

Secretaría General Iberoamericana
Secretaría para la Cooperación
Espacio Cultural Iberoamericano

**Agenda para Reforçar o Acesso Democrático ao
Livro, à Leitura e à Escrita
(Documento SEGIB - CERLALC)**



Justificação

O ecossistema do livro em diferentes suportes, quer impressos quer digitais, entendido este conceito como uma cadeia de valor de criação, produção, circulação, infraestrutura e direito de acesso por parte dos cidadãos, constitui um contexto central para a diversidade e o diálogo intercultural.

Nesse contexto, a promoção da leitura e da escrita encontra-se estreitamente relacionada com objetivos de desenvolvimento social e económico, a solução pacífica de conflitos e o universo de acesso à informação e ao conhecimento, bem como com a inadiável embora de certo complexa função de superar desequilíbrios na relação entre países e, no plano interno, com múltiplas desigualdades e lacunas sociais históricas ainda presentes e já muito debatidas.

Evidentemente que tudo o atrás mencionado envolve a análise da obrigação universalmente explorada do dever dos Estados garantirem a todas as pessoas direitos que podem e devem ser interpretados como de natureza social, coletiva e fundamental. Por outras palavras, a necessidade de avaliar este ecossistema como uma questão de interesse social e de assegurar, através de fórmulas de democratização do livro, da leitura e da escrita, os direitos humanos e culturais relativos às liberdades de expressão, opinião, acesso ao conhecimento, cultura, educação, ciência, tecnologia e inovação, com mecanismos afirmativos de resposta às diferenças existentes entre setores da população.

Objetivo

Facilitar a presença do livro na sociedade em condições equilibradas de acesso com outros bens de utilização massiva e básica para a subsistência e o desenvolvimento humano, impõe-se como um objetivo inadiável e prioritário. Naturalmente, isto significa mobilizar e facilitar instrumentos e ações locais e internacionais para que as pessoas, processos, decisões de produção e de investimento, bem como os livros em todos os suportes e formatos (tanto físicos quanto digitais), possam circular sem a presença de quaisquer medidas legislativas ou administrativas, ou ações de proveniência pública ou privada que possam afetar negativamente, por razões políticas, ideológicas, de origem, preços ou concorrência, a pretendida apropriação social do conhecimento.

Antecedentes

A partir da primeira Cúpula Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo, definiu-se a forma de promover um mercado comum do conhecimento como um espaço destinado ao saber, às artes e à cultura, através da liberalização da troca de materiais culturais, didáticos e educativos e do intercâmbio e fornecimento de equipamentos científicos e tecnológicos,

algo que coincide, entre outros instrumentos, com os parâmetros da Convenção da UNESCO para a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais e com a Carta Cultural Ibero-Americana.

De igual modo, os Chefes de Estado e de Governo representados na Secretaria-Geral Ibero-Americana, declararam a necessidade de promover uma economia ibero-americana da cultura, dinâmica e com elevado valor acrescentado, impulsionadora das indústrias culturais e promotora de mercados comuns e de sistemas de coprodução; uma economia que alargue também os investimentos públicos e privados destinados a fortalecer os elos das cadeias de produção perante desafios e oportunidades do âmbito digital, reconhecendo para isso a necessidade de uma progressiva e melhor regulamentação nas áreas administrativas, legislativas e internacionais.

No plano interno, é evidente, entre outros, o imenso esforço, legislativo, económico, fiscal, tarifário e de políticas públicas intersetoriais que os governos ibero-americanos realizaram ao longo de várias décadas, muitas vezes até baseados em abordagens estratégicas e técnicas promovidas pelo Centro Regional para o Fomento do Livro na América Latina e no Caribe (CERLALC - UNESCO)¹.

Atualmente, o espaço comercial do livro é fulgurante e atravessa um período de extraordinárias mudanças sem antecedentes na sua história, ligadas, em parte, à digitalização e a formas de circulação, mas também ao notável crescimento dos hábitos de leitura, à consolidação de políticas públicas, à auto-publicação e à enorme diversificação de investimentos relacionados com a criação de conteúdos: a produção editorial no mundo alcançou em 2016 um valor próximo dos 122.000 milhões de euros; encontrando-se os principais mercados nos Estados Unidos (28,7%), China (20,9%) e Alemanha (7,6%). No entanto, apenas três países ibero-americanos se encontram entre os primeiros vinte em termos de participação (Espanha, com 2,4% do mercado; Brasil com 1,5% e México com 0,6%).²

¹ Os países ibero-americanos contam, sem exceção, com legislações ou regulamentações administrativas encaminhadas para a promoção do ecossistema do livro; isto quanto à cadeia de valor do setor editorial (criação, produção, circulação, compras públicas, acesso por parte dos cidadãos, sistema tributário, fiscal, creditício, declarações de interesse público, social ou nacional e investimento social); sistemas nacionais de leitura, sistemas ou redes nacionais de bibliotecas públicas e escolares; políticas nacionais de leitura, entre outros aspetos mais ou menos integrais, dependendo de cada país.

² *How Big Is Global Publishing? A bird's eye perspective*. Rüdiger Wischenbart, Carlo Carrenho, Michaela Anna Fleischhacker e Mariana Bueno. Viena: Rüdiger Wischenbart Content and Consulting, 2017.

No mesmo período as exportações de livros impressos na Ibero-América alcançaram USD 880.4 milhões. 61,12% corresponderam à Espanha, 36,4% à América Latina e 2,84% a Portugal. Algo que é significativo e de profundo impacto positivo no diálogo cultural, económico, comercial e estratégico dos países ibero-americanos.

No total das exportações ibero-americanas, o México representou 18,44%, ou seja, metade das exportações totais da América Latina; a Colômbia 4,18%; Argentina 3,12%; Peru 2,54%; Panamá 2,04%; e os restantes países latino-americanos 5,71%.³

Se em 1990 havia cerca de 900.000 livros registados com ISBN, em 2012 esse número situou-se em não menos de 32.000.000. O comércio eletrónico cresce exponencialmente ao ponto de podermos observar que, nalguns países, alcança já 50% das vendas. Inclusivamente nas livrarias digitais mais conhecidas (por ex.: Amazon, Apple iBooks Store) há, pelo menos, 8.000.000 de títulos de acesso gratuito.⁴

Precisamente no que respeita ao fenómeno da transformação digital e produtiva, fóruns como a XXIV Cúpula Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo (Veracruz, dezembro de 2014) destacaram a Agenda Digital Cultural para a Ibero-América como uma ferramenta fundamental para a construção do Espaço Cultural Ibero-Americano e para a sua inserção nas redes mundiais de informação.

Entre outros objetivos, a Agenda exorta a promover a participação da sociedade na cultura digital, nas indústrias criativas, na produção de conteúdos locais e na preservação do património cultural; e também a fomentar o acesso na internet a conteúdos culturais ibero-americanos e a promover o desenvolvimento das empresas e empreendedores, especialmente daqueles que utilizam as TIC como meio de criação e transmissão de conteúdos.

Não nos podemos esquecer de que, apesar das novas configurações às quais o universo digital do ecossistema expõe o livro em termos de produção, circulação, comercialização e acesso, no Espaço Cultural Ibero-Americano ainda se mantém um modelo preponderante de circulação de livros impressos ou em suportes materiais, sem que se possa prever durante quanto tempo.

Em geral, as contribuições do ecossistema do livro para os indicadores sociais e económicos dos países ibero-americanos são consideráveis, incluindo a sua presença nas indústrias culturais e criativas, o que, para além das iniciativas particulares e empresariais, depende de insubstituíveis instrumentos públicos de estímulo e proteção como os que se registam nas legislações ou regulamentações internas existentes, ou nas que se promovem constantemente na procura de maior integralidade.

³ Todos os valores citados se baseiam nos trabalhos do CERLALC.

⁴ Documento CERLALC. Projeto de Catálogo Latino-Americano de Oferta Editorial.

De qualquer forma, no caso ibero-americano, não se podem ocultar as assimetrias entre os países e os elementos que ainda diluem a circulação do livro e a sua chegada ao leitor. A partir da perspectiva dos editores, livreiros, gestores e decisores políticos ou da visão dos organismos internacionais como a SEGIB e o CERLALC, sublinham-se os seguintes aspetos que criam distorções, propondo-se para isso alternativas.

Propostas

- Apesar das profundas declarações, acordos e propostas no âmbito internacional, bem como dos esforços incansáveis no plano nacional, subsistem medidas ou procedimentos administrativos, e, em menos casos, legislativos, e práticas de mercado tendentes a afetar o trânsito do livro entre fronteiras (essencialmente de textos impressos), o que incrementa os custos de produção e de circulação e os preços para os compradores e leitores, ou seja, que dificulta o desejado acesso democrático, vasto e suficiente ao livro e à leitura.
- Entre as práticas que obstaculizam a circulação do livro entre países e no seu interior, encontram-se os serviços postais necessários para o envio da produção editorial impressa para as livrarias, bibliotecas e compradores em geral. A ausência de tarifas preferenciais nos serviços dos correios de propriedade privada, os seus elevados custos, a escassa realização de acordos entre o setor editorial e os serviços postais, e a retirada de tarifas especiais nos correios públicos que subsistem, dificultam o objetivo da *bibliodiversidade*, o acesso por parte da sociedade e uma maior presença organizada de editores, distribuidores e livreiros.
- É necessário promover nos países medidas e ações no plano interno que concretizem as disposições legais existentes, por forma a conceder tarifas postais preferenciais nos serviços dos correios públicos ou, eventualmente, a adotar as medidas administrativas que assim o especifiquem.
- Sempre que os correios de transporte de livros se encontrem sob a gestão principal do setor privado, é também importante que os governos e as agremiações que participam na cadeia do livro promovam acordos ou concertações entre os serviços postais e os agentes do ecossistema do livro (editores, distribuidores, livreiros), procurando conseguir melhores tarifas ou tarifas preferenciais que entendam o transporte nacional e internacional do livro como o de um bem de interesse social. Evidentemente, é da responsabilidade de cada país agir dentro das suas competências constitucionais para compensar potenciais práticas abusivas ou desleais no mercado dos serviços postais privados no que respeita à fixação de tarifas ou a restrições.

- De igual modo, e como parte de uma agenda interna, contribuirá para os citados objetivos que cada país reveja ou mantenha (caso os tenha) os processos de consolidação das exportações e importações através de procedimentos aduaneiros, de declaração e de intermediação, unificados tanto para o exportador quanto para o importador. Neste caso, poderão rever-se em conjunto as melhores práticas de países que consolidaram procedimentos de exportação e importação de livros para facilitar a atividade dos editores, distribuidores, livreiros e compras públicas.
- Em consequência, o atrás mencionado envolve que os governos atuem para evitar qualquer prática dos serviços ou intermediários aduaneiros que tenda a alargar procedimentos que se possam realizar de forma consolidada; também se deverão rever os encargos económicos, tarifários e para-tarifários nos procedimentos aduaneiros para os tentar diminuir ou, desejavelmente, suprimir.
- Em matéria aduaneira, é importante que, dentro das suas competências, os governos pensem em aumentar os montantes económicos exigidos para que surja a obrigação de legalizar e declarar a exportação e importação de livros.
- Por outro lado, é também importante concertar acordos tendentes a evitar qualquer forma de dupla tributação no contexto comercial e de intercâmbio do livro em todos os seus suportes, em benefício dos agentes do ecossistema do livro.
- Não obstante, as restrições descritas estão essencialmente projetadas no livro impresso, formato material ainda da maior parte da produção e circulação no contexto ibero-americano, continuando a ser fundamental que os governos dos Estados ibero-americanos adotem medidas administrativas e, dentro do possível, promovam instrumentos legislativos ou a implementação imediata dos que, tendentes a facilitar a exportação e a importação de livros em todos formatos conhecidos e por conhecer, estiveram em vigor e não se aplicam.
- Uma vez que uma grande parte dos instrumentos de incentivo ou de facilidades para o ecossistema do livro se centram no texto impresso, corresponde aos países promover instrumentos legislativos ou administrativos tendentes a dar igualdade de tratamento ao livro impresso, digital ou em formatos conhecidos ou por conhecer, quanto às facilidades, políticas públicas ou estímulos previstos em cada legislação.
- Reconhecendo-se que a produção, circulação e acesso digital têm vindo a aumentar, será muito útil promover instrumentos legislativos ou administrativos que outorguem ao software necessário para a produção de conteúdos e aos aparelhos exigidos para a elaboração e leitura, estímulos semelhantes aos que se registam nas legislações nacionais para os livros impressos no que respeita a matérias-primas, insumos, maquinarias ou livros concluídos.

- Em casos excepcionais, devem também adotar-se medidas de intervenção relacionadas com práticas de mercado que, a partir dos âmbitos público ou privado, tendam a restringir processos de co-edição, impressão a pedido ou edição digital, entre outras atividades associadas ao ecossistema do livro; ou qualquer fórmula de fixação de preços ou de preços artificiais na cadeia de produção e de circulação do livro em todos os suportes conhecidos ou por conhecer.
- Apesar da superabundância de conteúdos editoriais para o comércio físico e digital, em particular os produzidos na América Latina têm pouca visibilidade internacional, inclusivamente entre os próprios países da região, problema do qual apenas se parecem resguardar os grandes grupos editoriais através da utilização de importantes recursos de comercialização e comunicação.
- Para facilitar a interação entre leitores e agentes do ecossistema do livro, bem como dar visibilidade à produção bibliográfica da região e fomentar o comércio intrarregional, contribuirá muito abordar o projeto de constituição de um catálogo latino-americano da oferta editorial, projeto baseado em metadados e abordado a partir da 15ª Conferência Ibero-Americana da Cultura realizada em 2012, mas adiado desde então.⁵

Conclusões

O CERLALC desenvolveu um trabalho técnico no qual, após analisar, entre muitos outros elementos desta cadeia de valor, as disposições aduaneiras, postais, tarifárias, legislativas, bem como compras públicas, investimentos estrangeiros e estímulos ao ecossistema do livro, país por país, identificou situações complexas tais como as atrás descritas. Um por um serão descritos como parte de uma agenda que será abordada por esse organismo internacional relativamente a cada governo.

Como se pode observar de imediato, a abordagem mostra que não se trata tanto da ausência de legislações ou da necessidade de implementar novas medidas de tipo legislativo e fiscal, pois tal como já se referiu estas existem em menor ou maior medida em todos os países, mas da necessidade de que entrem em vigor muitos aspetos já previstos em instrumentos nacionais ou em declarações intergovernamentais.

⁵ Documento técnico: Projeto de catálogo latino-americano da oferta editorial, apresentado pela CERLALC na 33ª reunião ordinária do Conselho desse organismo internacional, 9 de novembro de 2017, Santiago do Chile.

Essa é a razão da ênfase muito concreta que se dá a aspetos relacionados com procedimentos aduaneiros, postais ou de divulgação da produção editorial, identificados como estrangulamentos no interesse de alentar a circulação dos livros na Ibero-América.⁶

É claro que compete aos agentes do ecossistema do livro a iniciativa de ativar esforços de intercâmbio, co-desenvolvimento, co-edição e alianças de gestão que permitam ultrapassar os limites da geografia local; incorporar tecnologias de informação e comunicação; e rever como dever social os sistemas de preços em reciprocidade com medidas internas de estímulo fiscal, económico e regulamentar; tudo isso em benefício da comunidade dos leitores.

Não devemos deixar de referir que a perceção do público, essencialmente na América Latina e tendo em conta o nível de rendimentos das pessoas, continua a ser que os livros são caros, questão que, em geral, se compreende menos, se tivermos em conta que os Estados proporcionam uma estrutura de estímulos à cadeia de produção do livro. Por sua vez, a disparidade de acesso ao âmbito digital, ainda numa percentagem muito elevada, também não faz com que a oferta e circulação digital sejam vistas como modalidades que levem a baixar os preços finais.

Mas continua a ser uma prioridade que os governos adotem ou insistem em decisões governamentais concretas e de efeito próximo, dirigidas a suprimir quaisquer barreiras ainda presentes que afetem a mobilidade do livro no Espaço Cultural Ibero-Americano. Certamente no contexto da transformação digital em andamento, é também prioritário que em nenhum caso se promova a adoção de medidas que limitem administrativamente ou onerem fiscal ou economicamente o universo da circulação de trabalhos, alianças, co-desenvolvimento, co-edição, impressões a pedido ou modalidades que possibilitem hoje o intercâmbio digital de trabalhos entre fronteiras ou no interior dos países.

É imprescindível referir que a pretensão de realizar ações integradas com vista a que o livro em todos os suportes e formatos conhecidos e por conhecer circule sem restrições e chegue sem barreiras desnecessárias aos leitores da comunidade ibero-americana, não se pode assemelhar a uma abordagem de “liberalização comercial” que restrinja as faculdades

⁶ O Acordo de Florença (Conferência Geral da UNESCO, 1950), definiu a livre circulação das ideias e conhecimentos como condição de progresso intelectual e manutenção da paz, o que principalmente se verifica por meio de livros, publicações e objetos de carácter educativo, científico ou cultural; em consequência, acordou em medidas para facilitar e suprimir encargos económicos e administrativos nas importações. Naturalmente, restrições, tais como as atrás mencionadas, para além da sua oposição relativamente às premissas da Comunidade Ibero-Americana, podem contrariar as legislações nacionais adotadas a partir dos anos setenta, ditadas para mobilizar a presença do livro na sociedade, a democratização e garantia de direitos humanos, a supressão de formas de censura a conteúdos, a eliminação de encargos fiscais, aduaneiros e pautais, a promoção de importações e exportações, as compras públicas e a integralidade nacional de ações educativas e culturais sob a forma de estratégia social relativamente ao ecossistema do livro e da leitura.

nacionais de agir para proteger os seus próprios setores e indústrias, o que é mais complexo sob o ponto de vista económico, de reciprocidades internacionais e de balança comercial.

Todos concordam que é de interesse comum e permanente alcançar o desenvolvimento social para além dos indicadores de crescimento económico, pelo que se reconhece que a leitura e a escrita são um estímulo inerente ao ser humano nas suas dimensões pessoal e transcendente; na capacidade de envolvimento, própria de uma cidadania ativa, participativa, livre, argumentativa, democrática e solidária, em síntese, de uma cidadania cultural com possibilidade de enriquecer a sua ação a partir da memória e de enfrentar tensões sociais e económicas presentes e futuras.

Uma vez que, ao longo da sua história, a Conferência Ibero-Americana tem vindo a promover uma cooperação multidimensional no espaço ibero-americano e a atuar como uma valiosa plataforma para avivar os objetivos de desenvolvimento sustentável com a perspectiva de lutar contra a pobreza nas suas várias dimensões, é viável propor que a XXVI Cúpula Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo, que terá lugar em Antígua, Guatemala, nos dias 15 e 16 de novembro de 2018, reafirme o seu compromisso para com todas as possíveis ações que garantam o acesso democrático ao livro nos seus múltiplos suportes e formatos, bem como uma ação nacional e intergovernamental para ultrapassar qualquer forma de barreira que ainda subsista.

Impõe-se reafirmar que o ecossistema do livro é uma poderoso “língua franca” que une, dignifica e fortalece os povos ibero-americanos na diversidade linguística, étnica, cultural e populacional; e que não obstante os esforços, declarações, instrumentos internacionais e medidas nacionais adotadas historicamente, é sempre necessário enaltecer a presença do livro na sociedade em condições de liberdade e com as maiores garantias que se devem proporcionar à leitura e à escrita, sempre que os povos para si e entre si aspirem a maiores conquistas em matéria de justiça, solidariedade e equidade.