

Marília de Abreu Martins de Paiva

**BIBLIOTECAS PÚBLICAS:
POLÍTICAS DO ESTADO BRASILEIRO DE 1990 A 2006**

Belo Horizonte
Escola de Ciência da Informação da UFMG
2008

Marília de Abreu Martins de Paiva

**BIBLIOTECAS PÚBLICAS:
POLÍTICAS DO ESTADO BRASILEIRO DE 1990 A 2006**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência da Informação da Escola de Ciência da Informação da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência da Informação.

Linha de pesquisa: Informação, Cultura e Sociedade

Orientadora: Prof^a Dr^a Maria Eugênia Albino Andrade

Belo Horizonte
Escola de Ciência da Informação da UFMG
2008

P149

Paiva, Marília de Abreu Martins de (1966-)
Bibliotecas públicas: políticas do Estado brasileiro de 1990 a
2006 [manuscrito] / Marília de Abreu Martins de Paiva. – 2008.
140 f. enc.

Orientadora: Maria Eugênia Albino Andrade.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas
Gerais, Escola de Ciência da Informação.

Referências: f. 128 -138

1. Bibliotecas públicas – Brasil, 1990-2006. – Teses. 2. Políticas públicas – Brasil, 1990-2006. – Teses. I. Andrade, Maria Eugênia Albino. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Escola de Ciência da Informação. III. Título.

CDD : 027.4
CDU : 027.4



UFMG

Universidade Federal de Minas Gerais
Escola de Ciência da Informação
Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação

FOLHA DE APROVAÇÃO

"BIBLIOTECAS PÚBLICAS: POLÍTICAS DO ESTADO BRASILEIRO DE 1990 A 2006"

Marília de Abreu Martins de Paiva

Dissertação submetida à Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade Federal de Minas Gerais, como parte dos requisitos à obtenção do título de "**Mestre em Ciência da Informação**", Linha de Pesquisa "**Informação, Cultura e Sociedade (ICS)**".

Dissertação aprovada em: 26 de maio de 2008.

Por:

Maria Eugênia Albino Andrade

Profa. Dra. Maria Eugênia Albino Andrade - ECI/UFMG (Orientadora)

Madalena M. Lopes

Profa. Dra. Madalena Martins Lopes Naves - Profa. Aposentada - ECI/UFMG

Ana Maria Rezende Cabral

Profa. Dra. Ana Maria Rezende Cabral - ECI/UFMG

Aprovada pelo Colegiado do PPGCI

Maria Aparecida Moura
Profa. Maria Aparecida Moura
Coordenadora

Versão final Aprovada por

Maria Eugênia Albino Andrade
Profa. Maria Eugênia Albino Andrade
Orientadora



UFMG

Universidade Federal de Minas Gerais
Escola de Ciência da Informação
Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação

ATA DA DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE **MARÍLIA DE ABREU MARTINS DE PAIVA**, matrícula: 2006202957

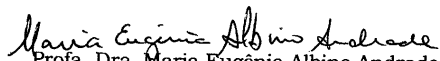
Às 14:00 horas do dia 26 de maio de 2008, reuniu-se na Escola de Ciência da Informação da UFMG a Comissão Examinadora aprovada *ad referendum* pela Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação em 14/04/2008, para julgar, em exame final, o trabalho intitulado ***Bibliotecas Públicas: políticas do Estado brasileiro de 1990 a 2006***, requisito final para obtenção do Grau de MESTRE em CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, Área de Concentração: Produção, Organização e Utilização da Informação, Linha de Pesquisa: Informação, Cultura e Sociedade (ICS). Abrindo a sessão, a Presidente da Comissão, Profa. Dra. Maria Eugênia Albino Andrade, após dar conhecimento aos presentes do teor das Normas Regulamentares do Trabalho Final, passou a palavra à candidata para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores com a respectiva defesa da candidata. Logo após, a Comissão se reuniu sem a presença da candidata e do público, para julgamento e expedição do resultado final. Foram atribuídas as seguintes indicações:

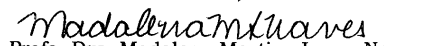
Profa. Dra. Maria Eugênia Albino Andrade (Orientadora)	APROVADA
Profa. Dra. Madalena Martins Lopes Naves	APROVADA
Profa. Dra. Ana Maria Rezende Cabral	APROVADA

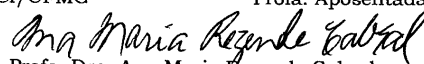
Pelas indicações, a candidata foi considerada APROVADA, tendo a Banca destacado a relevância do trabalho e recomendado sua publicação.

O resultado final foi comunicado publicamente à candidata pela Presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar, a Presidente encerrou a sessão, da qual foi lavrada a presente ATA que será assinada por todos os membros participantes da Comissão Examinadora.


Belo Horizonte, 26 de maio de 2008.


Profa. Dra. Maria Eugênia Albino Andrade
Orientadora - ECI/UFMG


Profa. Dra. Madalena Martins Lopes Naves
Profa. Aposentada - ECI/UFMG


Profa. Dra. Ana Maria Rezende Cabral
ECI/UFMG

Obs: Este documento não terá validade sem a assinatura e carimbo da Coordenadora.


Prof.ª Maria Aparecida Moura
Coordenadora do Programa de Pós-Graduação
em Ciência da Informação - ECI/UFMG

O trabalho científico é, sobretudo, um trabalho de humildade perante o conhecimento: requer paciência, empenho e equilíbrio. Na área das ciências humanas, sobretudo, requer suportar a pequenez de ser um pesquisador do mundo, muito influenciado pelo seu objeto, muito longe de um deus qualquer. Requer, depois, um trabalho árduo com as palavras, para que elas não digam o que nós não podemos afirmar, e que também não digam menos do que deveriam, quando é necessário gritar. Ao fim o pesquisador expõe seu trabalho, visto por ele agora, ainda tão incompleto, tão despreparado para a vida, aos seus pares.

Daqui pra frente será citado ou esquecido, aplaudido ou vaiado, superado ou não compreendido, vai se juntar ao corpo da ciência, vai durar mais que seu autor. Numa estante de biblioteca, num ponto de uma base de dados, este trabalho vai esperar mais um leitor, que o faça existir, que lhe dê significado uma vez mais. Deixo aqui meu grão de areia para o universo da Ciência da Informação, e minha homenagem às bibliotecas, meu lugar preferido no mundo.

Um lugar de eternidade.

Alcino e José, saudade dos sorrisos que me faltam hoje.

Agradecimentos

A todos os profissionais bibliotecários cujos nomes desconheço, cujo trabalho anônimo permitiu que eu encontrasse as informações de que precisava para levar a cabo esta dissertação.

Ao Edmar que, ora silencioso, ora falante, esteve ao meu lado ou me permitiu ficar sozinha nas intermináveis horas de leitura, escrita, encanto, desengano, entusiasmo, cansaço e desespero.

À minha mãe, Elizabeth, e a meus filhos, Fernando, Júlia, Luís e Letícia, que tiveram, em todo o período deste trabalho, muito menos do que merecem.

À minha orientadora, Maria Eugênia, mais uma vez minha mestra, a ponderar comigo sobre o valor do tempo e da vida, sem o saber.

Aos colegas de Mestrado e de profissão, companheiros e confidentes das alegrias e desventuras de ser bibliotecário e mestrando.

Às bibliotecas físicas, materiais, que me ofereceram um lugar que meu corpo percorreu, onde meus olhos e mãos procuraram, onde a mente perguntou... Outras vezes, me ofereceram apenas um lugar calmo e quase silencioso, para eu me sentar, para ler e escrever... meus estudos aqui registrados.

À maravilhosa rede www e à Internet, artefato e mentefacto da humanidade, que me possibilitaram fazer caminhos extraordinários, dando-me consciência dos infinitos outros caminhos que nunca poderei trilhar.

Agradecimento especial às professoras da banca de qualificação, Marta Pinheiro e Helena Crivellari, pelo apontamento de outras possibilidades e conseqüente impulso para a definição da pesquisa.

“Ah, esses livros que nos vêm às mãos, na Biblioteca Pública e que nos enchem os dedos de poeira. Não reclames, não. A poeira das bibliotecas é a verdadeira poeira dos séculos”

Mário Quintana

“A criação de bibliotecas populares me parece uma das atividades mais necessárias para o desenvolvimento da cultura brasileira. Não que essas bibliotecas venham resolver qualquer dos dolorosos problemas de nossa cultura (...), mas a disseminação no povo do hábito de ler, se bem orientada, criará fatalmente uma população urbana mais esclarecida, mais capaz de vontade própria, menos indiferente à vida nacional”

Mário de Andrade, 1939

RESUMO

Estudo das políticas para bibliotecas públicas, no contexto nacional. Identifica, descreve e analisa as políticas do Estado brasileiro para as bibliotecas públicas de 1990 a 2006, período imediatamente posterior ao retorno ao Estado de direito no país. O intervalo de tempo estudado é dividido em períodos correspondentes aos governos do período: Fernando Collor de Melo, Itamar Franco, dois governos Fernando Henrique Cardoso e primeiro governo Luís Inácio Lula da Silva. Partindo de análise documental das leis e outros atos emanados do poder público federal, visa desvendar as políticas para bibliotecas públicas dentro do desenvolvimento da democracia brasileira e das questões da Sociedade da Informação. Conclui a análise com a identificação da concepção de bibliotecas públicas presente nas diversas políticas, planos e projetos implementados; a descrição dos principais marcos legais do período; a identificação dos agentes institucionais envolvidos; a identificação do lugar das políticas de bibliotecas públicas dentro das políticas de informação; a verificação dos avanços e os problemas das políticas públicas no fim do período estudado. Plano Nacional do Livro e da Leitura: avanços e fragilidades da política pública até 2006.

Palavras-chave: Biblioteca Pública – Política Pública – Brasil

ABSTRACT

Study of the politics for public libraries, in the national context. It identifies, it describes and it analyzes the politics of the Brazilian State to the public libraries from 1990 to 2006, period immediately subsequent to the return to the Right State in the country. The interval of studied time is divided in periods corresponding to the governments of the period: Fernando Collor de Melo, Itamar Franco, two governments Fernando Henrique Cardoso and the first govern Luís Inácio Lula da Silva. Leaving of documental analysis of the laws and other emanated acts of the federal public power, it seeks to unmask the politics for public libraries inside of the development of the Brazilian democracy and of the subjects of the Information Society. It concludes the analysis with the identification of the conception of libraries public present in the several politics, plans and implemented projects; description of the principal legal marks of the period; the identification of involved institutional agents; the identification of the place of the politics of public libraries inside of the politics of information; verification of the progresses and the problems of the public politics for libraries at the end of the studied period. National Plan of Book and Reading: progresses and fragilities of the public politics up to 2006.

LISTA DE SIGLAS

ABDL – Associação Brasileira de Difusão do Livro
Abrelivros – Associação Brasileira de Editores de Livros
ANL – Associação nacional de Livrarias
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento
CBL – Câmara Brasileira do Livro
CERLALC – Centro Regional de Fomento ao Livro na América Latina e no Caribe
CIAPR – Centro de Informação de Acervos dos Presidentes da República
CNB – Cadastro Nacional de Bibliotecas
CNIC – Comissão Nacional de Incentivo à Cultura
CNL – Campanha Nacional do Livro
CSLL – Câmara Setorial do Livro e da Leitura
CSLLL – Câmara Setorial do Livro, Literatura e Leitura
EMBRATEL – Empresa Brasileira de Telecomunicações
FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador
FBN – Fundação Biblioteca Nacional
FENAME - Fundação Nacional do Material Escolar
FNDE – Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação
FUST – Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações
IBAC – Instituto Brasileiro da Arte e Cultura
IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBICT – Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
IBPC – Instituto Brasileiro de Patrimônio Cultural
INL – Instituto Nacional do Livro
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia
MEC – Ministério da Educação e da Cultura
MTE – Ministério do Trabalho e do Emprego
NATIS – Sistema Nacional de Informação
ONGs – Organizações Não-Governamentais
PNB – Programa Nacional de Bibliotecas
PNBE – Programa Nacional da Biblioteca da Escola

PNL – Política Nacional do Livro
PNL – Programa Nacional do Livro
PNLD – Programa Nacional do Livro Didático
PNLL – Plano Nacional do Livro e da Leitura
PROLER – Programa Nacional de Incentivo à Leitura
PRONAC – Programa Nacional de Apoio à Cultura
PROTIAB – Programa de Treinamento Intensivo para Auxiliares de Biblioteca
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PT – Partido dos Trabalhadores
SABIN – Sociedade dos Amigos da Biblioteca Nacional
SEBP – Sistema Estadual de Bibliotecas Públicas
SLL – Secretaria do Livro e da Leitura
SNB – Serviço Nacional de Bibliotecas
SNBP – Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas
SNC – Sistema Nacional de Cultura
SNEL – Sindicato Nacional dos Editores de Livro
SNLL – Secretaria Nacional do Livro e da Leitura
SOCINFO – Sociedade da Informação (Programa)
TICs – Tecnologias de Informação e Comunicação
UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
(Organização das Nações Unidas para a educação, ciência e a cultura)

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
2	BIBLIOTECA PÚBLICA.....	14
3	BIBLIOTECA PÚBLICA NO BRASIL.....	24
3.1	Antecedentes.....	24
3.1.1	Colônia e Império: 1500-1889.....	24
3.1.2	Primeira República: 1889-1930.....	27
3.2	Instituto Nacional do Livro (INL): do Estado Novo à Nova República.....	28
3.2.1	INL: 1937-1945.....	29
3.2.2	INL: 1946-1963.....	30
3.2.3	INL: 1964-1984.....	32
3.2.4	INL: 1985-1989.....	41
4	POLÍTICAS PÚBLICAS.....	44
4.1	Política pública e governamental.....	44
4.1.1	Política pública no Brasil.....	49
4.2	Políticas públicas de informação.....	51
4.2.1	Direito à informação e à leitura.....	54
4.2.2	Políticas públicas na área cultural.....	55
4.3	Avaliação de políticas públicas.....	57
5	METODOLOGIA.....	62
6	AS POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS DO ESTADO BRASILEIRO PARA AS BIBLIOTECAS PÚBLICAS DE 1990 A 2006.....	67
6.1	Governo Fernando Collor de Melo: 15/03/1990 - 29/12/1992.....	70
6.2	Governo Itamar Franco: 02/10/1992 – 01/01/1995.....	78
6.3	Primeiro governo Fernando Henrique Cardoso: 01/01/1995 - 01/01/1999.....	79
6.4	Segundo governo Fernando Henrique Cardoso: 01/01/1999 - 01/01/2003.....	82
6.5	Governo Luís Inácio Lula da Silva: 01/01/2003 - 01/01/2007.....	92
7	CONCLUSÃO.....	110
	REFERÊNCIAS.....	128
	APÊNDICE: Lista dos principais documentos, leis, decretos, programas e projetos de cada governo.....	139

1 Introdução

As bibliotecas públicas sempre estiveram inseridas em seus contextos social, cultural, tecnológico, político e econômico. Atualmente, devem estar inseridas no contexto mundial da Sociedade da Informação. No Brasil, documentos sobre a Sociedade da Informação¹ evocam a necessidade de “formulação de uma estratégia de governo para conceber e estimular a inserção adequada da sociedade brasileira na Sociedade da Informação” sob o “(...) risco de aprofundar a desigualdade interna (da) nação, entre ricos e pobres de informação, uma vez que a economia da informação é regida pelos mesmos fatores estruturais e geopolíticos do sistema produtor de riquezas” (SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO, 1998, p.27).

Refletindo sobre a biblioteca pública na Sociedade da Informação, Suaiden conclui que a biblioteca pública ainda pode encontrar a “sua verdadeira identidade como uma instituição eficiente na formação da cidadania e na melhoria da qualidade de vida da sociedade” (SUAIDEN, 2000, p.58). O autor acredita que, para isso, ela deva se adequar às questões levantadas pela Sociedade da Informação, quais sejam: a globalização (que exige competitividade), as novas tecnologias e o modelo de desenvolvimento sustentável (SUAIDEN, 2000, p.57).

Esta pesquisa analisa as políticas do Estado brasileiro para bibliotecas públicas, entendendo que as bibliotecas públicas devem se desenvolver de acordo com políticas, cujas grandes diretrizes são estabelecidas pelo governo federal. O período escolhido, de 1990 (início do primeiro governo eleito diretamente após 1964) a 2006 (fim do primeiro governo Lula), coincide com a volta ao Estado de direito no País, após décadas de regime autoritário militar. No âmbito específico das políticas para bibliotecas públicas, o início da década de 1990 corresponde à fase terminal do Instituto Nacional do Livro, até então a única grande instituição brasileira dedicada aos livros e às bibliotecas. No contexto amplo das políticas no Brasil, coincide com o

¹ Neste trabalho não se discutirá sobre o nome. Castells, (1997, p.47) preferiria o termo sociedade informacional, pois, como confirma González de Gomes (2002, p.30), todas as sociedades tiveram a informação como fundamental em suas constituições.

adensamento das preocupações e tomadas de decisões a respeito da implantação de uma Sociedade da Informação no País.

A Sociedade da Informação traz, em seu bojo, a grande discussão sobre o acesso à informação. Uma discussão que já fazia parte dos questionamentos da biblioteca pública, principalmente desde o final do século XIX, quando a biblioteca passa a ser vista como complementar à educação, que é a base fundamental da democracia (SEEVER² *apud* MUELLER, 1984). Com maior vigor ainda, desde a década de 1960, a biblioteca pública passa a assumir também o papel de prestadora de serviços aos carentes e minorias (CURLEY³ *apud* MUELLER, 1984). A questão sobre o financiamento governamental da biblioteca também acompanha as discussões sobre a função da biblioteca pública, e é fortemente retomada no mundo globalizado da Sociedade da Informação, que preconiza novas posturas para o Estado.

É dentro dessa perspectiva, e acompanhando trabalhos como o de Nogueira (1985), que reflete sobre a contradição do papel da biblioteca pública na sociedade capitalista; de Barros (2002), que discute a contribuição social da biblioteca pública para o cidadão; e, principalmente, os trabalhos de Araújo (2002) e Oliveira (1994), que estudam as ligações entre o Estado brasileiro – através de suas políticas - e as bibliotecas públicas, cobrindo praticamente todo o período republicano até o fim da década de 1980, que se apresenta esta proposta.

Zita Oliveira, em tese que defendeu em 1994, reconstruiu toda a trajetória do Instituto Nacional do Livro (INL), desde a sua fundação em 1937, em plena Era Vargas, até o final do governo Sarney, em 1989. Demonstrou que, apesar de todas as limitações, o INL - ao longo de sua história, ora direta, ora indiretamente - incorporou as bibliotecas públicas à agenda governamental; incrementou os acervos dessas bibliotecas e apoiou o desenvolvimento das mesmas. O INL foi, com todos os percalços, a instituição mais longeva ligada à política governamental federal para bibliotecas públicas, embora o foco do Instituto, desde sua fundação, tenha sido o

² SEEVER, Benjamim. *Message of the mayor on the subject of a Public Library, February 19, 1852*. City Document No. 10. Boston: No publisher, 1852.

³ CURLEY, Arthur, Social responsibility and libraries. In: VOIGGT, Melvin J., ed. *Advances in Librarianship*. V.4. New York, Academic Press, 1974. p.77-101.

livro, e não diretamente as bibliotecas. Por outro lado, Oliveira apresenta também os principais problemas que levaram o Instituto Nacional do Livro a não conduzir, efetivamente, o pleno desenvolvimento de bibliotecas públicas no Brasil, deixando-as, nas palavras da própria autora, “fora do tempo”, isto é, desvinculada da evolução histórica da sociedade brasileira: vinculação da política ao livro; falta de evolução na visão das bibliotecas públicas, concebidas como guardadoras e disseminadoras de uma cultura tradicional, mas incapazes de oferecer novos serviços de informação; e o gigantismo da política do INL, que buscou a quantidade e não foi capaz de implantar serviços adequados aos usuários das bibliotecas conveniadas.

Cobrando praticamente o mesmo período que Oliveira, entre 1937 e 1990, mas buscando especificamente estabelecer as relações entre as políticas para bibliotecas públicas e o Estado autoritário no Brasil, Eliany Araújo, em sua dissertação publicada na forma de livro em 2002, estuda também o INL. Conclui, em sua pesquisa, que o Estado brasileiro dispendeu, no período estudado, exíguos recursos financeiros, humanos e materiais para a efetiva implementação das políticas para bibliotecas públicas. Por outro lado, verifica Araújo, há notória ausência de ações efetivas por parte dos bibliotecários, com relação ao quadro precário que se configura com tais políticas.

No presente estudo, pretende-se analisar a posição do Estado brasileiro após a redemocratização, no que tange às políticas relacionadas às bibliotecas públicas, alvo de tanta aclamação e descrença na chamada Sociedade da Informação.

A maior questão neste trabalho é: com a volta ao Estado de direito no Brasil, efetivado na década de 1990, quais foram as políticas governamentais federais voltadas para as bibliotecas públicas e em que medida elas puderam representar um avanço em relação às políticas anteriores, principalmente as políticas conduzidas pelo INL? Assim, se buscará:

- a) analisar as políticas do governo federal sobre bibliotecas públicas no Brasil entre 1990 e 2006, visando desvendar e compreender a concepção e o papel atribuído às bibliotecas na constituição / consolidação do Estado brasileiro de direito;
- b) compará-las com as políticas adotadas nos períodos anteriores da República e, ao mesmo tempo, inserindo-as no contexto mundial da Sociedade da Informação.

Para alcançar estes objetivos, organizou-se este trabalho na forma de capítulos conforme será descrito a seguir. Em primeiro lugar, no capítulo 2, foi feita uma revisão histórica das bibliotecas públicas na sociedade ocidental; no capítulo 3, uma revisão sobre as bibliotecas públicas no Brasil e, mais especificamente, sobre as políticas federais brasileiras relativas àquelas. A partir daí, o estudo teórico abriu-se em duas vertentes: no capítulo 4, buscou-se a definição do que é política pública, incluindo as políticas de informação que envolveriam as políticas para bibliotecas públicas, na visão de autores da Ciência da Informação, como Rowlands (1996); e no capítulo 5 foi definida a metodologia de análise das políticas públicas com que se trabalhou. A partir deste arcabouço, buscamos contextualizar o período político coberto pela presente pesquisa. No capítulo 6 foi descrita a seqüência de governos federais com suas principais características e dentro de cada governo, levantadas as políticas que direta ou indiretamente, atingiram as bibliotecas públicas. Ao mesmo tempo, foram citados alguns programas federais de informação acadêmico-científica e a correspondente ausência de programas para bibliotecas públicas, em alguns períodos da história recente do País. Com o conjunto dessas ferramentas, concluiu-se a análise no capítulo 7. No Apêndice foram listados os principais decretos, leis, documentos, programas e projetos, relacionados sob cada período governamental.

2 Biblioteca Pública

*“se não existirem bibliotecas, alguém terá de inventá-las de novo,
porque elas são necessárias (...)”*

Rolf Hapel (2000)

Através da história, a biblioteca evoluiu e suas funções foram transformadas juntamente com a transformação das sociedades. A primeira função da biblioteca, historicamente, era indistinta da função do arquivo, ou seja, ela tinha a função de memória, que se refere a reunir e preservar os registros do conhecimento. Com o aumento dos documentos, e o problema crescente de organizá-los e acessá-los mais facilmente, a biblioteca começa a elaborar seu próprio catálogo, e desenvolve a função de organização, que ocupa grande parte de sua história. As bibliotecas já serviram a religiões, nobreza e várias elites. Seu caminho, contudo, entre avanços e retrocessos, possibilitados pela estrutura social, cultural, tecnológica, política e econômica, tem sido em direção à função de dar acesso, possibilitando a democratização da informação, como meio de assegurar o exercício da cidadania. Assim, a recuperação eficiente e a mais adequada possível, ao usuário final, deve ser a função mais valorizada da biblioteca desde as últimas décadas do século XX, como observou Serrai (1975).

Por outro ângulo, a biblioteca sempre foi sensível às novas tecnologias que passaram a dar suporte à informação, desde as gravações de som e imagem às novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), onipresentes desde o final do século XX. A mudança de concepção da célula da biblioteca (não mais unicamente o livro, mas também outros suportes da informação, sobretudo os eletrônicos) está se dando em grande velocidade, mas de forma muito desigual nos espaços e nas sociedades, permanecendo ainda, no senso comum e no imaginário popular, como uma coleção de livros. Para muitos, inclusive, esta mudança da concepção da célula mudou muito menos do que se apregoa, e, de qualquer modo, o objeto livro tem se mostrado muito mais prático e democrático (é portátil e prescinde de equipamentos, energia ou local específico para seu uso) do que seus “concorrentes” tecnológicos, que dependem de uma infra-estrutura anterior e permanente para sua utilização.

Uma outra faceta da biblioteca, que engloba as duas questões anteriores, diz respeito à função e atribuições de um tipo específico de biblioteca: a denominada biblioteca pública. Mueller (1984), em sua abrangente revisão sobre a evolução das funções e papéis da biblioteca na sociedade, demonstra como a instituição biblioteca não é (e nunca foi) uma entidade independente: seu papel e as formas de desempenhá-lo se encaixam nos limites impostos pelo seu contexto social, cultural, moral, econômico, político e tecnológico.

A origem das bibliotecas públicas remonta à Antiguidade, mas é no século XIX de nossa era, com a consolidação dos ideais democráticos, com o desenvolvimento industrial e o crescimento da urbanização que emergem as bibliotecas públicas com os questionamentos que permanecem até hoje: sua função social, seus objetivos e seu financiamento. Para Cesarino “bibliotecas são instituições muito antigas que sobrevivem há anos, adaptando-se às diversas mudanças políticas, sociais e tecnológicas. Essa sobrevivência, por si só, já é suficiente para provar que cabe à biblioteca uma função muito importante na sociedade” (CESARINO, 2007, p.11). Almeida Júnior (2003), contudo, chama a atenção para o fato de que a função social da biblioteca pública deverá, sempre, ser colocada em cheque, através de avaliações.

Nogueira (1985), em estudo crítico de base marxista sobre as bibliotecas públicas, busca enfatizar seu caráter contraditório na sociedade capitalista: instrumento auxiliar de democratização do saber e da construção de uma nova composição social, por um lado; e, por outro, instituição que funciona sob censura e controle do Estado, como recurso técnico de inculcação da ideologia da classe dominante. A autora demonstra que o caráter contraditório da biblioteca pública leva ao cumprimento de papéis também ambivalentes: “ao mesmo tempo (em) que auxilia a conservação da hierarquia de classes, contribui para a superação da relação de dominação” (NOGUEIRA, p.97).

As bibliotecas públicas, de uma forma ou de outra, sempre tiveram, como funções básicas, a coleta, a conservação, a organização e a difusão de informações, e têm buscado, através da difusão do conhecimento (MUELLER, 1984), a produção de um

bem social. A instituição nunca se dissociou da educação, seja no apoio à educação formal, seja, sobretudo, como espaço de aprendizagem contínua (CUNHA, 2003), embora a sua escolarização seja destacada como um problema, não só por Milanesi (1993), mas também por Suaiden (2000) e Cunha (2003). Esta questão, muito cara ao contexto brasileiro, será retomada no capítulo 3.

A questão do financiamento governamental das bibliotecas públicas, que hoje é ponto característico desse tipo de biblioteca, também já foi objeto de discussão ao longo da sua história. O conceito de biblioteca pública moderna surgiu em alguns países mais adiantados da Europa, em fins do século XVII, financiadas por mecenas ilustres. No século XVIII, com a introdução das primeiras reformas para a instrução pública, principalmente em países protestantes, e, posteriormente, com a Revolução Francesa, a idéia (mas não a prática) da “biblioteca para todos” se apresentou. Mas foi no mundo anglo-saxão que a relação biblioteca / sociedade passou a valer de fato (SERRAI, 1975). Mais tarde, nos séculos XIX e XX, nos Estados Unidos, foi a vez de filantropos capitalistas (LEMOS, 2005) fundarem e manterem bibliotecas públicas. Para Moraes,

a biblioteca pública aberta, no sentido que hoje se tem, desenvolveu-se com as idéias democráticas norte-americanas. É das contribuições mais relevantes dos Estados Unidos à cultura universal (MORAES, 2006, p.97).

A partir de meados do século XIX, as bibliotecas públicas passaram a ser consideradas como instrumento auxiliar do processo formal de educação e “um dos mais democráticos mecanismos de realização da chamada educação permanente” (LEMOS, 2005). Raymond Irwing, na segunda metade do século XX, chamava a atenção para a independência que deveria haver nas bibliotecas, o que, segundo ele, passaria pela separação delas da administração direta do Estado - mas não, talvez, de sua subvenção (IRWIN⁴, 1950 *apud* MUELLER, 1984). A discussão sobre o que deveria ser promovido pelas bibliotecas públicas sempre reportava à questão de seu financiamento. A popularização de seu acervo, por exemplo, foi criticada no início do século XX, nos Estados Unidos, pois, sendo mantida pelo poder público, deveria oferecer acervo de melhor *gosto*, pois, infelizmente, as pessoas não estavam lendo “(...) o tipo certo de livro. A biblioteca (deveria) dedicar-se a remediar

⁴ IRVIN, Raymond. The library services in the welfare state. In: GERARD, David, ed. *Libraries in society: a reader*. London, Clive Bingley, 1978. p.21-6. Originally published: **Library World** 53(8). Aug/Sept.1950.

esse mal, utilizando, para tanto, quaisquer meios que se (mostrassem) necessários” (BATTLES, 2003, p.153). Herbert Putnam, da biblioteca do Congresso Americano, respondeu às críticas de popularização do acervo e da biblioteca com um pronunciamento lapidar: “A biblioteca pública não lida apenas com estudantes se preparando para a vida, mas com homens e mulheres vivendo suas vidas” (PUTNAM⁵, 1915 *apud* MUELLER, 1984). Ele propunha que os bibliotecários fizessem intervenções pessoais com os usuários, influenciando, mas não “distribuindo o bom gosto”. Eles deveriam, de um lado, atrair os leitores e, de outro, manter os patrocinadores. Quando a biblioteca deixou de ser prioritariamente educativa, para ocupar também um lugar de lazer, muitos se opuseram, por considerar errado financiar o lazer com dinheiro público (MUELLER, 1984).

A partir de meados da década de 1960, segundo Lemos, dois aspectos beneficiaram as bibliotecas públicas, pelo menos na Europa: o “revivalismo das idéias de democratização da cultura” e, na esteira da euforia econômica, “o advento do Estado do bem-estar social (*welfare state*)” (LEMOS, 2005, p.106).

Hoje, se a idéia de biblioteca pública mantida pelo poder público parece ser menos controversa, por outro lado, a história recente brasileira mostra que, muitas vezes, a opção dos governos tem sido a de investir no topo, isto é, nas bibliotecas especializadas e nos “programas de informação científica, por vezes colocadas na esfera das prioridades” (MILANESI, 1993, p.90). Isso é o que Milanesi chama de “construção sem alicerces” e Suaiden (2000) chama de “inversão de valores”. Pois se investe nas bibliotecas especializadas e universitárias, sem haver correspondente investimento nas bibliotecas escolares e públicas, que são a base para a formação de leitores competentes, que serão os futuros trabalhadores e acadêmicos a se utilizarem daquelas, e se constituirão, enfim, nos cidadãos de uma efetiva Sociedade da Informação.

Pode-se resumir, assim, as transformações que impulsionaram a retomada da discussão sobre as bibliotecas públicas, a partir da década de 1990:

⁵ PUTNAM, Herbert. “*Per contra*”. In: McCRIMMON, Barbara, ed. *American library philosophy: an anthology*. Hamden, Conn., Shoe String, 1975. p.39-50. Originally published **Library Journal** 40. July 1915.

os governos se viram pressionados a discutir, nos fóruns mundiais, o desenho de uma nova sociedade global: a Sociedade da Informação, que traz no seu bojo as questões das novas tecnologias da informação, da inclusão social, da competência informacional, do analfabetismo funcional e dos serviços bibliotecários como estratégia para o desenvolvimento de comunidades letradas e informadas” (CESARINO, 2007, p.42).

No contexto internacional, o Manifesto da Unesco sobre bibliotecas públicas, publicado em 1994, preconiza doze missões para as mesmas na nova realidade de final do século XX:

1. Criar e fortalecer hábitos de leitura nas crianças desde a mais tenra idade;
2. Apoiar tanto a educação individual e autodidata como a educação formal em todos os níveis;
3. Proporcionar oportunidades para o desenvolvimento criativo pessoal;
4. Estimular a imaginação e criatividade da criança e dos jovens;
5. Promover o conhecimento da herança cultural, apreciação das artes, realizações e inovações científicas;
6. Propiciar acesso às expressões culturais das artes em geral;
7. Fomentar o diálogo intercultural e favorecer a diversidade cultural;
8. Apoiar a tradição oral;
9. Garantir acesso aos cidadãos a todo tipo de informação comunitária;
10. Proporcionar serviços de informação adequados a empresas locais, associações e grupos de interesse;
11. Facilitar o desenvolvimento da habilidade no uso do computador;
12. Apoiar e participar de atividades e programas de alfabetização para todos os grupos de idade e implantar tais atividades se necessário.

No citado documento da Unesco, que é reportado por todos os documentos posteriores sobre bibliotecas públicas, são explicitados a natureza e os propósitos ideais de tais bibliotecas:

A biblioteca pública é o centro local de informação, tornando prontamente acessíveis aos seus utilizadores o conhecimento e a informação de todos os gêneros. Os serviços da biblioteca pública devem ser oferecidos com base na igualdade de acesso para todos, sem distinção de idade, raça, sexo, religião, nacionalidade, língua ou condição social. Serviços e materiais específicos devem ser postos à disposição dos utilizadores que, por qualquer razão, não possam usar os serviços e os materiais correntes (...). Todos os grupos etários devem encontrar documentos adequados às suas necessidades. As coleções e serviços devem incluir todos os tipos de suporte e tecnologias modernas apropriadas assim como fundos tradicionais. É essencial que sejam

de elevada qualidade e adequadas às necessidades e condições locais. As coleções devem refletir as tendências atuais e a evolução da sociedade, bem como a memória da humanidade e o produto da sua imaginação. As coleções e os serviços devem ser isentos de qualquer forma de censura ideológica, política ou religiosa e de pressões comerciais (UNESCO, 1994).

Essa preocupação com as bibliotecas públicas é um tema recorrente, como pode ser visto em artigo de Suzana Sperry (SPERRY, 1993), anterior ao Manifesto da Unesco, em que a autora chama a atenção para a função que a biblioteca pública poderia ter como instituição líder de movimentos culturais, desde que revisse seu próprio papel. A autora chama a atenção para a grande contribuição desse tipo de biblioteca para diminuir os efeitos da massificação sobre os indivíduos, pois os livros fariam desacelerar a oralidade e a instantaneidade dos meios de comunicação, que isola as pessoas e as restringe à comunicação oral.

Em 1998 a União Européia publicou o seu Relatório sobre o papel das bibliotecas na sociedade moderna (UNIÃO EUROPEIA, 1998), tendo sido relatora a deputada Mirja Ryynanen, da Finlândia. O relatório levou em consideração vários documentos da União Européia, entre eles, o relatório de um grupo de peritos de alto nível intitulado “Construir a Sociedade da Informação para todos⁶” e considerou diversos pressupostos, dentre eles:

- a importância do domínio da informação como fator de integração econômica das pessoas;
- a importância da cultura no desejo e aquisição de novos conhecimentos e de enriquecimento lingüístico, sobretudo através da literatura;
- a relevância das dimensões democrática, social e cultural na evolução da sociedade, e não apenas as dimensões econômicas e tecnológicas;
- a necessidade de manutenção do adequado equilíbrio entre os direitos e interesses em jogo na Sociedade da Informação;
- a importância de se garantir o acesso à crescente quantidade de informação disponível em rede;
- o papel insubstituível das bibliotecas na organização do acesso ao conhecimento e na mediação entre os meios informacionais tradicionais e os novos;

⁶ Citado sem referência no Relatório A4-0248/98.

- o lugar que as bibliotecas podem ocupar formando uma rede de transmissão de conhecimento e cultura comparável às escolas; e
- a contribuição única das bibliotecas como instituição de apoio à aprendizagem ao longo da vida.

O Relatório também salientou a importância das bibliotecas do ponto de vista cultural, para manter um nível geral de competência na leitura; manter vivas a língua, a literatura e a cultura do país (em cooperação com museus, arquivos e outros agentes culturais); transferir os dados relativos ao patrimônio cultural para um formato digital; e proporcionar uma “janela única” e intelectualmente enriquecedora “em relação a outras culturas e modos de vida” (UNIÃO EUROPÉIA, 1998). Esse último tópico, relacionado ao reconhecimento de diversas culturas, é um fator especialmente caro à União Européia, devido à diversidade e aos conflitos étnicos e culturais entre os países-membros e até mesmo dentro deles.

O mesmo relatório conclui que

as bibliotecas são um elemento crucial do processo do fenômeno relacionado com a Sociedade da Informação, embora atualmente ainda sejam subestimadas [Elas] (...) ocuparão um lugar mais importante na Sociedade da Informação do que tinham (na) sociedade industrial (UNIÃO EUROPÉIA, 1998).

No Brasil, a Fundação Biblioteca Nacional (2000, p.18), agente do Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas, publicou documento em que define, em conformidade com o Manifesto da Unesco, as seguintes características básicas das bibliotecas públicas:

- destinar-se a toda coletividade (ao contrário de outros tipos de bibliotecas, que têm funções mais específicas);
- possuir todo tipo de material (sem restrições de assuntos ou de materiais);
- ser subvencionada pelo poder público federal, estadual ou municipal⁷.

Além das características e missões citadas, destacam-se, ainda, as seguintes funções institucionais da biblioteca pública como:

- agente essencial na promoção e salvaguarda da democracia, através do livre acesso a todo tipo de informação proporcionando, desta forma, matéria de reflexão para a geração do verdadeiro conhecimento;

⁷ A biblioteca pública difere da biblioteca comunitária/popular, que surge da comunidade e é por ela gerida, sendo o atendimento feito, geralmente, por voluntários.

- instituição de apoio à educação e formação do cidadão em todos os níveis, através da promoção e incentivo à leitura e à formação do leitor crítico e seletivo capaz de usar a informação como instrumento de crescimento pessoal e transformação social;
- centro local de tecnologias da informação, através do acesso às novas tecnologias da informação e da comunicação, familiarizando os cidadãos com o seu uso; e
- instituição cultural, através da promoção do acesso à cultura e do fortalecimento da identidade cultural da comunidade local e nacional (FUNDAÇÃO BIBLIOTECA NACIONAL, 2000, p.22)

As bibliotecas públicas não ficaram imunes às discussões do fim do século XX, que se iniciaram com discursos de globalização e Sociedade da Informação, entre tantos outros discursos esperançosos ou catastróficos, como tem sido comum nos períodos de grandes mudanças sociais, políticas ou tecnológicas. Em Portugal, no ano 2000, reuniram-se políticos, autoridades, bibliotecários e outros profissionais de toda a Europa, ligados às bibliotecas públicas, na Conferência Internacional Bibliotecas Públicas: Inventando o futuro. O presidente de Portugal, Jorge Sampaio, explicou o lema da Conferência com duas possibilidades de leitura: a primeira leitura, mais imediata, a de inventar o futuro das bibliotecas; a segunda leitura, mais avançada, inventar uma futura sociedade em que a cultura e a informação tenham um lugar central (SAMPAIO, 2000). O próprio país sede apresentou as transformações, as oportunidades e os desafios que seus governantes tiveram que enfrentar para vencer um atraso confesso em relação a muitos outros países da Comunidade Européia. Tais enfrentamentos, concretizados através do Plano Nacional de Bibliotecas Públicas, lançado em 1987, significaram, segundo Calixto (2000), “um alargamento relevante do conceito de biblioteca pública”, acentuando seus papéis relacionados com a educação, a cultura e a informação. Dessa forma, as bibliotecas foram identificadas “também como um importante instrumento na luta pela inclusão social”.

Na Conferência de Portugal, foram ressaltadas as dimensões democráticas, educacionais e culturais das bibliotecas públicas. Hapel (2000) reforça os seguintes valores básicos de bibliotecas públicas que, para ele, realmente deveriam ser comuns em todo o mundo:

- assegurar o acesso livre e igualitário à informação e ao conhecimento;
- assegurar a formação livre de opinião;
- fortalecer a habilidade de leitura;

- levar adiante a disseminação cultural;
- fortalecer as habilidades criativas e analíticas pessoais;
- apoiar a diversidade cultural; e
- fortalecer o conhecimento das novas possibilidades tecnológicas.

Para Hapel, o papel dos profissionais das bibliotecas em nosso tempo é ajudar os usuários a encontrar soluções para seus próprios problemas, problemas esses que não podem ser resolvidos apenas com o acesso a informações “frias” mediadas pelas TICs. MacDermott (2000), levando em conta as mudanças tecnológicas em curso, salientou que os serviços das bibliotecas no futuro serão tanto os tradicionais quanto novos serviços avançados que as tecnologias possibilitam e mais ainda possibilitarão. Ryyanen⁸ (2000) lembra que, independente das diferentes mídias, as funções sistemáticas típicas das bibliotecas de adquirir, organizar, preservar e oferecer para uso os registros não foram cumpridas por nenhuma outra instituição, em toda a história.

Não apenas os países europeus e norte-americanos, onde se presume que haja mais recursos dedicados ao financiamento das bibliotecas públicas, têm demonstrado, na prática, a importância das bibliotecas públicas e o efeito dos investimentos feitos na cultura e educação em geral e, particularmente, nessas bibliotecas. O México, nos últimos anos, implantou 5.000 bibliotecas. Mais recentemente, a Colômbia virou referência internacional na área, sendo Bogotá escolhida pela Unesco como Capital Mundial do Livro, de 2007, em reconhecimento aos investimentos nas bibliotecas públicas através de uma agenda política e cultural que está mudando a imagem da cidade (BIBLIOTECA, 2006).

Como resultado do amadurecimento das discussões latino-americanas a respeito das bibliotecas públicas, em junho de 2006, juntamente com o XIII Encontro Nacional do Sistema de Bibliotecas Públicas, a Fundação Biblioteca Nacional promoveu o I Simpósio Latino-americano de Bibliotecas Públicas. Nesse Simpósio, representantes dos sistemas de bibliotecas públicas da Colômbia e do Chile falaram dos planos nacionais que modificaram a realidade das bibliotecas em seus países. O

⁸ Relatora do já citado relatório da União Européia, 1998.

representante da Sub-direção de bibliotecas públicas do Chile, Ricardo López Muñoz apresentou a evolução histórica das bibliotecas públicas em seu país, para mostrar a mudança ocorrida após o retorno à democracia na década de 1990, após a ditadura militar. Para ele, os resultados alcançados na superação dos modelos anteriores de bibliotecas como “templo do saber” e como espaço fechado, deveu-se à compreensão da história das bibliotecas no Chile e a uma mudança de concepção sobre elas, agora bibliotecas *da* comunidade, e não *para* a comunidade: de acordo com seu entorno social e político, de acordo com sua diversidade cultural (MUÑOZ, 2006). A representante da Colômbia, Adriana Betancur destacou a posição sócio-política da biblioteca pública e sua inserção num sistema nacional de informação. Nesse sentido, falou da importância dos serviços de informação nas bibliotecas públicas (BETANCUR, 2006). Ambos os representantes reafirmaram a importância de se compreenderem as chaves históricas da biblioteca pública na América Latina e em cada um de seus países, para se prover um modelo próprio de biblioteca pública, posicionada como instituição sócio-política em suas realidades.

O Manifesto da UNESCO proclama a confiança que a sociedade pode depositar na Biblioteca Pública, ligada aos valores de liberdade, prosperidade e desenvolvimento da sociedade. Ainda de acordo com o Manifesto, a biblioteca pública é de responsabilidade das autoridades locais e nacionais, e deve ser objeto de uma legislação específica e financiada pelos governos, compondo, necessariamente, qualquer estratégia em longo prazo para a cultura, o acesso à informação, a alfabetização e a educação. Para tanto, as bibliotecas públicas devem estar inseridas nas grandes políticas dos países. No próximo capítulo, será mostrada a presença e a ausência de políticas públicas para essas bibliotecas, na história brasileira, até o período anterior ao que será analisado neste trabalho.

3 Biblioteca Pública no Brasil

“Livros, somente livros, não explicam a difusão de idéias revolucionárias, mas explicam muitos outros acontecimentos. Se quisermos estudar a história das idéias, a divulgação das técnicas, toda a evolução cultural brasileira, enfim, é indispensável estudar a história do livro e das bibliotecas”

Rubens Borba de Moraes

Neste capítulo, será apresentado o que outros pesquisadores discutiram sobre as bibliotecas públicas e as políticas relacionadas a elas, em toda a história do Brasil. Optou-se por uma divisão que destaca o período de existência do Instituto Nacional do Livro, desde a sua criação, em pleno Estado Novo, até a Nova República.

3.1. Antecedentes

Nessa primeira parte serão mostradas as bibliotecas durante os primeiros séculos da história do Brasil. Observa-se que as bibliotecas públicas praticamente inexistiram dentro das tortuosas políticas do Estado que se formava.

3.1.1. Colônia e Império: 1500-1889

Quase não se têm registros sobre livros e bibliotecas no Brasil, na primeira metade do século XVI. Se mesmo em Portugal, os livros impressos não eram abundantes e poucas eram as tipografias e pequeno o número dos que sabiam ler (MORAES, 2006, p.4), na colônia brasileira não poderia ser diferente. Naturalmente que os funcionários da Metrópole deviam possuir seus próprios livros, assim como os clérigos, e só.

Somente com a instalação do governo-geral na Bahia, em 1549, o Brasil passa realmente a conhecer instrução e possuir livros. Moraes (2006) chama esse período de Idade Média Brasileira. A partir daquele ano, chegam ao País os primeiros jesuítas, mas também, posteriormente, outras ordens religiosas, como os

benedictinos, os franciscanos e os carmelitas. Todas essas ordens religiosas possuíam, anexos aos seus conventos, escolas – e exerceram importante papel na história da educação no Brasil. Leite afirma que a

Igreja foi a única educadora do Brasil até ao fim do séc.XVIII, representada por todas as organizações religiosas do clero secular e de clero regular que possuíam casas no Brasil (LEITE⁹, *apud* MORAES, 2006, p.4).

A partir do século XVIII, paralelamente à decadência dos conventos¹⁰, nos centros mais ricos da colônia a vida cultural já se tornava mais significativa, com o retorno de muitos jovens ricos que foram estudar na Europa. Nas casas desses jovens, iniciavam-se e desenvolviam-se bibliotecas particulares, algumas chegando a milhares de livros (MORAES, 2006, p.37). A maioria dos livros era adquirida fora do País, já que a tipografia era proibida e existiam pouquíssimas livrarias. De modo geral, os livros eram trazidos da Europa.

Verifica-se que, durante mais de 300 anos, o Brasil contou apenas com bibliotecas de ordens religiosas ou particulares, que davam acesso a uma ínfima parcela da população: os religiosos e os alunos de seu sistema educacional, e uma elite letrada e voltada para a cultura europeia. Os livros, em sua maioria, eram de língua estrangeira. Vale lembrar ainda que a tipografia era proibida no País até a vinda da família real, em 1808, embora várias gráficas clandestinas tenham persistido em executar seu trabalho, desde muito remotamente na história brasileira.

A vinda da família real portuguesa para o Brasil, em 1808, foi um marco para a história do País e para a história das bibliotecas em particular. Na instalação da corte no País e na montagem do aparelho de Estado, não só foi inaugurada a tipografia, com a Imprensa Régia, como aos poucos foi chegando ao País e sendo instalada a Real Biblioteca. Essa biblioteca tinha, como acervo seminal, o da Real Biblioteca da Ajuda (SCHWARCZ, 2002, p.268), mas seu acervo não parou de crescer, com o acréscimo não só de novas remessas de Portugal, como de doações e compras de espólios particulares e religiosos da própria colônia. Além disso, o privilégio do depósito legal, instituído logo de início (MORAES, 2006, p.93), permitiu o

⁹ LEITE, Serafim. **História da Companhia de Jesus no Brasil**. Lisboa: Livraria Portugália, 1938-1950 (10v.), v.7, p.144.

¹⁰ Em virtude da política da Metrópole Portuguesa, que, por fim, proibiu a criação de novos conventos e instituiu o ensino leigo.

permanente acréscimo de itens ao acervo. Inicialmente, a consulta era facultada aos estudiosos, mediante pedido. Em 1814, abriu-se a biblioteca ao público. Naturalmente, ao reduzidíssimo público letrado da corte.

A primeira biblioteca pública brasileira, contudo, não foi obra de um governante ou de um governo, mas de um grande mecenas, Pedro Gomes Ferrão de Castelo Branco. Homem rico, um dos grandes senhores de engenho de seu tempo, criou e dotou uma biblioteca em Salvador, em 1811, com seus próprios recursos (LEMOS, 2005). Tratava-se de uma biblioteca de acervo geral e aberta à população e, na concepção de seu fundador, seria gerida pela sociedade e mantida pelas subscrições dos sócios (OLIVEIRA, 1994). O acervo de livros e periódicos seria importado com a verba das subscrições, e emprestados aos leitores. Os sócios também fariam doações de seus acervos particulares, seguindo o exemplo do próprio Castelo Branco. O papel do Estado, nesta primeira biblioteca pública, foi tão somente a aprovação do projeto do fundador, um empréstimo de livros do governador da província, Conde D'Arcos, e doação de duplicatas da Biblioteca Real, doadas pelo Príncipe D. João VI. Este patrocínio indireto do Estado cessou quando o Conde D'Arcos deixou o governo da Bahia, sete anos após a fundação da biblioteca. A iniciativa individual, no Brasil como em outros países, foi muito maior que a demanda da sociedade, que era majoritariamente iletrada. Para Moraes (2006, p.152), a fundação da primeira biblioteca pública brasileira foi uma “manifestação da ideologia da Ilustração” e foi concebida como uma instituição para promover a instrução do povo.

Um outro aspecto dessa primeira biblioteca pública, como não poderia deixar de ser, era a definição dos temas e a língua dos itens do acervo, voltadas para os interesses de uma parcela letrada da população, interessada em levar a cultura (européia) àqueles que exerciam atividades ligadas à vida religiosa, ao ensino e à burocracia do Estado (OLIVEIRA, 1994, p.21). Os textos eram, em sua maioria, em francês e, em menor parcela, em inglês. Embora os princípios declarados tenham sido de promover a instrução popular, seu acervo comprova a idéia de cultura como adereço, e a distância da biblioteca de uma enorme população iletrada (até mesmo na língua portuguesa, quanto mais em uma segunda língua) abriram o fosso original entre a biblioteca pública e o grande público a que deveria se destinar, criando, no

imaginário popular, a idéia da biblioteca como o inacessível “templo do saber” (OLIVEIRA, 1994, p.22).

3.1.2. Primeira República: 1889-1930

Enquanto que o entusiasmo pelos ideais republicanos tenha, por um lado, se apossado de uma camada letrada do País, entre eles os escritores, intelectuais, militares e padres, fazendo com que a imprensa e a literatura se confundissem e crescessem; por outro lado, grande massa da população brasileira, mais uma vez, esteve à margem dessa mudança, e tão cedo não teria acesso às potenciais novidades de uma república.

Na segunda metade do século XIX, o Brasil experimentou um crescimento das cidades, o comércio e os bancos se expandiram, novas tecnologias como o telégrafo e as ferrovias foram implementadas. O crescimento da sociedade urbana não foi acompanhado do crescimento de bibliotecas públicas, que totalizaram apenas 27 entre 1890 e 1930, concentrando-se, sobretudo, na região sudeste. Por outro lado, 83 bibliotecas populares, atendendo a públicos distintos, foram criadas por grupos como sindicatos, associações profissionais e religiosas com o objetivo de “promover o desenvolvimento intelectual e o progresso moral de seus componentes” (GOMES, 1983, p.76).

Além de serem reduzidas numericamente, as bibliotecas públicas ainda sofriam com a crônica falta de verbas e com acervos pequenos e pobres, desenvolvidos aleatoriamente com doações, inadequados aos interesses de seus potenciais usuários. De qualquer modo, com um contingente de analfabetos de cerca de 50% da população em 1900 (OLIVEIRA, 1994, p.24), pelo menos metade dos habitantes do País prescindiam de qualquer biblioteca.

Até o final da década de 1920, as bibliotecas brasileiras atendiam a uma pequena parcela da população, armazenavam a cultura européia e erudita, centravam sua atuação na guarda dos livros e no apoio às atividades catequéticas e de ensino,

disseminavam muito seletivamente a informação impressa, em completa incoerência com a crescente urbanização e industrialização das cidades e da sociedade. Também inexistia legislação social e política pública para educação e bibliotecas (OLIVEIRA, 1994, p.25-26).

Neste contexto, e com a insatisfação gerada pelo regime republicano que revelou não atender às demandas políticas, econômicas e sociais em mutação, tomou vulto, na década de 1920, uma grande mobilização que tomou forma na plataforma de reformas de Getúlio Vargas e seus partidários, que propunham um “novo Estado”, com poder central forte, que conduzisse uma modernização conservadora que incluía: moralização e profissionalização do aparelho estatal, progresso industrial, nacionalismo econômico, concessão de direitos sociais e trabalhistas, defesa das liberdades individuais e reforma eleitoral (OLIVEIRA, 1994, p.26-27). É no Estado Novo de Getúlio Vargas que teria lugar no Brasil, entre tantos outros órgãos estruturantes do Estado brasileiro, a primeira instituição governamental de execução de políticas públicas para bibliotecas no Brasil, que durante 52 anos de existência conduziu, entre acertos e desacertos, os destinos das bibliotecas públicas brasileiras: o Instituto Nacional do Livro (INL).

3.2. Instituto Nacional do Livro (INL): do Estado Novo à Nova República

Para a revisão histórica do Instituto Nacional do Livro, que marca a inclusão das bibliotecas públicas na agenda política federal brasileira, serão utilizados, principalmente, os trabalhos de Araújo (2002) e Oliveira (1994) e a divisão em quatro períodos feita pela segunda, já que a primeira concentra-se nos períodos de autoritarismo.

3.2.1. INL: 1937-1945

O Instituto Nacional do Livro (INL) foi criado sob o Ministério da Educação e Saúde, chefiado por Gustavo Capanema, que submete à apreciação do presidente Getúlio Vargas uma exposição de motivos para sua criação em que diz:

O livro é, sem dúvida, a mais poderosa criação do engenho humano. A influência que ele exerce, sob todos os pontos de vista, não tem contraste. (...) É, portanto, dever do estado, proteger o livro (...) vigilando no sentido de que ele seja, não o *instrumento do mal*, mas sempre o inspirador dos grandes sentimentos e das nobres causas humanas (CAPANEMA¹¹, *apud* ARAÚJO, 2002, p. 31).

Criado, portanto, em 1937, através do Decreto–Lei 93, o INL (como indicado no nome do Instituto) num primeiro momento (1937-1945), centrou sua atuação na política do livro, idealizado como um veículo de preservação da história e dos valores culturais do País (ARAÚJO, 2002, p. 31-32) e também como produto de consumo da incipiente indústria editorial. Os cidadãos eram *objetos* da política do livro, e não participaram de sua formulação, embora tenha havido iniciativas como as de Mário de Andrade, em São Paulo, na mesma época, que propunha ações avançadas do “ponto de vista conceitual no campo das ações públicas culturais e que foram limitadas na implementação dadas as circunstâncias históricas” (IPEA, 2003, n.7, p.70).

A implantação da política dispôs de mecanismo legal (o decreto citado) e agente institucional (INL) e contribuiu, num primeiro momento, para difundir a cultura luso-brasileira, produzindo e distribuindo obras esgotadas e lançando livros de autores contemporâneos, pouco atrativos à indústria livreira da época. A ideologia do acervo, em que o Estado demonstrava sua concepção de biblioteca guardiã da cultura, era de divulgar as idéias e autores escolhidos pelo governo, para formar hábitos “adequados” na população, segundo o padrão de um grupo de intelectuais ligados ao Instituto.

¹¹ Exposição de motivos, de 15 de dezembro de 1937, Arquivos do CPDOC, GCg34.09.06/1.

A extensão da política do livro às bibliotecas públicas visava a criação de um sistema nacional de bibliotecas, para coordenar e promover a modernização dos serviços bibliotecários. Contudo, o INL não dispunha, e não promoveu as condições para dispor, de um pessoal especializado para implantar tais propostas. As estratégias subseqüentes continuaram centradas na seleção e distribuição de obras para as bibliotecas, e no trabalho cooperativo entre o INL e as prefeituras.

A concepção das funções da biblioteca pública, dentro da política governamental, neste período, era, em primeiro lugar, a de guarda da cultura nacional oficial. Secundariamente apenas, as funções educacionais, de lazer e de cultura. As funções de assessoria e disseminação de informações adequadas às necessidades dos indivíduos usuários das bibliotecas nem chegaram a aparecer como preocupações do INL.

Não obstante todas as falhas seminais do INL, foi este Instituto que incluiu as questões da biblioteca pública dentro de um órgão governamental e, portanto, das ocupações do governo. Por outro lado, a abertura de espaço nos acervos, para temas e autores brasileiros deve ser valorizada, já que anteriormente prevaleciam os temas e autores europeus.

Do ponto de vista quantitativo, também há que se reconhecer os resultados: de 78 bibliotecas públicas registradas em 1938, houve um salto para 332 em 1945. Em oito anos, foram distribuídos mais de 259 mil volumes, cerca de 781 por biblioteca.

3.2.2. INL: 1946-1963

Neste período, foram criados a Campanha Nacional do Livro (1960) e o Serviço Nacional de Bibliotecas (1961). O Estado continuou à frente da política de desenvolvimento de bibliotecas públicas, sem a participação da sociedade civil. A única exceção era a participação, no Conselho Consultivo da Campanha Nacional do Livro, de um membro da Academia Brasileira de Letras, o que reforçava o caráter

tradicional da campanha, mais ligada à cultura literária que aos interesses de leitura e informação dos cidadãos.

A Campanha Nacional do Livro (CNL), ligada ao INL, tinha o objetivo de formar o hábito da leitura e de desenvolvimento das bibliotecas, mas suas ações concentraram-se em convênios com prefeituras, doação de livros e prestação de assistência técnica às bibliotecas, para institucionalizar a biblioteca pública no município. Como política do livro, a CNL trouxe duas mudanças significativas: a preocupação com a seleção de obras mais apropriadas aos interesses de leitura de cada comunidade e o reconhecimento do município como produtor de cultura. O Serviço Nacional de Bibliotecas (SNB), por sua vez, tinha sua concepção mais ligada à política de bibliotecas e tinha, como objetivos, incentivar diferentes intercâmbios entre as bibliotecas do País, estimular a criação de sistemas regionais de bibliotecas, e promover uma rede de informações bibliográficas que servisse a todo o território nacional. Apesar de sua concepção avançada, o SNB não deixou registros de suas atividades e não logrou progresso, pouco contribuindo para o desenvolvimento das bibliotecas públicas brasileiras.

A criação de dois diferentes órgãos, dentro do Ministério da Cultura, demonstrava duas concepções diferentes de políticas, sendo que a política do livro, ligada ao INL, prevaleceu. A duplicação de funções acabou servindo para dividir recursos já escassos e não contribuiu para a reunião de esforços nas ações, nem tampouco para o adensamento das discussões sobre bibliotecas públicas. Ao final, “a biblioteca pública seguiu consolidando sua função de simples armazenadora de livros para a leitura, e trabalhando isolada de seu meio ambiente e das suas congêneres” (OLIVEIRA, 1994, p.81), continuando “sua trajetória discrepante, entre sua proposta de ação e o desenvolvimento da sociedade em que atuava” (OLIVEIRA, 1994, p.83).

3.2.3. INL: 1964-1984

Neste período, a política de bibliotecas públicas pode ser caracterizada em três períodos diferentes, marcados pelas três novas gestões¹² do INL, demonstrando a descontinuidade da política pública, que muda completamente, seguindo a concepção pessoal de seus dirigentes. O primeiro dirigente, um general, desejou utilizar a biblioteca pública como instrumento de integração nacional; a bibliotecária e escritora que dirigiu o INL no segundo período, identificou as bibliotecas públicas como bibliotecas escolares; e o terceiro dirigente, um escritor, implementou um Sistema Nacional de Bibliotecas, de acervo marcadamente literário e brasileiro. Ainda assim, nesse período o INL manteve sua concepção de política do livro como política de bibliotecas. A principal ação do Instituto continuou sendo a promoção da cultura e dos autores brasileiros e a distribuição de obras.

3.2.3.1. Gestão Umberto Pelegrino: biblioteca pública como agente de integração nacional: 1967-1969

Com a institucionalização do planejamento centralizado da economia pelos dirigentes militares, o INL, vinculado ao Ministério da Educação e Cultura (MEC), planejou suas atividades baseado nos planos e programas nacionais elaborados para a Educação e Cultura. Em 1967, foi publicado o Diagnóstico Preliminar da Cultura, elaborado por intelectuais, que identificaram, para as bibliotecas públicas, os seguintes problemas:

- acervos desatualizados desenvolvidos por doação;
- localização inadequada e instalações deficientes;
- deficiências de pessoal, de meios de conservação, de aparelhagem técnica e de serviços complementares;
- precariedade na comunicação e na cooperação entre bibliotecas.

As bibliotecas públicas, no fim das contas, estavam sobrevivendo de doações particulares. Por outro lado, a indústria do livro necessitava de bibliotecas para se expandir e a resposta ao problema era que o Estado criasse e mantivesse funcionando uma biblioteca pública em cada município. As conseqüências previstas

¹² Augusto Meyer foi o primeiro diretor do INL, onde permaneceu até 1967.

pelo Diagnóstico eram que a criação de bibliotecas estimularia e sustentaria a produção editorial, baratearia o livro, aumentaria o consumo de papel e favoreceria novos escritores. Portanto, tratava-se, mais uma vez, de uma política do livro, e não da biblioteca, visando estimular a indústria editorial. O critério de seleção continuaria com uma comissão seleta, que selecionaria os acervos de acordo com a “relevância cultural dos textos para as comunidades” (OLIVEIRA, 1994, p.91). Na reestruturação do INL, necessária para executar as novas ações, o Instituto absorveria o Serviço Nacional de Bibliotecas. Além da reestruturação do INL e da criação de bibliotecas públicas municipais, o Diagnóstico citado sugeria, também, a implantação e a manutenção de bibliotecas infantis, e a criação de unidades culturais compostas de biblioteca e discoteca, galeria e auditórios em bairros “desassistidos”.

Em relação à criação de bibliotecas públicas, a sugestão era que o INL distribuisse um exemplar de cada obra pré-selecionada a cada biblioteca do País. A preocupação era, como já foi mencionado, incentivar a indústria editorial, e não a adequação ao número de habitantes de cada cidade e muito menos às necessidades dos usuários da biblioteca. O próprio Diagnóstico, contudo, previa a impossibilidade de se levar a cabo aquela meta, por falta de recursos, pela burocracia e pela incompreensão do papel do INL na vida cultural brasileira. Ou seja, o Diagnóstico identificava corretamente algumas deficiências do sistema, mas insistia, em suas sugestões na continuidade e no aumento da política de fornecimento de obras. O objetivo visado pela política pública, neste período, foi mais ligado ao fortalecimento da indústria editorial e de utilização da cultura para promover a integração nacional do que à solução dos problemas das bibliotecas públicas.

Ainda em relação às bibliotecas, o problema da seleção centralizada e elitizada das obras reforçava a inadequação entre elas e as necessidades das distantes e diversas comunidades dos municípios do País. Além disso, com o aumento de bibliotecas cadastradas, o INL não manteve proporcional capacidade de atendimento, fazendo com que cada vez menor porcentagem das bibliotecas recebesse material enviado pelo Instituto, e cada uma recebendo cada vez menor quantidade de livros. Para minimizar este problema, foi feita uma seleção de bibliotecas que receberiam materiais do INL, com prioridade para as localizadas em

municípios mais distantes e excluindo-se, cada vez mais, bibliotecas escolares e universitárias, que muitas vezes entravam na lista de receptoras de obras do INL – o que demonstra a falta de distinção entre os tipos de bibliotecas. Um ponto positivo dessa restrição foi que, para melhor gerir os escassos recursos, foi feita uma pesquisa entre as bibliotecas atendidas, para que fossem conhecidas suas necessidades de informação quanto a classes de assuntos e obras mais solicitadas. Outro ponto a se ressaltar é, mais uma vez, a constatação de que, até então, o INL promovera mais a distribuição de livros (dependente da oferta, e não da necessidade) do que a promoção do desenvolvimento da biblioteca pública (que o Instituto mal distinguia e sequer conhecia).

Ao final da gestão de Pelegrino, a política de bibliotecas foi unificada dentro do MEC, através da absorção do SNB pelo INL, visando dar unidade administrativa ao setor de livros e das bibliotecas. A coordenação da política de bibliotecas públicas passa, por direito, a pertencer exclusivamente ao INL. Essa fusão, associada às sugestões do Diagnóstico Preliminar de Cultura, curiosamente, direcionou o Instituto para a sua descentralização, através da criação de comissões regionais que deveriam cadastrar as bibliotecas da sua região e elaborar planos para solicitar e utilizar os recursos de diversas fontes para a melhoria dos serviços bibliotecários. Paralelamente, essas comissões deveriam, também, dar apoio técnico às bibliotecas, promover a implantação de serviços como o empréstimo domiciliar, difundir e estimular a formação de recursos humanos de nível médio e superior. Assim, formava-se um embrião do que viria a ser depois desenvolvido pelos Sistemas Estaduais de Bibliotecas.

Ainda que muito modestamente, a descentralização promoveu algumas mudanças nos modelos de bibliotecas públicas, que podem ser exemplificados em duas novas propostas: as bibliotecas volantes e as unidades culturais. As bibliotecas volantes, com veículos adaptados, que já haviam sido utilizadas nas décadas de 1930 e 1950, visavam causar um impacto, com a presença inesperada em diferentes pontos de algumas cidades (Rio de Janeiro, Brasília e Natal). Acreditava-se que bastaria o acesso momentâneo para motivar os leitores. Desconsiderava-se a alta taxa de analfabetismo e os gostos e necessidades dos possíveis usuários. Já as unidades culturais tinham, como função, integrar socialmente as comunidades e elevar o nível

cultural da população, na visão dos dirigentes. O núcleo da unidade cultural era uma biblioteca pública com sala Braille, laboratório de microfilmagem, museu da palavra, arquivo histórico e ainda a biblioteca volante. A esse núcleo seriam agregados ainda outros elementos, como biblioteca infantil e discoteca. Essas unidades materializavam na política de ação cultural, o ideal de interiorização da cultura e de integração das regiões do governo do final da década de 1960. Embora estivesse de acordo com a linha do Estado à época, seu custo inviabilizou a realização da proposta. Uma única unidade entrou em atividade em Natal, mas foi desativada tão logo mudou a direção do INL.

3.2.3.2. Gestão Maria Alice Barroso: a biblioteca pública como biblioteca escolar: 1970-1974

A nova gestão do INL trouxe modificações significativas. Em primeiro lugar, a sede do Instituto passou do Rio de Janeiro para Brasília, sem que fossem transferidos os arquivos (OLIVEIRA, 1994, p.106), ou seja, na mudança física e dos dirigentes não foram consideradas as importantes informações acumuladas, e todo um trabalho foi recommçado. Além disso, a política do livro foi transferida da esfera cultural para a educacional. A nova direção acreditava na biblioteca pública como suporte ao estudo formal, concepção totalmente de acordo com as linhas gerais traçadas para a educação pelos governos de então, que incluíam, pela primeira vez, a pesquisa escolar como método de aprendizagem.

Milanesi (1993, p.55), a respeito dessa nova concepção de bibliotecas públicas da década de 1970, resume: “como seria inviável, na ótica dos administradores, criar bibliotecas escolares e públicas (...), escolarizou-se a pública”. Essa escolarização deu, para os dirigentes públicos, uma visão mais concreta da utilidade das bibliotecas e, além do mais, essa transformação não custaria muito. Essa crescente utilização das bibliotecas públicas pelos estudantes de ensino fundamental, principalmente, descaracterizou-as como tais, já que parcela crescente dos usuários passou a constituir-se de estudantes fazendo seus deveres escolares, em “detrimento a outros segmentos da comunidade que necessitavam dos serviços bibliotecários” (SUAIDEN, 2000, p.55). Os recursos humanos e financeiros existentes eram aplicados na compra de materiais de apoio às pesquisas, como

livros didáticos, dicionários e enciclopédias. A função educativa tornou-se predominante sobre as funções cultural e informacional da população em geral (Cunha, 2003, p.69). Ou seja, de pública, a biblioteca só tinha o nome. Em resumo:

Travestida em biblioteca escolar, a biblioteca pública fixou nova função e imagem junto aos programas formuladores de política, às fontes financiadoras e à própria sociedade, relegando a um segundo plano, suas possibilidades como agência de informação para a comunidade (OLIVEIRA, 1994, p.110).

O principal problema da escolarização da biblioteca pública é o desvio de rota que ela causou. Ao voltar-se para o público escolar, as bibliotecas públicas deixam de evoluir em direção ao apoio à educação permanente, a chamada educação ao longo da vida – que deveria justamente promover serviços para os cidadãos comuns de todas as idades, não mais vinculados ao ambiente escolar. Por causa desse desvio, não se desenvolveram, como poderiam, nem as bibliotecas escolares e nem as públicas, que se desvincularam de seus potenciais usuários, os cidadãos em geral. Citando mais uma vez Putnam, “a biblioteca pública não lida apenas com estudantes se preparando para a vida, mas com homens e mulheres vivendo suas vidas” (PUTNAM¹³, 1915 *apud* MUELLER, 1984).

Nesse contexto, foi lançado o Programa Nacional do Livro, integrando a biblioteca, o livro e a educação sob o INL, que assumiu, também, o trabalho de promoção do livro didático. Esse Programa tinha dois subprojetos: o do livro didático e do livro literário. Em ambos, o INL influía diretamente no que seria editado, pois foi adotado o regime de co-edição, substituindo a mera compra e distribuição pelo INL. Se antes o INL publicava ou adquiria obras já publicadas, com vistas à preservação da cultura brasileira e elevação do nível cultural, nessa nova fase a orientação do trabalho, voltava-se para a atividade conjunta com a área educacional, incorporando livros didáticos, manuais de mão-de-obra (datilografia, enfermagem), livros de leitura “intermediária” para os novos alfabetizados. A seleção das obras literárias ainda era feita por uma Comissão de Leitura composta de escritores que definiam a lista de obras a ser enviadas às bibliotecas públicas, mas 40% das obras distribuídas já se constituía de leitura utilitária (OLIVEIRA, 1994, p.113).

¹³ PUTNAM, Herbert. “*Per contra*”. In: McCRIMMON, Barbara, ed. *American library philosophy: an anthology*. Hamden, Conn., Shoe String, 1975. p.39-50. Originally published **Library Journal** 40. July 1915.

Da parte das bibliotecas públicas, outro grande problema era a falta de pessoal habilitado. O INL criou um Programa de Treinamento Intensivo para Auxiliares de Biblioteca (PROTIAB), que previa não apenas um treinamento nas técnicas bibliotecárias, mas também uma formação para que os auxiliares atuassem como agentes sociais, no que seria uma nova filosofia de curso. Algumas centenas de auxiliares participaram desses cursos, mas não houve mudança significativa nos trabalhos das bibliotecas, no contexto de todo o País.

Também nessa gestão, procurou-se solucionar o problema da grande centralização da política governamental, tornando-se os diretores das Bibliotecas Públicas Estaduais representantes do INL nos estados. A eles cabia a redistribuição das obras pelos municípios e o desenvolvimento de atividades conjuntas com outras entidades, para promover o livro e a biblioteca.

Nessa gestão, ainda foram criados dois grandes projetos: o Projeto Piloto, que criou o Sistema de Bibliotecas do Estado de Pernambuco, que definiu parâmetros que o INL adaptaria e adotaria no futuro, para a implementação dos sistemas nacional e estaduais de bibliotecas públicas; e o projeto de serviços bibliotecários para a região da Transamazônica, que dotou a região de cinco carros-biblioteca, pelo menos 17 mil livros, dezenas de caixas-estantes e salas de leitura, tendo tudo sido transferido e distribuído anos depois, desaparecendo como a própria rodovia Transamazônica.

No final dessa gestão, foram doados 25 veículos Kombi adaptados com estantes, com 1.500 livros cada, às unidades da federação, através de convênios. O Carro-Biblioteca da Universidade Federal de Minas Gerais tem origem nessa política, tendo sido entregue à UFMG, em 1973, um veículo Kombi adaptado com um acervo de 1.500 livros. No caso específico da UFMG, a iniciativa foi um sucesso, pois, sob a responsabilidade da Escola de Biblioteconomia¹⁴, o projeto, já com seu terceiro veículo, completa 35 anos de funcionamento contínuo em 2008, oferecendo, hoje em dia, acesso também à informação em meio digital. Infelizmente, não se pode afirmar o mesmo das demais entidades que receberam os carros-biblioteca.

¹⁴ Atual Escola de Ciência da Informação.

3.2.3.3. Gestão Herberto Sales: a biblioteca pública literária: 1974-1985

O escritor Herberto Sales iniciou sua gestão propondo-se a reeditar obras que visavam “resgatar uma bibliografia brasileira fundamental” (OLIVEIRA, p.122). Também nessa gestão, o programa do livro didático deixa o INL, indo para a Fundação Nacional do Material Escolar (FENAME). Essa transferência tirou do INL poder, prestígio e recursos. Mas o marco mais importante para as bibliotecas públicas foi a destinação de recursos específicos para o setor de bibliotecas e a criação do Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas (SNBP) em 1976. O Programa Nacional do Livro teve continuidade e tinha como objetivo coordenar a política do livro e da leitura no País. Na nova versão, o PNL enfatizou a promoção do livro, mas abriu espaço para a implantação de bibliotecas públicas. Ocorre que somente uma ínfima parte das verbas do Programa era destinada às bibliotecas, sabendo-se que a maioria destinava-se às co-edições e às edições de obras valiosas para a cultura brasileira, mas sem interesse comercial.

Se a gestão anterior pensava a função do livro e da biblioteca como parceiros da educação formal e informal e provedores de informação utilitária, a gestão de Herberto Sales deu ênfase à função de preservação (guarda) e difusão da cultura brasileira, fornecendo acervos literários, principalmente. Uma comissão formada por literatos selecionava as obras que seriam editadas ou co-editadas, deixando de lado as publicações utilitárias. A idéia de ação cultural era utilizada no sentido de ação governamental de controle e direcionamento da biblioteca pública, para os fins culturais pré-concebidos pelo gestor do INL. Oliveira (1994, p.125) afirma que o Programa Nacional do Livro, “na área das bibliotecas, pretendia que elas atuassem como centros de fabricação cultural, contribuindo para a formação de indivíduos condizentes com o projeto de segurança, harmonia social e desenvolvimento econômico então proposto pelo Estado”.

O segundo programa dessa gestão era o Programa Nacional de Bibliotecas, que foi o primeiro documento do INL elaborado especificamente sobre o desenvolvimento bibliotecário. Com a tradição dos escritores que dirigiam o INL, investir em livros e investir em bibliotecas era a mesma coisa, pois as obras seriam distribuídas para aquelas. O corpo técnico do INL precisou esforçar-se para persuadir os dirigentes de

que era importante consolidar a política específica de bibliotecas. Em 1976, o Programa Nacional de Bibliotecas foi redirecionado para a formação de um Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas (SNBP).

O SNBP representou um avanço em relação às políticas anteriores, no sentido de tentar fazer um planejamento integrado, cooperativo e racionalizado para e entre as bibliotecas. O objetivo geral era estender o próprio Sistema a todas as unidades da federação. Os objetivos específicos eram: implantar serviços bibliotecários padronizados e estruturados nas áreas urbanas e rurais; melhorar o desempenho das bibliotecas públicas, para que atuassem como “centros de ação cultural e educação permanente”¹⁵; e planejar e controlar os recursos federais, estaduais e municipais para bibliotecas, com vistas ao seu máximo aproveitamento. O INL era o órgão máximo de coordenação do SNBP. Os estados interessados em criar seu sistema de bibliotecas deveriam elaborar um diagnóstico, posteriormente um projeto, definindo necessidades e contrapartida e o órgão estadual que seria responsável pela implantação do Sistema Estadual de Bibliotecas Públicas (SEBP). Ao INL, cabia analisar e aprovar o projeto, criando um convênio entre o Instituto e a instituição estadual responsável pelo respectivo SEBP. Essa instituição ficava responsável pela coordenação do sistema estadual, pela assistência técnica, processamento técnico e formação de recursos humanos para as bibliotecas municipais. Contudo, apesar da ênfase dada à idéia de biblioteca literária, as bibliotecas públicas continuavam a dar suporte à educação formal ou especial. Um objetivo adjacente era integrar as bibliotecas públicas aos serviços de informação especializada, de maneira a constituir um Sistema Nacional de Informação (NATIS) no País.

A criação dos SEBPs descentralizou o planejamento e a coordenação do Sistema Nacional, pois aqueles remetiam ao INL seus relatórios anuais e informações, quando solicitados pelo Instituto. Entre 1976 e 1984, foram implantados 15 SEBPs e a cada ano cinco deles eram selecionados para receber um reforço de recursos, que seriam utilizados não apenas para aquisição de acervo e equipamentos, mas também para a contratação e treinamento de pessoal. Os obstáculos não previstos eram a falta de visão de muitos prefeitos e secretários municipais sobre bibliotecas

¹⁵ Como assinalado anteriormente, este é o núcleo da concepção de Biblioteca Pública dessa gestão do INL.

públicas; falta de recursos humanos qualificados; e problemas políticos dos municípios. O INL procurava remover estes obstáculos, atuando em conjunto com o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) tentando mostrar aos administradores municipais a importância das bibliotecas – uma prática, aliás, iniciada na gestão Maria Alice Barroso. Concluindo, a meta de disseminar os sistemas de bibliotecas públicas era barrada pela falta de consciência cultural dos administradores públicos; pela falta de dirigentes (nos níveis estadual e municipal) habilitados para implementá-los; pela falta de recursos financeiros para promover, financiar e supervisionar as ações; pela falta de aplicação em recursos materiais, da parte de estados e municípios; e pela falta de informação gerencial por parte do SNBP.

O serviço de extensão bibliotecária, através de carros-biblioteca, idealizado e executado primeiramente por Mário de Andrade, em 1937 e utilizado na gestão anterior do INL, também foi ampliado. As caixas-estantes também foram utilizadas para serviços de extensão em escolas rurais, hospitais, asilos, presídios, etc.

No final de 1979, através de uma reforma administrativa do Ministério da Educação e Cultura (MEC), foi criada a Fundação Pró-Memória, criada para inventariar, classificar, conservar, proteger, restaurar e revitalizar os bens culturais e naturais do País. Foram integrados à Fundação o INL, a Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, a Biblioteca Nacional, os Museus Histórico Nacional, da República, Imperial, Nacional de Belas Artes e Villa-Lobos. Essa absorção mais uma vez associa o desenvolvimento das bibliotecas à corrente patrimonialista do MEC, e, coerentemente, a Fundação Pró-Memória dedicou seus primeiros esforços na área de bibliotecas às questões relativas à preservação, conservação e difusão dos acervos bibliográficos – que, de maneira nenhuma vem a ser uma questão irrelevante às bibliotecas. Por outro lado, a Pró-Memória manteve o projeto do SNBP e até visava expandi-lo. Contudo, a partir do ingresso do INL na Fundação Pró-Memória, a perda de recursos do Instituto acentuou-se.

3.2.4. INL: 1985-1989

A política governamental para as bibliotecas públicas entre 1985 e 1989 teve dois momentos: o primeiro, na gestão do escritor Fábio Lucas, que manteve a política do livro como política para bibliotecas públicas. Ainda assim, houve uma modificação perceptível na concepção das bibliotecas públicas como centros de convivência cultural dos municípios, saindo do modelo de biblioteca igual à sala com livros.

Com a indicação do embaixador¹⁶ Wladimir Murtinho para a direção do INL, desenvolveu-se, num breve momento, uma política de bibliotecas autônoma. A Lei 7.505 de 1986 (Lei Sarney), que incentivou doações ou patrocínios a instituições e eventos culturais e artísticos, favoreceu a busca de recursos e foi utilizada para desenvolver os acervos das bibliotecas públicas, mas sem enquadrar as aquisições na política editorial do INL. A aquisição de periódicos também foi uma novidade, após décadas do reinado do livro. A política de bibliotecas incorporou algumas novas tendências nos serviços das bibliotecas públicas, como informação utilitária e centros de cultura e convivência.

Em 1987, o INL e a Biblioteca Nacional passam a constituir a Fundação Nacional Pró-Leitura, através da Lei 7.624. O INL passa a definir, em seu regimento, a finalidade de incentivar a criação, o desenvolvimento e a difusão de bibliotecas no País, tendo como função, promover o uso dos acervos (promoção da leitura). A partir de então, o INL passou a equilibrar melhor as funções de armazenamento e disseminação das bibliotecas. Os SEBPs se fortaleceram, descentralizando-se o processo de seleção e incluindo periódicos entre as doações às bibliotecas.

Eliany Araújo, concluindo seu trabalho sobre o INL, identificou quatro fases do Instituto: primeira fase, entre 1937 e 1945, de criação e consolidação; segunda fase, entre 1945 e 1960, de incremento às atividades editoriais; terceira fase, entre 1961 e 1970, denominada de ação cultural e segurança nacional; e uma quarta fase, de

¹⁶ Pela primeira vez a direção do INL esteve nas mãos de um administrador, pois até então todos os dirigentes eram escritores. Maria Alice Barroso, apesar de ser bibliotecária, foi indicada para a direção do INL por ser escritora (nota de Oliveira, 1994, p.166).

1971 a 1990, chamada “sob a ideologia do planejamento” (ARAÚJO¹⁷, 1991, p.173 *apud* OLIVEIRA, 1994). Zita Oliveira (1994, p.169-170) acrescenta uma quinta fase, entre 1987 e 1990, que a autora denomina “rumo à informação pública”, que trouxe “modificações significativas no conceito e nas atividades das bibliotecas públicas municipais, com o objetivo de transformá-las em reais prestadoras de serviço de interesse para as comunidades”.

Ao longo do percurso do Instituto Nacional do Livro, Oliveira (1994, p.170) enumera algumas dificuldades para se implementar uma política de bibliotecas no Brasil, pelo Instituto: falta de recursos do INL; dificuldades nas relações entre o Instituto, os estados e os municípios; políticos com limitada e/ou ultrapassada visão sobre o papel das bibliotecas públicas; uso político-eleitoreiro das doações e troca de funcionários e, como já foi afirmado antes, a descontinuidade do próprio Instituto, cujas visões e objetivos mudavam de acordo com seus dirigentes.

Segundo a mesma autora, os maiores vícios de concepção das políticas promovidas pelo INL foram: a vinculação da política de bibliotecas à de promoção do livro¹⁸; a falta de evolução na visão das bibliotecas públicas, mantendo-se como sua principal função a de preservadora dos livros¹⁹, e não de prestadora de serviços e disseminadora de informação; e o seu gigantismo, visando mais à quantidade que à qualidade das bibliotecas públicas, opção condenada pela escassez de recursos.

Quanto à implantação, Oliveira (1994) lista os problemas de que padeciam as políticas do INL: falta de dados estatísticos para análise; falta de um sistema formal de informação gerencial; falta de avaliação; centralização²⁰ do planejamento; e a falta de reconhecimento do município como o lugar de atuação das bibliotecas.

Apesar disso, o INL trouxe algumas inestimáveis contribuições ao desenvolvimento das bibliotecas públicas no Brasil. A primeira delas foi a incorporação das bibliotecas

¹⁷ ARAÚJO, Eliany A. de. **O discurso do livro como discurso do Estado**: estudo de caso do Instituto Nacional do Livro, INL. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 1991.

¹⁸ Vício que só foi interrompido por falta de verbas, a partir de 1987, para dar continuidade ao programa editorial do Instituto.

¹⁹ Gerenciado por escritores, o INL, como inscrito no seu próprio nome, manteve seu foco nos livros e na biblioteca pública eminentemente literária, mesmo quando outras fontes de informação já se disseminavam numa sociedade crescentemente urbana e alfabetizada.

²⁰ Compatível com os governos ditatoriais, presentes em vários períodos da República.

à agenda governamental, levando o Estado a assumir, dentro de sua estrutura, responsabilidade pela leitura e biblioteca como serviços públicos básicos. Através do INL, houve real expansão das bibliotecas públicas no País, em termos geográficos e numéricos. Outra contribuição inegável foi o incremento dos acervos das bibliotecas, mesmo com todos os problemas levantados anteriormente, através da distribuição de obras. A doação de veículos para bibliotecas móveis, com seus respectivos acervos, também deve ser lembrada. Uma terceira contribuição foi o apoio, nem sempre explícito, mas real, ao desenvolvimento da Biblioteconomia no País, já que a carência de pessoal especializado sempre foi uma preocupação do Instituto. Algumas vezes esse apoio foi concretizado através de cursos intensivos, onde não existiam Escolas de Biblioteconomia e de estímulo à criação desses cursos.

Como visto, através do INL as bibliotecas públicas ocuparam a arena política brasileira pela primeira vez. No capítulo seguinte, será aprofundada a questão das políticas públicas do ponto de vista da Ciência da Informação para em seguida, definida a metodologia, descrever e analisar as políticas para bibliotecas públicas desde o governo Collor, no início da década de 1990, até o final do primeiro governo Lula, em 2006.

4 Políticas Públicas

*“O discurso é uma simples promessa de verdade nos contextos da esperança;
já a ação, é um atuar com vigor dinâmico”*
Aldo Barreto, 2004

Para conhecer as políticas para bibliotecas públicas no Brasil, parte-se da discussão teórica sobre o que são as políticas públicas e como é possível avaliá-las.

4.1. Política pública e governamental

A origem da área do conhecimento denominada política pública é dupla (SOUZA, 2005, p.2): enquanto na Europa, a área surgiu como desenvolvimento de trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o Estado e sobre o papel do governo; nos Estados Unidos ,a área surgiu no meio acadêmico sem estabelecer relações com bases teóricas, focando diretamente os estudos nas ações dos governos. O tema ressurge, com relevância, a partir da década de 1980, segundo Souza (2005, p.1) em decorrência de três fatores: a adoção de políticas restritivas de gastos, principalmente em países em desenvolvimento; novas visões sobre o papel dos governos, dando ênfase ao ajuste fiscal e a restrições à intervenção do Estado na economia; e a necessidade de formulação e implementação de políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte das populações dos países em desenvolvimento e de democracia recente.

Para o fim deste trabalho, foi escolhida, primeiramente, a definição de políticas públicas dada por Ferreira, em estudo sobre os desafios do Estado Brasileiro para a Sociedade da Informação no Brasil:

tomada de posição do Estado diante das demandas da sociedade, que se traduz, entre outras coisas, em legislações, programas e projetos de ação voltados à segurança, à educação, à geração de emprego e renda, à saúde, à regulação da economia, ao uso dos recursos naturais, à seguridade social e a tantos outros aspectos da vida econômica e social que puderem ser enumerados (FERREIRA, 2003, p.17)

Zita Oliveira, por sua vez, define política pública como um

conjunto de decisões **deliberadas**, de longo alcance, condensada em um corpo de documentos governamentais, com o objetivo de determinarem um curso de ação. Oferecem, também, uma visão estratégica e prospectiva, na medida em que ao definirem as ações presentes, predizem uma situação futura” (OLIVEIRA, 1994, p.28).

Não há uma única ou melhor definição sobre o que seja política pública, mas sua essência, segundo Souza (2005), é mesmo o embate de idéias e interesses, e os debates sobre políticas públicas implicam em responder à questão sobre o espaço que cabe aos governos na definição e implementação delas. A mesma autora, descrevendo o processo de formulação de políticas públicas, esclarece que os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que, depois de formulados e desenhados, se desdobram em planos, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas²¹, que por sua vez, “produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real” (SOUZA, 2005, p.5).

Por ser um campo holístico, a política pública torna-se território de outras disciplinas, teorias e modelos analíticos. Isso não “significa que (a área) careça de coerência teórica e metodológica, mas que ela comporta vários olhares” (SOUZA, 2005, p.5). Considerando-se isso, serão elencadas algumas visões de política pública de fontes específicas. No Glossário de Administração Pública da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, o verbete políticas públicas traz:

são todas e quaisquer ações conscientemente dirigidas pelo estado, quer respondendo aos apelos da sociedade, ou de seus segmentos, quer por iniciativa do poder dirigente, com o objetivo de beneficiar a todos os cidadãos ou parcela específica deles (BARROS, 2000, p.43).

O Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, o IPEA, definiu, em documento de 2003, políticas públicas como

conjuntos de ações (e de omissões) conduzidas de forma planejada e coordenada, muitas vezes submetidas a acompanhamento e avaliações sistemáticas e visam modificar ou manter a realidade nas diferentes áreas da vida social (IPEA, 2003, n.6, p.66).

²¹ Na maioria das vezes, a política pública também requer a aprovação de nova legislação (nota de Souza, *op.cit.*p.6)

Monteiro (1982, p.19) distingue políticas públicas de políticas governamentais, sendo que as primeiras, diferentemente das segundas, agregam decisões governamentais às de outras instituições da sociedade.

Quanto à tipologia, Souza (2005), enumera as seguintes divisões das políticas públicas:

- distributivas: políticas que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões em detrimento do todo;
- regulatórias: mais visíveis ao público, envolvem burocracia, políticos e grupos de interesse;
- redistributivas: atingem maior número de pessoas e impõem perdas no curto prazo para certos grupos sociais e ganhos futuros para outros. Exemplos: políticas sociais universais, sistema tributário e previdenciário. São as políticas de mais difícil encaminhamento; e
- constitutivas: lidam com procedimentos.

De acordo ainda com a mesma autora, o ciclo da política pública compõe-se dos seguintes estágios, “constituindo um processo dinâmico e de aprendizado” (SOUZA, 2005, p.8):

- definição de agenda;
- identificação de alternativas;
- avaliação das opções;
- seleção das opções;
- implementação; e
- avaliação.

Frey (2000, p.226), divide o ciclo político de modo muito semelhante, apenas reduzindo-o a cinco estágios, onde a identificação e avaliação das opções não aparecem separadamente no processo:

- percepção e definição de problemas
- *agenda-setting*
- elaboração de programas e decisão
- implementação de políticas

- avaliação de políticas e eventual correção da ação.

Seguindo a subdivisão de Frey, na primeira fase, um fato pode ser percebido como um problema político por grupos sociais isolados, ou por políticos, ou pela própria administração política. Em geral, os meios de comunicação social contribuem para que seja atribuída relevância política àquele problema peculiar. Somente na segunda fase, o tema entra efetivamente na pauta política e na terceira fase é feita a escolha julgada a mais apropriada entre as várias alternativas de ação. Nessa fase podem ocorrer conflitos e acordos pelo menos entre os atores mais influentes na política sobre aquele tema. Na quarta fase, ou de implementação, são colocadas em prática as definições da fase anterior, sobre o que acontece, quais atores atuam, com que propósitos e quais resultados esperados. Na quinta fase apreciam-se os programas quanto aos seus impactos efetivos. Embora a enumeração de fases faça parecer que há uma seqüência linear de passos, na verdade a construção e execução de uma política são fruto de processos interativos muito complexos, com os vários atores agindo e reagindo.

De acordo com Figueiredo (1986, p.109), as políticas públicas geralmente têm dois aspectos. Em primeiro lugar, elas geram um produto físico, tangível e mensurável. Em segundo lugar, geram um impacto que pode ser tanto físico, tangível ou mensurável, quanto subjetivo, mudando atitudes, comportamentos ou opiniões.

Os produtos das políticas públicas não necessariamente demonstram a medida em que os objetivos foram atingidos. Por exemplo, a criação de um número x de bibliotecas, como produto de uma política pública, não revela verdadeiramente (por si só) os impactos das bibliotecas na vida das populações atingidas. O impacto propriamente dito é uma medida de desempenho da ação pública, do quanto ela atingiu os propósitos que o fundamentavam.

As políticas públicas podem ter propósitos de produção de bens ou serviços públicos, buscando atender ao crescimento de uma demanda vegetativa como vagas em escolas, empregos, etc., ou seja, sem objetivar uma mudança na sociedade. Por outro lado, existem políticas cujos propósitos são exatamente ligados a mudanças, ou seja, elas prevêm determinados efeitos na sociedade. Como

exemplo dessas últimas, pode ser citada uma política para aumentar o nível e o quantitativo de leitura de livros pela população.

Através das políticas públicas percebe-se a distinção entre o que governo pretende fazer e o que de fato faz. Elas envolvem vários níveis de governo e não necessariamente se restringem a participantes formais. Embora se traduzam, muitas vezes, em leis e regras, não se limitam a elas. Além disso, as políticas públicas devem ser uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados e, embora possa ter impactos de curto prazo, devem apontar para metas de longo prazo – o que explica o fato de serem deixadas de lado, quase sempre, por governos que querem apenas resultados rápidos, que possam render frutos nas próximas eleições.

Alguns elementos, segundo Kuenzer (1990), garantem a efetividade da política pública, na medida em que a torna adequada à realidade, e, portanto, útil:

- a legitimidade, que se consegue com a integração e conseqüente comprometimento dos atores, em detrimento do centralismo decisório governamental;
- a direção e continuidade administrativa, a ser atingida com a articulação entre os órgãos públicos envolvidos no processo, apesar das mudanças de governos, o que diferencia uma política de Estado da política de um governo;
- adequação de política e dos planos à realidade, e não o contrário, tornando, portanto, desaconselhável a importação e implantação de soluções de outras realidades; e o
- reconhecimento do município como o espaço por excelência de execução das políticas.

A questão das políticas públicas traz à tona a questão da função do Estado. O tamanho do Estado é um assunto muito discutido em nossos dias, e algumas vezes o discurso do “Estado mínimo” é quase onipresente, entremeado no discurso da globalização, como reflete IANNI (2000) em artigo que reflete a decadência do “Estado-nação” em direção à província do capitalismo transnacionalizado. Para esse autor, o Estado desregulamentado, privatizado, aberto ao mercado, dissociado das tendências predominantes da sociedade e da maioria do povo, não concretizará políticas para o bem comum. Contudo, outros autores acreditam que “apesar da

existência de limitações e constrangimentos, esses não inibem a capacidade das instituições governamentais de governar a sociedade (Peters²², 1998, *apud* Souza, 2005, p.6)”.

Por outro lado, as questões postas pela Sociedade da Informação trazem novamente o Estado, “não apenas como uma instituição regulamentadora, mas também um dos maiores atores neste *mercado*” (EISENBERG; CEPIK, 2002, p.311).

Para esses autores

A fim de integrar uma região dentro das redes produtivas da Sociedade da Informação, uma das coisas que os governos na semiperiferia precisam fazer é implementar políticas que estimulem a pesquisa e o desenvolvimento local, aumentando a capacidade da região para a absorção de inovação tecnológica. Essas políticas são cruciais para o aumento da capacidade do Estado de implementar políticas sociais (...) (EISENBERG; CEPIK, 2002, p.310-311).

Claro está que o Estado precisa ainda atuar efetivamente através de políticas públicas, tanto naquelas ligadas à pesquisa e ao desenvolvimento quanto nas políticas sociais.

4.1.1. Política pública no Brasil

No Brasil, as políticas públicas se inscreveram na agenda do Estado, principalmente a partir da Revolução de 1930, na Era Vargas. O princípio organizador da política pública era a integração social e a construção do Estado. Os efeitos esperados eram

(a) incorporação tutelada das massas urbanas à sociedade oligárquica; a construção de uma ordem institucional que permitisse a incorporação dos novos atores à cena política (MELO, 1999, p.12).

Entre 1945 e 1960, houve ampliação da participação política, e as políticas eram submetidas “à lógica do mercado político”, isto é, “as políticas serviam como moeda de troca política” (MELO, 1999, p.12). Na primeira metade da década de 1960, com a crise do populismo, a redistribuição foi a tônica das políticas públicas, que tinham como objetivo a “expansão organizacional do aparato público das políticas” (MELO, 1999, p.12). Com as reformas de base buscava-se superar o desenvolvimento social

²² PETERS, B.G. (1998) “Review: *Understanding anace: Policy Networks, Governance, Reflexivity ad Accountability* by R.W. Rhodes”, **Public Administration** 76: 408-509.

e a estagnação econômica, acreditando-se que só havia uma escolha entre o socialismo ou a estagnação.

Durante o regime militar, as transformações decorrentes da mudança de regime político e a conseqüente reestruturação do sistema produtivo conduziram a uma modernização conservadora, num primeiro momento, que provocou mais tarde um crescimento econômico sem redistribuição. Esperava-se com as políticas conduzidas pelo Estado totalitário, “submeter as políticas públicas à lógica da acumulação” e expandir os “complexos empresariais de provisão de bens e serviços sociais” (MELO, 1999, p.12). A idéia era que o crescimento econômico por si só traria como conseqüência colateral o desenvolvimento social. Num terceiro momento, passou-se a um “redistributivismo conservador”.

A Nova República trouxe o “reformismo social-democrata” (MELO, 1999, p.12) para a agenda das políticas públicas, com palavras como universalismo, descentralização e transparência, inundando os discursos. A nova configuração política objetivava “redesenhar as políticas tornando-as mais eficientes, democráticas e redistributivas” (MELO, 1999, p.12), com ênfase no modo de se fazer a política.

Num ensaio sobre os desafios do Estado brasileiro frente à Sociedade da Informação, Ferreira conclui que o Estado brasileiro precisa elaborar e aplicar políticas públicas comprometidas com a real inclusão dos seus cidadãos nesse contexto atual, “que preconiza a informação como a nova força motriz do desenvolvimento (FERREIRA, 2003, p.41)”. O historiador Boris Fausto (2001), concluindo seu livro em que encerra toda a história brasileira entre 1500 e 1993, afirma que uma das questões mais importantes para o Brasil é a recuperação do Estado e a redefinição de seu papel. Resume, assim, o prognóstico sobre o momento histórico do início da década de 1990:

O Estado brasileiro, dilapidado por elites espertas e sob o peso burocrático, quebrou ao final dos anos 80. Sua máquina apodreceu em várias partes. É quase impossível imaginar que o Estado volte a ter o papel que desempenhou no passado, seja no regime democrático de 1945-1964, seja no regime militar; mas é quase impossível também imaginá-lo reduzido ao “Estado mínimo”. A mão invisível do mercado (a mão dos oligopólios?) certamente não estabelecerá prioridades sociais nos investimentos e nem atenderá, portanto às necessidades básicas da população (FAUSTO, 2001, p.555).

A seqüência de eleições, afastamentos e reeleições no Brasil nas últimas décadas, estritamente rigorosas do ponto de vista legal, podem fazer crer que a democracia e o estado de direito são uma realidade no Brasil. Como alerta Cotrim: “a democracia ainda não chegou à vida cotidiana do Brasil. Não democratizamos o acesso ao saber, à riqueza, à saúde, às condições materiais mínimas para uma vida digna (COTRIM, 2005, p.577)” para grande parcela dos brasileiros. As instituições do Estado de direito estão consolidadas, mas a democracia brasileira ainda está em processo de consolidação. A questão das políticas públicas, portanto, ainda é urgente.

4.2. Políticas públicas de informação

“Existem pelo menos tantas definições de políticas de informação quanto autores do assunto”²³, é o que Rowlands antecipa em seu artigo *Understanding information policy: concepts, frameworks and research tools* (Rowlands, 1996, p.14). Esse artigo é a principal fonte usada no presente trabalho, nos aspectos teóricos da política da informação.

Rowlands apresenta algumas definições de política de informação, analisando a grande exposição do termo na literatura e expondo as fragilidades, dificuldades e frustrações da pesquisa acadêmica séria sobre o assunto. A primeira palavra sobre política de informação é, sem dúvida, a complexidade. Isto porque o suprimento, transferência e uso da informação estão em constante fluxo, em todas as imprevisíveis interações de forças comerciais, econômicas, tecnológicas, sociais e demográficas. As políticas públicas têm influência direta ou indireta sobre esses campos e tanto uma política geral horizontal, quanto uma política específica relacionada, por exemplo, à educação, pode ter implicações para a avaliação e uso da informação em outros campos.

²³ “There are at least as many definitions of *information policy* as there are writers on the subject”.

Uma primeira definição de política de informação elencada por Rowlands (1986, p.14) é ampla e inclusiva e “sugere que o papel fundamental da política é prover a estrutura legal e institucional em que a troca formal de informação pode ter lugar”, pois a política de informação é o “conjunto de todas as leis, regulações e políticas que encorajam, desencorajam ou regulam a criação, uso, estoque e comunicação da informação” (WEINGARTEN²⁴, 1989 *apud* ROWLANDS, 1996, p.14). Hernon e Relya²⁵ sublinham, por sua vez, que “embora a literatura geralmente refira-se a política de informação, no singular, não existe nenhuma política totalmente abrangente – antes, políticas de informação tendem a dirigir-se a assuntos específicos e, às vezes, podem ser fragmentadas, sobrepostas e contraditórias” (1968 *apud* Rowlands, 1996, p.14). A formulação da política de informação, segundo Galvin²⁶ (1994, *apud* Rowlands, 1996, p.15), compreende “um duradouro e fundamental conflito entre objetivos, metas, costumes, planos, atividades ou dirigentes em que não é adequado ser resolvido completamente em favor de uma posição polarizada”, pois várias forças, além das próprias políticas públicas, são relevantes e afetam o suprimento e uso das informações pela sociedade, como as estratégias comerciais, o comportamento dos consumidores, a influência de grupos de pressão, etc. Como se vê, cada autor toma a política de informação sob determinada faceta.

Quanto à intenção da política, Barreto afirma que o destino final de uma política nacional de informação é controlar a geração, e a organização das atividades de informação, visando “uma distribuição socialmente justa desta informação, com a intenção de gerar conhecimento no indivíduo e induzir seu desenvolvimento pessoal e do seu espaço de convivência” (BARRETO, 2004).

Pela complexidade e abrangência do fluxo da informação no seu mais amplo contexto social e político, as políticas de informação provêm de diferentes áreas governamentais e, como já foi citado, atingem direta ou indiretamente diferentes

²⁴ WEINGARTEN, F.W. Federal information policy development: the Congressional perspectiva. In: McCLURE, C., HERNON, P., RELYEA, H. (eds), **United States government information policies: views and perspectives** (Ablex, Norwood, NJ, 1989).

²⁵ HERNON, P., RELYEA, H. Information policy. In: KENT, A., LACOUR, H. (eds.). **Encyclopedia of library and information science: v. 48, supplement II** (Decker, New York, 1968-).

²⁶ GALVIN, T.J. Rights in conflict: public policy in the information age. In: **NEW WORLDS IN INFORMATION AND DOCUMENTATION: proceedings of the 46th FID Conference and Congress 1992** (FID, The Hague, 1994).

forças sociais. Contudo, Rowlands (1996, p.15) sugere uma hierarquia de políticas de informação, compreendendo três níveis:

- 1) Políticas de infraestrutura: políticas de educação, de aumento do emprego, de liberdade de estabelecimento, por exemplo, que, aplicadas a toda a sociedade, afetam o setor de informação direta e indiretamente, provendo um contexto social e econômico para suas atividades.
- 2) Políticas de informação horizontais: que especificam aplicações e impactos de um lado a outro de todo o setor de informação, tal qual a regulamentação da provisão de serviços de bibliotecas públicas, tarifa zero em livro, ou leis de proteção de informação.
- 3) Políticas de informação vertical: que tem aplicação específica em um setor particular da informação, como informação geográfica comunitária.

Embora, naturalmente, haja inevitável interseção entre os três níveis acima, no contexto do presente trabalho, é muito relevante a observação de Martyn²⁷ (1992 *apud* ROWLANDS, 1996, p.15) de que “a ausência das políticas horizontais (no sentido acima) não necessariamente significa que existe *nenhuma política*”, já que até a aparente não-intervenção favorece ou prejudica algum lado na arena das disputas, e as influências indiretas de outros tipos de políticas, como já se afirmou, também têm seu efeito.

Quanto à classificação das políticas de informação, a abordagem mais tradicional de categorização, segundo Rowlands, é a que reflete metas, políticas e objetivos. Essa abordagem foi esquematizada e sintetizada por Chartrand e Milevski (1986²⁸, *apud* Rowlands, 1996, p.20) em nove categorias:

1. política de gerência de recursos informacionais governamentais;
2. política de tecnologia de informação;
3. política de telecomunicações e radiodifusão;
4. política de comunicações internacionais;
5. divulgação, confidencialidade e privacidade de informação;

²⁷ MARTYN, J. UK government policy on the electronic information industry, *Journal of information science* 18 (4) (1992) 269-272.

²⁸ CHARTRAND, R.L. Legislating information policy, **Bulletin of the American Society of Information Science** 12(5) (1986) 10; MILEVSKI, S. Information policy through public laws of the 95th-98th Congresses, **Proceedings of the American Society of Information Science Annual Meeting** 23 (1986) 211-219.

6. regulação computacional e crimes computacionais;
7. propriedade intelectual;
8. políticas de bibliotecas e arquivos; e
9. política de disseminação de informação governamental.

Outros autores deduzem uma classificação baseada em literatura que pode incluir uma categorização por instituição de origem, por tipos de documentos, por metas, etc. Este trabalho focaliza um tipo de política de informação horizontal, especificamente, as políticas referentes à provisão e ao desenvolvimento de bibliotecas públicas no Brasil.

4.2.1. Direito à informação e à leitura

Considerando a centralidade da informação para a constituição da cidadania no mundo contemporâneo, Cepik, em artigo sobre a situação legal e os desafios do direito à informação, apresenta o direito à informação como um direito “difuso”, que faz parte “daqueles desenvolvimentos centrais da cidadania, capaz de operar transformações mais ou menos simultâneas nas esferas da liberdade (civil), da participação (política) e da necessidade (social)” (CEPIK, 2000, p.51).

Embora se concentre, principalmente, no direito às informações governamentais, Cepik faz uma distinção muito útil, a este trabalho, dos problemas relativos à plenitude da cidadania, entre os de prerrogativas e os de provimentos. Os problemas de prerrogativas são de caráter qualitativo e referem-se à afirmação e garantia de direitos; os de provimentos, de caráter quantitativo, referem-se à quantidade e diversidade de meios para o pleno exercício dos direitos (CEPIK, 2000, p.45). No caso do tema deste trabalho, as prerrogativas seriam o direito à informação, à cultura e à leitura; os provimentos seriam a quantidade e diversidade de tipos de informação e leitura e de suportes disponíveis, a quantidade de pontos de acesso, em que se incluiriam as bibliotecas públicas.

Ampliando o direito à leitura para além de sua utilidade, que é a visão mais tradicional e pragmática, Magda Soares (2004) atribui, ao cidadão, o direito também à leitura gratuita, por prazer e como lazer. Para essa autora, a possibilidade da leitura e o direito à leitura são condições para a democracia cultural, pois essa deve prover uma distribuição eqüitativa das oportunidades de leitura. Ao mesmo tempo, a própria leitura é um instrumento de promoção da democracia cultural, pois a leitura tem o potencial de democratizar o ser humano, em suas relações com a sociedade e a cultura (SOARES, 2004), na medida em que, através da leitura, inclusive e principalmente a literária, pode-se conhecer a diversidade e a complexidade do ser humano, o estrangeiro, o excluído, os tempos e espaços diferentes daquele do leitor. Tudo isso pode ampliar a consciência das diferenças e da importância da tolerância; o senso de igualdade e de injustiça e o sentido de relatividade e pequenez de cada tempo e lugar. A autora exemplifica o poder democratizante da leitura, citando a queima de livros de autores judeus, pelos nazistas, o impedimento da publicação e circulação de livros de dissidentes pelos diversos regimes totalitários e a tentativa de destruição do livro *A origem das espécies*, de Darwin, pelos criacionistas. Essa idéia do perigo da disseminação de idéias divergentes, através dos livros, é exposta com vagar e centenas de exemplos no livro *História universal da destruição dos livros* (BAEZ, 2006), cuja epígrafe de Heinrich Heine, de 1821, alerta: “onde queimam livros, acabam queimando homens”.

4.2.2. Políticas Públicas na área cultural

Por tratarem de um direito “difuso”, como o definiu Cepik (2000, p.51), as políticas relacionadas ao direito à informação podem perpassar também várias divisões do poder público. Na história brasileira, as bibliotecas, especialmente as públicas, estiveram, na maior parte das vezes, subordinadas às políticas da área da cultura e algumas poucas vezes, da educação. Segundo Weffort (2000, p.61), na verdade, a divisão entre os Ministérios da Cultura e da Educação é conveniente sob o ângulo administrativo, mas “não deve conduzir à ilusão de que houvesse entre cultura e educação uma separação de conceitos”, tratando ambas as áreas de “formação e desenvolvimento da personalidade humana”. É por isso será tratado, em seguida, também das políticas de cultura, mesmo porque os aspectos culturais (instrução,

competência para decodificar códigos, participação cidadã) da população são grandemente influenciadores do sucesso das políticas de informação. Novamente citando Weffort (2000, p.60) “a cultura terá que receber o mesmo tipo de reconhecimento como política de Estado se quisermos projetar para o futuro uma visão do lugar deste País no mundo globalizado”.

No Brasil o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) publica cadernos de acompanhamento e análise de políticas do Estado brasileiro, contribuindo não só do ponto de vista prático quanto do ponto de vista teórico, para a avaliação delas. É do IPEA que foi retirada a maioria dos conceitos a respeito das políticas culturais, de que tratarão os próximos parágrafos.

As políticas culturais são políticas sistemáticas, institucionalizadas e com continuidade, onde constam normas ou procedimentos que serão referência para outras experiências e realizam-se intervenções diretas no processo cultural e investimento em equipamentos, apoio a ações, manifestações específicas, etc. (IPEA, 2003, n.6). “A tendência atual das políticas culturais no Brasil e em outros países é que ao setor público não cabe produzir ou dirigir a cultura, mas fomentar a sua produção, a sua distribuição e o seu consumo, democratizando e proporcionando acesso à produção cultural” (IPEA, 2003, n.6, p.66).

Os objetivos de democratização e acesso à cultura, implicam:

- redefinição das relações do aparato público com as indústrias culturais;
- postura ativa em relação aos conteúdos culturais transmitidos na escola;
- postura ativa quanto aos conteúdos veiculados nos diversos meios de comunicação;
- políticas de proteção dos mercados internos e formação de recursos humanos profissionalizados na produção e na gestão públicas da cultura;
- atenção aos diversos usos da cultura, inclusive com perspectivas de exportação e peça de estratégias de desenvolvimento do turismo;
- preocupação com a desconcentração da circulação e da produção de cultura pelo espaço nacional, de forma a descentralizar a cultura do eixo Rio-São Paulo;
- preocupação com a equidade regional na distribuição de recursos públicos; e

- articulação entre os diversos espaços institucionais, sobretudo aqueles referentes à formulação e à implementação de políticas públicas culturais (IPEA, 2003, n.6, p.73).

Uma concepção bastante específica de política cultural, que influencia na ação governamental, é a percepção da política como política de eventos.

A política de eventos constitui-se em estímulo e condições materiais para ações. Em grande parte dos casos são ações fragmentárias, desarticuladas, isoladas e sem muita continuidade, mas que bem manejadas preenchem espaços importantes e têm efeitos multiplicadores significativos (IPEA, 2003, n.6).

Resguardados sua utilidade e seus efeitos, somente a política de eventos não constrói uma nova realidade, a longo prazo, e de forma duradoura.

4.3. Avaliação de políticas públicas

O elenco das diferentes metodologias disponíveis nas ciências sociais para a avaliação de políticas públicas foge ao escopo deste trabalho. Contudo, esta subseção será dedicada ao esclarecimento de alguns pontos importantes para a análise feita nesta pesquisa.

Antes de mais nada, assume-se, neste trabalho, o que alguns estudiosos das políticas públicas afirmam vigorosamente:

qualquer forma de avaliação envolve necessariamente um julgamento, vale dizer, trata-se precisamente de atribuir um valor, uma medida de aprovação ou desaprovação a uma política ou programa público particular, de analisá-lo a partir de uma certa concepção de justiça (explícita ou implícita). Nesse sentido, não existe possibilidade de que qualquer modalidade de avaliação ou análise de políticas públicas possa ser apenas instrumental, técnica ou neutra (ARRETCHE, 1999, p.29).

Figueiredo (1986) distingue razões morais e instrumentais para avaliação das políticas. As razões morais podem estar não apenas na modalidade administrativa, no sentido de verificar a probidade dos gestores e/ou usuários na gestão da política e apropriação de seus bens, mas também na moralidade política ou social, isto é, busca-se averiguar se os propósitos das políticas públicas estão de acordo com

princípios de justiça política e social aceitos pela sociedade. As razões instrumentais têm, como objetivo, fornecer informações para monitorar a execução da política, acompanhando o processo e controlando os impactos da política em curso.

Monteiro (1982, p.13-14) distingue dois diferentes enfoques possíveis para a análise de políticas públicas. Um enfoque seria a mera identificação das evidências de uma política formal e claramente estabelecida, supondo-se que não há ambigüidade nos documentos (e, portanto, nos discursos) das políticas. Nesse caso, a análise seria passiva, sendo a categorização definida pelos próprios elaboradores das políticas. O segundo enfoque seria a percepção e identificação da política, a partir dos critérios do analista, que, baseado em seus interesses e visão de mundo, define elementos de categorização e análise. Essa distinção de Monteiro é mais teórica, de concepção da análise, enquanto a do autor que será destacado a seguir é mais prática, voltada para a execução da política.

As pesquisas de avaliação são enquadradas por Figueiredo (1986) em dois tipos básicos: avaliação de processos e avaliação de impactos. Na avaliação de processos, busca-se verificar a eficácia do programa, se ele está ou esteve de acordo com as diretrizes concebidas e se o seu produto atingiu ou atingirá as metas desejadas. Se realizada ao longo da implementação da política, a avaliação possibilita a monitoração dos processos e um relativo controle do tamanho e da qualidade do impacto desejado. A análise do impacto, por sua vez, orienta-se para os efeitos do programa sobre a população-alvo e tenciona estabelecer relação de causalidade entre a política e as alterações decorrentes dela.

Como visto no item 4.1., quando foram abordados os propósitos das políticas públicas, há políticas públicas com propósito de atingir metas de suprimento ou expansão de bens e serviços e outras com propósito de produzir impactos, mudanças nas condições sociais de uma dada população. Para Figueiredo (1986), há avaliações mais adequadas a cada tipo de política, a saber: para as primeiras, a avaliação do processo, que acompanha e avalia a metodologia de implementação do programa, é a mais adequada. Para o segundo tipo de políticas, a avaliação de impactos - com o acompanhamento da evolução e controle dos efeitos - é a mais pertinente.

Por sua vez, Faria (1999) classifica os estudos de avaliação de políticas em, pelo menos, quatro tipos:

- *ex-ante*: levantamento das necessidades e estudo de factibilidade para orientar a formulação e desenvolvimento do programa;
- avaliação de eficiência: é o “fazer certo as coisas”, inclui atividades de acompanhamento e monitoração dos programas, buscando a adequação entre o plano e sua execução;
- avaliação formativa, de processo ou de eficácia: acompanha, observa e testa o desempenho do programa para aprimorá-lo; e
- avaliação somativa, ou *ex-post*: estudos comparativos entre programas rivais, subsidia a decisão e avalia a efetividade de diferentes programas.

Quanto aos resultados das avaliações de políticas, Figueiredo (1986), resumindo as conclusões de pesquisa²⁹ feita pelo Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), lista os maiores problemas apontados nas pesquisas de avaliação de políticas públicas sociais no Brasil, sendo os quatro mais freqüentes:

1º) distanciamento do programa em relação a seus objetivos iniciais, decorrente de distorções de sua implementação e do modo de apropriação dos benefícios pela população;

2º) baixa cobertura dos programas (principalmente nas áreas de saneamento, Nutrição e saúde);

3º) escassez ou má utilização de recursos financeiros, problema predominante na área de previdência e saúde;

4º) má qualidade dos serviços prestados, um problema detectado em avaliação de políticas sociais de todas as áreas estudadas, exceto os Fundos Sociais.

Os seguintes problemas também aparecem, com menor grau de incidência:

5º) grau de privatização dos programas, privilegiando interesses de grupos privados em detrimento do grupo supostamente beneficiário da política;

²⁹ FIGUEIREDO, Argelina M. Cheibub. **Levantamento e análise das avaliações de políticas sociais.** Campinas, UNICAMP/NEEP, FINEP, 1985.

6º) subordinação do programa à política econômica ou a outros objetivos externos;

7º) baixa participação dos beneficiários, reais ou potenciais, nas diferentes fases do programa, incluindo aqui a ausência de canais para a expressão do público-alvo da política;

8º) centralização na formulação, implementação e na organização administrativa do programa e também no processo político ligado a ele;

9º) uso político ou clientelista do programa para fins eleitorais e/ou de apoio político; e

10º) falta de integração entre as agências na implementação dos programas.

No mesmo estudo resumido por Figueiredo (1998), o autor ressalta a falta de propostas (*policy-recommendation*) nas pesquisas de avaliação de políticas, o que demonstra, na ótica do autor, o nível incipiente da pesquisa de avaliação de políticas, à época de seu artigo.

Faria (1999), por sua vez, elenca alguns problemas gerenciais inerentes aos formuladores e implementadores de políticas:

- as tarefas de formulação dos programas são divorciadas das tarefas de implementação e dificilmente são realizadas atividades de acompanhamento de ações e tarefas referentes ao conteúdo, método e instrumentos do programa;
- as atividades de avaliação de objetivos, impactos e resultados, quando ocorrem, são executadas por equipes externas e orientadas para a conclusão, não para o aprimoramento do programa; e
- as atividades de monitoramento confundem-se com atividades de avaliação, considerando-se as correções *ad-hoc* como atividades de aprimoramento do próprio programa, mesmo sem alterar conteúdo, metodologia e adequação.

Quanto ao objetivo das avaliações de programas sociais, segundo Faria (1999, p.48) deve ser sempre o de “aprimorar suas capacidades de oferecer adequada atenção aos cidadãos”, pois, “*evaluation is to improve and not to prove*³⁰”.

³⁰ “Avaliação é para aprimorar, não para mostrar” tradução nossa, em inglês no original.

Concluindo, verifica-se que a análise de políticas públicas é muito complexa, podendo ser feita sob diferentes concepções e com diferentes métodos, visando objetivos diversos. Em seguida será colocada, de forma breve, a concepção de avaliação escolhida para este trabalho: a avaliação política.

Para Arretche (1999, p. 30) a avaliação política “ressalta o caráter político do processo decisório e/ou os valores e critérios políticos nela identificáveis”, na medida em que examina os pressupostos e fundamentos políticos da política, e não o seu processo ou resultados. Por isso, a avaliação política das políticas públicas “prescinde da operacionalidade concreta ou da implementação do programa”, analisando, antes, sua engenharia institucional e seus traços constitutivos.

Figueiredo (1986) acredita que a avaliação política seja uma etapa desejável e preparatória da avaliação da política. Por avaliação política, o autor entende “a análise e elucidação do critério ou critérios que fundamentam determinada política pública: as razões que a tornam preferível a qualquer outra” pois elas “têm que ser relevantes” (BARRY³¹, *apud* FIGUEIREDO, 1986, p.108). Ou seja, as políticas devem referir-se a princípios cuja realização contribuirá, possivelmente, para um aumento e disseminação do bem-estar. Como método para a avaliação política, Figueiredo ressalta que não basta a mera análise conceitual dos princípios (explícitos ou não) que fundamentam a política, mas reconhecendo o consenso em relação aos princípios, deve-se verificar a coerência e a compatibilidade entre os princípios e mecanismos institucionais previstos e os produtos e impactos que se buscam com tais políticas. É a proposta deste trabalho, cuja metodologia será tratada no próximo capítulo.

³¹ BARRY, Brian; ERA, Douglas W. Political evaluation. In: GREENSTEIN, F.; POLSBY, N. Ed. **Handbook of political science**. Reading, Addison-Weslwy, 1975, v.1: Political science: scope and theory. P.337-401.

5 Metodologia

Trata-se de uma pesquisa de base documental, concretizada através de análise de conteúdo e histórica das políticas relacionadas a bibliotecas públicas no Brasil, entre 1990 e 2006. A pesquisa documental prevê, segundo Laville, desmontar a estrutura e os elementos do conteúdo dos documentos para extrair sua significação (LAVILLE, 1999, p.214) e, à medida que o pesquisador colhe informações, elabora sua percepção do fenômeno (LAVILLE, 1999, p.215). Já a análise histórica busca elaborar um roteiro sobre a evolução do fenômeno, que será submetido à prova dos dados colhidos (LAVILLE, 1999, p.227).

A contextualização política geral é necessária não só pela coincidência deste período com o retorno ao Estado de direito no País, após décadas de ditadura militar e de um primeiro governo de transição³², como também pela constatação de que “é impossível destacar (quaisquer) políticas de informação de seu mais amplo contexto social e político” (ROWLANDS, 1996, p.15).

Os principais documentos a serem considerados são as leis, decretos e outros documentos, emitidos pelo próprio governo federal e seus departamentos, envolvidos na formulação e execução das políticas de bibliotecas públicas. Além desses, também foram buscados outros documentos originados fora desse âmbito, que expressem uma reação ou avaliação daqueles documentos ou de outras ações governamentais. Propositamente não se propõe, neste trabalho, a comparação de estatísticas. Essa decisão decorre do fato de se considerar a falta de tradição do País nos registros metódicos na área da cultura, aliada à grande mudança que cada governo estabelece nas entidades governamentais, acrescida da falta de cuidado com os arquivos (fato registrado por trabalhos anteriores e citado nesta pesquisa). Dessa maneira, a enumeração de dados estatísticos, agrupados sem identificação de metodologia, poderia confundir e até falsear resultados de uma política ou programa. Além disso, não se pretendeu fazer uma avaliação de resultados das políticas e programas, caso em que a consideração daqueles dados seria

³² Civil, mas eleito ainda de forma indireta.

obrigatória. Algumas vezes, foram utilizados dados de relatórios governamentais, mas sem dar ênfase ou desenvolver comentários, pois foi verificado neste trabalho, que a coerência e consistência dos registros é muito falha, até mesmo em dados descritivos.

Rowlands questiona sobre o que se pode conseguir compreender de uma política pública de informação, através de estudo baseado na leitura de “literatura política fria” como intenção em “Livro Branco” e “Estatutos ou documentos na forma de decisões administrativas ou de tribunal” (Rowlands, 1996, p. 20), já que a política de informação “existe em duas camadas: a que é explícita e gravada na forma de documentos, e a que é expressa implicitamente na forma de hábitos, conhecimentos recebidos, códigos de comportamento não-escritos, expectativas e normas sociais”. Citando o influente US Rockefeller Report³³ que declarou: “debater qual deveria ser uma política de informação nacional é inútil... existirá tal política... alcançada conscientemente ou inconscientemente, por comissão ou omissão, cuidadosa ou acidentalmente, feita de uma só vez ou aos pedaços” (*apud* Rowlands, 1996, p. 20), Rowlands acaba por concluir que as políticas de informação estão muito além dos documentos oficiais. Barreto (2004) também concorda que existem barreiras estruturais da política, quais sejam, o nível de renda e instrução da população, suas condições sócio-culturais, o nível de participação política, além das competências individuais de assimilação da informação. Dessa forma, os resultados de avaliação que se podem obter, analisando-se apenas os documentos, podem ser considerados muito relativos.

Apesar dessa constatação, partiu-se, na presente pesquisa, dos documentos oficiais, considerando a sua importância institucional na condução das políticas públicas, notadamente as políticas para bibliotecas públicas no período posterior à extinção do Instituto Nacional do Livro – a maior instituição governamental federal dedicada ao livro e às bibliotecas públicas na história brasileira até a presente data.

³³ US Domestic Council, Committee on the right to privacy. **National information policy – the “Rockefeller Report”** (US Government Printing office, Washington, DC, 1976).

Na pesquisa de política pública de informação, pode-se focalizar tanto as formas como as respostas aos eventos e as políticas podem ser consideradas como uma variável independente ou dependente. Segundo Rowlands (1996, p.15):

Como uma variável independente, a política de informação pode ser analisada em termos de seus impactos e resultados, ambos no mais vasto ambiente e no processo político em si. Quando é vista como uma variável dependente, nossa atenção é dirigida aos fatores ambientais, culturais, econômicos e outros que formam e guiam as políticas e sua implementação.

No presente trabalho, optou-se por considerar as políticas voltadas a bibliotecas públicas como variável dependente dos fatores ambientais, culturais, econômicos e sociais, embora em alguns momentos tomemos por contraponto alguns impactos e resultados previstos ou atingidos realmente, considerando a definição de Burger³⁴ (1993, *apud* Rowlands, 1996, p.15) sobre as políticas de informação como aqueles “mecanismos sociais usados para controlar a informação e os efeitos sociais da aplicação destes mecanismos”.

Outra questão metodológica que se coloca é a distinção, feita por Trauth³⁵ (1986, *apud* Rowlands, 1996, p.18) entre estudos descritivos e estudos prescritivos. Em termos gerais, o primeiro trataria da política de informação como ela é, e o segundo, como ela deveria ser. Este trabalho pretende ser um estudo descritivo do *status* corrente das políticas e os temas imprescindíveis que deveriam ser considerados em sua implementação – ou seja, indiretamente também se estará falando do que elas deveriam ser!

Quanto ao processo de desenvolvimento da pesquisa propriamente dito, em primeiro lugar, foram destacados os tópicos principais que representavam as facetas dessa pesquisa: as bibliotecas públicas, como unidades de informação tradicionais e notórias na história do ocidente e do Brasil; as políticas públicas em elas se inseriram e as questões teóricas relativas às políticas públicas de informação, objeto de interesse da Ciência da Informação.

³⁴ BURGER, R.H. **Information policy**: a framework for evaluation and policy research (Ablex, Norwood, NJ, 1993).

³⁵ TRAUTH, E.M. An integrative approach to information policy research. **Telecommunications policy** 10(1) (1986)41-50.

As buscas tiveram de ser feitas, descartadas e refeitas, em virtude do caos da organização das informações governamentais disponíveis, com exceção da legislação federal do Executivo e Legislativo, totalmente disponível *on line* nos portais governamentais e bastante organizada³⁶. Quanto aos documentos dos Ministérios da Educação e da Cultura, da Fundação Biblioteca Nacional, do Proler e do SNBP, a organização e a disponibilidade deixam muito a desejar, num momento em que já se apregoa a grande utilização dos recursos da Internet para o oferecimento de informação governamental. No campo das Ciências Sociais e da Ciência da Informação propriamente ditas, as buscas se revelaram mais complicadas e os resultados muito irregulares. Vários artigos que, aparentemente, pareciam interessantes, revelavam-se repetitivos e sem novidade alguma e ao mesmo tempo verificou-se com surpresa que a temática das bibliotecas públicas não está muito valorizada nos trabalhos relativos às políticas de informação, e à democratização da cidadania, muitos concentrados na disseminação dos recursos da *web*, demonstrando ignorância ou indiferença em relação às bibliotecas públicas.

Sobre o período histórico, foi feito um levantamento dos aspectos gerais dos governos federais, de 1990 a 2006, que permitiu uma contextualização das políticas para bibliotecas públicas. Dentro desse período, foi feita uma busca nas bases de dados de legislação federal, principalmente do Senado Federal, sobre os documentos emanados diretamente do governo federal, que lidavam com as questões gerais da informação, da educação e da cultura que poderiam influenciar as bibliotecas, assim como as que lidavam diretamente com as mesmas e com as questões do livro e da leitura. Após leitura e análise dos documentos³⁷, um verdadeiro quebra-cabeça foi se delineando: Secretarias, Ministérios, Fundações e seus documentos, notícias da crônica jornalística, artigos de opinião sobre determinados projetos, queixas de ex-ocupantes de cargos ligados à estrutura de execução das políticas.

Embora tenha sido preparado um arcabouço teórico anterior, somente no processo de descrição cronológica das ações do poder público federal em cada governo e, à medida que a história foi se revelando, as questões mais pertinentes para análise se

³⁶ O *site* do Senado Federal, nesse caso, é exemplar. Disponível em: www.senado.gov.

³⁷ Listados no Apêndice.

destacaram, e não previamente. Na conclusão, optou-se por fazer a análise do período, através dos governos, mas não os distinguindo como categorias.

6 As políticas governamentais do Estado brasileiro para as bibliotecas públicas de 1990 a 2006

*“O discurso é generalista, a ação é específica e detalhada.
Deus e o diabo habitam os detalhes e os detalhamentos”*
Aldo Barreto, 2004

*“Dizer que falta política é falso: é sabido que a omissão e o desinvestimento
são políticas de Estado, estratégia de privatização”*
Carlos Alberto Dória, 2007

O final da década de 1980 coincide, no Brasil, com a volta ao Estado de direito, com o amadurecimento dos movimentos pela redemocratização e com o início da disseminação do discurso da Sociedade da Informação. A Ciência da Informação aprofunda suas reflexões sobre os impactos nas instituições e na própria sociedade. É desse período, por exemplo, a instituição da linha de pesquisa “informação, cultura e sociedade” no Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, IBICT (MARTINS, 2004). Também na Escola de Biblioteconomia³⁸ da Universidade Federal de Minas Gerais, acentuam-se aquelas discussões no final da década, culminando com a introdução de uma disciplina “Informação e Sociedade” na graduação e, posteriormente, na primeira reestruturação do Mestrado, a criação de uma linha de pesquisa com o mesmo nome³⁹ (CABRAL, 2007).

A eleição de Tancredo Neves⁴⁰ para Presidente da República, em 1985, embora indireta, representa na história brasileira a transição para um regime democrático, após vinte anos de ditadura militar. Houve, na época, um grande movimento pelo fortalecimento das instituições, pelo reordenamento do Estado, “na busca de ocupação de espaços pelos atores sociais e de mudanças nos processos autoritários de gestão dos órgãos públicos” (MARTINS, 2004, p.97). Do ponto de vista político, o primeiro governo civil, em duas décadas, teve dois pontos que deflagraram a recomposição do Estado democrático de direito: a revogação das leis originárias do regime militar – o chamado “entulho autoritário”, e a eleição de uma Assembléia Nacional Constituinte, com missão de elaborar uma nova Constituição

³⁸ Desde 2000 denominada Escola de Ciência da Informação.

³⁹ A partir de 2003 a linha de pesquisa passa a ser denominada “Informação, Cultura e Sociedade”.

⁴⁰ Que, de fato, não chegou a tomar posse, tendo assumido seu vice, José Sarney.

para o País (FAUSTO, 2001). A Assembléia reuniu-se a partir de 1º de fevereiro de 1986, encerrando seus trabalhos com promulgação da nova Carta Magna, em outubro de 1988.

O texto da nova Constituição foi, desde sua divulgação, muito criticado, por ser longo e detalhado, entrando em pormenores de assuntos muito específicos para sua natureza. Por outro lado a Constituição refletiu os diferentes interesses dos grupos sociais, registrando um avanço na área dos direitos sociais e políticos aos cidadãos em geral, e às chamadas minorias, em particular. Refletindo tantas contradições da sociedade, a Constituição gerou problemas na distribuição de recursos e atribuições entre as esferas federal, estadual e municipal. Infelizmente, a maior crítica não pode ser feita ao texto, e sim à realidade brasileira, pois, embora a Constituição seja bastante abrangente e avançada em muitos pontos, “há (...) uma enorme distância entre o que diz a lei e o que acontece na prática” (FAUSTO, 2001, p.825). A transição “*lenta, gradual e segura (grifo do autor)* - como queriam os próprios militares” - que se consolidou com a promulgação da nova Constituição, “levou o País mais a uma *situação democrática* do que a um regime democrático consolidado” (FAUSTO, 2001, p.527).

No âmbito da educação, da informação e da cultura, temas intimamente vinculados às bibliotecas públicas, a Constituição de 1988 reconheceu, textualmente, o acesso a esses direitos, embora a concretização deles, como será visto parcialmente, ainda seja um caminho que os governos seguintes e a sociedade brasileira estão construindo.

Sobre o direito à informação, a Constituição, através de alguns incisos do artigo 5º, que estabelece a igualdade perante a lei e a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, enfatizou especialmente o direito à informação de origem governamental. Instituiu o *habeas data*, o mandado de injunção e ação civil pública, visando assegurar o cumprimento do direito à informação. Contudo, não há, em seus incisos, esclarecimento sobre acesso a instituições de informação específicas, como bibliotecas e arquivos.

A respeito do direito à educação, o artigo 6º da Constituição o enumera como um dos direitos sociais e o artigo 204 assegura que esse “direito de todos, dever do Estado e da família, será promovido e incentivado com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (Brasil, 1988, art.204). Em todo o corpo do artigo, explicita-se o direito ao ensino regular fundamental, médio e superior, mas não se fala do ensino ao longo da vida, ou a educação permanente. No artigo 214, que trata do Plano Nacional da Educação, contudo, dentre os objetivos listados, constam os seguintes, em que as bibliotecas públicas poderiam ter papel fundamental ou coadjuvante: a erradicação do analfabetismo, já que a falta da prática pode levar adultos alfabetizados ao analfabetismo funcional; e a promoção, humanística, científica e tecnológica, que pode ser potencializada com bibliotecas com acervos e serviços adequados.

A cultura, área sob a qual as políticas para bibliotecas públicas têm sido agregadas, nas últimas décadas, também está assegurada na Constituição de 1988, em seu artigo 215, que afirma:

o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização das manifestações culturais” (BRASIL, 1988).

Embora explicita a garantia dos direitos culturais, a Constituição não os define e nem mostra como se alcançarão os objetivos de acesso e incentivo. Ao longo dos artigos da seção reservada à cultura, fica implícita uma idéia restrita de cultura, mais no sentido de preservação e valorização da cultura nacional acumulada, dentro da tradição patrimonialista, do que a cultura como direito ao acesso e à produção do conhecimento, assim como ao compartilhamento do patrimônio da humanidade, passado e contemporâneo. Assim, é relacionada a preservação de quilombos, de reservas arqueológicas, de monumentos, etc, mas novamente as bibliotecas sequer são citadas.

Em busca de uma nova configuração de Estado, desvinculada das instituições dos governos da República até então, e, principalmente, dos governos militares da recentemente finda ditadura, os governos civis, desde a década de 1990, têm empreendido, sem cessar, mudanças na estrutura administrativa. Nessas mudanças,

são criados, extintos e renomeados: ministérios, secretarias, autarquias, fundações, empresas públicas e de economia mista e todo tipo de instituições e programas ligados ao governo federal. Será enumerada, a seguir, a seqüência de governos federais eleitos diretamente pela população brasileira, e como esses governos lidaram com a questão das bibliotecas públicas, através das políticas elaboradas e implementadas para essas organizações.

6.1. Governo Fernando Collor de Melo: 15/03/1990 – 29/12/1992

Em 1989, através de pleito direto, foi eleito o segundo governo civil⁴¹ desde o fim da ditadura, que levou ao Palácio do Planalto um jovem presidente, Fernando Collor de Melo. Fernando Collor derrotou Luís Inácio Lula da Silva em sua primeira campanha à Presidência, e tomou posse com um discurso, ao mesmo tempo, moralizador e modernizante para o País. Foi o período de ascensão do neoliberalismo. Após uma impactante política de controle da inflação, outras facetas menos prodigiosas do governo se tornaram públicas, culminando com o histórico *impeachment* do presidente, após dois anos de mandato. Licenciado desde o final de setembro de 1992, após a abertura do processo de *impeachment*, Fernando Collor renunciou ao cargo em 29 de dezembro do mesmo ano, para escapar da punição que lhe seria aplicada pelo Senado⁴².

O programa de governo de Fernando Collor de Mello, já de início, estabeleceu a extinção de órgãos públicos, a demissão e a disponibilidade de funcionários públicos federais, e o início da privatização de empresas públicas - que tivera um início tímido no governo Sarney, com a privatização da Mafersa - com o Programa Nacional de Desestatização (COUTO, 1998). De um modo geral, segundo o Centro de Informação de Acervos dos Presidentes da República, CIAPR:

o projeto de *modernização* implantado pelo governo [Collor], visando a diminuição dos gastos públicos e o incentivo à economia de mercado,

⁴¹ Este sim, por meio de eleições diretas.

⁴² A rigor, Collor foi absolvido pelo Supremo Tribunal Federal de todas as acusações, em 2004, por falta de provas.

ajustava-se à idéia de *Estado mínimo* e à nova ordem mundial que se impôs com o término da guerra fria, conceituada como neoliberal (CIAPR, s/data).

Através da Lei 8.028, em 12 de abril de 1990, é extinto o Ministério da Cultura e criada a Secretaria de Cultura, o que significou que “em nome da contenção de gastos e de descomprometimento do Estado com as demandas culturais, (...) as políticas culturais perderam o *status* de política ministerial” (IPEA, 2003, n.6, p.65). No mesmo dia doze de abril, o presidente Fernando Collor de Melo, através da Lei nº 8.029⁴³ (BRASIL, 1990), extingue e dissolve várias entidades⁴⁴ da administração Pública Federal, entre elas a Fundação Nacional Pró-Leitura, que continha o Instituto Nacional do Livro⁴⁵. Assim, através de um documento em que sequer figurava a sua sigla, é extinta a maior instituição governamental diretamente ligada ao livro, à leitura e às bibliotecas públicas na história do País, após 52 anos de existência: o INL. Em substituição às antigas Fundações extintas, o novo governo, que trazia o discurso da modernidade e da superação das velhas políticas da República brasileira, constituía, no mesmo decreto:

- I - O Instituto Brasileiro da Arte e Cultura – IBAC, substituindo a Funarte, a Fundacen e a FCB;
- II – O Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural – IBPC, substituindo a Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN) e o Pró-Memória; e
- III – A Biblioteca Nacional, assumindo as atribuições, o acervo, as receitas e dotações orçamentárias da Fundação Pró-Leitura.

A Lei previa que o Poder Executivo iria dispor, em decreto, sobre as estruturas, quadros de pessoal e atribuições das entidades constituídas, respeitado, quanto às últimas, as atribuições básicas das entidades absorvidas.

O projeto de modernização nacional, no fomento e custeio da Cultura, foi iniciado através da Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991 (BRASIL, 1991), conhecida

⁴³ Que teve origem na Medida Provisória n. 151, de 15 de março do mesmo ano.

⁴⁴ São extintas algumas autarquias e as seguintes fundações: Fundação Nacional de Artes (Funarte); Fundação Nacional de Artes Cênicas (Fundacen); Fundação do Cinema Brasileiro (FCB); Fundação Nacional Pró-Memória (Pró-Memória); Fundação Nacional Pró-Leitura (Pró-Leitura); Fundação Nacional para a Educação de Jovens Adultos (Educar) e Fundação Museu do Café.

⁴⁵ O INL pertencia à Fundação Nacional Pró-Leitura, por força da Lei 7.624, de 05/11/1987.

desde então como Lei Rouanet⁴⁶, elaborada pelo diplomata, ensaísta e cientista político Sérgio Paulo Rouanet, então Secretário de Cultura do governo Collor. Esta viria a ser uma das mais notórias leis no campo da cultura na história recente do País, percorrendo, com dezenas de reedições, mais de quinze anos de vigência, em todos os governos posteriores, até à época do presente trabalho.

A Lei Rouanet foi apresentada como de caráter nacional, democrático e popular e visava:

- garantir o livre acesso às fontes da cultura e o pleno exercício dos direitos culturais;
- promover e estimular a regionalização da produção cultural e artística brasileira, com valorização de recursos humanos e conteúdos locais;
- apoiar, valorizar e difundir o conjunto das manifestações culturais e seus respectivos criadores;
- proteger as expressões culturais dos grupos formadores da sociedade brasileira responsáveis pelo pluralismo da cultura nacional;
- salvaguardar a sobrevivência e o florescimento dos modos de criar, fazer e viver da sociedade;
- preservar os bens culturais de valor universal, formadores de conhecimento, cultura e memória; e
- priorizar o produto cultural originário do País

A forma de execução de tão amplos objetivos se dá através de renúncia fiscal, isto é, o governo abre mão de parte dos impostos devidos pelas empresas para que elas patrocinem projetos culturais credenciados pelo governo, dentro de um limite (percentual) previsto na lei.

A Lei Rouanet parecia ser a resposta para a carência de recursos para a área da cultura: se o Estado tem outras prioridades para tantos déficits de investimentos em nossa sociedade (educação, saúde, etc.), então o setor privado entraria com o capital e os seus “eficientes” métodos de gestão. Nesse sentido, a lei foi celebrada, num primeiro momento, com entusiasmo e esperança, por intelectuais e artistas. O

⁴⁶ Esta lei aperfeiçoa e reestabelece princípios da Lei 7.505, de 02/07/1986, a chamada Lei Sarney.

financiamento da cultura estaria garantido, e a responsabilidade constitucional do Estado pela cultura, pouco a pouco seria esquecida. A prática real da lei ficou distante de seus nobres objetivos. Sob a alegação de afastar o fantasma do “dirigismo cultural”, o Estado libera a apreciação do mérito cultural dos projetos “aos critérios culturais dos empresários que possuem créditos tributários capazes de irrigar a produção cultural” (DÓRIA, 2003).

Ao contrário da intervenção do Estado em benefício do interesse público e coletivo (como ocorreu, em governos seguintes, exemplarmente em relação aos remédios genéricos, por exemplo), a Lei Rouanet preconiza a renúncia (não apenas fiscal), do Estado, de seus deveres, entregando-os liberalmente ao mercado. Como resultado dessa liberalidade, o setor privado brasileiro definiu as práticas da lei com suas regras de concentração, tanto em favor de grandes empresas como em favor do eixo Rio - São Paulo. Dessa forma, como política pública, a Lei Rouanet é falha, pois exige do Estado a produção do bem público através de normas para o conjunto da sociedade que beneficiariam os consumidores finais da cultura, e não os produtores - eternizando as diferenças entre os brasileiros, ao invés de trabalhar para diminuí-las. Assim, investe-se nos produtores, e não nos usuários finais: investe-se em filmes nacionais que nunca serão assistidos, e não no acesso da população ao cinema; investe-se na cadeia produtiva do livro, mas não nas bibliotecas que poderão dar acesso a ele. A Lei Rouanet não está comprometida com o destinatário final do esforço público (a grande população), mas com parcela do setor privado, que define os produtos culturais e serem patrocinados. Como resume Dória (2003)

(...) a lei Rouanet inaugura uma nova modalidade: a das leis que “pegam” e fracassam. Ela não fracassou por falta de adesão, mas por excesso de adesão interesseira, contemplando apenas a perspectiva dos ganhos econômico-financeiros que promete (DÓRIA, 2003).

A Lei Rouanet, que sequer pôde ser considerada qualitativamente bem-sucedida do ponto de vista da promoção do bem público na área da cultura, menos ainda serviu no caso das bibliotecas – embora, em tese, pudesse ser aplicada a elas. Parte expressiva dos recursos aplicados através da lei serviu para a promoção de grandes espetáculos e para marketing cultural de grandes empresas. O modelo de incentivo à cultura, dado por essa lei, concentra-se na modalidade de “política de eventos”, que, em sua maioria, “são ações fragmentadas, desarticuladas, isoladas e sem

muita continuidade” (IPEA, 2003, n.6, p.66) e foi copiado e adaptado por estados e municípios, desde então.

Como entidades governamentais as bibliotecas públicas não podiam usufruir da Lei Rouanet. Foram criadas, então, as Associações de Amigos das Bibliotecas, associações civis de direito privado, devidamente formalizadas, que podem captar recursos via leis de incentivo, para custear projetos específicos para suas bibliotecas⁴⁷. Contudo, de maneira nenhuma, a Lei Rouanet pode ser considerada uma política para bibliotecas públicas. Somente em 1992, as bibliotecas públicas voltam ao cenário das políticas governamentais, através dos decretos 520 e 519, que tinham, por objetivo principal, fomentar a leitura e fortalecer as bibliotecas.

Em maio desse ano, através do Decreto 520 (BRASIL, 1992), fica instituído, com o mesmo nome que tivera quando foi criado pela primeira vez, em 1976, na gestão de Herberto Sales à frente do INL, o Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas (SNBP). O novo SNBP tem objetivos semelhantes ao antigo:

- I - incentivar a implantação de serviços bibliotecários em todo o território nacional;
- II - promover a melhoria do funcionamento da atual rede de bibliotecas, para que atuem como centros de ação cultural e educacional permanentes;
- III - desenvolver atividades de treinamento e qualificação de recursos humanos, para o funcionamento adequado das bibliotecas brasileiras;
- IV - manter atualizado o cadastramento de todas as bibliotecas brasileiras;
- V - incentivar a criação de bibliotecas em municípios desprovidos de bibliotecas públicas;
- VI - proporcionar, obedecida a legislação vigente, a criação e atualização de acervos, mediante repasse de recursos financeiros aos sistemas estaduais e municipais;
- VII - favorecer a ação dos coordenadores dos sistemas estaduais e municipais, para que atuem como agentes culturais, em favor do livro e de uma política de leitura no País;
- VIII - assessorar tecnicamente as bibliotecas e coordenadorias dos sistemas estaduais e municipais, bem como fornecer material informativo e orientador de suas atividades; e
- IX - firmar convênios com entidades culturais, visando à promoção de livros e de bibliotecas. (BRASIL, 1992).

No mesmo dia, o Decreto n. 519 institui o Programa Nacional de Incentivo à Leitura, Proler, com os seguintes objetivos:

⁴⁷ Por exemplo, a Associação de Amigos da Biblioteca Pública Estadual Luiz de Bessa, formada em 1994, até a presente data já adquiriu recursos através das leis de incentivo federal e estadual, propôs e executou diversos projetos para a Biblioteca (ver Cesarino, 2006).

- I - promover o interesse nacional pelo hábito da leitura;
- II - estruturar uma rede de projetos capaz de consolidar, em caráter permanente, práticas leitoras; e
- III - criar condições de acesso ao livro (BRASIL, 1992).

Para atingir seus objetivos, o Proler, segundo o seu decreto de criação, utilizaria os seguintes mecanismos:

- I - instalação de centros de estudos de leitura, para capacitar e formar educadores por meio de familiarização com o livro e a biblioteca;
- II - dinamização de salas de leitura, mediante supervisão de atividades e distribuição de materiais com sugestões de promoções;
- III - consolidação da liderança das bibliotecas públicas, visando à integração de ações que incentivem o gosto pela leitura;
- IV - provisão de espaços de leitura, abertos regularmente ao público;
- V - promoção e divulgação de medidas incentivadoras do hábito da leitura;
- VI - utilização dos meios de comunicação de massa, para incentivo à leitura (BRASIL, 1992).

Três eixos de ação foram estabelecidos para o Proler: fomento e divulgação; formação continuada de promotores de leitura; e pesquisa e documentação. A direção do Proler, que seria exercida pelo presidente da Fundação Biblioteca Nacional, teria, por atribuições: gerir os recursos financeiros; celebrar convênios com instituições nacionais ou internacionais, públicas ou privadas, para execução de seus programas; e firmar contratos de prestação de serviços, visando ao desenvolvimento de projetos.

O Proler e o SNBP foram instituídos junto à Fundação Biblioteca Nacional (FBN). Ambos tiveram, como premissa, a concepção da sociedade moderna, que exige o domínio da leitura por parte dos cidadãos, tanto em seus aspectos práticos, como deslocar-se, realizar tarefas cotidianas, etc., quanto nos aspectos de acesso à informação para o exercício da cidadania e o desenvolvimento de maior capacidade crítica. Sobre essa exigência da sociedade moderna, um documento oficial do Programa alertaria que “não é casual que aquele que está impedido de ser um leitor pleno (...) também esteja excluído dos demais bens sociais – materiais e culturais” (PROLER, 1997, p.5).

Para a plena atuação do Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas (SNBP), era necessária a “implantação de um processo sistêmico, baseado em ações voltadas para a interação e integração dessas bibliotecas em âmbito nacional” (CESARINO,

2007, p.43). A consolidação dos Sistemas Estaduais de Bibliotecas Públicas (SEBPs) era fundamental para o gerenciamento operacional do Sistema Nacional, pois é o que daria capilaridade a ele, que de outro modo, ficaria gigante e centralizado, com as conseqüências já vistas no período do INL.

Não obstante a importância da recriação do SNBP, sem uma verba objetiva e substancial, e ainda sem a capacidade de gerenciamento real das unidades cadastradas no sistema, o País dá apenas um modesto passo, quando seria necessário um impulso muito forte, para retomar a lenta e incerta caminhada desde o INL. Diretamente dependente dos Sistemas Estaduais, o SNBP desenvolveu-se de maneira muito desigual: em alguns Estados da federação, onde a política cultural está definida e o sistema estadual bem gerenciado, alguns avanços concretos podem ser verificados, e foram mais bem aproveitadas as oportunidades dos programas federais; ao contrário, em outros, a política federal sequer foi sentida, ou foi sentida negativamente⁴⁸.

O Proler buscava contemplar, enfatizar e disseminar a “variedade e a diversidade das práticas brasileiras de promoção da leitura em todo o País” (PROLER, 1997, p.7), enquanto o SNBP deveria, de outro lado, dar acesso à leitura para o esperado e crescente público leitor, através do apoio à criação e ao desenvolvimento de bibliotecas públicas.

Uma questão que volta à baila com a implantação do Proler e do SNBP, é a identidade das bibliotecas públicas. Já foi mencionado neste trabalho que, principalmente desde a década de 1970, no Brasil, a falta de bibliotecas escolares (e sua crescente demanda) fez com que os estudantes se tornassem o público dominante das bibliotecas públicas, distorcendo o leque mais amplo de usuários que essas bibliotecas deveriam ter e afastando, assim, os outros públicos. Sendo óbvio que as ações das bibliotecas públicas e escolares são complementares, a preservação da identidade de cada uma delas, por outro lado, é salutar para o desenvolvimento de ambas. No entanto, mais uma vez, a política governamental dispersa os recursos dedicados às bibliotecas públicas, confundindo-as com as

⁴⁸ Sobre dois diferentes exemplos, Minas Gerais e Maranhão, ver, respectivamente, Cesarino, 2007 e Ferreira, 2006.

escolares, se esquecendo, uma vez mais, daqueles que não mais estão nas escolas: a dona-de-casa, o trabalhador, o aposentado, enfim, o cidadão comum.

Assim, por exemplo, o Proler, em determinado momento, criaria um “kit”⁴⁹, com a finalidade de orientar os municípios quanto à organização de bibliotecas escolares e o trabalho de dinamização da leitura e ser efetuada” (PROLER, 1997, p.14) e um kit de apoio pedagógico na área de promoção da leitura denominado “Leia, professor, leia”⁵⁰. Sem desvalorizar o papel da escola e da biblioteca escolar, e levando-se em conta o discurso da diversidade do Proler, contata-se que ele privilegiou as bibliotecas escolares em detrimento das públicas, em alguns momentos. De qualquer modo, depois do INL, o Proler viria a ser o grande programa de fomento e incentivo à leitura no País, incluindo ações para bibliotecas públicas, embora com grande descontinuidade, principalmente a partir dos governos seguintes.

A vinculação das políticas de bibliotecas públicas à FBN também pode ser considerada um questão discutível, já que são instituições com preocupações e objetivos muito distintos, sendo a Biblioteca Nacional voltada, prioritariamente, para a memória (guarda) e referência dos registros produzidos no País, e as bibliotecas públicas, para a disseminação da cultura registrada. A responsabilidade por administrar funções tão díspares poderia gerar dispersão de energia, meios e recursos e, conseqüentemente, ineficiência. Um exemplo dessa posição analítica foi bem colocada pelo senador Walmir Amaral⁵¹, em momento bastante posterior, num discurso no Senado, em 2003, quando relembrava o extinto INL e sugeria a recriação do mesmo:

Ora, (...), a Biblioteca [Nacional] não consegue cumprir a contento nem mesmo sua tarefa básica de publicar a bibliografia brasileira, registro das obras que chegam ao seu acervo por meio de depósito legal. Não tem a vocação nem a estrutura administrativa, nem o peso político necessário para coordenar um sistema de bibliotecas públicas.

É uma confusão administrativa achar que essa tarefa cabe à Biblioteca Nacional. A Biblioteca Nacional é, fundamentalmente, um centro de referência bibliográfica, um local privilegiado de guarda de acervo e de pesquisa. Essas funções não se confundem com a de um sistema de bibliotecas públicas, que devem ser muito mais dinâmicas, abertas para uma interação com a

⁴⁹ Conjunto de folhetos com orientações para criação de bibliotecas, no primeiro caso, e para condução de atividades, no segundo.

⁵⁰ Os professores da rede pública foram considerados, pelo Proler, os principais agentes da leitura (obviamente, só dos estudantes).

⁵¹ Senador do Distrito Federal, pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

comunidade, centros de difusão de informação, cultura e lazer, e não de preservação de acervos (AMARAL, 2003).

A submissão do SNBP à FBN mostrar-se-ia, mais tarde, um problema, a partir da recriação do Ministério da Cultura e sua conseqüente reestruturação – o que viria a se concretizar no próximo governo.

6.2. Governo Itamar Franco: 02/10/1992 - 01/01/1995

O vice-presidente Itamar Franco assumiu o governo do País interinamente, em outubro de 1992, após a abertura do processo de *impeachment* do presidente Fernando Collor, e definitivamente após a renúncia do mesmo em 29 de dezembro do mesmo ano. O objetivo de seu governo era manter a ordem democrática e, assim como seu antecessor, superar os problemas econômicos. A inflação, tomada como “inimiga pública número 1” pelos governos pós-ditadura, consegue ser combatida através de um Plano de Estabilização Econômica liderado pelo Ministro da Fazenda⁵², Fernando Henrique Cardoso, que conduziu o Ministério com a premissa da reforma do Estado, que incluiria a redução dos gastos públicos e a intensificação do processo de privatizações. Itamar, por sua vez, apreciava ser visto como um nacionalista e independente de interferências externas.

O grande feito de Itamar Franco, na área da cultura, foi a recriação do Ministério da Cultura (MINC), ainda quando exercia interinamente a Presidência, embora mantivesse exatamente as mesmas atribuições que a Secretaria de Cultura de Collor, em termos ainda mais lacônicos:

- Planejamento, coordenação e supervisão das atividades culturais;
- Formulação e execução da política cultural; e
- Proteção do patrimônio histórico e cultural brasileiro.

No governo Itamar, o Ministério da Cultura foi ocupado por três ministros⁵³, o que denota grande instabilidade para um organismo em processo de instalação. Embora

⁵² Na verdade, ao todo, Itamar teve seis ministros da Fazenda.

⁵³ Antônio Houaiss, Jerônimo Moscardo e Luiz Roberto Nascimento de Silva.

tenha sido recriado, o Ministério não recebeu grande atenção por parte desse governo, que tinha outras prioridades, já relacionadas aqui. Por outro lado, o Proler continuava intacto, pois o presidente da FBN, Affonso Romano de Sant'Anna, que estava no cargo desde 1990, e a idealizadora e primeira coordenadora do Proler, Eliana Lúcia Madureira Yunes, permaneceriam nos respectivos cargos até 1996. Gradativamente, porém, na medida em que o Ministério da Cultura se consolidava, ele viria a enfraquecer o Proler e o SNBP, principalmente a partir do governo seguinte, quando iniciativas do Ministério concorreriam com as da FBN, duplicando esforços e dividindo recursos já escassos, sem contribuir para o adensamento das reflexões sobre as bibliotecas públicas.

6.3. Primeiro governo Fernando Henrique Cardoso: 01/01/1995 – 01/01/1999

No governo de Fernando Henrique Cardoso (conhecido desde então por FHC) consolida-se a abertura econômica iniciada por Fernando Collor, com a entrada do País na era da globalização. Aprofunda-se um processo de privatizações e desregulamentações, buscando a redução do papel do Estado como produtor de bens e serviços, mas é criado o Programa Nacional de Apoio à Cultura, Pronac, através do Decreto Lei 1.494, de maio de 1995. Desde o início do governo, foram lançadas e aprovadas regras que restringiram os gastos das administrações públicas. Foi a época da explosão da Internet e da afirmação do discurso “neoliberal” (MARTINS, 2004, p.97), alinhando o discurso do País ao modelo da globalização. Através de uma das inúmeras emendas à Constituição, em 1997 a reeleição foi institucionalizada. O primeiro beneficiário foi o próprio presidente, reeleito em 1998, tornando-se o primeiro presidente da história do Brasil a ocupar a chefia do Executivo por dois mandatos consecutivos.

Como afirmado no tópico anterior, paralela à consolidação do renascido Ministério da Cultura e da criação de sua Secretaria do Livro e da Leitura (SLL), ações concorrentes e variados programas e projetos, ora isolados, ora sobrepostos,

visavam tornar as bibliotecas públicas minimamente realidade onde ainda inexistiam ou existiam precariamente.

No primeiro governo FHC, os Programas “Uma biblioteca em cada município”, de 1996, e “Livro Aberto⁵⁴”, retomam uma meta que projetos do INL e também o SNBP já haviam idealizado, ou seja, prover cada município brasileiro com uma biblioteca pública.

Neste ponto, cabe um parágrafo à parte, para inserir um problema de inconsistência de dados. Segundo o *site* do PSDB⁵⁵ que divulga as ações do governo FHC, no campo da cultura, “Uma biblioteca em cada município” é um programa e “Livro Aberto” é outro programa, ambos do MINC, com objetivos distintos: o primeiro criando bibliotecas, o segundo promovendo ações voltadas para a revitalização das bibliotecas através de fomento a projetos culturais na área do livro e da leitura. No ano 2000, no Livro Verde, o Programa “Uma biblioteca em cada município” é citado como Programa do MINC, com dados de 1996 a 1999 e no Relatório de Gestão da FBN⁵⁶, do mesmo ano, são apresentados os resultados das ações do “Livro Aberto”. Já no Relatório Anual de Avaliação – Plano Plurianual Exercício 2002, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão⁵⁷ o Programa é nomeado “Livro Aberto”, sendo uma de suas principais ações o projeto “Uma biblioteca em cada município”. Nas avaliações de políticas culturais feitas pelo IPEA e em apresentações do SNBP, ainda figura o Programa Livro Aberto até 2007, no governo Lula. É provável que “Uma biblioteca em cada município” e “Livro Aberto” tenham sido paralelos durante um período e depois o primeiro tenha sido absorvido pelo segundo. Caso contrário teremos que admitir que “Uma biblioteca em cada município” seja um *slogan* ou um nome fantasia de um sub-projeto do Livro Aberto, que foi usado inadvertidamente em vários momentos. Sem ter resolvido esta questão específica desses programas, contudo, será visto em que eles consistiam.

⁵⁴ “Livro aberto, amigo certo” foi um slogan de campanhas do INL na década de 1970.

⁵⁵ Disponível em: <www.psdb.org.br/noticias/View/Realizacoes.asp>, acesso em 22/01/2008.

⁵⁶ Disponível em http://www.bn.br/arquivos/pdf/relatoriodegestao/Ano_2000/RelatGestao_2000parteI.pdf, acesso em 22/01/2008.

⁵⁷ Disponível em <www.abrasil.gov.br/avalppa/RelAvalPPA2002/content/av_prog/094/prog094.htm> , acesso em 15/11/2007.

O Objetivo do Programa “Uma biblioteca em cada município” era implantar bibliotecas públicas em municípios que não as possuíam, através de convênios com as prefeituras municipais. O município recebe da Secretaria Nacional do Livro e Leitura, do Ministério da Cultura, um acervo pré-selecionado de 2.600 livros, estantes e um curso de treinamento para seus servidores. O município, em contrapartida, deve dispor de espaço mínimo para a biblioteca, em local próximo às escolas e de fácil acesso para a comunidade, montar uma Associação de Amigos da Biblioteca e criar lei para a biblioteca, para que ela se torne uma rubrica no Orçamento Municipal, tendo recursos para sua manutenção e desenvolvimento.

O Programa Livro Aberto, por sua vez, tem por meta aumentar e melhorar bibliotecas públicas e escolares, fomentando a parceria com municípios, na formação de novas bibliotecas e qualificando e treinando profissionais na área, renovando acervos e promovendo campanhas de leitura. Vinculado à FBN, suas principais ações são:

- fomentar projetos culturais na área do livro e da leitura
- fomentar a produção de obras literárias, científicas e acadêmicas
- capacitar agentes multiplicadores do hábito da leitura
- implantar bibliotecas em cada município brasileiro
- capacitar recursos humanos para bibliotecas públicas
- prestar assessoria técnica a bibliotecas públicas
- conceder bolsas para tradução de títulos de autores brasileiros em outros idiomas
- fazer funcionar bibliotecas públicas da União
- conceder bolsas na área do livro e da leitura
- promover eventos culturais na área do livro e da leitura
- conceder bolsas para autores brasileiros
- conceder prêmios à arte literária
- promover estudos e pesquisas nas áreas de memória bibliográfica, editorial e literária

Como visto, alguns objetivos e ações desses dois programas confundem-se entre si e também com as funções do SNBP e do Proler, que também existiam nesse período.

Nesse momento já se pode verificar uma disputa entre a FBN, com o Proler e o SNBP de um lado, e o MINC, com a Secretaria do Livro e da Leitura (SLL) e seus programas, de outro. Nessa disputa dentro de um governo, onde deveria haver parceria, para o bem público, ganhou o Secretário do Livro e da Leitura, Ottaviano de Fiore, que continuaria na área governamental das políticas para bibliotecas públicas tanto no segundo governo FHC quanto no governo Lula. O Presidente da FBN, o escritor Affonso Romano de Sant'Anna, que saiu do governo, fez uma surpreendente autocrítica sobre os seis anos⁵⁸ de sua gestão:

Não existe no Brasil um projeto de política do livro e da leitura, a médio e longo prazo, embora durante seis anos eu tenha lutado por isso. Foi tudo sempre descontínuo (...). Quando dirigi a FBN, lancei o projeto Biblioteca ano 2000⁵⁹, que consistia em unir três partes de um triângulo: o livro, a leitura e a biblioteca. Criamos um programa de incentivo à leitura, o Proler, que se instalou em centenas de cidades; criamos o Sistema Nacional de Bibliotecas, que reuniu mais de três mil delas e fazia reuniões municipais, estaduais e nacionais. Mas essas ações acabaram esvaziadas, em prol de uma política que acumulava poder em Brasília (Sant'Anna, *apud* CARRERO, 2003).

Com políticas federais para bibliotecas públicas e suas ações divididas entre duas instituições e dois grupos, encerra-se o primeiro governo FHC e se inicia o segundo sem que o grande salto desejado naquelas políticas tenha ainda se concretizado, para prejuízo do País.

6.4. Segundo governo Fernando Henrique Cardoso: 01/01/1999 – 01/01/2003

O presidente Fernando Henrique tinha convicção da irreversibilidade do modelo de globalização e empenhou-se por alinhar o Brasil a esse modelo, em que cresce o poder do mercado e as funções do Estado são minimizadas. Ao mesmo tempo, seu governo incrementou o processo para o desenvolvimento de uma infra-estrutura nacional de informação, visando capacitar o País para a Sociedade da Informação, vista como um “novo estágio de evolução da Internet e suas aplicações no País, tanto na capacitação de pessoal para pesquisa e desenvolvimento quanto na

⁵⁸ Entre 1990 e 1996, abarcando os governos Collor, Itamar e os primeiros anos de FHC.

⁵⁹ Não foram encontrados registros sobre esse projeto.

garantia de serviços avançados de comunicação e informação” (BRASIL, 2000). Para o presidente, que prefaciou o livro *A Sociedade em Rede*, de Castells, tal sociedade é:

(...) uma sociedade globalizada e centrada no uso e aplicação da informação e na qual a divisão do trabalho se efetua, não tanto segundo jurisdições territoriais, mas sobretudo segundo um padrão complexo de redes interligadas. [Portanto,] é nessa sociedade que vivemos e ela é a que devemos conhecer (...) (CARDOSO, 1999, p.III).

A partir de um trabalho iniciado em 1996, pelo Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia, do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), em 1999 é lançado, pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, através do Decreto nº 3.294/99, o Programa Sociedade da Informação (Socinfo), tendo como fim:

lançar os alicerces de um projeto estratégico, de amplitude nacional, para integrar e coordenar o desenvolvimento e a utilização de serviços avançados de computação, comunicação e informação, além de suas implicações na sociedade, de forma a alavancar a pesquisa e a educação, bem como assegurar que a economia brasileira tenha condições de competir no mercado mundial (MIRANDA, 2000, p.78).

Segundo o Livro Verde⁶⁰ da Sociedade da Informação, publicado em 2000, o objetivo do Programa é

integrar, coordenar e fomentar ações para a utilização de tecnologias de informação e comunicação, de forma a contribuir para a inclusão social de todos os brasileiros na nova sociedade e, ao mesmo tempo, contribuir para que a economia do País tenha condições de competir no mercado global (SOCIEDADE, 2000, p.10).

O Programa se desdobra em sete linhas de ação para a concretização dos objetivos:

1. mercado, trabalho e oportunidades;
2. universalização de serviços para a cidadania;
3. educação na Sociedade da Informação;
4. conteúdos e identidade cultural;
5. governo ao alcance de todos
6. pesquisa e desenvolvimento, tecnologia-chave e aplicações; e
7. infra-estrutura avançada e novos serviços.

⁶⁰Verde, por ainda estar aberto à discussão; em contraposição ao maduro, consolidado, pronto. Essa nomenclatura também foi usada em outros países.

Entre essas linhas de ação, várias temáticas são listadas como parte dos desafios e oportunidades advindos do caminho “voluntário ou não” (SOCIEDADE, 2000, p.6) rumo à Sociedade da Informação. Alguns desses desafios poderiam ser enfrentados através do fortalecimento das potencialidades das bibliotecas públicas, como:

- universalização do acesso aos serviços de informação e comunicação;
- educação e aprendizado ao longo da vida, gerando competência para transformar informação em conhecimento;
- valorização de conteúdos e identidade cultural nacionais
- governo ao alcance de todos, com o acesso a informações e documentos governamentais através das tecnologias de comunicação e informação (TICs)

Apesar disso, as bibliotecas públicas são citadas apenas dentro da ação “Conteúdos e identidade cultural”, onde se admite sua potencialidade para a “capilarização e democratização do acesso às tecnologias de informação e comunicação”, devendo ser consideradas “pontos importantes em uma estratégia nacional” (SOCIEDADE, 2000, p.64). De fato, embora esteja longe de ser somente isso, a biblioteca pública, como unidade de informação, é o lugar “natural” para se colocar pontos de acesso gratuito à cultura do mundo e para se produzir identidade cultural local.

Como se pode facilmente perceber, o Socinfo é um programa mais voltado para a cultura da forma do que para o conteúdo da cultura, pois as bibliotecas são tomadas apenas como potenciais “pontos de acesso às tecnologias”, ignorando não só os fundamentos e concepções de biblioteca pública para o novo milênio, como também o fato de que a “população não deve apenas formar-se e informar-se via rede, mas também deve utilizá-la de forma efetiva e eficiente para que a maioria dos objetivos propostos seja atingida” (MARTINS, 2004, p.99). De um modo geral, as ações colocadas pelo governo para a Sociedade da Informação são um equívoco, pois muitas vezes restringem-se a uma “vulgarização da *Internet*”, como se a ligação física à rede fosse nos redimir de toda uma história de desigualdade e exclusão, ignorando o que seja, realmente, a informação e sua função na sociedade.

Para o pleno aproveitamento dos recursos digitais no desenvolvimento social, político e econômico do País é necessária também – e, talvez, prioritariamente - a disseminação da cultura escrita, acumulada pela humanidade e a popularização da

ciência, pois, na Internet, também circulam o preconceito, a ignorância, o entretenimento vazio e até pernicioso – e não apenas a informação correta, o conhecimento relevante e confiável. Portanto, além da inegável necessidade da construção de uma plataforma material de telecomunicações, é necessário também “a instalação e o fortalecimento de adequada infra-estrutura de escolas, bibliotecas e laboratórios, a fim de que uma nova geração de brasileiros se prepare para o futuro” (MIRANDA, 2000, p.78).

Os desafios reais do Estado brasileiro para a implantação da Sociedade da Informação no País, segundo Ferreira (2003), são três:

- O analfabetismo⁶¹: enquanto busca acabar com o chamado “analfabetismo digital”, o Estado não pode negligenciar o analfabetismo real e o analfabetismo funcional⁶² de grande parte da população brasileira, verificados freqüentemente através de pesquisas;
- O acesso do cidadão comum às novas TICs: muitos são os projetos que possibilitam o acesso nas escolas e universidades, mas o trabalhador comum, a dona de casa, o aposentado, não têm locais de acesso dentro de seu cotidiano;
- Capacitação de recursos humanos lotados na burocracia estatal: além do “adestramento tecnológico”, pois é preciso realmente produzir e disseminar conteúdos informacionais relevantes, qualitativos e organizados para o acesso dos cidadãos.

Embora, de fato, o Programa Sociedade da Informação não tenha evoluído para um novo livro, com proposições concretas de planejamento, alguns investimentos foram feitos prioritariamente. Um deles foi a estruturação de conteúdos em ciência e tecnologia, que resultaram, por exemplo, nos projetos Prossiga e Scielo e na

⁶¹ Os analfabetos absolutos são 9% da população, em 2001. Fonte: Indicador Nacional de Analfabetismo Funcional (INAF 2001).

⁶² Analfabetismo funcional: o indivíduo consegue decodificar as palavras, mas não apreende o sentido de um texto e não relaciona suas informações com outros dados e textos, não atribui significado, não infere. É decorrente do processo de desalfabetização, fenômeno recorrente entre os que aprenderam a ler e escrever, mas que, deixando a escola, não exercitam mais essas habilidades (ALENCAR, 2006, p.36). Dados do Instituto Montenegro, do Ibope, de 2003 mostram que apenas 26% dos brasileiros com mais de 15 anos têm domínio pleno das habilidades de leitura e escrita.

Plataforma Lattes⁶³. A infra-estrutura de telecomunicações também se desenvolveu, não só porque está nas mãos de grandes empresas privadas, como é do maior interesse do mercado globalizado.

Enquanto em países mais avançados⁶⁴ na Sociedade da Informação as bibliotecas públicas fazem parte de sólidas infra-estruturas sociais, e integram-se, juntamente com museus e arquivos, ao campo científico e cultural, no Brasil verifica-se, com clareza, que o grande investimento, concentrado e objetivo, foi feito no topo, ou seja, nas bibliotecas especializadas e nos “programas de informação científica, por vezes colocadas na esfera das prioridades” (MILANESI, 1993, p.90). O que Milanesi chama de “construção sem alicerces” e Suaiden (2000, p.54) chama de “inversão de valores”, na medida em que é nas bibliotecas infantis, escolares e públicas que deveriam se formar e desenvolver os leitores da população em geral, independentemente das condições sociais, educacionais e culturais – que são os cidadãos e trabalhadores do País e de onde virão os futuros professores, pesquisadores e cientistas.

Retomando as políticas culturais, em 2001 foi aprovado o Regimento da Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC), órgão colegiado que integra o MINC e que foi criado para analisar e opinar sobre a concessão de benefícios fiscais a projetos culturais e artísticos e o enquadramento deles no Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC). A Comissão, presidida pelo ministro da Cultura, era composta por cinco presidentes de entidades vinculadas ao MINC⁶⁵ e seis representantes de entidades associativas dos setores culturais e artísticos⁶⁶, e pelo presidente nacional da entidade, que congrega os Secretários Estaduais de Cultura (IPEA, 2002). Do lado da representação governamental, as bibliotecas públicas estão representadas através da FBN (embora ela, em si, tenha suas próprias demandas e prioridades)

⁶³ Três ferramentas digitais: Prossiga: dispõe de mais de 850.000 referências de mais de 13.000 pesquisadores; Scielo: biblioteca virtual com periódicos científicos brasileiros selecionados; Plataforma Lattes: conjunto de sistemas computacionais do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) que compatibiliza e integra dados de seus usuários, racionalizando o trabalho de pesquisadores e estudantes.

⁶⁴ Cf. International Data Corporation – IDC, *apud* Rodrigues (2003, p. 90): países *skaters* e *striders*.

⁶⁵ Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), Fundação Nacional de Artes (Funarte), Fundação Biblioteca Nacional (FBN), Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB), Fundação Cultural Palmares (FCP).

⁶⁶ Artes cênicas: teatro, dança, circo, ópera, mímica e congêneres; Produção cinematográfica, videográfica, discográfica, rádio e Tv educativa e cultural de caráter não comercial; Música; Artes plásticas, visuais, gráficas e filatelia; Patrimônio cultural, cultura negra, cultura indígena, folclore e artesanato; e Humanidades, inclusive literatura e obras de referência.

que dirige o SNBP. Do lado da sociedade civil, as bibliotecas públicas não estão representadas em nenhum setor. Para ampliar e fortalecer o envolvimento da sociedade, poderia ser muito interessante a inclusão de representantes das Associações de Amigos das Bibliotecas, das Associações de Bibliotecários e também dos Conselhos Federal e Regionais de Biblioteconomia⁶⁷.

Mesmo com os problemas já enumerados no período de governo anterior, o Relatório Anual de Avaliação – Plano Plurianual, exercício 2002 (Brasil, 2002) de fato registrou um aumento do número de bibliotecas públicas, passando de 57% dos municípios brasileiros com bibliotecas públicas em 2000, para 78% em 2002, em decorrência do Programa Livro Aberto, notadamente por sua ação “Uma Biblioteca em cada município”. Segundo o relatório, o motivo que impediu resultados ainda melhores foi o contingenciamento do Orçamento Geral da União para o MINC/ Secretaria do Livro e da Leitura (SLL). O mesmo documento registra a implantação de 979 bibliotecas públicas pelo Programa “Livro Aberto”, entre 2000 e 2002⁶⁸. Os Ministérios da Educação (Mec), através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); do Trabalho e do Emprego (MTE), através do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT); e da Ciência e Tecnologia (MCT), através do programa Sociedade da Informação (Socinfo), por meio de recursos do Fundo de universalização dos serviços de telecomunicações (Fust) e Embratel, que colaboraram com o programa através de doação de livros, fornecimento de treinamento e capacitação para o pessoal das bibliotecas e doação de computadores e acesso à Internet, respectivamente.

Em setembro de 2002, foi lançado oficialmente o Cadastro Nacional de Bibliotecas (CNB), desenvolvido pela Secretaria do Livro e da Leitura do MINC, em parceria com o Programa Sociedade da Informação do MCT. Os objetivos do CNB são: reunir e gerenciar o conhecimento sobre a realidade das bibliotecas brasileiras; cadastrar todas as categorias de bibliotecas; emitir certificado para as bibliotecas cadastradas; e criar catálogo virtual de bibliotecas brasileiras certificadas, com consulta *on-line*. As bibliotecas criadas pelo Programa “Uma biblioteca em cada município” estariam

⁶⁷ Pois, embora os Conselhos sejam autarquias, os profissionais afiliados representam um importante grupo envolvido diretamente com as bibliotecas.

⁶⁸ Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, foram implantadas 1.471 bibliotecas do início do governo até 2001, representando uma ampliação de 38% do número de bibliotecas (IPEA 2003, n.6, p.71).

automaticamente cadastradas, e todas as outras poderiam se cadastrar voluntariamente. Mais uma vez, há uma clara duplicação de esforços, já que a FBN, sendo gestora do SNBP, teria muito mais condições de manter esse cadastro e, de fato, sempre o manteve. Houve, portanto, um envio dessas informações para a SLL, conforme Relatório de Gestão da FBN⁶⁹ de 2001.

A partir desse cadastro, foram definidos critérios para investimento dos recursos do Fundo de universalização dos serviços de telecomunicações (Fust) a serem dirigidos especificamente para o Programa chamado Fust-Bibliotecas. O também chamado Programa de Bibliotecas do Fust foi concebido com o objetivo de incorporar ampla e definitivamente as bibliotecas brasileiras na Sociedade da Informação, ampliando o número de bibliotecas públicas conectadas à rede Internet e às outras; definindo padrões técnicos para área de bibliotecas e museus; e ajudando a compartilhar catálogos e acervos e automatizar os serviços das bibliotecas.

Sem a informatização, sem a capacitação de servidores e posteriormente de usuários, sem conexão à *Internet* e sem a formação de uma rede de bibliotecas públicas, pouco se pode usufruir não só das informações do cadastro, como também de todos os recursos da *Internet* e das novas TICs, de produtos e serviços desenvolvidos especificamente para as bibliotecas, pela FBN e seu SNBP, como por exemplo: elaboração de catálogo colaborativo eletrônico do acervo, desenvolvimento de bibliotecas virtuais, digitalização de conteúdos, serviços de atendimento ao público, consultas e intercâmbio com outras bibliotecas, cursos à distância para servidores e bibliotecas e seus usuários, etc. O Fust bibliotecas previa recursos não apenas para a compra de equipamentos e sua conexão em rede, mas também para capacitação de pessoal envolvido com as bibliotecas, e seria financiado com 1% da receita das empresas de telecomunicações. Entretanto, até o fim do governo FHC, embora já depositado no tesouro da União, ainda não estava disponível para utilização por questões de insuficiência de regras e de definições das instituições que deveriam cuidar de sua distribuição e outros entraves burocráticos (RONDELLI, 2003). A dimensão do Fust-Bibliotecas necessitava da conjugação de ações de vários ministérios, e, principalmente, uma direção política clara, integrada e

⁶⁹ Disponível em <www.bn.br/fbn/arquivos/pdf/relatoriodegestao/Ano_2001/RelatGestao_2001parteI.pdf> , acesso em 22/01/2008.

inequívoca, que ainda não aconteceu. Assim, os serviços tradicionais e novos, demandados e/ou solucionados pelas novas TICs, deixam de existir enquanto o Programa não se concretiza finalmente.

Os Relatórios de Gestão da FBN dos anos 2000 e 2001 apresentam descrições e dados sobre as ações desenvolvidas pela instituição, e pode-se verificar um enfraquecimento do Programa Livro Aberto, onde são descritas, na verdade, as ações tradicionais do Proler e do Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas *complementando* as ações da Secretaria do Livro e da Leitura do MINC. Nas ações elencadas, constam aquelas já especificadas para o SNBP e o Proler, nos decretos de 1992, com os seguintes resultados: capacitação de dirigentes, orientação a bibliotecas do Sistema (5.029 em 2002), doação de obras produzidas pela FBN (catálogos, revistas e livros), encontros temáticos sobre leitura e cursos envolvendo 26.712 profissionais, capacitação de 534 agentes multiplicadores do hábito da leitura, capacitação de 81 pessoas de 6 estados para o trabalho em bibliotecas públicas, assessoria técnica a bibliotecas públicas, o X Encontro do SNBP e dos 10 anos do Proler, que mantém 81 comitês ativos no País.

No âmbito geral da cultura, a lei Rouanet, criada em 1991, continuava a ser um dos principais, senão o principal instrumento, da estratégia de miscigenar Estado e mercado, e permaneceu como principal política de incentivo à cultura, continuando aceita e vigente por todos esses anos, não obstante as críticas crescentes de intelectuais e os resultados estatísticos demonstrando a crescente concentração de recursos e de região atendida pelos projetos. Todos os candidatos à próxima eleição para a Presidência da República, sem exceção, admitiam apenas “retocar a lei para reverter a concentração de recursos. Nenhum deles ousou falar em extingui-la⁷⁰”.

A dinâmica da Lei Rouanet deixa a seleção dos projetos culturais por conta das empresas patrocinadoras que, portanto, dirigem a cultura. A título de exemplo, entre 1998 e 2001, dos cerca de quatro mil projetos culturais credenciados pelo Ministério da Cultura (MINC) como aptos a captar recursos pela lei, apenas cerca de seiscentos (15%) encontraram patrocinadores – ou seja, foram aprovados pelas

⁷⁰ Conforme Dória (2003), citando o artigo “Cultura sob intervenção”, **Folha de São Paulo**, 6 ago. 2002.

empresas privadas (Dória, 2003). Como exemplo dos resultados concentradores da Lei Rouanet, tomem-se apenas três indicadores, também citados por Dória (2003):

- em 2000, apenas 17 empresas responderam por 61% dos incentivos fiscais que chegaram ao mercado; por outro lado, outras 2.629 empresas aportaram 2% do total de incentivos;
- no mesmo ano, 320 empresas do eixo Rio-São Paulo abocanharam 94% dos incentivos fiscais que o mercado absorveu; e
- em 2001, a Petrobrás captou 29% do total de incentivos do ano, arbitrando, portanto, sobre um terço do mercado de produtos culturais beneficiados pela lei.

De qualquer modo, a Lei Rouanet e outros instrumentos de captação de recursos foram mais utilizados na música, no cinema, no teatro, do que nas bibliotecas. Um notório e raro projeto proposto, sob os auspícios da Lei Rouanet, que resultou em benefício para bibliotecas públicas, foi o BibLivre. No final de 2001, a Sociedade dos Amigos da Biblioteca Nacional (SABIN), em conjunto com o Programa de Engenharia Elétrica da Coordenação dos Programas de Pós-Graduação em Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PEE/COPPE/UFRJ)⁷¹, propôs “um projeto de desenvolvimento de um conjunto de programas de computador que visa informatizar bibliotecas dos mais variados portes e propiciar a comunicação entre elas”⁷². O chamado Sistema Biblivre, cuja execução estendeu-se de 2005 a 2006, é um conjunto de programas baseado em *software* livre, formando uma aplicação baseada na *web* que pode ser acessada, baixada e utilizada, gratuitamente, por qualquer biblioteca. As bibliotecas criadas e assistidas pelo SNBP são orientadas a utilizá-lo, e em programas de implantação de bibliotecas, os acervos doados já são previamente catalogados no sistema, para utilização pelas bibliotecas receptoras.

O governo FHC se notabilizou, em seus oito anos, por haver comprado, à iniciativa privada, o maior quantitativo de livros de toda a nossa história (SOARES, 2002) – quase todos para as escolas públicas de ensino fundamental e médio. Através do

⁷¹ Posteriormente o projeto passou a ser patrocinado por uma grande empresa da área de computadores e por um grande banco privado.

⁷² Página do Programa: BIBLIVRE. Disponível em <<http://www.bibliivre.ufrj.br/>> . Ver também mais detalhes em <<http://www.bibliivre.ufrj.br/bibliivre.html#intro>>. Acesso em 21/01/2008.

Programa do Livro Didático (PNLD), Programa Nacional da Biblioteca da Escola (PNBE) e Programa “Literatura em minha casa”, milhões de livros foram comprados e distribuídos às escolas e aos alunos, mesmo nas escolas em que a biblioteca escolar não existia.

O próprio governo, através de avaliação de acompanhamento (BRASIL, 2005) do PNBE, por exemplo, verificou muitos problemas no programa, em relação aos seus custos e objetivos, em virtude da falta de condições físicas, pedagógicas e de pessoal em muitas escolas, e apontou para as políticas do MINC como importantes para minimizar o problema da leitura no País, destacando, contudo, a confusão entre as pastas e as ações distintas das bibliotecas públicas e escolares: alunos utilizam as bibliotecas públicas criadas pelo MINC, quando as escolares, apesar do envio dos acervos, não os atendem; e o Mec incentiva as escolas a abrirem as suas bibliotecas à comunidade em geral, para melhor utilização dos acervos por ele enviados.

Soares avalia, assim, esses programas do Ministério da Educação, em contraposição ao investimento feito nas bibliotecas públicas:

(...)E as bibliotecas [públicas]? Não estarão as poucas que existem sucateadas e desatualizadas? Biblioteca escolar, na grande maioria das escolas, não existe. Os pequenos acervos enviados pelo governo, que deveriam ser o núcleo de uma biblioteca, se diluem, pois são enviados esporadicamente e desvinculados de um programa que leva a comunidade escolar a considerar-se engajada em um processo que resultará em uma biblioteca verdadeira com um acervo significativo para todos os usuários: professores, alunos e famílias (SOARES, 2002).

Nessa contraditória arena, contudo, são criadas bibliotecas em muitos municípios, livros são comprados e repassados pelo MINC, mas a capacidade dos municípios de implementar ações locais, de formular projetos e de oferecer contrapartidas são apontadas pelo IPEA como desigualdades regionais herdadas e ainda a serem superadas (IPEA, 2003, n.6, p.71). O MINC tem como desafios ainda, além de atender às demandas por criação das bibliotecas, “ampliar os acervos, desenvolver ações de fortalecimento das capacidades locais mediante treinamentos e capacitação à distância” (idem).

No cômputo geral, as ações do governo FHC sobre as bibliotecas públicas foram insuficientes e dentro do Programa Sociedade da Informação, que, por fim, não se consolidou, as bibliotecas públicas não receberam atenção suficiente própria para estas instituições que, em outros países, têm sido devidamente valorizadas no contexto do desenvolvimento social, cultural e econômico. O mercado e os produtores foram, de fato, os beneficiados pelas leis de incentivo, que pouco fizeram pelo aumento do acesso dos cidadãos aos bens culturais.

6.5. Governo Luís Inácio Lula da Silva: 01/01/2003 – 01/01/2007

Em 2002, após três campanhas em que fora derrotado, é eleito Presidente da República o ex-metalúrgico, ex-líder sindical, fundador e presidente do Partido dos Trabalhadores (PT), Luís Inácio Lula da Silva⁷³. Refletindo as esperanças do povo brasileiro e a desilusão com os presidentes civis de até então, o Presidente Lula inicia seu mandato com a marca de ser o primeiro presidente de origem genuinamente popular. Seu discurso, embora muito mais contido nas áreas econômica e política em relação às suas primeiras campanhas, tem, como ponto alto, o desafio da inclusão social num dos países de maior desigualdade do mundo. Várias políticas de redistribuição de renda são implementadas, o que agrada as classes mais populares, e desagrada, com a mesma intensidade, outros grupos sociais.

O governo Lula estabelece importantes desafios para a área cultural, a saber:

- consolidação de um sistema de financiamento nacional para a cultura, de maneira que o Estado tenha mecanismos para orientar recursos⁷⁴ conforme prioridades estabelecidas por ele;
- definição de novos papéis para os agentes públicos, buscando rever a função do Estado na área;
- criação de um sistema efetivamente nacional de cultura, por meio do fortalecimento dos instrumentos políticos e das instituições federais; e

⁷³ Desde então chamado comumente de Presidente Lula, pela imprensa e até mesmo em ocasiões oficiais.

⁷⁴ Os críticos chamam de tentativa do retorno ao dirigismo.

- explicação à sociedade e aos demais agentes públicos e econômicos sobre o âmbito de atuação das políticas culturais (IPEA, n.7, 2003).

O novo⁷⁵ MINC pretende imprimir, na sua ação, a idéia de políticas integradas e fortalecimento institucional, e, nesse sentido, a partir de então, o governo federal, através desse Ministério, “procura elevar a cultura à mesma categoria de intervenção da educação, da saúde ou das indústrias estratégicas” (IPEA, n.7, 2003, p.62), pois

na visão do governo Lula, ao ministério [da Cultura] caberia o papel de fomentar a área cultural, mas não apenas com recursos financeiros. Ao Estado caberia fazer a cultura em sentidos próprios e específicos: em áreas estratégicas nas quais outras instituições não o fazem e também considerando o fato de que fazer política pública cultural é produzir cultura, pois espelha o atributo valorativo da sociedade direcionado a uma área de atuação que expressa a maneira como essa sociedade percebe o papel das instituições (IPEA, n.7, 2003, p.66).

O governo Lula, desde o início, sinalizou sua atuação na cultura, no sentido de que ela deve ter um lugar dentre as políticas públicas, e que o investimento do governo, nessa área, deve buscar o bem social.

A nova constituição do MINC incluía a Secretaria Nacional do Livro e da Leitura, que passou a ser ocupada pelo poeta Wally Salomão. Com a morte dele em maio de 2003, a Secretaria foi extinta e suas atribuições, aliás, já sobrepostas e concorrentes com o Proler, foram absorvidas pela FBN. Ainda em agosto de 2003, através do Decreto 4.819 é aprovado o Estatuto da FBN, que continua a coordenar tanto o Proler quanto o SNBP e também tem, em suas atribuições, subsidiar a formulação de políticas e diretrizes voltadas para a produção e ao amplo acesso ao livro. Também nesse ano, inicia-se a mobilização para a implementação de uma Câmara Setorial do Livro, Literatura e Leitura⁷⁶ (CSLLL), espaço de concertação do Estado e da sociedade, envolvendo toda a cadeia produtiva do livro e da leitura, que viria a ser estabelecida definitivamente em 2004.

Em outubro de 2003, é sancionada a chamada Lei do Livro, que institui a Política Nacional do Livro (BRASIL, 2003). A lei visa assegurar ao cidadão o direito ao

⁷⁵ Desde o início do governo, o Ministro da Cultura Gilberto Passos Gil Moreira propõe e trabalha para realizar a reestruturação do MINC e de suas Fundações.

⁷⁶ Que se instalaria, finalmente, como Câmara Setorial do Livro e da Leitura (CSLL).

acesso e uso do livro e tem como premissa a função do livro como meio “principal e insubstituível” de registro, conservação e transmissão da cultura, do conhecimento, da pesquisa científica, enfim, o incremento das possibilidades de “transformação e aperfeiçoamento social e da melhoria da qualidade de vida” (alínea I, art.1º) e torna obrigatória a alocação de recursos orçamentários pela União, Estados e Municípios, para a manutenção de bibliotecas e aquisição de livros. É o primeiro grande marco legal das políticas para bibliotecas nesse governo. Os objetivos pretendidos pela lei são:

- fomentar e apoiar todo o ciclo de produção, comercialização e circulação do livro;
- estimular a produção de autores brasileiros, literários ou não;
- promover o hábito da leitura;
- fomentar a produção editorial brasileira, inclusive ampliando a exportação de livros nacionais;
- capacitar a população para o uso do livro; e
- instalar e ampliar pontos de acesso ao livro (livrarias, bibliotecas, pontos de venda).

Para a manutenção e atualização dos acervos das bibliotecas públicas, assim como das universitárias e escolares, está prevista, na lei, a implementação de programas anuais, através do Fundo Nacional de Cultura. Para as bibliotecas públicas, o livro deixa de ser considerado material permanente (artigo 18), o que desburocratiza seu controle, incluindo “baixas”. Como parte de uma política abrangente de inclusão, a Lei do Livro explicita também os direitos dos cidadãos com deficiência visual, pois o artigo 1º inclui uma alínea sobre o acesso à leitura para esse grupo, através de materiais próprios.

Embora a lei pareça beneficiar a cadeia produtiva do livro, houve alguma preocupação por parte de entidades representativas, como por exemplo, o Sindicato Nacional dos Editores de Livro (SNEL). É que, segundo a lei, cuja regulamentação ficou a cargo da presidência da FBN⁷⁷, todos os contratos firmados entre autores e

⁷⁷ Ocupada então por Pedro Aranha Corrêa do Lago, ele próprio um editor.

editoras seriam cadastrados naquela instituição. Desse modo, analisaram as entidades, o presidente da FBN saberia de tudo o que se passa no mercado.

Como parte dos esforços do governo federal para se construir uma política pública para o livro, a leitura e a biblioteca pública⁷⁸ no Brasil, o Programa Fome de Livro – sub-intitulado Programa Nacional de Biblioteca Pública e Leitura – é lançado no início de 2004. O Fome de Livro visa “coordenar os esforços governamentais e da sociedade civil no sentido de integrar, otimizar e complementar ações públicas e privadas na área de bibliotecas públicas e leitura” (AMORIM, 2004). De um lado, o programa iria conduzir a implementação de bibliotecas públicas onde elas não existissem, de outro, iria fomentar a participação dos outros níveis de governo, de outros ministérios, e de outros atores sociais, do mercado e da sociedade civil, para ações e projetos na área do livro, da leitura e das bibliotecas. Em abril de 2004, começa a circular o Boletim Informativo Fome de Livro⁷⁹, com notícias curtas e rápidas com as últimas novidades sobre novas parcerias, ações, projetos e eventos, circulando semanalmente por *e-mail* para uma lista de dirigentes, técnicos, colaboradores e parceiros do programa. Seu principal objetivo é democratizar as informações e promover maior sinergia entre as ações, além de garantir condições para um bom planejamento estratégico e para planos de ação eficazes para as equipes que integram o Fome de Livro (BOLETIM, 2004). Em entrevista da época, o coordenador do Programa, Galeno Amorim⁸⁰, fala da consciência do governo Lula sobre a importância da leitura para a promoção de transformações pessoais e coletivas: “Isso inclui tratar da questão do livro, da leitura e das bibliotecas, como política de Estado, agregando todas as partes interessadas, com diretrizes estratégicas para pelo menos vinte anos, e metas bastante objetivas até 2006”.

Entre as metas do Programa Fome de Livro a serem cumpridas até 2006, estava a abertura de bibliotecas públicas de qualidade em mais de mil municípios brasileiros que não possuíam uma. A função coordenadora do governo nesse Programa visava, ao mesmo tempo, induzir e convencer sobre a necessidade da política pública.

⁷⁸ Em vários documentos e reuniões preliminares das políticas, a expressão “biblioteca pública” estava colocada. Ao longo dos debates e até a publicação de documentos finais ela desapareceria do nome das políticas.

⁷⁹ Disponível na Internet e que podia ser “assinado” para ser recebido por e-mail, por qualquer interessado.

⁸⁰ AMORIM, Galeno. À procura do tempo perdido. **Valor Econômico**. ? abr. 2004. Entrevista concedida a Vasco Freitas Júnior *apud* BOLETIM FOME DE LIVRO, n. 02, abr. 2004.

Segundo Barreto (2004), de todos os recursos necessários para a coordenação de uma política que será executada por terceiros, e não apenas pelo governo, a mais importante é a credibilidade da agência que realiza as articulações para o convencimento. Naquele momento do governo Lula, a credibilidade estava em alta, com a sociedade numa grande expectativa das realizações do governo em geral e da efetiva democratização do acesso à cultura, em particular. A premissa do Fome de Livro, nas palavras de seu coordenador, Galeno Amorim, era de que

o letramento do nosso povo – por meio de ações para zerar o analfabetismo, combater o analfabetismo funcional ou estimular a leitura democratizando o acesso ao livro e a todas as formas de informação – é condição fundamental para se instituir um caráter verdadeiramente republicano no País e promover inclusão cultural e cidadania, pontos inegociáveis para se construir um novo projeto de Nação com uma organização social mais justa (AMORIM, 2004).

Um dos primeiros projetos a fazer parceria com o Fome do Livro foi o “Quero Ler – biblioteca para todos”, coordenado pelo Instituto Ethos, em parceria com os Ministérios da Cultura, da Reforma Agrária, da Educação, de Segurança Alimentar e a iniciativa privada. O Projeto nasceu, em 2003, dentro da assessoria especial da Presidência, ocupada por Oded Grajew, fundador do Instituto. Ao deixar o governo, Oded levou consigo a responsabilidade pela coordenação do Projeto, que continuou parceiro do governo. O projeto tinha, como objetivo, assim como o Livro Aberto e o SNBP, ainda em curso, zerar o número de municípios brasileiros sem biblioteca pública, e forneceria um *kit* de trezentos a mil títulos (de acordo com a população do município), de preferência de autores ou assuntos da região a ser atendida, além de um computador. A coordenação do projeto mantinha um banco de empresas que “apadrinhavam” cada biblioteca, e deveriam ajudar na manutenção por até três anos. As bibliotecas podiam funcionar em espaços comunitários, como igrejas, associações, etc. A contrapartida dos estados seria levantar as necessidades, sensibilizar os governantes municipais e dar treinamento às pessoas que trabalhariam nessas bibliotecas (SOUZA, 2003). Segundo Cesarino, a iniciativa privada “não cumpriu a sua parte, e o programa foi um fracasso” (CESARINO, 2008, p.5).

Ao mesmo tempo, ainda em 2004, é lançada a proposta da política das Câmaras Setoriais dentro do MINC. São realizadas consultas às entidades da área do livro e

leitura, debates internos e externos, até a consolidação da proposta. A reestruturação do MINC é concluída também nesse ano, com as seguintes secretarias: de Políticas Culturais, Diversidade e Identidade Cultural, Articulação Institucional, Programas e Projetos, Fomento e Incentivo à Cultura, Audiovisual e Secretaria Executiva. O MINC passou a promover Fóruns Nacionais e Regionais, assim como Conferências Nacionais, de modo a conhecer os atores envolvidos e interessados na política cultural, e a promover a visibilidade e a parceria entre eles para a construção e consolidação do Sistema Nacional (IPEA, 2004, n.9, p.77-78).

As editoras, já com garantias de apoio do governo, desde a Lei do Livro, e com a previsão de imensa quantidade de livros a serem comprados para a execução da meta de implantação de mil bibliotecas em três anos, correram para apresentar seus títulos e participar do Programa Fome de Livro. No âmbito internacional, a UNESCO e o Centro Regional de Fomento ao Livro na América Latina e no Caribe (CERLALC) deram apoio ao Programa.

As articulações regionais já haviam iniciado desde outubro de 2003, na Bolívia, com a VII Conferência Ibero-Americana de Ministros da Cultura, e, em novembro do mesmo ano, com a XIII Cúpula Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo, em que estiveram presentes os representantes do governo brasileiro, respectivamente, o ministro da Cultura, Gilberto Gil e o presidente Luís Inácio Lula da Silva. A reunião dos ministros da Cultura, através da Declaração de Cochabamba (CONFERÊNCIA, 2003), postula ajudar a erradicar através de políticas culturais, os diversos tipos de analfabetismo, “uma vez que [esta] é uma das piores formas de exclusão social que sofrem nossos países” e recomenda à reunião da Cúpula que declare o ano de 2005 o Ano Ibero-Americano da Leitura e que se adote o Plano Ibero-Americano de Leitura como um Programa da Cúpula. A Cúpula, reunida logo em seguida, ratificou a Conferência no que diz respeito à importância da cultura para o desenvolvimento humano sustentado e como elemento de coesão social, e proclama o ano de 2005 como o Ano Ibero-americano da Leitura (CÚPULA, 2003).

No final de 2004, o tema central da agenda política na área cultural foi a construção do Sistema Nacional de Cultura (SNC) e do Sistema Nacional de Informações Culturais. Nos editais com critérios para financiamento de projetos culturais, o MINC,

agora com a coordenação, buscou dar referência e reorientar prioridades, visando “fortalecer os serviços culturais permanentes, secundarizados pela política de eventos na década de 1990” (IPEA, 2004, n.8, p.70). O SNC seria composto pelo MINC e suas instituições vinculadas, pelo Conselho Nacional de Política Cultural, pelos sistemas setoriais de cultura e seus respectivos conselhos, assim como pelos governos estaduais, pelos sistemas Estaduais de Cultura, pelos governos municipais e pelas organizações não-governamentais de caráter cultural. A presença dos gestores públicos, contudo, é o elemento central (IPEA, 2004, n.9, p.70-71). As diferenças entre as realidades políticas e financeiras dos Estados e também dos Municípios, e suas dificuldades para destinar e administrar recursos para a Cultura são significativas, e o Sistema Nacional depende do avanço de cada um para funcionar plenamente, e, ao mesmo tempo, deve respeitar a autonomia deles, o que torna a implantação do Sistema lenta e gradual – o que poderia, contudo, ser minimizado estipulando-se etapas, metas e prazos, para o cumprimento das mesmas, isto é, conduzindo-se a implementação da política efetivamente.

No âmbito das bibliotecas, outro marco de 2004 foi a instituição, através da Portaria 234 do MINC (BRASIL, 2004), do Grupo de Trabalho do Livro e Leitura, para formular a política nacional do livro, leitura e bibliotecas e coordenar a gestão de projetos e ações a ela relativos. A primeira competência enumerada para tal Grupo de Trabalho (GT) é “oferecer subsídios para a formulação da Política Nacional do Livro, Leitura e *Bibliotecas*” (grifo nosso). O G.T. é formado por três membros do MINC: das secretarias de Políticas Culturais, de Programas e Projetos e de Articulação Institucional, e apenas um da FBN. Também nesse governo, ocorre a concorrência entre os dois órgãos, com a supremacia do MINC. Seria bastante razoável que a FBN também tivesse dois representantes: um do Proler e um do SNBP, que, para todos os efeitos, ainda existiam e tentavam bravamente cumprir seus objetivos.

Em relação aos editores, em dezembro de 2004 a Lei nº 11.033 (BRASIL, 2004) desonera o livro do PIS/Cofins, tornando o livro no Brasil totalmente isento de taxas e impostos. Em maio do 2005, a Lei nº 11.116 permite que as editoras, livrarias e distribuidoras de livros, beneficiadas pela lei anterior, utilizem seus créditos de Pis/Cofins em outros tributos ou até os recebam em dinheiro. No mesmo ano, o

mercado livreiro foi beneficiado com a criação do BNDES-ProLivro, com criação de linhas de crédito especiais para o setor. Dessa maneira, o governo, cada vez mais, trabalhava em favor do mercado editorial, contribuindo para um dos itens de popularização do livro: seu preço. O presidente da Câmara Brasileira do Livro (CBL), Oswaldo Siciliano⁸¹, diria que “essa determinação vigorosa do presidente da República e dos seus ministros está provocando uma onda de otimismo e confiança no setor que eu nunca vi em cinqüenta anos”. Em contrapartida, em setembro desse mesmo ano, a Câmara Brasileira do Livro (CBL), o Sindicato Nacional de Editores de Livros (SNEL), a Associação Nacional de Livrarias (ANL), a Associação Brasileira de Editores de Livros (Abrelivros) e Associação Brasileira de Difusão do Livro (ABDL) assinaram a instituição do Fundo Pró-Leitura, que arrecadaria 1% do faturamento do setor livreiro e seria uma das formas de financiamento das políticas públicas do livro.

Os objetivos do fundo são:

- promoção do livro e da leitura;
- apoio a bibliotecas e espaços não-convencionais de leitura;
- indicadores, estudos e pesquisas;
- formação de agentes multiplicadores de leitura;
- campanhas institucionais;
- interiorização do livro e da leitura;
- maior presença do livro e do autor brasileiro no mundo;
- calendário de eventos e publicações; e
- prêmios e outras formas de apoio à criação (CARRENHO, 2005).

A primeira ação do Fundo Pró-Leitura foi a criação e veiculação de uma campanha de incentivo à leitura chamada “Ler é gostoso. Tem que ler”.. Regina Zilberman (ZILBERMAN, s/data), em artigo divulgado na página do ProLer⁸², fez uma crítica a essa ação, numa análise em que chama a atenção para alguns equívocos da campanha, por exemplo, o fato de que, nas peças publicitárias, os atores estavam em falsas situações de leitura: liam livros inexistentes, de autores idem. Também o *slogan* imperativo “tem que ler” é inadequado à formação de leitores e o texto da

⁸¹ Citado no Boletim Fome de Livro n. 22 (24 a 30jan 2005). Disponível em: <http://www.vivaleitura.com.br/boletins/Boletim%20Fome%20de%20Livro%20022.htm>. Acesso em: 31 jan 2008.

⁸² Não deixa de ser relevante o fato de a FBN divulgar, em sua página, esse texto, que critica uma ação que, embora da iniciativa privada, é apoiada pelo MINC.

campanha refletia outras incongruências, segundo a especialista. Ela afirma que, se os gestores da política pública para o livro não tiverem uma definição clara do que entendem por leitura e do que fazer com a ação de ler, não conseguirão seus objetivos, como tantos outros no passado não conseguiram, por esses e outros motivos.

A Câmara Setorial do Livro e Leitura (CSLL), originariamente idealizada como Câmara Setorial do Livro, Literatura e Leitura, enfim, é plenamente instituída e inicia seus trabalhos em 2005 e tem como objetivo:

contribuir para o avanço das políticas públicas para o Livro, a Leitura, e as Bibliotecas no Brasil, com a finalidade de incluir todos os segmentos da população brasileira no circuito da cultura escrita, conferindo a estas uma dimensão de Política de Estado, estratégicas para a promoção da cidadania e do desenvolvimento nacional (MINC, 2005).

Desde o fim da XIII Cúpula Ibero-Americana, quando foi proclamado o ano de 2005 como o Ano Ibero-Americano da Leitura, o MINC abriu discussões para a execução do referido ano no Brasil. Na Cúpula o nome do Programa criado com o objetivo de “situar a leitura como um fator de desenvolvimento social, educativo, econômico e cultural, e como ferramenta de inclusão social” (CÚPULA, 2003) foi chamado Ilímita. O nome Ilímita, pouco significativo em português, no Brasil denominou-se o Ano Vivaleitura. Ao longo de 2005 e início de 2006⁸³, várias entidades civis do livro, da leitura e das bibliotecas mobilizaram-se, formaram-se comitês nos estados brasileiros, iniciou-se o cadastro de ações pela leitura em todo o País⁸⁴, realizaram-se encontros de debate, e videoconferências para articulação visando estruturar o Plano Nacional do Livro e da Leitura (PNLL) do País. Destaca-se aqui o fato de que, a partir do Ano Vivaleitura, a palavra “bibliotecas” deixa de figurar no título da proposta de política pública para a área, embora estivesse em vários documentos preliminares. Foi aberta uma consulta pública na Internet, através do *site* do MINC⁸⁵ para envio de questões propostas, sugestões e críticas. Durante o ano de 2005, segundo o próprio Ministério, investiu-se nas bibliotecas o maior valor já aplicado pelo Ministério da Cultura em toda a sua história: mais de vinte e três milhões de

⁸³ O encerramento aconteceu no Fórum PNLL Vivaleitura, na Bienal Internacional do Livro de São Paulo, em março de 2006.

⁸⁴ Foram cadastradas mil e quinhentas ações de leitura.

⁸⁵ Disponível em: < www.MINC.gov.br/pnll/consultapublica >.

reais. Foram assinados convênios com 402 cidades que ainda não contavam com essa instituição (BOLETIM 2006, n.78).

Um importante marco legal de 2005 foi a aprovação da Emenda Constitucional nº 48, de agosto de 2005, que acrescenta o parágrafo 3º ao artigo 215 da Constituição Federal, e institui o Plano Nacional da Cultura, de duração plurianual, “visando o desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem”, entre outros objetivos, à “democratização do acesso aos bens da cultura”.

Em março de 2006, dois anos após o lançamento, também na Bienal Internacional do Livro de São Paulo, do Programa Fome de Livro, ocorre o encerramento do Ano Vivaleitura e acontece o Fórum PNLL Vivaleitura, onde é lançado oficialmente o primeiro documento com as diretrizes básicas do Plano Nacional do Livro e da Leitura (PNLL), pelos ministros Gilberto Gil (Cultura) e Fernando Haddad (Educação), como resultado de todas as contribuições e debates ocorridos anteriormente. A consulta pública continuou aberta, O Boletim Fome de Livro Vivaleitura⁸⁶, que circulou semanalmente com informações e a cobertura dos acontecimentos relacionados ao Fome de Livro e, em seguida, como veículo oficial do Ano Ibero-americano da Leitura, o Vivaleitura, passa a chamar-se Boletim do PNLL e passa a trazer notícias sobre o Plano Nacional do Livro e Leitura (PNLL), o primeiro da história do Brasil. As ações previstas no Plano são articuladas em vinte linhas e distribuídas em quatro eixos principais:

- democratização do acesso;
- fomento à leitura e formação;
- valorização da leitura e comunicação; e
- apoio à economia do livro.

Na lançamento do PNLL também é aberto o Prêmio Vivaleitura, uma iniciativa do Ministério da Cultura, Ministério da Educação e da OEI (Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura). O prêmio tem o objetivo de estimular, fomentar e reconhecer as melhores experiências relacionadas à leitura

⁸⁶ Boletim Fome de Livro, de abril de 2004 a janeiro de 2005; Boletim Fome de Livro Vivaleitura, de janeiro de 2005 a março de 2006; e Boletim PNLL, a partir de março de 2006.

no País, incentivando o protagonismo social, e desviando de foco, talvez, a responsabilidade do próprio Estado em garantir os direitos à cultura e informação. O prêmio é aberto a bibliotecas, escolas, ONGs e comunidade em geral, com ações na área, e irá contemplar iniciativas de fomento à leitura em três categorias: “Bibliotecas públicas, privadas e comunitárias”; “Escolas públicas e privadas” e “Pessoas físicas, universidades, instituições da sociedade que desenvolvem trabalhos na área de leitura”. O vencedor de cada categoria recebe R\$ 25 mil e os quinze finalistas recebem diploma e troféu, e têm seus trabalhos divulgados, ou seja, o Prêmio dará visibilidade e dinheiro para a essas iniciativas

No referido Fórum PNLL Vivaleitura, o coordenador geral do PNLL, Galeno Amorim, apresentou um diagnóstico sobre a situação do livro e da leitura, preparada pelo governo federal antes da elaboração do Plano. Segundo Amorim, a situação do livro e da leitura no País é agravada pela descontinuidade de programas e pela histórica desarticulação do Estado com a sociedade – um panorama que se pretende mudar com a instituição do primeiro Plano Nacional do Livro e Leitura da história do País. Chamando a atenção para a necessidade das articulações institucionais, ele destacou os pontos positivos já alcançados: a mobilização da sociedade e a percepção da importância da leitura no imaginário coletivo (BOLETIM 2006, n.2). Na mesma ocasião, o presidente da Fundação Biblioteca Nacional, Muniz Sodré fala sobre a retomada do Proler (Programa Nacional de Incentivo à Leitura), considerado por ele como imprescindível para a Política Nacional do Livro, e sobre o Encontro Nacional do Proler, com a participação de representantes de todos os comitês parceiros existentes no País e também do PNLL. Além da reativação do programa junto aos comitês parceiros, foi retomado o funcionamento de suas atividades na sede, a Casa da Leitura. Aníbal Bragança, novo coordenador do Proler, lembrou que ainda havia muita energia nos comitês nas várias cidades e estados (BOLETIM, 2006, n.4).

O ineditismo do PNLL, em primeiro lugar, é decorrente da união dos Ministérios da Educação e da Cultura, ambos permanentemente ligados à questão da leitura, mas nunca ligados formalmente num único Programa. Por outro lado, o Ministério da Educação, além de mais antigo, historicamente, recebeu sempre maior aporte de recursos e teve maior peso político. Um representante do Mec passa a ser membro

pleno do CSLL e também na direção e execução do PNLL. Também importante foi a mobilização da cadeia produtiva do livro, que, embora tenha motivos econômicos fortes para apoiar este governo⁸⁷, demonstrou interesse em contribuir para a política, com idéias e investimento. O registro de diversas iniciativas de empresas e da sociedade civil em prol da leitura, que o Vivaleitura levantou, também deu visibilidade à demanda por leitura e às formas que a sociedade já estava buscando, à margem das soluções oficiais, para atendê-la. Outro grande diferencial buscado através do PNLL é “pôr fim à desfragmentação das iniciativas, propondo uma postura estratégica de longo prazo, com a possibilidade de ação e intervenção dos vários atores sociais”, nas palavras do então secretário de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade do Mec, Ricardo Henriques (BOLETIM 2006, n. 2).

A Câmara Setorial do Livro e da Leitura reuniu-se diversas vezes, até o meio do ano de 2006, discutindo as potencialidades e debilidades do PNLL, preparando os ajustes, aprimorando-o para o documento interministerial que seria publicado em breve. O projeto Livro Aberto seguia inaugurando bibliotecas, em sua meta de dotar toda cidade brasileira com uma biblioteca. Segundo dados da pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), o número de cidades com biblioteca pública cresceu de 76,3% em 1999 para 86% em 2005 (BOLETIM 2006, n.11). O Proler volta a promover um Encontro Nacional para discutir as ações tanto do Proler quanto do PNLL e para troca de experiências e elaboração de estratégia comum com os estados e dentro do PNLL. Para o Prêmio Vivaleitura de 2006, foram inscritos mais de dois mil e quinhentos trabalhos.

Em agosto de 2006, foi publicada a Portaria Interministerial Ministério da Educação / Ministério da Cultura, nº 1442, que institui o Plano Nacional do Livro e da Leitura (PNLL), de duração trienal, tendo por finalidade básica “assegurar a democratização do acesso ao livro, o fomento e a valorização da leitura e o fortalecimento da cadeia produtiva do livro como fator relevante para o incremento da produção intelectual e o desenvolvimento da economia nacional” (art.º1). A Portaria determina que o PNLL será implementado em “mútua cooperação” entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios, assim como sociedades empresariais e organizações da

⁸⁷ Pois, sem dúvida, o governo Lula trouxe muitos benefícios específicos ao setor livreiro.

sociedade civil que manifestem interesse em aderir ao plano. O Conselho Diretivo do Plano é composto por: dois representantes do MINC, dois representantes do Ministério da Educação, um representante de autores, um representante de editores de livros, um representante de especialistas em leitura. A Coordenação Executiva, por sua vez, é composta de representantes do MINC, do Mec, da FBN e de entidades representativas de bibliotecários que compõem a Câmara Setorial do Livro. A consulta pública, que já vinha sendo utilizada desde a apresentação da proposta do PNLL no início do ano, é instituída como um instrumento permanente para assegurar a “participação e interatividade do setor público e da sociedade civil em sua implementação” (art. 7º).

No mês seguinte, era entregue ao Presidente da República o Manifesto do Povo do Livro, um documento assinado por mais de três mil profissionais ligados aos livros e às bibliotecas no País, entre escritores, livreiros, editores, educadores, estudantes e personalidades da vida nacional, pedindo *prioridade total* (grifo no documento original) à revitalização da biblioteca pública, por ser “ela o meio mais eficiente de proporcionar educação continuada à população e, dessa forma, ser instrumento de democracia e de política social”. Para cumprir seu papel, a biblioteca pública precisa de “bons e diversificados acervos de livros e de outros materiais; pessoal qualificado e estimulado; e recursos permanentes para manutenção, atualização, formação e fomento” (MANIFESTO, 2006). O manifesto reafirma o direito à leitura e sua relevância como meio de “transmissão de conhecimento, entretenimento, de desenvolvimento pessoal e profissional e, portanto, de cidadania” e assevera que

tornar a questão do livro e da leitura uma política pública significa aprofundar o vínculo das ações de Educação e Cultura e, sobretudo, dotar a área de uma estrutura administrativa e orçamento capazes de atender às grandes demandas existentes. Os esforços feitos até agora pelos diferentes governos merecem o devido respeito, porém ainda são insuficientes para o Brasil começar a saldar essa dívida social com o cidadão e a cidadania, com o livro e a leitura” (MANIFESTO, 2006).

Em mensagem para entrega do Manifesto ao Presidente da República, Daniel González, diretor do Escritório da Organização dos Estados Ibero-Americanos no Brasil, afirma que aquele documento

é um apelo para que o próximo governo avance ainda mais neste caminho e inclua o tema entre as prioridades nacionais. O livro e a leitura como competência universal da população brasileira, juntamente com a educação básica de qualidade, têm um papel estratégico nas políticas públicas

derivadas de um projeto nacional de desenvolvimento econômico e social do País (González, 2006).

Em dezembro de 2006, a CSLL reúne-se ao lado do conselho diretivo e da coordenação executiva do PNLL para debater o plano e escolher as prioridades para os próximos quatro anos do mandato do presidente. No lançamento do Plano, em março, e também na Portaria Interministerial n. 1442, previa-se o planejamento para o próximo triênio (2006, 2007 e 2008), embora o caráter do Plano seja de estender-se por décadas. Em 2007 os governos estaduais lançariam seus Planos, e até 2008, os municípios fariam o mesmo. Com a reeleição do presidente Lula, ampliam-se os Planos para todo o novo mandato. Nesse mesmo mês, é publicado o texto conceitual e programático redimensionado e condensado pelo Estado⁸⁸, apresentado pelos ministros da Cultura e da Educação (Gilberto Gil e Fernando Haddad, respectivamente) e pelos representantes do livro e da leitura, tendo, como princípios norteadores, os três fatores qualitativos e dois quantitativos identificados pela Unesco para a formação de uma nação de leitores. Os fatores qualitativos são: a importância do livro no imaginário nacional; a existência de famílias leitoras; e escolas com mediadores bem formados para formar novos leitores. Os quantitativos são: o acesso ao livro, com garantia numérica de bibliotecas e livrarias, e preço acessível para o livro. Do ponto de vista conceitual, o PNLL destaca a leitura e o livro associados à competência informacional (*information literacy*) e do aprendizado ao longo da vida.

O PNLL aponta as diretrizes para uma política pública voltada ao livro e à leitura (e em particular, à biblioteca e à formação de mediadores⁸⁹) e propõe-se como um plano com dimensão de política de Estado: de natureza abrangente, linhas norteadoras e garantia de organicidade a políticas, programas, projetos e ações continuadas; e de caráter sistemático e permanente, não-fragmentário e não-pulverizado. O documento descreve toda a articulação entre Estado, mercado e sociedade civil para a construção do consenso para o documento final, lista os marcos legais, descreve a institucionalização da CSLL e também da própria estrutura interna ao governo para a área da leitura e do livro. Na justificativa, são

⁸⁸ Que substitui o “Caderno do PNLL” e as “Diretrizes para o Plano Nacional do Livro e da Leitura”, apresentados em março.

⁸⁹ Esse acréscimo, entre parênteses encontra-se em várias partes do documento, percebendo-se que foi uma exigência, provavelmente de algum(ns) membros(s) da CSLL e /ou dos Conselhos.

relacionados os resultados das pesquisas⁹⁰ que demonstram as dimensões amazônicas das carências brasileiras no que diz respeito às competências de leitura e ao acesso à leitura por parte da população.

Com a premissa de que a leitura e a escrita são atualmente instrumentos indispensáveis para o pleno desenvolvimento das capacidades humanas, no nível individual e coletivo, o PNLL tem, como objetivo central “assegurar e democratizar o acesso à leitura e ao livro a toda a sociedade” (BRASIL, PNLL, 2006, p.24).

Os objetivos de médio e longo prazos (e alguns, de caráter permanente), são:

- aumentar o índice nacional de leitura (1,8 livro/ano⁹¹) e o nível qualitativo das leituras;
- realização de pesquisa bienal nacional sobre leitura;
- implementação e fomento de núcleos de pesquisas, estudos e indicadores nas áreas de leitura e do livro;
- concessão de prêmio anual a projetos de fomento às práticas sociais de leitura;
- expansão permanente do número de salas e ambientes de leitura;
- identificação e cadastro contínuo das ações de fomento à leitura em curso no País;
- identificação e cadastro contínuos de pontos de venda de livros e outros materiais impressos não periódicos;
- elevação do número de empréstimos de livros por bibliotecas;
- aumento do número de títulos editados e de exemplares impressos no País;
- aumento do número de livrarias; aumento da exportação de livros e da tradução de autores brasileiros para outras línguas;
- aumento do número *per capita* de livros não-didáticos adquiridos e ampliação do número de pessoas com mais de 14 anos com hábito de leitura e com mais de 10 livros em casa; e

⁹⁰ As seguintes pesquisas foram citadas: Mapa do Alfabetismo no Brasil (INEP 2003); Indicador Nacional de Alfabetismo Funcional (INAF 2001); INAF 2005; Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB 2001); SAEB 2003; Programa Internacional de Avaliação dos Estudantes (PISA 2000); Retrato da Leitura no Brasil (2001); e Muncic 2003.

⁹¹ Pesquisa Retrato da leitura no Brasil: CBL, SNEL e Abrelivros, 2001.

- apoio ao debate e à utilização de *copyrights* não restritivos, equilibrando direito de autor com direitos de acesso à cultura escrita.

As metas de curto prazo são: a implantação de bibliotecas em todos os municípios do País (em dois anos) e o estímulo à criação de planos estaduais e municipais de leitura (em três anos).

O PNLL divide-se em quatro eixos de ação:

- democratização do acesso
- fomento à leitura e à formação de mediadores
- valorização da leitura e comunicação
- desenvolvimento da economia do livro.

Para cada eixo são classificadas as ações do Estado, do mercado ou da sociedade civil, conforme numeração abaixo:

- Eixo 1: democratização do acesso, onde se encontram classificadas as ações do SNBP:
 - 1.1. implementação de novas bibliotecas
 - 1.2. fortalecimento da rede estadual de bibliotecas
 - 1.3. conquista de novos espaços de leitura
 - 1.4. distribuição de livros gratuitos
 - 1.5. melhoria do acesso ao livro e a outras formas de expressão de leitura
 - 1.6. incorporação e uso de tecnologias de informação e comunicação
- Eixo 2: fomento à leitura e à formação de mediadores, onde se encaixam parte das ações do Proler:
 - 2.1. formação de mediadores de leitura
 - 2.2. projetos sociais de leitura
 - 2.3. estudos e fomento à pesquisa nas áreas do livro e da leitura
 - 2.4. sistemas de informação nas áreas de bibliotecas, da bibliografia e do mercado editorial
 - 2.5. prêmio e reconhecimento às ações de incentivo e fomento às práticas sociais de leitura

- Eixo 3: valorização da leitura e comunicação, onde outras ações do Proler são classificadas:
 - 3.1. ações para criar consciência sobre o valor social do livro e da leitura
 - 3.2. ações para converter o fomento às práticas sociais de leitura em política de Estado
 - 3.3. publicações impressas e outras mídias dedicadas à valorização do livro e da leitura

- Eixo 4: desenvolvimento da economia do livro
 - 4.1. desenvolvimento da cadeia produtiva do livro
 - 4.2. fomento à distribuição, circulação e consumo de bens de leitura
 - 4.3. apoio à cadeia criativa do livro
 - 4.4. maior presença no exterior da produção nacional literária, científica e cultural editada.

Desde o lançamento em março, até dezembro de 2006, já estavam cadastradas, no PNLL, mais de 390 ações, sendo que 249 já estavam publicadas nos quatro eixos temáticos e eventos que integram o Programa. Do total de ações publicadas, 65% são iniciativas da sociedade, 15% provenientes do governo federal, 12% dos governos estaduais e 9% de governos municipais⁹². Quanto aos eixos temáticos, o Eixo 2 (Fomento à leitura e formação de mediadores) agrega a maioria das ações (28%), seguido pelo eixo 1 (democratização do acesso), com 26%, pelo eixo 4 (desenvolvimento da economia do livro) que representa 10% das ações e o eixo 3 (valorização da cultura e comunicação), com 9% das ações cadastradas. Além desses eixos, o PNLL cadastra os eventos em seu *site*, e já eram mais de sessenta em dezembro de 2006 (BOLETIM PNLL, 2006, n.38).

O presidente Lula, reeleito em outubro de 2006, mantém seus ministros da Educação e da Cultura e o curso do PNLL não é interrompido. Segundo o primeiro Boletim de 2007, desde março de 2006 já haviam sido instaladas 403 novas bibliotecas públicas em todo o Brasil pelo SNBP, através do Programa Livro Aberto (BOLETIM PNLL, 2007, n.40). No ano seguinte, o PNLL continua buscando integrar

⁹² Dados oficiais publicados no Boletim n. 38, embora a soma dê 101%.

atividades e iniciativas de fomento à leitura, que já são promovidas por outros ministérios⁹³. O *site* do PNLL continua atualizado, com novas ações acrescentadas continuamente. As diretrizes do programa Mais Cultura, apresentado pelo MINC em 2007 são totalmente coerentes com os objetivos e metas do PNLL, no que diz respeito à cultura escrita e bibliotecas e inclui a modernização de 4.500 bibliotecas, entre outras ações para a área.

A reeleição do Presidente da República e a manutenção dos principais dirigentes ligados à área das bibliotecas, do livro e da leitura apontam para uma continuidade das políticas e, conseqüentemente, seu desenvolvimento.

⁹³ O Ministério do Desenvolvimento Agrário, por exemplo, com a “Arca das Letras”, já promovia pequenas bibliotecas nos acampamentos móveis e cidades do interior do país.

7 Conclusão

“Toda política pública deve estar formulada com a participação da sociedade civil, com sua experiência, seu conhecimento e por que não, seus sonhos e utopias”

Sílvia Castrillón

A história das bibliotecas públicas, como visto anteriormente, trava-se na arena da sociedade, e há muito tempo as questões hoje emergentes da Sociedade da Informação já foram postas por elas: o acesso, a utilização e a produção de informação pelo maior contingente de cidadãos, a formação para a vida, a educação permanente.

O retorno ao Estado de direito no Brasil, na década de 1980, possibilitou que a sociedade pudesse posicionar-se, pronunciar-se e pressionar os governos - não sem disputas entre os grupos sociais - para que suas demandas fossem atendidas ou, minimamente, ouvidas. Se por um lado grupos com maior capacidade de se pronunciar certamente têm mais chance de se fazerem ouvir, por outro, a experiência da democracia e sua conseqüente consolidação, cada vez mais, abrem as possibilidades de discussão e reflexão, entre outros meios, através da pesquisa científica.

Este trabalho pretende contribuir para a consolidação de uma democracia informacional no Brasil, apresentando uma análise dos rumos que têm tomado as políticas para bibliotecas públicas nas últimas décadas, seus avanços e suas limitações.

Uma questão que se coloca hoje, por exemplo, no País, é onde instalar os pontos de acesso à internet. Por que *onde*? Porque o espaço de encontro entre os cidadãos e as informações (que não passaram a existir junto com a Internet, vale lembrar) ainda não existe, em grande parte do País. Em países em que as bibliotecas são pontos de referência culturais, altamente valorizadas pelos cidadãos, lugar de encontro, formação e de conversa, aquela questão não precisou ser posta. O lugar “natural” dessa nova tecnologia de acesso a informações já existia e estava disseminado: a biblioteca pública. Nossas bibliotecas públicas, onde existem, em sua maioria ainda

não atingiram esse patamar. Será analisado, a seguir, em que medida as políticas públicas federais têm feito algo para mudar essa situação.

A existência de bibliotecas

Passa de curiosa a patética a constatação de que, todos os programas voltados para as bibliotecas públicas, desde o governo Collor, para não mencionar as fases anteriores da República, tenham como objetivo “incentivar a criação de bibliotecas em municípios desprovidos de bibliotecas públicas” (Proler), “prover cada município brasileiro com uma biblioteca pública” (Uma biblioteca em cada município), “implantar bibliotecas em cada município brasileiro” (Livro Aberto), “a abertura de bibliotecas públicas de qualidade em mais de mil municípios brasileiros que não possuem uma” (Fome de Livro), “zerar o número de municípios brasileiros sem biblioteca pública” (Quero ler – Biblioteca para todos), a implantação de bibliotecas em todos os municípios do País (PNLL).

Essa repetição, por si só, a despeito da extensão do País, representa o fracasso das políticas para bibliotecas públicas, que não conseguiram ainda prover o básico: fazer existirem as bibliotecas públicas em todo território. Um outra conclusão que se pode tirar dessas reedições de um mesmo objetivo em documentos diferentes é a descontinuidade administrativa. Mesmo quando já existia um programa com o objetivo de universalizar as bibliotecas públicas no País, o governo sucessor preferiu não dar continuidade e aprimorar esse programa, mas fazer um “novo”, dar-lhe um novo nome, nomear outro diretor, sobrepondo objetivos e dispersando energia e recursos, além de desperdiçar todo o conhecimento acumulado, as relações estabelecidas, as experiências que evitam a repetição dos erros.

Políticas para os livros ou para as bibliotecas?

Embora bibliotecas e livros estejam intrinsecamente ligados, no desenvolvimento das políticas públicas nem sempre o beneficiamento de um significa o mesmo do outro. Desde o Instituto Nacional do Livro, os pesquisadores têm destacado que a política muitas vezes buscou beneficiar a cadeia produtiva do livro, e não propriamente o bem público através do desenvolvimento de serviços das bibliotecas. Nos governos estudados a tendência é a mesma.

A maioria das ações voltadas para as bibliotecas públicas tinha, como procedimento principal, quando não o único, o envio de acervo e equipamentos (estantes, mesas e, às vezes, computador). Os primeiros beneficiados com essa prática foram os editores, que já conhecem o poder de compra do governo, através de programas como os de Livro Didático, da Biblioteca da Escola, Leitura em minha casa, entre outros, do Ministério a Educação. O governo federal já é o maior comprador de livros do País, destinados principalmente às escolas de ensino fundamental e médio.

Quanto às leis específicas criadas no período estudado, um grande número delas beneficiou distintamente a cadeia produtiva do livro. Somente no governo Lula - e isto foi reconhecido, como visto no capítulo 6, por lideranças do setor livreiro – pode-se citar as três mais significativas: a chamada “Lei do livro”, número 10.753, de 2003; a 11.033, de 2004; e a 11.116, de 2005. A primeira, como revela o nome pela qual ficou conhecida, institui a política nacional do livro. Trata-se de uma lei muito específica para o mercado livreiro que, partindo do pressuposto da supremacia do livro como meio insubstituível de difusão da cultura e do conhecimento, declara que o Estado pretende assegurar ao cidadão o pleno direito de acesso ao livro. As bibliotecas são listadas em algumas alíneas apenas como mais um dos possíveis pontos de acesso, ao lado das livrarias e pontos de venda. Estabelece que o Poder Executivo deve implementar programas para manutenção e atualização do acervo de bibliotecas públicas, universitárias e escolares e ainda, que será exigido um número mínimo de livros para as bibliotecas escolares. Nas disposições gerais, inova, ao retirar dos livros de bibliotecas públicas o caráter de bem permanente. Essa providência é útil para facilitar o desenvolvimento de coleções, pois um fato bastante comum em bibliotecas públicas que não contam com pessoal capacitado é o acúmulo de materiais bibliográficos recebidos de fontes diversas, muitas vezes inadequados, sob a justificativa de que não podem ser descartados por serem bens permanentes. As outras duas leis desoneram o produto livro de impostos e permitem a reutilização daquele imposto pelas próprias editoras. Não houve, em todo o período estudado, uma “Lei das Bibliotecas”. Ao invés das leis do livro complementarem a política de bibliotecas, as leis do livro *tornaram-se* a política de bibliotecas.

A prática da distribuição de livros, ainda que produza a realidade material do contato com o livro, não significa formar leitores. O próprio governo, em avaliação oficial do programa de distribuição de livros às escolas, destacou entre os motivos da não efetividade do programa, entre outros, a falta de condições físicas e pessoal nas escolas que recebem os materiais. Isso significa que sem uma verdadeira unidade de informação (biblioteca), com propósitos, condições, e serviços específicos, pensados para seu público e para atingir seus objetivos, o inestimável investimento é inútil, embora forneça números impressionantes para relatórios de final de gestão.

Um outro aspecto a ser destacado, em relação a bibliotecas e livros é a centralidade do livro nas ações voltadas para as bibliotecas. Como já mencionado anteriormente, enviar livros costuma ser a principal meta das ações governamentais. Assim, as bibliotecas começam pelo acervo, em geral selecionado por um grupo seletivo que determina, à distância, o que deverá ser comprado. Periódicos e outros recursos são esquecidos, e nenhum estudo é feito para se conhecer as necessidades e desejos das comunidades que receberão o acervo, ou seja, a biblioteca, seu público, seus serviços, seu contexto social, são na maioria das vezes, ignorados. Isso leva a outro tópico, que virá a seguir.

A concepção de biblioteca pública

Embora as bibliotecas estejam presentes nos discursos oficiais em todo o período estudado, a concepção das bibliotecas públicas não é discutida. Basicamente, a biblioteca é o lugar onde ficarão os livros. Nenhuma menção é feita aos serviços da biblioteca. A Associação de Amigos é promovida para garantir a possibilidade de apresentar projetos para as leis de incentivo, as formas de participação da comunidade na administração da biblioteca sequer são aventadas. A importância da capacidade de leitura é ressaltada nos documentos oficiais do período estudado, desde o Proler, em 1992. Contudo, a importância das bibliotecas na aquisição e no desenvolvimento dessa competência não é considerada, pois as práticas de condução das políticas continuam muito semelhantes às do período do INL.

Ao contrário das discussões sobre o papel das bibliotecas na nova Sociedade da Informação, que embasam as ações em prol delas, tanto na Europa quanto em países vizinhos, no Brasil o lançamento dos planos tem mais importância, não

importando o que pensam os diversos atores da sociedade, sobre o que são e o que deveriam ser as bibliotecas públicas no País, nesse tempo de hoje. Os países da União Européia, através de encontro internacional, debruçaram-se sobre as premissas e questões emergentes para tentar formular uma política supra-nacional que conduza as bibliotecas públicas no contexto atual. Alguns países vizinhos do Brasil, como Chile e Colômbia, discutiram, em instâncias nacionais, a história das bibliotecas e a concepção, missão e modelos que elas deveriam ter no contexto contemporâneo. Nos encontros no Brasil, são apresentados dados das carências do setor da leitura e das bibliotecas, quantas existem, quantas faltam, qual é a média de leitura *per capita* atual e qual é a desejável, mas não se discute a trabalhosa questão: “*Que bibliotecas precisamos e queremos hoje, em cada município desse País*”?

Um dado que se destaca, nesse sentido, é que as próprias bibliotecas públicas, como conceito, foram retiradas dos títulos dos programas oficiais. Do PNLL, ora vigente, não consta mais o termo bibliotecas públicas. Como já havia sido destacado, a partir de 2005, o chamado Ano Vivaleitura, a palavra “bibliotecas” deixa de figurar no título da proposta de política pública para a área, embora estivesse em vários documentos preliminares, o que significa que prevaleceu, como no INL, a política do livro, e as políticas desviaram-se da primazia e centralidade das bibliotecas como unidade de informação, já secularmente, mas sobretudo em nossa era. Por outro lado, através do Manifesto do Povo do Livro, entregue ao Presidente da República em 2006, após a instituição do PNLL, milhares de profissionais envolvidos com a leitura e com as bibliotecas pediram prioridade total às bibliotecas públicas. O documento destacava, veementemente, a biblioteca pública como o “meio mais eficiente de proporcionar educação continuada à população e, dessa forma, ser instrumento de democracia e de política social” através de “bons e diversificados acervos de livros e de outros materiais; pessoal qualificado e estimulado; e recursos permanentes para manutenção, atualização, formação e fomento” (MANIFESTO, 2006). Ou seja, a sociedade civil, através dos profissionais responsáveis pela área da leitura e das bibliotecas, pronunciou-se naquele momento em que um importante marco legal era publicado, e deixava as bibliotecas públicas apenas na margem do Plano Nacional. Daqui se destaca o próximo ponto: os marcos legais.

Os marcos legais

Em todo o período estudado, vários marcos podem ser destacados como pertencentes às políticas de bibliotecas. O período se inicia com o fim do Ministério da Cultura no governo Collor, em 1990, substituído, então, por uma Secretaria de Cultura. O principal impacto dessa mudança para as bibliotecas públicas, foi o fim da Fundação Pró-Leitura, sob a qual estava o INL que, bem ou mal, as mantinham dentro da esfera governamental. No mesmo documento, era constituída a Biblioteca Nacional como Fundação.

A Lei Rouanet, de 1991, marcou a história do fomento e custeio à cultura no Brasil, vigente até hoje, com dezenas de re-edições e alterações, mas com o conceito fundamental intacto: o patrocínio a projetos culturais por parte das empresas privadas, através do estímulo financeiro da renúncia fiscal. Essa lei beneficiou pouco as bibliotecas públicas, em primeiro lugar, porque o número de projetos apresentados para elas foi reduzido. Por outro lado, algumas Associações de Amigos das Bibliotecas conseguiram aprovar e executar vários projetos e, no âmbito nacional, a construção de um sistema para gerenciamento de bibliotecas, o BibLivre, totalmente gratuito e desenvolvido em *software* livre. Essas duas iniciativas podem ser relacionadas como resultados da Lei Rouanet para as bibliotecas públicas.

Somente em 1992, contudo, os decretos nº 519 e 520 marcariam o início de uma nova era para as bibliotecas públicas. A instituição do Proler e do Sistema Nacional das Bibliotecas Públicas focaram dois aspectos fundamentais para o desenvolvimento das bibliotecas públicas: de um lado a promoção, a disseminação e a integração de práticas de leitura; de outro, a estruturação de um sistema nacional que integraria as bibliotecas públicas dos estados, que, por sua vez, deveriam ramificar essa estrutura nos seus Municípios, descentralizando a política. Do ponto de vista da concepção, essa divisão faz sentido, coincidindo com a divisão que a própria Unesco faz entre fatores qualitativos (existência de leitores) e quantitativos (existência de pontos de acesso à leitura) para a formação de um país de leitores. Um problema na execução dessa política será visto, adiante, quando falarmos dos agentes institucionais das políticas. Outros problemas adviram da sobreposição e

concorrência de programas, nos governos seguintes, que enfraqueceram a pleno desenvolvimento do Proler e do SNBP.

No governo seguinte, de Itamar Franco, a recriação do Ministério da Cultura não foi significativa para o desenvolvimento das políticas para bibliotecas públicas. De um lado, o *status* de Ministério tem um significado simbólico e político para a área da cultura, mas no que concerne ao tema das bibliotecas públicas, os marcos legais não foram modificados, permanecendo o Proler e o SNBP sob a Fundação Biblioteca Nacional, na mesma estrutura, com os mesmos dirigentes. Uma consequência secundária da recriação do Ministério foi o distanciamento da FBN da direção das políticas públicas, com o crescimento de uma estrutura ministerial que a deixaria com menos poder para dirigi-las e executá-las.

A partir do governo Fernando Henrique Cardoso alguns programas específicos para bibliotecas públicas começaram a ser postos em prática, diretamente advindos do Ministério da Cultura, tendo sido o primeiro deles, o Uma biblioteca em cada município, que depois se juntou ao Livro Aberto. O primeiro vinculou-se ao MINC, que agora agregava a Secretaria do Livro e da Leitura, e o segundo ainda existe formalmente hoje, sob a FBN. Curiosamente, ambos repetem, em seus objetivos, aqueles descritos no Proler e no SNBP, embora legalmente não os suprimam. Outro marco do governo FHC, o Programa Sociedade da Informação, não incluiria as bibliotecas públicas dentre as estruturas prioritárias, mas sim como ferramenta auxiliar, principalmente como ponto de acesso às tecnologias de informação e comunicação, não como unidade de informação *per se*. O cadastro que o SNBP vinha construindo desde sua instituição, por exemplo, seria repassado ao MINC para compor o Cadastro Nacional de Bibliotecas, mas a FBN não teria lugar na direção e coordenação desse cadastro, que ficaria com o Ministério da Ciência e Tecnologia, MCT, casa original do Programa Sociedade da Informação. O MCT, por sua vez, daria prioridade às bibliotecas especializadas e universitárias, mais próximas de seu objetivo, e os recursos eletrônicos que o Programa Socinfo concretizou foram especificamente para esses dois tipos de bibliotecas.

A Fundação Biblioteca Nacional tem sua função ratificada no governo Lula, através da aprovação de um novo estatuto e quadro de cargos e funções. O Proler e o

SNBP continuam dentro de sua estrutura, com as mesmas funções, e a FBN tem, entre suas atribuições, a de subsidiar a formulação de políticas e diretrizes voltadas para a produção e ao amplo acesso ao livro. Essas funções, contudo, estão também sendo desenvolvidas dentro do MINC, primeiramente dentro da Secretaria Nacional do Livro e da Leitura e depois, especificamente dentro de uma Câmara Setorial do Livro e da Leitura, que passa a liderar o espaço de discussão do livro e da leitura, entre Estado e sociedade.

Na Lei do Livro, citada anteriormente, as bibliotecas públicas, tal qual como no Programa Socinfo, aparecem como locais de acesso, nesse caso, ao livro, e não à informação. Como já foi dito, e como o nome indica, é uma Lei que institui a Política Nacional do Livro, e não das bibliotecas.

Contudo, o governo Lula inicia um empreendimento como o Programa Fome de Livro, em 2004, para se construir uma política pública para o livro, a leitura e a biblioteca pública. Apresentado como um meio de o governo coordenar os esforços governamentais e da sociedade civil em prol das bibliotecas públicas e da leitura, o Fome de Livro também repetia os esforços do SNBP, ao conduzir a implementação de bibliotecas públicas onde elas não existissem, e do Proler, ao fomentar a participação de outros atores sociais ações e projetos na área do livro, da leitura e das bibliotecas. A novidade, efetivamente, foi a participação dos outros níveis de governo e de outros ministérios, embora também o Proler tenha, em suas ações, se aproximado muitas vezes do Ministério da Educação, por exemplo.

No embate das discussões, contudo, ao que parece, a área das bibliotecas não conseguiu se impor, pois no mesmo ano a Portaria do MINC que instituiu o Grupo de Trabalho que daria continuidade ao esforço *iniciado* pelo Fome de Livro, as bibliotecas públicas já não estariam nomeadas no Grupo de Trabalho que tornou-se GT do Livro e da Leitura, apenas, embora em seus objetivos a criação de bibliotecas públicas se mantivesse. O Grupo de Trabalho seria composto por três membros de Secretarias do MINC e um apenas da FBN, quando se justificavam pelo menos dois: um do SNBP e outro do Proler.

Em agosto de 2006, a portaria que institui o PNLL se destaca entre os marcos legais, por ser uma Portaria Interministerial dos dois Ministérios mais intimamente ligados à questão da leitura e das bibliotecas: o da Cultura e o da Educação. Essa união é histórica e relevante para as bibliotecas públicas, pois está mais de acordo com a missão delas e com o direito à informação, por natureza difuso, sobrepondo-se à organização tradicional do Estado. A implementação do Plano fica a cargo das instâncias federal, estaduais e municipais, e a participação das esferas do mercado e da sociedade civil é desejada e incentivada.

No documento de dezembro de 2006, com o texto conceitual e programático do PNLL, redimensionado e condensado pelo Estado e pelos representantes do livro e da leitura, que aponta as diretrizes para a política, as bibliotecas públicas são inseridas com veemência no que parece ter sido uma insistente exigência de grupos ligados a elas. Em mais de uma parte do texto, em que se lê, por exemplo, a expressão “uma política pública voltada ao livro e à leitura”, destaca-se, imediatamente, embora entre parênteses: “e em particular, à biblioteca e à formação de mediadores”.

O documento apresenta o PNLL como um plano com dimensão de política de Estado: de natureza abrangente, linhas norteadoras e garantia de organicidade a políticas, programas, projetos e ações continuadas; e de caráter sistemático e permanente, não-fragmentário e não-pulverizado. O documento descreve toda a articulação entre Estado, mercado e sociedade civil na construção do consenso para o documento final, lista os marcos legais, descreve a institucionalização da CSLL e também da própria estrutura interna ao governo para a área da leitura e do livro. Nessa institucionalização, a FBN é, pela parte do MINC, a instância de debate e assessoria, e também de execução da política da área, enquanto a Secretaria de Políticas Culturais, interna ao MINC, fica responsável pela coordenação e formulação das políticas. Essa divisão, esclarecida agora no PNLL, leva a mais um item a ser analisado, o dos agentes institucionais das políticas para as bibliotecas públicas.

Os agentes institucionais

Como visto no item anterior, com algum detalhamento, desde a recriação do Ministério da Cultura, no governo FHC, houve uma disputa entre diferentes instâncias do governo federal, na concepção e na execução de ações e políticas para as bibliotecas públicas. Se no PNLL, concretizado como documento no final do governo Lula, a distinção entre os diferentes agentes pelo menos foi explicitada, pode-se presumir, ainda assim, que muitos recursos, discussões e investimentos de pessoas e materiais foram dispersados, quando não desperdiçados, através dos governos, e mesmo dentro de cada um deles, por causa de confusão administrativa. Essa acirrada disputa e seu vencedor (o MINC) levam a uma questão seminal: a FBN deveria ou não ser a agente nacional das políticas para bibliotecas públicas?

Em primeiro lugar, vale ressaltar que Biblioteca Nacional e biblioteca pública são categorias diferentes na tipologia de bibliotecas, e não se relacionam hierarquicamente. Ou seja, elas têm funções, acervo e usuários específicos e suas políticas de desenvolvimento partem de objetivos distintos. A submissão das bibliotecas públicas à Biblioteca Nacional pressupõe uma subordinação enganosa entre elas.

O Manifesto da Unesco para as bibliotecas públicas preconiza que haja uma agência nacional para o sistema de bibliotecas públicas, ficando a cargo de cada país definir qual será. No contexto do governo Collor, quando foi extinto o Ministério da Cultura, talvez até mesmo por uma incrível ignorância sobre o papel da Biblioteca Nacional em um país, a BN foi a opção lembrada para dirigir o SNBP e o Proler, braços de uma política ainda não muito bem concebida para as bibliotecas públicas, mas que foi capaz de render seus próprios resultados. Porém, após a recriação do MINC, só mesmo o conservadorismo, acrescido de uma desatenção administrativa, justifica que aquelas funções tenham permanecido na FBN ao mesmo tempo em que outras, sobrepostas e concorrentes, passassem a ser desenvolvidas diretamente dentro do Ministério. Este trabalho ousa sugerir, em defesa da própria grandeza e dignidade da FBN, que tais funções sejam mesmo retiradas da Fundação, não só por que ela

tem funções por demais grandiosas e relevantes para o País⁹⁴, mas também por que o MINC, mais consolidado, já pode ter estrutura administrativa para planejar e executar as políticas, evitando disputas e guerras de vaidades, demasiado comuns na política brasileira, que em nada favorecem nem a FBN nem o SNBP. Além disso, o distanciamento entre as tarefas de formulação e implementação dos programas (aqui, divididos entre dois órgãos diferentes) é apontado pelos estudiosos das políticas públicas, como um de seus mais sérios problemas gerenciais. Considera-se, entretanto, que a manutenção do Proler e do SNBP obviamente tem sentido, como principais vertentes de uma política para bibliotecas públicas no Brasil, por motivos já expostos.

Outra questão sobre as agências de políticas para a leitura e as bibliotecas no País é a confusão de nomenclaturas e conseqüentemente de siglas, até dentro de documentos de um próprio governo. Esse problema é de fato grave para a organização da documentação dos arquivos nacionais, pois torna difícil a definição dos fundos, ponto de partida da organização dos arquivos e, portanto, do registro da história do País. Alguns exemplos: a Secretaria do Livro e da Leitura (SLL), criada dentro do MINC no governo Fernando Henrique, transformou-se em Secretaria Nacional do Livro e da Leitura (SNLL) do mesmo ministério, no governo Lula, sem nenhuma justificativa plausível. A falta de justificativa confirma-se apenas cinco meses após a mudança, pois, quando morre o ocupante da Secretaria, ela é imediatamente extinta, e suas funções vão para a FBN (que, como foi visto, já exercia tais funções). A Câmara Setorial do Livro e da Leitura (CSLL), do governo Lula, inicialmente seria Câmara Setorial do Livro, da Literatura e da Leitura (CSLLL). Mesmo após a consolidação da Câmara, com o primeiro nome, contudo, o segundo continuou aparecendo em documentos oficiais, como por exemplo, no documento de dezembro de 2006, com o texto programático do PNLL. A confusão administrativa entre programas, setores, diretorias e presidências, aliada à confusão de nomes e siglas, demonstra, simbolicamente, uma falta de direção clara, integrada e inequívoca, que ainda não aconteceu, para as políticas públicas, das quais serão destacados alguns problemas nos próximos tópicos.

⁹⁴ Entre as funções mais universais: a organização e conservação do acervo bibliográfico nacional; o controle bibliográfico nacional; a disseminação, através da Bibliografia Nacional e de outros produtos, do patrimônio acumulado; e o fornecimento de material para pesquisa.

Os agentes humanos

Em todas as políticas no período estudado, o desenvolvimento de pessoal, principalmente para a implementação das políticas, não foi ressaltado. O Proler incluiu em sua prática reuniões nas diversas regiões do Brasil para discussão e estudo sobre as práticas de leitura. Alguns desses grupos resistem até hoje. Do lado do SNBP e do MINC, mais tarde, as preocupações estiveram muito mais ligadas à distribuição de acervo do que à formação de pessoas para trabalhar, pensar e desenvolver serviços nas bibliotecas instaladas. Não foi constatado, em todo o período estudado, outra iniciativa como o Programa de Treinamento Intensivo para auxiliares de bibliotecas (PROTIAB) do INL, que oferecia capacitação não só nas técnicas bibliotecárias, mas também na atuação sócio-cultural dos auxiliares.

Bibliotecas públicas dentro das políticas de informação

Em termos conceituais, as políticas para bibliotecas são consideradas políticas horizontais, que integram políticas de informação mais gerais. Considerando a definição de Aldo Barreto (2004) de que as políticas de informação visam uma justa distribuição da informação na sociedade, favorecendo o desenvolvimento pessoal e o espaço de convivência do indivíduo, retomando as discussões feitas na Europa e América latina sobre o papel das bibliotecas na Sociedade da Informação, entende-se que as bibliotecas públicas devem se integrar, preferencialmente, às políticas nacionais de informação. No Brasil, contudo, tais políticas revestiram-se, em diferentes momentos, de concepções diversas: numa época de ditadura, a política de informação visava o controle da informação e dos indivíduos pelo governo; num outro momento, já dentro de uma configuração democrática, a política de informação foi posta como um modo de assegurar o controle e a disseminação de informações que pudessem ser estratégicas para o crescimento econômico (informações científicas e tecnológicas, principalmente).

Assim, em dois momentos, apenas, as bibliotecas públicas tangenciaram as políticas de informação, sem chegarem a integrá-las, de fato. Na primeira vez, fora do período pesquisado neste trabalho, no período da gestão de Herberto Sales do INL (1974-1985), havia um objetivo de se organizar o cadastro das bibliotecas públicas para integrá-las aos sistemas de informação especializada, de maneira a constituir um Sistema Nacional de Informação (NATIS) no País. Num segundo momento, no

governo FHC, através do SocInfo, houve a possibilidade, novamente através de Cadastro Nacional de Bibliotecas (CNB), de integrar os dados de diversos tipos de bibliotecas (especializadas, universitárias, públicas) em um só sistema de informação nacional. Embora a FBN, através do SNBP continue mantendo seu cadastro, ele não se integrou ao CNB, que forneceria informações para a implementação do Fust (Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações) para as bibliotecas que, afinal, também não se concretizou. Quanto às bibliotecas especializadas e universitárias, estas tiveram investimento do governo, incluindo a oferta de bancos de dados e serviços eletrônicos apropriados, como visto neste trabalho.

Outros problemas das políticas públicas para bibliotecas

As pesquisas de avaliação de políticas públicas no Brasil apontam para uma série de problemas que seriam os mais comuns, de onde serão enumerados aqueles que também se apresentaram como problemas das políticas para bibliotecas.

A cobertura dos programas é um problema que atinge, também, as políticas estudadas, em alguns aspectos. Em primeiro lugar, quando o governo utiliza leis de incentivo em que o mercado define onde vai investir. Nesse caso, o setor privado repete a concentração já conhecida na maioria dos índices sócio-econômicos brasileiros: o eixo Rio-São Paulo, em primeiro lugar, seguido do restante da região Sudeste e da Região Sul; e os grandes centros urbanos do restante do País, em detrimento de todo o resto, que são dezenas de milhões de cidadãos brasileiros. Em segundo lugar, quando o governo transfere a liderança para organizações não-governamentais ou outras entidades civis (como as Associações de Amigos, que chegaram a ser uma exigência de contrapartida em um dos programas federais), também há uma justificada concentração: nos municípios mais pobres, desprovidos de classe política esclarecida e motivada, os programas simplesmente desaparecem, já que os habitantes têm pouca condição de se organizarem e defenderem seus direitos. Nesses dois casos, a política do governo deveria conduzir mais atentamente, estipulando metas tanto para a distribuição dos projetos que utilizam renúncia fiscal quanto para a implementação dos sistemas estaduais de bibliotecas públicas.

A má qualidade dos serviços prestados coincide com a concentração descrita no parágrafo anterior: quanto mais afastada e desassistida a população, piores os serviços oferecidos pela biblioteca pública, com raras exceções em que organizações da sociedade civil de fora do município promovem ações superiores ao grau de organização da população do lugar. A instituição de prêmios pelo governo federal, a iniciativas que se destaquem nesses casos, por exemplo, concorrem para a divulgação dessas iniciativas, mas não garante sua permanência, como política pública que deveria ser.

Quanto à questão da má utilização ou escassez dos recursos financeiros, não serão considerados aqui, por não terem sido focados especificamente os dados referentes a esses valores. Parte dos problemas ligados aos recursos financeiros, contudo, advém da forma de distribuição de recursos prevista desde a Constituição de 1988, assim como de disputadas alterações posteriores. Nesse embate, em que o governo federal disputa e barganha os recursos com os estados e municípios, muitas vezes, o bem público não é o primeiro a ser considerado.

O grau de privatização dos programas é outro problema listado que também atinge as políticas estudadas. Nota-se, claramente, os diversos benefícios, em forma de lei, inclusive, oferecidos pelo último governo à cadeia produtiva do livro, mais do que propriamente à população do País, que deveria beneficiar-se do bem comum propiciado pelas políticas públicas.

O problema da baixa participação dos beneficiários, reais ou potenciais, nas diferentes fases do programa, também pode ser destacado como outro problema. Desde a instituição do Proler foram promovidas reuniões em diferentes estados, mas as dimensões do País impedem que essa capilaridade seja alcançada diretamente pelo governo federal. No que tange aos governos estaduais, assim como nos municípios, as diferenças são gritantes, o que também foi abordado no presente trabalho. Os Sistemas Estaduais de Bibliotecas Públicas fizeram sua parte, portanto, de modo muito heterogêneo. No governo Lula, os meios eletrônicos foram citados várias vezes como fatores de garantia de participação, mas, sem que seja

necessário enumerar os dados concentradores⁹⁵ dos recursos eletrônico-digitais, pode-se afirmar que boletins distribuídos por *e-mail* e vídeo-conferências que se utilizam dos modernos recursos das TICs não podem, definitivamente, ser considerados veículos de popularização de informações e de democratização das estâncias decisórias das políticas públicas.

A centralização na formulação, implementação e na organização administrativa do programa e também no processo político é um problema decorrente do anterior, e por isso, também presente nas políticas estudadas.

O uso político ou clientelista do programa para fins eleitorais e/ou de apoio político é um problema sobre o qual não foram reunidas informações suficientes, mas é uma prática demasiadamente disseminada no País, onde a inauguração e até a reinauguração de qualquer coisa é prática comum nas campanhas eleitorais, em todos os níveis. Por outro lado, como os frutos das políticas para bibliotecas públicas não se colhem em curto prazo, elas se tornam pouco interessantes para as campanhas eleitoreiras, que gostam de apresentar realizações de eventos com resultados mais imediatistas.

Um último problema, a falta de integração entre as agências na implementação dos programas, já foi devidamente tratada em item anterior nesta seção. Após esse levantamento de aspectos e problemas das políticas públicas estudadas, serão descritas as considerações finais.

Considerações finais

Embora seja reconhecida, entre os próprios teóricos, a variedade de formas em que as políticas públicas de informação podem se configurar, de modo contínuo ou não, mais ou menos coerente e consciente, encorajando ou reprimindo, sabe-se que essas políticas são fundamentais para os países, principalmente no mundo contemporâneo. Essa preocupação não deve exclusividade de países centrais ou periféricos, constituindo-se uma centralidade no mundo atual, como a educação é ou já deveria ter sido. Este estudo procurou demonstrar como têm se configurado essas

⁹⁵ Compatíveis, de resto, com a conhecida concentração de riquezas e nível de desigualdade do país.

políticas no Brasil nas últimas décadas, após o retorno ao Estado de direito, na década de 1980.

Procurou-se, através da descrição e da análise, verificar a coerência e a compatibilidade entre os princípios e mecanismos institucionais previstos e, algumas vezes, entre os produtos e impactos que se buscam com tais políticas. Procurou-se mesmo se pensar numa política que seria *a melhor, a preferível*, compatível com a concepção histórica e teórica que foi construída. Partiu-se dos documentos oficiais, considerando a sua importância institucional na condução das políticas públicas, mas foi verificada sua prolixidade em contraposição à timidez das ações empreendidas. Foi ressaltado o caráter político dos valores e critérios identificáveis nos documentos formais, procurando analisar sua engenharia institucional e os traços marcantes de sua constituição. Algumas vezes houve referência ao exterior do País, num âmbito mais próximo ou mais distante, para destacar o caráter político universal das preocupações com as bibliotecas públicas. Sem ser panfletário, este trabalho reafirma a crença em um Estado que talvez não possa jamais voltar a ser aquele Estado que desempenhou, no passado, um papel muito mais condutor e dirigente - embora nunca tenha garantido, de fato, o bem comum da maioria da população -, mas que de qualquer forma não pode se abster de promover esse mesmo bem comum, a despeito do discurso tão disseminado sobre o "Estado mínimo".

A democracia brasileira tem evoluído, num ritmo sempre mais lento do que carece a história brasileira de desigualdades, mas cuja lentidão também é um preço do próprio processo democrático. No âmbito das bibliotecas públicas, os quatro governos pesquisados neste trabalho avançaram e recuaram, mostrando sempre quais são as forças mais poderosas no jogo político. Porém, é fato que o Plano Nacional do Livro e da Leitura, atualmente em curso, representa, entre os seus erros já destacados, um avanço em sua própria concepção que, pela primeira vez, avança, por exemplo, sobre a estrutura dos Ministérios. O próprio texto, assim como o da Constituição vigente, deixa entrever disputas ainda não resolvidas. Numa avaliação pessoal, talvez pudesse ser dito que, neste caso, o governo deveria decidir, soberanamente, em favor do que se acredita ser o bem maior, qual seja, a coletividade contra a individualidade, o permanente contra o eventual.

Do ponto de vista de sua concepção e mesmo de sua construção, o PNLL é, de fato, inédito na história do País. Contudo, cabe ao intelectual indagar ainda uma vez: será nossa “classe” política suficientemente esclarecida e republicana, que consiga vencer sua histórica limitação e superar governos e divisões partidárias (tão efêmeras, diga-se) e colocar-se sobre, ultrapassando-os, em prol do benefício coletivo e do dever histórico? De outra parte, estarão as lideranças da área educacional e bibliotecária, convictas, atentas e unidas, de modo a continuarem se pronunciando e contribuindo para a consolidação e o aprimoramento dessa política? É necessário que haja um “pacto” suprapartidário, um compromisso dos políticos e da sociedade, um comprometimento em seguir as metas, independente dos resultados de eleições e da saudável alternância democrática dos grupos no poder.

A política pública para bibliotecas no Brasil praticamente está engatinhando, em relação ao que deveria e até ao que poderia ser, mas não retrocedeu. Como as próprias bibliotecas, contudo, continuam urgentes e imprescindíveis.

Sugestões para novos estudos

Ao longo deste trabalho, duas instituições se destacaram: o Proler e o SNBP. O Proler mereceria uma pesquisa exclusiva, considerando que ele foi criado com uma filosofia específica e consistente, que foi modificada e enfraquecida ao longo dos governos, sem, contudo, ser extinta. Sua concepção e prática foram, nos seus primeiros anos, muito interessantes, e que foram submersas por questões políticas, posteriormente. O registro do percurso dessa instituição daria relevante contribuição para o entendimento das mudanças de concepção da leitura e das bibliotecas públicas no País.

Do outro lado, do SNBP, poderia haver um estudo sobre o desenvolvimento dos Sistemas Estaduais de Bibliotecas Públicas, que seriam as ramificações do Sistema Nacional. Começando, possivelmente, com o de Minas Gerais, e depois agregando e comparando estudos sobre outros Estados, poderiam ser detectados os aspectos de relevância e de fraqueza na implementação do Sistema de Bibliotecas Públicas: quais as ações públicas que dão resultado positivo; quais as ações que não resultam em benefício real; qual o impacto e importância da condução estadual nos

municípios; quais as ações de sucesso conduzidas pelo próprio município; por exemplo. Uma consequência desses estudos seria o possível desenvolvimento de um modelo com parâmetros e indicadores para acompanhamento e análise das políticas para bibliotecas públicas.

Uma terceira sugestão seria um estudo sobre as instituições que conduzem as políticas para bibliotecas públicas em países que conseguiram romper uma tradição de atraso em relação a elas, como alguns da América Latina. O objetivo seria revelar em que esses países, de contexto regional semelhante ao do Brasil, conseguiram se sobressair para avançar nas políticas de bibliotecas públicas. Sem acreditar na transposição simples de modelos adotados em outros países para o Brasil, pode-se considerar, contudo, que esse estudo traria subsídios para uma melhor compreensão do próprio caminho brasileiro e, se for o caso, propor uma mudança de rota.

Referências

ALENCAR, Chico. Um povo de leitores. In: AMORIM, Galeno (org.). **Políticas públicas do livro e da leitura**. Brasília: OEI; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2006. p.31-37.

ALMEIDA JÚNIOR, Oswaldo Francisco. **Biblioteca pública: avaliação**. Londrina: Eduel, 2003. 289p.

AMARAL, Valmir. Senado Federal. Brasília, 29 mar. 2003. **Discurso**. Disponível em: <<http://www.senado.org.br>>. Acesso em 02 jul. 2007.

AMORIM, Galeno. Apresentação do Programa Fome de Livro. In: V ENCONTRO NACIONAL DE CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 2004, Salvador. **Anais...** Disponível em: < http://www.cinform.ufba.br/v_anais/palestras/fomedelivro.doc>. Acesso em: 30 jan 2008.

ARAÚJO, Eliany Alvarenga de. **A palavra e o silêncio: biblioteca pública e Estado autoritário no Brasil**. João Pessoa: autor associado/Ed. Universitária, 2002. 99p.

ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (org.) **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 2ed. São Paulo: Cortez/Instituto de Estudos Especiais, 1999. p.29-39.

BAEZ, Fernando. **História universal da destruição dos livros: das tábuas sumérias à Guerra do Iraque**. Rio de Janeiro: Ediouro, 2006. 438p.

BARRETO, Aldo de Albuquerque. Políticas Nacionais de Informação. In: V ENCONTRO NACIONAL DE CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 2004, Salvador. **Anais...** Disponível em: < http://www.cinform.ufba.br/v_anais/palestras/polinforma.ppt >. Acesso em: 30 jan. 2008.

BARROS, Lúcio *et al* (Coord.). **Glossário de Administração Pública**. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2000. 66p.

BARROS, Paulo. **A biblioteca pública e sua contribuição social para a educação do cidadão**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2002. 200p.

BATTLES, Matthew. **A conturbada história das bibliotecas**. São Paulo: Planeta do Brasil, 2003. 239p.

BETANCUR, Adriana Betancur. Servicios de información local desde la biblioteca pública: una clave del desarrollo. In: In: SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE BIBLIOTECAS PÚBLICAS, 1., 2006, Rio de Janeiro, **Conferências...** Rio de Janeiro: FBN, 2006.

BIBLIOTECA: a democratização do livro. **Panorama editorial**. São Paulo: Câmara Brasileira do Livro, n. 22, ago. 2006. p.20-26.

BOLETIM FOME DE LIVRO. n. 02, 19 a 25 abr. 2004. Disponível em: <<http://www.vivaleitura.com.br/boletins/Boletim%20Fome%20de%20Livro%20002.htm>>. Acesso em: 30/01/2008.

BOLETIM FOME DE LIVRO. n. 78, 6 a 13 mar. 2006. Disponível em <<http://www.pnll.gov.br>>. Acesso em 22 nov. 2007.

BOLETIM PNLL. n. 2, 13 a 20 mar. 2006. Disponível em: <<http://www.pnll.gov.br>>. Acesso em 22 nov. 2007.

BOLETIM PNLL. n. 4, 27 mar. a 02 abr. 2006. Disponível em: <<http://www.pnll.gov.br>>. Acesso em 22 nov. 2007.

BOLETIM PNLL. n. 11, 12 a 18 jun. 2006. Disponível em: <<http://www.pnll.gov.br>>. Acesso em 22 nov. 2007.

BOLETIM PNLL. n. 38, 18 a 24 dez. 2006. Disponível em: <<http://www.pnll.gov.br>>. Acesso em 22 nov. 2007.

BOLETIM PNLL. n. 40, 08 a 15 jan. 2007. Disponível em: <<http://www.pnll.gov.br>>. Acesso em 22 nov. 2007.

BRASIL. **Constituição** (1988). 40 ed. Atualizada até emenda 53, de 19-12-2006, acompanhada de notas remissivas e textos integrais das Emendas Constitucionais São Paulo: Saraiva, 2007, 448p.

BRASIL. Decreto n. 519 de 13 de maio de 1992. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 mai. 1992.

BRASIL. Decreto n. 520 de 13 de maio de 1992. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 mai. 1992.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 48 de 10 de agosto de 2005. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 ago. 2005.

BRASIL. Lei n. 8.029 de 12 de abril de 1990. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 abr.1990.

BRASIL. Lei n. 8.313 de 23 de dezembro de 1991. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 dez. 1991.

BRASIL. Lei n. 10.753 de 30 de outubro de 2003. **Diário Oficial da União** (edição extra), Brasília, 31 out. 2003.

BRASIL. Lei n. 11.033 de 21 de dezembro de 2004. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 dez. 2004.

BRASIL. Lei n. 11.116 de 18 de maio de 2005. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 mai. 2005.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Programa Sociedade da Informação**. Disponível em: <www.mct.gov.br/Temas/Socinfo/default.asp>. Acesso em: mai. 2000.

BRASIL. Ministério da Cultura. Portaria n. 234 de 16 de agosto de 2004. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 ago. 2004.

BRASIL. Ministério da Educação / Ministério da Cultura. **Plano Nacional do Livro e da Leitura**. Brasília, dez. 2006. 33p. Disponível em <<http://www.pnll.gov.br>> . Acesso em 20 nov 2007.

BRASIL. Ministério da Educação / Ministério da Cultura. Portaria Interministerial n. 1442 de 10 de agosto de 2006. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 ago. 2006.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Relatório Anual de Avaliação**: Plano plurianual – Exercício 2002 (Programa Livro Aberto), 2002. Disponível em <www.abrasil.gov.br/avalppa/RelAvalPPA2002/content/av_prog/094/prog094.htm>, acesso em 15/11/2007.

BRASIL. Tribunal de Contas da União –TCU. Acórdão n. 1287/2005. Monitoramento de natureza operacional. Avaliação do impacto da implementação das recomendações contidas na decisão 660/2002 Plenário TCU sobre o Programa Nacional Biblioteca da Escola. Relator: Guilherme Palmeira. Brasília, Acórdão de 31 de ago. de 2005. **Diário Oficial da União**, 02 de set. 2005. Disponível em <<https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=1&doc=2&dpp=20&p=0>> . Acesso em: 10/05/2007.

CABRAL, Ana Maria Rezende. A Ciência da Informação, a cultura e a sociedade informacional. In: REIS, Alcenir Soares dos; CABRAL, Ana Maria Rezende (Orgs.). **Informação, Cultura e Sociedade: interlocuções e perspectivas**. Belo Horizonte: Novatus, 2007. p.29-48.

CALIXTO, José António. As bibliotecas públicas portuguesas: transformações, oportunidades e desafios. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL BIBLIOTECAS PÚBLICAS: INVENTANDO O FUTURO, 2000, Lisboa. **Comunicações...** Disponível em: <http://www.iplb.pt/pls/diplb!/get_page?xid=930>. Acesso em: 25 mai 2007.

CARDOSO, Fernando Henrique. Prefácio. In: CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999. p.I-III.

CARENHO, Carlo. Fundo Pró-Leitura é constituído por entidades do livro. **PublishNews**. 30 set. 2005, 16h 05min. Disponível em <<http://www.abrelivros.org.br/abrelivros/texto.asp?id=1395>> . Acesso em 01º/02/2008.

CARRERO, Rodrigo. Um país de poucas letras. **Continente multicultural**. n. 29, mai.2003. Disponível em: <<http://www.boletimfsm.hpg.ig.com.br/clip4.html>>. Acesso em 15/11/2007.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999. 617p.

CENTRO DE INFORMAÇÃO DE ACERVOS DOS PRESIDENTES DA REPÚBLICA – CIAPR. **Fernando Affonso Collor de Mello – 15.03.1990 a 02.10.1992**. Disponível em: <http://www.arquivonacional.gov.br/crapp_site/default.sap> . Acesso em: 17 nov 2007.

CEPIK, Marco A. C. Direito á informação: situação legal e desafios. **IP Informática Pública**, Belo Horizonte, v.2, n.2, p. 43-56, 2000.

CESARINO, Maria Augusta da Nóbrega (org.). **Biblioteca Pública estadual Luiz de Bessa: cinquenta anos de cultura.** Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais, Superintendência de Bibliotecas Públicas, 2006. 112p.

CESARINO, Maria Augusta da Nóbrega (org.). **Bibliotecas públicas municipais: orientações básicas.** Belo Horizonte: Secretaria de Estado da Cultura, Superintendência de Bibliotecas Públicas, 2007. 223p.

CESARINO, Maria Augusta da Nóbrega. **CRB6-Inforna**, Belo Horizonte, v.1, n.1, p.4-6, mar./set. 2008. Entrevista concedida à Revista CRB-6 Informa.

CONFERÊNCIA IBERO-AMERICANA DE MINISTROS DA CULTURA, VII., 2003. **Declaração de Cochabamba.** Cochabamba, out. 2003. Disponível em < <http://www.oeibrpt.org/viicic.htm> > . Acesso em 30/01/2008.

COTRIM, Gilberto. **História global: Brasil e geral.** São Paulo: Saraiva, 2005. 608p.

COUTO, Cláudio Gonçalves. A longa constituinte: reforma do Estado e fluidez institucional no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v.41, n.1, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581998000100002&lng=em&nrm=isso&tlng=pt> . Acesso em 11 jun 2007 (pré-publicação).

CUNHA, Vanda Angélica da Cunha. A biblioteca pública no cenário da Sociedade da Informação. **Biblios Revista Electrónica de Bibliotecología, Archivología y Museología**, Lima, v.4, n.15, p.67-76, abr./jun. 2003.

CÚPULA IBERO-AMERICANA DE CHEFES DE ESTADO E DE GOVERNO, XIII., 2003. **Declaração de Santa Cruz de la Sierra.** Santa Cruz de la Sierra, nov. 2003. Disponível em: < <http://www.oeibrpt.org/xiiicumbre.htm> > . Acesso em 30/01/2008.

DÓRIA, Carlos Alberto. **É chato dizer, mas a Lei Rouanet fracassou.** 2003. Disponível em: <<http://p.php.uol.com.br/tropico/html/textos/1411,1.shl>> . Acesso em 18 nov 2007.

EISENBERG, José, CEPIK, Marco. Internet e as instituições políticas semiperiféricas. In: _____(org.). **Internet e política: teoria e prática de democracia eletrônica.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002. 293-314.

FARIA, Regina M. Avaliação de programas sociais: evoluções e tendências. In: RICO, Elizabeth Melo (org.) **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 2ed. São Paulo: Cortez/Instituto de Estudos Especiais, 1999. p.41-49.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 9.ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Fundação para o desenvolvimento da educação, 2001. 660p.

FERREIRA, Maria Mary. Políticas públicas de informação e políticas culturais: e as bibliotecas públicas para onde vão? **Transinformação**, Campinas, v.18, n.2, p.113-122, mai./ago. 2006.

FERREIRA, Rubens da Silva. A Sociedade da Informação no Brasil: um ensaio sobre os desafios do Estado. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 32, n.1, p. 36-41, jan./abr. 2003.

FIGUEIREDO, Marcus Faria. FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise e Conjuntura**, Belo Horizonte, v.1, n.3, p.107-127, set./dez. 1986.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n.21, jun. 2000. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp21/Parte5.pdf>> Acesso em: 25 mai. 2007.

FUNDAÇÃO BIBLIOTECA NACIONAL. **Biblioteca pública: princípios e diretrizes**. Rio de Janeiro: Fundação Biblioteca Nacional, 2000. 160p.

GOMES, Sônia de Conti. **Bibliotecas e sociedades na primeira república**. São Paulo: Pioneira; Brasília: INL, 1981. 113p.

GONZÁLEZ, Daniel. **Entrega do Manifesto do Povo do Livro ao Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva**. 21 de setembro de 2006. Disponível em: <http://www.oei.org.br/manifesto_livro> . Acesso em 07/02/2008.

GONZÁLEZ DE GÓMEZ, Maria Néida. Novos cenários políticos para a informação. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 31, n.1, p. 27-40, jan./abr. 2002.

HAPPEL, Rolf. Bibliotecas públicas: serão os seus fundamentos ainda válidos na sociedade? In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL BIBLIOTECAS PÚBLICAS:

INVENTANDO O FUTURO, 2000, Lisboa. **Comunicações...** Disponível em: <http://www.iplb.pt/pls/diplb/!get_page?xid=930>. Acesso em: 25 mai. 2007.

IANNI, Octavio. O declínio do Brasil-nação. **Estudos avançados**, v.14, n.40, p.51-58, set./dez. 2000.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. Cultura. In: _____. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. n.5, ago. 2002, p.117-118.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. Cultura. In: _____. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. n.6, fev. 2003, p.65-77.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. Cultura. In: _____. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. n.7, ago. 2003, p.61-73.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. Cultura. In: _____. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. n.8, fev.2004, p.67-78.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. Cultura. In: _____. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. n.9, ago.2004, p.68-78.

KUENZER, Acácia Z. Política educacional e planejamento no Brasil: os descaminhos da transição. In: _____. **Planejamento e educação no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1990. p.55-88.

LAVILLE, Christian, DIONNE, Jean. **A construção do saber**: manual de metodologia e pesquisa em ciências humanas. Porto Alegre: Artes Médicas Sul; Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999. 337 p.

LEMOS, Antonio Agenor Briquet de. Bibliotecas. In: CAMPELLO, Bernadete, CALDEIRA, Paulo da Terra (org.) **Introdução às fontes de informação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2005. p.101-119.

MAcDERMOTT, Norma. Novas oportunidades na Sociedade da Informação. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL BIBLIOTECAS PÚBLICAS: INVENTANDO O FUTURO, 2000, Lisboa. **Comunicações...** Disponível em: <http://www.iplb.pt/pls/diplb/!get_page?xid=930>. Acesso em: 25 mai 2007.

MANIFESTO do povo do livro. 21 de setembro de 2006. Disponível em: <http://www.oei.org.br/manifesto_livro> . Acesso em 07/02/2008.

MARTINS, Eduardo Vieira. O contexto político e o discurso da ciência da informação no Brasil: uma análise a partir do Ibict. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 33, n.1, p. 91-100, jan./abr. 2004.

MELO, Marcus André. As sete vidas da agenda pública brasileira. In: RICO, Elizabeth Melo (org.) **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 2ed. São Paulo: Cortez/Instituto de Estudos Especiais, 1999. p. 11-28.

MILANESI, Luís. **O que é biblioteca**. 9. ed. São Paulo: Brasiliense, 1993. 108p.

MINISTÉRIO DA CULTURA. **CSLL: propostas consolidadas e estudo de composição**. 30 jun 2005. Disponível em: <http://cultura.gov.br/projetos_especiais/camaras_setoriais/livro_e_leitura/index.php?p=10681&more=1&c=1&pb=1> . Acesso em: 05 fev. 2008.

MIRANDA, Antonio. Sociedade da Informação: globalização, identidade cultural e conteúdos. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 29, n. 2, p. 78-88, mai./ago. 2000.

MONTEIRO, Jorge Vianna. **Fundamentos da política pública**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1982.

MORAES, Rubem Borba de. **Livros e bibliotecas no Brasil colonial**. 2. ed. Brasília: Briquet de Lemos Livros, 2006. 259p.

MUELLER, Susana P. M. Bibliotecas e sociedade: evolução da interpretação de função e papéis da biblioteca. **R. Esc. Biblioteconomia UFMG**, Belo Horizonte, v.13, n.1, p.7-54, mar, 1984

MUÑOZ, Ricardo López. Por uma política para as bibliotecas públicas. In: SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE BIBLIOTECAS PÚBLICAS, 1., 2006, Rio de Janeiro, **Conferências...** Rio de Janeiro: FBN, 2006.

NOGUEIRA, Maria Cecília Diniz. **Biblioteca pública: a contradição de seu papel**. 1985. 108 f. Dissertação (Mestrado em Biblioteconomia) – Escola de Biblioteconomia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

OLIVEIRA, Zita Catarina Prates. **A biblioteca fora do tempo: políticas governamentais de bibliotecas públicas no Brasil, 1937-1989**. 1994. Tese (doutorado em Comunicação) – Universidade de São Paulo, São Paulo.

PROGRAMA NACIONAL DE INCENTIVO À LEITURA – PROLER. **Proler: concepção, diretrizes e ações**. Rio de Janeiro: Fundação Biblioteca Nacional, 1997. 18p.

RODRIGUES, Georgete Medles; SIMÃO, João Batista; ANDRADE, Patrícia Simas. Sociedade da Informação no Brasil e em Portugal: um panorama dos Livros Verdes. **Ciência da Informação**, v. 32, n. 3, p.89-102, set./dez. 2003.

RONDELLI, Elizabeth. O Fust das bibliotecas e escolas. **Jornal da Ciência**. 19 fev. 2003. Disponível em <<http://www.jornaldaciencia.org.br/Detalle.jsp?id=7988>> . Acesso em 22/01/2008.

ROWLANDS, Ian. Understanding information policy: concepts, frameworks and research tools. **Journal of information science**. v.22, n.1, p.13-25, 1996.

RYYNANEN, Mirja. O papel das bibliotecas no mundo moderno. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL BIBLIOTECAS PÚBLICAS: INVENTANDO O FUTURO, 2000, Lisboa. **Comunicações...** Disponível em: <http://www.iplb.pt/pls/diplb!/get_page?xid=930>. Acesso em: 25 mai 2007.

SAMPAIO, Jorge. Bibliotecas públicas: inventando o futuro. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL BIBLIOTECAS PÚBLICAS: INVENTANDO O FUTURO, 2000, Lisboa. **Comunicações...** Disponível em: <http://www.iplb.pt/pls/diplb!/get_page?xid=930>. Acesso em: 25 mai 2007.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **A longa viagem da biblioteca dos reis: do terremoto de Lisboa à Independência do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002. 558p.

SERRAI, A. A. A história das bibliotecas como evolução de uma idéia e de um sistema. **R. Esc. Biblioteconomia UFMG**, Belo Horizonte, v.4, n.2, p.141-161, set, 1975.

SOARES, Magda. Leitura e democracia cultural. In: SANTOS, M. Aparecida Paiva S. dos *et al.* (org.). **Democratizando a leitura: pesquisa e práticas**. Belo Horizonte: Ceale; Autêntica, 2004. 235 p.

SOARES, Wander. **A hora e a vez da biblioteca**. 13/09/2002. Disponível em <<http://www.abrelivros.org.br/abrelivros/texto.asp?id=131>> . Acesso em 02 jul. 2007.

SOCIEDADE da Informação: ciência e tecnologia para a construção da Sociedade da Informação no Brasil. [Brasília]: IBICT; São Paulo: Instituto UNIEMP, 1998.

SOCIEDADE da Informação no Brasil: livro verde. Takahashi, Tadao (org.). Brasília, DF, Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000. 203p.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: conceitos, tipologias e subáreas. In: **Ciclo de debates da Política Estadual de Habitação de interesse social**, Sedur, Governo do estado da Bahia, 2005. Disponível em: <<http://www.sedur.ba.gov.br/Pehis2/documentos/pdf/celinasouza%20-%20políticas%20pubs.pdf>> Acesso em: 25 mai. 2007.

SOUZA, Marcos de Moura e. Iniciativa inspira. In: **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 8 dez. 2003. Disponível em: <<http://www.abrelivros.org.br/abrelivros/texto.asp?id=541>>. Acesso em: 31 dez 2008.

SPERRY, Suzana. A verdade oculta na população sobre a biblioteca pública: solução para revisar seu papel. . **R. Esc. Biblioteconomia UFMG**, Belo Horizonte, v.22, n.2, p.168-180, jul./dez. 1993.

SUAIDEN, Emir José. A biblioteca pública no contexto da Sociedade da Informação. Brasília: **Ciência da Informação**, Brasília, v. 29, n.2, p. 52-60, mai./ago. 2000.

UNESCO. **Manifesto da Unesco para bibliotecas públicas**. 1994. Disponível em: <<http://www.ifla.org/VII/s8/unesco/port.htm>> Acesso em: 10 jun. 2007.

UNIÃO EUROPÉIA. Comissão para a Cultura, a Juventude, a Educação e os Meios de Comunicação Social. **Relatório A4-0248/98 sobre o papel das bibliotecas na sociedade moderna**. 1998. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A4-1998-0248+0+DOC+XML+V0//PT&language=PT>>. Acesso em 07 dez. 2007

WEFFORT, Francisco Corrêa. Notas sobre cultura e desenvolvimento. In: **A cultura e as revoluções da modernização**. Rio de Janeiro: Fundo Nacional da Cultura, 2000. p.57-67.

ZILBERMAN, Regina. **A leitura como bem público**. Disponível em: <<http://catalogos.bn.br/proler/Artigos/ReginaZilberman.pdf>> . Acesso em 25 mai. 2007.

Apêndice – Lista dos principais documentos, leis, decretos, programas e projetos de cada governo

Fernando Collor de Melo: 1990-1992

Secretários de Cultura: Ipojuca Pontes e Sérgio Paulo Rouanet

1990 - Lei 8.028 – Extingue o Ministério da Cultura e o substitui pela Secretaria da Cultura

1991 - Lei 8.313: Lei Rouanet

1992 - Lei 8.029: extingue o Instituto Nacional do Livro (INL, dentro da Fundação Pró-Leitura) e cria a Fundação Biblioteca Nacional (FBN)

1992 - Dec. 99.240: extingue a Fundação Nacional Pró-Leitura (desdobramento da Lei 8.029)

1992 - Dec. 519: cria o Proler

1992 - Dec. 520: cria o Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas (SNBP)

Itamar Augusto Cautieiro Franco: 1992-1995

Ministros da Cultura: Antonio Houaiss, Jerônimo Moscardo, Luiz Roberto Nascimento de Silva

1992 - Lei 8.490: Recria o Ministério da Cultura

Fernando Henrique Cardoso: 1995-2002

Ministro da Cultura: Francisco Corrêa Weffort

1995 - Dec. Lei 1.494: Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC)

1996 - Programas “Uma biblioteca em cada município”, MINC e “Livro Aberto”, FBN

1999 - Dec. 3.049: aprova a estrutura e os cargos do Ministério da Cultura, tendo em sua estrutura a Secretaria do Livro e da Leitura (SLL)

1999 - Dec. 3.294: Sociedade da Informação

2000 - Livro Verde da Sociedade da Informação

2001 - Regimento do Conselho Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC)

2002 - Cadastro Nacional de Bibliotecas (CNB)

Luís Inácio Lula da Silva: 2003-2006

Ministro da Cultura: Gilberto Passos Gil Moreira

Ministro da Educação: Fernando Haddad

2003 - Extinção da Secretaria Nacional do Livro e da Leitura (SNLL, após a morte de Wally Salomão, em maio)

2003 - Novo estatuto da FBN

2003 - Lei 10.753: Institui a Política Nacional do Livro

2004 - Criação da Câmara Setorial do Livro, Literatura e Leitura (CSLLL)

2004 - Programa Fome do Livro

2004 - Portaria 234 MINC: Institui o Grupo de Trabalho do livro e da leitura para formular a Política Nacional do Livro, Leitura e Bibliotecas

2004 - Lei 11.033: Decreta a desoneração do PIS/Cofins para o livro

2005 – Ano Vivaleitura

2005 - Lei 11.116: Complementa a lei anterior e permite a utilização dos créditos do PIS/Cofins

2005 – Emenda Constitucional 48, institui o Plano Nacional da Cultura

2006 - Lançamento do Plano Nacional do Livro e da Leitura (PNLL), com texto e objetivos, em (13 de março)

2006 - Portaria Interministerial 1442 – Institucionalização do PNLL, (agosto)

2006 – PNLL: texto programático conceitual (dezembro)