



Insper Instituto de Ensino e Pesquisa
Faculdade de Economia e Administração

Mariana Major de Oliveira

**O Livro Didático no Brasil: as barreiras de
mercado e o Programa Nacional do Livro
Didático**

São Paulo
2018

Mariana Major de Oliveira

**O Livro Didático no Brasil: as barreiras de
mercado e o Programa Nacional do Livro
Didático**

Monografia apresentada ao curso de Ciências Econômicas, como requisito parcial para a obtenção do Grau de Bacharel do Insper Instituto de Ensino e Pesquisa.

Orientador: Prof. Fernando Haddad - Insper

**São Paulo
2018**

Oliveira, Mariana Major de

O Livro Didático no Brasil: as barreiras de mercado e o Programa Nacional do Livro Didático / Mariana Major de Oliveira. – São Paulo: Insper, 2018.

Monografia: Faculdade de Economia e Administração. Insper Instituto de Ensino e Pesquisa.

Orientadora: Prof. Fernando Haddad

1. Mercado Editorial Brasileiro 2. Livro Didático 3. Concentração de mercado 4. Barreiras de Entrada

Mariana Major de Oliveira

O Livro Didático no Brasil: as barreiras de mercado e o Programa Nacional do Livro Didático

Monografia apresentada ao curso de Ciências Econômicas, como requisito parcial para a obtenção do Grau de Bacharel do Insper Instituto de Ensino e Pesquisa.

Data de aprovação: 18/06/2018

Examinadores

Prof. Fernando Haddad

Prof. Sandro Cabral

Agradecimentos

Em primeiro lugar, agradeço ao professor, ex-prefeito da Cidade de São Paulo e ex-ministro da educação Fernando Haddad, pela oportunidade e admiração por seu trabalho acadêmico e político.

Em segundo lugar, agradeço aos meus pais, pelo apoio e paciência.

Resumo

Oliveira, Mariana Major de. O Livro Didático no Brasil: as barreiras de mercado e o Programa Nacional do Livro Didático / Mariana Major de Oliveira. – São Paulo: Insper, 2018. 34 f. Monografia: Faculdade de Economia e Administração. Insper Instituto de Ensino e Pesquisa.

O segmento de livros didáticos tem extrema importância para o setor editorial, sendo responsável pela maior parcela de vendas e lucro. Os programas de aquisição de livros didáticos executados pelo Governo Federal representam a maior demanda deste segmento. Assim, o foco deste estudo será a estrutura de concorrência entre as editoras participantes do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). Para isto, dados fornecidos pelo Ministério da Educação sobre as compras de livros anuais pelo Governo Federal serão utilizados para medir o grau de concentração de vendas por editora. Adicionalmente, uma pesquisa realizada com as editoras participantes do PNLD a partir de um formulário padrão, visando identificar barreiras que impedem o estabelecimento e desenvolvimento de pequenas editoras neste setor.

Palavras-chave: Setor Editorial, Livro Didático, Estruturas de Competição, Barreiras de Entrada

Abstract

Oliveira, Mariana Major de. The textbooks in Brazil: market barriers and the National Program of Textbooks / Mariana Major de Oliveira. – São Paulo: Insper, 2018. 34 f. Monografia: Faculdade de Economia e Administração. Insper Instituto de Ensino e Pesquisa.

The textbook segment is extremely important to the editorial market, as it is responsible for the highest share of sale and profit of it. The programs for textbook acquisitions executed by the Federal Government consolidate it as the biggest buyer. Therefore, the focus of this study will be the structure of competition between publishers that participate in the National Program of Textbooks. In order to do that, it will be used data, provided by the Ministry of Education, about the annual purchase of books, to measure the concentration ratio of sales by publishers. Additionally, this study made a poll with these publishers to identify the current market barriers preventing them to increase their market share.

Keywords: Editorial Sector, Didactic Book, Competition Structures, Entry Barriers

Sumário

1.	
INTRODUÇÃO.....	1
1	
2. REVISÃO DE LITERATURA.....	13
2.1 Estruturas de Mercados.....	13
2.2 Barreiras de entrada.....	16
2.3 Mercado Editorial Brasileiro.....	19
3. METODOLOGIA.....	26
4. ANÁLISE DO SETOR DE LIVROS DIDÁTICOS.....	28
4.1 Análise	
Teórica.....	28
4.2 Pesquisa: Estratégias de Competição.....	33
5. CONCLUSÃO.....	37
6. BIBLIOGRAFIA.....	39

Lista de Tabelas

1. Tabela I.....	30
2. Tabela II.....	31

Lista de Figuras

1. Figura I.....	28
2. Figura II.....	36

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho irá analisar o mercado de livros didáticos do Brasil, buscando explorar as estruturas de competição que atuam neste. O objetivo é identificar possíveis barreiras que impeçam o estabelecimento e desenvolvimento de pequenas editoras no setor.

O segmento de livros didáticos tem extrema importância para o setor editorial, sendo responsável por 54% da venda de livros da indústria de livros nacional, segundo um levantamento realizado pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) em 2017. Os programas de aquisição de livros didáticos executados pelo Governo Federal representam a maior demanda deste mercado, sendo responsável por mais de 60% das vendas de 2006 a 2015 (FIPE, 2015). Assim, o foco deste estudo será a estrutura de concorrência entre as editoras participantes do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). A partir do Decreto n. 7084, de janeiro de 2010, foram formalizadas as regras para avaliação de obras literárias didáticas para o PNLD, atualizadas em 2017 pelo Decreto n. 9.099. Estas essencialmente buscam estruturar uma competição igualitária entre as editoras: primeiramente pela seleção de livros somente por seu conteúdo (quaisquer características de identificação, como autores/editoras, são retirados para avaliação das obras); e, em segundo, lugar estabelecendo que os próprios professores escolham as obras que irão utilizar.

Contudo, apesar do procedimento adotado pelo programa, as mesmas editoras têm dominado o fornecimento de livros ao PNLD. Esta incoerência será estudada a partir de modelos de concorrência clássicos da microeconomia, como a definição de estruturas de mercado: competição perfeita, oligopólios e monopólios. As teorias de barreiras de entrada serão aplicadas ao segmento editorial didático a fim de identificar os obstáculos enfrentados pelas pequenas editoras e estratégias utilizadas pelas grandes concorrentes.

A revisão de literatura divide-se em três tópicos: Estruturas de Mercado, Barreiras de Entrada e Mercado Editorial Brasileiro. As duas primeiras partes

abordarão conceitos econômicos, do escopo da microeconomia, necessários para compreender os diferentes mecanismos de competição existentes e a influência destes em determinado mercado. Os mesmos serão utilizados posteriormente para classificar o mercado editorial de livros didáticos brasileiro com objetivo de identificar e analisar as possíveis barreiras para estabelecimento e desempenho de pequenas editoras.

O tópico referente ao mercado editorial brasileiro reconstrói brevemente a história deste setor e descrever os decretos que dispõem sobre o procedimento de compra de livros didáticos pelo Ministério da Educação (MEC).

Análise inicia-se com uma descrição do mercado editorial de livros didático a partir dos conceitos teóricos levantados na revisão de literatura. Para isto são utilizados dados fornecidos pelo Ministério da Educação, através do Sistema de Informação ao Cidadão, da quantidade e preço de livro comparada pelo PNLD de 2005 a 2017. Os resultados indicam uma concentração moderada neste segmento, que pode ser classificado como um oligopólio.

Estes resultados são a base para a segunda parte da análise, que visa investigar quais as estratégias são utilizadas pelas grandes editoras. Para este objetivo, foi necessário um levantamento de novos dados através da aplicação de questionários. Estes foram submetidos a editoras que haviam participado do Programa Nacional de Livros Didáticos nos últimos quinze anos, ou seja, de 2005 a 2017.

Dividido em quinze questões, o questionário procura abranger três principais características deste mercado: a relação das editoras com seus autores, a relação com os professores e, por fim, a visão destas em relação a competitividade do mercado que atuam.

A compilação destes dados conclui o panorama desenhado por este trabalho em relação às barreiras existentes no mercado editorial didático. Os resultados indicam diversas vantagens competitivas, principalmente ligadas a reputação e tradição destas no mercado, das quais as maiores editoras desfrutam. A relação entre estas empresas e as instituições de ensino mostra-se extremamente relevante para as vendas, de modo que quanto maior

a influência do vendedor, maior serão seus lucros. Por fim, a associação com autores, apesar de ter menor relevância em relação aos dois aspectos comentados anteriormente, foi apontada, pelas editoras participantes da pesquisa, como um aspecto importante da competição neste setor.

2. REVISÃO DE LITERATURA

2.1 Estruturas de Mercados

Mercados são comumente classificados de acordo com o nível de concentração de vendas de suas empresas. Esta característica é profundamente capaz de afetar o desempenho dos agentes participantes.

Os economistas Besanko e Braeutigam (2004) expõem uma abordagem amplamente aceita pela microeconomia, classificando os mercados a partir de seu número de empresas e a diferenciação entre seus produtos. Desta maneira, as estruturas de mercado variam entre a competição perfeita e o monopólio.

De acordo com o Guia para Análise de Atos de Concentração Horizontal do Conselho Administrativo de Defesa Econômica, realizado pelo CADE em 2016, os dois instrumentos mais utilizados para medir concentração de mercado são a medida de parcela de mercado (*market share*) e o índice Herfindal-Hirchsman (HHI).

Besanko (2013), entretanto, critica esse modelo, uma vez que a diferença de porte das maiores empresas podem alterar o funcionamento de um mercado sem que este índice fosse capaz de registrar esse aspecto.¹

Considerando a crítica anterior, o índice Herfindahl é uma alternativa capaz de mostrar a dimensão das empresas em relação ao mercado, assim como é um indicador do grau de concorrência entre elas: o HHI é calculado pela soma dos quadrados das quotas de mercado (expressas em porcentagens) das companhias que compõem o setor estudado.

¹No exemplo utilizado no mesmo parágrafo, uma única empresa poderia dominar quarenta dos oitenta por cento controlados pelas cinco maiores companhias. Este seria um mercado muito menos concentrado caso estas cinco tivessem quotas iguais (15% cada). Contudo o CR5 seria 80 em ambos os casos.

O resultado seria a participação média por empresa, que varia de 0 a 10.000 pontos, de modo que um mercado puramente monopolista teria o HHI igual a 10.000. Quanto mais próximo de zero, portanto, menor o market share dos agentes deste setor, e maior a concorrência (CADE, 2016).

Uma classificação comum do índice Herfindahl divide seu resultado em três faixas. Mercados descentralizados teriam o HHI inferior a 1500; entre 1500 e 2500 estariam os mercados com concentração moderada e, acima de 2500, seriam situações com alto nível de concentração².

Os produtos são outra característica determinante para a competição em um mercado. Setores com produtos homogêneos, como seria o caso dos metais, possuem estruturas de competição completamente diferentes dos setores com produtos diferenciados. Economistas utilizam as categorias horizontal e vertical para classificar a maneira com que produtos distinguem-se (BESANKO, 2004).

A categoria vertical refere-se à qualidade dos produtos, característica que seria consenso entre os consumidores. Neste caso, o preço define a escolha: se dois produtos com qualidades diferentes custam o mesmo o consumidor irá escolher sempre o melhor.

A categoria horizontal, por sua vez, leva em consideração as preferências de cada consumidor e, portanto, a capacidade de um produto ser substituto de outro³. Neste caso, consumidores fazem sua escolha valorizando outros fatores, muitas vezes subjetivos, acima do preço justo.

Mercados nos quais as empresas apresentam produtos diferenciados, podem ser divididos entre duas grandes estruturas: Oligopólios e Concorrência Monopolista.

A característica central um oligopólio é o baixo número de atuantes no mercado, de modo que cada um tem grande influência sobre o seu funcionamento. Se um empreendedor decide modificar a quantidade que

² Classificação retirada de: Horizontal Merger Guidelines. U.S. Dept. of Justice, 2010.

³Um exemplo comum é o caso de refrigerantes gaseificados. "A Coca-Cola Diet e a Pepsi Diet são diferenciadas horizontalmente. Alguns consumidores acham a que Pepsi Diet é um substituto ruim da Coca-Cola Diet, mas outros já acham que a Coca-Cola Diet é substituto ruim da Pepsi Diet". (BESANKO; BRAEUTIGAM, 2004, p. 397.)

produz ou seus preços, terá um impacto nos resultados dos demais competidores do mercado. Besanko (2004) define esta relação como uma *interdependência competitiva*, ou seja, as decisões de cada empresa afetam de modo significativo o lucro e o desempenho das demais.

Os dois nomes estudiosos clássicos, em matéria de oligopólios são Augustin Cournot (1927) e Joseph Bertrand (1883). No modelo de Cournot, as empresas decidem a quantidade de produtos que vão produzir e o resultado leva aos preços que todos os agentes irão assumir.

Bertrand propõe o oposto: cada empresa seleciona um preço e produz o suficiente para atender a toda a demanda por seu produto a esse preço. Neste segundo modelo, se uma empresa baixa seus preços a demanda por seu produto cresce, de modo a prejudicar os demais competidores.

A estrutura de concorrência monopolista foi definida pela primeira vez por Edward Chamberlin (1933), cujo estudo tinha como objetivo pesquisar o campo negligenciado da realidade empírica, situada entre os abstratos conceitos de concorrência perfeita e monopólio puro.

Segundo o economista americano, a concorrência monopolista possui três características centrais. A primeira é a fragmentação em um grande número de empresas, de modo que as ações de cada agente não afetam significativamente os demais⁴. A segunda característica implica na oferta de produtos diferenciados horizontalmente.

Diferente do modelo de competição perfeita, no qual os produtos são homogêneos, se uma empresa aumentar seus preços ela não perderá todos seus clientes, pois estes valorizam outras características de seu produto. A terceira e última são os mercados com livre entrada e saída.

A livre entrada, contudo, está sujeita a restrições. Porquanto, manter-se e prosperar em um mercado não depende somente da capacidade do empreendedor de possuir o capital (insumos e trabalho) necessário para iniciar sua atividade.

⁴ O setor de restaurantes é um exemplo. Se um determinado restaurante alterar seus preços dificilmente isso irá acarretar em um reajuste de quantidades e preços em todo o setor.

2.2 Barreiras de entrada

Uma indústria lucrativa é convidativa para novos agentes. Contudo, barreiras podem tornar insustentável a entrada e o estabelecimento de novos participantes. A definição formal de barreiras de entrada é tema debatido por diferentes linhas do pensamento econômico, e ganhou importância em 1956, a partir de um trabalho realizado pelo economista Joe Bain.

Bain (1956) define barreira de entrada como fatores que permitem que empresas estabelecidas obtenham lucros, enquanto geram prejuízos às firmas que tentam se estabelecer. Uma definição alternativa, formulada por George Stigler (1986), propõe que os custos que devem ser incorridos por novos participantes, não foram incorridos pelas antigas firmas. Desta maneira, se o obstáculo foi enfrentado pelas firmas estabelecidas quando estas estavam começando ele não poderia ser classificado como uma barreira de entrada.

Porter (1980), tem uma visão mais abrangente considerando qualquer empecilho para empresas novas se estabelecerem em mercado particular. Não cabe a este estudo um aprofundamento neste debate, portanto, diversas linhas serão utilizadas para fazer um levantamento das principais barreiras e o impacto dessas nas estratégias de competição. A fim de facilitar o levantamento das principais barreiras utilizaremos a divisão proposta por Bain (1956), que divide estas entre estruturais e estratégicas.

São definidas como barreiras estruturais as características de um setor que permitem vantagens naturais (endógenas) às empresas já estabelecidas, como, por exemplo, altos custos de entrada, vantagens de marketing, ou regulamentações que as favoreçam. Caso os agentes estabelecidos tomem medidas diretas para evitar a entrada de novos competidores, estas ações serão classificadas como barreiras estratégicas.

2.2.1 Barreiras Estruturais

Uma empresa, ao controlar um recurso ou canal de fornecimento, tem uma vantagem de eficiência e custo sobre potenciais novos concorrentes. O domínio de canais de distribuição impede que potenciais ingressantes

adquirem matérias-primas e/ou sejam capazes colocarem seus produtos no mercado, dificultando o acesso aos clientes (PEHRSSON, 2004).

Tecnologia costuma ser um insumo controlado pelas empresas estabelecidas em um mercado. Patentes, desta maneira, são uma barreira legal muito comum utilizada por empresas a fim de controlar certos mercados (LANGINIER, 2004). Em alguns setores são necessários investimentos em pesquisas para desenvolvimento do produto, como o setor farmacêutico. Nestes casos, empresas que já estão a mais tempo no mercado acumulam conhecimentos, além de não possuírem os custos de adaptação da tecnologia às condições do mercado (PEHRSSON, 2004).

As tecnologias utilizadas em certas indústrias implicam em economias de escala, ou seja, os custos unitários médios de produção serão exponencialmente mais baixos conforme a produção aumenta. Isto pode ser configurado como barreira de entrada, pois potenciais novas empresas teriam que iniciar suas atividades nesta grande escala, com finalidade de evitar incorrer em custos significativamente maiores.

Em setores de larga escala, a probabilidade de entrada seria menor, uma vez que são amplos os requisitos de capital. Adicionalmente, a demanda provavelmente estará satisfeita com a oferta existente, à exceção de mercados que estejam crescendo rapidamente (SCHERER, 1973).

A reputação de uma marca é uma vantagem significativa para empresas estabelecidas em um setor. Grandes marcas exploram a imagem que seus consumidores associam a elas para lançar novos produtos, reduzindo a incerteza sobre a qualidade do mesmo. Esta vantagem é um custo irrecuperável para novos agentes, pois seria necessário gastar grandes montantes em publicidade e promoção de produtos para desenvolver credibilidade, compatível as marcas consolidadas, aos olhos dos consumidores, varejistas e distribuidores (SCHMALENSEE, 1982).

A reputação de uma empresa consolidada também traz vantagens de negociação dentro de sua cadeia produtiva. Se os históricos de vendas da mesma forem altos, os distribuidores e varejistas estarão mais dispostos a

aceitar novos produtos, pois estarão confiantes que terão retornos (BESANKO, 2013). Além das vantagens para o lançamento de novos produtos, uma empresa com uma imagem sólida costuma alcançar a fidelidade de seus consumidores, de maneira que a entrada de novos participantes não teria grandes efeitos em suas vendas (KROUSE, 1984).

2.2.2 Barreiras Estratégicas

Grandes empresas com estabilidade de mercado possuem maior margem para alterar seus preços. Uma estratégia para desencorajar novos participantes é a adoção do preço limite, que seria um preço significativamente baixo. Assumindo que uma maior oferta, ou seja, a entrada de uma nova empresa, reduziria mais os preços, um potencial novo participante concluiria seus lucros com as vendas não cobririam os custos irrecuperáveis de sua entrada; então fica fora. O agente que está estabelecido, por sua vez, mantém o preço limite, pois prefere ser monopolista, mesmo com retornos baixos, a compartilhar o mercado a um preço de duopólio (BAIN, 1949).

O preço predatório é a uma das formas mais radicais de uma empresa estabelecida eliminar competição. Esta prática implica em reduzir os preços para um preço excessivamente baixo (chegando até níveis não lucrativos) com o objetivo de enfraquecer, eliminar ou bloquear a entrada de um rival (GUILTINAN; GUNDLACH, 1996). Os dois objetivos desta prática são expulsar competidores atuais e desencorajar a entrada de futuros. O detentor predatório espera que quaisquer perdas que incorrer desta tática serão compensadas quando for reduzida a competição em seu mercado.

Uma empresa com abrangente atuação em um mercado pode usar seu poder para bloquear a entrada em mercados relacionados através de uma prática conhecida como agrupamento estratégico. Trata-se de uma combinação de bens ou serviços que é vendida a um preço inferior ao que custaria comprar os mesmos itens separadamente.

O agrupamento muitas vezes implica em um maior lucro para as empresas, uma vez que é comum obrigar o consumidor a comprar o pacote quando este deseja somente um item. Esta prática implica em uma barreira de mercado uma vez que somente poucas empresas são capazes de oferecer uma diversidade de produtos e controlar simultaneamente diversos setores (BESANKO, 2013).

2.3 Mercado Editorial Brasileiro

2.3.1 Setor Editorial

O ponto central de qualquer mercado é seu produto, neste caso, o livro. O processo de produção, portanto, inicia-se pelo autor, a quem cabe o direito autorial. Este garante “ao autor o direito exclusivo de utilizar, fruir e dispor da obra literária, artística ou científica” (Lei nº 9610, 1998), incluindo, portanto, retornos financeiros em caso de comercialização da obra. A remuneração média, segundo a Associação Brasileira de Editores de Livros (Abrelivros), no Brasil é de 10% do preço de capa da obra, caso esta seja vendida em livrarias; contudo, no caso de livros didáticos essa porcentagem tende a cair, variando de 6% a 8%.

Os editores e as livrarias, assumindo uma visão simplificada desta cadeia produtiva, seriam os outros dois principais agentes deste mercado. Ao editor, cabe o direito exclusivo de reprodução da obra e dever de divulgá-la, conforme acordado com o autor por contrato. Estas arcam com a maior parte do custo de produção do produto, o que inclui: editoração, impressão, divulgação e distribuição das obras. Neste mercado, é comum que editoras antecipem aos autores, principalmente aos consagrados, um montante referente aos ganhos provenientes de seus direitos autorais, antes que os livros sejam efetivamente lançados no mercado, o que se torna um custo adicional a estas (BNDES, 2000).

O preço de comercialização das obras praticado pelas livrarias é acordado com as editoras, fixando os descontos sobre o preço de capa, que variam em torno de 40% desse preço, segundo um panorama do setor

realizado pelo BNDES em 2000. As grandes editoras, por terem mais poder de barganha, costumam obter maiores retornos por capa, que constitui a sua margem bruta operacional.

Assim, em relação ao preço de capa, em média, 10% referem-se ao pagamento de direito autoral, 40% com a livraria e os restantes 50% com a editora (BNDES, 2000). Quando se trata de uma venda para o Governo Federal a margem de ganho das editoras é superior, apesar dos maiores custos incorridos da produção de livros didáticos.

No Brasil, é comum que editoras financiem, com recursos próprios, todo o processo produtivo sejam distribuídos para venda, seja em livrarias ou para programas do Governo Federal. No caso de livros didáticos os ciclos de produção são maiores, chegando a três anos, o que torna os investimentos superiores aos necessários para fabricação de livros comuns (BNDES 2000).

2.3.2 Programa Nacional do Livros Didático

Antes de descrevermos o funcionamento do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), é necessário contextualizar que este foi desenvolvido no primeiro mandato do Presidente Lula.

Inicialmente, o Partido dos Trabalhadores (PT) apresentou sucintamente um diagnóstico do período FHC, em seu programa de governo, em que pontuava uma falta de articulação entre os programas do governo, uma queda gradual no investimento em educação por habitante, e uma falta de centralização por parte da União, nos projetos educacionais.

Com essa avaliação, o PT propunha então a realização do que já havia sido vislumbrado na Constituição de 1988, em que as diferentes esferas administrativas teriam competências diversas, mas que atuavam de maneira cooperativa. Para tal, o partido propunha a criação do Sistema Nacional de Educação, do Fórum Nacional da Educação, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (Fundeb)⁵

⁵O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e

e, por lei complementar, regular o art. 23 da Constituição sobre a cooperação dos entes federativos.

Com esse carro chefe, o programa ainda dispôs sobre as necessidades e proposta de cada etapa da educação - básica, fundamental e médio -, sendo somente neste último em que se explicita a necessidade de recursos destinados à tecnologia da educação, a saber:

2. Garantir um ensino médio unitário, democrático e de qualidade, para um efetivo domínio das bases científicas, por meio de uma articulação entre governo federal e governos estaduais, para desenvolver ações efetivas como: (...) c) adquirir recursos tecnológicos auxiliares no processo pedagógico e devida formação para sua utilização; d) implantar um programa de livros didáticos, cobrindo todos os componentes curriculares do ensino médio;

Na reeleição, o curto projeto de governo não dedicou tantas páginas à diagnosticar o próprio período Lula, mas se pautou essencialmente pela continuidade do primeiro projeto. Apontava-se, principalmente, a necessidade de se aprovar o Fundeb.

Somente em 2010 que o PNLD foi instituído, por meio do Decreto n. 7084/10⁶. Este continha, em seu capítulo I, objetivos presentes nos outros programas educacionais do governo Lula, mas com o enfoque da melhoria do material didático e da garantia ao acesso à cultura, educação e informação.

Seu art. 3º versava sobre o pluralismo do conteúdo do material, a autonomia das instituições de ensino na escolha do material, e sobre a transparência e publicidade nos processos de avaliação, escolha e aquisição das obras. Contudo, em seu artigo 4º, é possível compreender as ponderações e preocupações feitas pelo MEC acerca do procedimento de seleção e compra do material:

Art. 4º Os programas de material didático serão executados em estrita observância aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, cabendo ao Ministério da

regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que vigorou de 1998 a 2006."(Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/fundeb-sp-1090794249>> Acesso em: 11 mar. 2018)

⁶ BRASIL. Decreto n. 7.084, de 27 de janeiro de 2010. Dispõe sobre material didático e dá outras providências, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7084.htm

Educação dispor sobre normas de conduta a serem seguidas pelos participantes que **coíbam as seguintes atitudes**, sem prejuízo de outras vedações:

- I - oferta de vantagens, brindes ou presentes de qualquer espécie por parte dos autores, titulares de direito autoral ou de edição, ou seus representantes a pessoas ou instituições vinculadas ao processo de seleção e escolha das obras;
- II - divulgação, apresentação ou entrega pessoal das obras diretamente nas escolas;
- III - participação, direta ou indireta, ou ainda patrocínio, dos autores, titulares de direito autoral ou de edição, ou seus representantes em eventos relacionados à seleção e escolha dos livros;
- IV - práticas tendentes a induzir que determinadas obras são indicadas preferencialmente pelo Ministério da Educação para adoção nas escolas.

Parágrafo único: Fica vedada a realização de publicidade, propaganda ou outras formas de divulgação que utilizem logomarcas oficiais, selos dos programas de material didático do Ministério da Educação, ou marcas graficamente semelhantes, ou, ainda, que façam referência direta ao processo oficial de escolha, durante toda a execução da etapa de que trata o art. 10, inciso V.

O capítulo II do Decreto em questão, aborda especificamente o PNLD, estabelece o ciclo trienal de fornecimento de livros, de modo a intercalar o ensino básico, fundamental e médio. Portanto, o material terá um tempo determinado de uso e de conservação obrigatório, para então integrar o patrimônio da escola em definitivo, quando esta escolher as novas obras.

O processo de avaliação e seleção, por sua vez, está especificado no capítulo IV, que também regula a aquisição de obras para o Programa Nacional Biblioteca na Escola (PNBE). Os critérios estão elencados no artigo 10:

Art. 10 O processo de aquisição das obras do PNLD e do PNBE obedecerão às seguintes etapas e procedimentos:

I - inscrição, composta de:

- a) cadastramento dos titulares de direito autoral ou de edição;
 - b) pré-inscrição das obras; e
 - c) entrega dos exemplares;
- II - triagem;
 - III - pré-análise;
 - IV - avaliação pedagógica;
 - V - escolha ou seleção, conforme o caso;
 - VI - habilitação;
 - VII - negociação;
 - VIII - contratação;
 - IX - produção;
 - X - distribuição; e
 - XI - controle de qualidade.

§ 1o As regras para inscrição, os parâmetros e critérios para triagem, pré-análise e avaliação pedagógica das obras, bem como os procedimentos aplicáveis às demais etapas serão estabelecidos em edital, publicado pelo FNDE.

§ 2o No PNLD, o prazo para inscrição das obras não poderá ser inferior a cento e vinte dias contados da publicação do edital, ressalvados os casos especiais, quando o prazo poderá ser reduzido justificadamente em ato do Ministro de Estado da Educação.

Os artigos 12, 13 e 14 da Seção I, ainda do capítulo IV, dispõem que cabe aos titulares de direito autoral a inscrição de seus livros, de maneira que esta é aberta a qualquer autor; a triagem das obras será de caráter eliminatório e a avaliação pedagógica será realizada por instituição de ensino superior públicas.

Os artigos 11, 15 e a Seção II regulamentam o procedimento de avaliação; composição da comissão técnica de avaliação; além das competências do FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação -, para negociar a compra dos livros. Dentro desta seção, estão os critérios dos quais o livro deve respeitar, sem prejuízo aos demais, como os princípios republicanos e as diretrizes e normas gerais da educação.

O artigo 17 aponta que para fase de triagem e pré análise os livros deverão estar caracterizados, com identificação da autoria e de outros elementos editoriais; porém para avaliação pedagógica os mesmos devem estar descaracterizados: "sem elementos que permitam a identificação do autor, editora, colaborador ou título da obra ou coleção".

A Seção III, artigo 25, são definidos os critérios para avaliação pedagógica: qualidade do texto, adequação temática, estrutura editorial e processo gráfico.

O decreto descrito acima foi revogado julho de 2017, pelo presidente Michel Temer, pelo decreto de número 9.099. Diversas alterações foram realizadas, contudo as mais relevantes para os fins deste trabalho são as alterações das etapas do PNLD. Os novos critérios estão elencados capítulo II, artigo 8:

Art. 8º O PNLD obedecerá às etapas e os procedimentos seguintes:

I - inscrição;

- II - avaliação pedagógica;
- III - habilitação;
- IV - escolha;
- V - negociação;
- VI - aquisição;
- VII - distribuição; e
- VIII - monitoramento e avaliação.

§ 1º A critério do Ministério da Educação, as etapas de que tratam os incisos III a VIII do caput poderão ser dispensadas, conforme edital específico.

§ 2º As etapas de que tratam os incisos I, III, IV, V, VI, VII e VIII do caput serão executadas pelo FNDE, nos termos a serem definidos em Resolução.

Nota-se que as etapas de triagem e pré-análise foram removidas, de modo que os livros inscritos serão submetidos diretamente a avaliação pedagógica. Nesta etapa significantes mudanças foram realizadas, uma vez que não há no decreto qualquer menção às regras de descaracterização dos livros para avaliação. Os critérios para avaliação pedagógica são definidos pelo artigo 10, capítulo II:

Art. 10. A avaliação pedagógica dos materiais didáticos no âmbito do PNLD será coordenada pelo Ministério da Educação com base nos seguintes critérios, quando aplicáveis, sem prejuízo de outros que venham a ser previstos em edital:

- I - o respeito à legislação, às diretrizes e às normas gerais da educação;
- II - a observância aos princípios éticos necessários à construção da cidadania e ao convívio social republicano;
- III - a coerência e a adequação da abordagem teórico-metodológica;
- IV - a correção e a atualização de conceitos, informações e procedimentos;
- V - a adequação e a pertinência das orientações prestadas ao professor;
- VI - a observância às regras ortográficas e gramaticais da língua na qual a obra tenha sido escrita;

VII - a adequação da estrutura editorial e do projeto gráfico; e

VIII - a qualidade do texto e a adequação temática.

O artigo 12 define as regras para escolha dos integrantes das comissões técnicas que realizaram a avaliação pedagógica. O § 2º expõe que tais integrantes deverão firmar um termo no qual devem declarar: não prestar serviço ou consultoria aos titulares de direito autoral inscritos no processo; não possuir cônjuge ou parente até terceiro grau entre os titulares; não estar em situação que configure impedimento ou conflito de interesse.

Neste artigo, ainda, houve grande mudança em relação ao decreto anterior, pois a comissão de avaliação não está mais restrita aos professores universitários da rede pública, mas uma escolha realizada pelo próprio ministro da educação, a partir das indicações dos seguintes órgãos:

I - Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação;

II - Conselho Nacional de Secretários de Educação;

III - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação;

IV - União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação;

V - Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação;

VI - Conselho Nacional de Educação;

VII - Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior;

VIII - Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica; e

IX - entidades da sociedade civil escolhidas pelo Ministério da Educação para elaboração das listas tríplices do Conselho Nacional de Educação, conforme o disposto no Decreto nº 3.295, de 15 de dezembro de 1999.

Essa concentração na escolha da comissão técnica remove a participação da academia, e deixa de determinar o aspecto “técnico” da comissão, uma vez que o decreto não exige nenhuma formação específica, salvo a de possuir “mestrado”.

Outro ponto alterado, que diretamente reduz o custo do PNLD, é a extensão do ciclo de três para quatro anos. Na prática, em 12 anos, serão

realizados somente três editais, e não quatro, o que ocasiona um envelhecimento do material do aluno, e uma redução no custo do programa.

O ponto mais impactante para os beneficiários, em termos de autonomia pedagógica, é a reformulação na política de escolhas das obras. No decreto revogado, as escolas e professores poderiam elencar duas obras para um triênio, permitindo maior flexibilidade nas negociações do governo.

O novo decreto permite aos “responsáveis pela rede” escolherem a obra que será usada numa escola, ou num conjunto de escolas, segundo seu art. 18; retirando a possibilidade dos professores e escolas escolherem, salvo pela decisão individual do responsável pela rede.

Nesse sentido, as alterações na lei foram pontuais, mas nem por isso menos impactantes, ao caminharem no sentido de reduzir as compras de livro por parte do governo, reduzir a participação da academia na escolha dos livros para - privilegiando a indicação de comissionados (abrindo uma brecha política para um trabalho técnico) -, e, por fim, retirando a autonomia das escolas e professores em escolher o material adequado.

A verticalização do processo de escolha e a concentração de poder nas instâncias superiores - ministro da educação e “responsáveis pela rede” -, retira a característica dos profissionais, considerando seu conhecimento sobre a realidade dos alunos, de levar isso em conta na escolha; ou seja, a atual forma de escolha não é capaz de abarcar a diferença das escolas.

3. METODOLOGIA

Este trabalho busca investigar as barreiras existentes no setor de livros didáticos que impedem que pequenas editoras conquistem mais espaço. Com este objetivo, a análise deste mercado será dividida em duas etapas.

A primeira parte buscará definir o mercado editorial de livros didático a partir dos conceitos teóricos levantados na revisão de literatura. Para isto serão utilizados dados fornecidos pelo Ministério da Educação, através do Sistema de Informação ao Cidadão, da quantidade de livro comparada pelo PNLD, assim como os valores gastos, divididos por editoras, de 2005 a 2017.

Utilizando os indicadores de parcela de mercado (market share) e Herfindahl–Hirschman será estimado o nível de concentração do setor em questão. Estes resultados serão a base para classificar a estrutura deste mercado, assim como uma discussão em relação a diferenciação (horizontal ou vertical) dos produtos.

Uma análise mais detalhada dos decretos que regulam o funcionamento do Programa Nacional do Livro Didático (PNDL) buscará possíveis distorções no processo seletivo das obras, ou seja, criar vantagens para certas editoras. A recente revogação do Decreto 7.084, de 2008, pelo Decreto 9.099, em 2017, torna possível uma comparação entre as duas legislações, examinando qual das regulamentações implicam em maiores barreiras competitivas.

A análise teórica servirá como base para a segunda parte desta pesquisa, que visa investigar quais as barreiras de estratégicas são utilizadas pelas grandes editoras. Para este objetivo, foi necessário um levantamento de novos dados através da aplicação de questionários. Estes foram submetidos a editoras que haviam participado do Programa Nacional de Livros Didáticos nos últimos quinze anos.

Dividido em quinze questões, o questionário procura abranger três principais características deste mercado: a relação das editoras com seus autores, a relação com os professores e, por fim, a visão destas em relação a competitividade do mercado que atuam. O questionário completo está disponível no Anexo 1.

O questionário não exige a identificação das editoras participante, mas as classifica em três categorias: pequeno, médio e grande porte. O tamanho da empresa será importante para verificar possíveis ganhos de competitividade conforme a escala da produção.

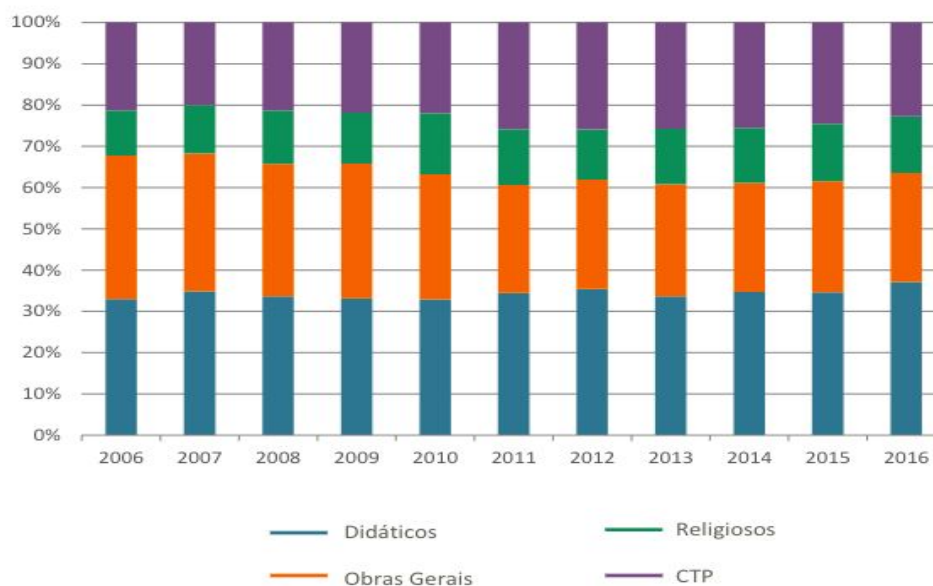
A compilação destes dados irá concluir o panorama desenhado por este trabalho em relação às barreiras existentes no mercado editorial didático. Novamente os conceitos teóricos serão utilizados para identificar nestes novos dados os mecanismos de competição deste setor. A conclusão, por fim, se baseará nos resultados obtidos.

4. ANÁLISE DO SETOR DE LIVROS DIDÁTICOS

4.1 Análise de Teórica

O segmento de livros didáticos é de extrema importância para o mercado editorial brasileiro. Este representa cerca de 54% da indústria de livros nacional, segundo um levantamento realizado pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) em parceria com a Câmara Brasileira do Livro (CBL) e o Sindicato Nacional dos Editores de Livros (SNEL) em 2017. A evolução dessa participação está ilustrada no gráfico abaixo, que mostra a participação dos subsetores vendas ao mercado, com preços constantes (R\$ milhões de 2016). A ilustração foi retirada da pesquisa da FIPE e nela é possível notar que o segmento de livros didáticos somado aos científicos, técnicos e profissionais (CTP na legenda do gráfico), formam um conjunto superior a 50% em todos os anos de 2006 a 2016.

Figura 1: Participação dos Subsetores Vendas ao Mercado



Fonte: DESEMPENHO REAL DO MERCADO LIVREIRO (FIPE), 2017

Neste mercado, o lado da demanda possui poucos agentes, assumindo o significativo peso dos programas do Governo Federal. Segundo os dados fornecidos pela FIPE na pesquisa intitulada Desempenho do Mercado Livreiro, de 2016, 44,7% das vendas de livros didáticos, na média dos anos de 2006 a

2016, foram destinadas a programas do Governo. Do lado da oferta, por sua vez, configura-se uma forte concentração do volume de vendas em somente algumas editoras, assemelhando-se a um oligopólio.

Apurando as compras de livros didáticos pelo Ministério da Educação (MEC) desde 1998 nota-se que somente sete editoras se repetem anualmente: Ática, Brasil, IBEP, FTD, Nacional, Saraiva, Scipione e Moderna, a oitava, que se estabelece mais recentemente. Adicionalmente, de 1998 até 2006 mais de 90% das compras do Fundo Nacional de Desenvolvimento a Educação (FNDE) pertencem a apenas dezesseis editoras: FTD, Ática, Saraiva/Atual, Scipione, Moderna, IBEP, Brasil, Nova Geração, Dimensão, Victor Civita, Base, Nova Fronteira, Quinteto, Nacional, Ediouro, Schwarcz e Formato; (BRITTO, 2011). Em um período mais recente, de 2005 a 2016, 90% das compras concentram-se em apenas nove editoras: Moderna, FTD, Ática, Saraiva, Scipione, Positivo, Brasil, Escala e IBEP.

Outro aspecto que se destaca no cenário editorial dos didáticos é a concentração de editoras em grandes grupos empresariais, inclusive alguns conglomerados estrangeiros. Assim, das nove principais editoras citadas acima, três (Ática, Saraiva, Scipione) fazem parte do mesmo grupo, denominado Somos Educação. Este grupo, em 2017, foi responsável por 30% da venda para o Ministério da Educação, através do Programa Nacional do Livro Didático

Utilizado dados fornecidos pelo Ministério da Educação a partir do Sistema de Informação ao Cidadão de quantidade de livros comprados pelo PNLD, classificados por editoras, de 2005 a 2017, foi calculado o *concentration ratio* (CR) das maiores empresas este segmento. Esta conta foi feita duas vezes: a primeira levando em conta as 8 maiores empresas (CR8) e a segunda as 4 maiores (CR4). O resultado do CR8 e CR4 estão ilustrados na tabela abaixo:

Tabela 1: Concentration Ratio (CR)

Anos	CR8	CR4
2005	92.67	62.00
2006	94.72	66.94
2007	89.21	68.72
2008	95.12	79.26
2009	95.40	78.17
2010	95.02	74.67
2011	95.85	73.93
2012	92.13	73.64
2013	90.30	69.51
2014	82.49	66.16
2015	81.77	59.60
2016	80.14	60.24
2017	82.81	59.01

Fonte: Ministério da Educação

O primeiro fato que deve ser ressaltado é o baixo número de empresas participantes neste segmento, uma vez que somente possuem market share as editoras que tiveram seus livros escolhidos pelas instituições públicas de ensino. Em 2005, somente 13 editoras negociaram livros com o PNLD. Este número cresceu todos os anos até 2013, quando atingiu o máximo deste período com o total de 28 empresas. De 2009 a 2016, foram contabilizados 26 participantes; porém, em 2017, houve uma queda para 21 editoras.

O baixo número de companhias participantes justifica o CR8 atingir valores em torno de 90%. De 2005 a 2010, oito empresas representavam aproximadamente metade do total de editoras deste segmento. Assim, neste período, a metade formada pelas as maiores empresas dominariam 93% deste mercado (valor calculado pela média dos CR8 destes anos). Nos anos seguintes, oito editoras passaram a representar 30% do mercado, na média. Neste período o CR sofreu uma significativa queda, passando para em torno de 80%, o que indica menor concentração e maior competição entre as editoras.

Os resultados obtidos pelo CR4 mostram que o período de maior concentração no segmento foi de 2008 a 2012; contudo, a concentração passa

decair a partir de 2013 de modo que de 2015 a 2017 o CR8 atinge os menores valores.

O indicador de Herfindahl–Hirschman (HHI) foi calculado a partir da mesma base de dados utilizada para o *Concentration Ratio* (CR), ou seja, a quantidade de livros vendidos por editoras. O resultado está ilustrado na tabela abaixo:

Tabela 2: Indicador Herfindahl–Hirschman (HHI)

Anos	Indicador Herfindahl–Hirschman
2005	1295.99
2006	1370.85
2007	1484.42
2008	1931.14
2009	1727.66
2010	1575.620
2011	1609.98
2012	1513.83
2013	1422.68
2014	1238.23
2015	1075.51
2016	1082.05
2017	1119.04

Fonte: Ministério da Educação

Utilizando a interpretação do CADE, apresentada na revisão bibliográfica, HHI inferiores a 1500 indicariam um mercado descentralizado, ou com baixa concentração. Desta forma, conclui-se que o segmento de livros didáticos vendidos para escolas públicas possui baixo nível de concentração, atingindo a marca de uma concentração moderada somente entre 2008 e 2012.

Da mesma maneira que o *Concentration Ratio* (CR), o índice HHI decresce a partir de 2013, indicando uma melhor competição neste período. O ano com maior concentração seria 2008 (1931.14), porém o indicador ainda

estaria muito abaixo do piso dos 2500 pontos, para ser classificado como um mercado com alta concentração.

Ambos os indicadores não mostram consistentes mudanças no grau de concentração a partir de 2010, como foi descrito acima, somente em 2013 podem ser vistas melhoras. Deste modo, não é possível visualizar um possível impacto do imediato do Decreto n. 7084/10 para competição deste mercado, utilizando como instrumentos somente o HHI e o CR.

Os resultados acima indicam que o segmento de livros didáticos, considerando o recorte dos participantes do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), não é altamente concentrado, atingindo somente um nível médio de concentração de 2008 a 2012. Contudo, o baixo número de editoras que anualmente vendem livros através do PNLD deve ser considerado uma limitação para o uso do *Concentration Ratio* (CR), o indicador de Herfindahl–Hirschman (HHI), podendo influenciar os resultados.

Analisando o setor de livros didáticos a partir da diferenciação de produtos proposta por Besanko (2004), nota-se que ambas os modelos – horizontal e vertical - se aplicam.

A diferenciação vertical pressupõe que a qualidade dos produtos é indiferente em relação às preferências dos consumidores. Assumindo os consumidores deste setor como os professores de escolas públicas, uma vez que estes possuem a liberdade de escolher os livros que irão utilizar, é razoável supor que critérios de qualidade fazem parte desta escolha. Certos livros didáticos devem apresentar melhores análises teóricas, exercícios mais didáticos ou até mais qualidade de edição, de modo que superam as demais obras.

Neste caso, a negociação do preço de compra cabe ao ministério da educação, portanto vamos supor que para os consumidores (professores) os valores de todas as obras são o mesmo. Se os livros didáticos fossem diferenciados somente de forma vertical, todas as escolas e professores

escolheriam os mesmos exemplares e utilizam somente uma editora. O fato de diversas obras serem selecionadas comprova a existência de diferenciação horizontal entre elas.

Em relação à abordagem horizontal, características de certas obras podem agradar mais alguns consumidores do que outros. A escolha dos livros certamente passa por critérios subjetivos, o que garante que diversas editoras possam participar deste mercado.

O recorte do setor de livros didáticos comprados pelo PNLD poderia ser classificado como um Oligopólio com diferenciação horizontal. A característica principal desta estrutura de mercado é o baixo número de participantes e a influência que estes têm sobre o funcionamento do setor. Pelos dados apresentados anteriormente, um mercado formado entre 13 a 28 participantes, pode-se intuir que as ações de uma editora afetaram diretamente o resultado das demais.

Adaptações, contudo, seriam necessárias sobre as teorias clássicas de Cournot (1897), de quantidades, e Bertrand (1883), de preços. Neste caso específico os preços são obrigatoriamente iguais entre as editoras, uma vez que todas negociam com somente um comprador, o Ministério da Educação.

4.1 Pesquisa: Estratégias de Competição

A partir dos dados fornecidos pelo Ministério da Educação, pelo Sistema de Informação ao Cidadão, foi realizado um levantamento de todas as editoras que venderam livros para o Programa Nacional do Livro Didático de 2005 a 2017, totalizando 38 diferentes empresas. Destas cinco não foram localizadas, de modo que o questionário foi submetido para apenas 33 editoras.

Ao final do período de pesquisa 13 editoras responderam ao questionário, de maneira a formar uma amostra de aproximadamente um terço das editoras que participaram do PNLD no período estudado. Desta amostra, 4 editoras se classificaram como de pequeno porte, 6 de médio porte e 3 de porte grande.

Como pré-requisito para participação desta pesquisa, todas as editoras já haviam participado do Programa Nacional do Livro Didático. A média de anos que estas empresas participaram do programa foi de 16 anos, indicando a predominância de empresas já fortemente estabelecidas no mercado. Somente duas editoras participaram menos que 5 anos, ambas classificadas como pequenas.

Ainda em relação ao Programa (PNLD), 85% das editoras participantes afirmaram considerar o processo de avaliação da obras e seleção de livros justo e somente 15% (duas empresas) responderam negativamente a esta questão. Desta maneira, pode-se intuir que o processo de seleção dos livros é aprovado pelas empresas participantes, de maneira que este não poderia ser considerado como uma forte barreira de entrada para novos participantes.

As duas editoras, que não classificaram o processo do PNLD como igualitário para seus participantes, identificaram problemas no processo de aprovação das obras. Os relatos foram que os critérios para reprovação de uma obra não são transmitidos com clareza para as editoras, enquanto outros livros são aprovados mesmo sem estar de acordo com aspectos da liminar. Desta forma, os critérios para avaliação não parecem ser um problema para as participantes e sim a transparência após a rejeição ou aceitação das obras.

As possíveis falhas no processo de avaliação das obras submetidas ao Programa Nacional do Livro Didático não poderão ser profundamente analisadas por este trabalho, pois fogem do seu objetivo. O resultado obtido, apesar de sujeito a limitações dado limitado tamanho da amostra, mostra que a estrutura do PNLD não causa distorções de oportunidades entre seus participantes, não sendo responsável pela alta concentração do segmento. Deste modo, a disparidade de participação entre as editoras se dá não na avaliação e aprovação das obras e sim na seleção destas pelas escolas.

A visão das editoras participantes desta pesquisa em relação a competitividade do mercado de livros didáticos do Brasil mostrou-se altamente dividida: 46% consideram todas as editoras possuem o mesmo poder de mercado, enquanto 54% identificam disparidades. Contudo, esta resposta se

contradiz com a próxima questão, na qual 100% das participantes afirmaram que editoras maiores possuem vantagens competitivas.

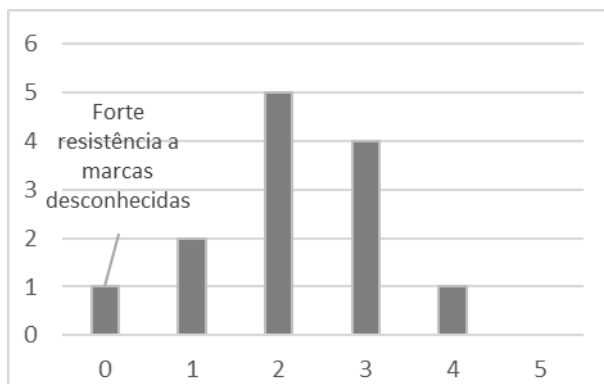
As vantagens atribuídas as maiores empresas dividiram-se em três principais categorias: relacionamento com as instituições acadêmicas, relacionamento com os autores e estrutura de comercialização.

A escolha dos livros que serão utilizados em um ano letivo passa por uma negociação entre o corpo docente das escolas (professores e diretores) e as editoras. Segundo as repostas obtidas, editoras maiores possuem mais influência, por já estarem estabelecidas há mais tempo no mercado e, portanto, terem relações algumas vezes de décadas com as instituições educacionais; e por possuírem estrutura para divulgar suas obras em todo território nacional. Editoras menores, por serem menos conhecidas, enfrentam dificuldades para participar desta negociação.

A reputação de uma marca é uma vantagem significativa para empresas estabelecidas neste setor. Os professores, segundo 92% das editoras que responderam o questionário, são mais fiéis as editoras com quem negociam do que aos autores por trás das obras. As escolas, portanto, costumam usar livros de diferentes escritores, porém mantendo aparecia com as mesmas editoras.

O gráfico abaixo mostra a percepção das 13 editoras participantes desta pesquisa em relação a aceitação dos professores por editoras que estes não conhecem. A escala vai de zero a cinco, sendo que o marco zero significa uma forte resistência por novas marcas e o 5 uma fácil aceitação. A maior parte das respostas, oito, se concentraram entre zero e dois, indicando uma alta resistência por parte dos professores, para adotar livros de editoras que não conhecem. Quatro editoras escolheram a opção 3, que seria uma aceitação moderada e somente uma respondeu com a opção 4, que indicaria uma boa abertura por parte dos professores para novas editora. Nenhuma editora classificaria esta relação como extremamente aberta, que seria a opção 5.

Figura 2: Aceitação de Professores por editoras que desconhecem



Fonte: questionário próprio

Grandes editoras, portanto, exploram a imagem que seus consumidores (professores) associam a elas para lançar novos livros. Esta vantagem é um custo irrecuperável para novas ou pequenas empresas, pois seria necessário gastar grandes montantes em publicidade e promoção de produtos para desenvolver uma credibilidade compatível às marcas consolidadas. A fidelidade de dos consumidores, como citado na revisão bibliográfica, é considerada pelo economista Krouse (1984) como uma barreira para o estabelecimento de novas empresas em um mercado.

A reputação de uma empresa consolidada também traz vantagens de negociação dentro de sua cadeia produtiva. Revisando a teoria de Besanko (2013), se os históricos de vendas forem altos, os distribuidores e varejistas estarão mais dispostos a aceitar novos produtos, pois estarão confiantes que terão retornos.

Grandes editoras possuem maior poder de barganha. Deste modo, ao negociar com as distribuidoras varejistas (livrarias), conseguem maiores retornos e fecham acordos com um maior número de distribuidores. As vendas em livrarias não estão diretamente relacionadas com a venda para escolas públicas pelo PNLD, porém se os livros são destruídos por um maior número de estabelecimentos eles serão mais divulgados, alimentando a sensação de que são produtos superiores aos de seus concorrentes.

A facilidade de divulgação das obras é outra característica apontada como vantajosa para as grandes editoras. Uma prática comum, segundo as respostas obtidas no questionário, é a distribuição de exemplares para escolas públicas e particulares para que os professores conheçam as obras. Editoras com maior flexibilidade financeira são capazes de arcar com o custo de produzir estes exemplares e distribuí-los gratuitamente, custo que empresas pequenas, ou que acabaram de entrar no mercado, não conseguem suportar. Esta seria, portanto, uma forte barreira de entrada.

A relação com os autores é essencial para que uma editora seja capaz de colocar produtos de qualidade e competitivos neste mercado. Segundo a pesquisa realizada, para atrair os melhores autores, as principais estratégias são oferecer melhores pagamentos e garantir uma boa estrutura de comercialização. Neste aspecto, novamente, empresas maiores, com uma maior flexibilidade financeira tem vantagens, podendo oferecer um maior percentual de direitos autorais e garantindo uma melhor distribuição dos livros. Desta forma, os autores procuram editoras mais estabelecidas, por esperar que desta forma suas obras serão mais vendidas.

5. CONCLUSÃO

O segmento de livros didáticos tem extrema importância para o setor editorial, sendo responsável pela maior parcela de vendas e lucro. Os programas de aquisição de livros didáticos executados pelo Governo Federal representam a maior demanda deste mercado, evidenciando a relevância do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) para o mesmo.

A breve revisão dos decretos que regulam o PNLD evidencia que suas normas buscam estruturar uma competição igualitária entre as editoras: primeiramente pela seleção de livros somente por seu conteúdo (quaisquer características de identificação, como autores/editoras, são retirados para avaliação das obras); e, em segundo, lugar estabelecendo que os próprios professores escolham as obras que irão utilizar. O novo decreto, de 2017, apesar de não realizar mudanças aparentemente grandiosas pode ter impactos

significativos na escolha das obras que anualmente farão parte do Guia do Programa. Estas alterações caminham no sentido de reduzir as compras de livro por parte do governo, privilegiando a indicação de comissionados nas escolas dos livros (abrindo uma brecha política para um trabalho técnico), e, por fim, retirando a autonomia das escolas e professores em escolher o material adequado.

O segmento de livros didáticos, caracterizado pelo baixo número de editoras participantes do PNLD, pode ser definido como um oligopólio. Desta maneira as estratégias competitivas de uma editora influenciam fortemente os resultados das demais.

Os dados de compra de livros pelo Ministério da Educação, referentes ao PNLD, evidenciam que somente nove editoras dominam mais de 90% das vendas. A análise pelos indicadores *concentration ratio (CR)* e *Herfindahl–Hirschman (HHI)* indicaram níveis médios ou baixos de concentração de mercado. Contudo, o baixo número de editoras que são aprovadas no PNLD deve ser considerado uma limitação no uso destes indicadores.

A pesquisa realizada mostrou que a estrutura do PNLD, de avaliação e seleção de obras, não é responsável pela disparidade entre o poder de mercado das editoras de livros didáticos. As distorções de mercado são decorrentes da negociação e relação entre estas empresas e as escolas.

Editoras maiores e estabelecidas há mais tempo no mercado usufruem da imagem já consolidada de suas marcas para fidelizar seus consumidores, no caso as escolas e professores, e divulgar de maneira mais eficiente suas obras. A credibilidade da empresa perante o mercado, dada a resistência dos professores para aceitar editoras menos conhecidas, se torna uma importante barreira para novas instituições se estabelecerem.

Os ganhos de escala, como uma maior disponibilidade de recursos, para alcançar os melhores autores e divulgar de maneira mais eficiente suas obras, são outro causador de concentração nesse segmento. As editoras pequenas não são capazes de assumir custos necessários para divulgar suas obras em um nível compatível com as maiores participantes

5. BIBLIOGRAFIA

BAIN, J. S. A Note on Pricing in Monopoly and Oligopoly. *The American Economic Review*, vol. 39, no. 2, 1949, pp. 448–464.

_____. *Barriers to new competition: their character and consequences in manufacturing industries*. [s.l.]: Harvard Univ. Press, 1956.

BESANKO, David; DRANOVE, David; SHANLEY, Mark; SCHAEFER, Scott; DRANOVE, David. *Economics of strategy*. 6th ed. Danvers: Wiley, 2013.

BESANKO, David; BRAEUTIGAM, Ronald R. *Microeconomia: uma abordagem completa*. Rio de Janeiro: LTC, 2004.

BERTRAND, J. Book review of *theorie mathematique de la richesse sociale and of recherches sur les principes mathematiques de la theorie des richesses*, *Journal de Savants*, 67, 1883, pp. 499–508.

BNDES, BNDES SETORIAL, nº 11, mar. 2000. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2000-. Semestral.

BRASIL, DECRETO Nº 7.084, de 27 de janeiro 2010. Dispõe sobre os programas de material didático e dá outras providências. Palácio do Planalto Presidência da República, Brasília, DF, 27 jan. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7084.htm> Acesso em: 10 abr. 2018

BRASIL, DECRETO Nº 9.099, de 18 de julho 2017. Revoga o decreto nº 7.084 e dispõe sobre os programas de material didático e dá outras providências.

Palácio do Planalto Presidência da República, Brasília, DF, 18 jul. 2017.
Disponível em:
<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9099-18-julho-2017-785224-publicacaooriginal-153392-pe.html>> Acesso em: 10 abr. 2018

BRASIL. Lei nº 9610, de 19 de fevereiro de 1998. Altera, atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais e dá outras providências. Palácio do Planalto Presidência da República, Brasília, DF, 19 fev. 1998. Disponível em: . Acesso em: 25 mai. 2018

BRASIL, Programa de Governo 2002, Partido dos Trabalhadores, 2002.

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

CADE. Guia para análise de ator de concentração horizontal. Brasília: Conselho Administrativo de Defesa Econômica, 2016, p. 22 e 39.

CHAMBERLIN, E. The Theory of Monopolistic Competition. Harvard University Press, 1956.

COURNOT, A. On the Competition of Producers. Tradução de N. T. Bacon. Nova Iorque: Mecomillan, 1897, cap. 7.

FIPE. Desempenho Real do Mercado Livreiro. Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, 2017. Disponível em:
<<http://www.snel.org.br/wp-content/uploads/2018/05/Apresenta%C3%A7%C3%A3o-S%C3%A9rie-hist%C3%B3rica-12-anos-de-Produ%C3%A7%C3%A3o-e-Vendas.pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2018

_____. Desempenho do Mercado Livreiro: Uma análise de 10 anos da pesquisa, produção e vendas do setor editorial brasileiro. Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, 2016. Disponível em: <<http://pesquisaeditoras.fipe.org.br/Home/Relatorio/3>>. Acesso em: 20 mai. 2018.

GULTINAN, J. P.; GUNDLACH, G T. “Aggressive and Predatory Pricing: A Framework for Analysis.” *Journal of Marketing*, vol. 60, no. 3, 1996, pp. 87–102.

U.S. Dept. of Justice. Horizontal Merger Guidelines. United States of America: U.S. Dept. of Justice, 2010.

KROUSE, C. G. “Brand Name as a Barrier to Entry: The Rea Lemon Case.” *Southern Economic Journal*, vol. 51, no. 2, 1984, pp. 495–502.

LANGINIER, C. Are patents strategic barriers to entry?. *Journal of Economics & Business*. vol. 56, no. 5, 2004, pp.49-361.

MOTTA, M. *Competition Policy: Theory and Practice*. New York: Cambridge University Press, 2004.

PORTER, M.E. *Competitive Strategy*, New York, NY: Free Press,1980.

STIGLER, G. J. *The Organization of Industry*. Chicago: University of Chicago Press, 1968.

SCHERER, F. M. “The Determinants of Industrial Plant Sizes in Six Nations.” *The Review of Economics and Statistics*, vol. 55, no. 2, 1973, pp. 135–145.

SCHMALENSEE, R. Advertising and entry deterrence: an exploratory model.
[s.l.]: Massachusetts Institute of Technology, 1982

ANEXO I - Formulário da pesquisa

Mercado Editorial Brasileiro - Livros Didáticos

*Obrigatório

1. Como sua editora poderia ser classificada? *

- Pequeno Porte
- Médio Porte
- Grande Porte

2. Sua empresa já participou do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD)?*

- Sim
- Não

3. Quantos anos sua empresa participou do PNLD? *

4. Considera o procedimento do PNDL igualitário para todos os participantes? *

- Sim
- Não
- Nunca participou
-

5. Se a resposta da questão anterior for negativa qual o motivo?

6. Considera o mercado de livros didáticos um mercado competitivo? As editoras possuem poder de mercado equivalente? *

- Sim
- Não
-

7. Editoras maiores possuem vantagens competitivas? Se sim, quais? (responda brevemente) *

8. Quais as principais estratégias utilizadas pelas participantes deste setor para atrair autores? *

9. É comum o uso de práticas legais, como contratos de exclusividade, que dificultam a mobilidade de autores entre as editoras?

- Sim
- Não
-

10. Sua Editora costuma adiantar parte (ou o valor total) do pagamento de seus autores antes que as obras sejam publicadas? *

- Sim
- Não

11. Qual a abertura dos professores para livros de editoras que desconhecem? (Escolher um número entre 0 e 5. Sendo 0 “nenhuma abertura” e 5 “completamente abertos”).*

- 0
- 1
- 2
- 3
- 4
- 5

12. Existe uma preferência, por parte dos professores, pelas editoras mais conhecidas? *

- Sim
- Não

13. Os professores costumam ter maior fidelidade aos autores ou as editoras?

- Autores
- Editoras
- Nenhuma das anteriores

14. Na sua opinião, qual a maior dificuldade das editoras para conquistar uma maior parcela de vendas no mercado de livros didáticos? (Classifique de mais relevante para menos relevante) *

- () Ter uma marca reconhecida pelo mercado
- () Fidelidade de professores às obras e ou/ editoras que já utilizam
- () Dificuldade realizar parcerias com os principais autores
- () Dificuldade para divulgar suas obras

15. Se nas opções da pergunta anterior faltou algum motivo relevante, por favor comente

abaixo.