



**INSTITUTO BRASILENSE DE DIREITO PÚBLICO
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO ADMINISTRATIVO**

**ANÁLISE COMPARATIVA ACERCA DA REALIZAÇÃO DE COMPRAS
CENTRALIZADAS PELO GOVERNO, COM ENFOQUE NO
PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO**

**Elaborado por:
Rafaella Moisa Alvarenga**

Brasília

2017

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	4
1 PROCESSO LICITATÓRIO	5
1.1 Licitação x Contratação Direta	5
1.2 Contratações Descentralizadas	6
1.3 Contratações Centralizadas	7
1.4 Comparação entre compras centralizadas e descentralizadas	7
1.4.1 <i>Vantagens de compras centralizadas</i>	8
1.4.2 <i>Desvantagens de compras centralizadas</i>	9
1.4.3 <i>Vantagens de compras descentralizadas</i>	9
1.4.4 <i>Desvantagens de compras descentralizadas</i>	9
2 PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO (PNLD)	10
2.1 Histórico	10
2.2 A execução do PNLD	11
3 INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO NO PNLD	11
3.1 Vantagens e Desvantagens de Compra Centralizada no PNLD	13
4 MERCADO EDITORIAL	16
4.1 Contratos do Portal de Periódicos	17
5 SISTEMA DE EDUCAÇÃO EM OUTROS PAÍSES	21
5.1 Modelo na Índia	22
5.2 Modelo na Uganda	23
6 CONCLUSÃO	24
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	25

RESUMO

O propósito do artigo é analisar as vantagens e as desvantagens do Programa Nacional do Livro Didático quanto ao processo de aquisição do material didático realizado por meio de inexigibilidade de licitação. E também visa ampliar a discussão acerca de políticas públicas que envolvem a educação básica no país. A principal técnica utilizada para abordar o problema foi a pesquisa bibliográfica e documental, dado o caráter teórico-argumentativo do artigo. Dos resultados verificados pela centralização de aquisições de livro didático, o PNLD mostrou-se eficiente quanto ao processo licitatório, atingindo inclusive um bom custo-benefício. Entretanto, o modelo adotado atualmente pode ser aprimorado em parceria do setor privado, por meio de parcerias público-privadas, como se vem observando o sucesso de políticas públicas adotadas por outros países, que apresentam similaridade quanto a dificuldade de oferecer ensino público de qualidade.

Palavras-chave: Educação Básica. Programa Nacional do Livro Didático. Inexigibilidade de contratação. Mercado editorial.

INTRODUÇÃO

Compra governamental centralizada é uma metodologia de aquisição voltada a atender uma demanda específica, de bens ou serviços, de um grupo de entes do Estado ou um grupo de áreas demandantes, por meio de um único processo licitatório.

O objeto do presente estudo foi comparar as vantagens e desvantagens no procedimento de compras centralizadas financeiramente especificamente com enfoque no Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), em comparação com às aquisições descentralizadas.

O Programa Nacional do Livro Didático viabiliza a compra centralizada de livros pedagógicos para escolas federais, estaduais e municipais que o aderem e visa garantir a educação básica.

O Programa é consubstanciado, por um conjunto de fatores jurídicos e sociais, no art. 208, VII, da Constituição Federal, reformulado pela Emenda Constitucional nº59, de 2009. Foi imposto ao Estado o dever de garantir atendimento ao educando em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares, de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Seu regulamento básico encontra-se na Resolução nº60, de novembro de 2009- FNDE, e no Decreto nº 7.084, de 27 de janeiro de 2010.

O enfoque do trabalho foi explicar o processo de aquisição de material didático realizado por inexigibilidade de licitação e fazer uma análise crítica quanto ao processo licitatório, inclusive quanto ao momento de negociação de preços.

Sabe-se que quanto o assunto é livro didático entende-se por exclusividade da obra, o que permite que o Estado compre, por meio de inexigibilidade de licitação, atendendo o caput do artigo 25 da Lei 8.666/93, “é inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição”, tendo em vista os editores possuírem exclusividade sobre suas obras.

O próprio Tribunal de Contas da União já se manifestou que “é lícita a aquisição direta de livros, por inexigibilidade de licitação, quando feita junto a

editoras que possuam contratos de exclusividade com os autores para editoração e comercialização das obras¹.

Por se tratar de “exclusividade” foi interessante abordar também o mercado editorial internacional para ter subsídio para avaliar o mercado interno, bem como analisou políticas públicas no setor de educação de outros países, para trazer novas perspectivas ao sistema de educação brasileiro.

A principal técnica utilizada para abordar o problema foi pesquisa bibliográfica e documental, dado o caráter teórico-argumentativo do projeto.

1. PROCESSO LICITATÓRIO

1.1. Licitação x Contratação Direta

A Constituição Federal de 1988 traz a obrigatoriedade do procedimento licitatório às Administrações Públicas diretas, autárquicas e Fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme dispõe em seu artigo 37, inciso XXI:

Art. 37. A Administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - **ressalvados os casos especificados na legislação**, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (BRASIL.CONSTITUIÇÃO, 1988, p.36).

E Di Pietro (2011) elucida o processo de licitação:

A licitação como procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para celebração de contrato. (DI PIETRO, 2001, p.291)

Importante verificar que logo no início do inciso XXI, do artigo 37, da Carta Magna, traz exceção ao processo licitatório quando menciona “ressalvados os casos especificados na legislação”, e esses casos estão elencados na Lei de Licitações de

¹ Acórdão n.º 3.290/2011-Plenário, TC-030.180/2010-4, rel. Min. José Jorge, 7.12.2011.

Contratos da Administração Pública, Lei 8.666/93, as famosas “contratações diretas”.

As contratações diretas envolvem tanto a dispensa de licitação como a inexigibilidade de licitação, ambas previstas nos artigos 24 e 25, respectivamente, da Lei 8666/93.

Tendo em vista o PNLD versar sobre inexigibilidade de licitação, não se adentrará aos casos de dispensa de licitação. É importante trazer a literalidade da lei 8666/93 para elucidar o tema em questão:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

§ 1º Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

§ 2º Na hipótese deste artigo e em qualquer dos casos de dispensa, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis. (BRASIL.LEI 8.666/93)

Nota-se, conforme trecho acima, que a inexigibilidade de licitação é uma exceção à regra no processo licitatório, pois só é cabível quando se torna inviável a competição.

1.2. **Contratações Descentralizadas**

Compras descentralizadas são aquelas realizadas de forma autônoma pelos órgãos ou entidades da administração pública que serão usuários dos mesmos (FERNANDES, 2010).

No Brasil, pensando no processo em geral, as compras são descentralizadas, pois cada ente pode contratar conforme suas necessidades, desde que respeite todos os critérios legais.

1.3. **Contratações Centralizadas**

Centralização de compras é quando uma atividade inerente à Administração é realizada por uma unidade diferente daquela que gerou a necessidade, conforme Madeira (2010).

É um tipo de método voltado para atender a demanda de bens ou serviços específicos de várias áreas ou entes que se reúnem para realizarem um único processo licitatório.

O processo de centralizar as compras contempla a identificação das necessidades das áreas ou entes, seleção e encaminhamento de pedidos ao fornecedor, preparação e adjudicação do contrato e todas as fases de administração do contrato até o fim da prestação do serviço (FERNANDES, 2014).

O PNLD é um programa que compreende, dentro de diversas finalidades, a centralização de compras de materiais didáticos de escolas públicas estaduais e municipais que aderem o aderem. Posteriormente, esses livros serão distribuídos para cada escola correspondente. O Programa será detalhado adiante.

Importante destacar, neste momento, as vantagens e desvantagens de compras centralizadas e descentralizadas, para posteriormente fazer uma análise crítica da execução do PNLD.

1.4. **Comparação entre compras centralizadas e descentralizadas**

Inicialmente é necessário esclarecer que o modelo de sucesso de compras centralizadas foi destaque no setor privado. Pode-se perceber nas pesquisas realizadas pela empresa de consultoria Bain & Company com 120 empresas que implantaram um setor de compras centralizadas, e foram encontrados cinco principais objetivos para a sua adoção, que são a redução de custos de *overhead*², a melhoria da qualidade, precisão e cumprimento de prazos, padronização de processos, otimização de capital de giro (FERREIRA; BRESCIANI; MAZZALI, 2010).

² Custos de *overhead*: são os chamados custos indiretos, como custo de pessoa de gerência, despesas gerais (DO NASCIMENTO NETO, 2002)

A Administração pública motivada por controlar seus custos e agilizar processos decidiu inserir o modelo de centralização de compras.

Vale acrescentar que a aplicação da informática abriu caminho para a inovação nas regras e procedimentos e fortaleceu a organização sistêmica e o papel do órgão central, além de imprimir uma centralidade às licitações e aos processos a ela associados (FERNANDES, 2014).

A própria gestão dos portais eletrônicos e sistemas informatizados de compras levaram os Estados a optarem por centralizar, em maior ou menor grau, pelo menos parte dos processos de suas compras em um órgão gerenciador.

1.4.1. Vantagens de compras centralizadas

Segundo Fiuza (2013) e Cartaxo e Marini (2010) a centralização de compras apresentam algumas vantagens como ganhos com economia de escala, a maior padronização de itens e rotinas, melhor monitoramento pelos órgãos de controle, e maior segurança jurídica e transparências.

A economia de escala representa a capacidade de se obter menores custos unitários com o aumento do poder de mercado em função de altos volumes e de padronização das compras (CUNHA JUNIOR *et al.*, 2015).

O procedimento de centralizar diversas compras permite que a operacionalização do processo licitatório em si, considerando etapas e pessoal envolvido, seja mais rápida e objetiva, ficando mais fácil estabelecer padrões tendo em vista redução de número de processos.

Estabelecimento de uma forma comum de trabalho mostra uma única linha de conduta aos fornecedores, favorece procedimentos de *benchmarking*³ e resultados e também o desenvolvimento e treinamento conjuntos.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, houve um fortalecimento do controle jurídico e administrativo externo na esfera federal, do Tribunal de Contas da União (TCU), Controladoria-Geral da União (CGU), Advocacia-Geral da União (AGU) e Ministério Público da União (MPU). Diante disso a Administração teve a necessidade de encontrar caminhos viáveis para facilitar o

³ *Benchmarking*: “constitui um processo sistemático de comparações entre processos semelhantes e, a partir delas, a promoção de melhorias que permitam que uma determinada atividade tenha excelência quando comparada com outras equivalentes em empresas do mesmo setor ou de outros setores da economia” (RIBEIRO, 2008, p.1)

controle por esses outros órgãos. A compra centralizada favoreceU este monitoramento, pois vários serviços ou produtos estão consolidados em um único processo licitatório (CUNHA JUNIOR *et al.*, 2015).

Quanto à segurança jurídica e transparência pode-se verificar que aconteceram relevantes avanços, principalmente na construção do arcabouço jurídico-legal das compras e contratações, estabelecendo uma legislação geral abrangente, com regras e procedimentos uniformes na administração pública. Isso acaba gerando estabilidade, uniformidade e padronização para o mercado de fornecedores (FERNANDES, 2014).

1.4.2. Desvantagens de compras centralizadas

A concentração administrativa gera algumas desvantagens como insuficiência, de imediato, de pessoal qualificado para as novas unidades propostas e necessidade de investimentos para a capacitação de pessoal, racionalização de processos e o desenvolvimento/integração de sistemas informatizados (ZYLBERMAN, 2015).

O cenário muda quando um setor passa a centralizar as compras que antes não conheciam a demanda, muitas vezes. Assim precisam se aprimorar para conhecer o novo objeto ou serviço.

1.4.3. Vantagens de compras descentralizadas

Nas compras descentralizadas é possível atender às especificidades de cada instituição compradora e reduzir desperdícios (ERDMENGER, 2003).

Outro fator importante é a facilidade de contratação com fornecedores locais, promovendo o desenvolvimento regional e menores gastos com transporte (BETIOL *et al.*, 2012).

1.4.4. Desvantagens de compras descentralizadas

Na estrutura descentralizada de compras é mais difícil e demorado apresentar inovações e aumenta consideravelmente o número de pessoas a serem capacitadas.

Outra desvantagem é a redução do poder de compra do Estado, pois este será dividido e utilizado individualmente por cada instituição. Desta forma, a

Administração Pública reduz seu impacto e poder para promover mudanças nos padrões de produção rumo a modelos mais sustentáveis (ERDMENGER, 2003).

2. PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO (PNLD)

2.1. Histórico

A partir de decisões internacionais da Conferência Mundial de Educação para Todos, de 1990, o Brasil elaborou o Plano Decenal de Educação para Todos, que visa viabilizar e implementar políticas de universalização da Educação Básica (CORNELIO, 2005).

Importante mencionar que o Plano Decenal foi reforçado em termos políticos e educacionais, pela promulgação da Lei das Diretrizes e Bases da Educação nº 9.394, em 20 de dezembro de 1996.

Por meio das políticas de universalização da educação básica, a partir de 1996, pôde-se implementar o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), que teve como preocupação promover a avaliação, a aquisição nacional e a distribuição planejada dos livros didáticos.

Desde 1997, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que é uma autarquia federal, vinculada ao Ministério da Educação (MEC), com finalidade de prestar assistência financeira técnica e executar ações para a melhoria educacional do País, além da cota federal da arrecadação do salário-educação, tornou-se responsável pelo Programa Nacional do Livro Didático (LINS, 2014).

A distribuição gratuita de livro didático tradicionalmente vem sendo entendida como uma das funções do Estado no que se refere ao fornecimento do material didático-pedagógico, tendo como fundamento o inciso VII, do artigo 208, da Constituição Federal de 1988, e é notório que a Lei nº 9.394/96 proporcionou, de maneira geral, avanços significativos aos princípios básicos da cidadania, ao prever o ensino fundamental obrigatório e gratuito para todos.

O PNLD traz consigo essência descentralizadora, pois tem o objetivo de reduzir as desigualdades sociais/educacionais, por meio do livro didático entregue a todas as escolas integrantes ao Programa.

2.2. A Execução do PNLD

O PNLD é executado em ciclos trienais alternados e a cada ano o FNDE adquire e distribui livros para todos os alunos de determinada etapa de ensino, repõe e complementa os livros reutilizáveis para outras etapas.

Anualmente há um edital de convocação de editores, detentores de direito exclusivo de reprodução das obras detalhadas no edital, para participarem do processo de aquisição de obras didáticas destinadas aos estudantes e professores do ciclo correspondente, ou seja, ciclo dos livros do ensino médio ou ciclo dos livros do ensino fundamental, e assim por diante, das escolas públicas federais e as que integram as redes de ensino estaduais, municipais e do Distrito Federal participantes do PNLD.

Posteriormente há avaliação dessas obras, por meio de especialistas de cada área, que classificam as obras como aprovadas, aprovadas condicionadas à correção de falhas pontuais ou reprovação. As obras que obtiverem resultados positivos passam a integrar o Guia do Livro Didático.

Depois da divulgação do Guia do Livro Didático, cada escola, durante um período estabelecido pelo FNDE, participante do PNLD, manifestará elencando sobre quais obras atendem ao seu projeto político-pedagógico. O FNDE, então, consolidará toda a demanda, de todas as escolas, e negociará com os editores.

Não havendo acordo entre as partes (FNDE e Editor) em relação ao preço, em respeito ao princípio da economicidade, pode o FNDE contratar obras escolhidas como segunda opção (BRITTO, 2011).

Posteriormente às negociações, os editores serão responsáveis pela entrega do material didático que cada instituição demandou, por meio de um contrato existente entre o FNDE e o ECT (Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos).

3. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO NO PNLD

Adentrando ao fato que o PNLD é realizado por meio de inexigibilidade de licitação, vale destacar que no caso de contratação que envolve mercado editorial utiliza-se sempre como fundamento o caput do art. 25 da Lei 8666/93, pois não é

possível competição entre as editoras, pois cada editor apresenta exclusividade sobre sua obra.

O PNLD respeita todo o processo de inexigibilidade de contratação, mas apresenta peculiaridades na negociação dos preços com os editores, porque cada escola elenca, de acordo com a compatibilidade com seu sistema de ensino, as obras presentes no Guia do Livro Didático. Assim, o FNDE fica responsável pela compra centralizada de todos os livros (coleções) escolhidos por cada escola, respeitando sempre a ordem estabelecida por elas.

O FNDE tem discricionariedade para comprar a primeira ou a segunda obra e assim sucessivamente, tendo como único critério definidor nesse momento o preço negociado diretamente com a empresa.

Diante de todo esse cenário, o governo, previamente ao processo licitatório, já tem possibilidade de avaliar seus custos, considerando a quantidade estimada para compra, baseada no censo escolar, bem como o preço estimado (preço máximo) que se pagará por cada coleção.

É importante verificar como o FNDE determina qual o preço máximo estimado para cada coleção/livro, que o permite descartar a primeira opção de compra apresentada por uma escola, por exemplo, e contratar a segunda.

Além de todo o estudo técnico de preços de mercado realizado pela área demandante do FNDE, o maior balizador são os próprios preços ofertados pelos editores por obras do mesmo conteúdo (de cada série, por exemplo) e outros fatores, como, a quantidade demandada, é claro, envolvendo nesse caso, economia de escala.

Assim percebe-se que o caráter exclusividade, que fundamenta a inexigibilidade de licitação, está dentro do próprio corpo editorial da empresa, mas não do mercado. Nota-se que há uma “espécie de competição” entre editores, pois precisam ofertar preços dentro do estimado para serem contratados. Dessa forma, o que define a compra é a própria demanda da escola, desde que o editor esteja dentro do preço estimado.

3.1. **Vantagens e Desvantagens da Compra Centralizada do PNLD**

Tendo como base as vantagens e desvantagens de compras centralizadas e descentralizadas supracitadas, neste momento é possível analisar as vantagens e desvantagens do processo de aquisição do material didático pelo PNLD.

Analisar-se-á primeiramente as vantagens de compras centralizadas. No caso do PNLD a economia de escala é uma das vantagens mais destacáveis, pois concentra toda a demanda de livros das escolas e isso lhe garante o poder de compra, o poder de negociação.

Para se ter ideia da dimensão do valor das negociações e a abrangência do programa, vale acrescentar que no ano de 2009 o FNDE investiu em livros didáticos para educação básica o valor de R\$ 577,6 (quinhentos e setenta e sete) milhões e R\$ 112,8 (cento e doze) milhões na distribuição.

Já no ano de 2010 o valor chegou a aproximadamente R\$ 1 bilhão, beneficiando 37 milhões de alunos matriculados e 148 mil escolas de ensino fundamental e médio (BRITTO, 2011).

Tanto que não há o que se questionar sobre economia de escala do PNLD, pois os preços negociados com os editores realmente são baixos. Dados de 2011 relatam que o FNDE pagou em torno de R\$ 6,50 (seis reais e cinquenta centavos) por exemplar (BRITTO, 2011).

Outro benefício é a padronização da rotina existente no processo de aquisição dos livros didáticos, pois por ser um programa já consolidado, com mais de 20 anos, já se criou uma estrutura cotidiana, a qual os procedimentos burocráticos já estão bem estabelecidos, agilizando assim todo o processo de compra e distribuição dos livros.

Quanto ao monitoramento pelos órgãos de controle, este ficou mais sintético quanto ao ponto de vista licitatório. Tanto que não foram tão relevantes os acórdãos encontrados que tratam do processo licitatório do PNLD, tendo em vista que o programa é bem antigo e já veio se adequando, no decorrer dos anos, às orientações do Tribunal de Contas da União (TCU).

Atualmente os acórdãos versam sobre responsabilidade, aplicabilidade dos recursos, prestação de contas, ou seja, são questões que não envolvem o assunto do artigo em tela.

Vale ressaltar o acórdão de 2010, TC 033271/2010-0 Grupo II Classe VII Plenário que abordou questões específicas quanto ao processo licitatório que merece ser destacado e essas orientações atualmente já são seguidas pelo FNDE.

O primeiro item a ser questionado foi a imparcialidade/isenção na análise efetuada pelos avaliadores, podendo haver eventuais relações contratuais entre avaliador e editor concorrente. Apontou-se a ausência de previsão no edital a possibilidade de impugnação quanto aos membros da equipe técnica avaliadora.

Segundo o Tribunal as comissões responsáveis pela avaliação pedagógica das obras podem ser comparadas às comissões de licitação responsáveis pela análise das propostas no procedimento licitatório.

Justen Filho destaca que “a autoridade competente para representar a entidade deverá nomear a comissão de licitação, definindo-lhe as atribuições. Em princípio, trata-se de atividade discricionária”⁴

Assim a composição das comissões responsáveis pela análise das propostas consiste em atividade discricionária do administrador. De acordo com a Secretaria de Educação Básica do MEC há critérios estabelecidos para a escolha da composição das comissões responsáveis pela análise das obras. Além disso, essa decisão faz parte da atividade discricionária do órgão licitante.

Entretanto, diante da possibilidade da existência de eventual parcialidade da análise efetuada pelos avaliadores diante das obras apresentadas no certame, possíveis relações contratuais entre o avaliador e editoras concorrentes ou relações de amizade/intimidade/parentesco, alegado pela representante, entendeu-se que a divulgação dos nomes dos avaliadores selecionados para comporem as comissões técnicas antes da realização da avaliação pedagógica confere maior transparência ao processo e permite a formalização de eventuais impugnações pretendidas pelos interessados.

⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. Dialética, 2010.

Segundo a Secretaria havia sigilo quanto à identidade de avaliadores do processo de avaliação até a divulgação do resultado final para evitar assédio dos interessados.

Todavia, esse argumento não foi aceito pelo Tribunal, pois isso prejudica a lisura do certame, impedindo que algum interessado no processo possa arguir impedimento ou suspeição dos avaliadores antes da etapa de avaliação pedagógica.

Outro ponto destacado no acórdão foi a falta de audiência pública, não atendendo assim o artigo 39 da Lei de Licitações.

No que diz respeito à audiência pública prévia ao lançamento do edital, o FNDE informou que a referida consulta não seria cabível, tanto é que nunca foi realizada nos últimos 20 anos. Alegam que as obras didáticas adquiridas são aquelas escolhidas pelas escolas e, portanto, pertencem ao editor que detém os respectivos direitos autorais. Dessa forma, o processo licitatório ficaria inviabilizado e o processo enquadrar-se-ia no artigo 25 da lei 8666/93, que trata de inexigibilidade de licitação.

O Tribunal posicionou no sentido que apesar do edital não trazer informação específica sobre o valor a ser contratado com as editoras cadastradas, tendo em vista que o volume de livros a ser fornecido depende da demanda verificada nas diversas redes de ensino, e segundo dados do governo federal, este investiu 577 milhões na compra de livros didáticos apenas para educação básica em 2009. Logo, justificaria a realização sim de audiência pública.

De acordo com Justen Filho:

A audiência pública é um dos instrumentos destinados a assegurar a transparência da atividade administrativa. Não se destina a garantir direitos subjetivos de pessoas determinadas, mas a proteger os interesses colocados sob tutela do Estado, objetivamente. Logo, a ausência ou invalidade da audiência acarreta nulidade do procedimento licitatório.⁵ (JUSTEN FILHO, 2010, p.394)

Assim o Tribunal orientou que a etapa da audiência pública deve ser realizada nos próximos procedimentos licitatórios quando a situação se enquadrar nas condições estabelecidas no caput do artigo 39 da Lei 8.666/93.

Outra vantagem que também pode ser verificada é a segurança jurídica e transparência. Como as regras e procedimentos foram se tornando cada vez mais

⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. Dialética, 2000, p.394

uniformes, construiu-se um alicerce jurídico-legal, gerando estabilidade para o mercado de fornecedores.

Já quanto às desvantagens apresentadas pelo modelo de centralização de compras de material didático são os custos com investimento em pessoal qualificado para execução de todo o processo e o não favorecimento de fornecedores locais.

Para compras dessa magnitude são necessárias pessoas qualificadas que entendam bem tanto do viés técnico quanto do viés jurídico para conseguirem desde boas negociações à entrega do produto final nas respectivas escolas.

Já quanto ao não favorecimento de fornecedores locais, há estudos que apontam questionamentos sobre a efetividade quando se centraliza as compras dos livros didáticos, pois pode acabar privilegiando um grupo de editores mais bem consolidados no mercado.

Vale acrescentar que os dados, no decorrer dos anos, demonstraram que o Estado compra milhões de livros de um número cada vez menor de editores. E segundo Britto (2011), o cenário editorial atual dos didáticos é compreendido pelo oligopólio dos grandes grupos empresariais, inclusive estrangeiros, como a Abril, Santilana, IBEP, FTD e Ediouro.

Vale mencionar também que aquisição de livros do PNLD representa 54 % da indústria nacional de livros.

A acentuada centralização da participação de um grupo de editoras no PNLD coloca em questões perspectivas de descentralização do programa, pois descentralizar um programa de governo deve significar ampliar os níveis de decisão em seu planejamento e sua implementação, visando benefícios sociais e principalmente a redução de desigualdades sociais no campo educacional.

4. MERCADO EDITORIAL

O Programa Nacional do Livro Didático não é o único programa que encontra desafios em compras centralizadas realizadas por inexigibilidade de licitação no mercado editorial.

Para entender melhor a dificuldade de compras dessa espécie, decidiu-se explicar sobre o mercado editorial internacional e como o Brasil se insere nesse contexto também.

O Portal de Periódicos coordenado pela CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) é um exemplo, pois é uma biblioteca virtual que reúne e disponibiliza a instituições de ensino e pesquisa no Brasil produção científica internacional.

Conta com um acervo de mais de 37 mil títulos com texto completo, 128 bases referenciais, 11 bases dedicadas exclusivamente a patentes, além de livros, enciclopédias e obras de referência, normas técnicas, estatísticas e conteúdo audiovisual.

4.1. Contratos do Portal de Periódicos

Todo o acervo é encontrado no site do portal de periódicos, sendo que a permissão de acesso é controlada por registro de endereço IP cadastrado. Já quanto ao PNLD fala-se somente de livros físicos.

A diferença é que os contratos do portal de periódicos são internacionais e não nacionais, como no PNLD, o que torna o desafio um pouco maior, já que empresas internacionais devem seguir questões burocráticas e legais impostas pelo governo brasileiro, bem diferente se estivessem contratando com uma instituição privada, que é o que acontece com contratações realizadas por eles em outros países.

Sabe-se que muitas das exigências legais, inclusive elencadas na Lei 8666/93, como o artigo 27, que trata sobre habilitação, não há possibilidade de seguir.

Art. 27. Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a:
I - habilitação jurídica;
II - qualificação técnica;
III - qualificação econômico-financeira;
IV - regularidade fiscal e trabalhista;
V - cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal. (BRASIL.LEI 8.666/93)

Só, como exemplo, a regularidade fiscal e trabalhista, exigida por esta lei, não existe em alguns países que as editoras estão sediadas.

É o que acontece também no caso de qualificação econômico-financeira, pois alguns contratos são realizados com associações sem fins lucrativos. E mesmo as que apresentam fins lucrativos não tem como seguir os três incisos do artigo 31 da Lei 8666/93.

O problema é bem mais complexo, pretendeu-se apenas apresentar alguns detalhes, que aparentemente são simples, pois se pode pensar que “se não existe declaração de regularidade fiscal e trabalhista no país sede, não tem como ser impedimento para contratação”, entretanto na prática não funciona assim, tendo em vista a tendência, seja do controle interno, seja do controle externo, em que as compras atendam todos os requisitos legais. Caso não consiga segui-los em sua íntegra, a orientação é que procure algo similar para provar tais exigências.

Diante de todos os desafios enfrentados pela Administração Pública no quesito burocracia, que não é pouco, o que é mais difícil e merece toda a atenção é a questão do preço de cada contrato praticado com cada editor.

Para se ter uma ideia da dimensão dos gastos públicos com o Portal de Periódicos, no orçamento de 2016, foi reservado o valor de R\$ 334.000.000,00 (trezentos e trinta e quatro milhões).

Todos os contratos são negociados em dólar, o que particularmente, no cenário atual de desvalorização do real, se tornou uma despesa ainda maior, além do cenário da crise econômica que culminou na contenção de gastos.

Assim passou a se preocupar mais em negociar esses valores e entender melhor o mercado editorial. A busca por preços praticados por esses editores com outras instituições estrangeiras se tornou o ponto principal.

Sabe-se que o mercado editorial é restrito, inclusive quanto à publicação de preços. E nos contratos realizados com instituições ou até mesmo outros governos apresentam cláusula de “não divulgação do preço” como cláusula imprescindível para realização do contrato.

Tanto que os contratos do Portal de Periódicos são sigilosos, enquadrados na Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), pois a divulgação dos preços pode comprometer as negociações com os editores.

Assim, como o mercado é fechado quanto à divulgação dos preços, fica difícil a criação de um parâmetro para mensurar se os preços pagos pelo governo brasileiro estão dentro dos preços praticados no exterior.

Muitos editores alegam que a quantidade, considerando número de revistas e quantidade de acessos, que o Brasil contrata, não possibilita comparação com seus contratos realizados com outras instituições no exterior, pois estas possuem um nível de acesso menor, não abrangendo todas as instituições de ensino de um país, como é o caso do Brasil.

O artigo, de Bergstrom (2014), aborda o estudo dos preços praticados por grandes editores e a pesquisa envolveu bibliotecas de universidades dos EUA e Canadá que assinam contratos com seis editores comerciais Elsevier, Emerald, Sage, Springer, Taylor&Francis e Wiley e com três de instituições sem fins lucrativos como a ACS (American Chemical Society), CUP (Cambridge University Press), OUP (Oxford University Press).

Diante de todo o estudo, a conclusão foi que editoras com fins lucrativos cobram preços superiores quando comparados com editoras sem fins lucrativos, entretanto o valor varia conforme o tipo de instituição que está contratando. Aquelas instituições que possuem grande divulgação científica pagam, em regra, um valor superior, tendo em vista acessarem mais o conteúdo.

Mostrou também que há tendência de contratos de pacote, envolvendo mais instituições, resultarem em descontos. Entretanto a maioria das bibliotecas de pesquisa não fizeram esse tipo de acordo com os grandes editores, apesar da eficiência resultante do acesso maior.

Isso consiste com a teoria econômica que diz que quando nenhum dos lados tem pleno conhecimento dos benefícios e custos, os esforços de negociações, na maioria das vezes, não consegue alcançar resultados eficientes.

No caso, essas instituições acabam contentando com pouco acesso a pacotes de editores comerciais e por sua vez esses editores perdem a receita que poderiam obter com ofertas moderadas.

No caso do Portal de Periódicos, o objetivo é disponibilizar esse acesso a todas as instituições de ensino superior do país, o que na contratação com esses editores acabam sendo realizados contratos de pacote, apresentando o melhor custo-benefício. Se cada instituição contratasse separadamente não se obteria bons preços.

Outra dado também relevante quanto aos preços são os divulgados pelo CINCEL (*Consortio para el Acceso a la Información Científica Electrónica*) no Chile. Algumas das coleções que o Portal contrata são também contratadas pelo CINCEL. Esse consórcio tem o intuito de reunir diversas instituições de ensino do Chile para negociarem com os editores para se conseguir um bom preço.

Em 2013 divulgaram um relatório mostrando desde valores praticados, bem como a quantidade de acessos (no caso, download de periódicos) ao conteúdo. Não se sabe se nos contratos firmados entre CINCEL e alguns editores apresentavam cláusula de “não divulgação”.

Estabelecer também as regras de reajuste anual dos contratos também é preocupante, pois não se pode utilizar o IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor), como regra, por exemplo, pois os contratos são em dólar e o mercado internacional, principalmente dos países de sede dos editores, não apresenta uma inflação próxima do mercado brasileiro.

Com intuito de esclarecer, há divulgação do relatório da STM (*International Association of Scientific, Technical and Medical Publishers*), de 2015, que aborda sobre a evolução dos preços de *Journals* e confirma que o aumento, em regra, é superior à inflação, marcando 6,7% entre os anos de 1986 e 2011, enquanto a inflação de preços ao consumidor norte americano foi anualmente de 2,9% (WARE, 2015).

Diante dessa conjuntura, a propositura de descrever, de forma sucinta, algumas dificuldades encontradas em negociações realizadas no mercado editorial internacional, foi fazer um paralelo com o PNLD e demonstrar que mesmo o processo de aquisição de obras didáticas ser complexo, ainda é possível demonstrar a economia de compras, pois se tem requisitos para balizar os preços.

5. SISTEMA DE EDUCAÇÃO EM OUTROS PAÍSES

Decidiu-se também avaliar políticas de governo, na área de educação, em outros países, principalmente Índia e Uganda, pois são países que apresentam grande disparidade social, principalmente na área de educação, gerenciada pelo setor público, característica bem similar enfrentada pelo Brasil.

Entretanto o artigo em tela não vem apreciar a qualidade de ensino das escolas públicas, mas avaliar se há programas de compras de livros a nível nacional do país. Se não houver, analisar o que políticas públicas propõem como melhoria na gestão de recursos públicos no respectivo país.

Primeiro é importante relatar que esses países acima mencionados utilizaram ou utilizam o modelo de PPP (Parceria Público-Privada) no seu sistema educacional. Logo é necessário explicar um pouco sobre PPP.

PPP são as colaborações entre negócio, organizações sem fins lucrativos e governo em que os riscos, matérias e conhecimentos são compartilhados em projetos que beneficiam cada parte da comunidade (OSBORNE, 2000)

Experiências internacionais demonstram que modelos de PPP em escolas são alternativas válidas para promover educação de qualidade, conforme Kumari, (2016).

Existem seis tipos de serviços realizados por PPP na área de educação: *Education Services, Private Management of Public Schools, Voucher Programmes, Professional and support services, Educational Infrastructural Partnership, Educational Philanthropy* e abaixo há descrição geral de cada um.

Education Services (serviços de educação) o Ministério da Educação, por exemplo, compra vagas para estudantes em escolas privadas e o pagamento é feito por cada aluno que se inscrever. É o modelo adotado nas Filipinas.

Private Mangement of Public Schools (Gestão Privada em Escolas Públicas) é um contrato firmado entre o governo e o setor privado, sendo que este administrará a escola pública na área financeira, no gerenciamento de pessoal, no

planejamento de longo prazo e/ou na liderança. Em Bogotá, na Colômbia, pode encontrar tal modelo.

Voucher Programmes (Programas de Voucher) pode ser vale escolar, subsídio por aluno, subsídio de captação e bolsas de estudo. Em regra são apgos por entidade pública para pais ou diretamente à escola. É um sistema que os pais tem discricionariedade para escolherem a escola de seu respectivo filho, o que acaba gerando competição entre as escolas e responsabilidade maior pelo ensino. Comum no Chile, Hong Kong, EUA, Paquistão.

Professional and support services (Serviços Profissionais e de suporte) o governo contrata com entidades privadas para formação de professores, livros didáticos, para certificação das escolas, por exemplo. Na Colômbia há a Escuela Nueva Foundation (Fundação Escola Nova) responsável por treinar professores de escolas rurais.

Educational Infrastructural Partnership (Parceria em infraestrutura educacional) é a forma de desenvolver grandes projetos de infraestrutura. Em vários países fica demonstrado que é uma alternativa economicamente viável quando envolve vários projetos escolares contratados de uma só vez. Assim é possível ter custo inferior considerando a economia de escala e uma qualidade superior, pois está repassando o projeto para o setor que entende e sabe fazer de forma menos dispendiosa.

Educational Philanthropy (Educação Filantrópica) trata de uma responsabilidade social corporativa, abrangendo infraestrutura, repasse financeiro a escolas, doações etc. Envolve programas para melhorar a educação. Algumas entidades que atuam, por exemplo, é a Ford e Rockefeller.

5.1. **Modelo na Índia**

Depois de conhecer cada um dos modelos possíveis de PPP na área de educação foi analisado o perfil das escolas públicas da Índia, de acordo com o artigo de Muralidharan (2006), principalmente as escolas da área rural, pois apresentam alguns problemas como a baixa qualidade de ensino e alto índice de abstenção de professores.

Diante disso, o artigo supracitado trouxe comparação das escolas privadas e públicas, mostrando que as escolas privadas apresentam uma qualidade melhor e um baixo índice de abstenção de professores. Interessante é que os custos do

governo com o sistema público de ensino é bem superior ao das escolas privadas, inclusive o salário dos professores da rede pública são superiores ao do setor privado.

Assim, segundo Muralidharan (2006), a sugestão para a melhoria do sistema educacional é o sistema de voucher, a qual oferece discricionariedade aos pais das crianças procurarem pela melhor escola e o governo paga, como uma espécie de subsídio, diretamente à escola, ou aos pais, no caso de escolha da escola privada.

Acredita-se que dessa maneira as escolas públicas, com o intuito de não perderem seus recursos, procurariam aprimorar o ensino para atrair mais estudantes, fruto da concorrência. Assim também o Estado, talvez, teria maior economia e tempo para atuar no controle e regulação nessa área, principalmente na qualidade de ensino, pois os custos por aluno na escola privada é inferior ao da rede pública.

Ressalta também que o governo, em paralelo, deveria estimular novas políticas na área de educação, pois o sistema de voucher seria apenas uma alternativa e não a solução de todos os problemas.

Nota-se que o sistema de voucher está sendo lentamente incorporado, atendendo um seletivo grupo de beneficiários, que são beneficiados de acordo com o gênero, localização da moradia e nível de pobreza (WOODHEAD, 2013).

5.2. **Modelo na Uganda**

Já em Uganda, na África, o sistema de PPP também está presente no sistema educacional. Os resultados depois de sua implantação apresentaram um aumento de 100 estudantes por escola privada e alcançaram pontuações superiores em todas as matérias, quando comparadas com escolas somente privadas, conforme os dados NAPE (National Examinations post-primary), responsável pelo resultado dos testes no país (BARRERA-OSORIO, 2015).

Apesar da discussão sobre PPP versar apenas sobre esses dois países escolhidos, percebe-se que os diversos modelos de PPP são implantados em vários países. Em virtude disso, acredita-se ser importante estudar minuciosamente as características de países que adotam esse tipo de sistema e geram bons resultados,

para, futuramente, talvez, ser implementados como prioridade nas políticas públicas do governo brasileiro.

6. CONCLUSÃO

A criação do sistema centralizado de compras de Livros didáticos para as escolas do país que aderem ao Programa Nacional do Livro Didático facilitou a negociação de preços das coleções com os respectivos editores, pois além do ganho por escala, foi possível balizar os preços, conforme as propostas apresentadas pelos editores.

O PNLD apesar de estar enquadrado no mercado exclusivo, ele ainda possui uma certa “concorrência”, gerado pelo poder de compra e negociação dos preços

Quando se analisa de forma macro, nota-se que o governo brasileiro tem um custo baixo por cada livro didático se considerarmos os preços praticados no mercado varejista.

Entretanto, em decisões e definições de políticas públicas para o livro didático, não se sabe o quanto a presença de grupos editoriais pode comprometer a natureza, a própria conceituação de uma política social, com contornos mais democratizantes.

E também, cabe salientar, que é um sistema que funciona há anos, atende às escolas públicas do Brasil no quesito material didático. Não vale adentrar quanto à qualidade de ensino e conteúdo das obras, pois este não foi o intuito deste artigo.

Do ponto de vista da eficiência do setor de compras do FNDE, considerando desde o processo licitatório até a entrega final do produto, o programa atende bem, apresentando um bom custo-benefício, pois de cada instituição de ensino contratar separadamente seu material didático os preços obtidos serão superiores.

Notou-se também eficiência no processo licitatório, pois há poucos acórdãos do TCU envolvendo todo o processo de compra, entretanto ainda há problemas de gestão de recursos públicos.

Assim, é vantajoso para o Estado manter o PNLD, entretanto, talvez seja o momento do governo brasileiro repensar em sua política pública de ensino, em novos investimentos, em novas alternativas, ainda mais com a insuficiência de recursos enfrentada atualmente pelo país.

Percebe-se que essa preocupação em trazer inovação ao processo educacional deve ser considerada como prioridade, ainda mais quando se adentra ao modelo educacional de outros países, como se pôde verificar na Índia.

A implantação de PPP na Índia ainda está no início e já vem demonstrando certo sucesso em sua implantação, aprimorando substancialmente a educação básica, apesar de ainda enfrentar desafios nas escolas da área rural.

Outro fato também que merece precaução é que os livros atualmente atendem à demanda, mas futuramente a tendência é que o material impresso não exista mais, em decorrência do avanço tecnológico.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERGSTROM, Theodore C. *et al.* **Evaluating big deal journal bundles**. Proceedings of the National Academy of Sciences, v. 111, n. 26, p. 9425-9430, 2014.

BARRERA-OSORIO, Felipe *et al.* **Impact of public-private partnerships on private school performance: evidence from a randomized controlled trial in Uganda**. Unpublished paper, Harvard Graduate School of Education, 2015.

BETIOL, L. S. *et al.* **Compra sustentável: A força do consumo público e empresarial para uma economia verde e inclusiva**. 1ª. ed. São Paulo: FGV, 2012

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Organização de Alexandre de Moraes. 16.ed. São Paulo: Atlas, 2000.

BRASIL. Decreto nº 7084, de 27 de janeiro de 2010. **Dispõe sobre os programas de material didático e dá outras providências**. Diário Oficial, Brasília, DF, 27 jan.2010

CARTAXO, F.; MARINI, C. **Gestão da despesa pública e da accountability financeira**. In: Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração. Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados II. Brasília: CONSAD, 2010.

CORNÉLIO D'ARC VENTURIM, Shenia. **Políticas Públicas de Implementação do programa Nacional do Livro Didático (PNLD) do Brasil: uma Utopia?**. Revista Científica Doctum-Profissão e Sociedades: Educação, v.1, n.1, 2005.

CUNHA JUNIOR, Luiz Arnaldo Pereira da *et al.* **Concentração e centralização das atividades financeiras, compras e contratações nos órgãos e nas entidades da Administração Pública**. In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, 8 Brasília 2015.

BRITTO, Tatiana Feitosa. **O Livro Didático, o Mercado Editorial e os Sistemas de Ensino Apostilados**. Centro de Estudos da Consultoria do Senado, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27ª Ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DO NASCIMENTO NETO, Renata Valeska. **O Tratamento do Overhead Em Indústrias Brasileiras: Uma Pesquisa Empírica**. In: Anais do Congresso Brasileiro de Custos-ABC. 2002.

ERDMENGER, C. **Buying into the Environment: Experiences, opportunities and potential for eco-procurement**. 1 a . ed. [S.l.]: Greenleaf Publishing Limited, 2003

FERNANDES, Ciro Campos Christo. **Política de compras e contratações: trajetória e mudanças na administração pública federal brasileira**. Tese de Doutorado em Administração, Fundação Getulio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro, 2010.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. **A organização da área de compras e contratações públicas na administração pública federal brasileira: o elo frágil**. VII Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, 2014.

FERREIRA, C.; BRESCIANI, L.; MAZZALI, L. **Centro de Serviços Compartilhados: da experiência britânica às perspectivas de inovação na Gestão Pública Brasileira**. Revista do Serviço Público, Brasília, v.61, n.4, p.378-403, out/dez. 2010.

FIUZA, E. **Desenho institucional em compras públicas**. In: FIUZA, E.; SALGADO, L. H. (Org.). Marcos regulatórios no Brasil: aperfeiçoando a qualidade regulatória. Rio de Janeiro: IPEA, 2013.

KUMARI, Jayanti. **Public-private partnerships in education: An analysis with special reference to Indian school education system**. International Journal of Educational Development, v. 47, p. 47-53, 2016.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 22 jul. 1993

LINS, George Antonio Marques. **A gestão democrática e a administração dos recursos nas escolas públicas da rede estadual de ensino no município de Sousa-PB.** Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública - EAD)- Universidade Estadual da Paraíba, Pombal, 2014.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. **Administração pública.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2010

MURALIDHARAN, Karthik. **Public-private partnerships for quality education in India.** Unpublished draft, 2006.

OSBORNE, S. P. **Public-Private Partnership: Rethinking the Boundary between Public and Private Law.** Routledge, London, 2000.

RIBEIRO, Aline. Benchmarking da Cadeia de Suprimentos. Disponível em: <http://www.cel.coppead.ufrj.br/fs-busca.htm?fr-art-benchmarking.htm>. Acesso em 07 de Abril de 2008

WARE, Mark; MABE, Michael. **The STM report: An overview of scientific and scholarly journal publishing.** 2015.

ZYLBERMAN, Márcio. **A gestão das compras públicas dos estados brasileiros: a experiência do Rio de Janeiro com a opção pela descentralização.** Tese de Doutorado. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Rio de Janeiro, 2015.