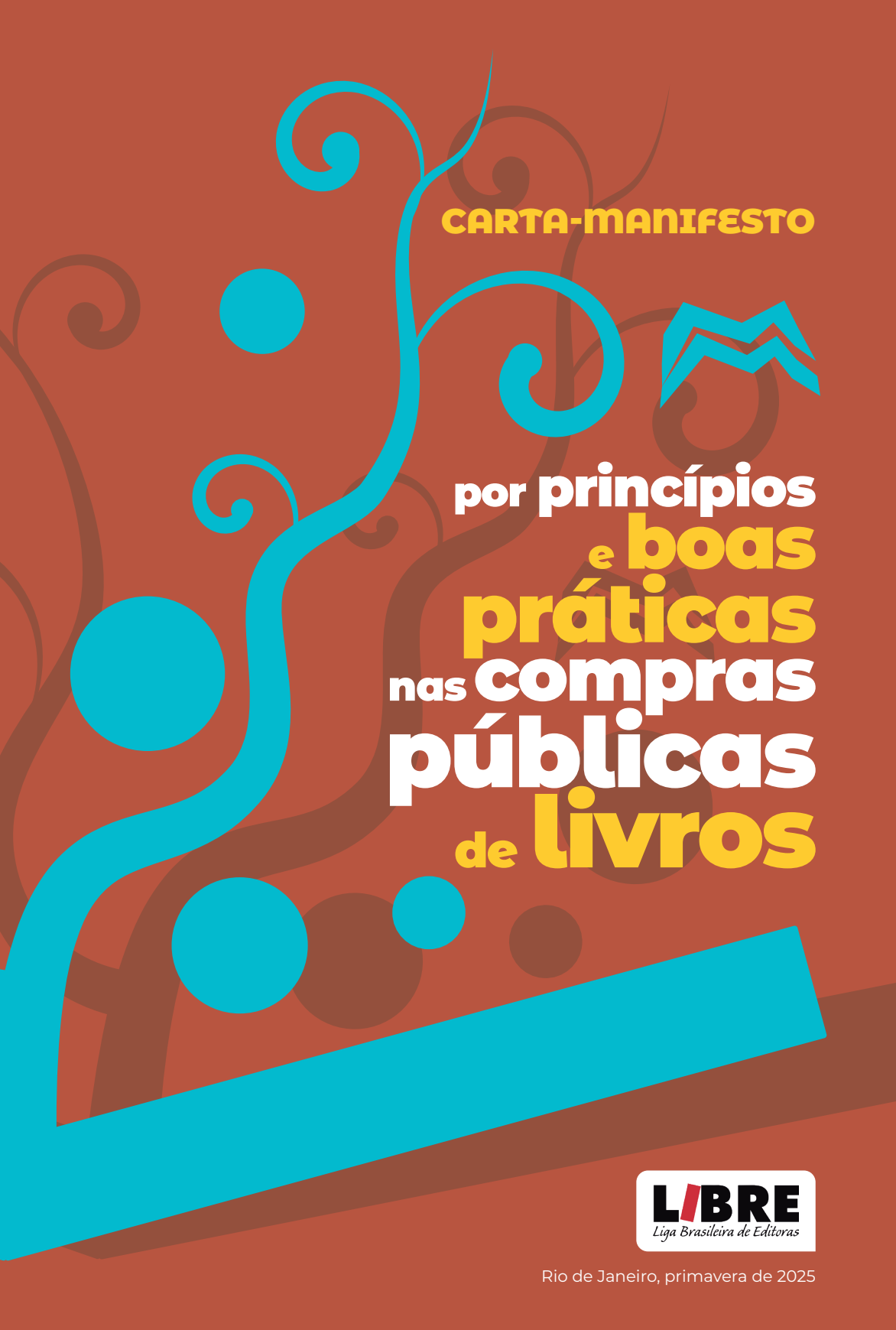




CARTA-MANIFESTO

por princípios
e **boas**
práticas
nas **compras**
públicas
de **livros**



Rio de Janeiro, primavera de 2025

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

Por um Brasil leitor e bibliodiverso	3
Bibliodiversidade: Um princípio norteador a ser cultivado	5
Especificidades do mercado do livro	8
Aquisição de livros pelo poder público	9
Principais modalidades de compras públicas de livros	12
Critérios de qualidade para seleção e aquisição de acervos	21
Garantindo o acesso dos leitores à pluralidade editorial brasileira	26

APRESENTAÇÃO

Por um Brasil leitor e bibliodiverso

A Libre — Liga Brasileira de Editoras Independentes, fundada em 2002, associação que reúne editoras de diferentes regiões do país, e, que, desde sua criação, tem desempenhado papel político relevante na defesa da bibliodiversidade, na democratização do acesso ao livro e na mobilização de políticas públicas para o setor — articulações nacionais, defesa de políticas do livro e da leitura, presença em debates legislativos, fóruns internacionais etc. —, dirige-se aos gestores e gestoras de políticas públicas de aquisição de livros, nas esferas municipal, estadual e federal, para afirmar princípios e propor boas práticas que assegurem a vitalidade e a equidade do ecossistema editorial brasileiro.

Motivados por este propósito, apresentamos um guia prático e acessível sobre aquisição de livros literários, informativos e de não ficção para bibliotecas públicas, comunitárias e escolares, além da composição de acervos destinados a alunos e salas de leitura, ressaltando que as compras governamentais de livros devem seguir princípios que garantam, acima de tudo, qualidade, bibliodiversidade, equidade e transparência nos processos curatoriais e administrativos, de modo a assegurar acesso equitativo para as editoras independentes nos editais e certames de compras de livros, assim como a aquisição de publicações que atendam às necessidades culturais e educacionais da população, garantindo o melhor uso dos recursos públicos.

Cumpramos ressaltar que, embora o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) inclua a aquisição de livros literários, garantindo o mínimo de acesso à literatura de qualidade aos alunos da rede pública, defendemos que prefeituras e governos estaduais precisam formar seus próprios acervos, ampliando a bibliodiversidade, inclusive no que tange à diversidade de formatos e materialidades com as quais se produzem livros na contemporaneidade, e contemplando especificidades regionais — não só para alunos, mas para toda a população, com bibliotecas atualizadas e atraentes para seus leitores.

Nossa cartilha apresenta conceitos norteadores e especificidades do mercado editorial a fim de orientar gestores sobre boas práticas para seleção e aquisição de livros, considerando a diversidade de catálogos, editoras e conteúdos em território nacional. Este material também apresenta diretrizes sobre modalidades de compra, critérios de qualidade para seleção de acervos e estratégias para incluir editoras independentes e regionais nos processos de compra governamental.

O documento está alinhado aos princípios do Plano Nacional do Livro e Leitura (PNLL), com destaque para:

- **Democratização do acesso aos livros:** inclusão, acessibilidade e diversidade nos acervos adquiridos, permitindo que diferentes públicos tenham acesso à leitura.
- **Fomento à leitura e à formação de mediadores:** integração das compras governamentais a políticas estruturantes de incentivo à leitura e promoção da formação de agentes culturais e educacionais.
- **Desenvolvimento da economia do livro:** fortalecimento da cadeia produtiva do livro por meio da ampliação da participação de editoras independentes e regionais, garantindo um mercado mais sustentável e bibliodiverso.

Com o propósito de consolidar o acesso aos livros, à leitura e à riqueza literária brasileira como um direito fundamental para todos, acreditamos que as diretrizes aqui elencadas possam orientar a composições de acervos, com processos de aquisição mais assertivos e transparentes. Entre os princípios que devem orientar a formulação das políticas públicas do livro, destaca-se a bibliodiversidade, conceito central para compreender a relevância das escolhas de aquisição.

Lizandra Magon de Almeida
Presidenta da LIBRE

Larissa Kouzmin-Korovaeff
Vice-presidenta da LIBRE

Bibliodiversidade: Um princípio norteador a ser cultivado

Dois fundamentos básicos precisam ser destacados já de saída: o conceito de bibliodiversidade e a noção de ecossistema. Assim como a biodiversidade garante o equilíbrio e a manutenção do planeta em que vivemos, a bibliodiversidade sustenta o equilíbrio simbólico de uma sociedade: ela assegura que múltiplas vozes, narrativas e modos de editar possam coexistir e dialogar, enriquecendo o espaço público da cultura.

Não se trata apenas da soma de títulos disponíveis no mercado, mas da preservação e do florescimento da diversidade de perspectivas que chegam aos leitores. Cada editora independente, comunitária ou regional cumpre uma função vital nesse ecossistema. A perda de uma dessas vozes equivale à extinção de uma espécie — empobrece o horizonte coletivo, reduz as possibilidades de pensamento crítico e limita a imaginação e a capacidade de inspirar outros modos de ser e estar no mundo.

Sob essa perspectiva filosófico-ecológica, o compromisso com a bibliodiversidade se traduz em um imperativo ético para as políticas públicas do livro e leitura, pois as escolhas de aquisição feitas por gestores públicos não são neutras: elas podem reforçar dinâmicas de concentração e homogeneização ou, ao contrário, podem nutrir o campo com vitalidade e pluralidade.

É essencial formar acervos que acolham literatura contemporânea, saberes periféricos, indígenas, afrodescendentes, feministas, populares, experimentais e oriundos de diferentes grupos étnico-raciais com suas respectivas culturas e tradições. Cada obra publicada tem o papel de representar e disseminar a diversidade de vozes e ideias que compõe o tecido cultural do mundo, sustentando assim, um ecossistema vivo e pulsante.

Considerando que toda escolha de aquisição pública constitui um ato político, ao decidir quais livros entram nas bibliotecas públicas e escolares, não apenas se distribuem exemplares, mas se define que vozes terão espaço no debate coletivo. Cumpre assegurar equidade

entre grandes grupos editoriais e editoras independentes, regionais e comunitárias, para que a diversidade circule e floresça.

UM CONCEITO LATINO-AMERICANO

O termo bibliodiversidade nasceu no Chile, nos anos 1990, inspirado na ideia de biodiversidade, para destacar a importância da diversidade de vozes, catálogos e culturas no mundo dos livros. Difundido internacionalmente pela Aliança Francesa de Editoras Independentes, o conceito se tornou um valor político e cultural essencial para fortalecer as editoras independentes, garantir a pluralidade de ideias e democratizar o acesso à leitura.



Os princípios de ESG e as políticas públicas de livro, leitura e escrita

Além de ser um valor cultural, a bibliodiversidade pode ser fortalecida quando articulada a parâmetros contemporâneos focados em meio ambiente, desenvolvimento social e governança, resumidos na sigla em ESG, de *environment*, *social* e *governance*.

O conceito, originado no Pacto Global da ONU, rapidamente se expandiu para várias áreas da sociedade, consolidando-se como uma referência internacional para políticas que integram sustentabilidade, inclusão social e transparência. Quando aplicado às políticas públicas de livro, leitura e escrita, oferece um modelo eficaz para assegurar a diversidade cultural, valorizar as editoras independentes e promover boa governança no setor, além de fortalecer o acesso democrático à leitura e à produção de conhecimento.

Assim, cabe aos agentes responsáveis por políticas públicas alinhar suas práticas de governança às diretrizes contemporâneas do ESG, investindo em pluralidade social, democracia cultural e garantindo que o futuro do conhecimento seja sustentável, inclusivo e transparente.

Diretrizes ESG para Políticas Públicas do Livro, Leitura e Escrita



Ambiental:

Valorizar e promover práticas editoriais sustentáveis, com ênfase na redução do impacto ambiental e no uso responsável dos recursos naturais, garantindo que o livro chegue ao seu destino e que preserve a materialidade necessária para a sua durabilidade.



Social:

Assegurar acesso equitativo à leitura, reconhecendo e fortalecendo o papel das editoras independentes, que historicamente dão visibilidade a grupos marginalizados e atuam como celeiros da bibliodiversidade. Isso implica garantir que diversas vozes sejam ouvidas, com a participação de diferentes atores em processos de aquisição pública de livros.



Governança:

Garantir transparência, responsabilidade e integridade em todos os processos de seleção e aquisição de livros, assegurando que os critérios e procedimentos promovam equidade, participação democrática e a circulação de obras diversas, fortalecendo a bibliodiversidade.

Especificidades do mercado do livro

O mercado editorial possui dinâmicas próprias que exigem um conhecimento específico, principalmente quando se trata de compras governamentais. Para garantir uma escolha assertiva da modalidade de compra, é essencial entender às particularidades do setor. Esse entendimento assegura que as aquisições atendam à diversidade de perspectivas e ao objetivo de ampliar o acesso ao conhecimento, fortalecendo a cultura leitora.

A produção e a comercialização de livros envolvem uma série de fatores que conferem identidade e diversidade ao mercado editorial. Entre esses fatores, destacam-se:

1. Contrato de direitos autorais

Diferentemente de outros produtos, os livros estão vinculados a contratos de direitos autorais que garantem à editora a exclusividade da publicação e da comercialização da obra. A editora, portanto, é a responsável pelos direitos patrimoniais da autoria e pela remuneração da mesma, por meio do pagamento de royalties. Esse vínculo é crucial para o funcionamento do mercado editorial, uma vez que define quem pode ou não comercializar o livro. A legislação também determina que se respeite o preço de capa determinado pela editora, pois é a partir do preço de capa que são definidos os direitos autorais.

2. O Ecossistema do Livro

Embora o autor seja o criador do conteúdo, o livro como objeto (seja impresso ou digital) resulta de um trabalho coletivo, que envolve a atuação de editores, revisores, tradutores, ilustradores, designers, gráficos, produtores, entre outros. E se estende até a sua chegada ao leitor, seja por meio do mercado ou de agentes de mediação. Esse processo interdependente é o que chamamos de “ecossistema do livro”, no qual cada elo é fundamental para a produção e a circulação da obra.

3. Custo do Livro

O custo de produção de um livro impresso não se resume ao preço do papel e da impressão, como muitas vezes se imagina. Existem

diversos custos indiretos, como os relacionados ao trabalho de toda a cadeia criativa e produtiva, que devem ser considerados. Cada uma dessas etapas precisa ser contemplada no preço de capa do livro, a fim de garantir que todos os custos sejam cobertos e que a autoria receba a devida compensação financeira.

4. Definição do Preço de Capa

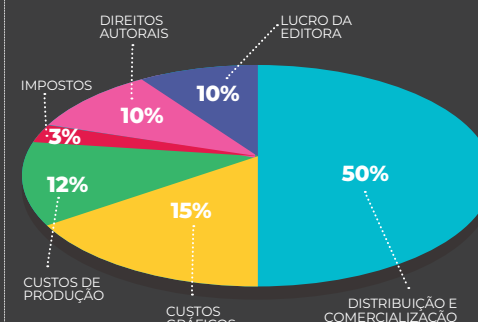
Ao determinar o preço de capa, a editora leva em consideração os custos do ecossistema do livro e o valor agregado à produção. Portanto, dentro do preço de capa existem percentuais preestabelecidos pelo mercado que remuneram cada um desses atores. Esses percentuais são distribuídos entre o autor, a editora, a gráfica, o distribuidor e a livraria, com cada parte da cadeia recebendo uma fração do valor total do preço de capa. Essa distribuição garante que todos os envolvidos na criação, produção, comercialização e venda do livro sejam devidamente remunerados para que o livro, enfim, chegue às mãos da pessoa leitora. E, como dissemos, é a partir do preço de capa que são definidos os percentuais legais dos direitos autorais.

A FORMAÇÃO DO PREÇO DE CAPA DO LIVRO

O preço de capa de um livro é distribuído entre os diversos elos da cadeia produtiva, cada um com sua função e custos específicos. Essa distribuição envolve:

- 1. Autor (Direitos Autorais):** O autor recebe uma porcentagem do preço de capa, definida em contrato, como royalties pela comercialização de sua obra.
- 2. Editora:** A editora é responsável pela produção, curadoria e comercialização do livro. Ela detém uma parte significativa do preço de capa, que cobre seus custos operacionais e lucro.
- 3. Gráfica:** A gráfica é responsável pela impressão do livro, com custos que variam conforme o tipo de produção (ex.: papel, encadernação, tiragem). O valor da impressão impacta diretamente o custo final.
- 4. Distribuidor:** O distribuidor conecta a editora e as livrarias, e recebe um percentual do preço de capa para cobrir seus custos de logística e operações.
- 5. Livraria:** As livrarias são responsáveis pela venda do livro ao consumidor final. Elas obtêm um percentual do preço de capa, que cobre seus custos e permite margem de lucro.

Cada elo da cadeia é remunerado com um percentual do preço de capa, o que significa que o valor recebido pela editora não é o total do preço de venda. Cada parte da cadeia, incluindo a editora, deve cobrir seus custos e, eventualmente, obter lucro a partir da fração do preço de capa que recebe, conforme o gráfico a seguir:



Obs.: Esses valores correspondem a uma tiragem média de 1.000 exemplares, sem os custos de ilustração específicos de livros para a infância. Nesses casos, os custos só se viabilizam com a escala de compras em maior quantidade.

A especificidade do preço do livro e seu impacto em licitações

1. Como funciona a precificação de um produto comum

Em um produto de mercado tradicional (como roupas, alimentos ou eletrônicos), o preço final resulta de um cálculo direto do fornecedor. Ele soma os custos de produção, logística e distribuição, impostos e marketing e acrescenta uma margem de lucro. Assim, o valor de venda já contempla todos os encargos e permite que o fornecedor saiba até onde pode conceder descontos sem inviabilizar a operação.

2. O que diferencia o livro

O livro segue uma lógica própria, organizada em torno do preço de capa. Esse preço, definido pela editora, não é apenas um valor de venda, mas um referencial único a partir do qual todos os atores da cadeia do livro são remunerados. Portanto, o preço de capa é, ao mesmo tempo, a régua que organiza a cadeia e a base de sustentabilidade do setor.

3. Diferença essencial entre a especificidade do livro, um bem cultural e produto comum

PRODUTO COMUM: o fornecedor controla diretamente sua margem e pode absorver descontos até certo limite calculado internamente.

LIVRO: a editora não controla sozinha sua margem, pois qualquer desconto concedido incide sobre o preço de capa e repercute em todos os elos da cadeia, por vezes inviabilizando a operação, ou ainda, precarizando os atores envolvidos.

4. Por que as licitações impactam de forma distinta o livro de um produto comum?

Em processos de compra pública, é usual que se solicite desconto em relação ao preço de referência do mercado. Para produtos comuns, isso reduz apenas a margem do fornecedor. Para os livros, o desconto fragiliza toda a cadeia de valor, pois corrói a base de repartição que sustenta a produção editorial, a distribuição e a remuneração autoral. Esse efeito é ainda mais grave para editoras independentes, que têm menores escalas de produção e menos capacidade de absorver reduções drásticas de receita.

5. O que gestores públicos precisam considerar

Ao planejar licitações de livros, é fundamental compreender que: o preço de capa é um arranjo que garante a existência e a diversidade da cadeia editorial; descontos excessivos, embora possam parecer vantajosos em curto prazo, podem comprometer a sustentabilidade de editoras e livrarias, enfraquecendo a bibliodiversidade e a própria política pública de acesso à leitura.

6. A responsabilidade do distribuidor

É importante diferenciar:

FORNECEDOR COMUM → já embute sua margem de contribuição e lucro no preço final, podendo administrar o desconto dentro daquilo que projetou.

FORNECEDOR DE LIVROS (EDITORAS) → não possui essa mesma flexibilidade, pois o preço de capa organiza toda a cadeia e a editora depende da negociação feita pelo distribuidor.

Por isso, cabe ao distribuidor não impor ao setor descontos insustentáveis em licitações. Ao fazê-lo, coloca em risco a remuneração justa de autores e editoras além de comprometer a diversidade de obras disponíveis.

Boas práticas recomendadas

- **CONSIDERAR O PREÇO DE CAPA COMO REFERÊNCIA** legítima de remuneração do setor e, ao definir critérios de desconto em licitações, ponderar os efeitos sistêmicos sobre a cadeia do livro, de modo a equilibrar economicidade com sustentabilidade cultural e social.
- **CONSIDERAR QUE O PREÇO DE CAPA DO LIVRO NÃO É** apenas um valor comercial, mas a base de remuneração de toda a cadeia editorial. Respeitar seus limites em licitações significa investir não só em livros, mas na continuidade da diversidade cultural e no fortalecimento das políticas de leitura.

Essas especificidades impactam diretamente a aplicação dos princípios de administração pública, em especial o da economicidade, que precisa ser interpretado à luz do caráter único dos livros.

Aquisição de livros pelo poder público

No âmbito da administração pública, economicidade é o princípio que orienta a gestão a buscar a melhor utilização dos recursos disponíveis, alcançando resultados satisfatórios com o menor custo possível. Trata-se de assegurar que cada gasto público tenha a melhor relação entre custo e benefício, não apenas em termos financeiros, mas também quanto à efetividade social e cultural.

Entretanto, esse princípio não pode ser aplicado de forma linear e indiferenciada a todos os bens e serviços. Comprar livros não é o mesmo que adquirir parafusos ou carteiras escolares, pois:

- » **Cada livro possui identidade única,** definida pelo conjunto título + autoria + editora + ISBN.
- » **Não existem equivalentes substitutos,** como ocorre em bens de consumo comuns.
- » **Pela Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993, art. 25, I),** a aquisição de bens com fornecedor exclusivo é hipótese de inexigibilidade. No mercado editorial, a exclusividade se materializa na editora ou no distribuidor autorizado, o que exige comprovação formal por meio da carta de exclusividade.
- » **Qualidade editorial e bibliodiversidade:** o valor do livro ultrapassa o aspecto material: ele carrega conteúdo intelectual, qualidade editorial, diversidade de vozes e relevância pedagógica ou cultural. A escolha de títulos não pode se basear apenas no menor preço, mas deve considerar critérios de qualidade e adequação às políticas públicas de leitura.

Com base nas premissas apresentadas e tendo o princípio da bibliodiversidade como norteador, a aquisição de livros pelo poder público deve considerar as especificidades do mercado editorial e os objetivos da formação de acervos diversificados e de qualidade. É importante ressaltar, conforme exposto anteriormente, que o livro é um bem simbólico e cultural, que possui uma relação direta com os direitos autorais e as editoras detentoras desses direitos, e,

portanto, não deveria seguir as mesmas práticas licitatórias que têm o preço mais baixo como único objetivo. Assim, a seleção da modalidade de compra adequada é fundamental para garantir transparência, diversidade e acesso ampliado ao conhecimento.

As modalidades de compra governamental de livros variam conforme o contexto e os objetivos de cada gestão. No caso específico do livro, conforme exposto, a legislação de direitos autorais estabelece que cada título ou edição pertence de forma exclusiva a uma determinada editora, identificada por seu ISBN. Isso significa que, diferentemente de outros bens, não existe concorrência ampla para a venda de uma mesma obra, já que apenas a editora detentora dos direitos pode comercializá-la, ou sua distribuidora autorizada. Nesses casos, a carta de exclusividade torna-se um instrumento importante para comprovar a legitimidade do fornecedor perante o poder público. A aparente tensão entre concorrência e direito autoral deve, portanto, ser compreendida à luz dessas especificidades: enquanto a lei exige economicidade, isonomia e transparência nos processos, é necessário reconhecer que o livro não é um bem comum, mas um bem cultural regulado por contratos autorais que restringem a concorrência direta.

REQUISITOS OBRIGATÓRIOS NAS COMPRAS PÚBLICAS DE LIVROS

1) A carta de exclusividade

é o documento emitido pela editora, ou por distribuidora por ela autorizada, que atesta a exclusividade na representação comercial de determinado(s) título(s) em processos de compra pública. Sua função é assegurar a lisura do certame e garantir que a aquisição se dê junto a representantes devidamente habilitados, preservando os direitos autorais e a sustentabilidade da cadeia editorial.

2) Em qualquer modalidade de compra de livros, é obrigatória a identificação precisa das obras

licitadas, devendo constar no edital e nos documentos de habilitação:

- título da obra;
- autoria;
- editora responsável;
- número do ISBN (International Standard Book Number).

3) O ISBN (International Standard Book Number),

ou Padrão Internacional de Numeração de Livros, é um número único que identifica cada publicação monográfica, como livros, apostilas e artigos. É um sistema internacional reconhecido, que facilita a identificação, catalogação e distribuição de livros.

De acordo com a fundamentação legal, esses elementos são indispensáveis para assegurar transparência, evitar ambiguidades e proteger tanto a administração pública quanto os fornecedores:



Lei de Licitações — Lei nº 8.666/1993

Art. 25, inciso I: estabelece que é inexigível licitação para “aquisição de materiais, equipamentos ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo”. Ou seja, para caracterizar essa hipótese, é necessário que exista autorização/comprovação de exclusividade do fornecedor.

Essa exigência legal implica que, quando alguém afirma ser representante exclusivo, esse fato deve estar documentado — daí a necessidade da carta de exclusividade. No entanto, o princípio da livre concorrência determina que qualquer vendedor possa participar do certame, e que a carta de exclusividade seja fornecida apenas após o processo licitatório. No caso do livro, isso gera um impasse, uma vez que a exclusividade do livro se apoia no contrato de cessão de direitos autorais. A lógica da economicidade estimula a oferta de descontos muitas vezes impositivos para a editora, que declina da participação, o que abre espaço para a substituição de obras sem os critérios iniciais de seleção.

Lei do Livro — Lei nº 10.753/2003

Capítulo III (Da editoração, distribuição e comercialização do livro) define conceitos como autor, editor, distribuidor, livreiro.

Art. 6º: “Na editoração do livro, é obrigatória a adoção do Número Internacional Padronizado, bem como a ficha de catalogação para publicação.” Ou seja, o ISBN é legalmente previsto como parte integrante da identificação de todo livro publicado.

Jurisprudência / entendimento dos tribunais de contas

O Tribunal de Contas da União (TCU) já manifestou entendimento de que a aquisição direta de livros por inexigibilidade requer que haja exclusividade (da editora ou representante) devidamente comprovada.

Também, o entendimento é de que para compras públicas de livros sejam claros seus dados identificadores, para evitar ambiguidades e garantir controle, transparência e possibilidade de verificação.



Conclusão normativa

É juridicamente justificável e exigível em licitações de livros que haja carta de exclusividade e que o edital ou certame informe obrigatoriamente título do livro, autoria, editora e ISBN — pois esses elementos são previstos na lei e garantem a identidade e a rastreabilidade da obra e a transparência no processo. Isso não pode, porém, servir como forma de favorecimento e concentração de mercado. Para manter a bibliodiversidade, é fundamental que haja um processo transparente de seleção dos livros, como veremos mais adiante.



Principais modalidades de compras públicas de livros

No Brasil, a legislação prevê diferentes modalidades para a compra de livros pelo poder público. Cada uma delas possui características próprias, que devem ser analisadas de acordo com os objetivos da aquisição e a realidade de cada esfera pública, seja no âmbito municipal, estadual ou federal. Portanto, cabe ao gestor público compreender quais modalidades estão disponíveis e como aplicá-las corretamente nas compras governamentais de livros, adotando aquelas adequadas a sua esfera de atuação e que conciliem os princípios normativos, assegurando tanto a legalidade do processo quanto a bibliodiversidade e a qualidade dos acervos adquiridos.

O processo ideal começa com um chamamento público, a partir do qual a administração pública seleciona propostas com base em critérios técnicos e de interesse público. Além de garantir transparência, esse modelo possibilita maior participação de editoras regionais e independentes, fortalecendo a bibliodiversidade e assegurando um processo mais democrático de seleção de títulos.

Independentemente do porte da rede, é fundamental reforçar que a seleção deve ser personalizada para cada região, considerando aspectos culturais, linguísticos, históricos e educacionais de sua comunidade. Essa personalização garante que os acervos formados sejam mais significativos, inclusivos e representativos da realidade local. A partir da seleção dos livros, a aquisição pode ser feita pelos seguintes processos:

Pregão eletrônico: Trata-se da modalidade de licitação obrigatória para a aquisição de bens e serviços comuns, conduzida de forma eletrônica para garantir maior competição entre fornecedores e melhores preços para a administração pública. No entanto, quando aplicado à compra de livros, o pregão eletrônico precisa ser cuidadosamente estruturado para preservar a

bibliodiversidade e evitar a concentração de fornecimento em poucas editoras e/ou distribuidoras. O ponto central, nesse caso, é a definição prévia da lista de títulos.

Para que o processo seja legítimo e atenda às necessidades da rede de ensino ou das bibliotecas públicas, essa seleção deve ser feita a partir de critérios técnicos específicos e objetivos, tais como: qualidade editorial, diversidade de autores e editoras, relevância cultural, adequação pedagógica, acessibilidade e representatividade. A constituição de uma comissão de avaliação qualificada e diversa, formada por bibliotecários, professores e gestores culturais, é fundamental para que essa curadoria seja transparente e imparcial. Ademais, é de responsabilidade da gestão pública informar, de maneira ampla e democrática, a partir de quais critérios os livros serão selecionados e de que forma os títulos poderão ser apresentados à curadoria do certame.

Ao elaborar a lista de livros a serem adquiridos, é imprescindível especificar o ISBN de cada obra, assegurando a rastreabilidade do título e a legitimidade da compra. Além disso, recomenda-se registrar de forma pública e documentada as justificativas de inclusão ou exclusão de obras, fortalecendo a transparência do processo.

Assim, embora o pregão eletrônico seja previsto como modalidade padrão para compras públicas, a sua adequação no campo do livro depende diretamente de um processo de seleção criterioso e democrático, capaz de garantir que o resultado vá além do preço mais baixo e reflita a construção de acervos de qualidade e bibliodiversos.

Inexigibilidade: Essa modalidade é utilizada quando há impossibilidade de concorrência, ou seja, quando a aquisição do bem ou serviço só pode ser feita junto a um fornecedor exclusivo. Teoricamente, toda compra de livros está enquadrada nesta categoria, porque a cada livro ou edição se atribui exclusivamente um único ISBN vinculado à editora que representa os direitos patrimoniais da autoria. No caso dos livros, a inexigibilidade pode ser aplicada para a compra de títulos diretamente das editoras, garantindo que obras fundamentais sejam incorporadas aos acervos sem necessidade de licitação ampla. Entretanto, por questões de logística, distribuidoras de livros podem ser

chamadas a participar, já que o papel desse intermediário é fazer com que cada lote de livros chegue às escolas e bibliotecas.

Dispensa de licitação: Aplicável em situações específicas, como aquisições de pequeno valor ou emergenciais. Pequenos municípios, por exemplo, podem utilizar a dispensa para a compra de lotes reduzidos de livros, otimizando a inclusão de títulos relevantes em suas bibliotecas sem a complexidade de um processo licitatório mais amplo. Entretanto, cumpre ressaltar que a Lei nº 14.133/2021 admite a dispensa de licitação em razão do valor, desde que respeitado o teto legal estabelecido para contratações diretas. No caso da aquisição de livros, aplica-se o limite definido pela norma, de modo que apenas contratações até o valor máximo permitido podem ser realizadas sem licitação.

Destaca-se que o teto legal não elimina a necessidade de justificativa da contratação, tampouco dispensa a Administração de demonstrar a economicidade do processo e a observância do princípio da isonomia. No mercado editorial, tais exigências devem considerar a natureza singular dos bens — como a exclusividade de determinados títulos ou catálogos e a qualidade editorial intrínseca —, elementos que afastam a aplicação de critérios meramente comparativos de preço típicos de mercados homogêneos.

Assim, a compra de livros por dispensa de licitação exige não apenas o respeito ao limite de valor previsto em lei, mas também uma análise fundamentada sobre a pertinência da contratação direta, em consonância com os princípios da Administração Pública.

Ata de registro de preços (ARP): é um instrumento destinado a racionalizar contratações de bens e serviços de consumo repetitivo ou padronizado, permitindo que diferentes órgãos façam aquisições a partir de condições previamente registradas em certame único. Trata-se, portanto, de um mecanismo voltado a bens fungíveis, substituíveis e de grande escala, em que a padronização e a economia de escala são determinantes.

Embora seu uso tenha se ampliado nos últimos anos, não é recomendada para a compra pública de livros em função das especificidades já apontadas anteriormente — a diversidade de

títulos, a exclusividade de catálogos de cada editora, as edições diferenciadas e a necessidade de atualização constante — que tornam a utilização dessa modalidade inadequada.

Além disso, o uso dessa modalidade pode favorecer a concentração de fornecimento em poucas editoras, prejudicando a diversidade de títulos adquiridos e limitando o acesso a obras de autores independentes e regionais. Portanto, a lógica da padronização, que justifica a ata de preços, não se coaduna com a lógica da bibliodiversidade, em que a aquisição deve prezar pela variedade de obras, pela pluralidade de vozes e pela aderência a finalidades educacionais, culturais e formativas específicas.

A escolha da modalidade correta impacta diretamente a qualidade dos acervos formados e a democratização do acesso à leitura. Por isso, é essencial que gestores públicos compreendam as especificidades do mercado do livro e adotem estratégias que favoreçam a bibliodiversidade e a equidade no acesso a diferentes catálogos editoriais. Para além da escolha da modalidade adequada, é fundamental que os processos sejam conduzidos com critérios claros e práticas que garantam qualidade e diversidade.

EXEMPLOS DE BOAS PRÁTICAS

Atualmente, algumas prefeituras municipais já adotam sistemas de aquisição periódica e constante de acervos para bibliotecas e para distribuição aos alunos de suas redes públicas de ensino. Em Belo Horizonte, anualmente são adquiridos kits literários conforme a faixa etária dos alunos. As compras são feitas por inexigibilidade e a negociação acontece diretamente com as editoras que publicam os livros selecionados por uma curadoria da Prefeitura, a partir de chamamento público. A editora pode entregar diretamente os livros em cada endereço fornecido pela prefeitura, ou pode selecionar uma distribuidora para representá-la no início do processo. O valor do desconto é determinado de antemão pela Prefeitura, no chamamento público, dentro dos parâmetros convencionais do mercado.



Em São Paulo, o **programa Minha Biblioteca** leva livros para alunos, salas de leitura e bibliotecas escolares de toda a rede municipal de ensino. Nesse caso, a Prefeitura faz o chamamento público, seleciona os títulos e a partir daí realiza um pregão eletrônico, do qual participam distribuidoras que já fazem a logística de entrega em centenas de escolas e pontos determinados pela Prefeitura. Os descontos, nesse caso, são definidos no pregão. Em geral, distribuidoras especializadas em livros têm consciência das especificidades do mercado e seguem parâmetros de descontos compatíveis. Esse formato, porém, abre espaço para que distribuidoras não especializadas participem, o que por vezes pode causar disparidades nos descontos e impedir que determinadas editoras forneçam seus títulos.

De qualquer forma, são processos transparentes e bibliodiversos, respeitosos da legislação, que podem servir de parâmetro para outras prefeituras.



Critérios de qualidade para seleção e aquisição de acervos



A construção de acervos literários, informativos e de não ficção para bibliotecas públicas, comunitárias e escolares, salas de leitura e acervos dos alunos exige um planejamento cuidadoso para garantir que os livros adquiridos atendam aos objetivos educacionais, culturais e de promoção da leitura, alinhados às BNCC ao PNLL e à legislação vigente.

A seleção cuidadosa dos livros impacta na democratização da leitura e no estímulo ao hábito leitor. Um acervo bem estruturado deve oferecer acesso a obras fundamentais, contemplar diferentes gêneros e formatos e garantir a inclusão de grupos historicamente sub-representados, inclusive conforme a legislação em vigor. Além disso, deve atender às necessidades de leitores de todas as idades, assegurando acessibilidade e promovendo um melhor ambiente de aprendizado.

Entre os critérios essenciais para a seleção dos acervos, destacam-se:

- **A inclusão de clássicos e obras contemporâneas** é indispensável para garantir uma visão ampla da literatura, equilibrando o acesso a textos que compõem o patrimônio cultural da humanidade e a produções atuais que dialogam com as questões contemporâneas. Os clássicos da literatura nacional e estrangeira são muito importantes para a formação leitora, pois oferecem referências fundamentais da língua, do pensamento e da cultura de diferentes épocas. Ao mesmo tempo, a aquisição de obras contemporâneas permite que leitores de todas as idades tenham contato com novas narrativas, linguagens e temáticas que refletem a sociedade atual.
- **O material acessível para pessoas com deficiência** é um critério essencial na construção de um acervo verdadeiramente inclusivo. A aquisição de livros em formatos acessíveis, como braile, audiolivros e versões com letras ampliadas, garante que leitores com deficiência visual

possam exercer seu direito à leitura. Da mesma forma, obras com recursos de leitura fácil e adaptações para pessoas com deficiência intelectual devem ser contempladas, buscando garantir que todas as pessoas tenham acesso ao conhecimento e à literatura.

- **A representatividade cultural e social nos acervos** é indispensável para que leitores de diferentes vivências se vejam refletidos nas histórias e personagens dos livros disponíveis. A literatura tem um papel poderoso na valorização das identidades. Portanto, a seleção de acervos deve garantir a inclusão de obras escritas por autores negros, indígenas, LGBTQIA+ e de diversas regiões do Brasil, além de títulos que abordem temas como diversidade, direitos humanos e cultura popular, por exemplo.

Para que esses critérios sejam respeitados, os entes públicos precisam levar em consideração os seguintes princípios:

- » **Curadoria:** A seleção de livros deve ser conduzida por profissionais qualificados, como bibliotecários, educadores, gestores culturais e especialistas em literatura e leitura. Esses profissionais possuem o conhecimento necessário para avaliar aspectos como a qualidade literária, a pertinência dos temas abordados e a adequação do conteúdo ao público endereçado. A curadoria deve garantir que os acervos sejam diversos, contemplem diferentes gêneros e estilos e estejam alinhados às políticas públicas de incentivo à leitura.
- » **Bibliodiversidade:** A diversidade editorial deve ser um dos princípios norteadores na formação dos acervos. Conforme descrito anteriormente, a bibliodiversidade não se restringe à variedade de autores e temáticas, mas também inclui a participação de editoras de diferentes portes e regiões do país. Cada editora possui um catálogo com abordagens próprias, linhas editoriais específicas, valorizando diferentes perspectivas culturais, sociais e políticas. As aquisições governamentais devem evitar a concentração de compras em poucos fornecedores, garantindo que editoras independentes e regionais também tenham espaço nos acervos públicos.

- » **Adequação pedagógica e cultural:** Os livros adquiridos devem ser compatíveis com as necessidades das redes de ensino e das bibliotecas públicas, atendendo às demandas específicas de cada comunidade. É essencial considerar o perfil do público leitor, garantindo que as obras sejam acessíveis, relevantes e estimulantes para diferentes faixas etárias e grupos sociais. Além disso, a adequação cultural deve levar em conta a representatividade nos acervos, incluindo autores e narrativas que reflitam a diversidade da sociedade brasileira.

Política de desenvolvimento de coleções, diretrizes inclusivas e acessibilidade

Uma curadoria bem estruturada garante que os acervos ofereçam bibliodiversidade e promovam uma formação leitora crítica e plural. A composição do acervo de bibliotecas públicas é norteadora pela Política de Desenvolvimento de Coleções. É um estudo que contempla as necessidades da comunidade do entorno daquele equipamento de cultura ou da educação e que orienta a formação do acervo. É importante lembrar que a **Lei nº 11.645**, de 10 de março de 2008, torna **obrigatório o ensino de história e cultura indígena** nos currículos das escolas de ensino fundamental e médio. Esta lei altera a Lei nº 9.394/1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e inclui a temática indígena no currículo oficial. **A lei de inclusão da literatura afro-brasileira é a Lei nº 10.639**, de 9 de janeiro de 2003, que tornou obrigatório o ensino da história e cultura afro-brasileira em todos os níveis de ensino público e privado. Esta lei, que completa 22 anos em 2025, visa resgatar e valorizar a contribuição do povo negro na formação da sociedade brasileira, abordando temas como a história da África e dos africanos, a luta dos negros no Brasil, e a cultura afro-brasileira. Vale ressaltar também a importância de atentar para as questões de acessibilidade para pessoas com as mais diferentes deficiências.

A lei que trata da acessibilidade em livros é a **Lei Brasileira de Inclusão** da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência) (**Lei nº 13.146/2015**). Esta lei garante o direito à acessibilidade para pessoas com deficiência, incluindo a produção e o acesso a livros em formatos acessíveis. No que diz respeito ao setor

editorial, a lei garante à pessoa com deficiência o direito à cultura e ao entretenimento em igualdade de oportunidades, sendo-lhe garantido o acesso aos bens culturais, como o livro em formato acessível. No parágrafo 1º do art. 42 a lei dispõe que “É vedada a recusa de oferta de obra intelectual em formato acessível à pessoa com deficiência, sob qualquer argumento, inclusive sob a alegação de proteção dos direitos de propriedade intelectual”.



Critérios objetivos de seleção de livros em compras públicas

Bibliodiversidade

Garantir a presença de títulos de diferentes gêneros literários, temáticas e estilos, contemplando obras clássicas e contemporâneas, de editoras de todos os portes, reservando espaço para catálogos de editoras fora do eixo hegemônico e valorizando produções locais e descentralizadas.

Qualidade editorial

Avaliar aspectos como revisão, projeto gráfico, ilustração, tradução (quando houver) e acabamento.

Adequação pedagógica e cultural

Verificar se os livros atendem às demandas educacionais e respeitam o perfil sociocultural dos leitores locais.

Acessibilidade

Incluir livros em formatos acessíveis (braile, audiolivro, fonte ampliada, leitura fácil, tradução de Libras, paisagem sonora, recursos digitais acessíveis etc.).

Representatividade

Priorizar a diversidade de vozes autorais, contemplando autores negros, indígenas, mulheres, pessoas LGBTQIA+ e outras identidades historicamente marginalizadas.

Relevância cultural e social

Valorizar obras que contribuam para a formação cidadã, a memória local, a pluralidade de identidades e a promoção dos direitos humanos.

Atualização do catálogo

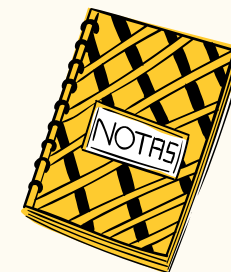
Garantir que parte da seleção seja composta por lançamentos recentes, mantendo o acervo vivo e atrativo.

Impacto formativo

Priorizar títulos que estimulem o desenvolvimento do hábito de leitura, a criatividade, a imaginação e o pensamento crítico.

Conformidade legal

Observar legislações específicas, como a obrigatoriedade da inclusão de obras sobre história e cultura afro-brasileira (Lei 10.639/2003) e indígena (Lei 11.645/2008); e a acessibilidade em livros (Lei nº 13.146/2015).



Garantindo o acesso dos leitores à pluralidade editorial brasileira

A diversidade editorial é um dos pilares para a construção de acervos representativos. No Brasil, existem cerca de 800 editoras formalmente estabelecidas, além de centenas de iniciativas locais de publicação e autopublicação. A Liga Brasileira de Editoras inclui mais de 150 editoras entre suas associadas, de várias partes do Brasil. São empresas de médio e pequeno porte, legalmente estabelecidas, que são as principais responsáveis pelo lançamento de novos autores e autoras nacionais.

Entretanto, o mercado editorial brasileiro — assim como ocorre em outras áreas culturais e econômicas — ainda enfrenta desafios estruturais, e as editoras independentes frequentemente encontram dificuldades para competir em processos de compra governamental. Por isso, garantir sua participação é essencial para descentralizar a oferta de livros e ampliar as perspectivas literárias disponíveis ao público.

Para fortalecer a presença dessas editoras nos processos de aquisição pública, é necessário adotar medidas que assegurem uma distribuição mais equitativa das oportunidades. Entre as principais estratégias, destacam-se:

- **Cotas para editoras regionais nos processos de aquisição:**

A reserva de um percentual das compras governamentais para editoras regionais permite que o mercado editorial se expanda de maneira equilibrada. Esse mecanismo favorece editoras menores, muitas vezes especializadas em literatura local ou que trabalham com autores menos conhecidos, garantindo que suas obras cheguem às bibliotecas públicas e escolares, além de trazer para as cidades e comunidades a memória local. A implementação de cotas pode ser estabelecida por meio de critérios que considerem a diversidade de catálogos e a necessidade de atender diferentes contextos socioculturais.

- **Chamadas públicas específicas para editoras e autores independentes:**

Criar editais específicos para editoras independentes e de pequeno porte é uma solução eficaz para ampliar a participação desses atores no mercado de compras governamentais. Diferente das grandes editoras, que possuem maior capacidade logística e financeira, editoras menores muitas vezes encontram barreiras nos processos licitatórios tradicionais. As chamadas públicas exclusivas permitem que esses fornecedores tenham mais condições de oferecer seus catálogos, promovendo uma maior diversidade de títulos.

- **Redes de distribuição descentralizadas para reduzir custos e ampliar o alcance dos livros adquiridos:**

O custo logístico é um dos maiores desafios enfrentados pelas editoras regionais e independentes. Ao criar redes de distribuição que descentralizam a entrega dos livros, os governos podem reduzir custos e ampliar o acesso aos títulos adquiridos. Parcerias com cooperativas de livreiros, distribuidoras locais e bibliotecas comunitárias podem tornar esse processo mais eficiente, assegurando que os livros cheguem aos seus destinos de forma ágil e econômica. Além disso, essa estratégia contribui para dinamizar a economia local, fortalecendo a cadeia produtiva do livro em diferentes regiões do país.

A adoção dessas medidas nos processos de compra governamental fortalece a economia do livro, amplia a oferta de títulos nas bibliotecas e permite que os leitores tenham acesso a uma gama mais ampla de conteúdos. Garantir a participação das editoras independentes e regionais é, portanto, uma ação estratégica para promover a democratização da leitura e fomentar um mercado editorial mais equilibrado.

Transparência e eficiência nos processos licitatórios

A transparência é elemento fundamental para a realização de compras governamentais que promovam a bibliodiversidade e o acesso democrático ao livro. A adoção de boas práticas nos processos licitatórios contribui para evitar distorções que possam restringir a concorrência e favorecer determinados fornecedores, buscando

garantir que as aquisições sejam feitas de forma justa e equilibrada. Além disso, assegurar que o processo seja conduzido com clareza e acessibilidade amplia a participação de editoras independentes, promovendo maior diversidade no mercado editorial.

Para que as compras públicas de livros cumpram seu papel social e cultural, alguns pontos são essenciais. **A divulgação ampla dos editais é uma prática indispensável para garantir que um maior número de editoras e fornecedores tenham conhecimento das oportunidades de participação.** A transparência do processo deve assegurar que todas as empresas interessadas tenham acesso às regras e possam concorrer em igualdade de condições, evitando a concentração de mercado e incentivando uma distribuição mais equitativa dos recursos públicos. Muitas vezes a publicação ocorre em Diário Oficial sem ampla divulgação. Com as redes sociais, os poderes públicos hoje podem e devem utilizar da ferramenta para divulgar as oportunidades de compras.

Outro aspecto importante é a adoção de critérios objetivos de seleção, que eliminem subjetividades e reduzam o risco de favoritismos. **A definição de parâmetros explícitos para a escolha dos títulos e dos fornecedores permite que as decisões sejam tomadas com base na qualidade dos livros, na diversidade editorial e na adequação dos acervos às necessidades das bibliotecas e escolas.** Critérios técnicos bem estabelecidos evitam distorções no processo e garantem que os acervos adquiridos reflitam as políticas públicas de incentivo à leitura e democratização do acesso ao conhecimento.

Fiscalização e auditoria dos contratos firmados são indispensáveis para assegurar que todas as aquisições estejam em conformidade com as normas estabelecidas. O acompanhamento contínuo dos processos de compra permite corrigir falhas, evitar irregularidades e garantir que os investimentos públicos sejam utilizados de maneira eficiente e transparente. A implementação de mecanismos de controle e prestação de contas fortalece a confiança na gestão pública e assegura que os livros adquiridos cheguem efetivamente às bibliotecas e escolas.

Para enfrentar a exclusão de editoras independentes e a concentração das compras públicas em poucos grupos, **propõe-se a criação de um diagnóstico nacional periódico sobre o mercado de aquisições de livros, com indicadores de participação de editoras independentes, diversidade regional e concentração dos contratos.** Esse diagnóstico pode também avaliar o cumprimento das Leis nº 11.645/2008 (ensino de história e cultura indígena), nº 10.639/2003 (ensino de história e cultura afro-brasileira) e nº 13.146/2015 (acessibilidade em livros), verificando a presença de títulos que atendam a essas legislações e a adequação dos formatos às necessidades de acessibilidade.

Esses dados podem alimentar um **Painel de Transparência**, permitindo monitoramento público e relatórios com recomendações de correção de rumo. Com base neles, é possível definir metas que assegurem bibliodiversidade, fracionamento de lotes e cotas para MPEs, ao mesmo tempo em que se impõem limites à concentração excessiva por meio de práticas de governança, condicionalidades em repasses e estímulo a arranjos coletivos e regionais.

Acreditamos que a implementação das boas práticas descritas aqui contribuirá para processos de compras públicas mais democráticos, inclusivos e alinhados com as políticas nacionais de incentivo ao livro, à leitura e à escrita, consolidando políticas equânimes e sustentáveis de longo prazo para o setor.



DIRETORIA VOA LIBRE

2024-2025

Presidenta

Lizandra Magon de Almeida (Editora Jandaíra – SP)

Vice-presidenta

Larissa Kouzmin-Korovaeff (Semente Editorial/Pingo de Luz – RJ)

Diretor de relações institucionais

Haroldo Ceravolo Sereza (Alameda Editorial – SP)

Diretora de comunicação

Camila Perlingeiro (MapaLab/Pinakothèque – RJ)

Diretora de eventos

Rosana Mont'Alverne (Editora Aletria – MG)

Diretor de coordenação cultural

Francisco Jorge (Editora Malê – RJ)

Conselho fiscal

Presidência

Mariana Warth (Pallas Mini – RJ)

1º conselheiro

Whaner Endo (W4 Editora – SP)

2º conselheiro

Araken Ribeiro (Contra Capa – RJ)

Suplente do Conselho Fiscal

Valéria Pergentino (Solisluna – BA)

1º suplente

Albanisa Dummar (Armazém da Cultura – CE)

2º suplente

Marcelo Dell'Anhol (Olho de Vidro – PR)

LIBRE

Liga Brasileira de Editoras

LIBRE – Liga Brasileira de Editoras

Rua Evaristo da Veiga, 16 – Rio de Janeiro (RJ)

secretaria@libre.org.br

www.libre.org.br

[FICHA TÉCNICA]

*Todos os direitos reservados à Liga Brasileira de Editoras.
O conteúdo pode ser reproduzido, desde que citada a fonte.*

Projeto editorial e redação final

Larissa Kouzmin-Korovaeff e Lizandra Magon de Almeida

Consultoria

Renata Costa

Projeto gráfico e diagramação

Alan Maia

Ilustrações

Pixabay

Impressão

JMV Gráfica – Rio de Janeiro

CARTA-MANIFESTO

por princípios
e **boas**
práticas
nas **compras**
públicas
de **livros**

REALIZAÇÃO: **LIBRE**
Liga Brasileira de Editoras

APOIO: **JMV**
IMPRESSÕES