

Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas para o Acesso à Informação (GPOPAI)
Escola de Artes, Ciências e Humanidades - Universidade de São Paulo

Uma política de direito autoral para os livros didáticos no Brasil

Agosto de 2010

Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas para o Acesso à Informação (GPOPAI)
Uma política de direito autoral para os livros didáticos no Brasil

Pesquisadores:

Alcimar Queiroz
Alexandre Linares
Bráulio Santos Rabelo de Araújo
Cristiana Gonzalez
Eduardo Brasilino
Gisele Craveiro
Jamila Venturini
José Paulo Guedes
Luis Eduardo Trevisan
Maria Caramenz Carlotto
Pablo Ortellado
Rodolfo Castanheira
Rodrigo Bernardino
Sarah Elizabeth
Thaís Carrança

São Paulo, outubro de 2010.

CC 2010

Creative Commons Atribuição-Usu Não-Comercial 2.5 Brasil

É permitida a cópia e redistribuição deste relatório no todo ou em parte para usos não comerciais dando crédito ao autor original.

Maiores informações: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc/2.5/br/>

Sumário

Este relatório busca avaliar o sistema de compra e distribuição de livros didáticos do Programa Nacional do Livro Didático, no que diz respeito à concentração da produção, diversidade de oferta de conteúdo, gestão de direitos autorais e utilização dos meios digitais. Com base numa análise do ciclo de compras de 2006-2007, este relatório sugere a adoção de uma nova política de direito autoral para o Programa. Para aumentar o acesso ao livro didático no Brasil, recomenda-se que os direitos autorais do livro didático sejam integralmente adquiridos, com uma política de remuneração adequada aos autores, e que seus conteúdos sejam disponibilizados para o público em geral. Tais medidas ampliariam os objetivos do programa de expandir a qualidade, gratuidade e universalidade do sistema; garantiriam uma maior diversidade pedagógica e liberdade de cátedra do docente e tornariam a gestão do programa mais eficiente, trazendo benefícios como a redução dos gastos governamentais relacionados à compra e distribuição dos livros impressos e o estímulo à redução da concentração empresarial no setor.

Sumário

1. Introdução: o Programa Nacional do Livro Didático.....	6
2. Estrutura do PNLD, direito autoral e o mercado de livros didáticos	11
3. Recomendações de políticas – sugestão de alteração da estrutura do PNLD.....	27

1. Introdução: o Programa Nacional do Livro Didático

Os livros didáticos constituem o segmento mais expressivo do mercado de livros no Brasil, representando, em 2007, 37% dos títulos, 60% dos exemplares e 55% do faturamento do setor (Tabela 1).

Tabela 1. O mercado de livros no Brasil – títulos, faturamento e número de exemplares vendidos (2007)

Setor	Títulos	Participação do setor no número de títulos lançados	Faturamento (R\$)	Participação do setor no faturamento	Exemplares Vendidos	Participação no número de exemplares vendidos
Didáticos	16.831	37,32%	1.665.857.522,79	55,28%	198.966.083	60,43%
Obras gerais	12.911	28,63%	658.722.645,07	21,85%	64.604.105	19,62%
Livros Religiosos	5.570	12,35%	273.143.899,33	9,06%	43.421.182	13,19%
Livros técnico-científicos	9.780	21,68%	415.689.625,34	13,79%	22.205.936	6,74%
Total do mercado	45.092	100%	3.013.413.692,53	100%	329.197.306*	100%

Fonte: CBL; SNEL; FIPE, 2008.

Elaboração: GPOPAI-USP

*O relatório da CBL; SNEL; FIPE apresenta o resultado 329.197.305 como o total de exemplares produzidos no mercado de livros em 2007. Contudo, a soma correta dos números apontados pelo relatório resulta no valor de 329.197.306 exemplares vendidos.

Dentro desse segmento, que compreende cerca de metade da produção nacional de livros, a maior parte é destinada a compras governamentais através dos programas do livro didático, que compreendem o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), 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), que em 2011 será incorporado em um novo programa, o Programa Nacional do Livro Didático para a Educação de Jovens e Adultos (PNLD EJA)¹. O governo – principalmente o governo federal – adquire cerca de 39% dos exemplares e responde por cerca de 24% do faturamento de todo o mercado de livros no Brasil, sendo que, do montante total das compras governamentais, cerca de 96% dos exemplares e do faturamento correspondem à compra de livros didáticos, e 85,33% dos exemplares e 76,88% do faturamento correspondem à compra de livros didáticos através do PNLD (Tabela 2). Esses números justificam a relevância do estudo realizado neste relatório a respeito do PNLD, principal programa de compra de livros do governo federal.

Tabela 2 - Títulos, exemplares vendidos e faturamento das editoras relativos aos livros

1 Além desses programas, o Governo Federal também adquire livros didáticos e de outros segmentos através de programas como o Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE).

didáticos e aos livros produzidos para compra governamental em relação ao total de livros vendidos no Brasil - 2007

	Títulos		Exemplares Vendidos		Faturamento	
	Número	Porcentagem	Número	Porcentagem	Número	Porcentagem
Livros didáticos comprados pelo governo	s/d	s/d	123.647.743	37,56%	694.295.836,07	23,04%
Livros didáticos comprados pelo governo através do PNLD	s/d	s/d	110.031.342	33,42%	558.803.842,05	18,54%
Livros comprados pelo governo (total)*	s/d	s/d	128.939.460	39,16%	726.839.901,44	24,12%
Livros didáticos (total)	16.831	37,32%	198.966.083	60,43%	1.665.857.522,79	55,28%
Outros livros	28.261	62,67%	130.231.223	39,56%	1.347.556.169,74	44,71%
Total	45.092	100%	329.197.306**	100%	3.013.413.692,53	100%

* Além dos livros didáticos, inclui os livros adquiridos pelo governo incluídos no sub-setor “obras gerais”.

** O relatório da CBL; SNEL; FIPE apresenta o resultado 329.197.305 como o total de exemplares produzidos no mercado de livros em 2007. Contudo, a soma correta dos números apontados pelo relatório resulta no valor de 329.197.306 exemplares vendidos.

Fonte: CBL; SNEL; FIPE, 2008.

O Programa Nacional do Livro Didático, em sua atual configuração, foi instituído por meio do Decreto 91.542 de 19 de agosto de 1985 para aperfeiçoar e dar seqüência a programas anteriores de compras governamentais de livros didáticos². Seu objetivo principal é conceder acesso universal aos livros didáticos para os alunos do ensino fundamental, então chamado “ensino de primeiro grau” (BRASIL, 1985). Esses livros são, em tese, de qualidade – ou seja, determinados por processo de seleção com a participação dos professores – e, em sua maioria, reutilizáveis. Apesar de

2 Segundo informação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, responsável pela execução dos programas de compra de livros didáticos do governo federal, a origem dos programas governamentais relacionados ao livro didático remonta a 1929 com a criação do Instituto Nacional do Livro. Em 1938, o Decreto-Lei 1.006 de 10 de dezembro instituiu a Comissão Nacional do Livro Didático responsável pela primeira política de produção e circulação de livros didáticos do país. Em 1945, o Decreto-Lei nº 8.460 de 16 de dezembro consolidou a primeira legislação voltada para a regulamentação da compra e uso do livro didático, merecendo destaque o fato de que, desde então, caiba ao professor a escolha do livro a ser utilizado. Em 1966, um acordo entre o Ministério da Educação (MEC) e a Agência Norte-Americana de Desenvolvimento Internacional (USAID) cria a Comissão do Livro Técnico e Livro Didático (Colted) e estabelece, pela primeira vez, alguma continuidade na execução do programa. Em 1970, o Instituto Nacional do Livro passa a participar diretamente da produção do livro didático, atuando como co-editor e em 1971 é criado o Programa do Livro Didático para o Ensino Fundamental (Plidef), primeiro esboço do que seria, posteriormente, o PNLD. Em 1976, o governo federal responsabiliza-se pela compra e distribuição de livros, mas não atinge a totalidade das escolas. Com a extinção do Instituto Nacional do Livro Didático, a Fundação Nacional do Material Escolar (Fename) passa a se responsabilizar pela execução do Programa do Livro Didático para o Ensino Fundamental. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação responsabiliza-se pelo financiamento do programa, mas a limitação de recursos do programa exclui grande parte das escolas do programa. Em 1983, a Fename é substituída pela Fundação de Assistência ao Estudante. O grupo de trabalho responsável pela avaliação dos livros propõe a participação dos professores na escolha dos livros e a ampliação do programa. Essas propostas são incorporadas pelo decreto 91.542, que extingue o Fename e cria o Programa Nacional do Livro Didático que instituiu, dentre outros princípios, a participação direta dos professores na indicação dos livros e a reutilização dos livros. Cf. Site do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Disponível em: [http://www.fnnde.gov.br/index.php/pnld-historico]. Acesso em: 15.08.2010.

um início hesitante, marcado pela falta de recursos no ano de 1992, o programa estabeleceu, aos poucos: (i) fonte de recursos regular a partir de 1993, (ii) processo de seleção pedagógica a partir de 1996; (iii) distribuição com antecedência ao início do ano letivo a partir do ano 2000, (iv) extensão progressiva da cobertura para todas as disciplinas; (v) inclusão de dicionários a partir do ano 2000, e de outros materiais didáticos complementares, como livros em braille a partir de 2001, atlas geográfico a partir de 2003 e dicionários adaptados aos alunos que tem surdez e utilizam a linguagem brasileira de sinais, a partir de 2006.

A aquisição dos livros pelo PNLD acontece em ciclos de 3 anos, nos quais em um ano adquirem-se os livros para alunos do 1º ao 5º ano, em outro adquirem-se os livros para os alunos do 6º ao 9º ano, e, no terceiro ano de cada ciclo, adquirem-se apenas os livros para complementação, por acréscimo de matrículas, e para reposição, por extravios ou perdas. Os livros de alfabetização matemática e de alfabetização lingüística utilizados pelos alunos do 1º ano, que são consumíveis e não reutilizáveis, assim como os livros para reposição e complementação de todos os anos são adquiridos anualmente.

As compras governamentais oscilam consideravelmente de ano a ano pois atendem às necessidades de diferentes séries com quantidade distintas de alunos. Entre 1997 e 2007 (Tabela 3), o PNLD consumiu em média cerca de R\$430 milhões de reais por ano.

Tabela 3 - Recursos destinados ao PNLD (em valores correntes, incluindo gastos com dicionários) e número de exemplares adquiridos - 1997-2007

Ano	Recursos em R\$	Número de exemplares (* inclui dicionários)
1997	253.871.511	84.254.768
1998	373.008.768	109.159.542
1999	249.053.552	72.616.050
2000	474.334.699	130.283.354* (20.231.351 dicionários)
2001	539.040.870	120.695.592 (10.140.546 dicionários)
2002	266.128.366	57.024.873 (4.528.041 dicionários)
2003	574.839.852	119.287.883 (3.349.920 dicionários)
2004	619.247.203	111.189.126
2005	352.797.577	50.649.055 (6.403.759 dicionários)
2006	456.706.333,38 563.725.709,98	102.521.965
2007	679.948.005 (previsão)559.752.767,00	110.241.724

Fonte: Ministério da Educação; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

O processo de seleção e aquisição dos livros didáticos no PNLD é pautado pela busca da qualidade dos conteúdos, a diversidade da oferta e a liberdade de cátedra do docente. Assim, a cada ano do ciclo, o governo abre um edital para a inscrição de livros para a seleção do PNLD, que é publicado tanto no Diário Oficial da União quanto no sítio eletrônico do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Os livros passam por duas avaliações iniciais. Primeiro, o Instituto Tecnológico do Estado de São Paulo (IPT) faz uma avaliação quanto à adequação dos livros aos critérios físicos e técnicos. Os livros que passam por essa primeira triagem são encaminhados para uma segunda avaliação, de caráter pedagógico, organizada pela Secretaria de Educação Básica do MEC. Nessa segunda etapa, os livros são analisados por especialistas cujas resenhas críticas são publicadas no guia do livro didático, que é publicado na Internet e enviado para os professores da rede pública.

A partir de então, inicia-se a etapa de seleção dos livros, quando os professores e diretores das escolas públicas escolhem, dentre os livros resenhados no guia do livro didático, duas alternativas em ordem crescente de interesse. A escolha é feita de forma autônoma e por disciplina para toda a escola (para todos os turnos e para todas as anos do ciclo – por exemplo, um determinado livro de História para todos os alunos de 1º ao 5º ano da mesma escola). O governo tenta atender a prioridade da decisão coletiva de professores e diretores, mas pode optar pela outra alternativa quando houver significativa variação de preço. Terminadas as negociações, o governo firma contrato com as editoras para impressão dos exemplares, que se encarregam da tarefa de distribuir os livros às escolas através da Empresa Brasileira de Correios antes do início das aulas, sendo que o governo, através de um contrato entre os Correios e o FNDE (Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação, responsável pela execução do PNLD) arca com os custos dessa distribuição.

2. Estrutura do PNLD, direito autoral e o mercado de livros didáticos

Desde a sua criação, em 1985, o Programa Nacional do Livro Didático vem se consolidando como um dos programas governamentais mais importantes na área de educação. Os avanços podem ser apontados tanto do ponto de vista da regularização e universalização da oferta do livro didático quanto do processo de avaliação e escolha dos títulos utilizados pelas escolas públicas brasileiras. Entretanto, apesar de bem formulado e implementado, o PNLD apresenta uma fragilidade estrutural – sua estrutura trata de forma conjunta duas fases diferentes da produção do livro: a elaboração do conteúdo e a produção industrial do livro. Essa estrutura é sustentada pela política de direitos autorais que garante que o conteúdo dos livros didáticos adquiridos pelo PNLD seja de propriedade das editoras que os comercializam.

Essa fragilidade estrutural produz efeitos deletérios sobre a gestão do PNLD, como o aumento dos custos de distribuição, a redução do poder de negociação do governo e o aumento do preço pago pelos livros, além de perpetuar uma série de problemas do próprio mercado de livros didáticos, como a concentração empresarial e a baixa remuneração dos autores. Neste capítulo, explicaremos com mais detalhes a fragilidade estrutural do PNLD, bem como apontaremos os problemas de gestão do PNLD e do próprio mercado de livro didáticos ligados a essa fragilidade .

2.1. Direito autoral e PNLD

Abordaremos abaixo três questões que auxiliam a compreender porque a atual gestão de direitos autorais e o tratamento de forma conjunta das fases de elaboração do conteúdo e produção industrial do livro representam uma fragilidade estrutural do PNLD. As questões são as seguintes: (i) funções das editoras no mercado de livros, (ii) características do direito autoral e sua função para o negócio das editoras, (iii) características peculiares do mercado de livros didáticos.

O processo de industrialização e de mercantilização da produção do livro que acompanharam a evolução da tecnologia da imprensa, subordinou a atividade de produção do conteúdo ao processo de exploração econômica do livro. De atividade principal, que contribui efetivamente para o enriquecimento da diversidade cultural e para o desenvolvimento do conhecimento, da educação e da ciência, a elaboração do conteúdo tornou-se apenas uma fase da produção industrial do livro.

Essa subordinação foi provocada pelo fato de que os autores não possuíam os meios de produção necessários à produção do livro, que requeriam um acúmulo significativo de capital. Ao controlarem a propriedade dos meios necessários à impressão, distribuição e promoção em larga escala do livro, os intermediários (editores) tornaram-se porta de entrada necessária para que

qualquer autor pudesse acessar o mercado de livros e chegar ao grande público.

Ao longo desse processo, as editoras incorporaram funções sociais relevantes. Sua estrutura, capaz de produzir, distribuir e promover os livros em larga escala, permite que os livros sejam disponibilizados a um grande público. Tais atividades (produção, distribuição e promoção em larga escala) consistem, portanto, em funções essenciais das editoras. Ao realizá-las, as editoras retiram ganhos econômicos ao mesmo tempo em que permitem que os livros sejam oferecidos para toda a sociedade. Ademais, por constituírem um filtro entre as obras que são escritas pelos autores e as que chegam ao mercado, as editoras tornam-se responsáveis pela seleção e, conseqüentemente, pelo controle de qualidade das obras que atingem o mercado.

O objeto da indústria editorial é o conteúdo do livro (informação), e o instrumento jurídico que permite à essa indústria controlar exclusivamente seu objeto, e assim, aumentar seu retorno, é o direito autoral. O direito autoral cria uma relação de propriedade entre sujeito e informação, conferindo a seu detentor o direito de exclusiva utilização, publicação e reprodução da informação³ - direito este que pode ser cedido a terceiros por meio da celebração de contratos de cessão de direito autoral no qual os autores cedem o direito patrimonial de suas obras de forma temporária ou permanente às editoras em troca de um pagamento único ou de uma parcela sobre a remuneração obtida com a comercialização dos livros, que fica em geral dentro da faixa de 5% a 10% do preço de capa (Craveiro et al., 2008, Neto, 2008).

Na condução de seu negócio, as editoras não vendem o direito autoral, apenas os substratos físicos que contém o conteúdo do livro. Dessa forma, o comprador adquire apenas o substrato que contém a informação, e não o controle e a propriedade sobre a mesma, pois, conforme previsto no Artigo 29 da Lei do Direito Autoral⁴, qualquer utilização da obra (como a reprodução parcial ou

3 O direito autoral é composto por dois feixes de direitos distintos, os direitos morais e patrimoniais. Os direitos morais, estabelecidos pelo Artigo 24 da Lei do Direito Autoral (Lei 9610/1998), relacionam-se à personalidade do autor e têm as características dos direitos de personalidade, ou seja, são inalienáveis, irrenunciáveis e imprescritíveis. Compreendem, dentre outros direitos, os direitos de autoria, de assegurar a integridade da obra e de modificar a obra. Por outro lado, os direitos patrimoniais são estabelecidos nos Artigos 28 e 29 da Lei do Direito Autoral, e garantem ao autor a possibilidade de usar, dispor e gozar exclusivamente de sua criação, submetendo à sua autorização prévia toda utilização da obra, como a reprodução parcial ou integral, edição, adaptação, distribuição, dentre outras, exceto pelos usos legítimos elencados nos Artigos 46 a 48 da Lei do Direito Autoral. Os direitos patrimoniais podem ser cedidos, temporária ou definitivamente, conforme os artigos 49 a 52 da lei.

4 Lei do Direito Autoral (Lei 9610/98) – Art. 29. Depende de autorização prévia e expressa do autor a utilização da obra, por quaisquer modalidades, tais como: I - a reprodução parcial ou integral; II - a edição; III - a adaptação, o arranjo musical e quaisquer outras transformações; IV - a tradução para qualquer idioma; V - a inclusão em fonograma ou produção audiovisual; VI - a distribuição, quando não intrínseca ao contrato firmado pelo autor com terceiros para uso ou exploração da obra; VII - a distribuição para oferta de obras ou produções mediante cabo, fibra ótica, satélite, ondas ou qualquer outro sistema que permita ao usuário realizar a seleção da obra ou produção para percebê-la em um tempo e lugar previamente determinados por quem formula a demanda, e nos casos em que o acesso às obras ou produções se faça por qualquer sistema que importe em pagamento pelo usuário; VIII - a utilização, direta ou indireta, da obra literária, artística ou científica, mediante: a) representação, recitação ou declamação; b) execução musical; c) emprego de alto-falante ou de sistemas análogos; d) radiodifusão sonora ou televisiva; e) captação de transmissão de radiodifusão em locais de frequência coletiva; f) sonorização ambiental; g) a exibição audiovisual, cinematográfica ou por processo assemelhado; h) emprego de satélites artificiais; i) emprego de sistemas óticos, fios telefônicos ou não, cabos de qualquer tipo e meios de comunicação similares que venham a ser adotados; j) exposição de obras de artes plásticas e figurativas; IX - a inclusão em base de dados, o

integral, edição, adaptação distribuição, e a conversão em outros formatos), exceto pelos usos permitidos pelos artigos 46 a 48 da Lei do Direito Autoral⁵, depende da autorização prévia do detentor do direito autoral.

O centro do negócio das editoras é, portanto, o controle sobre o direito autoral dos livros. A formação de um portfólio de livros por meio da aquisição de direitos autorais é seu principal ativo. Em muitos casos, a editora restringe suas atividades à administração do portfólio, exercendo apenas as atividades de edição e comercialização dos livros, e terceirizando as atividades que requerem investimentos em ativos permanentes, como a atividade de gráfica⁶. A esse respeito, Earp e Kornis (2005) ressaltam que grande parte das editoras não utilizam instalações próprias para a impressão dos livros. Segundo os autores, ao menos 70% dos exemplares são impressos em gráficas alheias (Earp; Kornis, 2005, p. 36).

Por conferir o direito de exclusiva utilização, publicação e reprodução das obras, o direito autoral cria um monopólio legal e artificial em favor das editoras, já que nenhuma outra empresa, ainda que detenha capacidade técnica para editar, imprimir, distribuir e promover os livros, poderá concorrer com a detentora do direito autoral⁷, que torna-se, assim, a única fornecedora da obra em questão.

Como dissemos acima, a estrutura atual do PNLD considera de forma conjunta duas fases distintas da produção do livro: a elaboração do conteúdo e a produção industrial do livro. Isso é evidenciado pela exigência de que o sujeito que se inscreve deve ser ao mesmo tempo o titular do direito autoral e o responsável pela produção e impressão dos livros dentro dos parâmetros de qualidade e na quantidade exigida pelo governo⁸, pela realização, em um mesmo processo, da análise pedagógica (ligada ao conteúdo) e da análise dos critérios físicos e técnicos (ligada à impressão) dos livros didáticos⁹, e pela compra apenas do substrato físico e não dos direitos autorais das obras¹⁰.

armazenamento em computador, a microfilmagem e as demais formas de arquivamento do gênero; X - quaisquer outras modalidades de utilização existentes ou que venham a ser inventadas.

5 Estes artigos autorizam certos usos livres, como cópias de pequenos trechos para fins não comerciais.

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

7 “Cada editor, protegido pela compra dos direitos autorais, desfruta de barreiras à entrada intransponíveis que o transformam num monopolista capaz de fixar o preço sobre cada um de seus títulos.” Earp e Kornis, 2005, p. 24.

8 Conforme se depreende das Cláusulas 7.1.2, 7.2 e 7.3 do Edital de Convocação para Inscrição no Processo de Avaliação e Seleção de Obras Didáticas a serem incluídas no Guia de Livros Didáticos de 1a a 4a série do PNLD/2007.

9 Conforme se depreende das Cláusulas 6, 7.2, 7.3 e Anexos I, VIII e IX do Edital de Convocação para Inscrição no Processo de Avaliação e Seleção de Obras Didáticas a serem incluídas no Guia de Livros Didáticos de 1a a 4a série do PNLD/2007.

10 Conforme se depreende da Cláusula 7.2 do Edital de Convocação para Inscrição no Processo de Avaliação e Seleção de Obras Didáticas a serem incluídas no Guia de Livros Didáticos de 1a a 4a série do PNLD/2007.

Essa estrutura impede que os autores inscrevam diretamente suas obras nos editais, sem a intermediação das editoras, pois eles, como pessoas físicas, não possuem capacidade para editar e imprimir seus livros. Ademais, ao não adquirir o direito autoral e permitir que o conteúdo dos livros didáticos comprados pelo Programa continue sendo propriedade das editoras que os comercializam, impede que o governo faça outros usos das obras compradas (como cópias, digitalização e disponibilização pela Internet), a despeito do alto investimento realizado para a aquisição das mesmas.

Observa-se assim que a estrutura tradicional da indústria do livro, na qual as editoras preponderam sobre os autores, foi reproduzida pelo PNLD. Na história do PNLD, conforme descrita por Cassiano (CASSIANO, 2007, 19 a 94), já houve debates sobre uma série de questões envolvendo o Programa, como a continuidade de seu funcionamento, a eficiência da distribuição e a polêmica em torno da avaliação pedagógica e do dirigismo do Estado - contudo, a questão da associação das fases de elaboração do conteúdo e produção industrial do livro, apesar de levantada em estudos (como IPEA, 2007¹¹), ainda não foi enfrentada pelo governo.

A reprodução dessa estrutura faz ainda menos sentido no mercado de livros didáticos. Isso porque trata-se de um mercado peculiar, no qual o Estado possui um papel preponderante (é responsável pela compra de 62,1% dos exemplares e por 41,7% do faturamento do mercado, conforme demonstrado na Tabela 4), e no qual as três funções principais das editoras (impressão em larga escala, distribuição e promoção dos livros) ou não dependem exclusivamente das editoras ou já não são realizadas por elas. A impressão é freqüentemente realizada por empresas gráficas que possuem equipamentos competentes para tanto. A distribuição e a promoção dos livros são realizadas pelo governo, a primeira através de um convênio com os Correios, e a segunda, por meio do guia do livro didático, material através do qual o Governo leva ao conhecimento dos professores os livros inscritos no edital e que podem ser objeto de escolha do professor para aquisição pelo governo. Mesmo a avaliação de qualidade, que poderia ser reivindicada como uma das funções a ser desempenhada pelas editoras, também é realizado pelo governo através da avaliação pedagógica¹². As editoras, portanto, não são elementos essenciais no mercado de livros didáticos relativo às compras governamentais.

Tabela 4 - Comparativo de exemplares e faturamento nas vendas de livros didáticos para o governo e o mercado - 2007

	Exemplares		Faturamento	
	Total	Porcentagem	Total	Porcentagem
				m

11 Sugestão, aliás, baseada no projeto de pesquisa que deu origem a este relatório.

12 A esse respeito, aliás, conforme demonstrado abaixo, o processo de avaliação pedagógica conduzido pelo governo no PNLD evidenciou que a função de avaliação de qualidade dos livros não estava sendo cumprida a contento pelas editoras.

Vendas para o governo	123.647.743	62,1%	694.295.836,07	41,7%
Vendas para o mercado	75.318.340	37,9%	971.561.686,72	58,3%
Total (setor de livros didáticos)	198.966.083	100%	1.665.857.522,79	100%

Fonte: CBL; SNEL; FIPE, 2008. Elaboração GPOPAI

Em suma, apesar de bem formulado e implementado, o PNLD possui uma fragilidade estrutural. Ao considerar de forma conjunta as fases de elaboração do conteúdo e produção industrial, o PNLD adota uma gestão de direitos autorais dos livros que permite que tais direitos permaneçam sob o domínio das editoras. Com essa estrutura, o PNLD cria para essas empresas uma situação de monopólio. Após a escolha dos livros pelos professores, o governo possui apenas um único fornecedor de cada livro que deve comprar, que é justamente a editora que detém o direito autoral do livro em questão.

Essa fragilidade estrutural do PNLD está ligada a uma série de problemas do PNLD e do próprio mercado de livros didáticos. Demonstraremos a seguir as deficiências do mercado de livros didáticos e do PNLD que estão ligados à essa fragilidade.

2.2. Deficiências do mercado de livros didáticos e do PNLD ligadas à fragilidade estrutural do PNLD

2.2.1. Monopólio das editoras e preço dos livros

O monopólio gozado pelas editoras no processo do PNLD confere a elas um grande poder de negociação na medida em que as se tornam as únicas fornecedoras dos livros que devem ser comprados pelo governo. Esse poder é ainda ampliado pela assimetria de informações presente na negociação. A editora sabe quantos exemplares de cada livro o FNDE deve comprar e qual o prazo que ele dispõe para realizar o negócio. Por ser um serviço em que há exclusividade, não há realização de licitação¹³. Não há, portanto, um dia determinado no qual propostas concorrentes são abertas e comparadas, vencendo aquela que oferecer melhores condições (i.e. menor preço), mas sim um prazo dentro do qual o governo negocia com a editora a compra dos livros. Dentro desse prazo as editoras podem adotar uma prática de inicialmente oferecer um alto valor e ir abaixando conforme o prazo vai se esgotando. O decurso do prazo pressiona o governo que deve decidir a tempo de fazer com que os livros cheguem à escola antes do início das aulas. Dessa forma, as

¹³ A exclusividade no fornecimento de um produto configura uma das hipóteses de inexigibilidade de licitação, conforme previsto no Artigo 25, Inciso I da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993: Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial: I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes; (...).

editoras têm o poder de pressionar o governo no sentido de descobrir qual o preço máximo que está disposto a pagar (IPEA, 2007, p.17).

O governo, por sua vez, também tem um poder de negociação considerável por ser o principal comprador desse mercado, responsável pela aquisição de 62,1% dos exemplares, e por 41,7% das compras do mercado de livros didáticos (conforme demonstrado na Tabela 4 acima). Para se preparar para o processo, o governo estabelece um preço de referência a partir de uma análise técnica do custo de produção do livro, feita com base no número de páginas e na tiragem do livro (IPEA, 2007, p. 16). Durante a negociação, o governo busca fazer com que o preço oferecido pelas editoras fique o mais próximo possível do custo de produção do livro.

Resta saber, portanto, se nessa disputa, o governo consegue utilizar seu poder de compra para reduzir o preço pago pelos livros ou se as editoras, por seu monopólio, conseguem neutralizar o poder de compra do governo e aumentar o preço de venda.

Em uma primeira análise, observa-se que os preços pagos pelo governo são de fato muito menores do que os preços de mercado, o que evidencia que seu poder de compra é utilizado para a redução dos custos. A Tabela 5 mostra a considerável diferença de preço entre os livros adquiridos pelo PNLD e os mesmos livros quando adquiridos unitariamente no mercado privado¹⁴. Embora imprecisa, pois nas compras governamentais (i) o custo de distribuição é arcado pelo governo, (ii) a venda é direta e não requer a atuação de centros de distribuição ao público, como livrarias, (iii) não há incerteza na produção pois as editoras imprimem exatamente o número de livros demandado pelo governo, enquanto no mercado, em virtude da incerteza do número de exemplares que serão efetivamente vendidos, imprime-se em geral um número maior de livros, e (iv) há uma economia de escala considerável, essa comparação é digna de nota pois enquanto os custos de distribuição e das livrarias representariam metade do preço de capa dos livros vendidos no mercado (Earp; Kornis, 2005, p. 24), o preço pago pelo governo representa menos de 10% do preço de mercado.

Tabela 5 - Comparativo de preços entre livros iguais com os valores pagos pelo governo no PNLD 2006-2007 e o preço cobrado por livrarias online em 2008

Valor pago pelo governo	Valor cobrado no mercado privado*	Diferença
R\$ 4,92	R\$ 57,38	+1.166%

Fonte: MEC; Livraria Cultura, Livraria Saraiva; Elaboração: GPOPAI
Apenas 67% dos livros estão disponíveis também no mercado privado

Por outro lado, a análise da evolução do preço pago pelo governo ao longo dos últimos anos evidencia que o poder de compra do governo tem encontrado limites ao enfrentar o monopólio das

¹⁴ No entanto, como se verá na próxima seção, esse poder de compra do governo encontra seus limites na forma monopólio do direito autoral, o que limita a concorrência entre as empresas no setor.

editoras no processo de negociação dos livros.

As informações de ambos os lados é a de que a negociação é um processo duro que em geral chega a um bom termo para as duas partes. De um lado, João Arinos, presidente em 2006 da Associação Brasileira de Editores de Livros e diretor no mesmo ano da Abril Educação, se manifestou dizendo que “a negociação é duríssima e o governo tem comprado cada vez melhor. Nossas margens estão cada vez menores” (ABRELIVROS, 2006, p.2, apud, IPEA, 2007, p.17). De outro, o coordenador de compras do FNDE relatou que “a planilha de custo é muito bem especificada, criteriosa sob todos os aspectos, entrando num nível de detalhamento bem profundo, o que dá sustentação aos preços propostos. Essa precisão no cálculo dos custos é que faz com que *as negociações tenham sempre um bom termo*” (IPEA, 2007, p.16).

Contudo, o estudo realizado pelo IPEA indica o contrário. Analisando os preços pagos pelo FNDE de 1994 a 2005 (conforme a Tabela 6 abaixo), o estudo indica que o preço médio do livro didático sofreu um aumento de 217% no período, subindo de R\$2,20 para R\$6,97, um aumento semelhante à inflação dos preços da indústria da transformação, o que evidencia que, apesar do volume de compras do governo ter aumentado ao longo do período, gerando economias de escala para indústria, os preços subiram em ritmo semelhante ao aumento de preços da indústria (IPEA, 2007, pp. 15-16). Por essa razão, o IPEA concluiu que o governo não tem conseguido fazer valer o seu poder de compra sobre a indústria do livro e isso se deve, segundo o estudo, à posição de monopólio da indústria editorial, somada às falhas apresentadas pelo mercado – assimetria de informação e oportunismo dos agentes (*moral hazard*) (IPEA, 2007, p. 17).¹⁵

Tabela 6 - Compras de livros didáticos de 1994 a 2005

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

¹⁵ É preciso ressaltar, no entanto, que o fato do volume de compras ter aumentado enquanto o preço permaneceu estável pode ser explicado pelo aumento do volume de compras eventualmente ter sido diluído em um maior número de títulos - o que não traria ganhos de escala. Como a diversidade de títulos e suas respectivas tiragens são variantes que não foram levadas em conta na análise, a conclusão sugerida talvez não se sustente.

2004	111,19	619,25	5,57	253,18	319,52
2005	50,65	352,80	6,97	316,82	322,96

Fontes: FNDE e FGV
Elaboração: IPEA, 2007

Vale ressaltar que as economias de escala tem um forte impacto sobre os custos da indústria do livro. A esse respeito, reproduzimos abaixo a tabela apresentada no estudo de Earp e Kornis que demonstra que o custo médio de produção de um livro se reduz drasticamente na medida em que se aumenta o número de exemplares impressos (Tabela 7). Vale considerar que essa tabela apresenta apenas uma comparação entre uma produção de 600 a 10000 exemplares, sendo que o PNLD realiza aquisições muito maiores do que 10000 exemplares. Conclui-se assim que o aumento do volume de compras realizado pelo PNLD deveria ter como contrapartida a redução de custo dos livros, o que talvez não tenha ocorrido, conforme sugere o estudo do IPEA relatado acima¹⁶.

Tabela 7. Economias de escala na edição e impressão de livros

Número de exemplares	Custo médio	Custo da impressão
600	18,00	-
1000	10,00	2,70
2000	7,00	2,10
5000	4,00	1,40
10000	2,50	-

Fonte: Earp e Kornis, 2005

2.2.2. Concentração do Mercado

O mercado de livros didáticos é altamente concentrado. Essa concentração não se deve apenas à competição normal entre as empresas que atuam neste mercado. Há no mercado de livros didáticos e, em particular, na parcela voltada às compras governamentais, uma interferência considerável do PNLD que, ao unir num só trâmite, a seleção de conteúdos e a produção industrial do livro, diminui a capacidade de competição de pequenos atores, seja dos produtores de conteúdo que não podem inscrever diretamente suas obras no edital de seleção, seja das pequenas editoras que têm dificuldade de atender às exigências técnicas para a produção dos livros. Além disso, a escolha dos livros a partir do guia do livro didático não é feita em condições equitativas de

¹⁶ Earp e Kornis (2005) têm uma posição diferente a esse respeito. Os autores argumentam que “os preços médios dos livros comprados pelas autoridades governamentais em 2003 eram inferiores à metade daqueles de 1995, enquanto os preços dos livros didáticos subiram aproximadamente 1/3 de 1999 para 2003” (Earp; Kornis, 2005, p. 34). Ocorre que estes autores utilizam-se de uma estimativa realizada pela Câmara Brasileira do Livro, FIPE e pelo Sindicato Nacional de Editores de Livros, enquanto que os dados utilizados pelo IPEA, aqui reproduzidos, utilizam-se de dados diretos das compras governamentais no período referido. Por essa razão, entendemos ser mais correta a informação de que o preço do livro comprado pelo governo na verdade aumentou no período de entre 1994 e 2005, conforme demonstrado pela Tabela 6.

competição. A capacidade de promoção e divulgação dos grandes grupos é decisiva para que os seus livros sejam escolhidos pelos professores e então adquiridos pelo governo.

O processo de concentração decorrente da competição das empresas atuantes no mercado do livro didático, somado às barreiras de entrada impostas pelo processo de seleção dos livros do PNLD e à desigual capacidade de promoção das editoras leva a uma forte concentração da propriedade. Nos anos 2006-2007, por exemplo, 73,3% dos exemplares adquiridos pelo governo vieram de apenas 4 grupos empresariais: FTD, Abril Educação, Santillana e Saraiva (Tabelas 8 e 9). Isso significa que mais de um quarto (26,5%) de todo o mercado editorial brasileiro é controlado por esses quatro grupos por meio de compras governamentais de didáticos. Para efeitos de comparação, cerca de trinta anos atrás, nos quadros do antigo Programa do Livro Didático para o Ensino Fundamental (PLIDEF), a concentração era significativamente menor, com 6 empresas controlando 50% do mercado de co-edições de didáticos para o setor público¹⁷ (Tabela 10).

Tabela 8 - Percentual de exemplares adquiridos pelo governo e de títulos ofertados no Guia do Professor por editora no PNLD 2006-2007

Editora	Exemplares adquiridos	Títulos ofertados
FTD	22,82%	17,45%
Moderna	19,75%	8,96%
Ática	13,43%	14,94%
Saraiva	10,36%	15,04%
Positivo/ Nova Didática	7,26%	5,78%
Scipione	6,92%	11,57%
IBEP	5,14%	6,94%
Brasil	4,45%	7,18%
Demais editoras*	9,87%	12,14%
Total	100%	100%

Fonte: FNDE (elaboração GPOPAI)

* 8 outras editoras no total

Tabela 9 - Percentual de exemplares adquiridos pelo governo e de títulos ofertados no Guia do Professor por grupo editorial no PNLD 2006-2007

Grupo editorial	Exemplares adquiridos	Títulos ofertados
Editora FTD	22,82%	17,45%
Abril Educação (Ática/ Scipione)	20,35%	26,51%
Santillana (Moderna)	19,75%	8,96%
Grupo Saraiva (Saraiva/ Atual/ Formato)	10,36%	15,04%
Grupo Positivo (Positivo/ Nova Didática)	7,26%	5,78%
IBEP/ Nacional	5,19%	6,94%

¹⁷ Cassiano, 2007, p. 162. . Naquele momento, a produção de livros didáticos para o setor público era feita em regime de co-edição com o Estado.

Editora do Brasil	4,45%	7,18%
Outros grupos	9,82%	12,14%
Total	100%	100%

Fonte: FNDE (elaboração GPOPAI)

Tabela 10 - Percentual de títulos co-editados com o governo durante o Programa do Livro Didático para o Ensino Fundamental - 1971-1981

Editora	Títulos co-editados
Editora do Brasil	14%
FTD	10%
Abril	8%
IBEP	7%
Editora ao Livro Técnico	6%
Tabajara	5%
Demais editoras	50%
Total	100%

Fonte: Oliveira et al., 1984. Apud. Cassiano, 2007, p. 162

Os requisitos técnicos para disputar os editais do governo também são barreiras à participação de pequenas editoras. Os editais do governo têm alto grau de exigência quanto aos parâmetros técnicos (cerca de 40 itens sobre as características físicas do livro, avaliadas pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas, IPT), além das exigências de rigor pedagógico e a capacidade de produção industrial massiva. Não se trata de negar a necessidade de realizar um controle de qualidade das características físicas do livro. Contudo, como a análise das características físicas é realizada de forma conjunta com a seleção de conteúdo e com a avaliação didática, pode haver exclusão por motivos técnicos de livros cujos conteúdos seriam aceitáveis. Caso a aquisição do conteúdo fosse realizado em um momento diferente da aquisição dos exemplares impressos, conforme será sugerido no Capítulo 3, não haveria esse problema.

O maior desafio para a participação de pequenas editoras na concorrência para terem seus livros adotados no PNLD é, no entanto, a falta de capital para os gastos promocionais. Estudo do BNDES estima que 10% dos livros didáticos produzidos no país são doados aos professores como forma de divulgação (Earp; Kornis, 2005, p. 44). Se essa estimativa for correta, o grupo empresarial com maior número de exemplares vendidos no ciclo de compras de 2006-2007 teria produzido nestes dois anos, impressionantes 48,5 milhões de exemplares apenas para promoção.

Além disso, a literatura relata inúmeras outras estratégias promocionais como a visita de divulgadores das editoras, distribuição de folders, catálogos e outros materiais promocionais, distribuição de brindes, realização de palestras e eventos com autores e a distribuição gratuita de exemplares (Cassiano, 2007, p. 166-173). A maior parte dessas estratégias de promoção tem sido

combatida pelo Ministério da Educação, primeiro pela portaria 2.963 de 29 de agosto de 2005 que proíbe brindes, utilização de material de propaganda que pareça vir do PNLD ou que use logomarcas do programa, roubo de senhas, divulgação pessoal nas escolas e "orientação pedagógica"; depois, pela portaria normativa nº 7 de 5 de abril de 2007 que, além das proibições de 2005, acrescenta a proibição de divulgação de livros com diferenças em relação àqueles ofertados no PNLD, divulgação após o envio do Guia do Professor e o patrocínio de eventos relacionados ao Programa (Ministério da Educação, 2005 e Ministério da Educação, 2007). Presumivelmente, essas proibições tentam coibir práticas que tinham sido detectadas nos anos anteriores. Não obstante, as editoras têm inovado nas suas estratégias promocionais, fazendo publicidade na TV e organizando congressos pedagógicos nos quais promovem seus produtos (Cassiano, 2007, p. 171-172). Assim, as editoras que não dispõem de capital para divulgação promocional vêm as chances de ter seus livros adotados bastante reduzidas.

A concentração da propriedade das editoras que têm seus livros adotados tem impactos negativos tanto para os autores de livros didáticos que negociam seus direitos numa situação de oligopólio, como para o sistema público de ensino que vê a primeira seleção de seus conteúdos ser feita por agentes privados que priorizam interesses comerciais.

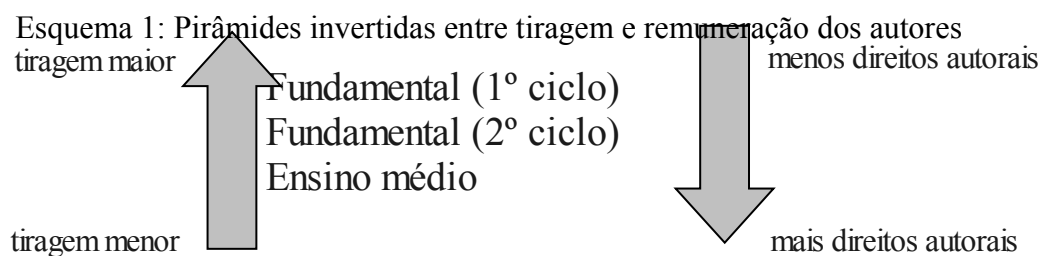
2.2.3. Baixa remuneração dos autores e redução da diversidade de conteúdo

Os autores de livros didáticos alegam que os percentuais pagos como royalties de direito autoral são significativamente inferiores àqueles praticados no resto do mercado editorial. Assim, por exemplo enquanto o mercado de livros técnico-científicos (Craveiro et al., 2008) e também o de literatura adotam como padrão o pagamento de royalties no valor de cerca de 10% do preço de capa, o mercado de livros didáticos paga percentuais significativamente menores, girando em torno de 3 a 5%, quando não se paga por empreitada (um preço fixo, independente do volume de vendas) (Neto, 2008). Para se ter uma idéia da discrepância, no ano de 2005, o percentual médio dos royalties de direitos autorais pagos em relação ao faturamento em todo o mercado de livros foi de 7,6% (CBL; SNEL; FIPE, 2006)¹⁸. Como a prática no resto do mercado é o pagamento de cerca de 10%, essa média foi provavelmente puxada para baixo pelos baixos percentuais do mercado de didáticos que representou naquele ano 44,5% do faturamento do setor.

Há muita dificuldade para se determinar a média do pagamento de direitos autorais no setor

¹⁸ No ano seguinte, o percentual em relação ao faturamento sobe inexplicavelmente para 9,6% (quando nos anos anteriores tinha ficado estável próximo a 7,5%) e a partir de 2008 o dado deixa de ser coletado. Uma explicação para esse crescimento poderia ser um aumento na remuneração dos autores de livros didáticos, mas essa hipótese é fortemente rechaçada pelos autores (Neto, 2008). Outra explicação para essa oscilação seria uma variação na prática de pagar os royalties de direitos autorais por meio de exemplares (no setor de livros técnico-científicos) ou uma variação na impressão de livros em domínio público. Pode ser também apenas que a qualidade deste dado não seja confiável.

de didáticos, não apenas porque o estudo da CBL, SNEL e FIPE não recolhe este dado, como porque, aparentemente, não há um padrão no mercado, com muita variação de remuneração entre as diferentes editoras e o tipo de livro que é produzido (ou seja, para qual faixa de ensino). Segundo o presidente da Associação dos Autores de Livros Educativos (Neto, 2008), isso talvez se deva à reprodução da escala salarial dos professores para o pagamento de *royalties* (veja Esquema 1). No sistema de ensino, os professores dos níveis mais básicos recebem remuneração menor que os dos níveis mais altos. Um professor do ciclo fundamental, ganha menos que um professor do ensino médio, que ganha menos que um professor universitário. Outra explicação possível seria que nos níveis mais básicos o mercado é maior (porque há mais estudantes) e mais competitivo, fazendo com que a remuneração do autor seja diminuída como estratégia de redução de custos. Seja qual for a explicação, seja para a baixa remuneração em geral, seja para as disparidades entre os livros dos diferentes ciclos, a grande concentração do mercado de livros didáticos vendidos para o setor público é fator determinante para que os grandes grupos empresariais negociem de maneira desequilibrada com os autores.



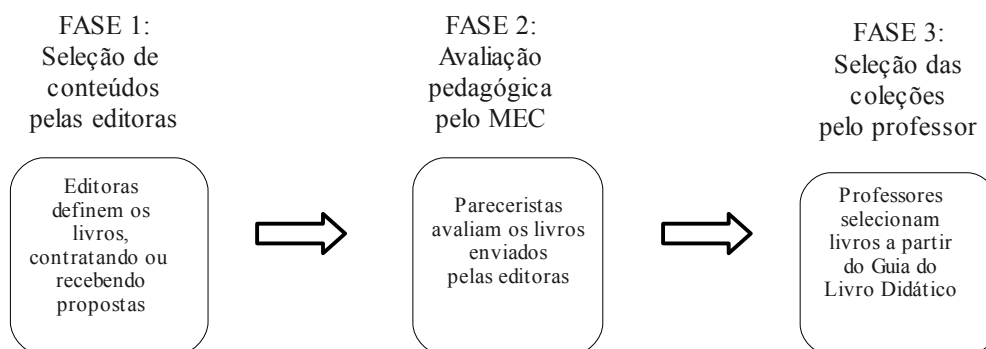
2.2.4. Seleção privada do conteúdo

Uma segunda consequência deletéria da concentração do setor é que a seleção primária dos conteúdos ofertados ao governo e aos professores é feita por poucos grupos empresariais, o que compromete o princípio da diversidade pedagógica e entrega a seleção primária à iniciativa privada. Todo o processo público de seleção parte de uma primeira seleção que é privada. Os processos de seleção posteriores (pelo governo e depois pelos professores) são feitos a partir do primeiro portfólio estabelecido pelo setor privado. *Cerca de 90% do que é lido pelos estudantes brasileiros foi inicialmente determinado pelo setor comercial de apenas 7 grupos empresariais.*

No processo de seleção de conteúdos que vai da redação do manuscrito à deliberação do professor, há basicamente três momentos de triagem. No primeiro, as editoras encomendam os

conteúdos ou selecionam a partir de manuscritos que lhe são submetidos. É sobre esta base selecionada pelas editoras que avaliação pública pedagógica feita por uma comissão de assessores designada pelo governo será realizada. Por fim, os textos selecionados pelas editoras e avaliados pelos assessores pedagógicos serão finalmente escolhidos por professores, sob o assédio promocional das grandes editoras. Esse processo é apresentado abaixo no Esquema 2.

Esquema 2: Etapas de seleção dos livros didáticos no PNLD



A respeito da seleção privada de conteúdo, vale dizer que uma das funções que poderia ser reivindicada pelas editoras é justamente a de realizar a seleção de qualidade do conteúdo. Contudo, além de comprometer o princípio da diversidade pedagógica, a seleção privada de conteúdos não tem sido realizada satisfatoriamente pelas editoras. Os resultados da avaliação pedagógica pública do conteúdo introduzida pelo MEC no PNLD a partir de 1996 (conforme Tabelas 10 a 12 a seguir) demonstram que as editoras privadas são ineficientes na seleção de conteúdo dos livros. As tabelas evidenciam que a taxa de livros ou coleções não recomendadas ou excluídas sempre foi alta (acima de 20%), sendo que nos anos de 1997, 1998 e 1999 esteve acima de 50%.

Tabela 10 – Resultado das avaliações de 1a a 4a série (1996 a 2004)

	Obras Inscritas	Recomendadas com distinção	Recomendadas	Recomendadas com ressalvas	Não recomendadas	Excluídas	Porcentagem de obras não recomendadas e/ou excluídas
PNLD 1997	466 livros	-	63	42	281	80	77,5%
PNLD 1998	454 livros	19	47	101	211	76	63,2%
PNLD 2001	569 livros	35	76	210	-	248	43,6%
PNLD 2004	159 coleções e 101 livros isolados	12	60	112	-	65	25%

Fonte: Guia de Livros Didáticos publicados de 1996 a 2003 [www.fnde.gov.br] e Cassiano 2007.

Tabela 11 – Resultado das avaliações de 5a a 8a Série (1996 a 2004)

	Obras Inscritas	Recomendadas com distinção	Recomendadas	Recomendadas com ressalvas	Não recomendadas	Excluídas	Porcentagem de obras não recomendadas e/ou excluídas

PNLD 1999	438 livros	6	61	151	-	220	50,2%
PNDL 2002	104 coleções	4	18	43	-	39	37,5%

Fonte: Guia de Livros Didáticos publicados de 1996 a 2003 [www.fnnde.gov.br] e Cassiano 2007.

Tabela 12 – Resultado das avaliações PNLD 2005 e 2007

	Obras Inscritas	Aprovadas	Excluídas	Porcentagem de obras não recomendadas e/ou excluídas
PNLD 2005	129 coleções	92	37	28,7%
PNDL 2002	183 coleções e 120 livros	240	63	20,8%

Fonte: Guia de Livros Didáticos publicados de 1996 a 2003 [www.fnnde.gov.br] e Cassiano 2007.

Por fim, vale mencionar que a seleção privada representa uma barreira para a ampliação da diversidade de conteúdo. Nessa estrutura de mercado reproduzida pelo PNLD, as editoras constituem um canal necessário pelo qual os autores têm que passar para terem suas obras publicadas. Assim, a diversidade de produções disponíveis no mercado equivale à diversidade de produções selecionada e introduzida no mercado pelas editoras. A dependência dos autores frente às editoras, ou seja, a necessidade de que tenham suas obras aprovadas e adquiridas por essas empresas para poderem participar do mercado, representa uma importante barreira de entrada no mercado. Não há dados que informem o montante de obras que são recebidos e recusados pelas editoras no mercado editorial brasileiro, contudo, Françoise Benhamou, analisando o mercado editorial francês, diz que “do total de manuscritos que um editor recebe pelo correio – cerca de quatro mil por ano no caso de uma grande editora – menos de 5% são publicados” (Benhamou, 2007, p. 110-111).

Essa barreira torna-se ainda mais grave se considerarmos que a seleção de qualidade realizada pelas editoras não é satisfatória. Trata-se de um importante indício de que a seleção privada que restringe a diversidade de conteúdo não tem tido como critério a avaliação pedagógica das obras, mas sim a sua viabilidade comercial.

2.2.5. Concentração geográfica e custos de distribuição

A concentração empresarial no mercado de livros didáticos se traduz em concentração geográfica. Conforme a Tabela 13 a seguir, de 1998 a 2006, cerca de 86% das aquisições do FNDE realizaram-se em empresas localizadas no Estado de São Paulo, e cerca de 96% em empresas localizadas na região Sudeste. Em virtude dessa concentração, o governo incorre em altos custos para distribuir os livros comprados em São Paulo para escolas de todo o Brasil. De 1998 a 2006 o FNDE gastou cerca de R\$618,4 milhões de reais com distribuição, o que representa cerca de 14% dos gastos com a compra de livros, que foi de R\$4.472,9 milhões (IPEA, 2007, p. 32).

**Tabela 13 - Compras do FNDE por UF entre 1998 e 2006
(A preços de 2006)**

UF	Nº firmas	Compra (R\$ milhões)	%
SP	52	3.868,5	86,49
RJ	19	330,4	7,38
PR	8	164,6	3,68
MG	11	87,6	1,96
RS	5	17,0	0,38
Outros	6	4,6	0,10
Total	101	4,472,9	100,00

Fonte: Rais/MTE

Elaboração: IPEA, 2007

2.2.6. Restrição da concorrência na produção industrial dos livros

A atual estrutura do PNLD descrita acima impede que outras empresas, além das editoras, participem do processo de produção industrial do livro. Caso o PNLD realizasse em um primeiro momento a seleção de conteúdo, adquirindo o direito autoral sobre as obras selecionadas, e no segundo momento, encomendasse a produção industrial dos livros, o monopólio das editoras seria quebrado e outras empresas poderiam participar do edital para impressão dos livros - as gráficas, por exemplo. Além disso, como o direito autoral é uma parte pouco expressiva do valor final do livro (até 5% do valor), a submissão das demais etapas de produção a um processo de concorrência deveria abaixar significativamente o custo final. A introdução da concorrência poderia também gerar economia na distribuição dos livros, já que permitiria que a seleção para impressão levasse em conta a proximidade da empresa gráfica com as regiões para as quais se destinam os livros que serão produzidos.

2.2.7. Restrição das possibilidades de utilização do conteúdo adquirido pelo Governo

Considerando que na estrutura atual do PNLD, o Governo compra apenas os exemplares físicos dos livros e não adquire o direito autoral nem acorda uma licença que lhe permita realizar outros usos com as obras, a utilização destas pelo governo fica altamente restrita. O Governo fica impedido, por exemplo, de fazer cópias integrais ou parciais dos livros para utilização por outros alunos¹⁹, de digitalizar o conteúdo dos livros e disponibilizá-lo pela Internet, ou de converter os arquivos em outros formatos, o que pode ser útil tanto para fins de conservação em arquivos e bibliotecas, quanto para permitir o acesso aos livros por pessoas portadoras de necessidades

¹⁹ O Artigo 46 da Lei do Direito Autoral permite apenas a cópia de “pequenos trechos” e a interpretação do que seria pequenas trechos é controverso. Vide a esse respeito Craveiro et al., 2008, pp 15-18.

especiais por meio, por exemplo, da conversão de um texto em arquivo de som, que facilitaria o acesso ao livro didático por deficientes visuais.

3. Recomendação de políticas – sugestão de alteração da estrutura do PNLD

O Programa Nacional do Livro Didático foi estabelecido para atender três objetivos fundamentais: contribuir para "a universalização e melhoria do ensino de 1º grau"; "a necessidade de promover a valorização do magistério"; e "reduzir os gastos da família com educação" (Brasil, 1985) – em outras palavras, o programa busca qualidade, gratuidade e universalização. Além disso, o PNLD estrutura-se de modo a assegurar a liberdade de cátedra do docente e a diversidade pedagógica – ambas determinadas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9394/1996, artigo 3o) e expressas no mecanismo de escolha dos livros pelos próprios professores (Brasil, 1996).

A política de direitos autorais praticada pelo PNLD está, no entanto, comprometendo esses princípios norteadores do programa – limitando a liberdade de cátedra, o pluralismo de concepções pedagógicas e a universalidade do acesso aos materiais didáticos adquiridos.

Ademais, retomando os pontos levantados no Capítulo 2 acima, o mercado de livros didáticos é *sui generis* pois, (i) a demanda principal é criada pelo Estado, responsável pela maior parte do faturamento e do número de exemplares vendidos, (ii) as funções de distribuição, promoção e seleção de qualidade já são realizados exclusivamente (no caso da distribuição) e concorrentemente (no caso da promoção e da seleção de qualidade) pelo Governo, (iii) a promoção realizada pelas editoras tem o efeito deletério de deturpar as condições de competição e gerar concentração no mercado, e (iv) a seleção de qualidade realizada pelas editoras não é satisfatória. Por essas razões, conclui-se que as editoras não são elementos essenciais desse mercado e que, portanto, a estrutura do PNLD que mantém a preponderância das editoras sobre os autores deveria ser alterada.

Propomos como solução para esses e outros problemas, a separação no PNLD das fases de aquisição de conteúdos e de aquisição dos livros impressos, acompanhada de uma política distinta de direitos autorais. Ao invés de comprar apenas os livros impressos diretamente das editoras, o governo deveria, em um primeiro momento, adquirir o direito autoral diretamente dos autores, retribuindo-os com uma remuneração que valorize o trabalho de criação e, em um segundo momento, encomendar a produção industrial dos livros por meio de concorrência entre empresas capazes de realizar a produção industrial das obras conforme os parâmetros técnicos exigidos pelo governo. Ademais, aproveitando-se do fato de deter o direito autoral, o governo deveria disponibilizar os livros na Internet com uma licença que permita a livre utilização não comercial das obras.

Essas modificações implicariam uma substancial reformulação do programa, provavelmente

ampliando o ciclo de compras, hoje de três anos, para quatro. Envolveria também a reestruturação do processo de avaliação, mas manteria as duas fases que já existem hoje (uma para características técnico-industriais do livro e outra para avaliação pedagógica de conteúdo). Apesar dos inconvenientes de uma reestruturação do programa, acreditamos que tal modificação realizaria de melhor maneira a missão de universalidade de acesso, garantia de qualidade e preservação da pluralidade pedagógica do ensino. Descreveremos abaixo os benefícios dessa mudança de estrutura para o sistema de educação brasileiro, para o melhor funcionamento do PNLD e para a correção de certas características negativas do mercado do livro didático.

3.1. Benefícios para o sistema brasileiro de educação

A oferta do conteúdo de todos os livros didáticos adquiridos anualmente pelo PNLD na Internet por meio de uma licença que autoriza o uso não comercial das obras, inclusive a cópia por reprografia ou outros meios, teria inúmeros efeitos positivos sobre o processo de ensino e aprendizado do país. Os principais seriam o incremento da diversidade teórica e pedagógica, a promoção da autonomia do professor dentro da sala de aula e uma relativa emancipação do processo de ensino e aprendizado em relação ao manual escolar.

O manual escolar ou livro didático é, sem dúvida, o principal instrumento do professor dentro da sala de aula. A sua importância é amplamente reconhecida por educadores e estudiosos da educação, sendo corroborada por diversas leis e programas no Brasil e em outros países. Ainda assim, é comumente destacada a importância de que a atividade de ensino e aprendizado se baseie em diferentes fontes, instrumentos e objetos educacionais. A emancipação do ensino em relação ao “formato manual” – imposto pela hegemonia de um único livro didático – representa, portanto, um passo importante no sentido de uma maior autonomia dos professores e de uma melhoria substantiva do processo de formação crítica dos alunos. Tal como funciona hoje, o PNLD entrega ao professor e ao aluno um único livro didático por disciplina/ ano, sendo que todos os conteúdos programados para o ano serão aprendidos dessa única perspectiva. É inegável que a garantia de que os estudantes tenham acesso a pelo menos um livro didático por disciplina/ ano representa um avanço considerável, mas é também inegável que seria um avanço ainda maior se os professores tivessem à sua disposição o conteúdo de outros livros didáticos para a elaboração das aulas.

Essa medida garantiria uma maior liberdade de ensino aos professores ao mesmo tempo em que possibilitaria ao aluno aprender um mesmo conteúdo por diversas fontes e a partir de diferentes abordagens. A possibilidade de que os professores utilizem outros materiais que não só o livro didático formalmente adotado pela escola favorece a autonomia didática do professor, um aspecto decisivo da valorização da função docente nas escolas públicas do país e, conseqüentemente, da

melhoria da qualidade do ensino nessas instituições. A esse respeito, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional estabelece, dentre os princípios do ensino, “a liberdade de apreender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber” e “o pluralismo de idéias e concepções pedagógicas”²⁰.

É importante ressaltar que a escolha dos livros didáticos é feita, atualmente, com a participação direta dos professores da rede pública, o que representa um passo importante no sentido da valorização do professor e da sua liberdade de ensino. Ainda assim, como nem sempre a primeira opção escolhida por eles é a adquirida pelo governo e como cada escola só pode adotar um livro por disciplina e por ano, muitos professores não têm a sua primeira escolha contemplada pelo PNLD. Além disso, a alta rotatividade dos professores da escola pública faz com que, em muitos casos, o livro não esteja de acordo com a orientação pedagógica dos docentes. Nesses casos, os professores se vêem obrigados a lecionar com base em um material com o qual não concordam ou que não expressa, da melhor forma possível, a sua leitura dos conteúdos a serem ministrados. A disponibilização do conteúdo dos livros didáticos na Internet com a autorização para a sua utilização contribuiria para a correção dessa situação, permitindo aos professores fazerem uso de outros livros didáticos ou mesmo de diversos trechos de vários livros didáticos, conforme a sua autonomia de cátedra, ampliando consideravelmente a diversidade pedagógica.

A liberação do conteúdo dos livros didáticos disponíveis no país teria efeitos positivos também sobre o ensino privado. As escolas privadas que possuem 10% das matrículas do ensino fundamental do Brasil (Tabela 14), atendem todas as classes sociais e desempenham uma função social importante na medida em que preenchem a carência de escolas públicas no país, seriam diretamente beneficiadas pela possibilidade de acessar livremente diferentes conteúdos, incrementando a autonomia do professor em relação ao livro didático e melhorando a qualidade das aulas ministradas.

Por fim, essa medida possibilitaria ao público em geral acessar o conteúdo dos livros didáticos, pois eliminaria a barreira do custo do livro que, em média, gira em torno de 57 reais (11% de um salário mínimo brasileiro), além de promover o acesso a 33% dos livros, que passam pelo sistema público de seleção, mas não são ofertados no mercado, estando portanto atualmente indisponíveis para o cidadão não matriculado na rede pública.

20 Artigo 3º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9394/1996): O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber; III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas; IV - respeito à liberdade e apreço à tolerância; V - coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; VI - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; VII - valorização do profissional da educação escolar; VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino; IX - garantia de padrão de qualidade; X - valorização da experiência extra-escolar; XI - vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais. (grifo nosso)

Tabela 14 - Matrículas no ensino fundamental em escolas públicas e privadas - 2007

	Número de matrículas	Percentual em relação ao total
Matrículas em escolas públicas (municipais, estaduais e federais)	28.928.605	90,06%
Matrículas em escolas privadas	3.193.668	9,94%
Total	32.122.273	100%

Fonte: INEP/ MEC

3.2. A ruptura do monopólio

A aquisição do direito autoral sobre o conteúdo em uma fase preliminar à da produção industrial dos livros permitirá ao governo romper a estrutura de monopólio na qual atualmente se apóiam as editoras. Na condução da segunda fase do processo, o governo não estará mais limitado a encomendar a impressão para a empresa que detém o direito autoral do livro e deverá, ao invés disso, realizar uma licitação aberta a todas as empresas que apresentarem condições de produzir os livros dentro dos padrões determinados pelo governo. Essa estrutura ampliará a concorrência pois permitirá que outras empresas gráficas além das editoras participem do processo.

Com a ruptura do monopólio, deixará também de existir a assimetria de informações entre governo e editoras. Com a obrigatoriedade de realização de licitação²¹, ao invés de haver um prazo no qual o governo se obriga a negociar com as editoras, será estipulado por meio de edital a quantidade e as condições nas quais os livros devem ser impressos, e a data na qual o preço será analisado, e o vencedor, escolhido. A adoção desse procedimento tornará o governo menos sujeito ao poder de negociação das editoras, que atualmente é desigual em virtude da assimetria de informação e do monopólio.

Observa-se também que a autonomia de cátedra será preservada pois os professores continuarão a ter a responsabilidade pela escolha dos livros. A autonomia pode, inclusive, ser ampliada caso a redução dos custos permita uma maior diversificação dos livros adquiridos pelo governo, que hoje são os mesmos para todos os turnos e todos os anos de cada ciclo.

O rompimento do monopólio das editoras possibilitará ao governo exercer de forma mais efetiva seu poder de compra para a redução dos preços pagos às editoras. Permitirá também a obtenção de outros benefícios, como o estímulo à pequenas empresas, a desconcentração geográfica e redução dos custos de distribuição e o combate à concentração do mercado e a atividades de promoção anti-competitivas, conforme veremos a seguir.

3.3. Estímulo à pequenas empresas

²¹ A extinção da situação de exclusividade no fornecimento de um produto desconfigurará a hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no Artigo 25, Inciso I da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, e o governo passará então a ser obrigado a realizar a licitação para a aquisição dos livros impressos.

A Constituição Federal de 1988 estabelece em seu Artigo 170, Inciso IX²², como um dos princípios da ordem econômica, o tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte. No mesmo sentido, a Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006, estabelece que o governo deve orientar suas compras de forma a privilegiar os bens e serviços oferecidos por microempresas e empresas de pequeno porte. A lei estabelece que 25% do valor licitado pela administração pública em um ano deve ser adquirido em bens e serviços de microempresas e empresas de pequeno porte²³. As compras governamentais realizadas por meio do PNLD não têm respeitado esse percentual. De 1998 a 2006, o PNLD gastou apenas cerca de 20% do orçamento com micro e pequenas empresas, e 80% com empresas de médio e grande porte, conforme a Tabela 15 a seguir.

Tabela 15 - Compras do FNDE pelo corte da editora no período de 1998 a 2006
(em R\$ milhões, a preços de 2006)

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

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

Elaboração: IPEA, 2007

Esse fato não configura um descumprimento formal da Lei Complementar 123 pois a mesma não é atualmente aplicável ao PNLD. De acordo com o Artigo 49 dessa lei²⁴, a cota de 25% não se aplica quando a licitação for inexigível para a compra governamental, justamente o caso do PNLD atualmente.

Entretanto, com a alteração da estrutura do PNLD e a ruptura do monopólio, a licitação passará a ser obrigatória, e, por conseguinte, as regras postas pela Lei Complementar 123 passarão a ser aplicáveis sobre as compras governamentais realizadas por meio do Programa.

Vale dizer também que a mudança de estrutura naturalmente abrirá mais espaço para a

22 Constituição Federal de 1988, Artigo 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: (...) IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

23 Artigo 48 da Lei Complementar 123/2006. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública poderá realizar processo licitatório: (...) III – em que se estabeleça cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte, em certames para a aquisição de bens e serviços de natureza divisível.

24 Artigo 49 da Lei Complementar 123/2006: Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando: (...) IV – a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

participação de pequenas empresas em dois momentos – no momento da seleção de conteúdos, nos quais poderão participar autores individuais e mesmo associações ou empresas formadas por autores, e no momento da produção industrial do livro, quando poderão participar editoras e gráficas –, de forma que a adaptação do governo para atender a lei dar-se-á no mesmo rumo do comportamento do mercado, em caso de alteração da estrutura do PNLD.

3.4. Concentração geográfica e custos de distribuição

Como vimos no Capítulo 2, o PNLD tem suas compras excessivamente concentradas no Estado de São Paulo e na Região Sudeste, o que acarreta aumento dos custos de distribuição dos livros, que são arcados pelo governo. A concentração geográfica é explicada pelo monopólio das editoras e pela concentração de propriedade. Como a maior parte dos livros adquiridos pelo PNLD provêm dos grandes grupos (73,3% dos exemplares adquiridos pelo governo concentram-se em apenas 4 grupos empresariais, conforme a Tabela 9 acima), e a sede desses grupos localiza-se em São Paulo, as compras acabam por se concentrar nesse Estado.

A mudança da estrutura do PNLD descrita acima permitiria a regionalização das compras e a redução dos custos de distribuição. Como o governo não estará mais adstrito às editoras, a licitação para a compra dos livros impressos poderá ser dividida por regiões ou mesmo por estados, caso existam neles editoras ou empresas gráficas capazes de realizar o trabalho. Ainda que haja uma carência de empresas capazes de realizar esses serviços em todos os estados e/ ou regiões, a regionalização das compras governamentais pode criar uma nova demanda por esses serviços e assim induzir o desenvolvimento regional, favorecendo a criação de empresas e a geração de novos empregos nos estados e regiões contemplados. Tal medida estaria de acordo com o Artigo 3º, Inciso III, com o Artigo 43, e com o Artigo 170, Inciso VII da Constituição Federal²⁵, que estabelecem que a atividade econômica deve ser articulada pelo governo no sentido de gerar desenvolvimento e reduzir as desigualdades regionais. A regionalização contribuirá para a desconcentração do mercado editorial, para o estímulo à produção editorial local e para a redução dos custos de distribuição. Tais elementos (redução do custo de distribuição e o fator de indução do desenvolvimento regional) deverão ser inclusive considerados na análise dos preços da produção industrial do livro pois, ainda que os preços de uma certa região sejam menores que os de outra, os benefícios de redução dos custos e indução do desenvolvimento podem compensar o pagamento de um preço mais alto.

25 Constituição Federal de 1988, Artigo 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: (...) III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.

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: (...) VII - redução das desigualdades regionais e sociais.

3.5. Atividade de promoção

A estrutura privada de promoção, no caso dos livros didáticos comprados pelo governo, não é necessária pois já existe demanda (são comprados livros para todos os alunos do ensino fundamental da rede da rede pública de ensino), e já existe uma forma pública de promover os livros, realizada pela catalogação no guia do livro didático, preparado e distribuído pelo governo às escolas e divulgado na Internet em todos os processos de aquisição do PNLD.

Além de não necessária, a estrutura de promoção prejudica o funcionamento do PNLD na medida em que utiliza o poder econômico para influenciar a escolha dos professores, o que, por um lado, representa uma prática anti-concorrencial que prejudica empresas que não podem arcar com as despesas das atividades de promoção e, por outro, deturpa o processo de escolha dos livros, que deveria estar baseado em critérios exclusivamente didáticos. Não obstante, *o alto custo de promoção constitui um dos itens do custo das editoras que tende a ser repassado ao governo no momento da venda dos livros.*

Com o rompimento do monopólio das editoras e a separação das fases de aquisição do conteúdo e produção industrial do livro, os estímulos para a atividade de promoção deverão cair. O processo de produção industrial será inserido em um ambiente competitivo. Como as editoras não terão mais a garantia de exclusividade na venda dos exemplares físicos de livros escolhidos pelos professores, a incerteza sobre o retorno do investimento em publicidade aumentará, e conseqüentemente, o incentivo a essa atividade se reduzirá. Essa redução dos incentivos à publicidade tornará a competição no mercado mais isonômica e a escolha dos livros menos influenciada pelo poder econômico das editoras.

3.6 Concentração do mercado

Como conseqüência dos 5 últimos pontos acima (ruptura do monopólio das editoras, estímulo à pequenas empresas, desconcentração geográfica, redução dos custos de distribuição e redução do estímulo à atividade de promoção), a alteração da estrutura do PNLD aqui sugerida representará um forte estímulo à desconcentração da propriedade no setor editorial.

A aquisição dos conteúdos em uma primeira fase, com a possibilidade de autores inscreverem diretamente seus livros, diminuirá a dependência dos autores frente às editoras e possibilitará inclusive o surgimento de novas organizações, como cooperativas, associações ou empresas de autores criadas para organizar a participação destes no processo no PNLD, o que contribuirá para a redução da preponderância das grandes editoras no Programa e para a ampliação

da diversidade de conteúdos ofertados ou inscritos, já que os autores não mais precisariam se associar a grupos empresariais para concorrer – professores do ensino básico com grande experiência didática, professores da rede de ensino superior com experiência de pesquisa e outros potenciais autores que encontram nas editoras barreiras para a elaboração de conteúdos didáticos teriam acesso direto ao programa. No processo de produção industrial do livro, conforme já descrito, o monopólio das editoras será rompido e as aquisições dos exemplares impressos se dará em um ambiente mais competitivo com a possibilidade de editoras e gráficas participarem do processo. Além disso, tornar-se-á obrigatório a realização de licitação para a aquisição dos livros e o incentivo a micro e pequena empresa, medidas essas que também tendem a reduzir a preponderância das grandes editoras no processo. A regionalização da produção também possui um claro potencial de redução da concentração das empresas pois favorecerá a participação de empresas fora do Estado de São Paulo e da Região Sudeste, dominada pelas grandes empresas. Por fim, a redução do estímulo à promoção dos livros tornará a concorrência mais justa no setor, reduzindo uma barreira que atualmente se coloca contra empresas que não possuem condições de arcar com gastos de promoção dos livros.

Vale acrescentar que, tendo em vista a relevância do setor de livros didáticos (conforme a Tabela 1 acima, representou em 2007 cerca de 37% dos títulos, 60% dos exemplares e 55% do faturamento de todo o mercado de livros), a desconcentração de propriedade nesse setor pode inclusive ter impactos no mercado do livro como um todo.

3.7. Baixa remuneração dos autores

Conforme já demonstrado acima, os autores do setor de livros didáticos alegam que são remunerados abaixo do nível do resto do mercado editorial (Neto, 2008) e os dados existentes evidenciam essa alegação (CBL; SNEL; FIPE, 2007). A alteração na estrutura do PNLD descrita acima permitiria o estabelecimento pelo Estado de uma política de remuneração única e igualitária de remuneração dos autores, na qual se pagasse um valor determinado por exemplar que viesse a ser impresso (esquema análogo ao da remuneração por meio de um percentual do valor de venda de cada exemplar que é utilizado pelas editoras), além de se pagar um valor fixo para remunerar a disponibilização online do conteúdo. Essa remuneração para a disponibilização online deveria ser suficiente para compensar eventuais prejuízos advindos da redução das vendas do livro no mercado privado²⁶. Parte ou mesmo a totalidade destes custos poderiam ser cobertos pela esperada economia

²⁶ É freqüente, mas infundada, a alegação de editoras e alguns autores de que a disponibilização online de livros impediria as vendas. A literatura acadêmica sobre o impacto da relação entre compartilhamento de conteúdo e venda comercial é absolutamente inconclusiva, não se sabendo exatamente se os efeitos negativos de substituição de vendas não serão compensados pelos efeitos positivos do compartilhamento que ajuda na divulgação das obras que serão depois adquiridas. A maior parte destes estudos baseia-se na indústria de música, onde há muita substituição

advinda da introdução de competição no processo de impressão e da redução dos custos de distribuição.

3.8. Seleção privada de conteúdo

Com a possibilidade dos autores inscreverem diretamente seus livros para o PNLD, as editoras não mais serão a porta de entrada necessária pela qual os autores devem passar para terem acesso ao mercado de livros. Conseqüentemente, rompe-se o monopólio das editoras de realizar a primeira seleção de conteúdo (a seleção privada de conteúdo), e abre-se a possibilidade que os conteúdos submetidos pelos autores sejam analisados apenas pela avaliação pública de qualidade conduzida no âmbito do PNLD e pelos professores, através da seleção dos livros no PNLD. Estes terão liberdade para fazer sua escolha baseados exclusivamente em critérios didáticos e não em critérios econômicos utilizados pelas editoras.

3.9. Possibilidades de utilização do conteúdo adquirido pelo Governo

Por fim, a adoção da nova estrutura pelo PNLD amplia consideravelmente as possibilidades de utilização pelo governo do conteúdo adquirido. Além do envio dos exemplares físicos às escolas, o governo passará a deter o controle sobre o direito autoral dos livros que adquire. Poderá então, fazer os mais diversos usos com os livros, como cópias reprográficas, conversão de formatos para acessibilidade de portadores de necessidades especiais e para fins arquivísticos. Ademais, as possibilidades de utilização dos livros didáticos podem ser estendidas à sociedade. Para isso, o governo deve disponibilizar os livros na Internet com uma licença de direito autoral que permite sua livre utilização não comercial, inclusive para cópia, impressão e utilização em trabalhos derivados. Essa alteração permitirá que professores da rede pública tenham acesso a outros livros além do escolhido por sua própria escola, que alunos e professores de escolas privadas tenham acesso aos livros adquiridos pelo governo, e que a sociedade em geral tenha acesso aos livros.

Em suma, a alteração da estrutura do PNLD aqui sugerida implicaria em uma substancial reformulação do programa. Apesar dos inconvenientes que tal reestruturação pode causar, entendemos que os benefícios para o sistema de educação brasileiro, para o melhor funcionamento do PNLD e para a correção de certas características negativas do mercado do livro didático acima descritos são relevantes o bastante para justificá-la. Os impactos positivos gerados pela adoção de uma política de direitos autorais baseada em licenças livres promoveriam de forma mais efetiva a

de venda, já que os dispositivos de reprodução digital estão difundidos e são muito utilizados. No caso do livro, cujos dispositivos de reprodução digital ainda são incipientes, os efeitos de substituição de vendas devem ser muito limitados e provavelmente os impactos positivos se sobrepõem aos negativos.

realização dos três principais objetivos do PNLD: “a universalização e melhoria do ensino de 1º grau”, “a necessidade de promover-se a valorização do magistério”, e a redução dos “gastos da família com educação” (BRASIL, 1985).

Referências bibliográficas

BRASIL. Constituição Federal de 1988.

BRASIL. Decreto nº 91.542, de 19 de agosto de 1985. Institui o Programa Nacional do Livro Didático, dispõe sobre sua execução e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 de agosto de 1985, p. 12178 Seção I.

BRASIL. Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 de dezembro de 1996.

BENHAMOU, Françoise. A Economia da Cultura. Cotia: Ateliê Editorial, 2007.

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 (1985-2007). São Paulo: PUC, 2007. CBL (Câmara Brasileira do Livro); SNEL (Sindicato Nacional de Editores de Livros); FIPE (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas). **Produção e vendas do setor editorial brasileiro.** 2007.

CBL (Câmara Brasileira do Livro); SNEL (Sindicato Nacional de Editores de Livros); FIPE (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas). **Produção e vendas do setor editorial brasileiro.** 2008.

CRAVEIRO, G. et al. O mercado de livros técnico-científicos no Brasil: subsídio público e acesso ao conhecimento. Bauru: Canal 6: 2008.

EARP, F. S.; KORNIS, G. A economia da cadeia produtiva do livro. Rio de Janeiro: BNDES, 2005.

GORINI, Ana Paula Fontenelle, BRANCO, Carlos Eduardo Castello Branco. Panorama do Setor Industrial Brasileiro. In BNDES Setorial, n. 11, p. 3-26. Rio de Janeiro, BNDES, 2000.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria nº 2.963 de 29 de agosto de 2005. Dispõe sobre as normas de conduta para o processo de execução dos Programas do Livro.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria normativa nº 7 de 5 de abril de 2007. Dispõe sobre as normas de conduta no âmbito da execução dos Programas do Livro.

NETO, José de Nicola. Entrevista realizada em 16 de outubro de 2008.

SOARES, Ricardo Pereira. Compras governamentais para o Programa Nacional do Livro Didático: uma discussão sobre a eficiência do governo (Texto para discussão No. 1307). Brasília: IPEA, 2007.