasileiros para identificar a relação dos editores de livros didáticos com os autores destas obras. Ele percebeu que “o autor era considerado pelos editores um parceiro, mas um parceiro que não devia e nem podia fugir aos limites que o mercado consumidor e a política editorial estipulavam” (GATTI JR., 2005, p. 375).

Para ele, essa visão fica clara no depoimento do representante da editora Saraiva, que afirmou: “o autor é um parceiro. Não quer dizer que ele mande no produto (livro didático), mas ele participa do produto. Nós sempre procuramos discutir, mostrar para ele, obter a aprovação dele também. Sabemos que em algumas editoras o autor não interfere muito no processo. Só vê o livro pronto. (...) A tendência, (...) nas editoras em geral e na Saraiva especificamente, é do autor ter voz ativa. É claro que às vezes a visão dele é limitada, tal como a postura pedagógica e técnica. Essa é uma das razões dos pareceristas de fora. (...) Acho que tem que haver a contribuição de todos para alargar o espectro de aceitação da obra em todos os sentidos”. A mesma visão se reflete também no depoimento do representante da Editora Lê, que afirmou: “essas parcerias – nós entendemos isso dentro da empresa – têm que ser um trio. Ele tem que ser muito forte e fortalecido o tempo todo: o autor, o editor e o comercial” (*op. cit.*, p. 374-375).

Por esses depoimentos pode-se inferir que há uma sociedade entre o autor e editor, sendo que este último tem uma participação maior, na medida em que é o responsável pelo sucesso comercial e financeiro da sociedade. Ele assume vários riscos, como o de fazer um adiantamento ao autor e de gerenciar a elaboração do livro visando à obtenção de um produto comercial. Neste sentido, o editor é a parte mais forte e predomina na sociedade. Isto acaba naturalmente refletindo na remuneração do autor. Cabe destacar que existe uma prática internacional que estabelece a remuneração para o autor em torno de 10% do preço de capa da obra. Entretanto, os autores de livros didáticos recebem menos, segundo a associação dos autores: estes recebem em média 5,4% do preço de capa.²⁰ Este menor recebimento é comentado por Arinos, da Abrelivros, do seguinte modo: “os livros do PNLD não são consumíveis, (...), não são tão atuais quanto os das livrarias. Além disso, têm tiragens mais altas, os *royalties* que pagamos aos autores são menores” (ABRELIVROS, 2006, p. 2).

20. Cf. Relatório Anual da CBL/SNEL, *Boletim da Abrale* (Associação Brasileira dos Autores de Livros Educativos), nº 25, junho de 2004.

A questão, segundo alguns pesquisadores, é que o Estado é o principal financiador de conteúdos científico e didático no Brasil. Quase toda a pesquisa científica produzida no país, e provavelmente uma parte considerável da produção didática são resultados de agências de fomento como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), e a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), assim como do salário de professores e pesquisadores ligados a instituições públicas – universidades e centros de pesquisa, principalmente. É um problema importante e pouco discutido o fato de esse conhecimento, financiado com verbas públicas, ser, depois de produzido, apropriado privadamente e revendido à sociedade. Estes pesquisadores criticam os editais de inscrição de livros didáticos ao afirmarem que, embora os editais estejam abertos para os detentores de direitos autorais, eles não podem ser inscritos por autores independentes, mas apenas por empresas com capacidade industrial para a produção dos livros. E levantam a seguinte pergunta: é possível conceber um processo de seleção apenas de conteúdo?²¹

A resposta a essa questão é importante para este estudo na medida em que uma seleção (avaliação) apenas de conteúdo permitiria ao autor da obra obter o direito autoral – em vez da editora –, e ao governo, comprar o livro oriundo desse conteúdo,²² por meio de concorrência entre empresas do setor. A concorrência ocorreria, pois, a partir do momento em que o autor e detentor do direito autoral autorizassem a reprodução da obra em qualquer gráfica.

7 CONCLUSÃO

O estudo constata que o FNDE, órgão responsável pela execução do PNLD, realizou compras em 110 editoras, no período de 1998 a 2006, que atingiram R\$ 4,5 bilhões, a preços de 2006. Estas compras ocorreram na modalidade conhecida como inexigibilidade de licitação, ou seja, compras sem concorrência, por meio de negociação direta entre as partes. Verificou-se também que há dois grupos distintos de fornecedores. O primeiro é constituído por poucas empresas, 14, sendo sete grandes, cinco pequenas e duas microempresas, das quais o governo comprou, de modo recorrente, volumes expressivos – ao redor de R\$ 3.962,9 milhões (88% das compras do período). O segundo grupo tem muitas empresas, 57, composto basicamente por micros e pequenas empresas, das quais o governo comprou ocasionalmente: uma única aquisição de 37 delas, e somente duas aquisições das 20 demais. Destas 57 empresas, o governo comprou somente R\$ 100,2 milhões, o que corresponde a 2% das aquisições do período.

Essas compras absorveram apenas parcialmente a preocupação oficial de usar o poder de compra do governo para estimular pequenas empresas, pois, enquanto a Lei Complementar nº 123/2006 estabelece que o percentual de compra destas empresas

21. *Acesso ao Conhecimento Científico no Brasil*. Projeto de pesquisa em execução pelo Grupo de Pesquisa em Políticas para Acesso à Informação <www.gpopai.usp.br/wiki/index.php/Pesquisa:Acesso_ao_Conhecimento_Cientifico_no_Brasil>.

22. A aprovação de um conteúdo não significa que se tenha um livro pronto e acabado. Há necessidade de serem considerados os serviços de terceiros, tais como revisão, trabalhos de arte, e serviços gráficos, entre outros. E, além disso, há que se testar o livro para avaliar a sua durabilidade e qualidade gráfico-editorial.

deve ser de 25%, seu fornecimento ao governo esteve limitado a 20% do total. Entretanto, evidenciou-se que algumas pequenas empresas, como a Nacional, Quinteto e Fundação Victor Civita, que no período forneceram ao governo ao redor de R\$ 179,6 milhões (4% do total), pertencem na verdade a grupos editoriais. Isto caracteriza uma situação aparentemente não contemplada na lei: a de pequena empresa que fornece para o governo sem ser independente, sendo controlada por um grupo econômico ou por uma grande empresa, do mesmo setor, que também fornece ao governo.

A análise sob a ótica dos grupos editoriais conclui que a concentração das compras é ainda maior, pois somente seis grupos²³ forneceram R\$ 3.694,5 milhões ao governo, que correspondem a 83% das compras do período. O estudo mostra que a concentração das compras não é uma consequência da concentração da oferta, tampouco da melhor qualidade de algumas obras, e sugere que a concentração das compras decorre dos gastos elevados das editoras com divulgação.

Inferiu-se aqui que o governo não consegue comprar pelos menores preços, uma vez que pela Lei do Direito Autoral tem que comprar a obra da empresa que detém o direito de reproduzi-la. Nessas condições, além de não comprar por meio de concorrência, em uma data definida no edital, tem que negociar com cada editora as obras que deseja adquirir. Nessa negociação, o governo fica em desvantagem, em virtude da assimetria de informações: o vendedor conhece quantos exemplares, por obra, o FNDE necessita comprar dele, assim como o prazo do qual o órgão dispõe para realizar a operação.

Outra constatação do estudo, também consequente da atual sistemática de compra, é a de que os livros didáticos não têm sido adquiridos nas Unidades da Federação – nem mesmos nas regiões – em que devem ser utilizados, mas sim onde se localiza a firma fornecedora. Verificou-se que as compras do FNDE estão pesadamente concentradas em São Paulo (ao redor de 86%), e que o custo de distribuição atingiu o valor de R\$ 618,4 milhões, a preços de 2006, medido pelos pagamentos do FNDE aos Correios no período de 1998 a 2006.

Com relação à qualidade pedagógica dos livros, evidenciou-se que desde 1995 as obras inscritas pelas editoras para o programa são de fato avaliadas, e somente aquelas aprovadas pelas comissões de avaliação podem ser compradas pelo governo. Este texto mostrou que, nas oito avaliações de livros do ensino fundamental realizadas entre 1997 e 2007, foram inscritos 2.723 livros/coleções, tendo sido excluídos 839, 31% do total.

Em suma, o governo utiliza parcialmente o seu poder de compra na execução do PNLD, uma vez que exige qualidade pedagógica dos livros didáticos, mas não os compra nas regiões que necessitam deles, o que permitiria diminuir os custos de distribuição, nem os compra por meio de concorrência, o que permitiria pagar preços menores.

A principal conclusão do estudo é a de que o governo seria mais eficiente na execução do PNLD se comprasse os livros didáticos por meio de concorrência nas regiões que os utilizarão. Para tanto, o governo deverá utilizar o seu poder de compra a fim de estabelecer novas condições de aquisição de livros didáticos, imprimindo mudanças na atual sistemática de compra. Neste sentido, sugere-se que o governo

23 São os seguintes os percentuais por empresa: Abril, 28%; FTD, 20%; Saraiva, 13%; Santillana, 8%; IBEP, 7%; e Ediouro, 6%.

utilize a seu favor a Lei do Direito Autoral e/ou adote um novo modelo de escolha de livros didáticos pelos professores.

Como exemplo da utilização da Lei do Direito Autoral a favor da eficiência do governo no programa, uma alternativa possível seria estimular os autores a deter o direito autoral sobre as suas obras e a autorizar a sua edição por meio de concorrência entre editoras. Nesta sistemática cabe citar as seguintes sugestões: *i)* a elaboração de editais de inscrição de livros didáticos abertos para os autores (pessoas físicas, detentores de direitos autorais), uma vez que atualmente as obras não podem ser inscritas pelos próprios autores, mas apenas por empresas com capacidade industrial para a produção dos livros; *ii)* a realização de um processo de seleção circunscrita apenas no conteúdo; *iii)* a promoção de concurso de premiação e seleção de livros didáticos de autores (pessoas físicas, independentes de editoras); e *iv)* a criação de condições que permitam aos autores, caso sejam premiados ou tenham suas obras aprovadas pelas comissões de avaliação, determinar que a reprodução dessas obras seja executada por concorrência entre empresas do setor.

Um possível novo modelo de escolha de livros didáticos poderia orientar os professores no sentido de indicarem para cada matéria dois livros que considerassem equivalentes, em vez do modelo atual em que se escolhem dois livros diferenciados – um como primeira e o outro como segunda opção. Assim evitar-se-ia o entendimento de que a primeira opção é melhor do que a segunda, levando o governo a comprar sempre o total escolhido pelos professores na primeira opção, em negociação direta com as editoras.

Com o conceito de livros equivalentes o FNDE ficaria à vontade para adquirir qualquer uma das (duas) obras escolhidas pelos professores, mediante concorrência entre firmas. Neste novo modelo o governo pode, por exemplo, preparar um edital de compra que informe aos interessados a quantidade mínima e máxima que o FNDE pode comprar por obra, em cada região do país. Vencerá a licitação a editora que oferecer a entrega dos volumes e na respectiva região de destino na data estabelecida, pelo menor preço. Neste desenho de aquisição das obras as editoras não terão mais a certeza do volume que venderão ao governo. Suas vendas ficarão entre o mínimo e o máximo. A diferença entre a quantidade mínima e máxima, por obra, representa o volume de vendas que a editora detentora dos respectivos direitos autorais pode perder se não tiver o menor preço naquela região. Para não perder vendas, estas mesmas editoras buscariam ser mais competitivas e se associar com gráficas da região, a fim de reproduzir seus livros a um preço menor.

Por último, registre-se que, como o investimento em divulgação por parte das grandes editoras constitui barreira à comercialização dos livros das demais, dado que estas não dispõem de recursos financeiros expressivos para montar equipes de *marketing* e fazer doação de livros didáticos aos professores, sugere-se que o FNDE estude maneira de uniformizar a divulgação das obras aprovadas pelas comissões de avaliação.

REFERÊNCIAS

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EDITORES DE LIVROS (Abrelivros). **Mitos e Verdades: 'Livro no Brasil é Caro'**. <<http://www.abrelivros.org.br/abrelivros/seção.asp>>. 20 fev. 2006.
- CASSIANO; C. C. de F.. **Circulação do Livro Didático: entre práticas e prescrições**. Dissertação de mestrado. São Paulo: PUC-SP, 2003.
- CASSIANO; C. C. de F. Mercado de Livro Didático no Brasil. **I Seminário Brasileiro sobre Livro e História Editorial**. Realizado: FCRB – UFF/PPGCOM- Casa de Rui Barbosa – Rio de Janeiro, Brasil, 2004.
- CASSIANO; C. C. de F.. **Reconfiguração do mercado editorial brasileiro de livros didáticos no início do século XXI: história das principais editoras e suas práticas comerciais**. Em *Questão*, Porto Alegre, v. 11, n.º 2, p. 281-312, jul./dez. 2005.
- CBL/SNEL. **Produção e vendas do setor editorial brasileiro 2004**. São Paulo, 2005.
- CRUZ; M. A. Garantindo a merenda e o livro didático. *Jornal da Unicamp*, set. 2000.
- GATTI JÚNIOR; D. **Estado e editoras privadas no Brasil: o papel e o perfil dos editores de livros didáticos (1970 – 1990)**. Cadernos CEDES, Campinas/SP, v. 25, n.º 67, Sept./Dec., p. 365-377, 2005.
- EARP, F. S. KORNIS, G. **A economia da cadeia produtiva do livro**. Rio de Janeiro, BNDES, 2005.
- GORINI; A. P. F.; BRANCO, C. E. C. **Panorama do setor editorial brasileiro**. BNDES Setorial, Rio de Janeiro, n.º 11, p. 3-26, mar. 2000.
- HOFLING; E. de M. **Notas para discussão quanto à implementação de programas de governo: em foco o Programa Nacional do Livro Didático**. Educação & Sociedade, ano XXI, n.º 70, p. 159 – 169, abr. 2000.
- MANTOVANI; O. DIAS; M. H. P. LISENBERG; H. **Conteúdos Abertos e Compartilhados: Novas Perspectivas para a Educação**. Educação & Sociedade, Campinas/SP, v. 27, n.º 94, p. 257-276, jan./abr. 2006.
- O ESTADO DE SÃO PAULO. **Ediouro passa a controlar 100% da Nova Fronteira**. *O Estado de São Paulo*. p. B19, 22 mar. 2007.
- OLIVEIRA; J. B. A.; GUIMARÃES; S. P. D.; BOMÉNY; H. M. B. **A Política do Livro Didático**. 2.ª ed. Campinas: UNICAMP/Summus, p. 139, 1984.
- O GLOBO. **Livros Didáticos reprovados ficam sob sigilo**. *O Globo*, p. 12, 29 abr. 2007.
- VALOR ECONÔMICO. **Editoras menores vendem mais ao governo federal**. *Jornal Valor Econômico*, p. B5, 17 out. 2006a.
- _____. **Em seis anos, Brasil representa 15% da receita da Santillana**. *Jornal Valor Econômico*, p. B4, 14 e 15 nov. 2006b.
- _____. **Naspers tem proposta pelo Calarem recusada**. *Jornal Valor Econômico*, p. B4, 22 fev. 2007.

ANEXOS 1

Compras do FNDE na modalidade de inexigibilidade de licitação por editora no período de 1998 a 2006

Editoras	Valores a preços de 2006 *
	(R\$)
EDITORA FTD S/A	826.987.742,04
EDITORA ÁTICA S/A	799.987.820,26
SARAIVA S/A LIVREIROS EDITORES	550.194.857,21
EDITORA SCIPIONE LTDA.	435.722.475,70
EDITORA MODERNA LTDA.	363.822.166,60
IBEP - INSTITUTO BRASILEIRO DE EDIÇÕES PEDAGÓGICAS	231.087.667,38
EDITORA NOVA FRONTEIRA S/A	206.431.009,75
EDITORA DO BRASIL S/A	198.846.511,92
EDITORA POSITIVO LTDA.	117.815.511,63
EDITORA NOVA GERAÇÃO LTDA.	103.971.752,83
QUINTETO	82.459.005,62
COMPANHIA EDITORA NACIONAL	69.240.059,05
EDIURO PUBLICAÇÕES S/A	45.006.503,55
EDITORA DIMENSÃO LTDA.	40.953.035,87
EDITORA SCHWARCZ LTDA.	37.292.527,41
FORMATO	34.586.903,23
FUNDAÇÃO VICTOR CIVITA	27.898.195,33
EDITORA OBJETIVA LTDA.	26.106.056,68
BASE EDITORA E GERENCIAMENTO PEDAGÓGICO LTDA.	25.300.786,40
ATUAL	21.120.984,16
GLOBAL EDITORA E DISTRIBUIDORA LTDA.	20.847.813,10
EDIÇÕES ESCALA EDUCACIONAL LTDA.	20.483.696,03
MÓDULO	16.691.243,88
EDITORA BERTRAND BRASIL LTDA.	14.186.947,94
LIVRARIA MARTINS FONTES EDITORA LTDA.	12.648.817,78
DISTRIBUIDORA RECORD DE SERVIÇOS DE IMPRENSA S/A	11.927.944,02
SALAMANDRA EDITORIAL LTDA.	9.503.286,76
EDITORA BRASILENSE S/A	9.276.071,35
EDITORA JOSÉ OLYMPIO LTDA.	8.590.325,99
ARTMED EDITORA S/A	7.326.912,47
EDITORA GLOBO S/A	6.777.442,60
EDITORA ROCCO LTDA.	6.719.240,25
NEWTEC EDITORES LTDA.	6.158.357,84
CODICE COMÉRCIO DISTRIBUIÇÃO E CASA EDITORIAL LTDA.	5.385.104,29
EDITORA LÉ LTDA.	5.293.227,58
EDITORA SARANDI LTDA.	4.809.217,89
AGIR EDITORA LTDA.	4.717.786,82
BRINQUE-BOOK EDITORA DE LIVROS LTDA.	4.069.481,85
GERAÇÃO DE COMUNICAÇÃO INTEGRADA COMERCIAL LTDA.	3.739.287,68
PROL	3.710.312,79
EDITORA DCL - DIFUSÃO CULTURAL DO LIVRO LTDA.	3.445.931,51
EDITORA BEST SELLER LTDA.	3.118.102,98
IMPRENSA NACIONAL	2.902.787,03
EDITORA RECORD LTDA.	2.871.917,04
PIA FILHAS SP	2.752.740,16
EDITORA PROJETO LTDA.	2.693.274,85
COSAC & NAIFY EDIÇÕES LTDA.	2.625.693,70
MANATI PRODUÇÕES EDITORIAIS LTDA.	2.591.205,04
EDITORA FUNDAÇÃO PEIRÓPOLIS LTDA.	2.562.945,65
EDITORA 34 LTDA.	2.270.100,98
EDITORA MELHORAMENTOS LTDA.	2.096.197,99
EDITORA GAIA LTDA.	2.075.288,59
BERLENDIS EDITORES LTDA.	1.809.423,80

(Continua)

(Continuação)

M.BARRETO	1.682.803,89
EDITORA PLANETA DO BRASIL LTDA.	1.636.159,27
L D S	1.629.044,33
EXPRESSÃO	1.611.240,16
RHJ LIVROS LTDA.	1.554.690,41
EDIÇÕES SM LTDA.	1.484.933,29
MUSA EDITORA LTDA.	1.447.549,16
ARCO-ÍRIS	1.428.986,43
EDIOURO PUBLICAÇÕES DE LAZER E CULTURA LTDA.	1.119.358,54
SALAMANDRA	1.094.718,84
ALIS	1.017.603,24
MAZZA EDIÇÕES LTDA.	991.652,29
EDIOURO PUBLICAÇÕES DE PASSATEMPOS E MULTIMÍDIA	940.942,69
CALLIS EDITORA LTDA.	911.395,60
CORTEZ EDITORA E LIVRARIA LTDA.	822.137,14
COMPOR	805.255,36
PIA SP	758.011,87
AMPUB COMERCIAL LTDA.	738.425,94
EDITORA BIRUTA LTDA.	719.931,63
EDITORA MERCURYO LTDA.	651.585,99
EDITORA HEDRA LTDA.	595.641,82
DEVIR LIVRARIA LTDA.	558.714,86
EDITORA BRASIL 21 LTDA.	553.441,50
VILA RICA	541.499,04
GRAFSET	496.088,72
FUNDACAO DEMÓCRITO ROCHA	485.069,41
LIVROS STUDIO NOBEL	464.142,03
CIÊNCIA E PAZ	452.726,63
EDITORA DUBOLSINHO LTDA. ME	425.072,28
SOCIEDADE VICENTE PALLOTTI	424.877,49
EDELBRA	419.438,25
CONRAD EDITORA DO BRASIL LTDA.	409.231,31
EDITORA NOVA ALEXANDRIA LTDA.	363.261,10
MIGUILIM	342.832,18
SANTA CLARA EDITORA, PRODUÇÃO DE LIVROS LTDA.	340.115,26
EDITORA ILUMINURAS LTDA.	322.755,88
GRAFSET	297.736,85
WVA	287.158,58
JORGE ZAHAR EDITOR LTDA.	273.892,44
Y. H. LUCERNA	266.318,01
LGE	259.384,36
A & A & A	253.168,38
LAMPARINA EDITORA LTDA.	209.598,44
PRESS COLOR	205.113,27
MARY E ELIARDO FRANCA	191.315,08
BOM TEXTO EDITORA E PRODUTORA DE ARTE LTDA.	187.417,01
INSTITUTO CALLIS	153.341,19
ORIENTAÇÃO CULTURAL	140.649,10
ESTAÇÃO LIBERDADE	111.460,92
VIA LETTERA EDITORA E LIVRARIA LTDA.	97.726,88
EDITORA EDGARD BLUCHER LTDA.	84.173,70
EDITORA EDUCARTE LTDA.	73.152,24
MENEGHITTI'S	45.757,64
CASA PUBLICADORA BRASILEIRA	45.156,41
ZENITE INFORMAÇÃO E CONSULTORIA EMADMIN PÚBLICA	18.324,48
SUMMUS EDITORIAL LTDA.	11.242,77
EDITORA ÉRICA LTDA.	9.510,90
Total (110 editoras)	4.494.972.633,38

Fonte: <www.comprasnet.gov.br>.

Nota: * Utilizou-se o IPCA/IBGE para calcular o valor das compras a preço de 2006.

ANEXO 2

Compras do FNDE de editoras sem obras aprovadas no PNLD de 1999 a 2007¹

(Em R\$ milhões, a preços de 2006)

Editoras	Compras de 1998 a 2006 ²	
	Frequência anual compras	R\$ milhões
Nova Fronteira	8	206,4
Schwarz	6	37,3
Victor Civita	9	27,9
Objetiva	5	26,1
Global	5	20,8
Bertrand	4	14,2
Martins Fontes	5	12,6
Record	4	11,9
Salamandra	3	9,5
Brasiliense	2	9,3
José Olympio	4	8,6
Artmed	5	7,3
Globo	3	6,8
Rocco	4	6,7
Newtec	3	6,1
CODICE	3	5,4
Outras		79,6
Total		496,5

Fontes: ¹ FNDE <www.fnde.gov.br>, Guia do Livro Didático.

² <www.comprasnet.gov.br>.

EDITORIAL

Coordenação

Iranilde Rego

Supervisão

Aeromilson Mesquita

Revisão

Marco Aurélio Dias Pires

Nathalia Martins Peres Costa (estagiária)

Editoração

Aeromilson Mesquita

Brasília

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, 9º andar

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5090

Fax: (61) 3315-5314

Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br

Rio de Janeiro

Av. Nilo Peçanha, 50, 6º andar – Grupo 609

20044-900 – Rio de Janeiro – RJ

Fone: (21) 3515-8433

Fax: (21) 3515-8402

Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

COMITÊ EDITORIAL

Secretário-Executivo

Marco Aurélio Dias Pires

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,
9º andar, sala 912

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5406

Correio eletrônico: madp@ipea.gov.br

Tiragem: 130 exemplares