



**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE BRASÍLIA
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

ROSALIA DE CASTRO SOUSA

**AS REGRAS DO PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO E DO
MATERIAL DIDÁTICO (PNLD) E A CONCORRÊNCIA DO MERCADO
EDITORIAL BRASILEIRO**

BRASÍLIA-DF

2019

ROSALIA DE CASTRO SOUSA

**AS REGRAS DO PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO E DO
MATERIAL DIDÁTICO (PNLD) E A CONCORRÊNCIA DO MERCADO
EDITORIAL BRASILEIRO**

Dissertação apresentada à Escola de
Administração Pública do Instituto
Brasiliense de Direito Público como
requisito parcial para obtenção do título de
Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Márcio de Oliveira
Júnior

BRASÍLIA-DF

2019

S725r Sousa, Rosalia de Castro

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

94 f.

Dissertação apresentada à Escola de Administração Pública do Instituto Brasiliense de Direito Público como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Márcio de Oliveira Júnior

1. Programa Nacional do Livro e do Material Didático (Brasil). 2. Livros didáticos - Publicação e distribuição - Brasil. 3. Licitação pública - Brasil. 4. Política Educacional - Brasil. 5. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (Brasil). I. Título.

CDU 371671 (043.3)

**AS REGRAS DO PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO E DO
MATERIAL DIDÁTICO E A CONCORRÊNCIA DO MERCADO
EDITORIAL BRASILEIRO**

Trabalho de Dissertação apresentado ao
Curso de Pós-Graduação em
Administração Pública como requisito
parcial para obtenção do título de Mestre
em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Márcio de Oliveira
Júnior

Brasília-DF, 15 de julho de 2019.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Márcio Oliveira Júnior
Orientador

Prof. Dr. Felipe Lopes da Cruz
Membro Interno

Prof.^a Dr.^a Loide de Melo Araujo Silva
Membro Externo

Prof. Dr.
Membro Suplente

Dedico a todos que acreditaram em mim e me apoiaram durante todo o mestrado: meu marido Ito e minha filha Patty, que sempre entenderam esse tempo de dedicação, respeitaram e me incentivaram, meus pais (*in memoriam*), a minha Tia Ná e meus irmãos e sobrinhos que igualmente abdicaram dos momentos em família, aos meus familiares, amigos e colegas.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pelas oportunidades que me disponibilizou nesta vida, ter saúde e ser apta a aprender sempre mais.

Para que um sonho se realize é preciso muitas coisas. Conseguir fazer o mestrado em Administração Pública necessitou de muita dedicação, determinação, coragem e principalmente de apoio!

Seria impossível realizar esse sonho sem minha família ao meu lado, meu marido Ito, minha filha Patty que nesses dois anos abriram mão de tempo de estarmos juntos, sempre me incentivando. Assim como minha Tia Ná, meus irmãos Regina, André e Sabrina, meus sobrinhos, cunhados, enfim, todos os familiares. A todos vocês eu agradeço de coração!

Agradeço a todos que me auxiliaram durante toda essa jornada, como meus amigos, que mesmo distantes torceram por mim!

Aos meus amigos e colaboradores da Diretoria de Ações Educacionais (DIRAE) do Fundo Nacional de Ações Educacionais, em especial da Coordenação-Geral dos Programas do Livro, que contribuíram com este estudo e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), onde trabalho a mais de vinte anos e durante todo esse tempo sempre me propiciou grandes oportunidades e incentivos educacionais a todos os seus servidores impulsionando a educação do país, através da capacitação contínua.

Agradeço ao meu orientador Professor Márcio Oliveira Júnior, por toda a orientação suas ponderações e intervenções que contribuíram para o aprimoramento do trabalho e contribuição ao meu processo de formação acadêmica.

*“Estamos na situação de uma criancinha que entra em uma imensa biblioteca,
repleta de livros em muitas línguas.
A criança sabe que alguém deve ter escrito aqueles livros, mas não sabe como.
Não compreende as línguas em que foram escritos.
Tem uma pálida suspeita de que a disposição dos livros obedece a uma ordem misteriosa,
mas não sabe qual ela é”.*

Albert Einstein

RESUMO

Quando se trata de compras públicas, o interesse econômico dos grandes grupos empresariais é despertado tendo em vista a recorrência e o grande volume de recursos envolvidos nessas aquisições. Este estudo se dispõe a verificar qual a relação entre as regras do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD), na sua execução de 2013 a 2017, e a concentração do mercado editorial brasileiro de material didático para a educação básica. Objetiva também detectar no PNLD as regras que possam influenciar uma possível concentração de mercado, atenta para os possíveis efeitos na execução do programa. Verifica ainda a legislação do Programa e seus editais, além das regras para os processos de aquisição dos seus livros e materiais didáticos; estuda os mecanismos que compõem suas etapas de escolha, negociação e contratação em todo o processo de aquisição dos livros didáticos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); verifica quais são as influências das regras PNLD sobre a concentração do mercado e vice-versa; e, por fim, sugere alterações nas regras atuais do PNLD visando minimizar os possíveis aspectos negativos na relação entre o Governo e o mercado editorial brasileiro. Parte do pressuposto de que o estudo da legislação e as regras definidas nos editais do Programa ocasiona uma relação bilateral entre a execução do PNLD e a concentração de mercado que se evidencia na participação maior de certos grupos econômicos nos contratos firmados de fornecimento dos livros didáticos, ao mesmo tempo em que essas empresas, concentradas, obtêm recursos que possibilitam maior desenvolvimento editorial e, por conseguinte, influenciam nas mudanças das regras do PNLD em futuras contratações.

Palavras Chave: Compras Públicas. Programa Nacional do Livro e do Material Didático. Mercado Editorial Brasileiro. Concentração de mercado. Grupos Econômicos.

ABSTRACT

When it comes to public procurement, the economic interest of large business groups is awakened in view of the recurrent and large volume of resources involved in these acquisitions. This study aims to verify the relationship between the rules of the Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD), in its implementation from 2013 to 2017, and the concentration of the Brazilian publishing market of didactic materials for basic education. It also aims to detect in the PNLD the rules that may influence a possible market concentration, taking into account the possible effects on the execution of the program. It also verifies the legislation of the Program and its regulations, besides the rules for the processes of acquisition of its books and didactic materials; studies the mechanisms that make up its stages of choice, negotiation and hirings throughout the process of acquisition of textbooks by the Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); verifies what are the influences of the PNLD rules on market concentration and vice versa; and, finally, it suggests changes in the PNLD's current rules in order to minimize possible negative aspects in the relationship between the Government and the Brazilian publishing market. It is assumed that the study of the legislation and the rules defined in the Program's regulations lead to a bilateral relationship between the execution of the PNLD and the concentration of the market that is evidenced by the greater participation of certain economic groups in the agreements signed for the supply of textbooks, at the same time as these concentrated companies obtain resources that allow greater editorial development and therefore influence the changes in PNLD rules in future hirings.

Keywords: Public Purchases. Programa Nacional do Livro e do Material Didático. Brazilian Publishing House. Market Concentration. Economics Groups.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNCC	Base Nacional Curricular Comum
Cade	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CD	Conselho Deliberativo
Correios	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos
CF	Constituição Federal
CR_n	<i>Concentration Ratio N</i>
EB	Educação Básica
EF1	Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º anos)
EF2	Anos Finais do Ensino Fundamental (6º ao 9º anos)
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EM	Ensino Médio
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
Guia H	Guia de Análise de Atos de Concentração Horizontal
HHI	Índice Herfindahl-Hirschman
INEP	Instituto Nacional de Estudo e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPT	Instituto de Pesquisa Tecnológicas do Estado de São Paulo
LDB	Lei de Diretrizes Básicas
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
MEC	Ministério de Educação
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
PNLA	Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos

PNLD	Programa Nacional do Livro e do Material Didático
PNLEM	Programa Nacional do Livro para o Ensino Médio
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SICAF	Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores
SIMEC	Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle
SNEL	Sindicato Nacional dos Editores de Livros
USP	Universidade de São Paulo

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Inter-relação Conceitual aplicado ao Programa	21
Figura 2. As Macrorregras e as Microrregras do PNLD	28
Figura 3. As Microrregras do PNLD e o Processo de Aquisição dos Livros Didáticos	34
Figura 4. Tipos de Mercado conforme Características / Autor	40
Figura 5. PNLD 2017 - Divisão por Grupos Econômicos	50
Figura 6. PNLD 2016 - Divisão por Grupos Econômicos	51
Figura 7. PNLD 2015 - Divisão por Grupos Econômicos	53
Figura 8. PNLD 2014 - Divisão por Grupos Econômicos	54
Figura 9. PNLD 2013 - Divisão por Grupos Econômicos	55
Figura 10. Evolução das aquisições nos programas - PNE 2000 a 2010	60
Figura 11. Evolução das aquisições nos programas - PNE 2011 a 2017	61
Figura 12. As Macrorregras do PNLD	62
Figura 13. Evolução da Legislação Brasileira à Luz da Demanda por Livros Didáticos	83

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Critérios e levantamentos sobre a temática das compras públicas	22
Tabela 2. Itens da Operacionalização do PNLD que competem ao FNDE conforme Decreto nº 9.099 de 2017	25
Tabela 3. Classificação de Stackelberg: as estruturas de mercado segundo um único elemento de diferenciação: o número de agentes envolvidos	37
Tabela 4. Fatores que evidenciam a probabilidade de que as empresas exerçam coordenadamente o poder de mercado e o Mercado editorial brasileiro	46
Tabela 5. Exemplares de livros didáticos produzidos no Brasil - de 2012 a 2016	46
Tabela 6. PNLD 2013 a 2017 - Resultados na análise estatística por editora	47
Tabela 7. Percentual de exemplares vendidos por Grupos econômicos em cada PNLD	48
Tabela 8. Resultados do CR ₄ considerando os grupos econômicos - PNLD 2013 a 2017	49
Tabela 9. Dados do PNLD 2017 por Grupos Econômicos	50

Tabela 10. Dados do PNLD 2016 por Grupos Econômicos	51
Tabela 11. Dados do PNLD 2015 por Grupos Econômicos	52
Tabela 12. Dados do PNLD 2014 por Grupos Econômicos	54
Tabela 13. Dados do PNLD 2013 por Grupos Econômicos	55
Tabela 14. Médias Nacionais para o Ideb - 2015, 2017, 2019 e 2021	58
Tabela 15. Quantidade de exemplares adquiridos por programa/ano - PNE 2000 a 2010	59
Tabela 16. Quantidade de exemplares adquiridos por programa/ano - PNE 2011 a 2017	60
Tabela 17. As legislações e suas influências nos programas	63
Tabela 18. Grupos Econômicos do Mercado editorial brasileiro	68
Tabela 19. Editoras e Grupos econômicos que participaram do PNLD	80
Tabela 20. Base de dados para o cálculo do CR ₄ considerando os grupos	81
Tabela 21. Histórico do Programa	82
Tabela 22. Pesquisa Produção e Vendas do Setor Editorial Brasileiro - 2017	84
Tabela 23. PNLD 2000 a 2003 - Ensino Fundamental	85
Tabela 24. PNLD 2004 a 2011 - Ensino Fundamental	86
Tabela 25. PNLEM 2005 a 2011 - Ensino Médio	87
Tabela 26. PNLA 2008 a 2010 - Aquisição por Editora	88
Tabela 27. PNLD 2012 - Tiragens e valores negociados por editoras	89
Tabela 28. PNLD 2013 - Lista das editoras e valores negociados	90
Tabela 29. PNLD 2014 - Ensino Fundamental e Médio - Valores Negociados para Livros Impressos e Conteúdos Multimídia	91
Tabela 30. PNLD 2015 - Ensino Fundamental e Médio - Valores Negociados para Livros Impressos e MecDaisy	92
Tabela 31. PNLD 2016 - Ensino Fundamental e Médio - Valores Negociados para Livros Impressos e MecDaisy por Editora	93
Tabela 32. PNLD 2017 - Ensino Fundamental e Médio - Valores Negociados para Livros Impressos e MecDaisy por Editora	94

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	16
1 O PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO E DO MATERIAL DIDÁTICO E O MERCADO EDITORIAL BRASILEIRO.....	19
1.1 COMPRAS PÚBLICAS	20
1.1.1 Modalidades Licitatórias nas Compras.....	21
1.2 O PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO E DO MATERIAL DIDÁTICO	23
1.2.1 Contextualização do PNLD	24
1.2.2 Objetivo do PNLD	24
1.2.3 O Papel do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE	25
1.2.4 Funcionamento do PNLD	26
1.2.5 As Microrregras do PNLD.....	27
1.2.6 As Macrorregras do PNLD e a sua Evolução	299
1.2.7 As Microrregras do PNLD e o Processo de Aquisição dos Livros Didáticos	30
1.2.8 Etapas Internas para a Aquisição dos Livros Didáticos.....	31
1.3 Considerações Finais do Capítulo	35
2 O COMPORTAMENTO DO MERCADO EDITORIAL	36
2.1 O MERCADO EDITORIAL BRASILEIRO	36
2.1.1 Estruturas de Mercado	36
2.1.2 Estrutura de Mercado Editorial.....	38
2.1.3 Estrutura de Mercado Editorial no Brasil	39
2.1.4 Regulação e Concorrência no Brasil.....	40
2.1.5 Tipos de concorrência e Abuso de poder econômico	41
2.1.6 Tipos de Concentração no Mercado Editorial Brasileiro.....	43
2.1.7 Medidas de Definição da Concentração: Análise estatística	45
2.2 Aquisições do PNLD de 2013 a 2017	46
2.3 Aplicação do Método: CR ₄ e HHI no Mercado Editorial Brasileiro	47
2.4 Aplicação do Método: CR ₄ aos Grupos Econômicos	49
2.5 Considerações Finais do Capítulo	56
3 AS ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO NO PNLD DE 2013 A 2017	57
3.1 A Evolução da Legislação Brasileira à Luz da Demanda por Livros Didáticos	57
3.1.1 Influência da CF, LDB e PNE no Mercado Editorial Brasileiro	61

3.2 Regras gerais do PNLD que impactam na Concorrência	63
3.3 Regras específicas do PNLD que impactam na concorrência	64
3.4 Baixa concorrência entre as editoras	66
3.5 O mercado é concentrado em grupos econômicos	67
3.6 Concorrência moderada entre os grupos	69
3.7 Considerações Finais do Capítulo	70
CONCLUSÕES	71
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	74
ANEXOS	80
Anexo A - Editoras e Grupos Econômicos	80
Anexo B - Base de dados para o cálculo do CR ₄ por grupos econômicos	81
Anexo C - Histórico e Evolução do PNLD	82
Anexo D - Linha do Tempo do PNLD	83
Anexo E - Dados da SNEL	84
Anexo F - PNLD 2000 a 2003	85
Anexo G - PNLD 2004 a 2011	86
Anexo H - PNLEM 2005 a 2011	87
Anexo I - PNLA 2008 a 2010	88
Anexo J - PNLD 2012	89
Anexo K - PNLD 2013	90
Anexo L - PNLD 2014	91
Anexo M - PNLD 2015	92
Anexo N - PNLD 2016	93
Anexo O - PNLD 2017	94

INTRODUÇÃO

Entre os diversos programas criados para atender as políticas públicas de educação no Brasil, o Programa Nacional do Livro e do Material Didático¹ (PNLD), atualmente com mais de 80 anos, de acordo com Pimentel e Vilarinho (2017) é considerado por diversos autores "um programa de *importância indiscutível*, que vem sendo consolidado, expandido e aprimorado ao longo dos últimos anos²".

Existem escolas em que os únicos recursos que os professores têm para utilizar em sala de aula são os livros distribuídos por este programa. Mesmo que atualmente seja uma era tão tecnológica e globalizada, a realidade de muitas escolas públicas é que, infelizmente, não há disponibilidade do suporte necessário para acompanhar esse progresso.

Para garantir que os livros cheguem às escolas públicas de educação básica do país, é necessário seguir muitos passos, que começa com o envolvimento de órgãos públicos de todas as redes (estaduais, municipais e federal), e de milhões de pessoas (sejam funcionários públicos, secretários de educação, professores, técnicos, alunos, funcionários das editoras, das gráficas e dos Correios), configurando-se em uma grande operação que se efetiva em um prazo exíguo, cujo sucesso depende da atuação de múltiplos agentes em processo de colaboração. Nesse sentido, HÖFLING (2000) chega a citar que:

O PNLD é sistematicamente mencionado - e até mesmo politicamente usado - para referendar o nomeado "sucesso" da política educacional brasileira. É um programa de proporções gigantescas, envolvendo em seu planejamento e implementação questões também gigantescas. [...] Pela amplitude e pelo caráter que assume no âmbito da política educacional, considero o Programa Nacional do Livro Didático uma unidade autônoma para análise, estando nele próprio contidos os contornos de uma política pública de corte social, como é a política educacional (p. 160).

O objetivo do PNLD, conforme a Resolução nº 42 de 28/08/2012 (marco temporal deste trabalho), é prover as escolas públicas de ensino fundamental e médio com livros didáticos e acervos de obras literárias, obras complementares e dicionários, no âmbito do PNLD (BRASIL, FNDE, 2012).

¹ A partir da Resolução nº 15 de 26/7/18, o programa passou a se denominar Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD).

² HÖFLING, 2000; BRITTO, 2011; SILVA, 2012 apud PIMENTEL e VILARINHO, 2017, p. 38 - Grifo nosso.

Esse trabalho objetiva mais que um relato detalhado do funcionamento do programa, mas um estudo mais aprofundado, para verificar as influências de suas regras no mercado editorial brasileiro, alinhando, dessa forma, com os estudos nas áreas de administração pública e economia.

Foi analisado o mercado editorial brasileiro de livros didáticos, mais especificamente quanto às aquisições governamentais relacionadas ao PNLD dos anos de 2013 a 2017, objetivando verificar a influência das regras do programa na concentração do mercado de material didático, de forma a detectar quais delas influenciam nesse processo, com a proposição de possíveis melhorias para o Programa.

Tendo como hipótese, de acordo com o estudo da legislação e das regras definidas nos editais do PNLD de 2013 a 2017, a existência de uma relação bilateral entre a execução do PNLD e a concentração de mercado que se evidencia na participação maior de certos grupos econômicos, ao mesmo tempo em que essas empresas concentradas obtêm os recursos para um maior desenvolvimento editorial e, por consequência, poder de influência nas mudanças de regras do programa.

Neste trabalho, utilizou-se a pesquisa empírica com as duas abordagens do modelo híbrido, ou Quali-Quanti, para facilitar as conclusões com a confiança dos dados. Conforme Prodanov e Freitas (2013, p. 126), quanto à abordagem da pesquisa, os critérios podem ser de duas classificações, de *qualitativa*, onde “o ambiente natural é fonte direta para coleta de dados, interpretação de fenômenos e atribuição de significados” e, *quantitativa* que “requer o uso de recursos e técnicas de estatística procurando traduzir em números os conhecimentos gerados pelo pesquisador”.

O nível de pesquisa empregado neste trabalho é exploratório e utiliza-se da pesquisa documental com a técnica de coleta de dados.

Os dados utilizados nesta pesquisa foram obtidos por meio de informações disponíveis nos portais do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), do Sindicato Nacional dos Editores de Livros (SNEL) e do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), com a respectiva análise da legislação relacionada ao PNLD vigente durante os períodos estudados. O esclarecimento de informações sobre aspectos não documentados foi realizado diretamente com os técnicos do PNLD, com análise das mudanças nas estruturas do

mercado editorial na mídia especializada e com pesquisa do histórico de funcionamento do PNLD ao longo dos últimos sete anos.

Antes de verificar a influência do PNLD no mercado editorial no período selecionado para esta pesquisa, é preciso empreender o levantamento das legislações que norteiam o PNLD, assim como os dados do Programa e a análise estatística desses dados.

A estrutura deste trabalho compõe-se de três capítulos, sendo o primeiro destinado a falar sobre as compras públicas realizadas para atender às políticas públicas de educação, em específico o PNLD, apresentando suas legislações, regras e etapas de funcionamento, o papel do FNDE, contextualizando o mercado editorial brasileiro, sua estrutura, assim como as definições sobre a concorrência de mercado, sua regulação no Brasil, os seus tipos e como detectá-la por meio de testes estatísticos. No capítulo 2, fez-se a análise de dados dos livros didáticos produzidos no mercado editorial brasileiro que foram adquiridos para atender aos programas, com base na aplicação dos métodos estatísticos e a composição do cenário do mercado editorial à época. No capítulo 3, analisam-se as alterações nas legislações que regem o programa no período estudado e suas influências no mercado editorial brasileiro. Com base nos resultados obtidos no estudo estatístico, analisa-se a concentração do mercado, verificam-se quais as regras do PNLD influenciam a concentração de mercado e seus efeitos no programa de 2013 a 2017, assim como as relações entre as regras do programa e a concentração do mercado, e, por fim, sugere-se alterações nessas regras para melhoria do programa.

1 O PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO E DO MATERIAL DIDÁTICO E O MERCADO EDITORIAL BRASILEIRO

Este capítulo aborda os conceitos das compras públicas que são realizadas para atender às políticas públicas de educação. Apresenta também o arcabouço legislativo, as regras e as etapas de funcionamento do FNDE, visando, posteriormente, relacionar tais características com a configuração do mercado editorial brasileiro.

O Ministério da Educação (MEC) é o órgão da Administração Pública Brasileira responsável pelas políticas de Educação, vinculado a ele está o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), uma autarquia federal criada em 1968, responsável pela execução dessas políticas, e desde 1996 pela execução do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD).

Administração conforme conceituada por Maximiliano (2011) “é um processo dinâmico de tomar decisões e realizar ações que compreende cinco processos principais interligados: planejamento, organização, liderança (e outros processo da gestão de pessoas), execução e controle” (MAXIMILIANO, 2011, pág. 12). A administração pode ser pública ou privada, no caso da administração pública ou gestão pública, segundo Santos (2014):

[...] leva (-se) em consideração os conhecimentos de várias ciências que se agregam, rompem espaços da especificidade e aproveitam-se de espaços racionais para a construção de alternativas de respostas contingências do setor público ou da singularidade de ações do gestor público (p. 46).

A gestão estratégica, para Kanaane, Fiel Filho e Ferreira (2010, p. 35) é o modo pelo qual a organização põe em ação a estratégica disponível para atingir os objetivos, direcionando a organização para caracterizar sua visão de futuro. Ela pressupõe a existência de níveis de integração e relacionamento com as *partes envolvidas*³.

No Encontro de Administração Pública e Governança (EnAPG) de 2008, Campos (2008) fala sobre as compras governamentais:

³ Em síntese, essas partes interessadas seriam: “*Sharholders* ou acionistas - no caso da gestão pública o próprio governo (federal, estadual e municipal); e *Stakeholders* ou parte interessada - na gestão pública, temos os seguintes grupos: servidores, fornecedores, cliente-cidadão e governo” (KAMAANE, FIEL FILHO, FERREIRA, 2010, p. 40).

Na administração pública, a área e as regras para contratação de bens e serviços possuem importância estratégica para o alcance dos objetivos estabelecidos nas várias políticas públicas. Afinal são comprados produtos e serviços que atuam como *inputs* ao que será produzido pelo governo e também alguns dos próprios *outputs* (KELMAN, 2008) “entregues” pelo estado aos cidadãos (ainda que não diretamente) (CAMPOS, 2008).

Quanto às compras públicas, diversos autores ressaltam a sua importância, como por exemplo, Zylberman (2015), ao referenciar Thai (2001), que:

incluiu a compra de bens, serviços e bens de capital pelo poder público como uma das quatro principais atividades econômicas onde os Governos estão envolvidos. Seu papel é descrito como fundamental para as organizações públicas na estruturação de recursos para viabilizar as políticas públicas (p. 17).

Terra (2018) afirma que “segundo Lima (2015) a área de compras governamentais é um mercado [...] que envolve a administração direta, indireta, empresas mistas, autarquias e fundações” (p. 2).

O PNLD é um programa que atende a uma política pública educacional, e, como “toda ação administrativa do Estado está vinculada à estrita observância da norma como preceitua o artigo 37 da Constituição da República, que dispõe sobre os **princípios da Administração a legalidade e eficiência**, dentre outros” (CUNHA e CUNHA, *apud* GARCIA, 2008, p. 22-23 - Grifo do autor).

1.1 COMPRAS PÚBLICAS

O inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal (CF) de 1988, estabelece o modo como devem ser feitas as compras públicas no Brasil:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos 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 (Grifo nosso).

Terra (2018) vê o processo de compra pública de forma multidimensional devido a sua capilaridade e interação organizacional, pois, esse processo é impactado por diversos fatores desde a governança pública até a operacionalização de sua atividade, apesar de fazer parte da

atividade-meio das organizações públicas, possui uma atuação finalística devido às suas funções plurais e ao seu valor estratégico:

As compras públicas constituem-se em uma das áreas mais sensíveis e importantes da atividade logística que movimenta a Administração Pública. Além de seu valor estratégico, o processo de compras públicas mobiliza e influencia toda a organização e o ciclo socioeconômico, haja vista o poder de compra do Estado (TERRA, 2018, p. 1).

Podemos demonstrar, portanto, conforme a figura 1, como estão configurados os conceitos mencionados, conforme sua abrangência:

Figura 1. Inter-relação Conceitual aplicado ao Programa



Fonte: Elaboração da Autora com base nos conceitos apresentados neste capítulo

1.1.1 Modalidades Licitatórias nas Compras

As aquisições públicas precisam respeitar as modalidades licitatórias definidas em legislação especial. De acordo com Squeff (2014):

A Lei no 8.666/1993 estabelece as normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, [...] no âmbito dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, sendo, portanto, de aplicação obrigatória ainda para as autarquias, os fundos especiais, as fundações, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios. [...] (FIUZA, 2009 apud SQUEFF, 2014, p. 21).

Em seu art. 22, a Lei nº 8.666/93 - Lei de Licitações e Contratos define as modalidades como “concorrência; tomada de preços; convite; concurso; e leilão”:

Concorrência - modalidade [...] entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.

Tomada de preços - modalidade [...] entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.

Convite - modalidade [...] entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.

Concurso - modalidade [...] entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.

Leilão - modalidade [...] entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação (Grifo nosso).

A aquisição dos materiais para o PNLD é realizada seguindo a legislação norteadora das compras públicas, ou seja, a Lei nº 8666/93, porém na modalidade de inexigibilidade de licitação. Isso ocorre porque cada obra inscrita no programa possui um contrato de direito autoral exclusivo firmado entre o autor com uma editora específica. Utiliza-se, portanto, o art. 25 da Lei 8.666/2013 que determina, em seu *caput*, que “é inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição”. De acordo com Soares (2007) “o governo realiza as compras por meio de negociação direta com as editoras [...] na modalidade conhecida como inexigibilidade de licitação, em virtude da Lei do Direito Autoral” (p. 8).

Terra (2018), em seu artigo “Compras Públicas Inteligentes: Uma Proposta para a Melhoria da Gestão das Compras Governamentais”, traz um resumo interessante no qual ele elenca critérios e levantamentos que podem ser vistos na tabela 1.

Tabela 1. Critérios e levantamentos sobre a temática das compras públicas

CRITÉRIOS	LEVANTAMENTOS
Elementos fundamentais de uma compra pública	<ul style="list-style-type: none"> • Fator tempo; • Valor despendido (vantagem ou o “menor melhor preço”); e • Qualidade do que se quer adquirir ou contratar.
Atributos das compras públicas	<ul style="list-style-type: none"> • Celeridade do rito de compra; • Qualidade do objeto adquirido; e • Preço econômico.
Aspectos estratégicos das compras públicas	<ul style="list-style-type: none"> • Uso do poder de compra do Estado; • Cooperar para o alcance das políticas públicas (desenvolvimento local, distribuição de renda, meio ambiente, aspectos sociais, entre outros);

CRITÉRIOS	LEVANTAMENTOS
	<ul style="list-style-type: none"> • Colabora para o desenvolvimento nacional sustentável (compras sustentáveis); • Incentivo ao fomento de inovações e desenvolvimento tecnológico; • Oportunidades para o fomento à competitividade; • Deve estar alinhado junto ao mercado e fornecedores, influência da cadeia de fornecimento; e • Contribui para o desenvolvimento do mercado econômico, nichos e segmentos de mercado.
Aspectos Legais (Art. 3º da Lei Federal nº 8.666/1993 e Art. 37 da Constituição Federal)	<ul style="list-style-type: none"> • Garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável; • Obedecer ao princípio da eficiência; • Processada e julgada em estrita conformidade com os seguintes princípios básicos: <ol style="list-style-type: none"> 1. Legalidade 2. Impessoalidade 3. Moralidade 4. Igualdade 5. Publicidade 6. Probidade administrativa 7. Vinculação ao instrumento convocatório 8. Julgamento objetivo
Aspectos Administrativos	<ul style="list-style-type: none"> • Considerada como uma função administrativa dentro da organização, integrada ao processo de logística e a gestão de suprimentos; • Atividade meio essencial para o alcance das atividades finalísticas do governo; • Atua também como uma atividade finalística se utilizada de forma estratégica; e • Uma das principais atividades administrativas do governo, impacta praticamente todo o funcionamento da máquina pública e das unidades dentro da organização.
Aspectos Gerenciais	<ul style="list-style-type: none"> • Atividade administrativa estratégica que deve atender de forma eficiente as demandas e dos clientes internos e externos (mercado, sociedade). • As compras públicas devem ser observadas de forma multidimensional: envolvendo elementos de governança, gestão, operação, controle, inovação, marcos legais, entre outros; • Existe um ciclo de compras públicas que deve ser visto de forma global e estratégica; • As compras públicas devem ser realizadas por agentes e gestores capacitados e competentes; • Deve haver o gerenciamento de riscos; • Existe uma cultura organizacional das compras públicas que deve ser observada; • Os objetivos da área de compras devem estar alinhados aos objetivos estratégicos da organização; • O processo de compras deve estar envolvido na tomada de decisões estratégicas da organização; • Deve buscar a maior vantagem para a administração pública, compra pelo “melhor preço”; • É um processo estratégico de suporte para o funcionamento da organização, visando maximizar os resultados da organização; • O processo de compra que deve ser dinâmico, flexível e se adaptar às mudanças e novos paradigmas; e • É um processo que agrega valor e atinge resultados estratégicos.

Fonte: TERRA, 2018, p. 11-12.

Entende-se o processo de aquisição e distribuição do PNLD como uma compra pública de características bastante particulares, entretanto, faz-se necessário compreender o modelo que vem sendo aprimorado desde o surgimento da política, há mais de 80 anos, conforme será abordado mais adiante.

1.2 O PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO E DO MATERIAL DIDÁTICO

O PNLD é o programa suplementar que foi criado tendo em vista atender aos estudantes e professores da educação básica e “compreende um conjunto de ações voltadas para a distribuição de obras didáticas, pedagógicas e literárias, entre outros materiais de apoio à prática educativa, destinados aos alunos e professores das escolas públicas de educação básica do País” (Brasil, FNDE, 2019).

1.2.1 Contextualização do PNLD

Surgiu em 1937 o primeiro programa voltado para a distribuição de livros para as escolas públicas no Brasil (FREITAG, MOTTA E COSTA, 1987). No decorrer de 82 anos, essa política sofreu alterações tanto na sua denominação quanto no seu formato de distribuição. Suas ações foram sendo aprimoradas e ampliadas dando origem ao que hoje é denominado Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD), regido pelo Decreto 9.099/2017.

Até 2018, o Programa atendeu às escolas públicas de educação básica⁴ das redes federal, estaduais, municipais e distrital e às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas ao Poder Público, com obras didáticas, pedagógicas e literárias, bem como com outros materiais de apoio à prática educativa, de forma sistemática, regular e gratuita, destinadas “aos estudantes, professores e gestores das escolas beneficiadas, previamente cadastradas no Censo da Educação Básica, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep” (BRASIL. Decreto nº 9.099, 2017).

1.2.2 Objetivo do PNLD

Apesar das alterações e aprimoramento nas legislações do PNLD no período estudado, os objetivos do PNLD não se alteraram muito desde a Resolução nº 60 de 2009, até o Decreto nº 9.099 de 2017. A essência dos objetivos permanece inalterada, como podemos ver em seu Art. 2º, a única inovação foi o seu item VI:

Art. 2º São objetivos do PNLD:

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

⁴ Os segmentos de ensino da educação básica são: EF1 - anos iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano), EF2 - anos finais do Ensino Fundamental 2 (6º ao 9º ano) e, EM - Ensino Médio (1º ao 3º ano).

1.2.3 O Papel do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia federal vinculada ao Ministério de Educação (MEC), tem papel fundamental nas políticas públicas de educação brasileira por ser responsável pela execução de diversos programas voltados à educação básica. Entre eles, destaca-se o PNLD, que conforme o Decreto nº 9.099 de 2017, tem sete das oito das suas etapas executadas pelo FNDE, como demonstrado na tabela 2:

Tabela 2. Itens da Operacionalização do PNLD que competem ao FNDE conforme Decreto nº 9.099 de 2017

ITENS	COMPETÊNCIAS DO FNDE
Art. 4º	Estabelecer normas de conduta, a serem seguidas pelos participantes.
Art. 4º, § 2º	Regulamentar a forma da divulgação e da apresentação das obras didáticas, pedagógicas e literárias nas escolas participantes.
Art. 5º	Estabelecer critério de participação no PNLD: prazos, normas, obrigações e procedimentos para a adesão formal das redes de ensino federal, estaduais, municipais e distrital.
Art. 8º, § 2º	Executar as etapas de: inscrição; habilitação; escolha; negociação; aquisição; distribuição; monitoramento e avaliação do PNLD.
Art. 20	Distribuir os materiais didáticos adquiridos.
Art. 21.	Divulgar os dados relativos à aquisição e à distribuição dos materiais didáticos referentes a cada edital.
Art. 22	Estabelecer o quantitativo de exemplares de materiais didáticos para os estudantes e os professores e de acervos para sala de aula e bibliotecas.
Art. 22, § 1º	Estabelecer reserva técnica de material didático para atendimento das matrículas adicionais ou não computadas nas projeções.
Art. 22, § 2º	Realizar aquisições de exemplares adicionais de materiais didáticos que já foram adquiridos, para a complementação de atendimento às novas matrículas, à reposição de materiais didáticos reutilizáveis danificados ou não devolvidos, e de materiais didáticos consumíveis.
Art. 22, § 3º	Definir a forma e os prazos nos quais as redes de ensino federal, estaduais, municipais e distrital poderão solicitar exclusão, se desejarem deixar de receber materiais didáticos no âmbito do PNLD.
Art. 23, Parágrafo único	Disponibilizar o apoio de instituições contratadas ou conveniadas para cumprimento da etapa de monitoramento e avaliação.
Art. 27	Requerer certificação de origem do papel e de outros materiais utilizados na produção dos materiais didáticos adquiridos no âmbito do PNLD.

Fonte: tabela elaborada com base no Decreto 9.099/2017 - Elaboração da Autora

Num país de proporções continentais, a execução do PNLD torna-se uma operação complexa e desafiadora porque todo esse processo possui diversas etapas. Por exemplo, começa com a publicação do edital, cerca de três anos antes do ano de atendimento, seguido da inscrição, triagem, análise pedagógica das obras (cuja responsabilidade é do MEC), divulgação do guia com os materiais aprovados, registro da escolha pelas escolas, habilitação das obras, processamento (segundo projeção de matrícula com base no Censo Escolar) até a negociação, contratação das editoras, distribuição às escolas, monitoramento e avaliação do Programa (BRASIL, FNDE, 2018).

Algumas etapas dependem da conclusão de outras. Por exemplo, só após a conclusão da análise pedagógica pode ser disponibilizado o guia para, então, iniciar o período de escolha⁵. Quando esse período se encerra, começa então o processamento e a negociação com as editoras. Porém, existem outras etapas que ocorrem concomitantemente, como o monitoramento das editoras, que consiste na verificação da produção *in loco* dos livros e da distribuição do material didático.

Todo esse processo segue um cronograma bastante limitado para que os materiais sejam entregues em todas as escolas antes do início do ano letivo. Caso algumas dessas etapas atrasem, todo o cronograma fica comprometido, podendo impactar no atendimento tempestivo nas escolas.

Por outro lado, todo o processo demanda em média três anos entre a discussão do edital e a entrega do material nas escolas. A necessidade de um longo prazo para a execução do Programa acaba por gerar também a existência de uma maior capacidade de investimento de longo prazo pelas empresas participantes, o que pode impedir que instituições menores participem desse processo de aquisição dos livros didáticos.

1.2.4 Funcionamento do PNLD

No período estudado, a escolha de cada segmento (EF1, EF2, EM) era feita trienalmente. Em 2017, por exemplo, o EF2 recebeu de forma integral os livros didáticos reutilizáveis, que devem ser conservados pelos alunos e devolvidos ao término do ano letivo. Os demais segmentos da educação básica (EF1 e EM) receberam a reposição dos livros eventualmente danificados ou extraviados. Para os livros consumíveis ocorreu a reposição de todo o material, já que eles não podem ser reutilizados no ano seguinte por permanecer com o estudante ao fim do ano letivo.

Para o sucesso do programa, é necessário levar em consideração seus três pilares básicos: Conservação, Devolução e Remanejamento. Caberá aos alunos *conservar* os livros **reutilizáveis** e *devolvê-los* às escolas ao final do ano letivo. As redes, assim como as escolas,

⁵ O período de escolha se inicia com a Publicação do Guia do Livro e termina juntamente com o prazo de registro dos títulos escolhidos no SIMEC, entretanto, esse prazo costuma ser muito curto, em média de um a dois meses.

são responsáveis pelo *remanejamento* dos livros excedentes, isso se deve principalmente ao fato de que:

O FNDE distribui os livros didáticos de acordo com projeções do censo escolar referente a dois anos anteriores ao ano do programa, que é o censo disponível no momento do processamento da escolha feita pelas escolas. Dessa maneira, poderá haver pequenas oscilações entre o número de livros e o de alunos. Para realizar o ajuste, garantindo o acesso de todos os alunos aos materiais, é necessário fazer o seu *remanejamento*, daquelas escolas onde estejam excedendo para aquelas onde ocorra falta de livros (BRASIL, FNDE, 2018 - Grifo nosso).

Os livros chegam às escolas entre outubro do ano anterior ao de atendimento e o início do ano letivo. Nas zonas rurais, as obras são entregues nas sedes das prefeituras ou das secretarias municipais de educação, que devem efetivar a entrega dos livros às escolas rurais (BRASIL, FNDE, 2018).

1.2.5 As Microrregras do PNLD

Dito isso, objetivo deste trabalho é detectar onexo causal entre a execução do PNLD e o movimento do mercado, ou seja, das regras do programa que impactam no mercado editorial brasileiro.

Como demonstrado na Figura 2, para a execução do PNLD devem-se considerar todas as regras do programa, tanto as macrorregras, que são as legislações que regem o programa (leis, decretos, resoluções, políticas públicas), como as microrregras, que são as que regulam as etapas de execução do programa, essas regras juntas impactam no mercado editorial brasileiro.

Por se tratar de um programa de atendimento em âmbito nacional e cujas etapas são executadas de forma centralizada, o PNLD caracteriza-se por uma série de microrregras estabelecidas nos editais dos programas, nas instruções operacionais de cada edição do programa e nos contratos firmados com as editoras. Essas microrregras definem toda a execução do programa (suas etapas) e refletem a complexidade exigida em uma das maiores compras de materiais didáticos do mundo.

Figura 2. As Macrorregras e as Microregras do PNLD



Fonte: Elaboração da Autora

Os editais são publicados em forma de extrato no Diário Oficial da União e disponibilizados no portal do FNDE na internet. Para cada edição do PNLD há a publicação de um edital, em regra, destinado a um segmento ou modalidade da educação básica, atendendo aos professores e estudantes com as mesmas obras por três anos.

As instruções operacionais são documentos vinculados a cada contratação do PNLD e que especifica desde a forma como serão arranjados cada título adquirido até o tipo de material que constitui o envoltório de cada encomenda.

Os contratos especificam as formas de entrega, de pagamento, os prazos e as sanções para as editoras que não cumprirem as obrigações ali previstas, além de retomar todas as regras do edital (BRASIL, FNDE, 2018).

Conforme Earp e Kornis (2005) "as vendas ao governo oscilam fortemente de um ano para outro, pois a cada momento atendem às necessidades de determinados tipos de alunos, e são os principais fatores responsável pela mudança na quantidade de livros vendidos no Brasil" (p. 32).

1.2.6 As Macrorregras do PNLD e sua Evolução

Neste trabalho classifica-se como macrorregras toda a legislação que estabelece a base para a elaboração dos editais. Como este estudo se propõe a examinar o período de 2013 a 2017, é necessário se ater às legislações vigentes nesse período, uma vez que essas influenciam na maneira e no tipo de material adquirido pelo governo.

A primeira legislação é a Constituição Federal de 1988, que em seus Art. 205, 206 e 208, estabelece a educação como um direito de todos e um dever do Estado e que o acesso e permanência na escola devem ser assegurados em igualdade de condições, bem como o atendimento ao educando em todas as etapas da educação básica por meio de programas suplementares de material didático.

Em 2009, embasada na “Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e no Plano Nacional de Educação quanto à universalização do acesso e à melhoria da qualidade da educação básica, bem como a previsão constitucional sobre o fornecimento de material didático”, a Resolução nº 60, de 20 de novembro, define o material a ser atendido pelo PNLD e inclui em seu Art. 1º que:

- § 1º As escolas de ensino fundamental serão beneficiadas com: [...]
 - II. acervos de *obras complementares*, para uso nas salas de aula de 1º ao 3º ano, abrangendo as áreas do conhecimento de Linguagem e Códigos, Ciências Humanas e Ciências da Natureza e Matemática; [...]
 - V. livros didáticos, seriados e consumíveis, para 6º ao 9º ano, abrangendo o componente curricular de Língua Estrangeira, inglês *ou* espanhol;
- § 2º As escolas de ensino médio serão beneficiadas com: [...]
 - II. livros didáticos, seriados e consumíveis, para 1º ao 3º ano abrangendo o componente curricular de Língua Estrangeira, inglês *e* espanhol;
 - II. livros didáticos, em volumes únicos e consumíveis, abrangendo os componentes curriculares de *Filosofia e Sociologia*; (Grifo nosso).

No Art. 2º, é instituído que “para participar do PNLD as escolas federais e as redes de ensino estaduais, municipais e do Distrito Federal deveriam firmar um termo de adesão específico” (BRASIL. FNDE. Resolução nº 60. 2009). A partir desse termo, foi possível às escolas federais e às redes de ensino escolher formalmente por não participar do Programa, parcial ou integralmente. Até então, todas as escolas públicas do Brasil recebiam os livros compulsoriamente, no caso de não haver escolha registrada.

Já em 2010, o Decreto nº 7.084, de 27 de janeiro, dispõe sobre os programas de material didático e dá outras providências.

Em 2012, a Resolução nº 42, de 28 de agosto, ampliou os materiais a serem distribuídos, incluindo conteúdos multimídia (objetos educacionais digitais complementares, livros digitais), acervo de obras literárias e complementares para educação infantil.

Atualmente, frise-se, a legislação vigente é o Decreto nº 9.099 de 18 de julho de 2017. Esse novo dispositivo trouxe como inovação:

- A inclusão do atendimento do segmento de Educação Infantil com materiais didáticos;
- A possibilidade de cada rede decidir pela escolha unificada a partir do registro realizado pelas escolas;
- O apoio do PNLD à implementação da Base Nacional Comum Curricular;
- A inserção de obras literárias no âmbito do PNLD, anteriormente distribuída pelo Programa Nacional Biblioteca na Escola⁶ (PNBE);
- A mudança na etapa de avaliação Pedagógica, que deixou de ser realizada pelas universidades públicas e passou a ser executada pelo MEC com a utilização de banco de avaliadores.

1.2.7 As Microrregras do PNLD e o Processo de Aquisição dos Livros Didáticos

Esta pesquisa classifica como microrregras do PNLD as normas desenvolvidas ao longo dos anos para regular as especificações de cada edição do programa e que refletem a complexidade de uma compra pública de alcance continental. Essas microrregras - editais, instruções operacionais e cláusulas contratuais - especificam todas as condições e modelos de participação, aquisição e distribuição das obras.

Antes da aquisição dos materiais, o MEC realiza a avaliação dos títulos inscritos no programa, de forma a aprovar aqueles que mais se adéquam às políticas educacionais vigentes. Sendo os direitos autorais dessas obras de um fornecedor exclusivo, as aquisições são formalizadas por meio da inexigibilidade de licitação, conforme estabelece a Lei 8.666/93, em seu artigo 25.

As obras aprovadas na etapa de avaliação são apresentadas no Guia do Livro, que contém um resumo do conteúdo de cada título/coleção, além de incluir um *hiperlink* de acesso

⁶ O PNBE era o programa que adquiria e distribuía acervos com obras literárias às escolas públicas de educação infantil (creche e pré-escola), anos iniciais e finais do ensino fundamental, educação de jovens e adultos - (ensino fundamental e médio) e ensino médio, compostos de títulos de diversos gêneros literários, como crônica, novela, romance, bibliografia, teatro, poema, livros de imagens, histórias em quadrinhos, entre outros. Este programa foi incorporado ao PNLD a partir do Decreto nº 9.099/2017 (BRASIL, FNDE, 2019).

à obra completa. Esse material é disponibilizado no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC) para ser acessado exclusivamente pelas escolas participantes do PNLD.

Os professores e escolas escolhem as obras que melhor atendam aos seus projetos político-pedagógicos e às necessidades de seu alunado. Atualmente, a formalização da escolha é feita exclusivamente via internet e, para que o pedido seja registrado no SIMEC, uma senha específica é enviada previamente pelo FNDE a cada gestor escolar.

Após o registro da escolha no SIMEC, os dados são processados e cruzados com o quantitativo de alunos projetados com base no censo escolar disponível à época (geralmente o de dois anos antes do ano de atendimento do programa). De posse dos quantitativos de livros necessários para cada escola, é feita a negociação com as editoras e em seguida a contratação das mesmas. Conforme os materiais são produzidos nas editoras, os mesmos são encaminhados às escolas de todo o Brasil para atendimento antes do início do ano letivo. Na atualidade, essa distribuição é feita pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (Correios) (BRASIL, FNDE, 2017).

1.2.8 Etapas Internas para a Aquisição dos Livros Didáticos

Sendo objetivo deste estudo a execução do PNLD no período de 2013 a 2017, a descrição do funcionamento das etapas se refere ao que previa a legislação nesse período, conforme Art. 10º do Decreto nº 7.084/2010, eram cinco as etapas de aquisição dos livros didáticos: 1) Inscrição; 2) Triagem, Pré-análise e Análise Pedagógica; 3) Escolha; 4) Habilitação, Negociação e Contratação (segunda opção); 5) Produção, Distribuição e Controle de Qualidade.

Inicialmente, ao se definir o edital, especificando qual o segmento e modalidade a ser adquirida para cada Programa, abre-se a oportunidade para que todas as editoras titulares de direito autoral desse nicho do mercado possam inscrever as obras. Entretanto, cabe às editoras optar pelas obras que serão inscritas para participar dessa seleção.

Na sequência no processo, são validadas as inscrições e o SIMEC é aberto para a avaliação pedagógica por parte dos profissionais previamente selecionados pelo MEC.

Enquanto isso, são realizadas também a Triagem⁷ e a Pré-análise, ambas em caráter eliminatório, com possibilidade de impetração de recurso por parte da editora.

A *triagem* das obras tem o objetivo de examinar os aspectos físicos e atributos editoriais das obras inscritas em conformidade com os requisitos estipulados no edital (BRASIL, FNDE. 2010).

A *pré-análise* consiste no exame do atendimento do objeto e da documentação definidos no edital de convocação, bem como da adequada reformulação das obras excluídas das seleções anteriores (BRASIL, FNDE, 2010).

A *avaliação pedagógica* fica ao encargo do MEC e possui prazo para recurso, se for o caso. Com a publicação do resultado da Avaliação Pedagógica, tem início a Habilitação das empresas e obras quanto às exigências legais.

Na etapa da habilitação, é feita a análise da documentação referente aos contratos de direitos autorais ou de edição e caso haja alguma inconsistência - como validade do contrato vencido, ou espólio - e a titular responsável não providenciar o documento necessário dentro do prazo estipulado, a obra fica excluída do programa.

As editoras que conseguirem passar por essas primeiras etapas (triagem, pré-análise e avaliação pedagógica) têm suas obras inseridas no Guia do Livro, que é o instrumento pelo qual as escolas fazem a *Escolha* dos livros destinados ao segmento atendido com aquisição integral daquele ano (conforme figura 3).

Fica a encargo de cada escola que participa do Programa realizar a escolha das obras, fazendo o registro no sistema de duas opções de diferentes editoras para cada componente curricular. Mesmo que não sejam feitos esses registros no sistema, as escolas não ficam sem livros, pois, prevendo essa possibilidade, as Resoluções vigentes à época do período estudado trouxeram os seguintes dispositivos para atender essas escolas:

a) PNLD 2013 e PNLD 2014, conforme Resolução nº 60 - CD/FNDE/2009 em seu Art.6º, § 1º, receberam: “os títulos mais escolhidos no respectivo município”, “ou ainda na

⁷ A etapas de Triagem e o Controle de Qualidade física dos livros são realizados atualmente pelo Instituto de Pesquisa Tecnológicas do Estado de São Paulo (IPT).

correspondente unidade da federação, quando nenhuma escola no município tiver efetuado escolha ou se tratar do Distrito Federal”.

b) PNLD 2015 a PNLD 2017, conforme Resolução nº 42 - CD/FNDE/2012, alterada pela Resolução nº 22 de 07/06/2013, receberam:

um dos títulos constantes no guia de livros didáticos, cujas obras serão (foram) todas adquiridas em quotas residuais iguais, no âmbito de cada componente curricular, e serão (foram) enviadas atribuindo para cada escola pendente, [...] os livros mais distribuídos no respectivo município ou ainda na unidade da federação, priorizando as localidades com menor alunado remanescente (BRASIL, FNDE, Resolução nº 42, Art.6º, § 3, 2012).

Em seguida, é realizada a etapa de processamento, em que a massa de dados formada pela projeção do Censo Escolar e os registros da escolha de todas as escolas participantes é tratada para se chegar aos quantitativos de cada título destinado para cada escola. O resultado desse processamento é utilizado para a realização da negociação com as editoras quanto ao preço de cada título escolhido. Os dados da negociação geram as informações necessárias para a contratação das empresas que acontece na etapa de Contratação.

Já quanto à etapa de *Negociação*, o objetivo é a pactuação do preço para aquisição dos livros escolhidos em primeira opção pelas escolas. Entretanto, caso não haja “acordo entre as partes em relação ao preço, o FNDE poderá, em atenção ao princípio da economicidade, deixar de contratar a aquisição” dessas obras e “contratar a aquisição da segunda opção”, ou mesmo, no caso do PNLD 2013 e PNLD 2014, “fazer a opção pela obra negociada mais escolhida em cada região”, (BRASIL, FNDE, 2010) e no caso do PNLD 2015 a PNLD 2017 “fazer a opção pelo livro didático mais escolhido” (BRASIL, FNDE, 2012).

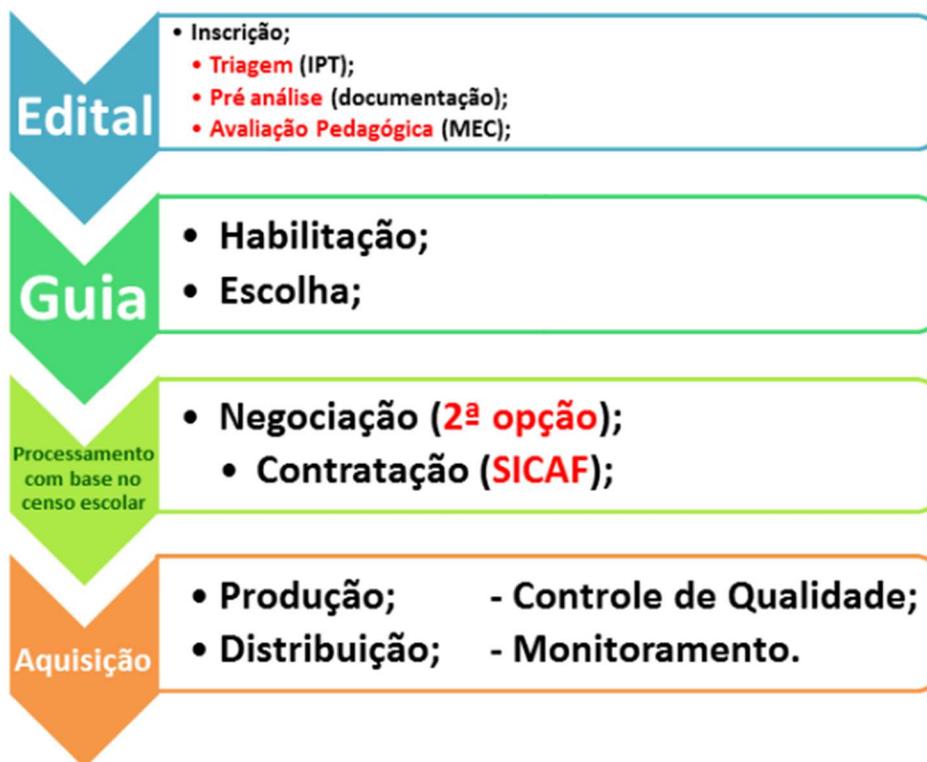
Conforme consta nas tabelas 27 e 32 (Anexos J e O), os preços pagos pelos livros independem do componente curricular, sendo o valor do exemplar vinculado à faixa de tiragem negociada por cada editora. Quanto maior a tiragem, maior o ganho em escala e, conseqüentemente, menor o preço pago e o custo de produção, chegando até a 10% do valor dos livros nas livrarias.

Existe uma sequência de ações nesta parte, assim como na etapa da *Habilitação*, caso a editora não atenda a todas as exigências legais para a *Contratação*, a editora fica impossibilitada de fechar o contrato e é excluída do Programa. Após os contratos serem assinados, começa um complexo processo de montagem de encomendas, definição de

destinatários e entrega dos materiais, que constituem a etapa da *Distribuição*. Concomitantemente, é realizado o *Monitoramento* na formação, postagem das encomendas e na *Distribuição* dos livros nas escolas públicas participantes do programa, havendo controle de recebimento de todas as entregas realizadas.

A avaliação do programa se dá durante a execução das etapas, mas não há uma formalização estruturada dos recursos obtidos e das adequações geradas a partir desse trabalho.

Figura 3. As Microrregras do PNLD e o Processo de Aquisição dos Livros Didáticos



Fonte: Estrutura do processo apresentado com base nos dados retirados do sítio eletrônico do FNDE - Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/>. Acesso em: 02 jul. 2018 - Elaboração da Autora

A figura 3 demonstra cronologicamente cada conjunto de etapas, pois, como se fossem funis ou gargalos, as obras correm o risco de ser eliminadas, e assim não serem adquiridas. As etapas escritas em vermelhos na figura são as que têm caráter eliminatório.

Observa-se que, além do PNLD, existia também o Programa Nacional Biblioteca na Escola (PNBE), cuja essência adquiria livros de literatura para atender às escolas públicas, entretanto, a cada ano um perfil diferente de segmento foi vislumbrado, adquirindo diferentes tipos de material e quantitativo variado, dependendo do orçamento disponível. Para esse estudo, porém, optou-se pelo PNLD, porque possui uma regularidade no atendimento,

dispondo de uma base de dados mais homogênea, além de todos os anos o PNLD atender aos alunos de educação básica. Ao observar seu histórico na Tabela 21 (Anexo C), nota-se que, aos poucos, este importante Programa foi sendo fortalecido ao mesmo tempo que absorveu os demais programas existentes, tais como o Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos (PNLA)⁸, o Programa Nacional do Livro para o Ensino Médio (PNLEM) e até mesmo, o PNBE já citado.

1.3 Considerações Finais do Capítulo

A partir da observação das etapas e da dinâmica do PNLD, pode-se concluir que, para a execução do programa, existem as macrorregras - legislações (leis, decretos, resoluções, políticas públicas), e as microrregras (etapas de execução do programa detalhadas nos *editais, nas instruções operacionais e contratos*). Essas regras são importantes para entender os impactos do PNLD no mercado editorial brasileiro, cuja análise detalhada faremos nos capítulos seguintes.

Além disso, é importante destacar que as microrregras se agrupam cronologicamente em conjuntos que têm caráter eliminatório das obras a serem adquiridas e das empresas participantes a partir das inúmeras exigências estabelecidas em edital, instruções operacionais e cláusulas contratuais, constituindo fator decisivo de configuração das empresas participantes do programa.

Após explicar sobre o PNLD, discorre-se um pouco sobre o mercado no qual o programa se concretiza, fazendo então os alunos receberem os livros didáticos.

⁸ Que posteriormente veio a se tornar o PNLD EJA.

2 O COMPORTAMENTO DO MERCADO EDITORIAL

Neste capítulo será feita a contextualização do mercado editorial brasileiro, sua estrutura, assim como as definições sobre a concorrência de mercado, sua regulação no Brasil, os seus tipos e como detectá-las por meio de testes estatísticos. Após, analisar-se-á o comportamento do mercado editorial brasileiro de livros didáticos, tendo em vista as aquisições realizadas para os programas de 2013 a 2017, fazendo a análise estatística dos dados coletados, verificando os resultados pelos métodos CR₄ e HHI por editoras e por grupos econômicos.

2.1 O MERCADO EDITORIAL BRASILEIRO

Para discorrer sobre o mercado editorial brasileiro e necessário verificar quais são as estruturas de mercado mais parecidas com as do mercado editorial, e mais precisamente, as que correspondem ao caso brasileiro. É importante verificar também os conceitos que a literatura traz sobre o mercado editorial brasileiro, sua regulamentação, concentração, concorrência para então, através da análise estatística tirar algumas conclusões a respeito deste tema.

2.1.1 Estruturas de Mercado

Existem diversos autores que tratam acerca das estruturas de mercado, alguns apresentam conceitos bem próximos uns dos outros:

Koutsoyiannis (1984), classificação da estrutura dos mercados proposta por considerando o grau de substituíbilidade do produto, a interdependência dos vendedores e a facilidade de entrada:

Competição perfeita: [...] há um grande número de empresas e o produto é homogêneo. [...] não há rivalidade entre as firmas individuais. Cada empresa atua atomisticamente, [...] os produtos das firmas são substitutos perfeitos uns dos outros [...] A entrada é gratuita e fácil.

Monopólio: [...] há apenas uma empresa na indústria e não há substitutos próximos para o produto do monopolista. [...] A entrada está bloqueada.

Competição monopolística: [...] existe um número muito grande de empresas, mas o seu produto é um pouco diferenciado. [...] existência de substitutos próximos, cada firma atua atomisticamente, [...] porque há muitos deles e cada um deles seria muito pouco afetado pelas ações de qualquer outro concorrente. [...] A entrada é gratuita e fácil na indústria.

Oligopólio: há um pequeno número de empresas, de modo que os vendedores estão conscientes de sua interdependência. Assim, cada empresa deve levar em conta as reações dos rivais. A competição não é perfeita, mas a rivalidade entre as

empresas é alta, a menos que elas façam um acordo colusivo. Os produtos que os oligopolistas produzem podem ser homogêneos (oligopólio puro) ou diferenciados (oligopólio diferenciado). [...] existem vários modelos de comportamento oligopolista, cada um baseado em diferentes padrões de reação dos rivais (p. 5 - Tradução nossa).

Varian (2006, p. 514), além de referir-se às mesmas estruturas de mercado nomeadas de forma similar, menciona mais uma, o Monopsônio, que consiste num mercado com um único comprador, enquanto Rossetti (2009) traz uma definição mais simples: o mercado, no seu conceito primitivo, era o local geográfico onde eram feitas as transações. Já o seu conceito econômico, se tornou abstrato, definido pela existência de duas forças antagônicas: a da oferta e a da procura. O mercado seria separado em duas categorias de referência: o de produtos e o de fatores. Mas, ao classificar as estruturas de mercado, o autor leva em consideração o número de agentes envolvidos em cada um dos dois lados - o da procura e o da oferta. É o que se ilustra na tabela 3 abaixo:

Tabela 3. Classificação de Stackelberg: as estruturas de mercado segundo um único elemento de diferenciação: o número de agentes envolvidos

Oferta \ Procura	Um só vendedor	Pequeno número de vendedores	Grande número de vendedores
Um só comprador	Monopólio bilateral	Quase-monopsônio	Monopsônio
Pequeno número de compradores	Quase-Monopólio	Oligopólio bilateral	Oligopólio
Grande número de compradores	Monopólio	Oligopólio	Concorrência Perfeita

Fonte: ROSSETTI, 2009, p. 398

Já Vasconcellos (2015) diferencia um pouco essas estruturas de mercado, condicionando-as pelas seguintes variáveis: número de empresas produtoras no mercado; diferenciação do produto e existência de barreiras à entrada de novas empresas.

No caso do mercado de bens e serviços, as formas [...] são as seguintes:

- a) *concorrência perfeita*: número infinito de firmas, produto homogêneo, e não existem barreiras à entrada de firmas e consumidores;
- b) *monopólio*: uma única empresa, produto sem substitutos próximos, com barreiras à entrada de novas firmas;
- c) *concorrência monopolística (ou imperfeita)*: inúmeras empresas, produto diferenciado, livre acesso de firmas ao mercado;
- d) *oligopólio*: pequeno número de empresas que dominam o mercado, os produtos podem ser homogêneos ou diferenciados, com barreiras à entrada de novas empresas.

Similarmente, no *mercado de produção* também definimos as formas de mercado em concorrência perfeita, concorrência imperfeita, monopólio e oligopólio no fornecimento de insumos (p. 146 - Grifo nosso).

No Manual de Economia da equipe de professores da Universidade de São Paulo (USP), em sua versão digital, as estruturas de mercado são modelos que captam aspectos inerentes de como os mercados estão organizados:

Estruturas clássicas do mercado de bens e serviços se dividem em monopólio, concorrência perfeita, concorrência imperfeita, concorrência monopolista, oligopólio, monopólio; monopólio bilateral.

Modelos marginalistas de oligopólio: o modelo de Cournot; o modelo de Sweezy; o cartel perfeito e os modelos de liderança-preço.

Monopólio: um único vendedor fixa o preço de seu produto. [...] hipóteses [...]: o setor é constituído de uma única firma; a firma produz um produto para o qual não existe substituto; existe concorrência entre os consumidores; a curva de receita média é a curva de demanda do mercado.

[...]

Oligopólio: estrutura de mercado que se caracteriza pela existência de reduzido número de produtores e vendedores fabricando bens que são substitutos próximos entre si. [...] é uma estrutura de mercado que, hoje, prevalece no mundo ocidental (inclusive no Brasil), [...] interdependência econômica. Se todos os produtores são importantes, ou possuem uma faixa significativa do mercado, as decisões sobre o preço e a produção de equilíbrio são interdependentes, porque a decisão de um vendedor influi no comportamento econômico dos outros vendedores.

Monopólio: caracteriza-se pela existência de muitos vendedores e um único comprador.

Oligopólio: mercado no qual existem poucos compradores, que dominam o mercado, e muitos vendedores.

[...]

Cartel: organização (formal ou informal) que determina a política de preços para todas as firmas que compõem um mesmo setor.

Modelos de liderança-preço: coalizão imperfeita (cartel imperfeito), em que as firmas de um setor oligopolista decidem tacitamente estabelecer o mesmo preço, aceitando a liderança de uma firma da indústria (GREMAUD, 2017, p. 211-219).

Tendo em vista as definições das diversas estruturas de mercado, pode-se agora iniciar uma análise do mercado editorial, pois ainda é preciso verificar esse nicho específico, na sequência.

2.1.2 Estrutura de Mercado Editorial

O mercado editorial possui muitos agentes. Para ter-se uma visão mais assertiva da sua estrutura, Earp e Kornis (2005), tratam o mercado do livro da seguinte forma:

A cadeia produtiva do livro reúne os setores autoral, editorial, gráfico, produtor de papel, produtor de máquinas gráficas, distribuidor, atacadista, livreiro e bibliotecário, cada um formado por um grande número de firmas. A interface entre firmas de dois setores forma um mercado. Assim, temos um mercado de direitos autorais que confronta autores e editores, um mercado da manufatura gráfica que confronta editores e gráficos, outro do papel, das máquinas etc. O que normalmente chamamos mercado do livro é composto por dois conjuntos de

relações: primeiro, a relação entre o editor, ofertante do livro manufaturado, e os livreiros, muitas vezes entremeada por distribuidores e atacadistas, conformando-se diversas possibilidades comerciais; e, segundo, a relação dos varejistas com os consumidores finais, sejam pessoas ou bibliotecas (p. 19-20).

Após verificar a definição geral do mercado editorial, faz-se necessário analisar as características específicas do mercado editorial brasileiro conforme alguns autores que já estudaram o programa em períodos anteriores.

2.1.3 Estrutura de Mercado Editorial no Brasil

O mercado editorial brasileiro de livros didáticos é composto por editoras de pequeno, médio e grande porte, muitas das quais, têm suas obras inscritas no PNLD:

[...] o livro didático, além de ser um recurso no processo de aprendizagem do aluno, passa a ser um bem de consumo para as editoras, pois abre um mercado relacionado ao investimento e empreendedorismo, visto que as editoras aumentam sua produção e geram lucro, onde atingem um desenvolvimento econômico, ou seja, a Educação contribui para que a base da economia esteja diretamente relacionada às empresas privadas (FURTADO e GAGNO, 2009, p. 11221).

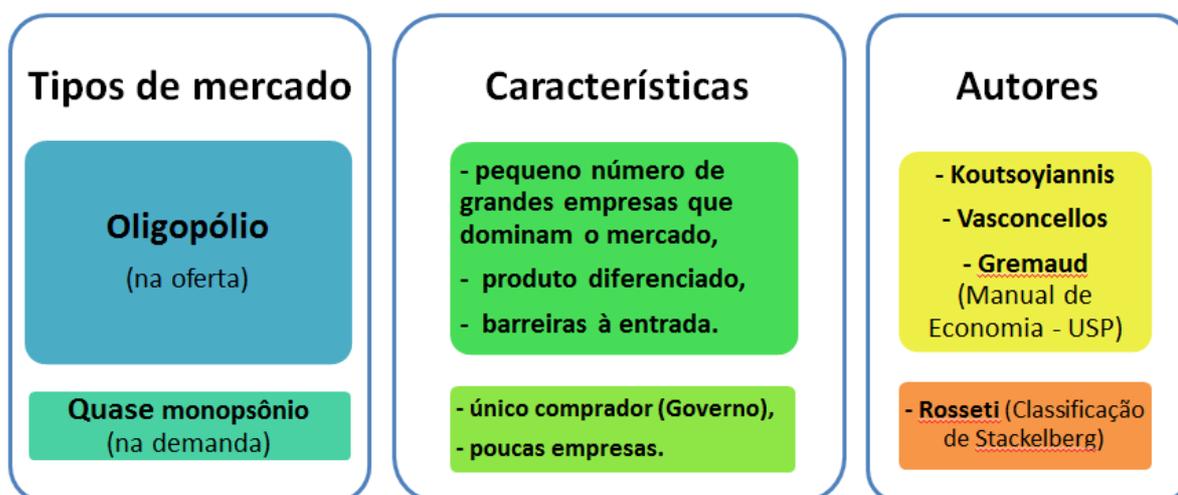
Ao analisar o mercado brasileiro do livro didático, alguns autores o classificam como oligopólio e fazem referência à concentração ao citar os grandes grupos econômicos como por exemplo Cassiano (2007), que relata que “a constatação de que o oligopólio no mercado brasileiro dos livros didáticos passou das empresas familiares para os grandes grupos”, e que “forte concentração desses grandes grupos no segmento dos didáticos que configuram um oligopólio no setor” (p. 3 e 12).

Numa análise das compras do FNDE no período de 1998 a 2006 Britto (2011), enfatiza as poucas editoras que se sustentavam nesse processo), classifica o mercado editorial brasileiro como quase monopólio na demanda e oligopólio na oferta:

No que tange à concentração do segmento, tem-se, do lado da *demanda*, um *quase monopólio* (no ensino fundamental, por exemplo, o Estado responde pela aquisição de aproximadamente 90% dos livros publicados); do lado da *oferta*, *configura-se um oligopólio* (poucas editoras vêm concentrando o maior volume de compras do FNDE ao longo do tempo) (p. 12).

Em resumo, considerando as características do mercado editorial brasileiro de livros didáticos e as definições de mercado dos autores pesquisados, pode-se identificar esse mercado conforme representado na figura 4.

Figura 4. Tipos de Mercado conforme Características / Autores



Fonte: Elaboração da Autora

Conforme demonstrado, de acordo com os conceitos teóricos dos autores, a estrutura do mercado editorial brasileiro configura como oligopólio na oferta e quase monopólio na demanda, entretanto, ainda é necessário falar sobre a regulação desse mercado, sua concorrência e a concentração.

2.1.4 Regulação e Concorrência no Brasil

A regulação e a concorrência no Brasil têm como início a Constituição de 1988, no sentido de atribuir a titularidade da exploração da atividade econômica à iniciativa privada, de acordo com o preconizado pelos artigos 1º e 170, a saber:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...]

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

[...]

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor (Grifo nosso).

Para Sampaio (2013), a regulação está associada à mitigação de falhas de mercado (monopólios naturais, bens públicos, externalidades e assimetria de informação) e a aspectos de natureza redistributiva (políticas de subsídios cruzados e metas de universalização). Já a defesa da concorrência refere-se a políticas que definem determinados comportamentos das

empresas como sendo ilegais, por prejudicarem os consumidores e/ou diminuírem o bem-estar social (SAMPAIO, 2013).

No Brasil, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), é o órgão regulador,

[...] uma autarquia federal, vinculada ao Ministério da Justiça, com sede e foro no Distrito Federal, que exerce, em todo o Território nacional, as atribuições dadas pela Lei nº 12.529/2011.

[...] tem como missão zelar pela livre concorrência no mercado, investigar e decidir, em última instância, sobre a matéria concorrencial, fomentar e disseminar a cultura da livre concorrência (BRASIL, Cade, 2019).

O Cade, conforme seu Guia H (2016), estabelece que em um mercado em que há concorrência entre os produtores de um bem ou serviço, os preços praticados tendem a manter-se nos menores níveis possíveis e as empresas precisam buscar constantemente formas de tornarem-se mais eficientes para que possam aumentar os seus lucros. À medida que tais ganhos de eficiência são conquistados e difundidos entre os produtores, ocorre uma readequação dos preços, que beneficia o consumidor. Assim, a livre concorrência garante, de um lado, os menores preços para os consumidores e, de outro, o estímulo à criatividade e à inovação das empresas.

2.1.5 Tipos de concorrência e Abuso de poder econômico

O ponto central é o fato de a titularidade da exploração da atividade econômica encontrar-se em mãos da iniciativa privada, contudo cabendo ao Estado orientar as atividades direcionadas ao aperfeiçoamento do interesse público e social.

Segundo Santacruz (2002):

Regular é garantir acesso ao produto de boa qualidade a preço justo. A regulação se torna necessária quando não há concorrência e se verifica o abuso do poder econômico, abuso do poder de mercado, ou seja, a imposição de preços desfavoráveis ao comprador, em virtude do poder de monopólio do vendedor. Nesse caso, cabe ao Estado restituir o equilíbrio no mercado entre quem vende e quem compra (p. 155).

Ainda sobre a relação concorrência e regulação, a regra é a liberdade de iniciativa: as empresas decidem o que e quanto produzir, os preços a cobrar, os valores a investir, os insumos que usarão e de quais fornecedores os comprarão. Por meio da regulação, o Estado restringe a livre iniciativa e as escolhas dos agentes privados. Basicamente, isso é feito em quatro aspectos: preços, quantidade, entrada e saída.

A economia e a prática antitruste no mundo passaram por uma série de transformações que introduziram, de forma crescente, argumentos de eficiência econômica, sobretudo de caráter produtivo, como justificativa para atos de concentração e determinadas condutas empresariais (KWOKA & WHITE, 1999). Como resultado, os órgãos de defesa da concorrência em diversos países passaram a avaliar não somente os efeitos anticompetitivos, como na antiga tradição, mas também os potenciais impactos em termos de ganhos de eficiência econômica no julgamento de condutas horizontais e verticais, fusões, aquisições e *joint ventures* entre empresas (BRAULT, 1995).

Quanto ao estudo da concorrência no Brasil, destacam-se ainda na literatura alguns pontos importantes que auxiliam a contextualizar o presente trabalho. Marshall (2007) destaca que a expressão “preço justo” está relacionada a existência de competição, sendo imperioso que ela se estabeleça. Afirma, contudo, que a concorrência não é perfeita, sendo necessária a atuação do Estado para que sejam estabelecidas regras que viabilizem a possibilidade de escolha pelo consumidor, equilibrando o mercado. A partir da determinação da Constituição Federal em seu art. 163 de que “a lei reprimirá o abuso do poder econômico” e do estabelece a Lei n. 8.884/1994 - Lei Antitruste, o autor conclui que o poder econômico não é ilícito, mas o abuso de poder pode gerar desvios no mercado, inclusive prática de atos predatórios.

Marshall relata que, após a abertura econômica na década de 90, o processo concorrencial no Brasil foi acirrado, gerando uma revolução das estratégias de condutas das empresas, apesar de a alta inflação da época ter retardado o avanço empresarial. Esse cenário, para o autor, evidenciou a necessidade de implementação de uma legislação de defesa da concorrência com a determinação das regras do jogo do mercado, dado que o intervencionismo já havia sido realinhado.

Contudo, essa política de defesa de concorrência não consiste, para Marshall, em um instrumento de controle dos preços, atuando nas condutas empresariais consideradas anticompetitivas por meio de ações repressivas e preventivas (MARSHALL. 2007, p. 9 - 18).

Com relação ao abuso de poder econômico, o Cade define como o comportamento de uma empresa ou grupo de empresas que utiliza seu poder de mercado para prejudicar a livre concorrência, por meio de condutas anticompetitivas. A existência de poder de mercado por si só não é considerada infração à ordem econômica (BRASIL, Cade, Guia H, 2016).

2.1.6 Tipos de Concentração no Mercado Editorial Brasileiro

Ao analisar o mercado brasileiro do livro didático, alguns textos o classificam como oligopólio e fazem referência à concentração referindo-se os grandes grupos econômicos. Como exemplo disso Cassiano (2013, p. 3) relata que “no Brasil, no período compreendido entre as décadas de 1970 a 2000, a concentração era uma realidade do mercado de didáticos”. A autora também fala que “forte concentração desses grandes grupos no segmento dos didáticos que configuram um oligopólio no setor” (CASSIANO, 2007, p. 12).

Ao analisar as compras do FNDE no período entre 1998 a 2006, Soares (2007, p. 7), diz que “poucas grandes editoras, que controlam várias editoras menores e são sediadas no estado de São Paulo, realizam expressivos fornecimentos anuais ao governo”. O autor ressalta “*a oferta é oligopolizada*: somente seis grupos editoriais (Abril, Santillana, FTD, Saraiva, IBEP e Ediouro, e mais a Editora Brasil)” (SOARES, 2007, p. 20 - Grifo nosso).

Enquanto, nesse mesmo contexto, Britto (2011, p. 12), classifica o mercado editorial brasileiro foi como *quase monopólio na demanda e oligopólio na oferta*:

No que tange à concentração do segmento, tem-se, do lado da demanda, *um quase monopólio* (no ensino fundamental, por exemplo, o Estado responde pela aquisição de aproximadamente 90% dos livros publicados); do lado da *oferta*, *configura-se um oligopólio* (poucas editoras vêm concentrando o maior volume de compras do FNDE ao longo do tempo) (Grifo nosso).

Uma matéria do *Economic Journal* (2008) de Jan Boone, sobre uma nova medida de concorrência que pode ajudar a avaliar o poder de mercado das empresas, ressalta a dificuldade dos órgãos reguladores em classificar um monopólio o que pode fazer com que algumas grandes empresas possam ser punidas injustamente e alguns monopólios podem passar despercebidos, “[...] num mercado mais competitivo, empresas eficientes são mais recompensadas e firmas ineficientes são punidas mais duramente (em termos de lucros) do que em mercados não competitivos.” (*Economic Journal*, 2008 - Tradução nossa)

Ainda de acordo com essa matéria, a Concentração é um dos indicadores utilizados pelos órgãos reguladores para determinar se uma empresa é um monopólio, utilizando a seguinte definição de concentração:

[...] a proporção do mercado que é atendido por um certo número de empresas, portanto, se o índice de concentração de duas firmas for de 75%, as duas maiores empresas juntas servirão a três quartos do mercado. Ressaltando que um alto nível de concentração é normalmente usado para significar baixa *competição*. A *competição* é um conceito importante em economia. O grau de competição em um mercado é visto como um indicador da saúde do mercado - e um mercado

saudável será bom para os consumidores. Mas a concorrência, como a saúde, não é facilmente definida. Por conseguinte, é muito difícil de medir.

A *concentração* é fácil de medir, mas não é muito informativa sobre a saúde do mercado. A baixa concentração é geralmente vista como indicando mais competição. Mas a *concorrência acirrada fará com que firmas ineficientes abandonem seus negócios*. Com apenas empresas eficientes sobrando, a concentração pode ser alta, embora restem poucas empresas no mercado devido à intensa concorrência.

Devido a esses problemas, a concentração e as margens de custo-preço - embora frequentemente utilizadas - não são confiáveis para as decisões de política de concorrência. As *fusões* podem ser bloqueadas, ou uma empresa pode ser considerada culpada de “abuso de mercado” imprecisamente (*Economic Journal*, 2008 - Tradução nossa - Grifo nosso).

Em seu artigo, Vatiéro (2006) ressalta que essa é uma posição de força econômica de uma empresa (ou grupo) que permite *impedir* a manutenção de uma concorrência efetiva no mercado relevante, mas não a exclui totalmente (pois não se trata de monopólio). Apesar de não se considerar ilegítima a busca pelo poder de mercado, mas o abuso dele sim, o autor fala ainda da dominância conjunta ou horizontal, onde várias empresas podem compartilhar e abusar de uma posição dominante. Sobre sua fala sobre o poder no mercado o autor descreve uma estrutura de mercado que, se assemelha ao mercado editorial brasileiro:

uma estrutura de mercado muito comum, onde há mais de um concorrente (portanto, não é um monopólio), mas onde uma empresa (ou um *grupo de empresas*, mas não todas) *tem alguma relevância no mercado* (assim, não é um contexto perfeito de competição atomística): *é a noção de posição dominante*, que [...] pode representar a ilustração do poder no mercado para a abordagem do direito e da economia (VATIERO. 2006, p. 2 - Tradução nossa - Grifo nosso).

Em contrapartida a esse poder de mercado, Park e Santos (2014) falam sobre o poder de compra do governo, que elas chamam de “poder do *consumidor*” que “ao adquirir bens e serviços” “define suas exigências e necessidades”, não importando que seja “uma grande empresa, órgão de administração estatal, cooperativa ou até pessoa física”. O que podemos verificar na aquisição dos livros didáticos para atendimento do PNLD, pois “dado o alto volume de compras governamentais, o Estado se torna um importante agente econômico capaz de incentivar comportamentos de seus fornecedores e demais interessados em contratar” (VATIERO. 2006, p. 2 - tradução nossa - Grifo nosso).

Soares (2007) também evidencia o poder de compra do governo, que poderia influenciar a saúde financeira das editoras, como um único comprador capaz de afetar, o crescimento e lucratividade das editoras de livros didáticos. Entretanto, desde 1998, constitui uma oportunidade de negócio (p. 11).

2.1.7 Medidas de Definição da Concentração: Análise estatística

Na análise estatística dos dados, para verificar a concentração das empresas, utilizou-se:

Índice Herfindahl-Hirschman (HHI): possui várias propriedades teóricas matemáticas e econômicas que o tornam uma medida de concentração desejável. O HHI é utilizado como um critério administrativo para selecionar as fusões que podem garantir novo exame dos seus efeitos sobre a concorrência nos Estados Unidos (OCDE. Glossário da OCDE. 2006, p. 24). No Brasil, o HHI também é considerado um dos índices de concentração e nexos de causalidade utilizados para cálculo do grau de concentração dos mercados, segundo o Guia de Análise de Atos de Concentração Horizontal (Guia H) do Cade. O HHI é calculado com base no somatório do quadrado das participações de mercados de todas as empresas de um dado mercado. Entretanto, não deve ser utilizado de forma irrestrita em mercado com grande franja e elevada dispersão de mercado (BRASIL. Cade. Guia H, 2016, p. 24).

Concentration Ratio N (CR₄): cálculo do *market share*⁹ agregado das N maiores empresas do mercado, permite caracterizar o mercado para essa finalidade. Nesse estudo utilizou-se o CR₄ (*market share* agregado das quatro maiores empresas do mercado) também indicado no Glossário da OCDE (BRASIL. Cade. Guia H, 2016, p. 43). Com a ressalva na utilização dessa taxa de concentração, ela não indica o número total de empresas que podem estar operando e competindo em uma indústria (OCDE. Glossário da OCDE, 2006, p. 24).

O Cade sugere, de acordo com o seu Guia H, que quando o CR₄ for superior ao patamar de **75%**, o que *comprova concentração de mercado aumentada*, possa haver um *efeito coordenado*, fruto de um ato de concentração econômica e que “deve-se aprofundar a análise sobre a possibilidade de a operação permitir ou não exercício abusivo de poder coordenado” Além disso, o Cade também ressalta que “a fusão pode reforçar os incentivos ao conluio ou estratégia concertada devido à diminuição do número de empresas” (BRASIL, Cade, Guia H, 2016, p. 42).

⁹ Parcela ou fatia do mercado (%)

Tabela 4. Fatores que evidenciam a probabilidade de que as empresas exerçam coordenadamente o poder de mercado e o Mercado editorial brasileiro

Fatores	Mercado editorial brasileiro
Reduzido número de empresas e/ou concentração de grande parcela da oferta em poucas empresas	X
Reduzida capacidade de rivais em expandir a oferta no curto prazo	X
Simetria produtiva entre firmas ou homogeneidade tecnológica	X
Homogeneidade de produto e sem necessidade de customização	X
Baixa elasticidade da demanda do mercado	X
Transparência nos preços, operação de capacidade, base de clientes, e de outras informações relevantes sobre os competidores e seus comportamentos	X
Estabilidade tecnológica de produtos e processos	X
Maturidade do mercado e previsibilidade da demanda	X
Ausência de formas de conduta de precificação mais agressiva e não comprometidas com a cooperação	X
Relações societárias, empresariais ou comerciais que possam restringir a rivalidade ou aumentar a transparência de informações das empresas no mercado	X

Fonte: tabela elaborada com base nas informações no Guia H do Cade - Elaboração da Autora

2.2 Aquisições do PNLD de 2013 a 2017

Com base nos dados da Pesquisa de Produção e Vendas do Setor Editorial Brasileiro de 2017 do SNEL (Tabela 22 - Anexo E), foi elaborada a Tabela 5. Como os livros dos Programas são comprados no ano anterior ao ano de execução, para os PNLD que atenderam aos anos de 2013 a 2017, foram analisados, respectivamente, os livros didáticos produzidos pelo mercado nos anos de 2012 a 2016. Nota-se na Tabela 5 que 73,41% dos livros didáticos produzidos no Brasil neste período foram destinados às compras governamentais, por meio do PNLD.

Tabela 5. Exemplares de livros didáticos produzidos no Brasil - de 2012 a 2016

Anos	Exemplares de livros didáticos produzidos no Brasil (milhões)				
	para o Mercado	%	para o Governo	%	Total
2012	53,88	26,41%	150,15	73,59%	204,03
2013	51,79	23,45%	169,05	76,55%	220,84
2014	57,26	31,09%	126,94	68,91%	184,20
2015	50,77	28,30%	128,62	71,70%	179,39
2016	47,96	24,52%	147,63	75,48%	195,59
Total	261,66	26,59%	722,39	73,41%	984,05

Fonte: tabela elaborada com base nas informações do SNEL, tabela 22 (Anexo E) - Elaboração da Autora

A Tabela 5 demonstra como o PNLD impacta o mercado editorial brasileiro, uma vez que o Estado continua sendo seu maior comprador. Esse aspecto vem ao encontro do descrito por Britto (2011) ao classificar a demanda do mercado editorial brasileiro como quase monopólio, nos anos de 2012 a 2016, conforme citação do item 1.3.3.

2.3 Aplicação do Método: CR₄ e HHI no Mercado Editorial Brasileiro

Entretanto, ao verificar a concentração de mercado por editora, analisando dados do PNLD na Tabela 4 utilizando o Índice HHI, constata-se que os valores alcançados ficaram abaixo dos 1.500 pontos para todos os anos, o que caracterizaria um mercado não concentrado. Mas, conforme Guia H do Cade, o índice HHI não é o mais indicado para medir a concentração de um mercado grande franja, como é o caso do mercado editorial brasileiro (BRASIL, Cade, Guia H, 2016, p. 26).

Ainda observando a Tabela 6, outra ferramenta utilizada para verificar a taxa de concentração de mercado foi o *Concentration Ratio N* (CR_N), o cálculo do *market share* agregado das quatro maiores editoras do mercado editorial brasileiro. Quando o CR₄ é igual ou superior ao patamar de **75%**, deve-se aprofundar a análise sobre a possibilidade de a operação permitir ou não exercício abusivo de poder coordenado (BRASIL. Cade. Guia H, 2016, p. 43). Nos programas de 2013 a 2017, ao analisar as quatro maiores editoras, o CR₄ não chega a esse percentual, porém se aproxima.

Tabela 6. PNLD 2013 a 2017 - Resultados na análise estatística por editora

PNLD	Nº de Editoras	Média de Preços	Média Ponderada de Preços	Desvio Padrão dos Preços	HHI	CR ₄
2017	23	13,17	10,50	5,5467	1281,73	66,4358
2016	24	12,86	8,34	5,1135	1228,28	64,4169
2015	26	13,79	10,09	6,2855	1205,37	63,4133
2014	25	12,48	12,48	5,9798	1393,03	71,8612
2013	25	11,23	6,50	5,8862	1423,13	60,5116

Fonte: tabela elaborada com base nos dados da tabela 20 (Anexo B) - Elaboração da Autora

O Glossário da OCDE¹⁰ (2006, p. 24) faz uma ressalva na utilização dessa taxa de concentração estipulada pela CR₄ por ela não indicar o número total de empresas que podem

¹⁰ Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

estar operando e competindo em uma indústria, concentrando apenas as quatro maiores editoras. Uma movimentação importante no mercado ao longo dos anos deve ser considerada na interpretação desses dados que foi a formação de vários grupos econômicos entre as empresas que participam do PNLD.

Alguns desses grupos foram referenciados por algumas autoras. Assim como Soares (2007), Britto (2011) cita algumas editoras que se reagruparam, como por exemplo: FTD, Ática, Saraiva, Atual, Scipione, Moderna, IBEP, Brasil, Nova Geração, Dimensão, Victor Civita, Base, Nova Fronteira, Quinteto, Nacional, Ediouro, Schwarcz e Formato:

[...] das dezessete empresas listadas acima, doze fazem parte de apenas seis grupos: a Abril, que controla a Ática, a Scipione e a Fundação Victor Civita; a Santillana, que controla a Moderna e a Objetiva; a IBEP, que comprou a Nacional; a FTD, que comprou a Quinteto; e a Ediouro, que comprou a Nova Fronteira e a Geração Editorial (p. 12-13).

Além dos grupos citados, em 2015 foi criado o grupo “Somos Educação” composto pelas editoras Ática, Scipione e Saraiva, sendo essa última oriunda do Grupo Saraiva composto das editoras Saraiva Livreiros e a Saraiva Educação Ltda. Esse processo foi analisado e aprovado sem restrições pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), responsável por apreciar os atos de concentração econômica, conforme consta no seu Guia para Análise de Atos de Concentração Horizontal (Guia H) de Julho/2016. O parecer do Cade dizia que “a operação não geraria preocupações concorrenciais relevantes” (BRASIL. REUTERS. 2015).

Tabela 7. Percentual de exemplares vendidos por Grupos econômicos em cada PNLD

Grupos Econômicos	% de exemplares por ano de PNLD				
	2017	2016	2015	2014	2013
Somos Educação	39,48%	36,32%	35,71%	-	-
Abril Educação	-	-	-	21,80%	32,51%
Grupo Saraiva	-	-	-	15,88%	15,02%
FTD Educação	19,26%	17,36%	18,71%	19,22%	14,28%
Grupo Santillana	14,22%	14,58%	14,76%	21,44%	18,68%
IBEP Educação	3,64%	5,38%	5,41%	3,77%	2,83%
Grupo Escala	2,67%	3,52%	1,35%	0,95%	1,26%

Fonte: tabela elaborada com base nas informações da tabela 19 (Anexo A) - Elaboração da Autora

Ao analisar a tabela 7, pode-se verificar que, aqui há um possível *oligopólio* na oferta, assim como concluído por Britto (2011), Soares (2007) e Cassiano (2007) em suas análises do PNLD.

A estrutura de mercado em que se tem a Posição Dominante descrita por Vatiero (2006) assemelha-se à estrutura do mercado editorial brasileiro, onde a posição de força econômica de uma empresa (ou grupo) lhe permite impedir a manutenção de uma *concorrência efetiva* no mercado relevante, mas não a exclui totalmente. O autor fala ainda da dominância conjunta ou horizontal, onde várias empresas podem compartilhar e abusar de uma posição dominante, o que nos remete aos grupos econômicos de editoras que participam do PNLD, conforme tabela 6 é possível verificar o percentual desses grupos, ficando uma pequena parte pulverizada entre várias pequenas editoras.

2.4 Aplicação do Método: CR₄ aos Grupos Econômicos

Aplicando novamente a metodologia de análise do CR₄ considerando os grupos econômicos, obtém-se um resultado diferente. Com base nos dados da tabela 7, ao recalculando o CR₄, os resultados na tabela 5 mostram uma concentração de quase 80% nas quatro maiores editoras / grupos econômicos a cada programa.

Tabela 8. Resultados do CR₄ considerando os grupos econômicos - PNLD 2013 a 2017

PNLD	Quantidade de Editoras Participantes	Tiragem Total	CR ₄
2017	23	144.767.947	81,22%
2016	24	110.916.814	77,89%
2015	26	140.681.994	78,67%
2014	25	137.858.058	78,34%
2013	25	132.670.307	83,64%

Fonte: tabela elaborada com base nas informações da tabela 20 - Elaboração da Autora

Sob essa perspectiva, é possível verificar o CR₄ superior ao patamar de **75%**, o que *comprova concentração de mercado aumentada*, nesse caso para todos os programas estudados (PNLD 2013 a 2017). O Cade, em seu Guia H, sugere que nesses casos possa haver um efeito coordenado, fruto de um ato de concentração econômica.

Para se tornar mais fácil a visualização dessas concentrações, demonstra-se por meio das figuras 5 a 9 a divisão entre as editoras e grupos econômicos em cada PNLD - de 2013 a 2017 (com os dados das Tabelas 9 a 13). Apesar de diversas editoras que participaram desse certame (aproximadamente vinte por programa), as editoras menores têm uma parcela muito pequena desse percentual. Por esse motivo, *juntaram-se as editoras com o market share abaixo de 1% numa só fatia* (o que caracteriza as franjas desse mercado).

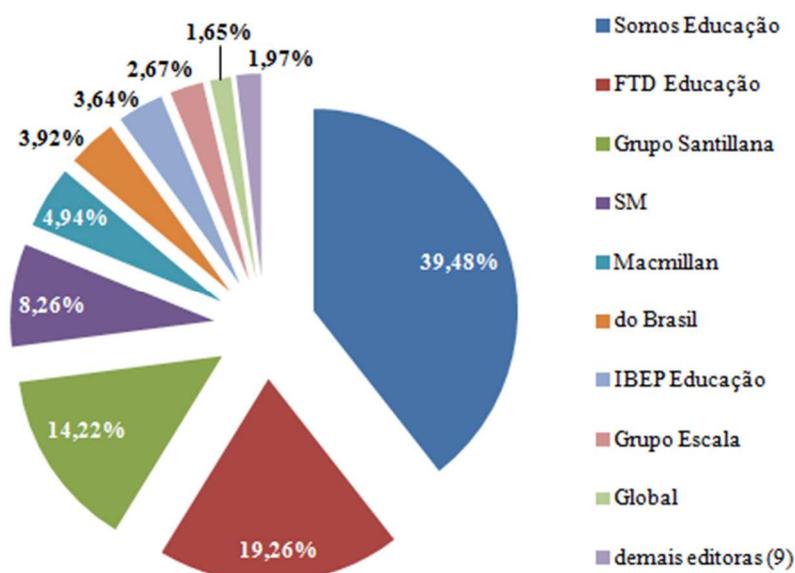
Para o **PNLD 2017**, montou-se a tabela 9 e, em seguida, a figura 5. Com a participação de 23 editoras, sendo algumas reunidas em cinco grupos. O **CR4** foi calculado entre três grupos (Somos Educação, FTD Educação e Grupo Santillana) e uma editora (SM), resultando num total de **81,22%**. As nove editoras que tiveram o percentual menor que 1% somaram no total um percentual **1,97%** (Positivo - 0,78%, AJS - 0,51%, Dimensão - 0,26%, Zapt - 0,14%, Pax - 0,13%, Imperial - 0,07%, Cereja - 0,06%, CCS - 0,01%, Pearson - 0,01%).

Tabela 9. Dados do PNLD 2017 por Grupos Econômicos

PNLD 2017		
Grupo Econômico / Editora	Market Share	Tiragem Total
Somos Educação	39,48%	57.149.417
FTD Educação	19,26%	27.875.755
Grupo Santillana	14,22%	20.587.858
SM	8,26%	11.963.442
Macmillan	4,94%	7.149.902
do Brasil	3,92%	5.674.202
IBEP Educação	3,64%	5.269.520
Grupo Escala	2,67%	3.860.588
Global	1,65%	2.391.586
demais editoras (9)	1,97%	2.845.977
Total	-	144.767.947

Fonte: tabela elaborada com base nas informações da tabela 19 (Anexo A) - Elaboração da Autora

Figura 5. PNLD 2017 - Divisão por Grupos Econômicos



Fonte: figura elaborada com base nos dados da tabela 9 - Elaboração da Autora

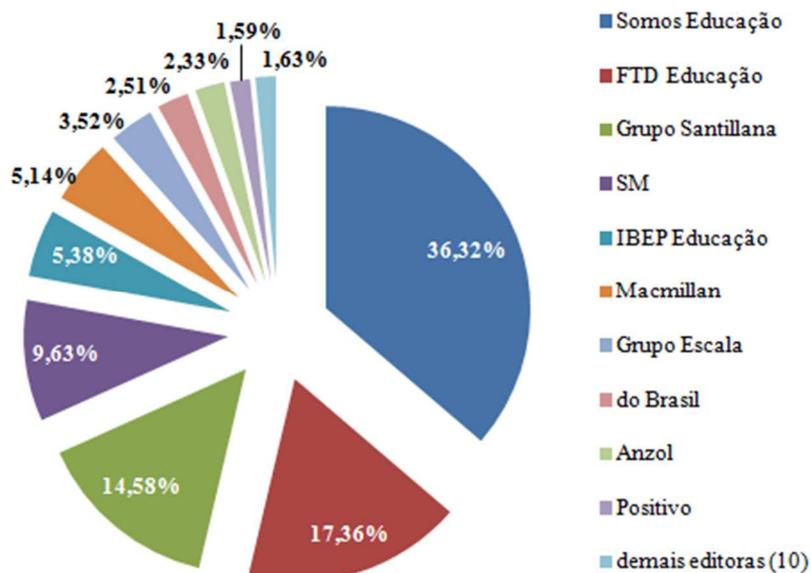
Já para o **PNLD 2016**, montou-se a tabela 10 e a figura 6. Com a participação de 24 editoras e dos mesmos cinco grupos que participaram do PNLD 2107. Também nesse caso, os mesmos quatro maiores vendedores compõem o **CR4** (os grupos Somos Educação, FTD Educação, Grupo Santillana e a editora SM) com um resultando de **77,89%** (tabela 7). As dez editoras que tiveram percentual menor que 1% somaram **1,63%** (AJS - 0,69%, Zapt - 0,25%, Pax - 0,18%, Dimensão - 0,16%, Cereja - 0,15%, Imperial - 0,09%, Esfera - 0,05%, Pearson - 0,02%, CCS - 0,02%, - Terra Sul - 0,02%).

Tabela 10. Dados do PNLD 2016 por Grupos Econômicos

PNLD 2016		
Grupo Econômico / Editora	Market Share	Tiragem Total
Somos Educação	36,32%	40.282.496
FTD Educação	17,36%	19.251.377
Grupo Santillana	14,58%	16.174.592
SM	9,63%	10.685.847
IBEP Educação	5,38%	5.964.923
Macmillan	5,14%	5.703.056
Grupo Escala	3,52%	3.906.597
do Brasil	2,51%	2.786.427
Anzol	2,33%	2.589.448
Positivo	1,59%	1.758.669
demais editoras (10)	1,63%	1.813.382
Total	-	110.916.814

Fonte: tabela elaborada com base nas informações da tabela 19 (Anexo A) - Elaboração da Autora

Figura 6. PNLD 2016 - Divisão por Grupos Econômicos



Fonte: figura elaborada com base nos dados da tabela 10 - Elaboração da Autora

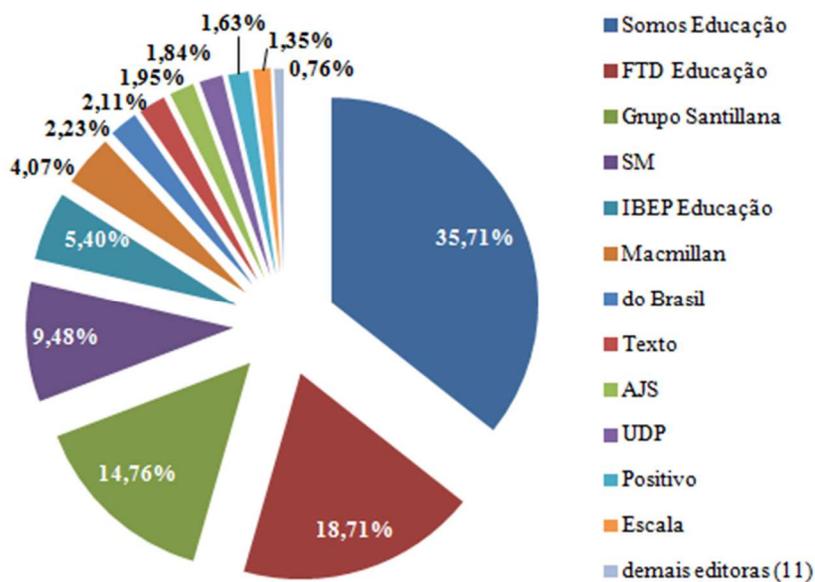
Para o **PNLD 2015**, montou-se a tabela 11 e a figura 7. Esse é o programa com o maior número de participantes dentro do período estudado, 26 editoras, mas com os mesmos cinco grupos que participaram do PNLD 2107 e 2016 e com os mesmos quatro maiores vendedores compondo o **CR4** (Somos Educação, FTD Educação, Grupo Santillana e a editora SM). O resultando foi de **78,67%** (tabela 8), bem similar ao do PNLD 2016. Dessa vez, onze editoras que tiveram percentual menor que 1% que somada tiveram um percentual realmente pequeno, de apenas **0,76%** (Pax - 0,35%, Imperial - 0,184%, Pearson - 0,097%, CCS - 0,047%, Zapt - 0,032%, Grafset - 0,019%, Sarandi - 0,015%, Terra Sul - 0,008%, Esfera - 0,003%, Dimensão - 0,003%, Lê - 0,001%).

Tabela 11. Dados do PNLD 2015 por Grupos Econômicos

PNLD 2015		
Grupo Econômico / Editora	Market Share	Tiragem Total
Somos Educação	35,71%	50.235.075
FTD Educação	18,71%	26.321.696
Grupo Santillana	14,76%	20.770.694
SM	9,48%	13.340.081
IBEP Educação	5,40%	7.603.512
Macmillan	4,07%	5.724.701
do Brasil	2,23%	3.139.641
Texto	2,11%	2.968.754
AJS	1,95%	2.741.081
UDP	1,84%	2.582.118
Positivo	1,63%	2.293.027
Grupo Escala	1,35%	1.893.341
demais editoras (11)	0,76%	1.068.273
Total	-	140.681.994

Fonte: tabela elaborada com base nas informações da tabela 19 (Anexo A) - Elaboração da Autora

Figura 7. PNLD 2015 - Divisão por Grupos Econômicos



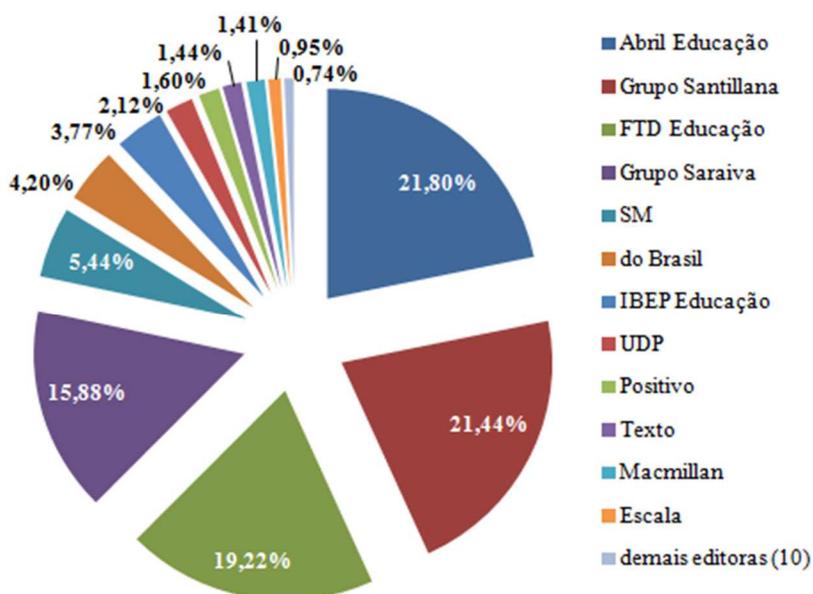
Fonte: figura elaborada com base nos dados da tabela 11 - Elaboração da Autora

No **PNLD 2014**, montou-se a tabela 12 e a figura 8. Houve a participação de 25 editoras, entretanto, como a fusão que deu origem ao grupo Somos Educação só ocorreu em 2015, nesse programa tem-se a participação de seis grupos e, por isso, o **CR₄** foi calculado entre quatro grupos com o resultado de **78,34 %** (tabela 9), quase igual ao do PNLD 2015. Com um percentual ainda menor que o de 2015, as dez editoras com o percentual menor que 1% somara **0,74%** (AJS - 0,274%; Lafonte - 0,242%; Pearson - 0,094%; Terra Sul - 0,043%; Zapt - 0,032%, Grafset - 0,024%, Sarandi - 0,017%, Dimensão - 0,004%, Esfera - 0,004%, Lê - 0,001%).

Tabela 12. Dados do PNLD 2014 por Grupos Econômicos

PNLD 2014		
Editora / Grupo Econômico	Market Share	Tiragem Total
Abril Educação	21,80%	30.046.722
Grupo Santillana	21,44%	29.554.318
FTD Educação	19,22%	26.495.053
Grupo Saraiva	15,88%	21.896.498
SM	5,44%	7.502.343
do Brasil	4,20%	5.789.144
IBEP Educação	3,77%	5.196.942
UDP	2,12%	2.922.326
Positivo	1,60%	2.209.572
Texto	1,44%	1.985.556
Macmillan	1,41%	1.942.509
Grupo Escala	0,95%	1.303.679
demais editoras (10)	0,74%	1.013.396
Total	-	137.858.058

Fonte: tabela elaborada com base nas informações da tabela 19 (Anexo A) - Elaboração da Autora

Figura 8. PNLD 2014 - Divisão por Grupos Econômicos

Fonte: figura elaborada com base nos dados da tabela 12 - Elaboração da Autora

No **PNLD 2013**, montando a tabela 13 e a figura 9, também se tem 25 editoras participando, assim como os mesmos seis grupos econômicos. Foi calculado o CR₄ entre os mesmos quatro grupos, com resultando de **83,64%** (tabela 10), o maior do período estudado, o que comprova um mercado concentrado. As doze editoras com o percentual menor que 1% somaram **1,74%** (Texto - 0,670%, AJS - 0,435%, Lafonte - 0,270%, Pearson - 0,186%,

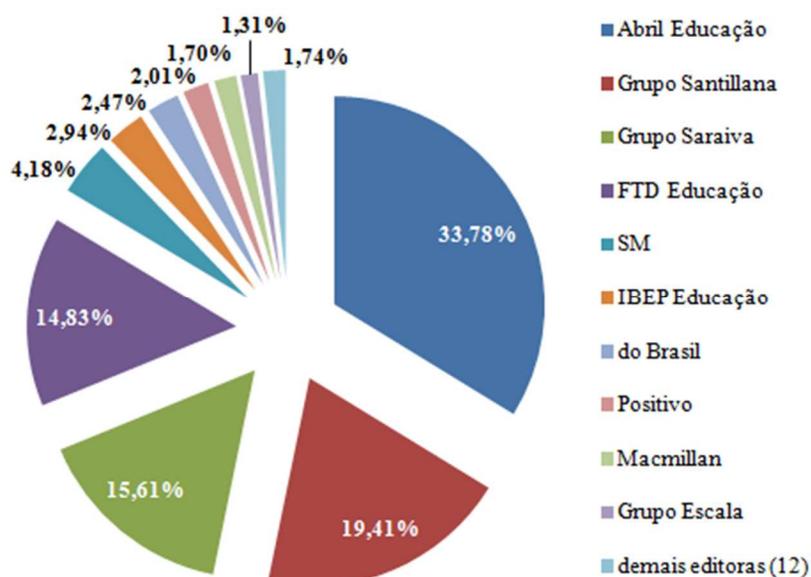
Grafset - 0,074%, Zapt - 0,022%, Sarandi - 0,021%, Esfera - 0,016%, Dimensão - 0,014%, Terra Sul - 0,012%, Casa Publicadora - 0,012%, Lê - 0,006%).

Tabela 13. Dados do PNLD 2013 por Grupos Econômicos

PNLD 2013		
Editora / Grupo Econômico	Market Share	Tiragem Total
Abril Educação	33,78%	44.821.272
Grupo Santillana	19,41%	25.757.201
Grupo Saraiva	15,61%	20.705.477
FTD Educação	14,83%	19.680.753
SM	4,18%	5.551.305
IBEP Educação	2,94%	3.905.402
do Brasil	2,47%	3.279.426
Positivo	2,01%	2.662.015
Macmillan	1,70%	2.261.602
Escala	1,31%	1.740.915
demais editoras (13)	1,74%	2.304.939
Total	-	137.858.058

Fonte: tabela elaborada com base nas informações da tabela 19 (Anexo A) - Elaboração da Autora

Figura 9. PNLD 2013 - Divisão por Grupos Econômicos



Fonte: figura elaborada com base nos dados da tabela 13 - Elaboração da Autora

Nas figuras 5 a 9, é possível verificar que os maiores grupos econômicos estão quase sempre no topo do *ranking* de vendas, mesmo com a alteração de algumas posições acima ou abaixo, enquanto as pequenas editoras (dez em média) sempre ficam na franja do

mercado, *não alcançando* reunidas *sequer* o percentual de **5%**. Sua participação faz-se quase irrisória em comparação às editoras de grande porte e aos grupos econômicos.

Logo, conforme demonstrado também no estudo do CR₄, o cenário está bem caracterizado. Mesmo sabendo que, via de regra, o mercado se autorregula, no caso do mercado editorial brasileiro, no nicho dos livros didáticos destinados às compras governamentais existe uma clara concentração que pode estar excluindo as pequenas e novas editoras do processo, impedindo a participação de novas e diversificadas propostas de materiais, assim como sendo responsável pela dissolução de algumas editoras.

2.5 Considerações Finais do Capítulo

Tendo em vista o levantamento do referencial teórico sobre o mercado editorial brasileiro, e à regulação da concorrência no Brasil, a análise da concorrência e toda a análise dos dados feita percebe-se que numa concepção teórica, conforme os autores Cassiano (2007, 2013), Soares (2007) e Britto (2011)¹¹ pode-se classificar o mercado editorial brasileiro como quase monopólio na demanda e oligopólio na oferta.

Teoria que se confirma ao verificar-se que as maiores editoras estão reunidas em grupos econômicos e os quatro maiores vendedores do *ranking* a cada ano do período estudado, juntos, representam uma fatia de cerca de 80% das aquisições (CR₄), que comprova o mercado concentrado caracterizando um oligopólio na oferta. Assim como, ao constatar que o Governo brasileiro compra cerca de 70% da produção dos livros didáticos no país, demonstra que a sua demanda reflete um *quase monopólio*. Nesse cenário, vislumbra-se uma baixa concorrência entre as editoras e uma moderada concorrência entre os grupos.

Essa caracterização do mercado editorial brasileiro permitiu entender o cenário em que está inserido o processo de aquisição do PNLD.

No capítulo seguinte, serão apresentadas as regras do programa, a evolução da legislação e o impacto dessas regras na concorrência e na concentração do mercado de forma a explicitar as interrelações existente entre o programa e o mercado editorial.

¹¹ As citações de Cassiano (2007), Soares (2007) e Britto (2011), estão no item 1.3.3.

3 AS ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO NO PNLD DE 2013 A 2017

Neste capítulo analisa-se como as legislações relacionadas ao tema foram evoluindo, a criação das políticas públicas de educação do Brasil e dos programas que surgiram para atendê-las, sua ampliação e alterações no decorrer dos anos e como essas regras do programa influenciam o mercado editorial brasileiro, que é um dos objetivos deste trabalho.

3.1 A Evolução da Legislação Brasileira à Luz da Demanda por Livros Didáticos

O PNLD é regido por diversas legislações, as quais ao longo dos anos vêm sofrendo alterações e assim influenciando cada edição do Programa.

A Constituição Federal de 1988 (CF), no seu Art. 208, diz que é dever do Estado *garantir a educação básica* obrigatória e gratuita. Segundo seu Art. 214, explica que isso será feito por meio do Plano Nacional de Educação (PNE) estabelecido por Lei:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a *garantia de:*

I - *educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade*, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

[...]

Art. 214. A lei estabelecerá o *plano nacional de educação*, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do poder público que conduzam à:

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - melhoria da qualidade do ensino;

IV - formação para o trabalho;

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País (Grifo nosso).

Por sua vez, a Lei nº 9.394/96 - de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) detalha o dever do Estado em garantir a educação básica com o atendimento, por meio de programas suplementares de material didático-escolar:

TÍTULO III - Do Direito à Educação e do Dever de Educar

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

[...]

VIII - 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 (Grifo nosso).

Já a Lei nº 13.005, publicada em de 25 de junho de 2014, aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE), com a vigência de 10 anos (de 2011 a 2020), traçando diretrizes e metas para a educação em nosso país, para cumprimento em prazos pré-determinados. A Meta 7 do

PNE é aumentar a média nacional do Ideb¹² a cada dois anos. No seu item nº 7.17 traz a estratégia de:

Meta 7: fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb:

IDEB	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do ensino fundamental	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos finais do ensino fundamental	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino médio	4,3	4,7	5,0	5,2

[...] Estratégias:

[...] 7.17) ampliar programas e aprofundar ações de atendimento ao (à) aluno (a), em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de *material didático-escolar*, transporte, alimentação e assistência à saúde (Grifo nosso).

Importante registrar que no PNE anterior (2001 a 2010) - Lei 10.172/2001, também existia a diretriz de ampliação da distribuição do livro didático, além da atualização do currículo com o aumento das disciplinas tradicionais e inserção de temas transversais, como as metas para o Ensino Fundamental:

12. *Elevar de quatro para cinco o número de livros didáticos oferecidos aos alunos das quatro séries iniciais do ensino fundamental*, de forma a cobrir as áreas que compõem as Diretrizes Curriculares do ensino fundamental e os Parâmetros Curriculares Nacionais.

13. Ampliar progressivamente a oferta de livros didáticos a todos os alunos das quatro séries finais do ensino fundamental, com prioridade para as regiões nas quais o acesso dos alunos ao material escrito seja particularmente deficiente (Grifo nosso).

Fazendo uma pequena retrospectiva, pode-se ver como foi sendo gradativamente ampliada essa compra governamental nas figuras 10 e 11, é necessário considerar que as compras são diretamente ligadas à disponibilidade orçamentária destinada a cada ação do governo no ano anterior ao exercício.

¹² Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, criado em 2007, reúne, em um só indicador, os resultados de dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações. O Ideb é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e das médias de desempenho nas avaliações do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) para as unidades da federação e para o país, e a Prova Brasil para os municípios (BRASI, Inep, 2019).

Tabela 15. Quantidade de exemplares adquiridos por programa/ano - PNE 2000 a 2010

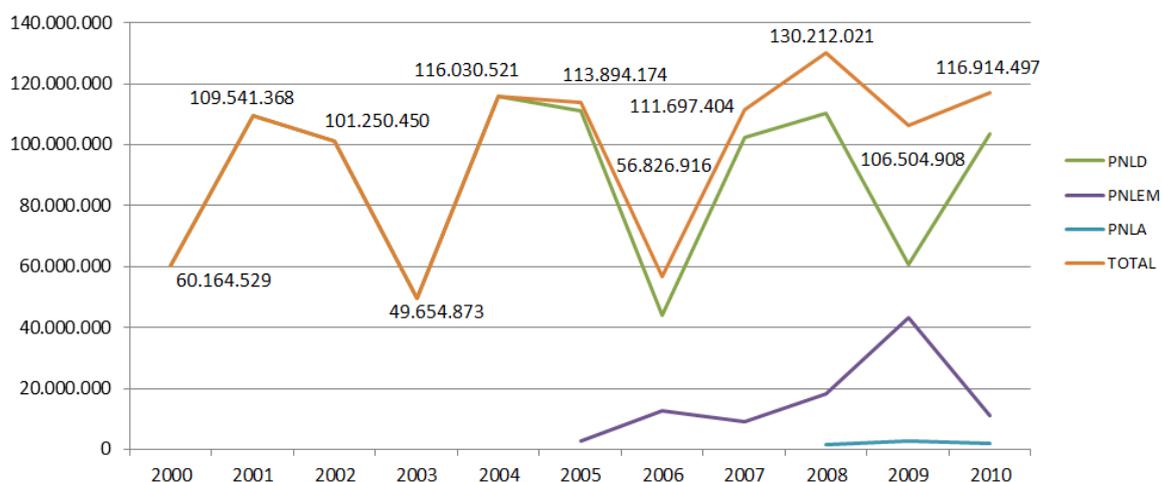
Ano de Execução*	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PNLD	60.164.529	109.541.368	101.250.450	49.654.873	116.030.521	111.189.126	44.245.296	102.521.965	110.241.724	60.542.242	103.581.176
PNLEM						2.705.048	12.581.620	9.175.439	18.248.846	43.108.350	11.189.592
PNLA									1.721.451	2.854.316	2.143.729
TOTAL	60.164.529	109.541.368	101.250.450	49.654.873	116.030.521	113.894.174	56.826.916	111.697.404	130.212.021	106.504.908	116.914.497

* a aquisição é feita no ano anterior ao ano de execução

Fonte: tabela elaborada com base nos dados das tabelas 23 a 26 (Anexos F a I) - Elaboração da Autora

Na Tabela 15, pode-se verificar além do PNLD, mais dois programas: o Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM) e o Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos (PNLA). Entretanto, esses programas foram descontinuados¹³, sendo incorporados ao PNLD, conforme detalhes da tabela 21. Histórico do Programa (Anexo C).

¹³ Em 2017 foi considerado também o PNLD Campo que também foi descontinuado.

Figura 10. Evolução das aquisições nos programas - PNE 2000 a 2010

Fonte: figura elaborada com base nos dados da tabela 15 - Elaboração da Autora

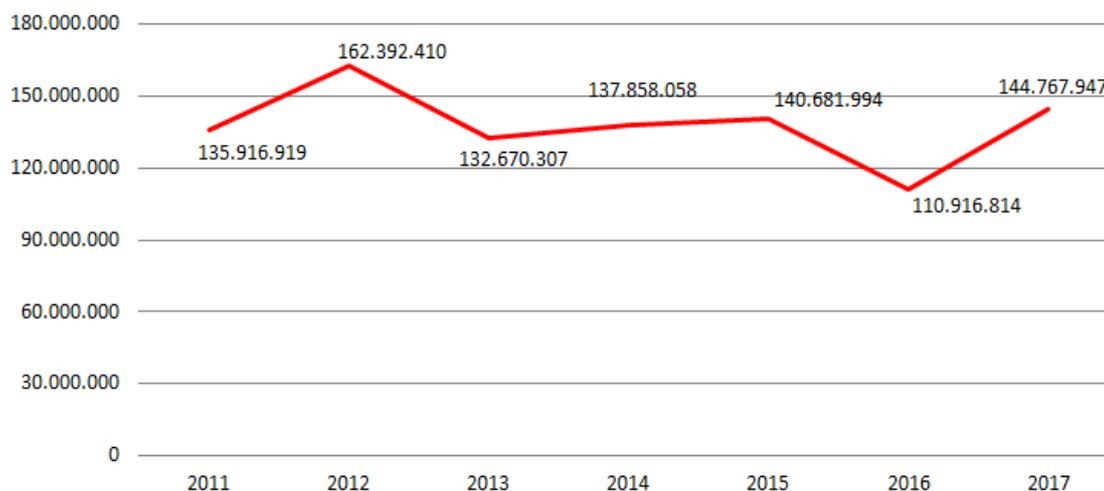
A oscilação na figura se deve à quantidade de livros comprada a cada ano com foco em um determinado segmento. Como foi explicado anteriormente, o PNLD tinha compras em ciclos trienais, uma vez que o livro foi produzido para durar três anos, portanto deveria ser reutilizado nos dois anos subsequentes. Logo, no primeiro ano o segmento era atendido de forma integral (livros para todos os alunos, cujo número era projetado com base no censo escolar) e nos dois anos seguintes só eram comprados livros para aquele segmento num pequeno percentual necessário à reposição e complementação.

Num ano o segmento EF1 era atendido integralmente e o EF2 era atendido com reposição/complementação, o que se verifica em 2001, 2004, 2007 e 2010. No ano seguinte, o EF2 que seria atendido integralmente, enquanto o EF1 só receberia reposição no caso dos anos de 2002, 2003 e 2008). No ano subsequente, porém tanto o EF1 como o EF2 receberiam reposição/complementação, sendo atendido o EM que justifica a diminuição significativa dos quantitativos adquiridos para o PNLD, como se constata nos anos 2000, 2003, 2006 e 2009. Além disso, com a criação dos programas PNLEM e PNLA, pode se notar na figura 10 que a quantidade adquirida nesses anos aumentou.

Tabela 16. Quantidade de exemplares adquiridos por programa/ano - 2011 a 2017

Ano de Execução	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
PNLD	118.891.723	70.690.299	132.670.307	137.858.058	140.681.994	110.916.814	144.767.947
PNLEM	17.025.196	91.702.111					
TOTAL	135.916.919	162.392.410	132.670.307	137.858.058	140.681.994	110.916.814	144.767.947

Fonte: tabela elaborada com base nos dados das tabelas 24, 25 e 27 a 32 (Anexos G, H e J a O) - Elaboração da Autora

Figura 11. Evolução das aquisições nos programas - 2011 a 2017

Fonte: figura elaborada com base nos dados da tabela 16 - Elaboração da Autora

A figura 11 não oscila tanto quanto a figura 10, pois, o PNLEM já foi plenamente ampliado, para atender a todo o Brasil nos seus três anos e com todos os componentes conforme tabela 21 (Anexo C). A partir de 2011 ele foi incorporado ao PNLD, assim como o PNLA. O que torna a base de dados, a partir de 2011, mais homogênea e com uma maior qualidade para se trabalhar.

Como demonstrado nas figuras 10 e 11, houve um representativo aumento da demanda governamental. Entretanto, após alcançar a universalização de atendimento do PNLD, como pode-se verificar na figura 11, a distribuição não cresceu muito mais, oscilando numa certa faixa.

3.1.1 Influência da CF, LDB e PNE no Mercado Editorial Brasileiro

Essas três legislações, garantem a compra de cerca de 70% da produção de livros didáticos do mercado editorial brasileiro pelo Governo, pois, ao incrementar a quantidade de livros didáticos para ter a distribuição ampliada das disciplinas, o PNLD aumenta a demanda ao mercado.

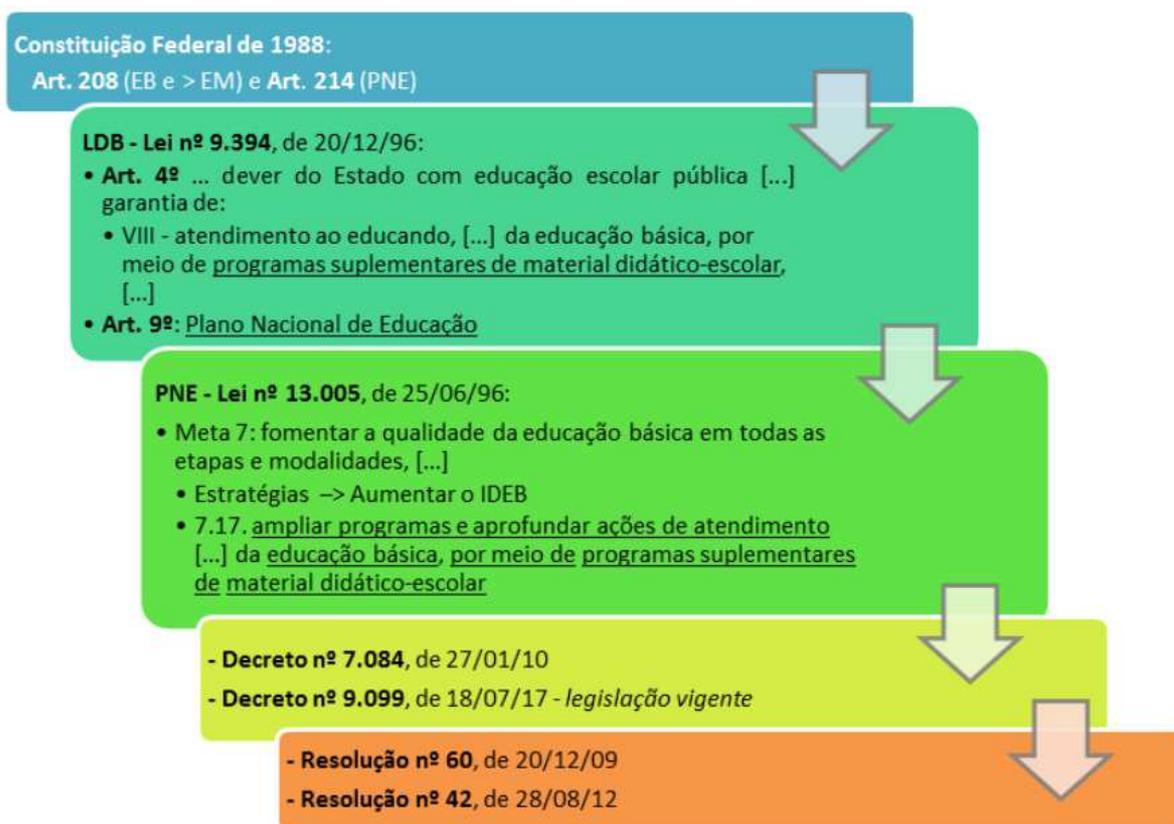
Com esse aumento de demanda garantida pela compra governamental, esse nicho do mercado editorial brasileiro foi impactado, tendo em vista que, segundo Cassiano (2007), no final do século XX, esse mercado era concentrado em editoras familiares. Para que fosse possível atender a essa nova demanda, o mercado começou a se reorganizar passando a ser

composto pelos grandes grupos, chamando atenção, inclusive, do olhar de grupos estrangeiros.

Existem outras legislações que acabam por influenciar o PNLD, como as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que são alteradas anualmente e estabelecem o orçamento público, assim como a Base Nacional Curricular Comum (BNCC), responsável por estabelecer os componentes curriculares para os quais materiais didáticos específicos serão adquiridos para cada segmento (BRASIL, BNCC, 2019).

Conforme o que foi exposto no item 3.1, foi elaborada a figura 12 com o intuito de ilustrar as legislações que regem o programa conforme sua relevância que coincide com a cronologia:

Figura 12. As Macrorregras do PNLD



Fonte: Figura elaborada com base nos dados retirados do sítio eletrônico do FNDE - Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/>. Acesso em: 02 jul. 2018. Elaboração da Autora

O primeiro nível da figura 12 está a Constituição Federal de 1988, que por meio do seu art. 208 garante a educação básica obrigatória e gratuita para o EF e o EM e, no seu art. 214, estabelece o PNE.

No segundo nível da figura 12, tem-se a LDB que no seu art. 4º garante o atendimento da educação básica pública por meio de programas de material didático-escolar entre outros.

Passando para o terceiro nível da figura 12, consta o PNE (2011 a 2020) que reforça a ampliação dos programas suplementares de material didático-escolar em sua meta 7, item 7.17 (BRASIL. Lei nº 13.005. 2014). No PNE anterior (2001 a 2010) também existia a diretriz de ampliação da distribuição do livro didático, e atualização do currículo com o aumento das disciplinas tradicionais e inserção de temas transversais, como as metas para o Ensino Fundamental.

Os demais níveis da figura 12 mostram os decretos que viabilizam os PNLDs e as Resoluções que detalham como serão os atendimentos dos mesmos.

Todas essas macrorregras juntas dão apoio e ampliam o PNLD, o que torna essa compra governamental atrativa para as editoras, aquecendo o mercado e consequentemente impactando-o.

3.2 Regras gerais do PNLD que impactam na Concorrência

Com o decorrer dos anos, os editais foram sofrendo modificações devido às novas legislações, conforme mostra a tabela 17:

Tabela 17. As legislações e suas influências nos programas

PNLD	Data do Edital	Abrangência do edital*	Legislações / Datas		
			Resolução CD/ FNDE nº 60/2009	Decreto nº 7.084/2010	Resolução CD/ FNDE nº 42/2011
2013	03/11/2010	EF 1	X	X	-
2014	07/11/2011	EF 2	X	X	-
2015	16/01/2013	EM	-	X	X
2016	28/02/2014	EF 1	-	X	X
2017	30/01/2015	EF 2	-	X	X

* da Aquisição Completa.

Fonte: informações retiradas do sítio eletrônico do FNDE. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/>. Acesso em: 02 jul. 2018 - Elaboração da Autora

Conforme pode-se verificar na tabela 17, os editais dos programas respeitam as legislações que vigoravam à época de sua publicação, pois são feitos com antecedência. Os editais contemplam as aquisições completas de um segmento por vez, ou seja, têm o objetivo de atender a todos os alunos cujo número é projetado com base no censo escolar

mais atual disponível quando da etapa do processamento dos dados, sendo que os demais segmentos são atendidos parcialmente com complementações e reposições dos livros entregues no ano anterior, o que não chega a ser um percentual expressivo.

3.3 Regras específicas do PNLD que impactam na concorrência

Como as regras do Programa mudam constantemente, esse estudo vai ater-se àquelas que afetaram o mercado editorial brasileiro no período de 2012 a 2016 (anos em que as aquisições dos PNLD 2013 a 2017 foram feitas) com potencial de impactar na concorrência entre agentes participantes do PNLD, mesmo que essas regras já tenham sido revogadas atualmente.

Além dos seus editais específicos, os programas respeitam as seguintes regras que fazem parte das suas etapas internas dos processos de aquisição citadas no item 1.2.8. Todas essas etapas funcionam como *peneiras* que podem trazer exigências capazes de excluir obras e editoras do processo. Algumas dessas regras impactam mais diretamente na concentração do mercado editorial do que outras. São elas:

a) *Investimento de longo prazo*: Para que a obra inscrita esteja de acordo com as exigências de cada edital, os editores interessados em participar precisam investir altos valores na produção de cada coleção. Quanto mais coleções inscritas, maior a chance de uma editora ter obras aprovadas. Esse aporte inicial pode ser muito mais impactante para as editoras pequenas e sem uma capacidade financeira que suporte um retorno a longo prazo. Esse investimento só terá retorno para a empresa cerca de um ano e meio depois da inscrição e se distribuirá ao longo dos três anos de aquisições previstos do programa.

b) *Análise Pedagógica*: nessa etapa, todas as obras passam por critérios rígidos de análise quanto ao seu conteúdo. Por exemplo, se forem detectados erros conceituais ou propagandas, a obra é excluída. O alto grau de complexidade para confecção dos conteúdos exatamente dentro dos parâmetros do edital exige a disponibilização de equipes de profissionais altamente especializados, excluindo empresas que não possam pagar por esses recursos e tê-lo mobilizado mesmo antes da publicação do edital.

c) *Escolha*: conforme o item 1.3.3, o mercado editorial brasileiro de livros didáticos é composto por editoras de pequeno, médio e grande porte e, como em qualquer mercado, existem custos embutidos como os relacionados às estratégias de *marketing* de cada

empresa. Apesar de as escolas terem diversos títulos e coleções disponíveis para escolha no Guia, algumas editoras (normalmente às maiores), encaminham às escolas exemplares físicos desse material numa ação denominada divulgação. O custo de uma divulgação que alcance todo o Brasil é alto e é capaz de influenciar sobremaneira a decisão das escolas no momento da escolha.

d) *Negociação e Contratação*: para possibilitar a execução de cada programa, o governo prevê um orçamento que se destina a todas as etapas do processo.

A negociação se destina à aquisição de todos os livros escolhidos, em todas as modalidades, componentes curriculares e quantidade de alunos a serem atendidos, inclusive a previsão do quantitativo destinado a reserva técnica. Não pode haver a aquisição de uma parte dos materiais, logo, são feitos estudos pela Comissão de Negociação (CEN) composta de técnicos do PNLD para verificar a margem de valores possíveis para a negociação, levando em consideração as tiragens de cada título e os custos fixos e variáveis desses materiais. Durante a negociação, a editora pode não aceitar os valores propostos, o que impactaria mais nas pequenas empresas, que nem sempre têm um modelo negocial e de produção tão eficiente como os das grandes empresas. Para isso existe a alternativa, apesar de raramente ser necessária, de se rodar a segunda opção da escolha dos títulos cuja negociação não se efetivou para que seja feita nova negociação com outra editora. Se, na etapa da escolha, o registro no sistema tiver sido feito corretamente, essa é uma das razões da escola não receber os títulos escolhidos na primeira opção. A outra razão para se adquirir a segunda opção é caso haja, na etapa de contratação, algum problema como certidões do SICAF vencidas ou outro tipo de irregularidade que impossibilite a editora de ser contratada. Esse tipo de problema também tende a afetar mais as pequenas empresas, que não dispõem de uma organização administrativa capaz de lidar de forma hábil com as exigências burocráticas das compras públicas ou de uma capacidade negocial muito grande.

Importante enfatizar que, durante o período de escolha, existe um embate acirrado entre as editoras por meio da divulgação, que tem grande impacto na decisão do professor porque, além de possibilitar a disponibilização do livro físico para análise pelas editoras com maior poder econômico, também envolve a visita de seus representantes nas escolas que usam de persuasão para que seus materiais sejam os escolhidos pela escola visitada. Entretanto, isso gera um custo com o qual nem todas as editoras têm como arcar,

considerando que essa divulgação é prévia, envolvendo grandes investimentos, o que nem todas as editoras dispõem. Assim, como cita Cassiano (2007):

O custo oriundo da divulgação realizada pelas grandes editoras de didáticos é expressivo em especial porque requer a produção de considerável volume de livros para serem doados (e não vendidos) aos professores, como também porque é obrigatório contar com uma equipe de divulgação não só para fazer a distribuição desses livros, como também para operacionalizar as outras ações diretas de relacionamento das editoras com as escolas, [...]. Por isso, dificilmente alguma editora de porte pequeno ou médio tem recursos para disputar com igualdade o mercado brasileiro dos didáticos (p. 170).

Essa divulgação estimula a realização da escolha estritamente com base nos materiais impressos entregues pelas editoras, deixando de lado todas outras opções disponíveis no Guia. Esse problema foi detectado nos monitoramentos realizados pelos técnicos do FNDE e, nos editais dos programas estudados, já consta a obrigação da disponibilização nos Guias de um *hiperlink* com o conteúdo integral das obras, para que a escolha se torne mais democrática e baseada na adequação das obras a cada realidade escolar e não somente no acesso às obras básicas.

Por esse motivo, em 2007 foram criadas as Normas de Conduta por meio da Portaria Normativa nº 07 - MEC de 05/04/2007, que estipula em que termos as editoras podem fazer propaganda nas escolas por meio de distribuição de exemplares das obras inscritas, entre outros aspectos reguladores da conduta dessas empresas na participação do PNLD.

3.4 Baixa concorrência entre as editoras

Com o crescimento da demanda governamental, demonstrado nas figuras 10 e 11, houve também uma alteração do mercado para se adequar à essa nova realidade no Brasil, como citado por Cassiano (2007, p. 3). Até o final do século XX, o mercado editorial dos livros didáticos era composto “basicamente por grandes editoras de cunho familiar”, porém, no início do século seguinte esse mercado se reconfigura, contendo grandes grupos nacionais, formação de outros - por meio da incorporação das menores editoras pelas maiores - e até multinacionais.

A autora ainda destaca que tais grupos possuem alto poder de investimento, o que implica o desenvolvimento de novas estratégias de *marketing* dada à competitividade cada vez mais acirrada (CASSIANO. 2007, p. 3). Höfling (2000), também aborda a centralização de certo grupo de editoras que:

por sua posição no mercado, dispõem de mecanismos mais eficientes de divulgação, de *marketing* voltados aos setores compradores e consumidores de seus produtos, esses grupos editoriais alcançam grande poder de penetração e circulação entre seus “clientes”. Essa situação, associada a outros fatores, condiciona, em grande medida, a escolha feita pelo professor (p. 168).

Assim como no item 1.3.6, Britto (2011, p. 12) cita algumas editoras que participaram dos programas de livro didático, que foram, “desde o início [...] Ática, Brasil, IBEP, FTD, Nacional, Saraiva, Scipione e Moderna”:

[...] do período de 1998 a 2006 aponta que mais de 90% das compras do FNDE foram feitas de apenas dezessete editoras (FTD, Ática, Saraiva/Atual, Scipione, Moderna, IBEP, Brasil, Nova Geração, Dimensão, Victor Civita, Base, Nova Fronteira, Quinteto, Nacional, Ediouro, Schwarcz e Formato).

Como a maioria das editoras continua participando dos programas, percebe-se um movimento de incorporação de editoras menores. Essa reconfiguração de cenário com muitas das editoras reorganizadas em grandes grupos econômicos caracteriza uma baixa concorrência.

3.5 O mercado é concentrado em grupos econômicos

Nos programas estudados, como mais de 75% das aquisições geralmente concentram-se nos quatro maiores vendedores, como ficou evidenciado nas figuras 5 a 9 e no CR4 por grupos da tabela 8, é clara essa concentração de mercado por parte de alguns grupos e grandes editoras no decorrer dos anos.

Outro ponto relevante é o fato de nem todas as editoras possuírem um parque gráfico. Apesar de não ser uma condição para participar do programa, possuir seu próprio parque gráfico traz vantagens para as empresas que dispõem dessa estrutura. Como exemplo, FTD e Somos, que possuem parques gráficos grandes o suficiente não só para atenderem as suas próprias demandas, como também às demais editoras que não possuem gráfica. Apesar do custo para manter um parque gráfico, vender as horas de gráfica ociosas, num mercado em que a impressão dos livros é uma necessidade imperativa, gerará ganhos que podem ser revertidos no fortalecimento da estrutura e do poder de investimento da empresa.

Earp e Kornis (2005, p. 36), ao se referirem a essa relação das Editoras com a Indústria Gráfica no período de 1993 a 2003, destacam que: “a maioria das editoras não imprime seus livros em gráficas próprias (pelo menos 70% dos exemplares são impressos em gráficas alheias)”. Os autores relatam também que:

Na década de 1990, [...] inicia-se um período de aquisição maciça de máquinas e equipamentos gráfico-editoriais. [...] A contraparte dessa expansão de importações revelou-se após o ajuste cambial de janeiro de 1999 e o agravamento da recessão econômica a partir de 2001: só no eixo Rio de Janeiro - São Paulo fecharam 14 empresas gráficas editoras expressivas nos últimos cinco anos, e essa “quebradeira” gerou um processo de fusões - e aí se instala uma tendência à redução do número de empresas - e aquisições - que abriu caminho para uma forte presença do capital estrangeiro nesse segmento (EARP e KORNIS, 2005, p. 39 - 40).

Como mencionado no item 1.3.6, os grandes grupos editoriais foram surgindo aos poucos, alguns se originando com a própria adequação do mercado em decorrência da ampliação de demanda do governo, outros começaram a aliar-se por meio de fusões ou pela entrada de capital estrangeiro.

Alguns autores relatam o surgimento desses grupos, como por exemplo, Soares (2007, p. 21) que “verifica se um forte processo de concentração de empresas e de constituição de grupos editoriais”. Enquanto Cassiano (2013, p. 3) diz que “no início do século XXI há uma reconfiguração desse mercado, [...] pela entrada de grandes grupos nacionais no segmento, além da formação de outros - por meio da incorporação das menores editoras pelas maiores”.

Com base nestes relatos, elaborou-se a Tabela 18, tentando retratar como foram criados os grupos econômicos do mercado editorial brasileiro:

Tabela 18. Grupos Econômicos do Mercado editorial brasileiro

Grupos	Editoras participantes	Datas
Abril ¹⁴ (origem nacional)	Ática	1999
	Scipione	
	Fundação Victor Civita	-
Saraiva	Saraiva	-
	Atual	1998
	Renascer	2000
	Formato	2003
Santillana (do Grupo Prisa - multinacional espanhol)	Moderna	2001
	Objetiva	2005
	Salamandra	2006
	Richmond	
IBEP	IBEP	-
	Nacional	1980
FTD	FTD	-
	Quinteto	1997

¹⁴ Editoras Ática e Scipione [...] haviam sido compradas pelo próprio Grupo Abril e pelo Havas, da França (*Vivendi Universal Publishing* - VUP), em 1999.

Grupos	Editoras participantes	Datas
Ediouro	50% da Nova Fronteira	2005
	Geração Editorial	2006
	+ 50% da Nova Fronteira	2007
Grupo Positivo (origem nacional)	Positivo	-
	Nova Didática	

Fonte: Quadro elaborado com base nos autores Soares e Cassiano

Mas a diferença está realmente no poder econômico que as grandes editoras e grupos econômicos possuem para ter maior possibilidade ao negociar com as indústrias papeleras, ao contratar o serviço de gráficas, muitas vezes do próprio grupo econômico, e os demais insumos para a produção. Considerando que quanto maior a empresa, mais facilidade para ter prioridade junto aos fornecedores, mais acesso ao crédito e maior capacidade operacional, de negociação e de ajustar seus modelos internos às necessidades de cada operação, além de maior poder de barganha, como no exemplo de Earp e Kornis (2005, p. 19) quando falam sobre economias de escala:

pecuniárias acontecem quando as editoras compram papel no atacado (pelo menos 10 toneladas[...]) beneficiando-se de um *desconto de 30%*. [...].
 [...] *reais* são os ganhos de *especialização*, o uso intensivo de equipamentos *indivisíveis* e as economias ligadas à lei dos *grandes números* [...].
 As economias de escala acima relacionadas ignoram a variável tempo e, por isso, são ditas *estáticas*. Incorporando-se o conceito tempo, temos as economias de escala *dinâmicas*, originadas sobretudo de duas fontes: as economias de *reinício* (dadas pelo gasto de menos tempo ajustando o equipamento à tarefa) e as economias de *aprendizado* (dadas pela redução dos erros). Economias de reinício são importantes na indústria gráfica, [...] (Grifo nosso).

3.6 Concorrência moderada entre os grupos

Existe uma concorrência moderada entre esses grupos notada através de suas intervenções estratégicas. Conforme foi informado anteriormente, os grandes grupos econômicos possuem um poder econômico que os coloca em vantagem no momento mais sensível do programa, o período que antecede a escolha por meio das suas estratégias similares de divulgação, não só com a distribuição de materiais impressos, mas também com a ação de seus divulgadores nas próprias escolas.

Cassiano (2007, p. 169-170) afirma que, além dessas estratégias, existem variações significativas nas diferentes regiões do país, desde distribuição de folder promocional até oferecimento de palestras com os próprios autores dos livros didáticos ou de assessores pedagógicos:

folder: as editoras se valem de campanhas das mais diversas ordens - éticas ou não - que despertem a atenção do professorado, para que ele opte pela adoção de livros didáticos de determinada editora em vez de outra.

palestras: dadas pelos próprios autores dos livros constantes no seu catálogo, ou dadas por especialistas que (normalmente professores universitários), [...] versão sobre algum tema importante na educação, ainda que seja apresentado o material elaborado por esse autor, muitas vezes com oficinas práticas de como utilizá-lo com maior eficácia. [...] geralmente no final da palestra, apresentam o material da editora patrocinadora do evento (Grifo nosso).

3.7 Considerações Finais do Capítulo

Com as políticas públicas de educação, definidas com base no PNE (previsto na CF) e na LDB, foram criados os programas do livro, que aos poucos, foram sendo ampliados e, conseqüentemente, a demanda ficou mais atraente ao mercado de livros didáticos. O que impactou no mercado editorial, que para atender ao governo acabou por reorganizar-se, concentrando as editoras em grandes grupos;

As regras gerais do PNLD impactam na concorrência, pois, cada programa é regido por seu respectivo edital, e a cada ano os editais contemplam as aquisições completas de um determinado segmento e nos anos subsequentes são adquiridos apenas pequenos percentuais à título de complementação e reposição desses segmentos;

Algumas regras específicas do PNLD impactam diretamente na concentração do mercado editorial como nas etapas internas como a da *inscrição* (nem todas as editoras tem como arcar com investimento necessário, pois o retorno em longo prazo e não garantido), da *análise pedagógica* (a obra inscrita pode ser excluída caso não esteja de acordo como que exige e o edital), da escolha (a divulgação é uma estratégia de *marketing* é onerosa que nem toda editora tem como custear) e da *negociação e contratação* (fica restrito ao teto do orçamento previsto).

As aquisições do PNLD se restringem a um pequeno número de vendedores, entre eles destacam-se grupos econômicos que concentram 75% das vendas, o que caracteriza uma concorrência moderada entre os grupos econômicos e uma baixa concorrência entre as editoras (cerca de 20 delas participaram de cada um dos programas estudados).

CONCLUSÃO

Tendo em vista as questões levantadas neste trabalho, é possível entender que o PNLD é fundamental para o mercado editorial brasileiro de material didático para a educação básica, uma vez que é um dos seus maiores compradores, como se pode ver na Tabela 5. Entretanto, esse mercado é mais concentrado entre as grandes editoras e os grupos econômicos, enquanto as editoras menores ficam com uma parte menor.

Como foi verificado, ao analisar as aquisições do PNLD no período observado, a divisão da maior parte do quantitativo de venda está distribuída entre poucos grupos econômicos, ficando as editoras menores reunidas com menos de 2% do total de vendas do programa. O índice utilizado para medir a concentração do mercado confirmou essa concentração quando calculado por grupos econômicos.

O fato de a compra governamental ser tão robusta exige das editoras que se propõem a participar desse certame a capacidade de produzir dentro de um prazo exíguo todos os materiais didáticos, adaptando-se a um cronograma bastante condensado que exige mais precisão e eficiência na da linha de produção. Demonstrou-se que as editoras maiores têm mais recursos para acompanhar esse ritmo.

A economia de escala do programa, a ampliação gradativa do PNLD e o fato de a compra ser concentrada diretamente dos produtores, faz com que o preço médio pago pelo governo pelos livros didáticos seja muito inferior ao preço praticado nas livrarias. O aumento da demanda, demonstrado na linha de tempo da figura 13 do anexo D, impactou o mercado editorial brasileiro de material didático para a educação básica, pois, sendo um dos poucos nichos de mercado com uma compra certa e robusta, atraiu a atenção internacional o que acabou por mudar esse mercado caracterizado, anteriormente, por editoras familiares conforme diz Cassiano (2007).

Verificou-se que mesmo passando por constantes mudanças e atualizações, ainda é possível inovar para aprimorá-lo, por meio de novas tecnologias e estratégias na gestão dos programas.

O PNLD dispõe de ferramentas muito importantes para a educação no Brasil. Em várias escolas, esses são os únicos recursos que os professores têm para utilizar em sala de

aula. Mesmo numa era tão tecnológica e globalizada, a realidade de muitas escolas públicas, não tem suporte necessário para acompanhar esse progresso.

A partir das análises realizadas e da dinâmica que caracteriza o PNLD, conclui-se que há ações que podem alterar o impacto que o programa provoca na estrutura de mercado, em seu nível de concentração. Entre elas pode-se citar que, apesar de o modelo de negociação ser visto como exitoso, ele pode ser revisto de forma a estimular mais a concorrência.

Quanto à disparidade entre as editoras pelo poder de mercado pode-se pensar numa estratégia para limitar o assédio às escolas, preservando professores e gestores escolares e diminuindo o impacto da divulgação prévia dos materiais.

Além disso, mesmo que atualmente já exista a disponibilização da obra completa Guia do Livro por meio de *hiperlinks*, a ampliação do período de escolha possibilitaria aos professores mais tempo para visualizar todas as obras e, assim, fazer uma escolha sem se restringir aos livros distribuídos como divulgação pelas grandes editoras.

Com o intuito de aumentar a concorrência entre as editoras seria importante criar estratégias que atendam ao princípio da igualdade na participação às editoras menores como ampliar as formas de acesso às especificações técnicas do programa, já que não há instrumentos estruturados de divulgação e democratização do acesso às informações técnicas do PNLD.

A partir das conclusões deste estudo, foi possível vislumbrar outras questões importantes para o entendimento e aprimoramento das políticas públicas de educação. Essas questões não cabem ser discutidas aqui, mas ficam registradas como sugestões para novos trabalhos: (a) Estudo comparativo entre o processo e compras dos livros didáticos e dos livros paradidáticos (destinados a abastecer as bibliotecas das escolas públicas de acervos de livros de literatura e de matérias de referência); (b) Estudos sobre os indicadores do PNLD de forma a analisar a vinculação entre esses indicadores e a verificação da qualidade da educação; (c) Estudo de reforma na gestão do PNLD; (d) Estudo sobre os PNEs desde 2000 até hoje, com o objetivo de verificar se os planos vêm alcançando seus objetivos desde que foram criados; (e) Estudo sobre as demais políticas públicas implementadas para atender

os PNEs desde 2000 até hoje (PDDE, PNAE, PNATE, Programa Caminho da Escola, Brasil Carinhoso).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOONE, Jan. *A New Way to Measure Competition IN: New Measure of Competition can help assess The Market Power of Firms like Tesco and Microsoft*, *Economic Journal*. 1º/08/2008. Disponível em: <https://www.res.org.uk/resources-page/new-measure-of-competition-can-help-assess-the-market-power-of-firms-like-tesco-and-microsoft.html>. Acesso em: 31 jan. 2019.

BRASIL. Cade. **Conselho Administrativo de Defesa Econômica**. Disponível em: <http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/institucional>. Acesso em: 24 jan. 2019.

BRASIL. Cade. **Conselho Administrativo de Defesa Econômica**. Guia de para Análise de Atos de Concentração Horizontal - Guia H. Brasília, DF, p. 24, 43. jul. 2016. Disponível em: http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/guias_do_Cade/guia-para-analise-de-atos-de-concentracao-horizontal.pdf. Acesso em: 03 jul. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ldo>. Acesso em: 08 fev. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil** de 1988. Brasília, DF: Presidência da República [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 dez. 2017 e 08 jun. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 7.084 de 27 de janeiro de 2010**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7084.htm. Acesso em: 06/11/2018. (*Revogado*)

BRASIL. **Decreto nº 9.099/2017, de 18 de julho de 2017**. Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro e do Material Didático. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, Seção 1, p. 7, 19 jul. 2017. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9099-18-julho-2017-785224-publicacaooriginal-153392-pe.html>. Acesso em: 02 jul. 2018.

BRASIL. **Portaria Normativa nº 07** - MEC de 05 de abril de 2007. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3542-portaria-normativa-n%C2%BA-7-de-5-de-abril-de-2007?highlight=WyJlIiwuYSIsIidhIiwuZXNjb2xoYSIsImUgXHUwMGUwIiwuZSBhIGVzY29saGEiLCJhIGVzY29saGEiXQ==>. Acesso em: 02 jun. 19.

BRASIL. FNDE. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/programas/programas-do-livro/biblioteca-na-escola/historico>. Acesso em: 02 jun. 2019.

BRASIL. FNDE. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/programas-do-livro/livro-didatico/funcionamento>. Acesso em: 02 jul. 2018.

BRASIL. FNDE. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/programas-do-livro/livro-didatico/historico>. Acesso em: 02 jul. 2018.

BRASIL. FNDE. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/programas-do-livro/legislacao/item/9787-sobre-os-programas-do-livro>. Acesso em: 02 jul. 2018.

BRASIL. FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Editais**. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/programas-do-livro/consultas/editais-programas-livro>. Acesso em: 28 jan. 2019.

BRASIL. FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Dados estatísticos**. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/programas/programas-do-livro/pnld/dados-estatisticos>. Acesso em: 28 jan. 2019.

BRASIL. FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução/CD/FNDE nº 38, 15 out. 2003**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4256-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-38,-de-15-de-outubro-de-2003>. Acesso em: 27 jun. 2019.

BRASIL. FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução/CD/FNDE nº 18, 24 abr. 2007**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3139-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-18-de-24-de-abril-de-2007>. Acesso em: 27 jun. 2019.

BRASIL. FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução/CD/FNDE nº 51, 16 set. 2009**. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3360-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-51-16-de-setembro-de-2009>. Acesso em: 27 jun. 2019.

BRASIL. FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução/CD/FNDE nº 60, 20 nov. 2009**. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3369-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-60-de-20-de-novembro-de-2009>. Acesso em: 02 jul. 2018. (*Revogada*)

BRASIL. FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução/CD/FNDE nº 42, 28 ago. 2012**. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3758-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-42,-de-28-de-agosto-de-2012-alterada-pela-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-44,-de-13-de-novembro-de-2013>. Acesso em: 06/11/2018. (*Revogada*)

BRASIL. FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução/CD/FNDE nº 22, 7 jun. 2013**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4600-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-22,-de-7-de-junho-de-2013>. Acesso em: 27 jun. 2019.

BRASIL. FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução/CD/FNDE nº 15, 26 jul. 2018**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/11997-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA15,-de-26-de-julho-de-2018>. Acesso em: 27 jun. 2019.

BRASIL. INEP. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - Ideb**. Disponível em: <http://inep.gov.br/ideb>. Acesso em: 10 fev.2019.

BRASIL. MEC. **Base Nacional Curricular Comum - BNCC**. Disponível em: <http://download.basenacionalcomum.mec.gov.br>. Acesso em: 08 fev. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.666, 21 jun. 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm. Acesso em: 02 jul. 2018.

BRASIL. **Lei nº 8.884, 11 jun. 1994**. Transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em Autarquia, dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 jun. 1994. Revogada pela lei 12.529 de 2012 - Lei de Defesa da Concorrência no Brasil.

BRASIL. **Lei nº 9.394, 20 dez. 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (LDB). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 1º jun. 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.172, 9 jan. 2001**. Plano Nacional de Educação (PNE). Disponível em: portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/L10172.pdf. Acesso em: 10 fev. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.529, 30 nov. 2011**. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei nº 8.137, 27 dez. 1990, o Decreto-Lei nº 3.689, 3 out. 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei nº 7.347, 24 jul. 1985; revoga dispositivos da Lei nº 8.884, 11 jun. 1994, e a Lei nº 9.781, 19 jan. 1999; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 1º nov. 2011 e retificada em 2 dez. 2011.

BRASIL. **Lei nº 13.005, 25 jun. 2014**. Plano Nacional de Educação (PNE). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm. Acesso em: 1º jun. 2019.

BRAULT, D. *Droit de la concurrence comparé: vers un Ordre Concurrentiel Mondial*. Colection droit des affaires de l'entreprise. Série: *Recherches*. Paris: Ed. Econômica, 1995.

BRITTO, Tatiana Feitosa de. **O Livro Didático, o Mercado Editorial e os Sistemas de Ensino Apostilados** - Texto para Discussão 92, Centro de Estudos da Consultoria do Senado. Brasília, jun. 2011. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-92-o-livro-didatico-o-mercado-editorial-e-os-sistemas-de-ensino-apostilados/view>. Acesso em: 30 jun. 2018.

CAMPOS. Luiz Claudio. **Compras Governamentais: Mapeamento preliminar de estudos na área de Administração Pública e das principais questões de pesquisa**. *In*: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA 2008 - EnAPG 2008. Associação

Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração - ANPAD, Salvador, BA, p. 1, 2008. Disponível em: http://www.anpad.org.br/~anpad/eventos.php?cod_evento=6&cod_edicao_subsecao=411&cod_evento_edicao=41&cod_edicao_trabalho=9976. Acesso em: 08 jun. 2019.

CASSIANO, Célia Cristina de Figueiredo. **O Mercado do livro didático no Brasil: da criação do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) à entrada do capital internacional espanhol. 2007.** Tese (Doutorado em Educação: História, Política, Sociedade) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

CASSIANO, Célia Cristina de Figueiredo. **O Mercado do Livro Didático no Brasil do século XXI: A Entrada do Capital Espanhol na Educação Nacional.** São Paulo: Editora UNESP, 2013.

EARP, Fábio Sá E KORNIS, George. **A economia da cadeia produtiva do livro.** Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES. Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/bibliotecadigital>. Acesso em: 30 jun. 2018.

FREITAG, Barbara. MOTTA, Valeria Rodrigues. COSTA, Wanderly Ferreira. **O Estado da Arte do Livro Didático no Brasil.** Brasília-DF: INEP, 1987, p. 6.

FURTADO, Andrea Garcia E GAGNO, Roberta Scrocaro. **Políticas do Livro Didático e o Mercado Editorial. In: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO - EDUCERE. IX. ENCONTRO SUL BRASILEIRO DE PSICOPEDAGOGIA. III. 2009. PUCBR, Paraná, p. 11221, 2009.** Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiwxZjq-YvcAhWQnJAKHXVjAZ0QFgg9MAQ&url=http%3A%2F%2Feducere.bruc.com.br%2Farquivo%2Fpdf2009%2F3684_2172.pdf&usq=AOvVaw2kbqgelTNj-C Q5x4n4vY6Y. Acesso em: 02 jul. 2018.

GARCIA, Valdinei Pereira. **Políticas Públicas nas Compras Governamentais.** *BuscaLegis.ccj.ufsc.br*, Santa Catarina. 13 fev. 2008. Disponível em: <https://www.webartigos.com/artigos/politicas-publicas-nas-compras-governamentais/4190/>. Acesso em: 16 jun. 2019.

GREMAUD, Amaury Patrick... [et al]. **Manual de Economia: equipe de professores da USP/ DIGITAL.** 7. ed., São Paulo: Saraiva Educação, 2017.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. **Notas para discussão quanto à implementação de programas de governo: em foco o Programa Nacional do Livro Didático.** *Educação & Sociedade*, Campinas, ano 21, n. 70, abr. 2000, p. 159-170.

KANAANE, Roberto, FIEL FILHO, Alécio. FERREIRA, Maria das Graças. **Gestão Pública: planejamento, processos, sistemas de informação e pessoas.** São Paulo: Atlas, 2010, p. 35.

KELMAN, Stevan, **O Estado Comprador.** Congresso Consad de Gestão Pública. Brasília-DF: Mimeo, 2008.

KOUTSOYIANNIS, Anna. **Modern Microeconomics.** 2. ed., Hong Kong: Macmillan Publishers LTDA, 1984.

KWOKA, J., & WHITE, L. *The antitrust revolution - economics, competition and policy*. 3. ed. Oxford: *Oxford University Press*, 1999.

MARSHALL, Carla. Regulação e Concorrência: **Espécies do mesmo Gênero**. *Scientia Iuris*. Londrina, p. 9-18, 2007. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/iuris/article/view/4143>. Acesso em: 08 jul. 2018.

MAXIMILIANO, Antônio Cesar Amaru. **Introdução à Administração**. 8. ed. rev. e ampl., São Paulo: Atlas, 2011, p. 12-13.

OCDE. *Glossary of Industrial Organization Economics and Competition Law*. Secretary - General of OCDE. 2010, p. 24. Disponível em: <http://www.oecd.org/regreform/sectors/2376087.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2019.

PARK, Christine Seung Hee. SANTOS, Marina Jacob Lopes da Silva. **Políticas Públicas e o Poder de Compra Governamental: Geração de Externalidades Positivas em Gastos Públicos**. Livros dos Grupos de Trabalho do XXIII Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI). João Pessoa, nov. 2014. Disponível em: <http://publicadireito.com.br/publicacao/ufpb/apresentacoes/213.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2019.

PIMENTEL, Sandra Regina Gonçalves. VILARINHO, Lúcia Regina Goulart. **Escolha do Livro Didático: Um Instrumento de Apoio ao Corpo Docente do Ensino Fundamental**. *Revista de Gestão e Avaliação Educacional (Regae)*. v.6, n.13, Santa Maria, p. 38, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/regae/article/view/26738/pdf>. Acesso em: 08 jun. 2019.

PRODANOV, Cleber Cristiano E FREITAS, Ernani Cesar. **Metodologia do Trabalho Científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico**. Feevale, 2. ed., Novo Hamburgo, p. 126, 2013.

REUTERS. **Cade aprova compra da Saraiva pela Somos Educação**. São Paulo, SP, 23 out. 2015. Disponível em: <https://br.reuters.com/article/topNews/idBRKCN0SH0X820151023>. Acesso em: 30 jun. 2018.

ROSSETTI, José Paschoal. **Introdução à Economia**. 20. ed., São Paulo: Atlas, 2009, p. 395, 398.

SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro. **Regulação e Concorrência - A atuação do CADE em setores de infraestrutura**. São Paulo: Saraiva, 2013.

SANTACRUZ, Ruy. **As razões econômicas da regulação**. In: SARAIVA, ENRIQUE; PECCI, ALKETA; BRASILICO, EDSON AMÉRICO (Org.). *Regulação, defesa da concorrência e concessões*. Rio de Janeiro: FGV, 2002, p. 155.

SANTOS. Clezio Saldanha dos. **Introdução à Gestão Pública**. 2. ed., São Paulo: Saraiva, 2014, p. 46.

SOARES, Ricardo Pereira. **Compras Governamentais para o Programa Nacional do Livro Didático: uma Discussão sobre a Eficiência do Governo.** Texto para Discussão nº 1.307, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Brasília, nov. 2007. Disponível em: http://172.19.0.1/login?dst=http%3A%2F%2Fwww.ipea.gov.br%2Fportal%2Findex.php%3Foption%3Dcom_content%26view%3Darticle%26id%3D4546. Acesso em: 02 jun. 2019.

SNEL - Sindicato Nacional dos Editores de Livros. **Pesquisa Produção e Vendas do Setor Editorial Brasileiro de 2017 (Fipe/USP).** Disponível em: <http://www.snel.org.br/dados-do-setor/producao-e-vendas-do-setor-editorial-brasileiro>. Acesso em: 30 jun. 2018.

SQUEFF, Flávia de Holanda Schmidt. **O Poder de Compras Governamental como Instrumento de Desenvolvimento Tecnológico: Análise do Caso Brasileiro.** Texto para discussão nº 1922, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Brasília, jan. 2014, p. 21. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=21116. Acesso em: 29 abr. 2019.

TERRA, Antônio Carlos Paim. **Compras Públicas Inteligentes: Uma Proposta para a Melhoria da Gestão das Compras Governamentais.** Rede Nacional de Compras Públicas. Mai. 2018. Disponível em: <https://www.compraspublicasbrasil.gov.br/portal/noticias/compras-publicas-inteligentes.html>. Acesso em: 15 jun. 2019.

VARIAN, Hal R. **Microeconomia: Princípios Básicos.** 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de. **Economia: Micro e Macro: teoria e exercícios, glossário com os 300 principais conceitos econômicos.** 6. ed., São Paulo: Atlas, 2015, p. 143-146.

VATIERO, Massimiliano. *Power in the Market: on the Dominant Position. IN: CHAPTER II OF PHD THESIS THE LAW AND ECONOMICS OF POWER - University of Siena I-COM, Istituto per la Competitività CLEIS, Center for Law & Economics of Institutions Siena. Seminario - Premio Dottorale 2006, SIEPI (Società Italiana di Economia e Politica Industriale), Luiss, Roma: 15-16 Juno/2006.* Disponível em: http://www.academia.edu/3038173/Power_in_the_Market_on_the_Dominant_Position. Acesso em: 31 jan. 2019.

ZYLBERMAN, Márcio. **A gestão das compras públicas dos estados brasileiros: a experiência do Rio de Janeiro com a opção pela descentralização.** Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa - FGV. Rio de Janeiro, p. 17, 2015. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/13712>. Acesso em: 29 abr. 2019.

ANEXOS

Anexo A - Editoras e Grupos Econômicos

Tabela 19. Editoras e Grupos econômicos que participaram do PNLD

PNLD 2017			PNLD 2016			PNLD 2015			PNLD 2014			PNLD 2013		
Editoras	Tiragem Total	%	Editoras	Tiragem Total	%	Editoras	Tiragem Total	%	Editoras	Tiragem Total	%	Editoras	Tiragem Total	%
Grupo Educação Somos	57.149.417	39,48	Grupo Educação Somos	40.282.496	36,318	Grupo FTD	26.321.696	18,710	Grupo Educação Abril	30.046.722	21,795	Grupo Educação Abril	44.821.272	32,513
Ática	24.234.137	16,74	Ática	20.723.417	18,684	FTD	26.321.696	18,710	Ática	23.545.213	17,079	Ática	28.873.832	20,945
Saraiva	23.813.281	16,45	Saraiva	15.299.782	13,794	Quinteto	0	-	Scipione	6.501.509	4,716	Scipione	15.947.440	11,568
Scipione	9.101.999	6,29	Scipione	4.259.297	3,840	Grupo Educação Somos	50.235.075	35,708	Grupo Santillana	29.554.318	21,438	Grupo Santillana	25.757.201	18,684
Grupo FTD	27.875.755	19,26	Grupo FTD	19.251.377	17,357	Ática	23.902.828	16,991	Moderna	27.129.732	19,679	Moderna	22.961.170	16,656
FTD	27.542.476	19,03	FTD	19.251.377	17,357	Saraiva	18.215.888	12,948	Richmond	2.424.586	1,759	Richmond	2.796.031	2,028
Quinteto	333.279	0,23	Quinteto	0	-	Scipione	8.116.359	5,769	Grupo FTD	26.495.053	19,219	Grupo Saraiva	20.705.477	15,019
Grupo Santillana	20.587.858	14,22	Grupo Santillana	16.174.592	14,583	Grupo Santillana	20.770.694	14,764	FTD	26.495.053	19,219	Saraiva	20.705.477	15,019
Moderna	20.587.858	14,22	Moderna	16.174.592	14,583	Moderna	20.770.694	14,764	Quinteto	0	-	Grupo FTD	19.680.753	14,276
Richmond	0	-	Richmond	0	-	Richmond	0	-	Grupo Saraiva	21.896.498	15,883	FTD	19.680.753	14,276
Grupo IBEP	5.269.520	3,64	Grupo IBEP	5.964.923	5,378	Grupo IBEP	7.603.512	5,405	Saraiva	21.896.498	15,883	Quinteto	0	-
IBEP	4.794.899	3,31	IBEP	4.673.000	4,213	IBEP	6.108.235	4,342	Grupo IBEP	5.196.942	3,770	Grupo IBEP	3.905.402	2,833
Base	474.621	0,33	Base	1.291.923	1,165	Base	1.495.277	1,063	IBEP	3.313.184	2,403	IBEP	1.792.383	1,300
Grupo Escala	3.860.588	2,67	Grupo Escala	3.906.597	3,522	Grupo Escala	1.893.341	1,346	Base	1.883.758	1,366	Base	2.113.019	1,533
Leya	2.816.949	1,95	Leya	2.655.529	2,394	Leya	0	-	Grupo Escala	1.303.679	0,946	Grupo Escala	1.740.915	1,263
Escala	1.043.639	0,72	Escala	1.251.068	1,128	Escala	1.893.341	1,346	Leya	0	-	Leya	0	-
Editoras que não compõem grupo econômico:			Editoras que não compõem grupo econômico:			Editoras que não compõem grupo econômico:			Editoras que não compõem grupo econômico:			Editoras que não compõem grupo econômico:		
SM	11.963.442	8,26	SM	10.685.847	9,634	SM	13.340.081	9,482	SM	7.502.343	5,442	SM	5.551.305	4,027
Macmillan	7.149.902	4,94	Macmillan	5.703.056	5,142	Macmillan	5.724.701	4,069	do Brasil	5.789.144	4,199	do Brasil	3.279.426	2,379
do Brasil	5.674.202	3,92	do Brasil	2.786.427	2,512	do Brasil	3.139.641	2,232	UDP	2.922.326	2,120	Positivo	2.662.015	1,931
Global	2.391.586	1,65	Anzol	2.589.448	2,335	Texto	2.968.754	2,110	Positivo	2.209.572	1,603	Macmillan	2.261.602	1,641
Positivo	1.125.857	0,78	Positivo	1.758.669	1,586	AJS	2.741.081	1,948	Texto	1.985.556	1,440	Texto	888.580	0,645
AJS	732.255	0,51	AJS	767.991	0,692	UDP	2.582.118	1,835	Macmillan	1.942.509	1,409	AJS	576.887	0,418
Dimensão	375.858	0,26	Zapt	277.252	0,250	Positivo	2.293.027	1,630	AJS	378.063	0,274	Lafonte	357.756	0,260
Zapt	208.623	0,14	Pax	195.625	0,176	Pax	493.090	0,350	Lafonte	333.142	0,242	Pearson	247.302	0,179
Pax	182.454	0,13	Dimensão	182.650	0,165	Imperial	259.107	0,184	Pearson	129.339	0,094	Grafset	98.089	0,071
Imperial	94.455	0,07	Cereja	166.295	0,150	Pearson	136.324	0,097	Terra Sul	59.118	0,043	Zapt	29.479	0,021
Cereja	89.307	0,06	Imperial	101.806	0,092	CCS	66.396	0,047	Zapt	44.629	0,032	Sarandi	28.013	0,020
CCS	18.535	0,01	Esfera	58.943	0,053	Zapt	44.735	0,032	Grafset	32.595	0,024	Esfera	21.589	0,016
Pearson	18.333	0,01	Pearson	23.128	0,021	Grafset	26.623	0,019	Sarandi	22.977	0,017	Dimensão	18.738	0,014
TOTAL	144.767.947	-	CCS	20.421	0,018	Terra Sul	11.080	0,008	Dimensão	5.921	0,004	Terra Sul	15.374	0,011
			Terra Sul	19.271	0,017	Esfera	4.511	0,003	Esfera	5.576	0,004	Casa Publicadora	15.359	0,011
			TOTAL	110.916.814	-	Dimensão	4.482	0,003	Lê	2.036	0,001	Lê	7.773	0,006
						Lê	1.159	0,001	TOTAL	137.858.058	-	TOTAL	132.670.307	-
						TOTAL	140.681.994	-						

Fonte: Tabelas elaboradas com base nos dados retirados do sítio eletrônico do FNDE - Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/>. Acesso em: 02 jul. 2018.

Anexo B - Base de dados para o cálculo do CR₄ por grupos econômicos

Tabela 20. Base de dados para o cálculo do CR₄ considerando os grupos

PNLD 2017				PNLD 2016			
Grupo Econômico	Editoras	Tiragem Total	Market Share	Grupo Econômico	Editoras	Tiragem Total	Market Share
Somos Educação		57.149.417	39,48%	Somos Educação		40.282.496	36,32%
	Ática	24.234.137	16,74%		Ática	20.723.417	18,68%
	Saraiva	23.813.281	16,45%		Saraiva	15.299.782	13,79%
	Scipione	9.101.999	6,29%		Scipione	4.259.297	3,84%
FTD		27.875.755	19,26%	FTD		19.251.377	17,36%
	FTD	27.542.476	19,03%		FTD	19.251.377	17,36%
	Quinteto	333.279	0,23%		Quinteto	0	-
Santillana		20.587.858	14,22%	Santillana		16.174.592	14,58%
	Moderna	20.587.858	14,22%		Moderna	16.174.592	14,58%
	Richmond	0	-		Richmond	0	-
SM		11.963.442	8,26%	SM		10.685.847	9,63%

PNLD 2015			
Grupo Econômico	Editoras	Tiragem Total	Market Share
Somos Educação		50.235.075	35,71%
	Ática	23.902.828	16,99%
	Saraiva	8.116.359	5,77%
	Scipione	18.215.888	12,95%
FTD		26.321.696	18,71%
	FTD	26.321.696	18,71%
	Quinteto	0	-
Santillana		20.770.694	14,76%
	Moderna	20.770.694	14,76%
	Richmond	0	-
SM		13.340.081	9,48%

PNLD 2014			
Grupo Econômico	Editoras	Tiragem Total	Market Share
Abril Educação		30.046.722	21,80%
	Ática	23.545.213	17,08%
	Scipione	6.501.509	4,72%
Santillana		29.554.318	21,44%
	Moderna	27.129.732	19,68%
	Richmond	2.424.586	1,76%
FTD		26.495.053	19,22%
	FTD	26.495.053	19,22%
	Quinteto	0	-
Saraiva		21.896.498	15,88%
	Saraiva	21.896.498	15,88%

PNLD 2013			
Grupo Econômico	Editoras	Tiragem Total	Market Share
Abril Educação		44.821.272	33,78%
	Ática	28.873.832	21,76%
	Scipione	15.947.440	12,02%
Santillana		25.757.201	19,41%
	Moderna	22.961.170	17,31%
	Richmond	2.796.031	2,11%
Saraiva		20.705.477	15,61%
	Saraiva	20.705.477	15,61%
FTD		19.680.753	14,83%
	FTD	19.680.753	14,83%
	Quinteto	0	-

Fonte: FNDE - Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/>. Acesso em: 02 jul. 2018.

Anexo C - Histórico e Evolução do PNLD

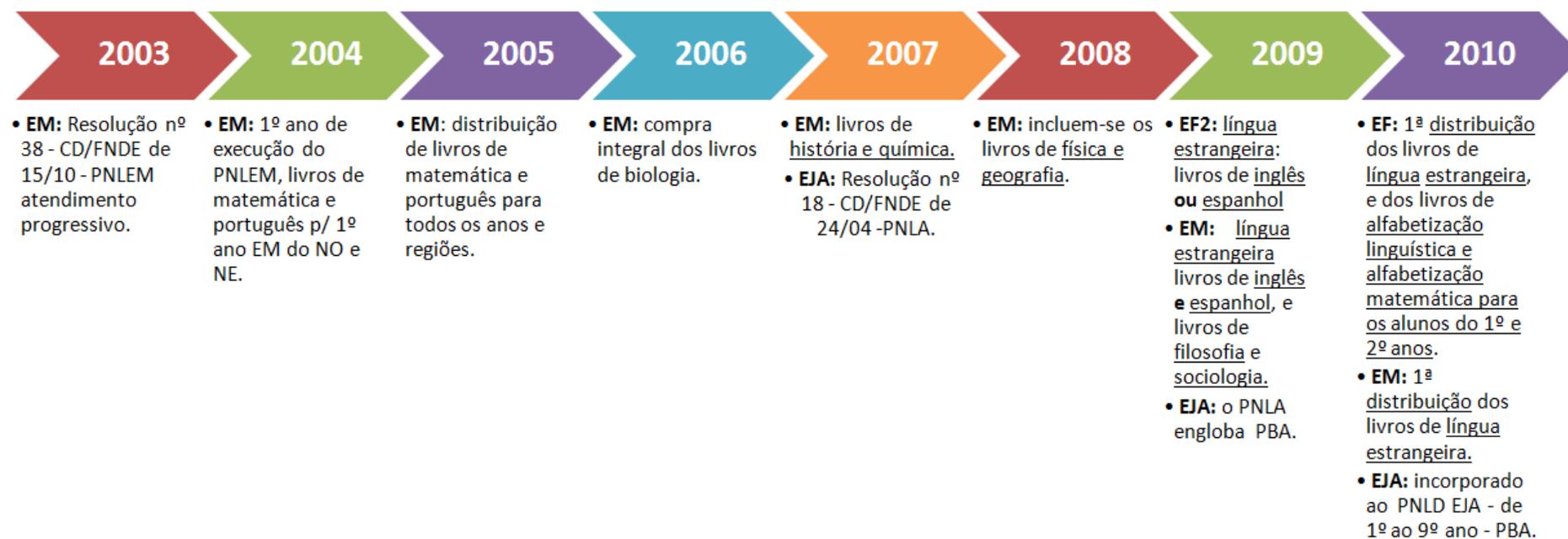
Tabela 21. Histórico do Programa

ANO	AMPLIAÇÃO		
	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ensino de Jovens e Adultos - EJA
2003	-	- é publicada em 15/10 a Resolução nº 38 - CD/FNDE que institui o Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio - <i>PNLEM</i> (o atendimento foi instituído progressivamente).	-
2004	-	- primeiro ano de execução do PNLEM, foram adquiridos livros Ensino médio de <i>matemática e português</i> para os alunos do <u>1º ano do Norte e do Nordeste.</u>	-
2005	-	- <i>distribuição de livros de matemática e português para todos os anos e regiões.</i>	-
2006	-	- inclui-se a compra integral dos livros de <i>biologia.</i>	-
2007	-	- o atendimento é ampliado com a aquisição de livros de <i>história e química</i>	- é publicada em 24/04 a Resolução nº 18 - CD/FNDE que regulamenta o Programa Nacional do Livro Didático para Alfabetização de Jovens e Adultos - PNLA
2008	-	- incluem-se os livros de <i>física e geografia.</i>	-
2009	- <i>língua estrangeira: livros de inglês ou espanhol para alunos de 6ª aos 9º anos;</i>	- também é adicionado o componente curricular de <i>língua estrangeira</i> com os livros de <i>inglês e espanhol</i> , além dos livros de <i>filosofia e sociologia</i> (volume único e consumível).	- o PNLA engloba no seu atendimento os alunos das entidades parceiras do PBA alfabetizando jovens e adultos das redes públicas de ensino; - é publicada em 16/09 a Resolução nº 51 - CD/FNDE que regulamenta o Programa Nacional do Livro Didático para a Educação de Jovens e adultos - PNLD EJA que abrange o PNLA.
2010	- 1ª <i>distribuição</i> dos livros de <i>língua estrangeira</i> , e dos livros de <i>alfabetização linguística e alfabetização matemática para os alunos do 1º e 2º anos</i> (consumíveis);	- 1ª distribuição dos livros de <i>língua estrangeira.</i>	- o atendimento do EJA foi ampliado, com a incorporação do PNLA ao PNLD EJA, passaram a ser atendidos alunos de 1º ao 9º ano das escolas públicas e entidades parceiras do Programa Brasil Alfabetizado - PBA.

Fonte: Tabela elaborada com base nos dados retirados do sítio eletrônico do FNDE - Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/>. Acesso em: 02 jul. 2018. Elaboração da Autora

Anexo D - Linha do Tempo do PNLD

Figura 13. Evolução da Legislação Brasileira à Luz da Demanda por Livros Didáticos



Fonte: Linha do tempo elaborada com base nos dados retirados da Tabela 21 - Elaboração da Auto

Anexo E - Dados da SNEL

Tabela 22. Pesquisa Produção e Vendas do Setor Editorial Brasileiro - 2017

DIDÁTICOS	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Mercado preços corrente (R\$ milhões)	908,37	1.019,68	1.049,50	1.077,41	1.102,34	1.189,04	1.298,51	1.307,06	1.446,37	1.386,06	1.436,76	1.450,70
Mercado preços constantes (R\$ milhões de 2017)	1.707,81	1.835,23	1.783,66	1.755,44	1.695,83	1.717,57	1.772,20	1.684,33	1.751,57	1.516,71	1.479,14	1.450,70
Taxa de crescimento real	- 11,74	7,46	- 2,81	- 1,58	- 3,40	1,28	3,18	- 4,96	3,99	- 13,41	- 2,48	- 1,92
Exemplares mercado (milhões)	39,28	45,12	43,35	50,96	58,28	60,60	53,88	51,79	57,26	50,77	47,96	44,20
Preço médio corrente	R\$ 23,13	R\$ 22,60	R\$ 24,21	R\$ 21,14	R\$ 18,91	R\$ 19,62	R\$ 24,10	R\$ 25,24	R\$ 25,26	R\$ 27,30	R\$ 29,96	R\$ 32,82
Preço médio constante (R\$ 2017)	R\$ 43,38	R\$ 40,67	R\$ 41,15	R\$ 34,45	R\$ 29,10	R\$ 28,34	R\$ 32,89	R\$ 32,52	R\$ 30,59	R\$ 29,87	R\$ 30,84	R\$ 32,82
Participação vendas ao Mercado	60%	59%	58%	60%	52%	50%	54%	51%	58%	54%	52%	57%
Governo preços corrente (R\$ milhões)	616,14	694,30	764,56	718,39	999,84	1.194,71	1.105,27	1.254,98	1.045,32	1.158,72	1.328,82	1.099,55
Governo preços constantes (R\$ milhões de 2017)	1.158,39	1.249,61	1.299,40	1.170,48	1.538,15	1.725,76	1.508,47	1.617,22	1.265,90	1.267,93	1.368,02	1.099,55
Exemplares Governo (milhões)	96,91	123,65	107,55	124,61	144,38	166,37	150,15	169,05	126,94	128,62	147,63	114,89
Preço médio corrente	R\$ 6,36	R\$ 5,62	R\$ 7,11	R\$ 5,77	R\$ 6,93	R\$ 7,18	R\$ 7,36	R\$ 7,42	R\$ 8,23	R\$ 9,01	R\$ 9,00	R\$ 9,57
Preço médio constante (R\$ 2017)	R\$ 11,95	R\$ 10,11	R\$ 12,08	R\$ 9,39	R\$ 10,65	R\$ 10,37	R\$ 10,05	R\$ 9,57	R\$ 9,97	R\$ 9,86	R\$ 9,27	R\$ 9,57
Participação vendas ao Governo	40%	41%	42%	40%	48%	50%	46%	49%	42%	46%	48%	43%
Total (R\$ milhões de 2017)	2.866,20	3.084,84	3.083,06	2.925,92	3.233,98	3.443,33	3.280,67	3.301,55	3.017,46	2.784,64	2.847,16	2.550,25

Fonte: SNEL, 2017 <http://www.snel.org.br/dados-do-setor/producao-e-vendas-do-setor-editorial-brasileiro>. Acesso em: 30/06/2018.

Anexo F - PNLD 2000 a 2003**Tabela 23. PNLD 2000 a 2003 - Ensino Fundamental**

PNLD	Valor Total	Qtde. de Livros
2000	175.807.782,48	60.164.529
2001	352.493.146,31	109.541.368
2002	406.990.330,13	101.250.450
2003	198.483.834,34	49.654.873

Fonte: FNDE (recebida por e-mail)

Anexo G - PNLD 2004 a 2011

Tabela 24. PNLD 2004 a 2011 - Ensino Fundamental

Ano de aquisição	Ano do PNLD (Ano letivo)	Alunos Beneficiados	Escolas Beneficiadas	Físico			Investimento*	Atendimento
				Livros	Dicionários	Total		
2003	PNLD 2004	31.911.098	149.968	116.030.521	3.349.920	119.380.441	600.074.313,00	Atendimento para todos os alunos de 1ª a 4ª série e reposição para os de 5ª a 8ª
2004	PNLD 2005	30.837.947	149.968	111.189.126		111.189.126	619.247.203,00	Atendimento para todos os alunos de 5ª a 8ª série, da 1ª série e reposição para os de 2ª a 4ª série
2005	PNLD 2006	29.864.445	147.407	44.245.296	6.403.759	50.649.055	352.797.577,00	Reposição para os alunos de 2ª a 8ª série e integral para os da 1ª série
2006	PNLD 2007	28.591.571	144.943	102.521.965		102.521.965	563.725.709,9	Atendimento para todos os alunos de 1ª a 4ª série e reposição para os de 5ª a 8ª
2007	PNLD 2008	31.140.144	139.839	110.241.724		110.241.724	661.411.920,87	Atendimento para todos os alunos de 5ª a 8ª série, da 1ª série e reposição para os de 2ª a 4ª série
2008	PNLD 2009	29.158.208	136.781	60.542.242		60.542.242	405.568.003,49	Reposição para os alunos de 2ª a 8ª série e integral para os da 1ª série
2009	PNLD 2010	28.968.104	134.791	103.581.176		103.581.176	591.408.143,68	Atendimento para todos os alunos de 1ª a 4ª série e reposição para os de 5ª a 8ª
2010	PNLD 2011	29.445.304	129.763	118.891.723		118.891.723	893.003.499,76	Atendimento para todos os alunos de 6º ao 9º ano (5ª a 8ª série), do 1º ano e reposição para os de 2º ao 5º ano (1ª a 4ª série).

* Valor gasto com aquisição, distribuição, controle de qualidade etc.

Fonte: FNDE - Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/>. Acesso em: 26/05/19

Anexo H - PNLEM 2005 a 2011

Tabela 25. PNLEM 2005 a 2011 - Ensino Médio

Ano de aquisição	Ano do PNLEM (Ano letivo)	Alunos Beneficiados	Escolas Beneficiadas	Livros	Investimento*	Atendimento
2004	PNLEM 2005	1.304.477	5.392	2.705.048	47.273.737,00	Livros de Português e Matemática para todos os alunos do 1º ano - Norte e Nordeste
2005	PNLEM 2006	7.012.619	13.253	12.581.620	143.834.244,00	Livros de Português e Matemática para todos os alunos dos 3 anos, em todo o país.
2006	PNLEM 2007	6.896.659	15.570	9.175.439	124.275.397,18	Livros de Biologia para todos os alunos e reposição dos livros de Português e Matemática nos 3 anos.
2007	PNLEM 2008	7.141.943	15.273	18.248.846	221.540.849,41	Livros de História e Química para todos os alunos e reposição dos livros de Português, Matemática e Biologia nos 3 anos
2008	PNLEM 2009	7.249.774	17.276	43.108.350	504.675.101,27	Livros de Português, Matemática, Biologia, Física e Geografia para todos os alunos e reposição dos livros de História e Química nos 3 anos.
2009	PNLEM 2010	7.630.803	17.830	11.189.592	137.563.421,71	Reposição dos livros nos 3 anos. Componentes curriculares: português, matemática, biologia, história, química, física e geografia
2010	PNLEM 2011	7.669.604	17.658	17.025.196	184.801.877,52	Reposição dos livros nos 3 anos. Componentes curriculares: português, matemática, biologia, história, química, física e geografia.

* Valor gasto com aquisição, distribuição, controle de qualidade etc.

Fonte: FNDE - Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/>. Acesso em: 26/05/19.

Anexo I - PNLA 2008 a 2010

Tabela 26. PNLA 2008 a 2010 - Aquisição por Editora

EDITORA	PNLA/2010		PNLA/2009		PNLA/2008	
	LIVROS DIDÁTICOS		LIVROS DIDÁTICOS		LIVROS DIDÁTICOS	
	QUANTIDADE ADQUIRIDA	VALOR DO CONTRATO	QUANTIDADE ADQUIRIDA	VALOR DO CONTRATO	QUANTIDADE ADQUIRIDA	VALOR DO CONTRATO
EDITORA MODERNA LTDA	536.291	3.327.301,24				
ESCOLA MULTIMEIOS			435.279	2.667.062,04	444.895	2.637.824,18
EDITORA FTD SA	588.231	4.805.713,85	660.976	4.472.156,65	378.870	2.591.862,50
BASE LIVROS DIDÁTICOS LTDA	634.007	5.087.062,88	197.477	1.568.646,38	162.553	1.302.832,08
GLOBAL EDITORA E DISTRIBUIDORA LTDA	307.823	1.996.302,07	341.388	2.105.808,18	157.067	1.012.651,15
EDICOES ESCALA EDUCACIONAL SA			456.800	3.060.736,88	137.451	1.097.347,11
EDITORA POSITIVO LTDA			205.242	1.111.918,92	147.816	888.215,54
IMEPH-INST META DE EDUC PESQ E FORMAÇÃO DE R.H.			45.095	472.194,68	47.604	491.520,68
BAGACO DESIGN LTDA						
AYMARÁ EDIÇÕES E TECNOLOGIA LTDA			152.802	736.698,26	65.340	341.440,20
EDITORA SCIPIONE S/A			36.142	233.548,26	35.921	227.439,00
EDITORA ATICA S/A	77.377	755.908,86	33.375	290.253,93	24.065	206.977,83
EDITORA DIDÁTICA SUPLEGRAF LTDA			47.077	265.031,58	22.134	139.931,68
MODULO EDITORA E DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL			193.892	1.540.043,80	69.781	697.416,48
DCL DIFUSAO CULTURAL DO LIVRO LTDA			38.232	208.455,48	19.582	118.250,27
EDITORA EDUCARTE LTDA			10.539	109.525,76	8.372	89.030,15
TOTAL	2.143.729	15.972.288,90	2.854.316	18.842.080,80	1.721.451	11.842.738,85
QUANTIDADE DE EDITORAS	5		15		15	

Fonte: FNDE - disponível em: <https://www.fnde.gov.br/>. Acesso em: 26/05/19.

Anexo J - PNLD 2012

Tabela 27. PNLD 2012 - Tiragens e valores negociados por editoras

EDITORA	ENSINO FUNDAMENTAL	ENSINO MÉDIO E EJA (Ensino Médio)	TOTAL	AQUISIÇÃO	
	Tiragem Total	Tiragem Total	Tiragem Total	R\$/Livro	Valor Total
Ática	16.262.515	16.967.514	33.230.029	5,85	194.550.185
Scipione	11.572.146	5.603.667	17.175.813	5,98	102.786.747
Moderna	10.374.906	20.240.569	30.615.475	7,21	220.734.328
Richmond		2.986.149	2.986.149	5,31	15.842.659
Saraiva	8.290.564	22.590.137	30.880.701	6,65	205.498.681
FTD	14.839.769	10.020.075	24.859.844	6,51	161.795.904
SM	1.309.853	4.419.133	5.728.986	8,73	50.018.206
Pueri Domus		456.494	456.494	10,56	4.819.352
Positivo	3.011.095	840.789	3.851.884	7,82	30.109.299
Escala	2.175.965	1.094.293	3.270.258	8,51	27.828.402
Lafonte		382.075	382.075	7,27	2.777.524
Macmillan		2.438.043	2.438.043	7,32	17.853.998
do Brasil	1.090.240	1.204.175	2.294.415	9,86	22.629.741
Base	502.609	1.098.440	1.601.049	7,56	12.098.451
Nova Geração		1.107.412	1.107.412	13,42	14.864.632
AJS	350.659	350.659		10,60	3.717.387
IBEP	322.512	183.695	506.207	9,84	4.979.470
Cia Ed. Nacional	442.506		442.506	8,09	3.579.089
Terra Sul		69.451	69.451	22,08	1.533.294
Dimensão	60.847		60.847	8,99	546.910
Sarandi	60.682		60.682	14,90	904.316
Casa	16.189		16.189	14,51	234.913
FAPI	5.702		5.702	15,72	89.625
Aymar	1.540		1.540	28,94	44.563
TOTAL	70.690.299	91.702.111	162.392.410	10,51	1.099.837.675

Fonte: FNDE - disponível em: <https://www.fnde.gov.br/>. Acesso em: 26 jun. 19.

Anexo K - PNLD 2013

Tabela 28. PNLD 2013 - Lista das editoras e valores negociados

EDITORA	TIRAGEM 1º ao 5º Ano	TIRAGEM 6º ao 9º Ano	TIRAGEM Ensino Médio	TIRAGEM TOTAL	VALOR TOTAL
ÁTICA	10.086.859	8.654.855	10.132.118	28.873.832	167.999.741,43
MODERNA	11.270.756	5.024.152	6.666.262	22.961.170	145.245.647,46
SARAIVA	5.992.558	3.946.627	10.766.292	20.705.477	130.095.467,83
FTD	13.478.951	3.749.330	2.452.472	19.680.753	122.569.348,93
SCIPIONE	6.296.406	8.287.654	1.363.380	15.947.440	90.090.915,95
SM	3.644.725	855.532	1.051.048	5.551.305	40.489.217,02
DO BRASIL	1.653.694	267.443	1.358.289	3.279.426	28.862.688,67
RICHMOND	0	0	2.796.031	2.796.031	16.019.228,74
POSITIVO	2.267.130	205.847	189.038	2.662.015	24.036.576,37
MACMILLAN	0	0	2.261.602	2.261.602	16.942.943,60
BASE	1.282.121	0	830.898	2.113.019	17.394.773,88
IBEP	1.684.094	61.731	46.558	1.792.383	16.510.012,82
ESCALA	1.349.497	137.013	254.405	1.740.915	19.615.300,96
TEXTO	888.580	0	0	888.580	8.079.693,64
AJS	1.020	327.831	248.036	576.887	8.532.174,33
LAFONTE	0	0	357.756	357.756	3.241.576,80
PEARSON	151.191	0	96.111	247.302	3.036.037,95
GRAFSET	98.089	0	0	98.089	926.664,25
ZAPT	29.479	0	0	29.479	549.505,65
SARANDI	28.013	0	0	28.013	557.829,75
ESFERA	21.589	0	0	21.589	263.538,00
DIMENSÃO	18.738	0	0	18.738	347.446,98
TERRA SUL	735	0	14.639	15.374	485.982,13
CASA PUBLICADORA LÊ	0	15.359	0	15.359	228.988,50
	7.773	0	0	7.773	100.787,85
TOTAL	60.251.998	31.533.374	40.884.935	132.670.307	862.222.089,49

Fonte: FNDE - disponível em: <https://www.fnde.gov.br/>. Acesso em: 26/05/19.

Anexo L - PNLD 2014

Tabela 29. PNLD 2014 - Ensino Fundamental e Médio - Valores Negociados para Livros Impressos e Conteúdos Multimídia

EDITORA	TIRAGEM 1º ao 5º Ano	TIRAGEM 6º ao 9º Ano	TIRAGEM Ensino Médio	TIRAGEM TOTAL	MARKET SHARE	MecDaisy e Libras	OBJETOS DIGITAIS	VALOR TOTAL
ÁTICA	4.981.748	9.862.091	8.701.374	23.545.213	17,80%	1.582.572,76	6.468.165,63	179.825.557,34
SCIPIONE	2.775.356	2.506.098	1.220.055	6.501.509	4,72%	259.294,90	5.661.638,55	55.283.557,34
MODERNA	4.602.827	16.969.705	5.557.200	27.129.732	19,68%	1.701.515,70	16.751.179,87	211.607.432,76
RICHMOND	0	0	2.424.586	2.424.586	1,76%	0,00	0,00	14.669.993,55
FTD	6.587.759	17.670.013	2.237.281	26.495.053	19,22%	2.434.530,61	11.282.180,46	188.839.312,07
SARAIVA	2.561.577	10.491.356	8.843.565	21.896.498	15,88%	608.054,37	15.609.087,78	173.287.433,24
SM	1.488.702	5.068.388	945.253	7.502.343	5,44%	273.008,99	6.830.797,23	60.466.803,47
UDP	0	2.922.326	0	2.922.326	2,12%	30.728,75	0,00	19.644.978,89
DO BRASIL	1.028.441	3.843.120	917.583	5.789.144	4,20%	242.048,78	0,00	52.885.120,25
IBEP	838.863	2.433.500	40.821	3.313.184	2,40%	239.389,90	0,00	37.658.640,30
BASE	532.013	662.712	689.033	1.883.758	1,37%	22.199,40	0,00	17.173.074,37
POSITIVO	1.000.779	1.020.108	188.685	2.209.572	1,60%	125.435,85	0,00	28.017.245,75
TEXTO	314.812	1.670.744	0	1.985.556	1,44%	320.191,41	3.228.701,64	30.808.178,82
MACMILLAN	0	0	1.942.509	1.942.509	1,41%	0,00	0,00	15.757.349,95
ESCALA	698.519	352.964	252.196	1.303.679	0,95%	183.563,83	655.832,10	22.571.496,78
LA FONTE	0	0	333.142	333.142	0,24%	0,00	0,00	4.147.233,04
AJS	288	140.081	237.694	378.063	0,27%	44.227,88	0,00	8.125.359,38
PEARSON	45.630	0	83.709	129.339	0,09%	0,00	0,00	2.022.507,00
TERRA SUL	0	44.753	14.365	59.118	0,04%	27.240,00	1.412.731,50	2.557.601,01
ZAPT	44.629	0	0	44.629	0,03%	0,00	0,00	927.540,69
GRAFSET	32.595	0	0	32.595	0,02%	0,00	0,00	420.017,37
SARANDI	22.977	0	0	22.977	0,02%	0,00	0,00	601.717,63
DIMENSÃO	5.921	0	0	5.921	0,01%	0,00	0,00	147.827,60
ESFERA	5.576	0	0	5.576	0,01%	0,00	0,00	96.361,92
LÊ	2.036	0	0	2.036	0,001%	0,00	0,00	35.630,00
TOTAL	27.571.048	75.657.959	34.629.051	137.858.058	100%	8.094.003,13	67.900.314,76	1.127.577.970,52

Fonte: FNDE - Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/>. Acesso em: 02 jul. 2018
(para este estudo não foram considerados os valores do MecDaisy, Libras nem Objetos Digitais)

Anexo M - PNLD 2015

Tabela 30. PNLD 2015 - Ensino Fundamental e Médio - Valores Negociados para Livros Impressos e MecDaisy

EDITORA	TIRAGEM 1º ao 5º Ano	TIRAGEM 6º ao 9º Ano	TIRAGEM Ensino Médio	TIRAGEM TOTAL	MecDaisy	VALOR TOTAL
ÁTICA	4.517.901	2.648.032	16.736.895	23.902.828	350.362,80	182.153.141,88
SCIPIONE	2.539.480	605.683	4.971.196	8.116.359	127.543,58	62.963.389,73
MODERNA	4.372.828	4.407.370	11.990.496	20.770.694	317.642,17	160.341.696,95
FTD	6.153.519	8.575.807	11.592.370	26.321.696	288.416,66	183.697.292,61
SARAIVA	2.378.689	2.829.222	13.007.977	18.215.888	440.403,05	153.952.559,71
SM	1.350.682	2.979.364	9.010.035	13.340.081	206.970,83	95.311.612,46
UDP	0	2.582.118	0	2.582.118	0,00	16.301.729,39
DO BRASIL	908.253	969.655	1.261.733	3.139.641	54.819,20	34.973.538,99
IBEP	754.864	607.995	4.745.376	6.108.235	57.688,46	61.600.359,72
BASE	488.251	556.879	450.147	1.495.277	48.507,64	16.283.759,46
POSITIVO	910.479	255.597	1.126.951	2.293.027	139.988,95	31.469.568,82
TEXTO	287.962	452.455	2.228.337	2.968.754	108.042,52	41.344.398,76
MACMILLAN	0	0	5.724.701	5.724.701	40.353,39	38.085.112,75
ESCALA	650.423	92.118	1.150.800	1.893.341	91.023,82	26.553.600,65
AJS	393	32.495	2.708.193	2.741.081	82.759,06	36.098.215,55
PEARSON	38.102	0	98.222	136.324	24.020,00	2.335.477,96
TERRA SUL	0	11.080	0	11.080	0,00	185.931,03
ZAPT	44.735	0	0	44.735	0,00	1.086.541,50
GRAFSET	26.623	0	0	26.623	0,00	427.165,35
SARANDI	20.766	0	0	20.766	0,00	604.819,94
DIMENSÃO	4.482	0	0	4.482	0,00	119.275,39
ESFERA	4.511	0	0	4.511	0,00	82.074,43
LÊ	1.159	0	0	1.159	0,00	25.122,97
CCS	0	0	66.396	66.396	25.676,00	1.338.547,79
IMPERIAL	0	0	259.107	259.107	12.115,91	3.181.521,80
PAX	0	0	493.090	493.090	12.031,92	5.701.787,32
TOTAL	25.454.102	27.605.870	87.622.022	140.681.994	2.428.366	1.156.218.243

Fonte: FNDE - Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/>. Acesso em: 02 jul. 2018
(para este estudo não foram considerados os valores de MecDaisy)

Anexo N - PNLD 2016

Tabela 31. PNLD 2016 - Ensino Fundamental e Médio - Valores Negociados para Livros Impressos e MecDaisy por Editora

EDITORA	TIRAGEM 1º ao 5º Ano	TIRAGEM 6º ao 9º Ano	TIRAGEM Ensino Médio	TIRAGEM TOTAL	R\$ / IMPRESSO	R\$ / MECDAISY	VALOR TOTAL
AJS	-	36.570	731.421	767.991	12.216.731,96	-	12.216.731,96
ANZOL	-	2.589.448	-	2.589.448	16.466.784,82	-	16.466.784,82
ATICA	11.510.774	2.750.189	6.462.454	20.723.417	168.742.156,30	380.850,72	169.123.007,02
BASE	633.159	541.304	117.460	1.291.923	15.159.548,24	89.895,76	15.249.444,00
CCS	4.287	-	16.134	20.421	549.426,95	-	549.426,95
CEREJA	166.295	-	-	166.295	2.557.302,14	55.128,00	2.612.430,14
DIMENSAO	182.650	-	-	182.650	3.959.113,14	73.015,68	4.032.128,82
DO BRASIL	1.314.378	1.009.318	462.731	2.786.427	33.095.501,35	200.035,58	33.295.536,93
ESCALA	216.189	90.952	943.927	1.251.068	19.198.288,44	44.912,00	19.243.200,44
ESFERA	58.943	-	-	58.943	963.639,30	-	963.639,30
FTD	7.085.420	8.649.666	3.516.291	19.251.377	142.903.328,87	400.377,17	143.303.706,04
IBEP	2.141.125	635.834	1.896.041	4.673.000	44.250.989,64	246.179,49	44.497.169,13
IMPERIAL	-	-	101.806	101.806	1.287.320,95	-	1.287.320,95
LEYA	1.630.808	464.417	560.304	2.655.529	31.718.932,11	144.563,67	31.863.495,78
MACMILLAN	-	-	5.703.056	5.703.056	40.064.398,94	-	40.064.398,94
MODERNA	7.626.739	4.586.354	3.961.499	16.174.592	127.500.804,64	435.264,61	127.936.069,25
PAX	-	-	195.625	195.625	2.444.727,46	-	2.444.727,46
PEARSON	-	-	23.128	23.128	450.791,00	-	450.791,00
POSITIVO	1.193.642	267.555	297.472	1.758.669	23.955.085,37	266.687,23	24.221.772,60
SARAIVA	8.481.019	2.905.152	3.913.611	15.299.782	119.358.693,63	453.996,84	119.812.690,47
SCIPIONE	1.923.347	641.802	1.694.148	4.259.297	37.277.683,71	220.923,38	37.498.607,09
SM	2.955.477	2.990.066	4.740.304	10.685.847	76.328.793,27	223.118,92	76.551.912,19
TERRA SUL	7.860	11.411	-	19.271	342.710,61	-	342.710,61
ZAPT	277.252	-	-	277.252	4.299.318,02	51.272,00	4.350.590,02
TOTAL	47.409.364	28.170.038	35.337.412	110.916.814	925.092.070,86	3.286.221,05	928.378.291,91

Fonte: FNDE - Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/>. Acesso em: 02 jul. 2018
(para este estudo não foram considerados os valores de MecDaisy)

Anexo O - PNLD 2017

Tabela 32. PNLD 2017 - Ensino Fundamental e Médio - Valores Negociados para Livros Impressos e MecDaisy por Editora

Editora	Tiragem Campo	Tiragem 1º ao 5º Ano	Tiragem 6º ao 9º Ano	Tiragem Ensino Médio	Tiragem Total	Títulos Adquiridos	Tiragem Média	R\$ / Média Por Exemplar	R\$ / Total Impresso
Ática	-	7.570.438	10.807.493	5.856.206	24.234.137	212	114.312	8,09	195.968.442,60
Saraiva	-	5.506.136	14.903.804	3.403.341	23.813.281	310	76.817	7,89	187.853.145,61
Scipione	-	1.149.957	6.424.745	1.527.297	9.101.999	116	78.466	7,53	68.546.840,08
FTD	4.913.698	4.382.263	15.179.633	3.066.882	27.542.476	228	120.800	8,20	225.962.027,56
Quinteto	-	-	333.279	-	333.279	8	41.660	11,36	3.785.721,05
Moderna	-	4.494.279	12.636.700	3.456.879	20.587.858	218	94.440	8,27	170.337.034,89
IBEP	128.539	1.373.743	1.522.436	1.770.181	4.794.899	130	36.884	10,46	50.169.602,77
Base	-	372.954	-	101.667	474.621	52	9.127	14,54	6.901.336,62
Leya	-	1.117.004	1.200.300	499.645	2.816.949	104	27.086	11,90	33.512.463,62
Escala	-	157.054	-	886.585	1.043.639	46	22.688	13,78	14.376.646,17
SM	-	1.804.404	5.837.779	4.321.259	11.963.442	190	62.965	8,08	96.659.629,87
McMillan	-	-	1.767.620	5.382.282	7.149.902	20	357.495	7,55	53.950.108,11
Do Brasil	-	908.742	4.328.794	436.666	5.674.202	116	48.916	10,29	58.413.164,79
Global	2.391.586	-	-	-	2.391.586	24	99.649	6,38	15.253.689,12
Positivo	-	578.395	302.629	244.833	1.125.857	124	9.079	16,37	18.426.001,98
AJS	-	-	117.133	615.122	732.255	26	28.164	17,24	12.621.021,61
Dimensão	-	135.791	240.067	-	375.858	44	8.542	21,53	8.093.800,53
Zapt	-	208.623	-	-	208.623	10	20.862	17,26	3.599.866,56
Pax	-	-	-	182.454	182.454	2	91.227	13,96	2.547.783,41
Imperial	-	-	-	94.455	94.455	2	47.228	13,79	1.302.438,69
Cereja	-	89.307	-	-	89.307	18	4.962	18,43	1.645.895,96
CCS	-	4.398	-	14.137	18.535	12	1.545	28,63	530.678,66
Pearson	-	-	-	18.333	18.333	6	3.056	21,29	390.242,40
Total	7.433.823	29.853.488	75.602.412	31.878.224	144.767.947	2.018	1.405.969	8,50	1.230.847.582,66

Fonte: FNDE - Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/>. Acesso em: 02 jul. 2018
(para este estudo não foram considerados os valores de MecDaisy)