



Novas Perspectivas para o Mercado Editorial com a Lei de Regionalização dos Livros Didáticos¹

Fabíola Kalil Machado dos Santos²

Profª. Matilde Eugenia Schnitman³

Prof. Eniel do Espírito Santo⁴

Faculdade Hélio Rocha – Salvador / BA

Resumo

O texto busca a compreensão do Projeto de Lei do deputado Mário Heringer, que propõe a regionalização do livro didático. Para isto, apresenta uma perspectiva histórica das principais políticas públicas do governo para o setor editorial didático, tendo como foco o Programa Nacional do Livro Didático – PNLD. Nesta comunicação buscamos apontar as possíveis implicações da Regionalização e o que poderá significar para os profissionais das áreas educativa e editorial.

Palavras-chave

Livro didático; Políticas públicas; Atividade editorial.

Introdução

Dada a sua relevância, o livro didático constitui um amplo campo de pesquisas. O seu entendimento, enquanto produto de consumo, sua representatividade no mercado editorial, requer consideração de diferentes campos de estudo e uma grande diversidade de fontes. Produções mais recentes trazem, dentre outras, a abordagem do livro didático quanto de suas relações com as políticas públicas e a indústria editorial. Esses estudos apontam para a forma centralizada de gestão do Governo quanto às políticas adotadas para o livro didático e a formação de conglomerados editoriais, participantes dessas decisões, fortemente estabelecidos no eixo Rio-São Paulo, o que possivelmente tem dificultado a inserção das pequenas e médias editoras neste mercado, privilegiando as produções do Sudeste do País.

Höfling (2000), ao discutir a implementação de programas de governo, já pontuava as preocupações com tais políticas ao ponderar a participação de um grupo de editoras no PNLD como possíveis impedimentos à descentralização do programa.

¹ Trabalho apresentado ao Intercom Junior da Intercom

² Graduanda em Comunicação Social com habilitação em Produção Editorial - Faculdade Hélio Rocha, Salvador-BA
[fabiolakalil@msn.com.br]

³ Professor orientador. Mestre em Administração / Gestão Integrada de Organizações pela UNEB; Especialista em Produção Editorial pela UCSAL; Bacharel em Comunicação pela UFBA; Professora do Curso de Comunicação/ Jornalismo da Unibahia/ BA [matilde01@uol.com.br]

⁴ Professor orientador. Doutorando em Educação; Mestre em Administração /Gestão Integrada de Organizações; Especialista em Psicologia Organizacional e Bacharel em Administração de Empresas. Atuou como Gestor de Produção Editorial e Gráfica na Editora Abril, Editora Panini Brasil, Prêmio Editorial e Área Tecnológica Gráfica do SENAI/BA. Coordena o Curso de Comunicação Social/ Produção Editorial da Faculdade Hélio Rocha/ BA [esanto@heliorocha.com.br]

Uma vez que descentralizar um programa de governo deve significar também ampliar os níveis de decisão em seu planejamento e sua implementação, visando essencialmente benefícios sociais, a participação de grupos privados, atuando de forma centralizada, choca-se com os princípios dessa perspectiva mais ampla. (HÖFLING, 2000, p.166)

O assunto continua tema de constantes debates e ganhou novo significado com o Projeto de Lei de Regionalização do Livro Didático, proposto pelo deputado Mário Heringer. Tal proposta, atualmente em trâmite na Câmara e já aprovada por unanimidade pela Comissão de Educação e Cultura - CEC, aguarda parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC.

A proposta, aqui, é acompanhar o desenvolvimento das políticas públicas do governo para o setor editorial de livros educacionais, em especial o Programa Nacional do Livro Didático – PNLD, peça fundamental da política de didáticos no país. Para tanto, traçamos um perfil histórico das principais políticas públicas desenvolvidas pelo Governo em relação ao livro didático e sua gradativa abrangência.

Em um segundo instante, apresentamos o Projeto de Lei do deputado Mário Heringer (PDG/MG), para buscar melhor entendimento sobre as possíveis representações na política do livro didático. Para efeito deste estudo, o livro didático é entendido como um objeto do mundo da edição, sujeito às leis de mercado, excluídas deste escopo outras características inerentes a este produto.

Com relação ao livro didático, Cassiano (2005, p. 283) aponta que,

diferentemente da maioria dos gêneros de livros existentes no mercado, sua venda não se *define* (grifo do autor) na livraria. Quem define o livro didático a ser comprado pelos pais dos alunos, pelos próprios alunos ou pelo Governo, normalmente, é o professor que o usará em suas práticas escolares. Ou seja, esse tipo de produto circula em função da escola. É um livro feito para determinada série ou grau de ensino, sendo normalmente descartado após o seu uso.

As considerações de Cassiano referenciam as atuais políticas do Governo com relação ao livro didático.

1 Atividade editorial no Brasil

As atividades editoriais no Brasil Colônia tiveram início quando as circunstâncias históricas levaram a corte portuguesa a se transferir para o Rio de Janeiro e a instalar a Impressão Régia (1808), primeira tipografia estável e oficial no Brasil, posteriormente denominada *Departamento da Imprensa Nacional*.

Nesta ocasião, já havia no Brasil um comércio de produtos impressos relativamente ativo, embora restrito pelas condições sócio-culturais e políticas existentes. Semerano (1979,

p.5), coloca que, com relação às produções literárias, o Brasil era mero produtor daquilo que era conveniente e rendoso a Portugal, ressaltando que as autoridades metropolitanas não apenas deixavam de estimular a instalação de tipografias, como também impediam a criação de oficinas de impressores interessados em atender as demandas eventuais do mercado em formação, haja vista não era interessante qualquer empresa ou empreendimento comercial que concorresse com os produtos portugueses.

A presença da família real na Colônia acarretou também uma série de movimentos de criação e divulgação da cultura, sendo inauguradas, neste período, dentre outras, a instalação da Academia Real de Desenho/ Pintura/ Escultura e Arquitetura, da Escola Médico-Cirúrgica, da Biblioteca Real, da Academia da Marinha e de Artilharia e do Teatro São João (SEMERANO, 1979, p.7). O fomento à cultura e educação propiciou grande número de trabalhos em perspectiva, o que levou a fundação de novas tipografias em todas as grandes províncias do Império, após revogação da proibição das atividades de impressão, em 1821.

No Rio de Janeiro e em São Paulo, a atividade proliferava, e muitos editores e/ou livreiros conquistavam espaço. [...] E entre 1820 e 1840 o Rio de Janeiro já tinha se tornado o grande centro editorial da Colônia, sendo superado, no final do século, por São Paulo, que já se consolidava como centro econômico do País (ARAGÃO, 2002).

Apesar do incremento das atividades editoriais, não se pode falar ainda de políticas voltadas para os didáticos. Só a partir de 1929, observam-se as primeiras preocupações do Governo com relação à política do livro didático, ocasião em que foi criado o Instituto Nacional do Livro – INL, objetivando dar maior legitimação e controle de produção e circulação do livro didático no País, que até então constituíam traduções dos compêndios europeus, notoriamente de livros franceses.

1.1 Atividades editoriais na Bahia

A segunda casa editora da colônia brasileira, e primeira extra-oficial, foi fundada em 1811, na Bahia, a pedido do português Manuel Antônio da Silva Serva, dois anos após revogação da proibição da Corte Portuguesa quanto às atividades de impressão, até então restringidas à Impressão Régia, no Rio de Janeiro. Trabalhando com menores preços, a editora Serva obtinha muitas encomendas da capital da Colônia, tendo sobrevivido até 1846, sob diversos nomes.

Com a proliferação das editoras que foram se estabelecendo no mercado brasileiro, após a liberação de impressão, em pouco tempo o Rio de Janeiro e São Paulo já haviam se consolidado nessa área e a editora de Serva se distanciando nessa disputa.

Como a Bahia não sistematizou sua atividade editorial depois da iniciativa pioneira de Serva, no século XX a produção editorial local ficou fortemente à mercê do entusiasmo individual de empreendedores do ramo, tendo essa circunstância gerado uma inconstância nesse ramo (ARAGÃO, 2002).

Muitas iniciativas foram realizadas nesse período com o intuito de alavancar a estruturação do mercado editorial baiano, mas os resultados não foram satisfatórios. A experiência mais duradoura de que se tem registro é a Livraria Progresso Editora, de Pinto de Aguiar que, no período de 1945 a 1960 publicou mais de 400 títulos, produção estimulada pela criação da Universidade Federal da Bahia em 1945, segundo o Instituto Baiano do Livro (1993). Aragão (2002, p. 94), acrescenta que as informações contidas no Anuário Estatístico do Brasil acerca da produção de livros nacionais, na segunda metade do século XX, demonstram a inexpressiva contribuição baiana, tendo esta produzido apenas 387 mil exemplares, correspondentes a 0,26% da produção brasileira, em 1976.

2 A centralização política

Durante o Governo de Getúlio Vargas, em 1938, a relação Estado / editoras tem sua origem, instituindo-se a Comissão Nacional do Livro Didático – CNLD (Decreto-Lei nº 1.006, de 30/12/38). A Comissão era composta por sete membros que, além de examinar e julgar os livros didáticos, indicavam os livros que seriam traduzidos.

Pelo Decreto-Lei nº 8.460, de 26/12/1945, a escolha do livro didático a ser utilizado pelos alunos, anteriormente definida pela CNLD, restringiu-se à escolha do professor, conforme definido no art. 5º. As condições de produção, importação e utilização do livro didático, para todos os estabelecimentos de ensino do País, foram consolidadas pela legislação. Gradativamente, tais funções foram se descentralizando, com a criação, em alguns Estados, de Comissões Estaduais do Livro Didático (HÖFLING, 2000, p.163).

À medida que o mercado editorial de didáticos se expandia, a fim de atender a demanda da população estudantil, novas políticas públicas foram instituídas, através de decretos, leis e programas que buscavam conferir ao Governo um atendimento mais efetivo à população e um controle maior sobre a literatura produzida.

A década de 1960 conta com a formação de grandes editoras no mercado editorial nacional, sendo desta época as editoras Ática, Scipione, IBEP, Moderna e Atual que, juntamente às editoras FTD e Brasil, sofrem grande salto quantitativo de vendas de livros didáticos em função da Lei de Diretrizes e Bases (LDB 4.024/61), que promoveu a expansão

da rede pública de ensino, e figurariam, posteriormente, como “parceiras” constantes do MEC quanto à aquisição de livros didáticos.⁵

Alterações mais significativas no crescimento deste setor vieram no bojo da ditadura, durante o Regime Militar. Em 1966, foi criada a Comissão do Livro Técnico e Livro Didático – Colted, através de acordos entre o Ministério da Educação – MEC e a Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional – Usaid, objetivando coordenar as ações concernentes à produção, edição e distribuição do livro didático. Esse acordo assegurou recursos à distribuição de 51 milhões de livros no período de três anos. (CASSIANO, 2005). Os acordos MEC-Usaid restringiam ao MEC a responsabilidade pela execução da política sobre o livro didático, enquanto a Usaid assumia a autonomia sobre a formulação e o controle da elaboração, editoração e distribuição de livros, além da orientação no processo da compra de direitos autorais de editores não-brasileiros.

Em outubro de 1967, foi criada a Fundação Nacional de Material Escolar – Fename, absorvendo os programas desenvolvidos pela extinta Companhia Nacional de Material de Ensino, tendo como finalidade básica a produção e a distribuição de material didático para a rede de ensino (HÖFLING, 2000). Paixão (apud CASSIANO, 2005, p. 292) ressalta que em meados de 1968 já estavam à venda, no Brasil, aproximadamente 2.500 títulos didáticos distribuídos entre os três níveis de ensino, publicados por cerca de sessenta editoras.

A Fename mostrou-se desprovida de organização administrativa e de recursos financeiros para execução do que propunha, assim, em 1970, através da Portaria Ministerial nº 35/70, o Governo implantava o sistema de co-edição com editoras nacionais utilizando-se os recursos do Instituto Nacional do Livro – INL.

Neste ano, a Editora Saraiva, que começara a editar livros em 1938, alcança projeção no mercado com a edição de livros para o curso ginásial, publicando a coleção de livros *Matemática na escola renovada*, de Scipione Di Pierro Netto (CASSIANO, 2005).

Com relação às políticas públicas para o setor editorial de didáticos, no período compreendido entre 1970 e 1990, Gatti (2005; p.366), acrescenta que as mesmas

foram marcadas pelo atendimento de interesses emanados do Estado, que era obrigado a conviver com um país que apresentava deficiências de toda ordem no campo educacional e que encontrava na distribuição de livros um paliativo extremamente útil, permitindo, simultaneamente, “agradar as editoras, garantir espaço na imprensa, facilitar ‘negociatas’ e promover políticos” (CARVALHO, 1991; p.16). Além disso, atendia às necessidades da indústria editorial, que funcionava em um mercado consumidor extremamente limitado, haja vista o pequeno número de leitores e a

⁵ Para maior compreensão a respeito da criação dessas editoras, sugerimos a leitura CASSIANO (2005), que traz pormenorizada a formação e a participação das principais editoras de livros didáticos no mercado editorial brasileiro.

consequente mediocridade da quantidade de livros que eram ao menos comprados no país.

Em 1971, após cinco anos de execução, a Colted foi extinta e o INL assumiu suas atribuições administrativas e de gerenciamento dos recursos financeiros, passando a desenvolver o Programa do Livro Didático – Plid, a partir de 1972, em sistema co-edição de obras didáticas com as editoras, que abrangia os diferentes níveis de ensino.

Com o término do convênio MEC-Usaid, torna-se necessária a contrapartida das Unidades da Federação, efetivada com a implantação do sistema de contribuição financeira das unidades federadas para o Fundo do Livro Didático.

Em 1973, Oswaldo Dolce e Gelson Iezzi constituem a Editora Atual, que rapidamente ganha notoriedade através das obras produzidas para o ensino médio. Dezesete anos após a sua fundação, em 1990, a Editora Atual seria comprada pela Editora Saraiva.

Em 1996, novas alterações nos planos de Governo extinguem o INL (Decreto nº 77.107, de 4/2/76) e a Fename sofre modificações, tornando-se responsável pela execução do programa do livro didático. Os recursos para o Programa advinham do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE e das contribuições, as contrapartidas estabelecidas para a participação das unidades federadas. O governo federal assume a compra de grande parcela dos livros para distribuí-los às escolas e, em razão da insuficiência de recursos para atender satisfatoriamente a rede pública fundamental, a grande maioria das escolas municipais é excluída do Programa. Apesar destas limitações, as modificações ocorridas na Fename, segundo Höfling (2000), elevaram o aumento da tiragem dos livros e a criação de um mercado seguro para as editoras. Segundo a autora, com o sistema de co-edição, de censor oficial dos livros didáticos usados nas escolas brasileiras, o Estado foi assumindo também o papel de financiador desses livros.

Oliveira et al. (apud CASSIANO, 2005) pontua 40 editoras como parceiras regulares do Estado, no processo de co-edição de didáticos entre 1971 e 1981, destacando-se seis dentre elas, cuja soma percentual de participação perfazem 50% dos títulos co-editados do Plindef, em dez anos do Programa: Editora do Brasil (14%), FTD (10%), Abril (8%), IBEP (7%), Ao Livro Técnico (6%) e Tabajara (5%).

Cassiano (2005) atenta para a ausência da Editora Nacional, que foi perdendo sua expressividade, deixando de ocupar a posição de primeiro lugar em 1974, para figurar na quinta posição em 1979. Ao que Hallewell (2005) esclarece, pontuando as desastrosas administrações sofridas pela Editora, após o falecimento de Octalles Marcondes Ferreira,

pelos seus herdeiros e, posteriormente, pelo Governo, através do Banco Nacional do Desenvolvimento – BNDE.

No início da década de 80, o Instituto Brasileiro de Edições Pedagógicas – IBEP adquire a Editora Nacional. Dois anos mais tarde, a FTD se destacava no mercado editorial com o sucesso dos livros de Matemática assinados por Benedito Castrucci e José Ruy Giovanni, entre os quais *A conquista da matemática*, com 600 mil exemplares vendidos só em 1982 (CASSIANO, 2005).

Em 1983, é criada a Fundação de Assistência ao Estudante – FAE, em substituição à Fename, que incorporava os programas do Plid. Nesta ocasião, a comissão encarregada de avaliar os problemas relativos aos livros didáticos propõe a participação dos professores na escolha dos livros e a ampliação do Programa, com a inclusão das demais séries do ensino fundamental.

Neste mesmo ano, em setembro, os donos da Editora Ática adquirem a Editora Scipione, de propriedade do professor Scipione Di Pierrô Neto, cujo catálogo contava com cinco títulos e um volume de vendas de aproximadamente 100.000 exemplares por ano. Embora as editoras pertençam à mesma família, constituem empresas independentes, administrativa e fisicamente distintas (CASSIANO, 2005).

Segundo Hallewell (2005), ainda em 1983, a IBEP, antiga Editora Nacional, compartilha 30% do mercado nacional de didáticos, sobretudo com a vendagem de 3.600.000 exemplares da publicação de Hermínio Geraldo Sargentim, de Português.

Em 1984, o Governo deixa de ser co-editor dos livros didáticos e o MEC passa a ser comprador dos livros produzidos pelas editoras participantes do Plid. Neste ano, a Editora Ática alcança a marca de 2 milhões de exemplares, produzindo livros didáticos para o Governo, com o lançamento das primeiras coleções para o ensino de 1ª à 4ª séries do ensino fundamental.

Com a edição do Decreto nº 91.542, de 19/8/85, o Plid dá lugar ao Programa Nacional do Livro Didático – PNLD⁶, que traz significativas mudanças. Além de ampliar o atendimento para todos os alunos de primeira a oitava séries do ensino fundamental das escolas públicas federais, estaduais, territoriais, municipais e comunitárias do país, propunha a

adoção de livros reutilizáveis (exceto para a 1ª série), escolha do livro pelo conjunto de professores, sua distribuição gratuita às escolas e sua aquisição com recursos do Governo Federal (BATISTA apud CASSIANO, 2005).

⁶ O PNLD tem por objetivos básicos a aquisição e a distribuição, universal e gratuita, de livros didáticos para os alunos e professores das oito séries da rede pública de ensino fundamental. O Programa realiza-se por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC), cuja missão é prover recursos e executar ações para o desenvolvimento da Educação.

Em 1992, a distribuição dos livros é comprometida em razão das limitações orçamentárias, havendo um recuo na abrangência da distribuição, restringindo-se o atendimento até a quarta série do ensino fundamental, voltando, gradativamente, à sua universalização, em 1995, quando o Governo apresenta ao Consed uma proposta de descentralização do planejamento e execução do PNLD, com a participação dos Estados no montante que excedesse o repasse do Governo.

Em razão das dificuldades apresentadas na operacionalização do PNLD, os estados que aderiram a proposta retornaram a forma centralizada do Programa, permanecendo apenas os estados de Minas Gerais e São Paulo. Em 2000, Minas Gerais reincorpora a centralização do PNLD e apenas o São Paulo permanece com a escolha descentralizada do livro didático.

Em 1996, a FAE é extinta. A execução do PNLD fica a cargo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, autarquia federal, criada em 1968, vinculada ao MEC. Nesse período é iniciado o processo de avaliação pedagógica dos livros didáticos inscritos no PNLD/ 1997. Essa ação vem se aperfeiçoando, e o PNLD⁷, tal como hoje se caracteriza, é o resultado de diferentes e sucessivas propostas e ações para definir as relações do Estado com o livro didático.

Com relação às dimensões do Programa, Cassiano (2004, p. 35) coloca que

O PNLD não só é o maior programa de fornecimento de material didático do Brasil. Juntamente com os outros programas de distribuição de livro (para bibliotecas, por exemplo) em 2001, conforme afirmou Maria Helena Guimarães de Castro (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP/ MEC) na mesa redonda sobre questões educacionais da atualidade, promovida pela publicação Estudos Avançados em 27/4/2001, o Brasil está situado como “o país que tem o maior programa de fornecimento de livro do mundo”.

Zilberman (apud CASSIANO 2004), acrescenta que

se todas as características do livro didático fazem-no o primo-pobre da família dos livros, ele é o primo-rico no ramo das editoras, visto assegurar uma rentabilidade segura, não só por contar com o apoio do sistema de ensino, como também por ter o abrigo do Estado, devido às políticas públicas que garantem sua compra.

Na síntese dos resultados de uma pesquisa realizada em 2004 pelo Grupo de Pesquisas em Economia do Entretenimento do Instituto de Economia da UFRJ, encomenda pelo BNDES, Earp e Kornis (2005) salientam o PNLD como programa de maior impacto do Governo no mercado editorial, que “no caso particular do sub-setor livro didático pode alcançar 50% do faturamento e 60% dos exemplares vendidos” no resultado das editoras.

⁷ O PNLD é mantido atualmente pelo FNDE com recursos financeiros do Orçamento Geral da União e da arrecadação do salário-educação.

O Relatório de Atividades do FNDE para o exercício de 2005, demonstra que os gastos da União para aquisição do livro didático do ensino fundamental foram de R\$549.853.724,14⁸, para os Estados que participam da modalidade centralizada de execução do Programa. Uma vez que a modalidade descentralizada é executada apenas pelo estado de São Paulo, em função de convênio de cooperação técnica e financeira firmado entre a Autarquia e a Secretaria de Educação, em 2004 foram repassados R\$ 86.079.374,08 destinados a aquisição e a distribuição do livro didático no Estado.

Com a implantação do Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio – PNLEM, em 2004, em caráter experimental⁹, o Programa investiu R\$19.676.807,00¹⁰ para atendimento da primeira série do ensino médio de 5.392 escolas das regiões Norte e Nordeste, na aquisição de livros de português e matemática, correspondentes a 1,4 milhões de exemplares para o ano letivo de 2005.

Em função disso, o interesse estrangeiro pelo mercado editorial de didáticos no Brasil é, como salientado por Hallewell (2005), desconcertante. E isto também explica as ressalvas de Höfling (2000) quanto à parceria constante de determinadas editoras com o Estado.

Os dados apresentados pela autora, quanto à participação das editoras nas aquisições de livros pelo MEC/ PLIDEF, no período compreendido entre 1977 e 1984, e MEC/PNLD, entre 1985 e 1991, são bastante incisivos. A alocação de grandes somas de dinheiro para gastos com livros didáticos e a participação de poucas e recorrentes editoras neste processo, como bem evidenciam os dados do relatório da FAE, sobre o exercício de 1994, “impossibilitam supor a ausência de tais grupos editoriais nos rumos do PNLD, uma vez que o MEC não é produtor de obras didáticas” (HÖFLING, 2000, p. 163).

A grande questão apresentada por Höfling (2000, p.166), coloca em discussão “o papel desempenhado por representantes de setores privados (como são as editoras) na definição de uma estratégia de intervenção (como é o PNLD) no interior de uma política pública social (como é a educação)”.

2.1 Processo de escolha

Atualmente, no processo de escolha do livro didático, em primeira instância, o FNDE publica no Diário Oficial da União e disponibiliza em seu portal na Internet um edital que

⁸ Este valor não inclui os gastos com distribuição, controle de qualidade dos livros, triagem, produção em Braille, aquisição e distribuição de periódicos, que representam o valor total de R\$55.122.637,96.

⁹ O PNLEM tem como meta universalizar a distribuição de livros de português e matemática para o ensino médio, a partir de 2006.

¹⁰ Esse valor não inclui o correspondente ao controle de qualidade dos livros e a triagem, no montante de R\$ 187.945,40.

estabelece as regras para a inscrição do livro didático, que também determina o prazo para a apresentação das obras pelas empresas detentoras de direitos autorais. A fim de analisar as obras inscritas, quanto ao enquadramento às exigências técnicas e físicas do edital, é realizada uma triagem pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo – IPT, que posteriormente encaminha os livros selecionados à Secretaria de Educação Básica – SEB/MEC, responsável pela avaliação pedagógica.

A SEB nomeia os especialistas que irão analisar as obras, conforme critérios divulgados no edital. Esses profissionais elaboram as resenhas dos livros aprovados, que passam a compor o Guia de Livros Didáticos, disponibilizado no portal do FNDE na Internet e enviado na forma impressa às escolas cadastradas no censo escolar. Nesta etapa, diretores e professores analisam e escolhem as obras que serão utilizadas.

A União é apontada como maior compradora de livros em território nacional. E, em decorrência das políticas vigentes, o professor, maior responsável pelas escolhas dos livros didáticos adotados nas redes públicas de ensino, é assediado pelas grandes editoras com o intuito de fazer prevalecerem suas propostas.

3 A presença das multinacionais

Um outro aspecto relevante quanto à acentuada presença de certas editoras nas aquisições de livros pelos programas de Governo é colocada por Cassiano (2005) e diz respeito a uma possível reconfiguração deste mercado, “com a compra de grande parte dessas empresas por sociedades de capital internacional”, que difundem publicações de uso escolar em escala mundial, a partir da segunda metade do século XX.

Cassiano (2004, p.8) coloca que

As atuais editoras de livros didáticos, que dominam o mercado brasileiro, ao lado dos investidores financeiros por trás de algumas Universidades privadas, são protagonistas da inserção do Brasil, no setor da Educação, na economia globalizada. De acordo com a matéria assinada por Aguiar, [...] o *negócio* (grifo do autor) da Educação no Brasil é bilionário, movimentando 13,5% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro. Sozinho, o setor da Educação é maior do que os setores somados de óleo e gás, energia e telecomunicações. Como “alvos” dos investidores estão as universidades privadas, cursos de línguas, escolas de treinamento profissional, empresas de software educacional e *Editoras de Didáticos* (grifo nosso).

As atuais editoras referenciadas por Cassiano são alusivas à internacionalização das nove empresas do setor de maior expressão e constância no PNLD, como salientado anteriormente, através da compra dessas empresas por grandes multinacionais, como alguns exemplos

enumerados por Saab (apud CASSIANO, 2005, p.299), excetuando-se apenas as editoras FTD e Brasil que permanecem independentes:

A Editora Saraiva, que tinha 15% do seu capital em propriedade de capital estrangeiro, vendeu mais 2,6% ao Internacional Financial Corporation – IFC, órgão financeiro do Banco Mundial; as editoras Ática e Scipione foram compradas pelo grupo Abril e pelo Havas, da França, sendo que recentemente essas editoras ficaram somente com a Editora Abril; a Editora Moderna, em 2001, foi comprada por outra poderosa multinacional, a espanhola Santillana.

Cassiano (2005, p.299) apresenta, em 2006, a seguinte configuração das editoras de didáticos: IBEP/ Nacional constituída como grupo, permanece nacional; a Saraiva fundiu-se à Atual; Ática e Scipione passaram a pertencer ao Grupo Hachette e a Moderna foi adquirida pela Santillana, ressaltando que apesar dessa reconfiguração estrutural no quadro das editoras brasileiras de livros didáticos, em 2006, os nomes dessas continuam a ser mantidos para o mercado como se não houvesse ocorrido mudança alguma.

4 A proposta de regionalização do livro didático

Paralela à internacionalização da indústria editorial, questões sobre a regionalização dos livros didáticos já era palco de discussões no final da década de 70 e prosseguem nos dias atuais, representadas no Projeto de Lei nº 4.976, exposto em Plenário em 30/03/2005, pelo deputado Mário Heringer (PDT/MG), em trâmite na Câmara.

Afora as considerações relativas aos aspectos regionais a serem contemplados nos livros didáticos, respaldadas pelo método Paulo Freire, o PL 4.976/2005, segundo Relator da Comissão de Educação e Cultura (PPS/AL), deputado Rogério Teófilo, a proposição tem “o mérito de contemplar a necessidade de que seja descentralizada para outros Estados, parte dos recursos federais que financiam a atividade editorial de livros didáticos, hoje fortemente concentrada no eixo Rio-São Paulo”. Posição reforçada pelo deputado Severino Alves (PDT/BA) que, em entrevista concedida ao programa Primeira Página da TV Câmara, em 19/09/2005, coloca que, considerando-se o MEC como distribuidor dos livros didáticos, pretende-se que sejam repassados recursos federais para que os municípios e estados da união promovam também a edição de seus livros com os aspectos regionais observados na proposição de Heringer.

A importância de tal política parece encontrar justificativa em Smith (1990, p.19), ao colocar que

uma indústria *local* (grifo do autor) é necessária, independente do grau de eficácia dos livros estrangeiros. Esta é necessária para o enriquecimento cultural, para possibilitar a auto-expressão dos pensadores, escritores e

artistas nacionais e para desenvolver um sentimento de unidade nacional tanto quanto de tradição histórica.

Acerca de formas mais democráticas de gestão pública, Höfling (2000, p.160) pontua que

A descentralização pretendida em relação ao PNLD é colocada amplamente como uma conquista a ser atingida pelos diferentes níveis de execução da política educacional como um todo. [...] A descentralização apresenta-se como “bandeira” de democratização, de relações menos desiguais e injustas entre os diferentes grupos e setores sociais, entre as diferentes regiões do Brasil, em articulação com uma política central.

A descentralização, como entendida por Höfling (2000, p.161), e cuja visão compartilhamos, “implica alterações efetivas no funcionamento das várias esferas do poder público, envolvendo transferência de poder decisório, de competências, de atribuições e de recursos entre elas”.

5 Estatísticas do mercado editorial baiano

Os dados disponibilizados pelo Sindicato Nacional dos Editores de Livros – SNEL, em 1982, quanto a produção e vendas do setor editorial brasileiro, pontuam a participação das regiões Norte e Nordeste em 16,6%, tendo a produção das editoras institucionais grande representatividade neste percentual.

Nos anos de 1990 essas editoras continuaram a desempenhar um papel muito importante no mercado editorial baiano. Contudo, em sua maior parte, têm dependido fortemente de incentivos para manter suas atividades, apesar de algumas delas estarem tentando um funcionamento auto-sustentável e a profissionalização do processo produtivo para a conquista de novos mercados. [...] A importância do segmento de livros técnicos-científicos tem crescido em função da elevação do número de universidades privadas e do boom dos cursos de pós-graduação, que constituem o maior mercado para essas publicações. Neste sentido, o papel das editoras universitárias tem sido fundamental para divulgação do pensamento técnico-científico de seus respectivos estados (ARAGÃO, 2002, p.94).

Dados mais recentes (IBGE, 1998) revelam que o segmento editorial baiano detém apenas 3,1% da produção de livros no âmbito nacional, e apenas 1,4% das receitas líquidas do setor. Dificuldades de consolidação que, segundo Aragão (2002, p. 101), podem ser pontuadas em duas:

A primeira diz respeito à profissionalização do processo produtivo, desde a escolha dos originais até a divulgação da obra depois de esta ter sido colocada a venda. A segunda, concentra-se na questão da distribuição. O problema é que as pequenas e médias editoras não encontram nas grandes redes de livrarias o seu principal veículo de vendas. Mesmo as empresas do Sudeste com esse porte distribuem os seus produtos através de livrarias especializadas e lojas de bairro.

Quanto as dimensões deste mercado, considerando o Governo como grande comprador de livros nacional, e a representatividade do livro didático para o setor editorial, os dados apresentados no Relatório de Desempenho do FNDE em 2004, para o ano letivo de 2005, são bastante otimistas para o mercado, ante a proposição de regionalização do deputado Mário Heringer. Segundo o Relatório, o PNLD efetuou o investimento de R\$ 209.539.116,65 na aquisição e distribuição de livros didáticos para os alunos do ensino fundamental. Tendo sido o Nordeste contemplado com o PNLEM, em caráter experimental, houve também o investimento de R\$15.392.170,02 na aquisição e distribuição de livros de português e matemática para os alunos da primeira série do ensino médio¹¹.

6 Considerações finais

Frente às considerações expostas, entendemos a descentralização em referência e a regionalização dos livros didáticos recentemente proposta pelo deputado Mário Heringer como ações complementares no processo de equidade regional na distribuição dos benefícios sociais e um possível contraponto à internacionalização dos livros educacionais adotados em território nacional, uma vez que se volta para o estímulo da produção científica local, favorece profissionais das áreas educativa e editorial de cada região brasileira.

Um dos pontos a considerar sobre esta proposição, entretanto, seria a estrutura quantitativa e qualitativa da indústria editorial nos demais estados e municípios da União, destacados do eixo Rio-São Paulo, historicamente mais desenvolvido e influente.

Sobre mercado editorial baiano, apesar dos avanços alcançados, é preciso assinalar que a Bahia é desprovida de grandes editoras. As empresas editoriais presentes no estado são de pequeno e médio porte, com capacidade limitada de distribuição dos livros produzidos, em vista do pouco recurso que dispõem para divulgação de seus produtos em âmbito nacional.

Um outro problema enfrentado por este mercado diz respeito aos canais de distribuição dos livros produzidos dentro do próprio Estado. Boa parte das livrarias estabelecidas na Região são, geralmente, filiais de grandes redes e distribuem majoritariamente os livros produzidos pelas grandes editoras, solicitados por suas matrizes. A inserção dos livros baianos nestes canais de distribuição é dificultado.

Aragão (2002, p.94) salienta a livraria Grandes Autores, em Salvador, como uma alternativa para as editoras baianas na venda de livros editados no Estado. Recentemente, contudo, a Grandes Autores encerrou suas atividades, deixando órfão o Estado de um espaço

¹¹ Os valores apresentados não incluem os gastos relativos ao controle de qualidade dos livros, triagem, produção em Braille, aquisição e distribuição de periódicos.

privilegiado para divulgação dos seus lançamentos e eventos da área editorial. Frente a importância da política adotada pela Grandes Autores com relação ao mercado editorial baiano, consideramos que o fato, por si só, constitua objeto importante de pesquisa para melhor entendimento das razões que o predestinaram, como possíveis prerrogativas de sucesso para novos empreendimentos na área.

As considerações anteriores nos levam a concluir que o mercado editorial baiano está longe de se constituir um pólo editorial estruturado, mas representa um mercado potencialmente em expansão.

Vislumbramos uma reconfiguração positiva deste mercado com o advento da Lei nº 4.976/2005 proposta pelo deputado Mário Heringer e por outras iniciativas do Governo, como a criação do Plano Nacional do Livro e Leitura – PNLL; da Política Nacional do Livro, Leitura e Biblioteca; da regulamentação da Lei do Livro; criação do Fundo Pró-Leitura, da Câmara Storial do Livro e Leitura etc. Contudo, a histórica centralização da participação tradicional de um grupo de editoras no PNLD e o possível fechamento da cadeia produtiva pelas grandes editoras podem representar impedimentos à concretização efetiva das proposições da Lei em epígrafe, o que merece a atenção de amplos setores da sociedade e constitui relevante objeto de estudo.

Referências

A AVENTURA editorial de Pinto de Aguiar. Salvador: Instituto Baiano do Livro, 1993.

ARAGÃO, Érica. O mercado editorial brasileiro no segmento livros e a dimensão relativa da Bahia. In: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. Dez anos de economia baiana. Salvador: SEI, 2002. p. 91-102 (Série Estudos e Pesquisas, 57).

CASSIANO, Célia Cristina de Figueiredo. Aspectos políticos e econômicos da circulação do livro didático de História e suas implicações curriculares. História. [online]. 2004, vol. 23, no. 1-2 [citado 09 Março 2006], p.33-48. Disponível na World Wide Web: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttex&pid=S0101-90742004000200003&Ing=pt&nrm=iso>. ISSN 0101-9074.

_____. Mercado de livro didático no Brasil. I Seminário Brasileiro sobre Livros e História Editorial. [online]. 2004 Rio de Janeiro: Casa de Rui Barbosa. [citado 09 Março 2006]. Disponível na World Wide Web: <<http://www.livroehistoriaeditorial.pro.br/pdf/celiacristinacassiano.pdf>>

_____. Reconfiguração do mercado editorial brasileiro de livros didáticos no início do século XXI: história das principais editoras e suas práticas comerciais. Em Questão [online]. 2005 Porto Alegre, v.11, no 2, [citado 20 Maio 2006]. P.281-312. Disponível na World Wide Web: <http://www6.ufrgs.br/emquestao/pdf_2005_v11_n2/4_reconfiguracao.pdf>

EARP, Fabio Sá e KORNIS, George. A economia da cadeia produtiva do livro [online]. 2005 [citado 23 Março 2006], Disponível na World Wide Web: <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/ebook/ebook.pdf>>



FNDE. Relatório de atividades 2002 [online] Disponível na World Wide Web: <www.fnde.gov.br/home/fnde/relativ_fnde2002.pdf>

FNDE. Relatório de atividades 2003 [online] Disponível na World Wide Web: <www.fnde.gov.br/home/fnde/relativ_fnde2003.pdf>

GATTI JUNIOR, Décio. Estado e editoras privadas no Brasil: o papel e o perfil dos editores de livros didáticos (1970-1990). Cad. CEDES, set./dez. 2005, vol.25, no.67 [citado 09 Março 2006], p. 365-377. Disponível na World Wide Web: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttex&pid=S0101-32622005000300008&Ing=pt&nrm=iso>. ISSN 0101-3262

HALLEWELL, Laurence. O livro no Brasil: sua história. 2. ed. rev. São Paulo: EDUSP, 2005.

HÖFLING, Eloísa de Mattos. Notas para discussão quanto à implementação de programas de governo: em foco o Programa Nacional do Livro Didático. Educ. Soc. [online] Abr, vol.21, no. 70 [citado 24 Fevereiro 2006] ,p.159-170. Disponível na World Wide Web: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttex&pid=S0101-73302000000100009&Ing=em&nrm=isso>. ISSN 0101-7330.

LEÃO, Flávia de Barros Ferreira. O que avaliam as avaliações de livros didáticos de Ciências – 1ª a 4ª séries do Programa Nacional do Livro Didático. Dissertação de mestrado. São Paulo: UNICAMP, 2003.

SEMERANO, Cláudia Marino. História da tipografia no Brasil. Museu de Arte de São Paulo, 1979, pp.5-21

SMITH Jr., Datus C. Guia para Editoração de Livros. tradução de Eliene Tejera Lisboa. ed. rev. Recife: Ed. Universitária da UFPE; Florianópolis: Ed. da UFSC, 1990.