

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

DANIELA PIERGILI WEIERS DE OLIVEIRA

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE FOMENTO À LEITURA: AGENDA  
GOVERNAMENTAL, POLÍTICA NACIONAL E PRÁTICAS LOCAIS**

**SÃO PAULO**

**2011**

DANIELA PIERGILI WEIERS DE OLIVEIRA

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE FOMENTO À LEITURA: AGENDA  
GOVERNAMENTAL, POLÍTICA NACIONAL E PRÁTICAS LOCAIS**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas como requisito para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Marta Ferreira Santos Farah.

São Paulo  
2011

WEIERS, Daniela Piergili.

Políticas Públicas de Fomento à Leitura: política nacional, agenda governamental e práticas locais / Daniela Piergili Weiers de Oliveira. - 2011.

146 f.

Orientador: Marta Ferreira Santos Farah

Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Políticas públicas -- Brasil. 2. Administração municipal -- Caxias do Sul (RS). 3. Livros e leitura -- Brasil. 4. Interesses na leitura -- Brasil. I. Farah, Marta Ferreira Santos. II. Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 028(81)

DANIELA PIERGILI WEIERS DE OLIVEIRA

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE FOMENTO À LEITURA: AGENDA  
GOVERNAMENTAL, POLÍTICA NACIONAL E PRÁTICAS LOCAIS**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas como requisito para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional.

**Data de Aprovação:** \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**Banca Examinadora:**

---

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Marta Ferreira Santos Farah  
(Orientadora)  
FGV-EAESP

---

Prof. Dr. Marco Antonio Carvalho Teixeira  
FGV-EAESP

---

Prof. Dr. Edmir Perrotti  
Universidade de São Paulo

*Para Carlos Alexandre,  
minha alma gêmea, meu amor,  
meu companheiro e melhor amigo.*

## AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer à minha orientadora, Marta Farah, pelo apoio e dedicação, por saber ser exigente nos momentos certos e motivar nos momentos de dúvida, me ajudando a superar meus limites e a aprender muito com a experiência acadêmica.

Agradeço também aos professores Edmir Perrotti e Marco Antonio Carvalho Teixeira pelas riquíssimas contribuições na ocasião da qualificação e durante o processo de desenvolvimento deste trabalho.

Ao Secretário Municipal da Cultura de Caxias do Sul e aos membros do Programa Permanente de Estímulo à Leitura e da Biblioteca Pública Municipal Dr. Demétrio Niederauer pela gentilíssima atenção que me deram durante as visitas a Caxias do Sul e pela disponibilidade permanente em colaborar com informações para este trabalho.

Aos especialistas em leitura entrevistados na primeira fase da pesquisa, Elizabeth Serra da FNLIJ, Ira Maciel do PROLER, Luciana do Vale do PNLL e Zoara Faila do Instituto Pró-Livro que muito contribuíram para a minha compreensão da atuação do governo federal na área da leitura.

À professora Eliana Yunes pelas fundamentais indicações bibliográficas e sugestões de pesquisa.

A meus amigos professores Edson Sadao, Elisa Larroudé e Marcos Bruno e a Donna Fernandes que me estimularam e me apoiaram na decisão de fazer o mestrado acadêmico.

Às fundadoras da Vaga Lume, especialmente a Sylvia Guimarães, com quem aprendi a valorizar ainda mais a importância da leitura para a formação cidadã.

Ao GVpesquisa pela concessão da bolsa de estudos que me permitiu cursar o mestrado na FGV.

À minha querida família que soube compreender os momentos de ausência e me apoiou em todas as minhas decisões.

## RESUMO

Desde a década de 1980, os municípios vêm ampliando suas responsabilidades na provisão de serviços públicos, tornando importante para o campo da administração pública o estudo dos novos papéis da esfera municipal na formulação e na implementação de políticas públicas e como este se articula com as demais instâncias de governo. O fomento à leitura vem se consolidando como uma nova área de atuação de políticas públicas no Brasil, principalmente após a criação de programas federais como o Programa Nacional de Incentivo à Leitura (PROLER), em 1992, e como o Plano Nacional do Livro e Leitura (PNLL) lançado em 2006. O estudo das ações de governos municipais voltadas ao incentivo à leitura pode constituir um rico material de referência sobre o ciclo das políticas públicas da área, especialmente das etapas de formação da agenda, formulação e implementação de políticas. Esse trabalho procurou sistematizar e refletir sobre a ação pública municipal no fomento à leitura, por meio de um estudo de caso no município de Caxias do Sul (RS). Utilizando o referencial teórico sobre formação da agenda governamental e sobre as novas formas de atuação de governos municipais na provisão de serviços públicos pós-88, foram discutidos os fatores que influenciam a entrada do tema da leitura na agenda e sua dinâmica no nível subnacional. Além disso, o trabalho procurou identificar os atores envolvidos no processo da política pública, destacar as principais características da política municipal de leitura e verificar influência das políticas federais e estaduais de incentivo à leitura no conteúdo e no desenho da política municipal.

Palavras-chave: 1. Leitura. 2. Políticas públicas. 3. Agenda governamental. 4. Governo municipal. 4. Caxias do Sul (RS).

## ABSTRACT

From the 1980 decade, municipalities' responsibilities in the provision of public services have been increasing. It's important to the public administration field the study of the new roles of the municipal level of government in the formulation and implementation of public policies and how they articulate with the others government levels. The fomenting of the practice of reading its consolidating as a new area of public policies in Brazil, mostly after the creation of the National Program of Reading Incentive (PROLER in Portuguese), in 1992, and with the Book and Reading National Plan (PNLL) launched in 2006. The study of municipal government actions on reading incentive may constitute a rich reference material about the public policy cycle, mainly the phases of agenda setting, formulation and implementation. This dissertation tried to systematize and reflect on municipal public action on reading incentive through a case study about the city of Caxias do Sul (RS). The theoretical reference used talks about agenda setting and new ways that municipal governments are acting to provide public services after 1988. The factors that influence the reading issue in the governmental agenda and its dynamics in the municipal level were discussed. This dissertation also attempted to identify the actors involved in the public policy process, to distinguish the municipal reading policy main characteristics and to verify the influence of federal and state policies on reading incentive in the content and in the disposition of the municipal policy.

Keywords: 1. Reading. 2. Public Policies. 3. Agenda setting. 4. Municipal government. 4. Caxias do Sul (RS).

## **RELAÇÃO DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

AFL – Associação Francesa de Leitura

AMBOs – Associações de Moradores de Bairro

CBL – Câmara Brasileira do Livro

CERLALC – Centro Regional de Fomento ao Livro na América Latina e Caribe

CIAD – Centro de Inclusão e Alfabetização Digital

CTGs – Centros de Tradição Gaúcha

FBN – Fundação Biblioteca Nacional

FCP – Fundação Cultural Palmares

FCRB – Fundação Casa de Rui Barbosa

FNLIJ – Fundação Nacional do Livro Infantil e Juvenil

FUNARTE – Fundação Nacional da Arte

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBOCC – Internacional Bureau of Cultural Capitals

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IEL – Instituto Estadual do Livro do Rio Grande do Sul

IFLA – International Federation of Library Associations and Institutions

IGMC – Índice de Gestão Municipal em Cultura

INAF – Indicador Nacional de Alfabetismo Funcional

INL – Instituto Nacional do Livro

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MEC – Ministério da Educação

MinC – Ministério da Cultura

MTG – Movimento Tradicionalista Gaúcho

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OEI – Organização dos Estados Ibero-americanos

PIM – Programa Primeira Infância Menor

PISA – Programa for International Student Assessment

PNBE – Programa Nacional Biblioteca na Escola

PNE – Plano Nacional da Educação

PNLA – Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos



PNLL – Plano Nacional do Livro e Leitura

PPEL – Programa Permanente de Estímulo à Leitura

PRAC – Programa Regional de Ação Conjunta

PROLER – Programa Nacional de Incentivo à Leitura

SEBP – Sistema Estadual de Bibliotecas Públicas

SECAD – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade

SNBP – Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas

UBS – Unidade Básica de Saúde

UNESCO – Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura

UPF – Universidade de Passo Fundo

IBBY – International Board on Books for Young People

## RELAÇÃO DE TABELAS, GRÁFICOS E QUADROS

Tabela 1 - Principais formas de acesso aos livros de acordo com a classe social.....	18
Tabela 2 - INAF/Brasil – evolução do Indicador. ....	22
Tabela 3 - Analfabetismo funcional no mundo .....	23
Tabela 4 – Evolução dos principais indicadores de escolarização da população brasileira.....	24
Tabela 5 – Dados de distribuição de livros do PNBE de 1998 a 2006.....	43
Tabela 6 – Despesa total com cultura, segundo as esferas de governo – Brasil – 2003/2005..	57
Tabela 7 – Quantidade e porcentagem de iniciativas municipais por linhas de ação do PNLL .....	61
Tabela 8 – Dados educacionais de Caxias do Sul (2009) comparados .....	80
Tabela 9 – INAF Rio Grande do Sul 2006 .....	81
Tabela 10 - Programa Permanente de Estímulo à Leitura (PPEL) .....	110
Tabela 11 – Programa Literatura sem Fronteiras da Biblioteca Pública Municipal Dr. Demétrio Niederauer .....	111
Gráfico 1 – Taxa de escolarização líquida.....	23
Quadro 1 – Principais instituições, políticas e ações do governo federal na área do livro e da leitura.....	29
Quadro 2 – Eixos e Linhas de Ação do PNLL .....	51
Quadro 3 – Especialistas entrevistados para seleção do estudo de caso .....	72
Quadro 4 – Entrevistados em Caxias do Sul .....	73
Quadro 5 - Variáveis e indicadores para análise das políticas municipais de leitura.....	74

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>CAPÍTULO 1 - A QUESTÃO DO INCENTIVO À LEITURA.....</b>	<b>11</b>
1.1 Retratos da leitura no Brasil .....	16
1.2 A questão do alfabetismo funcional .....	20
<b>CAPÍTULO 2 - ATUAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO NA ÁREA DO LIVRO E DA LEITURA .....</b>	<b>25</b>
2.1 Instituto Nacional do Livro.....	30
2.2 Programa Nacional de Incentivo à Leitura - PROLER .....	37
2.3 Projeto “Uma biblioteca em cada município” .....	41
2.4 Programa Nacional Biblioteca na Escola .....	42
2.5 Programa Arca das Letras.....	44
2.6 Plano Nacional do Livro e Leitura .....	45
<b>CAPÍTULO 3 - POLÍTICAS PÚBLICAS NO NÍVEL MUNICIPAL DE GOVERNO.....</b>	<b>55</b>
3.1 O fomento à leitura no nível subnacional de governo .....	56
3.2 Formação da agenda governamental e especificação de alternativas de políticas .....	63
3.3 Delimitação da pesquisa .....	71
<b>CAPÍTULO 4 - A POLÍTICA DE FOMENTO À LEITURA DO MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL .....</b>	<b>76</b>
4.1 O fomento à leitura no estado do Rio Grande do Sul.....	77
4.2 O município de Caxias do Sul .....	79
4.3 Secretaria Municipal de Cultura .....	82
4.4 Genealogia da política municipal de incentivo à leitura.....	87
<b>CAPÍTULO 5 - JUNTANDO AS COISAS: ANÁLISE DO ESTUDO DE CASO .....</b>	<b>112</b>
5.1 Formação da agenda governamental do município de Caxias do Sul .....	114
5.2 Convergências e articulações com programas federais e estaduais.....	119
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>125</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>128</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>138</b>

## INTRODUÇÃO

“Escrever é procurar entender, é procurar reproduzir o irreproduzível, é sentir até o último fim o sentimento, que permaneceria apenas vago e sufocador. Escrever é também abençoar uma vida que não foi abençoada”.

*Clarice Lispector*

Esse trabalho tem como tema central as práticas de promoção da leitura no nível municipal de governo. Estas práticas envolvem a alfabetização, o letramento, o prazer pela leitura e o acesso à cultura escrita conforme proposto por Neves, Lima e Borges:

A noção de práticas de promoção (ou de fomento) da leitura relaciona-se com a criação, junto de uma dada população, de competências de compreensão do código escrito (alfabetização), com a elevação dos níveis de leitura em geral ou relativamente a um suporte em particular (designadamente o livro), em quantidade e/ou em qualidade, com a elevação dos níveis de compreensão do texto escrito e da sua utilização quotidiana (literacia) [ou letramento] ou ainda com o enraizamento dos hábitos e do gosto pela leitura.

Consideram-se ainda práticas que, de um modo continuado, pretendem aproximar os potenciais leitores dos diversos suportes de leitura, criando uma relação entre as acções a desenvolver e o público-alvo, transformando-o em sujeito activo, numa tentativa de, assim, formar leitores e diminuir, a médio e longo prazo, os níveis de iliteracia (NEVES, LIMA e BORGES, 2007, p. 10).

É importante destacar que pensar a leitura e a escrita como assuntos de políticas públicas implica reconhecer que elas “não têm um valor neutro, mas que estão ligadas a processos sociais que as convertem em poderosas ferramentas para o aprofundamento da democracia e da participação social” (CERLALC e OEI, 2004, p. 12).

A escola é o espaço mais importante de formação de leitores. No entanto, dada a ainda insuficiente qualidade da educação básica no Brasil, reconhece-se a necessidade de políticas públicas voltadas especificamente para o incentivo à leitura em outros espaços e para um público mais abrangente. Independentemente de a escola brasileira possuir suas falhas, especialistas indicam que, para formar leitores, é necessário formar um ambiente propício à leitura e gerar a necessidade da utilização de textos escritos no cotidiano.

A questão do incentivo à leitura ainda foi pouco explorada pela literatura de políticas públicas no Brasil, o que reflete o estágio inicial da incorporação da promoção da leitura pela prática governamental, especialmente do nível subnacional. Este trabalho irá descrever e analisar políticas, programas e projetos de fomento à leitura no nível municipal de governo, procurando identificar os fatores que contribuem para que este tema entre na agenda governamental e quais foram os principais atores envolvidos no processo.

A dissertação está estruturada em cinco capítulos. O **Capítulo 1** traz reflexões sobre o conceito de leitura segundo diversos autores e apresenta as principais pesquisas da área no Brasil. A atuação do Estado brasileiro e as principais políticas federais de promoção do livro e incentivo à leitura são discutidas no **Capítulo 2**. O **Capítulo 3** apresenta o referencial teórico sobre políticas públicas que amparou o desenvolvimento do trabalho e apresenta os objetivos e as especificações da pesquisa de campo. O modelo de múltiplos fluxos de Johan Kingdon foi utilizado para a análise da entrada do tema da leitura na agenda governamental e a literatura sobre as transformações das políticas públicas no Brasil pós-88 discute os novos papéis do nível municipal de governo na prestação de serviços públicos e a complexidade das relações entre os diferentes níveis de governo e com a sociedade civil. Um estudo de caso sobre uma política municipal de fomento à leitura é apresentado no **Capítulo 4**, visando reconstituir o contexto e os principais atores envolvidos, procurando contar a história de como o tema da leitura entrou na agenda governamental de Caxias do Sul (RS) e como foi formulada a política de leitura do município. No **Capítulo 5** foi desenvolvida uma análise do estudo de caso a partir do referencial teórico de políticas públicas e da articulação da ação local com os programas federais e estaduais na área da leitura.

## **CAPÍTULO 1 - A QUESTÃO DO INCENTIVO À LEITURA**

## CAPÍTULO 1 – A QUESTÃO DO INCENTIVO À LEITURA

“O melhor de um livro não é o pensamento que ele contém,  
mas o pensamento que ele sugere;  
assim como o encanto da música não está nos tons,  
mas nos ecos que produzem em nossos corações”.

*Oliver Wendell Holmes*

O domínio da leitura e da escrita é fundamental para que qualquer pessoa possa desenvolver um aprendizado autônomo depois de frequentar a escola, e também para a formação intelectual, para possibilitar seu crescimento pessoal e profissional, para que possa ter acesso a boas oportunidades de trabalho, possa cuidar de sua saúde e da saúde de seus filhos de forma adequada, para participar da vida em sociedade e das decisões políticas do lugar onde vive, para se expressar e se informar, para exigir seus direitos e cumprir devidamente os seus deveres de cidadão. Além de tudo isso, a leitura contribui com a formação da identidade individual, ao propiciar o contato com o simbólico, com novas ideias, realidades e pessoas diferentes de nós. A leitura proporciona o acesso à cultura e aos conhecimentos produzidos pela humanidade, o desenvolvimento das habilidades de comunicação, expressão, compreensão e o senso crítico e favorece a ampliação do imaginário e da visão de mundo.

Paulo Freire acreditava que o processo educativo não é neutro, mas sim de natureza política, e enfatizava a participação crítica e democrática dos educandos como sujeitos do conhecimento. Para ele, a leitura do mundo ou da realidade é anterior à leitura da palavra, o que significa estabelecer conexões entre a linguagem e o contexto de quem fala e de quem lê e escreve. Segundo Freire, o ato de ler tem o poder de transformar o indivíduo e a sociedade:

Não se esgota na decodificação pura da palavra escrita ou da linguagem escrita, mas que se antecipa e se alonga na inteligência do mundo. A leitura do mundo precede a leitura da palavra, daí que a posterior leitura desta não possa prescindir da continuidade da leitura daquele (FREIRE, 1987, p. 11-12).

(...) podemos ir mais longe e dizer que a leitura da palavra não é apenas precedida pela leitura do mundo, mas por uma certa forma de “escrevê-lo”

ou de “reescrevê-lo”, quer dizer, de transformá-lo através de nossa prática consciente (FREIRE, 1987, p. 22).

Lia Scholze e Tânia Rösing, pesquisadoras da Universidade de Passo Fundo, apresentam ponto de vista semelhante:

A leitura e a escrita deixam de se associar à mera habilidade de reconhecimento e de manipulação das letras do alfabeto. São instrumentos para se inserir na realidade, para compreendê-la e, também, para alterá-la, como ferramentas do entendimento. Ler e escrever não são apenas habilidades estabelecidas em torno da decodificação; muito mais do que isso, saber ler e escrever significa apropriar-se das diversas competências relacionadas à cultura orientada pela palavra escrita, para, dessa forma, atuar nessa cultura e, por decorrência, na sociedade como um todo (SCHOLZE e RÖSING, 2007, p. 9).

Eliana Yunes afirma que, para se falar em leitura, é preciso refletir sobre a linguagem, “este poderosíssimo recurso da expressão e da comunicação, em que o conteúdo depende da forma” (2002, p. 18). A autora se apóia na filosofia da linguagem de Wittgenstein e Austin, para explicar que “é a linguagem que cria o mundo”:

Cada uma e toda forma de linguagem consiste em sistema de correspondências definidas na cultura de um povo, entre as representações que ele faz do mundo e seu uso nas relações de tempo/espaço (YUNES, 2002, p. 16).

O mundo em que vivemos é construído a partir de nossas interpretações, “o que chamamos realidade, em verdade, corresponde ao sentido que lhe atribuímos (YUNES, 2002, p. 17). Dessa forma, não é possível garantir “uma correspondência inequívoca entre a intenção do emissor e sua reconstituição pelo receptor” (YUNES, 2002, p. 18). É preciso considerar o universo de discurso, ou seja, o lugar do qual se fala, para se estabelecer conexões entre o que é dito e as circunstâncias do dizer. Daí decorrem duas consequências: “as palavras têm efeito diverso segundo quem fala e sua fala está comprometida, quer queira, quer não, com um *certo* ponto de vista” (YUNES, 2002, p. 19, grifo no original). Além disso, é preciso considerar que a compreensão também depende de quem ouve e de seu repertório.

O pesquisador francês e especialista em leitura Jean Foucambert (1994; 1997), membro da Associação Francesa pela Leitura (AFL), entidade que milita por uma pedagogia crítica da leitura, assim como Paulo Freire, também considera que a leitura é mais do que a simples decifração do código alfabético e assim conceitua a leitura e a escrita:

A escrita é o instrumento do pensamento reflexivo e só o contato com ela pode favorecer o desenvolvimento de um pensamento abstrato, complexo e de natureza diferenciada daquele permitido pela linguagem oral. É a



escrita que permite a construção de pontos de vista e de uma visão de mundo, e a atribuição de sentido a este mundo. Já a leitura é aquela que vai em busca desses pontos de vista, verificando-os, questionando-os e investigando os meios de sua elaboração. Só a leitura, entendida como uma atividade social e reflexiva, pode propiciar uma relação criativa, crítica e libertadora com a escrita, mostrando-se como um desafio para qualquer processo de democratização e mudança social coletiva (FERREIRA e DIAS, 2002, p. 40-41).

Jean Foucambert critica o uso dos métodos de alfabetização clássicos que ensinam a ler e a escrever exclusivamente a partir de estratégias grafo-fonológicas, que tratam da correspondência entre sílabas e sons, o tradicional  $b + a = ba$ . Para Foucambert (1994), saber decifrar o código escrito não é o mesmo que saber ler. Decifrar o código é uma forma de reconstituir a fala, o que não necessariamente se transforma em significado. Saber ler é como uma pessoa bilíngue que consegue pensar em outro idioma, sem precisar traduzir para sua língua materna para se comunicar. Ele defende que se deve tratar a escrita como uma linguagem para os olhos, como uma mensagem concebida para o olhar, não para os ouvidos. Segundo o autor, as estratégias e operações intelectuais a que se recorre para decifrar o código alfabético e para ler são bastante diferentes:

O usuário que reconstitui o oral, aquele que não é bilíngue, em cada fixação dos olhos, só consegue tratar um conjunto de algumas letras (em geral menos de uma palavra) e acumula “frações de sons” momentaneamente sem sentido, cuja soma reconstituirá um significante oral. O usuário que processa a escrita como uma linguagem para os olhos procede por fixações muito mais amplas (equivalentes a um grupo de palavras) e a unidade básica apreendida, diferentemente da sílaba, remete diretamente a um significado. O primeiro procura na escrita os índices gráficos que correspondem a unidades fônicas; deve apreendê-los na sequência correta para construir o significante oral (aliás, é através dessa dificuldade que se identificam os disléxicos) e trabalha então sobre o sentido, um pouco como alguém que escuta outra pessoa falar. O segundo antecipa o sentido que vai encontrar. Formula, portanto, hipóteses sobre as formas escritas que aparecerão e vai em busca de um mínimo de índices para verificá-las. O primeiro constrói outro significante a partir do texto; o segundo simplesmente confere se o significado que antecipou está de fato no texto (FOUCAMBERT, 1994, p. 29).

De acordo com Foucambert, para aprender a ler é preciso fazer parte de um grupo que “já utiliza a escrita para viver e não para aprender a ler” (1994, p. 31). É preciso de heterogeneidade de pessoas e de textos escritos e de uma “contínua interação com um lugar onde as razões para ler são intensamente vividas” (1994, p. 31). É possível ser alfabetizado sem ter razões para ler, mas não é possível tornar-se leitor sem essa precondição, por isso, o

não leitor deve se relacionar “com os textos que leria se soubesse ler, para viver o que vive” (1994, p. 31).

Para o autor, o leitor é aquele que se utiliza dos meios escritos em seu cotidiano, com objetivos diversos, como se informar ou se divertir: o leitor “não é quem lê o livro que lhe é proposto, mas aquele que cria seus próprios meios de escolher os livros que irá ler, que conhece os meios para encontrar e diversificar os textos ligados aos seus interesses” (1994). Assim, Foucambert e a AFL propõem a *desescolarização da leitura* e a *leiturização da sociedade*, ou seja, tornar a leitura não uma preocupação exclusiva da escola, mas uma responsabilidade coletiva. A *leiturização da sociedade* visa à transformação dos não-leitores em pessoas efetivamente leitoras, ou seja, busca criar o hábito da leitura, não apenas promover a alfabetização:

Se a alfabetização era, por bons motivos, um aprendizado escolar, a leitura é um aprendizado social, da mesma natureza que o aprendizado da comunicação oral. Com a leitura será como na fala; se o aprendizado se realizar através das práticas familiares e sociais, então e somente então, a escola poderá cumprir um papel fundamental de ajuda e de redução das desigualdades (FOUCAMBERT, 1994, p. 116).

Para Foucambert (1994, p. 17; 116), a formação de leitores deve ser permanente, não apenas dentro da escola, nem apenas durante a formação escolar, função que deve ser assumida por todas as instâncias educativas como, associações de bairro, bibliotecas, empresas e meios de comunicação, começando pelos grupos tradicionalmente excluídos do acesso à leitura – os mais pobres e menos escolarizados – e suscitando novas práticas de leitura nas camadas sociais que foram apenas alfabetizadas. Autores brasileiros também vêm discutindo esta questão. Edmir Perrotti (1990) chama a atenção para o problema do *confinamento cultural* de crianças e adolescentes de hoje que estabelecem uma relação com a cultura de forma institucionalizada, em escolas, creches, entidades sociais, cursos de idiomas etc, devido ao processo de urbanização e redução dos espaços públicos nas cidades:

(...) o confinamento da infância ocasionou-lhe sérios problemas sócio-político-culturais. A cultura produzida pela infância livremente nos espaços públicos foi progressivamente sendo assimilada pelos espaços privados à medida que a urbanização e a vida burguesa avançavam (...). Sem poder brincar livremente pela cidade, a criança perde não apenas o espaço físico, mas sobretudo altera estruturalmente suas condições de produzir e de se relacionar com a cultura, com a sociedade, com a vida política (PERROTTI, 1990, p.92).

Por consequência, a pressão para uma produção contínua e de uma formação para o trabalho fazem com que as crianças percam o espaço do sonho e da fantasia e tenham uma infância mais curta (PERROTTI, 1990).

Alguns autores (PERROTTI, 1990; RIBEIRO, 2001) chamam a atenção para o perigo de uma visão “salvacionista” da leitura, pois diferentes atores possuem interesses diversos e existe uma disputa por significados:

Os estudiosos da temática, recorrendo a pesquisas históricas, etnográficas e psicológicas mais rigorosas, passaram a chamar a atenção para o fato de que a aprendizagem ou a disseminação da linguagem escrita, por si só, não promovem mudanças nas pessoas ou nas sociedades, que as implicações psicossociais da alfabetização e dos usos da leitura e da escrita dependem sempre dos contextos nos quais se realizam, dos objetivos práticos a que respondem, aos valores e significados ideológicos aí envolvidos (RIBEIRO, 2001, p. 286).

A respeito dessa questão, o CERLALC e a OEI sugerem que uma política pública de leitura não deve adotar uma única concepção de leitura, mas sim considerar as práticas dos diversos atores de forma não excludente:

Como tantas otras prácticas culturales, los actos de leer y escribir están atravesados por motivaciones y representaciones sociales, no escapan a los determinantes económicos, tecnológicos o institucionales y se traducen en un amplio repertorio de prácticas y modalidades diversas. Una política pública de lectura y escritura, que pretenda servir como instrumento de inclusión social, no puede adoptar una concepción unívoca y excluyente de estas prácticas. Por el contrario, debe estar abierta a reconocer que no existe una forma privilegiada de leer y de escribir común a todos, puesto que el disímil universo de actores sociales pone en práctica distintas formas de leer y escribir —lecturas y escrituras— con valoraciones, finalidades y expectativas muy diferentes” (CERLAC-OEI, 2004, p. 14).

## **1.1 Retratos da leitura no Brasil**

A pesquisa Retratos da Leitura no Brasil, realizada pelo Instituto Pró-Livro, fundado por entidades do mercado editorial, e pelo IBOPE, é o único levantamento em nível nacional do comportamento leitor da população brasileira. Seus resultados têm orientado os mais diversos estudos, projetos e decisões da área pública, de empresas e de organizações da sociedade civil. A pesquisa tem como objetivo avaliar o impacto das políticas e projetos de fomento à leitura, identificar as tendências do mercado editorial e o valor social que os cidadãos atribuem à leitura e ao livro, as características do leitor e como este acessa os livros (INSTITUTO PRÓ-LIVRO, 2008). A pesquisa foi realizada pela primeira vez em 2001 e

voltou a campo em 2008. A metodologia utilizada na segunda edição foi desenvolvida pelo Centro Regional de Fomento ao Livro na América Latina e no Caribe (CERLALC) e pela Organização dos Estados Ibero-americanos (OEI), a partir de uma demanda criada pelo Brasil de uma metodologia que permitisse estudos comparados com outros países. Na edição de 2008, o universo pesquisado foi de pessoas com mais de cinco anos de idade residentes em todo o território nacional, representando 92,3% da população brasileira (INSTITUTO PRÓ-LIVRO, 2008).

A pesquisa considerou como leitor a pessoa que declarou ter lido pelo menos um livro nos três meses anteriores às entrevistas. A definição de leitor estabelecida pela pesquisa não considera diversos outros suportes de leitura, como revistas, jornais, teses e artigos acadêmicos, textos na internet entre tantos outros. Esta definição restrita exclusivamente à leitura de livros talvez se explique pela necessidade de se definir marcos referenciais para sua metodologia e o fato de a pesquisa ter sido encomendada por entidades do mercado editorial. (INSTITUTO PRÓ-LIVRO, 2008). Ainda assim, a pesquisa apresenta importantes indicadores sobre a realidade brasileira que não haviam sido pesquisadas até então e que podem ser comparados com indicadores de outros países. É também possível imaginar que os resultados poderiam ser ainda mais animadores se a pesquisa abarcasse os demais suportes de leitura. A própria pesquisa, ao perguntar “o que os brasileiros estão lendo”, constatou que as pessoas leem diversos materiais ao mesmo tempo, sendo que os livros representam 50%, revistas representam 52% e jornais 48% dos materiais de leitura.

De acordo com a pesquisa, os leitores representaram 55% da população estudada, o equivalente a 95,6 milhões de pessoas. Metade deste grupo são estudantes que leem livros indicados pela escola, o que demonstra quanto é fundamental o seu papel, e 7% são pessoas que liam a Bíblia. Com relação à motivação dos leitores para ler um livro, 63% dizem fazer por prazer, gosto ou necessidade espontânea, 53% para atualização cultural ou aquisição de conhecimentos gerais, 43% por exigência escolar ou acadêmica e 26% por motivos religiosos. Foi constatado que as mulheres leem mais do que os homens por prazer e por motivos religiosos e os homens leem mais por necessidade de atualização profissional ou exigência escolar/acadêmica. Os leitores com menor escolaridade são os que mais leem por exigência da escola ou por motivos religiosos.

A última edição da pesquisa revelou que a leitura tem um significado positivo para três em cada quatro pessoas, 69% dos entrevistados associam leitura a conhecimento e para 12% das crianças (a resposta mais citada) a leitura é uma atividade prazerosa. No entanto, 26% das pessoas não sabem qual é o papel da leitura. Numa lista com mais de 24

atividades, a leitura está em quarto lugar (35%) na preferência dos brasileiros como forma de ocupar o tempo livre, atrás de assistir televisão (77%), ouvir música (53%), descansar (50%) e ouvir rádio (39%) e antes de outras atividades como: sair com os amigos (33%), se reunir com amigos ou a família (31%) e praticar esportes (24%). O perfil daqueles que declararam gostar de ler em seu tempo livre e fazer isso com frequência é de um chefe de família, de 18 a 39 anos, espírita, com formação superior, renda familiar acima de 10 salários mínimos, está trabalhando ou estudando e mora em região metropolitana.

A mãe (ou responsável mulher) é quem mais influencia os leitores a ler e foi citada por 39% dos entrevistados; a professora foi a segunda pessoa mais citada com 33% e, em seguida, o pai (ou responsável homem) com 30% das respostas. Analisando apenas as respostas das crianças, o papel da mãe é ainda mais importante: ela foi citada por 73% das crianças.

As formas de acesso aos livros mais citadas pelos leitores foram: emprestados por outras pessoas (45%), comprados (45%), emprestados em bibliotecas (34%), presenteados (24%), e distribuídos pelo governo ou escolas (20%), o que ressalta a relevância dos programas públicos de distribuição de livros de literatura e didáticos, sobretudo para a população de baixa renda. Se analisarmos o perfil de acesso aos livros por classe – conforme tabela a seguir, na classe E, 40% têm acesso a livros através da distribuição do governo ou escola e 27% são comprados. Já na classe A, 73% dos livros são comprados e apenas 3% distribuídos pelo governo ou escola. As desigualdades econômicas entre os brasileiros também se refletem na posse de livros: 49% dos livros pertencem a 10% da população, 12% da população têm no máximo um livro em casa.

**Tabela 1 - Principais formas de acesso aos livros de acordo com a classe social**

	Classe A	Classe B	Classe C	Classe D	Classe E
Comprados	73%	65%	48%	32%	27%
Fotocopiados/ xerocados	5%	8%	8%	5%	2%
Presenteados	30%	30%	21%	24%	25%
Emprestados por bibliotecas (inclusive escolares)	24%	31%	37%	33%	22%
Emprestados por particulares	35%	47%	46%	44%	49%
Distribuídos pelo governo e/ou escolas	3%	11%	15%	29%	40%
Baixados gratuitamente da internet	10%	13%	9%	3%	3%
Não costuma ler livros	5%	6%	5%	4%	0%

Fonte: INSTITUTO PRÓ-LIVRO, 2008, p. 87.

Do total dos entrevistados, 73% não frequentam bibliotecas. O uso de bibliotecas é feito principalmente por estudantes e diminui a cada ano após o término da vida escolar: cai

de 62% entre adolescentes para menos de 20% na fase adulta; 12% aos 50 anos; até chegar aos 3% acima de 70 anos.

Os não leitores de livros representam 45% da população estudada na pesquisa: são 77,1 milhões de brasileiros, dos quais 53% são homens e 47% mulheres. Os não leitores são mais velhos, tem pouca ou nenhuma escolaridade e pertencem às classes sociais mais baixas: 64% têm mais de 30 anos, 28% não são alfabetizados e 35% cursaram até a 4ª série do ensino fundamental, 93% pertencem às classes C, D ou E.

As falhas do processo educacional ficam amplamente expostas quando se analisa a questão referente às limitações para a leitura. Do total de entrevistados, 16% dizem ler muito devagar, 15% não são alfabetizados ou ainda não sabem ler e 7% não compreendem a maior parte do que leem.

A pesquisa Retratos da Leitura no Brasil constatou que o número de livros lidos por habitante por ano em 2007 foi de 4,7, considerando nesse número os livros didáticos e indicados pela escola. O número de livros lidos fora da escola foi de 1,3 por habitante ao ano. Como a metodologia utilizada na edição de 2008 foi diferente da adotada na primeira vez em que a pesquisa foi a campo em 2001, para efeito de comparação, é preciso separar uma amostra com o mesmo perfil: pessoas com mais de 15 anos e no mínimo três anos de escolaridade. Nessa perspectiva, pode-se observar um aumento do número de livros lidos por habitante por ano de 1,8 para 3,7. É um grande crescimento, mas ainda está longe dos índices de nações mais desenvolvidas. Em Portugal, por exemplo, os que eles chamam de “pequenos leitores” leem em média cinco livros por ano (NEVES, LIMA e BORGES, 2007, p. 67).

Maria Antonieta da Cunha, uma das responsáveis pela elaboração da pesquisa, observa a necessidade da valorização social da leitura para além dos muros da escola:

Visto que, a não ser entre os entrevistados que fizeram ou fazem estudos universitários, a leitura decresce muito entre os adultos, podemos supor que a escola não tem formado leitores para a vida inteira, talvez por práticas pouco sedutoras e obrigatórias, das quais o não estudante procura se livrar assim que ultrapassa os limites da escola. Parecem necessárias ações de promoção da leitura que a liguem verdadeiramente à vida e tornem os materiais de leitura mais próximos dos alunos. (INSTITUTO PRÓ-LIVRO, 2008, p. 15).

Os dados da pesquisa corroboram o que diversos autores vêm defendendo: para se formarem leitores para a vida e não apenas decodificadores de texto, é importante valorizar o papel da família, da escola e de outras instâncias educativas e da sociedade em geral na promoção da leitura como prática cultural.

## 1.2 A questão do alfabetismo funcional

De acordo com o Indicador Nacional de Alfabetismo Funcional (INAF) medido em 2009, somente um quarto dos brasileiros adultos possui habilidades plenas de leitura. Isso significa que a maior parte da população brasileira não sabe ler direito ou não entende o que lê, sendo considerados analfabetos ou analfabetos funcionais.

Para o Instituto Paulo Montenegro e a Ação Educativa (2009), instituições que desenvolveram o INAF, “é considerada *analfabeta funcional* a pessoa que, mesmo sabendo ler e escrever, não tem habilidades de leitura, de escrita e de cálculo necessárias para viabilizar seu desenvolvimento pessoal e profissional”. Este conceito segue a definição da UNESCO estabelecida no final da década de 1970:

Uma pessoa é considerada alfabetizada funcionalmente quando consegue se envolver nas atividades nas quais a leitura é requerida para o efetivo funcionamento de seu grupo ou comunidade e também para propiciar que o indivíduo continue a utilizar a leitura, a escrita e as habilidades de cálculo matemático para o seu próprio desenvolvimento e o desenvolvimento de sua comunidade (RIBEIRO, 1997, apud SOARES, 1992, p. 8-9, tradução minha).

O termo *alfabetismo* começou a ser utilizado mais recentemente e bastante tempo depois do termo *analfabetismo* já ter se tornado comum, conforme explica Vera Masagão Ribeiro:

Analfabetismo é uma palavra utilizada no português corrente para designar a condição daqueles que não sabem ler e escrever; já seu antônimo afirmativo, alfabetismo, mesmo já tendo sido dicionarizado, ainda soa estranho aos falantes do idioma. Comentando essa curiosidade semântica, Magda B. Soares (1995) observa que o mesmo fato já ocorrera com o termo *literacy*, do inglês, que só passou a ser correntemente utilizado no final do século XIX, mais de dois séculos depois do surgimento do termo *illiteracy*, talvez porque a necessidade de compreender a condição dos que sabem ler e escrever tenha aparecido mais tardiamente na História, quando se tornaram mais complexas e variadas as demandas sociais relacionadas ao uso da linguagem escrita (RIBEIRO, 1997, p. 145).

O termo *alfabetismo*, diferente de alfabetizado (aquele que aprendeu a ler e escrever) significa, então, o “‘estado’ ou ‘condição’ que assume aquele que aprende a ler e escrever” (SOARES, 1995). O termo *letramento* também tem sido utilizado na literatura como sinônimo de alfabetismo (RIBEIRO, 2001). Segundo Magda Soares, o alfabetismo refere-se:

(...) não a um único comportamento, mas a um conjunto de comportamentos que se caracterizam por sua variedade e complexidade. Uma análise desses comportamentos permite agrupá-los em duas grandes

dimensões: a dimensão *individual* e a dimensão *social*. Quando se focaliza a dimensão individual, o alfabetismo é visto como um atributo *pessoal*, referindo-se à posse individual de habilidades de leitura e de escrita. Quando, ao contrário, se focaliza a dimensão social, o alfabetismo é visto como um fenômeno *cultural*, referindo-se a um conjunto de atividades sociais que envolvem a língua escrita, e a um conjunto de demandas sociais de uso da língua escrita (SOARES, 1995, p. 8, grifos no original).

Dada essa complexidade do significado de alfabetismo, Vera Masagão Ribeiro aponta as limitações de uma pesquisa que pretende medir as habilidades de letramento da população:

No que se refere à verificação direta de habilidades de letramento, o alcance de uma pesquisa dessa natureza é mais limitado. Não é possível abarcar todas as competências implicadas nas diversas práticas sociais de letramento; na verdade, só um número reduzido delas pode ser traduzido em itens de um teste cuja duração e complexidade precisam se ajustar às condições de aplicação a uma amostra muito grande de indivíduos (RIBEIRO, 2001, p. 297).

Ainda assim, uma pesquisa como essa pode colaborar para a compreensão do *alfabetismo*, ou *letramento*, em todas as suas dimensões.

Até o surgimento do INAF, em 2001, as informações disponíveis sobre o analfabetismo funcional eram fornecidas pelo IBGE. O critério adotado pelo IBGE define como analfabetas funcionais as pessoas com menos de quatro anos de escolaridade, sem considerar uma avaliação substantiva da capacidade leitora dos entrevistados. A esse respeito, Vera Masagão Ribeiro, fundadora e Coordenadora Geral da Ação Educativa, faz algumas considerações:

A década de 90 foi também o período durante o qual se estruturou no Brasil um sistema de avaliação da educação básica, com aplicação periódica de testes padronizados em amostras de alunos em diferentes níveis do sistema. Como os resultados atingidos pelos alunos nessas testagens são muito desiguais e majoritariamente muito inferiores ao previsto nos currículos, ampliam-se as dúvidas quanto à associação de níveis de alfabetismo com níveis de escolarização (RIBEIRO, s/d, p. 4).

A fundadora da Ação Educativa já havia tido contato com a metodologia de pesquisa do CERLALC-UNESCO em 1995 quando participou de uma pesquisa-piloto realizada por este organismo sobre o alfabetismo funcional em sete países da América Latina, incluindo o Brasil (RIBEIRO, 2001). Com essas referências, ela procurou adaptar a metodologia para a realidade brasileira e, em parceria com o Instituto Paulo Montenegro, desenvolveu o INAF.



O INAF Brasil é baseado em entrevistas e testes cognitivos realizados em amostras nacionais da população entre 15 e 64 anos, focadas na população adulta como um todo, não apenas naqueles que frequentam a escola: “os resultados do INAF revelam, portanto, as condições de alfabetismo de uma população que majoritariamente já integra a força de trabalho do país e é composta por consumidores, eleitores, chefes de família” (AÇÃO EDUCATIVA e INSTITUTO PAULO MONTENEGRO, 2009, p. 4). A mensuração realizada em 2009 mostrou que há uma tendência de melhora no nível geral de alfabetismo da população, com a redução do número de analfabetos absolutos e daqueles que se encontram no nível rudimentar e com o aumento do número de indivíduos que chegam ao nível básico de alfabetismo. No entanto, o número de pessoas que possuem domínio completo da leitura tem demonstrado certa estabilidade, oscilando em torno de um quarto da população, conforme se observa na tabela 2.

**Tabela 2 - INAF/Brasil – evolução do Indicador.**

INAF / BRASIL - Evolução do Indicador de Alfabetismo (população de 15 a 64 anos)						
	2001 2002	2002 2003	2003 2004	2004 2005	2007	2009
Analfabeto	12%	13%	12%	11%	9%	7%
Rudimentar	27%	26%	26%	26%	25%	21%
Básico	34%	36%	37%	38%	38%	47%
Pleno	26%	25%	25%	26%	28%	25%

Fonte: AÇÃO EDUCATIVA; INSTITUTO PAULO MONTENEGRO, 2009, p. 8.

O indicador de alfabetismo funcional é composto pela soma da porcentagem de analfabetos absolutos com a porcentagem de pessoas no nível rudimentar de alfabetismo. Em 2009, essa população equivalia a 28% da população brasileira, uma redução de 11 pontos percentuais com relação a 2001. Para efeito de comparação, podem-se analisar os dados de 2003 para o analfabetismo funcional em países desenvolvidos, que são relativamente mais baixos, conforme a tabela 3:

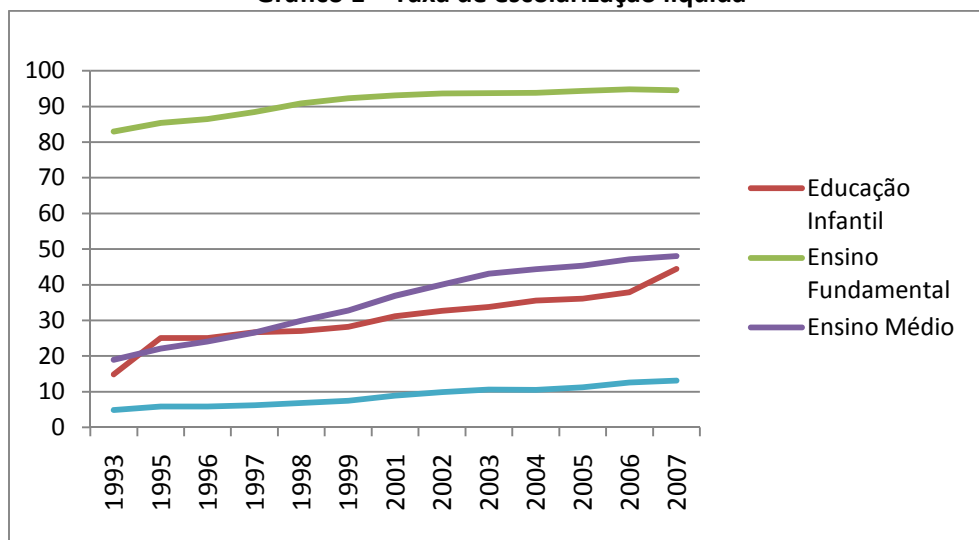
**Tabela 3 - Analfabetismo funcional no mundo**

ANALFABETISMO FUNCIONAL %	
Suécia	07%
Alemanha	14%
EUA	21%
Inglaterra	22%
Brasil	38%

Fonte: Instituto Paulo Montenegro/IBOPE (BRASIL, Ministério da Cultura, 2006, p.20).

As taxas de escolarização da população brasileira vêm aumentando continuamente nas últimas duas décadas, especialmente no ensino fundamental e médio, incluindo milhares de crianças e jovens que estavam fora da escola, como mostram o gráfico 1 e a tabela 4. O aumento do nível de escolarização e a maior permanência na escola podem ser algumas das explicações para a redução do índice de analfabetos absolutos e de pessoas alfabetizadas no nível rudimentar e aumento no nível de alfabetismo básico. No entanto, revela também que os estudantes não estão obtendo os níveis desejáveis de aprendizagem ao sair da escola. Pode-se considerar, talvez, que o acesso e a frequência à escola não sejam suficientes para garantir “a aquisição de habilidades necessárias à vida pessoal e profissional, bem como a seu desenvolvimento como cidadãos conscientes de seus direitos e deveres” (AÇÃO EDUCATIVA e INSTITUTO PAULO MONTENEGRO, 2009, p. 4).

**Gráfico 1 – Taxa de escolarização líquida**



Fonte: elaborado pela autora a partir de dados do IBGE/Pnad elaborados pelo IPEA/Disoc, Unifem e SPM, 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/xls/3.10.xls>. Acesso em: 28/11/2009.

**Tabela 4 – Evolução dos principais indicadores de escolarização da população brasileira**

Evolução dos principais indicadores de escolarização da população brasileira												
	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2007	2008
Porcentagem de crianças e jovens entre 4 e 17 anos que frequentam a escola	77,9	79,2	81,3	83,2	84,6	86,5	87,3	87,9	88,5	88,9	90,5	91,5
Porcentagem de crianças entre 7 e 14 anos que frequentam a escola	85,9	87,1	89	91,5	93	93,9	94,5	94,7	94,8	95,4	97,6	97,9
Anos médio de estudo de pessoas com 25 anos ou mais	5,2	5,4	5,5	5,6	5,7	6	6,1	6,3	6,4	6,6	6,9	7

Fonte: PNAD (AÇÃO EDUCATIVA; INSTITUTO PAULO MONTENEGRO, 2009, p. 4).

Outros resultados importantes do INAF Brasil 2009 são (AÇÃO EDUCATIVA e INSTITUTO PAULO MONTENEGRO, 2009, p. 10-11, grifos no original):

- a) A *maioria* (54%) dos brasileiros entre 15 e 64 anos que estudaram até a 4ª série *atinge no máximo o grau rudimentar* de alfabetismo, ou seja, possui no máximo a habilidade de localizar informações explícitas, em textos curtos ou efetuar operações matemáticas simples, mas não é capaz de compreender textos mais longos, localizar informações que exijam alguma inferência ou mesmo definir uma estratégia de cálculo para a resolução de problemas.
- b) E ainda mais grave: 10% destes indivíduos podem ser considerados *analfabetos absolutos* em termos de habilidades de leitura/escrita, não conseguindo nem mesmo decodificar palavras e frases, ainda que em textos simples, ou apresentam grandes dificuldades em lidar com números em situações do cotidiano, *apesar de terem cursado um a quatro anos do Ensino Fundamental*.
- c) Dentre os que cursam ou cursaram da 5ª a 8ª série, apenas 15% podem ser considerados plenamente alfabetizados. Chama mais a atenção o fato de que *24% dos que completaram entre cinco e oito séries do ensino fundamental ainda permaneçam no nível rudimentar*, com sérias limitações tanto em termos de suas habilidades de leitura/escrita quanto em matemática.
- d) Somente 38% dos que cursaram alguma série ou completaram o *Ensino Médio* atingem o nível Pleno de alfabetismo (esperado para 100% deste grupo).

Para Vera Masagão Ribeiro (2001, p.283) “a divulgação de pesquisas, sobre o letramento e sua distribuição na população, proporciona uma rica oportunidade para que a sociedade reflita sobre a própria cultura, sobre suas expectativas com relação à escola e outras instituições”. A análise dos dados do INAF pode refletir que grandes contingentes de brasileiros, apesar de frequentarem a escola, não estão efetivamente inseridos na cultura letrada, o que sugere a deficiência da qualidade do ensino, mas também pode apontar para a necessidade de ações específicas voltadas para a prática social da leitura.

**CAPÍTULO 2 - ATUAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO NA ÁREA DO  
LIVRO E DA LEITURA**

## CAPÍTULO 2 – ATUAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO NA ÁREA DO INCENTIVO À LEITURA

"Lemos para descobrir que não estamos sozinhos".

C. S. Lewis

A seguir será apresentada uma recuperação das principais instituições, políticas, programas e projetos do governo federal voltados para o livro, a leitura e as bibliotecas, sobretudo após o período da redemocratização em 1988. Este não pretende ser um levantamento exaustivo de todas as ações, mas sim oferecer uma visão histórica de como a questão do livro e da leitura vem sendo tratada pelo Estado. A ênfase na ação estatal se dá devido ao foco analítico do projeto, o que não significa dar uma importância menor à atuação e à influência de movimentos sociais e organizações da sociedade civil, como a Fundação Nacional do Livro Infantil e Juvenil (FNLIJ) criada em 1968, e de organismos multilaterais como a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) e a Organização dos Estados Ibero-americanos (OEI). Com isso, espera-se encontrar subsídios para a compreensão do significado e do contexto da elaboração da política de fomento à leitura instituída em 2006 por meio do Plano Nacional do Livro e Leitura.

O conceito de política pública é definido de diversas formas por variados autores, mas é fato que elas afetam profundamente o dia-a-dia dos indivíduos numa sociedade (THEODOLOU, 1995, p. 1). Celina Souza bem colocou que “não existe uma única, nem melhor definição sobre o que seja política pública” (SOUSA, 2006, p. 40). A título de referência para o presente trabalho, pode-se citar a definição apresentada por Saravia:

Trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, ideias e visões dos que adotam ou influem na decisão. É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório. Com uma perspectiva mais operacional, poderíamos dizer que ela é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de

atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos (SARAVIA, 2000, p. 29, grifo meu).

Considerando que uma política pública é um conjunto articulado de ações e decisões, ela pode se desdobrar em unidades menores como programas e projetos (DRAIBE, 2001, p. 17). Esta análise procurou identificar políticas e programas voltados ao incentivo da população à leitura, que abrangem as mais diversas iniciativas, desde aquelas que promovam o acesso à leitura por meio da distribuição de livros e da implantação de bibliotecas, até a valorização social da leitura e a formação de mediadores de leitura e de novos leitores.

O funcionamento das políticas públicas até a década de 1980, explica Marta Farah (2001), se caracterizava:

(...) pela centralização decisória e financeira na esfera federal, cabendo aos estados e municípios — quando estes eram envolvidos em uma política específica — o papel de executores das políticas formuladas centralmente. Por outro lado, (...) tendia a estabelecer-se uma articulação entre governos estaduais e municipais e governo federal baseada na troca de favores de cunho clientelista (...). Embora estes mecanismos tenham-se intensificado durante a Nova República, já se faziam sentir nos anos 1970, durante a vigência do regime autoritário (FARAH, 2001, p. 122).

Outra característica era a desarticulação no mesmo nível de governo ou entre diferentes esferas, fragmentação institucional e falta de coordenação entre órgãos governamentais. Também havia uma falta de articulação entre as políticas dos vários setores. Com a tendência de especialização das políticas setoriais (educação, saúde, habitação etc), as políticas passaram a ser concebidas de forma independente com estruturas especializadas (FARAH, 2001, p. 122). A sociedade civil não participava da formulação, implementação ou controle das políticas públicas (FARAH, 2001, p. 123) e o padrão de relacionamento entre sociedade e Estado se dava por meio das gramáticas políticas do clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático descritos por Edson Nunes (2003).

O modelo de proteção social vigente nos anos de 1960, visto como responsabilidade exclusiva de um Estado de bem-estar, era baseado na “exclusão de grandes segmentos da sociedade do acesso a bens e serviços públicos”, prevalecendo a “opacidade e a impermeabilidade das políticas e agências estatais ao cidadão e a ausência de mecanismos de controle da ação estatal” (FARAH, 2001, p. 124), o que era característico do regime autoritário.

Na década de 1970, com a crise do regime autoritário e do modelo nacional-desenvolvimentista, também começaram a surgir mudanças no âmbito da administração pública com o início do debate sobre a reforma do Estado, que se fortaleceu na década de

1980 durante o processo de redemocratização (ABRUCIO, 2007; FARAH, 2001). As principais mudanças na atuação do Estado, que tiveram como marco a elaboração da Constituição de 1988, foram, entre outras: fortalecimento do controle externo da administração pública e mecanismos de *accountability*; descentralização do Estado e das políticas públicas do ponto de vista político, financeiro e administrativo, abrindo espaço para participação social e inovações locais; e a reforma do serviço civil, por meio da profissionalização da burocracia (ABRUCIO, 2007, p. 69). A descentralização e a participação, conforme destaca Marta Farah, “eram vistas como ingredientes fundamentais dessa reorientação substantiva das políticas sociais, voltada para a garantia da equidade e para a inclusão de novos segmentos da população na esfera do atendimento estatal” (2001, p. 125). Foram atores importantes deste processo, tanto movimentos sociais, que reivindicavam acesso aos serviços públicos e melhoria da sua qualidade, quanto categorias profissionais que atuavam no serviço público, como médicos e educadores (FARAH, 2001, p. 125).

Entre o final da década de 1980 e o início dos anos de 1990, a crise fiscal e a escassez de recursos financeiros fizeram com que a agenda da reforma do Estado incorporasse preocupações com a qualidade, eficiência, eficácia e efetividade da ação estatal (FARAH, 2001; ABRUCIO, 2007). Ganhou força o modelo neoliberal e as recomendações do Consenso de Washington para a redução do tamanho do Estado, transferência da produção de serviços públicos para o setor privado, desregulamentação da economia e abertura de mercado (FARAH, 2001; ABRUCIO, 2007). Na área social, a principal recomendação foi a focalização em serviços essenciais e em segmentos da população mais vulneráveis e em situação de pobreza extrema. A agenda incorporada de fato na década de 1990, no entanto, não previa “o desmantelamento do Estado, mas sim uma reforma da ação estatal que venha adequá-la aos novos desafios que se apresentavam a uma nação em desenvolvimento ao final do século XX” (FARAH, 2001, 127). Nessa redefinição da agenda da reforma do Estado, as propostas que se consolidaram foram:

(...) além das teses de descentralização e participação: a necessidade de estabelecimento de prioridades de ação; a busca de novas formas de articulação com a sociedade civil e com o mercado, envolvendo a participação de ONGs, da comunidade organizada e do setor privado na provisão de serviços públicos; a introdução de novas formas de gestão nas organizações estatais, de forma a dotá-las de maior agilidade, eficiência e efetividade, superando a rigidez derivada da burocratização de procedimentos e da hierarquização excessiva dos processos decisórios (FARAH, 2001, p. 128-129).

As novas tendências de arranjos institucionais na esfera pública apontam para a constituição de redes institucionais formadas por atores diversificados, articulações intersetoriais e intergovernamentais e entre Estado, sociedade e mercado para a formulação e provisão de serviços públicos. Esse processo pode favorecer maior espaço para o controle social, a *accountability* e uma maior perenidade das políticas públicas (FARAH, 2001).

O quadro 1 a seguir resume as principais instituições e ações do governo federal para o livro e a leitura de 1937 até o momento atual que serão discutidos neste capítulo.

**Quadro 1 – Principais instituições, políticas e ações do governo federal na área do livro e da leitura**

Órgãos	Período	Vínculo institucional	Principais objetivos
<b>Instituto Nacional do Livro</b>	1937 a 1990	Respondeu ao Ministério da Educação e Saúde de 1937 a 1953; ao MEC de 1953 a 1981; à Fundação Pró-Memória (MinC) de 1981 a 1988; e à Fundação Pró-Leitura (MinC) de 1988 a 1990.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Editar, publicar e distribuir livros;</li> <li>– implantar bibliotecas;</li> <li>– formar recursos humanos qualificados para atuar nas bibliotecas;</li> <li>– coordenar o Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas.</li> </ul>
<b>Serviço Nacional de Bibliotecas</b>	1961 a 1969	Respondeu ao MEC e foi incorporado pelo INL.	Coordenar e promover a integração das bibliotecas públicas.
<b>Fundação Pró-Leitura</b>	1988 a 1990	Respondeu ao MinC	Coordenar as atividades do INL e da Biblioteca Nacional.
<b>Fundação Biblioteca Nacional</b>	1990 até o momento	Respondeu Ministério da Educação e Saúde, ao MEC, à Fundação Pró-Leitura (MinC); Secretaria da Cultura da Presidência da República e atualmente está na estrutura do MinC.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Coordenar o depósito legal do patrimônio bibliográfico e documental do Brasil;</li> <li>– promover o acesso a toda a memória cultural que integra seu acervo;</li> <li>– coordenar o Programa Nacional de Incentivo à Leitura (PROLER);</li> <li>– coordenar o Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas.</li> </ul>
Iniciativas	Período	Vínculo institucional	Principais objetivos
<b>Programa Nacional de Incentivo à Leitura - PROLER</b>	1992 até o momento	Fundação Biblioteca Nacional (MinC)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Promover o interesse nacional pela leitura e pela escrita;</li> <li>– promover políticas públicas que garantam o acesso ao livro e à leitura, contribuindo para a formulação de uma Política Nacional de Leitura;</li> <li>– articular ações de incentivo à leitura entre diversos setores da sociedade;</li> <li>– viabilizar de pesquisas sobre livro, leitura e escrita.</li> </ul>
<b>Projeto Uma Biblioteca em cada Município</b>	1995 a 2002	Secretaria do Livro e Leitura (MinC)	Ampliar a rede de bibliotecas públicas municipais, através da distribuição de recursos para aquisição de livros, equipamentos e mobiliários.
<b>Programa Nacional Biblioteca na Escola (PNBE)</b>	1997 até o momento	Secretaria de Educação Básica (MEC)	Promover a distribuição de livros de literatura para escolas públicas de todo o país.



<b>Programa Arca das Letras</b>	2003 até o momento	Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)	Implantar bibliotecas rurais e formar agentes de leitura.
<b>Plano Nacional do Livro e Leitura (PNLL)</b>	2006 até o momento	Responde a um Conselho Diretivo com membros do MEC e MinC, da comunidade acadêmica, da Academia Brasileira de Letras e da Câmara Brasileira do Livro.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Assegurar e democratizar o acesso à leitura e ao livro a toda a sociedade;</li> <li>– criar condições e apontar diretrizes para a execução de políticas, programas, projetos e ações por parte do Estado (3 esferas) e da sociedade civil;</li> <li>– formar leitores, buscando o aumento do índice nacional de leitura;</li> <li>– implantar bibliotecas em todos os municípios do país.</li> </ul>

Fonte: elaborado pela autora.

## 2.1 Instituto Nacional do Livro

Durante pouco mais de 50 anos, o Instituto Nacional do Livro (INL) foi a principal instituição pública responsável pelo desenvolvimento do livro e da leitura no Brasil, desde sua criação em 1937 no Estado Novo, sobrevivendo até o início da redemocratização, quando foi extinto em 1990 no governo de Fernando Collor de Melo (BRAGANÇA, 2009, p. 222). Segundo Zita de Oliveira (1994), até a criação do INL, as poucas bibliotecas existentes eram de iniciativa particular e atendiam a pequena parte da sociedade, pois a população ainda era em grande parte analfabeta:

Até os anos 30, as bibliotecas públicas tiveram como objetivos o apoio às atividades catequéticas e de ensino, a guarda e disseminação da cultura europeia, trazida para cá pelos colonizadores e servir como objeto de distinção intelectual para indivíduos ou grupos. Quaisquer que tenham sido estes objetivos, as bibliotecas públicas brasileiras constituíam um universo fragmentado e sem coordenação, atendendo a uma parcela reduzida da população e prestando um serviço de informação de limitada utilidade para uma sociedade em processo de mudança (OLIVEIRA, 1994, p. 26).

Naquela época, a leitura era vista pelo Estado como “um poderoso instrumento de transformação pessoal, capaz de produzir no leitor sentimentos positivos ou negativos” (OLIVEIRA, 1994, p. 44), mas o livro era visto como um “potencial desestabilizador da ordem da sociedade, o qual deveria ser controlado, por meio da proteção do Estado à produção e divulgação deste veículo impresso do trabalho intelectual” (OLIVEIRA, 1994, p. 44).

O Estado brasileiro iniciou sua atuação na área da leitura com certo atraso (BRAGANÇA, 2009), pois já estavam se disseminando novos meios de comunicação de massa como o rádio e a televisão, o que poderia ser uma ameaça à difusão da cultura letrada:

Nasceu assim o INL no contexto sociotécnico em que os meios de comunicação de massa ampliam e reforçam as práticas de oralidade, agora também mediatizadas, numa sociedade onde a cultura letrada ainda não se havia enraizado profundamente, diferente do que havia acontecido em países europeus, especialmente nas áreas onde a Igreja Reformada havia encetado o primeiro grande movimento de alfabetização popular, ensinando seus fiéis a lerem a Bíblia, ou onde o estado burguês já havia implantado um sistema público de ensino de grande amplitude, como na França, com o objetivo de escolarizar a infância (BRAGANÇA, 2009, p. 226).

Na ocasião da fundação do INL, havia uma motivação de controlar os tipos de livros produzidos para que fossem “adequados” ao pensamento nacionalista. Era o Estado quem selecionava as obras que os cidadãos de bem deveriam ler (OLIVEIRA, 1994, p. 46). O INL foi criado num contexto em que o governo Vargas estava promovendo a estruturação formal e a construção de instituições na área da cultura (CALABRE, 2005). Conforme o Decreto-Lei nº 93 de 1937, o INL foi instituído, sob a coordenação do então Ministério da Educação e Saúde, com as seguintes competências:

- a) organizar e publicar a Enciclopédia Brasileira e o Dicionário da Língua Nacional, revendo-lhes as sucessivas edições;
- b) editar toda sorte de obras raras ou preciosas, que sejam de grande interesse para a cultura nacional;
- c) promover as medidas necessárias para aumentar, melhorar e baratear a edição de livros no país bem como para facilitar a importação de livros estrangeiros;
- d) incentivar a organização e auxiliar a manutenção de bibliotecas públicas em todo o território nacional (BRASIL, 1937).

O INL foi concebido, de acordo com Sueli Silva<sup>1</sup> (1992 apud OLIVEIRA, 1994, p. 42), durante as discussões sobre o sistema educacional brasileiro na ocasião da elaboração do Plano Nacional da Educação (PNE). Os debates envolveram diversos segmentos da sociedade que possuíam opiniões divergentes: políticos, professores, estudantes, jornalistas, representantes da Igreja, escritores, entre outros. No entanto, com a instauração do Estado Novo, o PNE foi implantado conforme o direcionamento do Ministério da Educação e Saúde (SILVA, 1992 apud OLIVEIRA, 1994, p. 42). Para Emir Suaiden, a criação do INL foi uma resposta do governo federal à demanda dos intelectuais da Semana de Arte Moderna de uma política cultural e uma forma de enfrentar os altos índices de analfabetismo da classe operária

---

<sup>1</sup> SILVA, Sueli. *O Instituto Nacional do Livro e a institucionalização de organismos culturais no Estado Novo (1937-1945): planos, ideais e realizações*. Rio de Janeiro, CNPq/IBICT/UFRJ, 1992. Dissertação de Mestrado.

(2000, p. 53). Com o INL, o Estado Novo passou a controlar toda a cadeia do livro, desde a elaboração, editoração e comercialização até sua divulgação (OLIVEIRA, 1994, p. 43). Esta foi a forma encontrada para incentivar o mercado editorial, já que o livro era visto por muitos como um grande risco comercial (SUAIDEN, 2000, p. 54). A criação do INL se deu durante a gestão de Gustavo Capanema, que era Ministro da Educação e Saúde Pública no primeiro governo de Getúlio Vargas. Capanema promoveu a criação de diversas novas instituições na área de educação e cultura em espaços antes não ocupados pelo Estado, como cinema, teatro, rádio educativa, folclore e educação musical (DURAND, 2000; DÓRIA, 2001).

Analisando a história de atuação do INL, Eliany Araújo<sup>2</sup> identifica quatro fases distintas: “(1) de 1937 a 1945, fase de criação e consolidação; (2) de 1946 a 1960, fase de incremento às atividades editoriais; (3) de 1961 a 1970, fase de ação cultural e segurança nacional; (4) de 1971 a 1990, fase da ideologia do planejamento” (2002 apud MOZER, 2006, p. 54).

Segundo Bragança (2009, p. 227), a primeira atribuição do Instituto de “organizar e publicar a Enciclopédia Brasileira e o Dicionário da Língua Nacional, revendo-lhes as sucessivas edições” não foi concluída, apesar dos numerosos esforços despendidos e da alta qualificação das equipes envolvidas no projeto, que teve como um de seus consultores o escritor Mário de Andrade. Foram produzidas “pesquisas que resultaram em obras avulsas, publicadas pela instituição” (BRAGANÇA, 2009, p. 227). Para o autor, foi no cumprimento de sua segunda atribuição, que o INL mais obteve sucesso: “pois são admiráveis quer o conjunto das obras publicadas no período quer a sua alta qualidade editorial<sup>3</sup>”, que teve como um dos responsáveis pela sessão de publicações o historiador Sérgio Buarque de Holanda. Com relação ao trabalho de edição de obras, o interesse do INL era promover a maior distribuição possível de suas publicações em território nacional. Deste modo, o artigo sexto do Decreto-Lei que o criou, previa que as publicações do Instituto Nacional do Livro fossem distribuídas gratuitamente às bibliotecas públicas e comercializadas por preço equivalente ao de custo (BRASIL 1937).

No início da atuação do INL, o Estado teve o papel de tutor do cidadão na área da leitura, assim como já o fazia em outras áreas, como nas relações trabalhistas, arbitrando sobre o que o cidadão deveria ler e desenvolvendo uma política governamental sem a participação da sociedade (OLIVEIRA, 1994, p. 58). A biblioteca era vista como espaço para

---

<sup>2</sup> ARAÚJO, Eliany Alvarenga de. *A palavra e o silêncio: biblioteca pública e estado autoritário no Brasil*. João Pessoa: UFPB, 2002.

<sup>3</sup> Bragança (2009) cita como exemplo de qualidade a publicação de História da Companhia de Jesus no Brasil, de Serafim Leite, editada em 10 volumes, o qual foi laureado com o Prêmio Alexandre Herculano em 1938 (CERELLO, 2007).

a “guarda da cultura nacional” e para levar à população a “boa leitura” (OLIVEIRA, 1994, p.59). O INL teve como mérito incluir a biblioteca pública como preocupação do Estado e de abrir espaço para temas e autores brasileiros, que até então eram preteridos por aqueles de origem europeia (OLIVEIRA, 1994, p. 60).

No período de 1946 a 1963, em quase vinte anos de Estado democrático, a atuação do governo na área de leitura se deu através da continuidade do trabalho do INL e da criação do Serviço Nacional de Bibliotecas que respondia diretamente ao Ministério da Educação e Cultura, que havia se separado do Ministério da Saúde em 1953. O Serviço foi uma espécie de “concorrente” do INL, pois tinha atividades semelhantes e dependia da mesma fonte de recursos do Instituto (OLIVEIRA, 1994, p. 64).

O INL teve um papel bastante ativo na criação de bibliotecas públicas. Além de fazer o cadastramento das bibliotecas públicas existentes, ofereceu assistência técnica para a criação e reestruturação de novas bibliotecas e promoveu a formação de recursos humanos através de cursos de biblioteconomia do sul ao norte do país (BRAGANÇA, 2009, p. 227). Em 1963, já haviam sido identificadas e cadastradas 10 mil bibliotecas e distribuídos mais de 2,7 milhões de volumes, entre obras próprias e adquiridas de outras editoras, contribuindo para a viabilização do mercado editorial brasileiro (OLIVEIRA, 1994, p.74). O trabalho de cooperação com os municípios passou a ser oficializado por meio de convênios a partir de 1956, formalizando a relação com as prefeituras que recebiam auxílio para a formação de bibliotecas. Nessa fase, o INL ainda centralizava a seleção dos acervos a serem distribuídos para as bibliotecas públicas, mas já começava a considerar os interesses e demandas das populações de cada região (OLIVEIRA, 1994, p. 67).

Zita Oliveira (1994, p. 65; 71) destaca que “com a estratégia da distribuição de livros, o Instituto procurava institucionalizar a biblioteca pública, como disseminadora da cultura na sociedade brasileira” numa época em que o índice de analfabetismo ainda era muito alto, representando a situação de quase 40% da população acima de 15 anos. Dado o analfabetismo e o baixo índice de leitura da população, Zita Oliveira (1994, p. 71) acredita que uma das falhas do Instituto foi de não se dedicar “à formação e desenvolvimento do hábito da leitura, que deveriam ser ativados nas comunidades, concentrando sua ação na mera distribuição de obras”. No entanto, o INL enfrentava grandes desafios, como as enormes distâncias do país e a ainda precária infraestrutura de transportes e comunicação (OLIVEIRA, 1994, p. 72). Os novos meios de comunicação (rádio e televisão), apesar de contribuírem para ampliar as fontes de informação, não foram utilizados pelo Estado como forma de divulgar os

serviços das bibliotecas públicas para uma maior parcela da população (OLIVEIRA, 1994, 83).

O Serviço Nacional de Bibliotecas foi criado em 1961, com uma estrutura paralela ao INL e sob o comando do mesmo Ministério, tendo como objetivo integrar e aperfeiçoar os serviços bibliotecários que ainda eram bastante isolados (OLIVEIRA, 1994, 75). A criação de novas instituições que não substituíram totalmente as antigas foi uma característica geral do processo de modernização do Estado brasileiro, através das reformas promovidas por Getúlio Vargas (DINIZ, 2004), não foi uma ocorrência exclusiva na área da cultura.

O Serviço Nacional de Bibliotecas, que veio para dar coordenação à rede de bibliotecas públicas, no entanto, não teve alinhamento algum com o INL que já existia e atuava na área há mais de vinte anos (OLIVEIRA, 1994). Apenas oito anos depois da criação do Serviço Nacional de Bibliotecas, é que ele foi incorporado ao INL (TARAPANOFF e SUAIDEN, 1995). Depois disso, ainda durante o regime autoritário que era centralizador, o INL iniciou um primeiro movimento de descentralização de suas atividades com a criação de comissões regionais, “com autonomia para planejar a atividade bibliotecária, de acordo com as necessidades de cada região e até para administrar recursos advindos de diferentes esferas administrativas” (OLIVEIRA, 1994, p. 100).

A participação da sociedade naquele momento se resumia à presença de um representante da Academia Brasileira de Letras no Conselho Consultivo da Campanha Nacional do Livro realizada pelo INL, o qual, segundo Oliveira (1994, p. 79), “representava mais os interesses literários e culturais da tradicional instituição do que propriamente, os interesses de leitura e informação da sociedade”. Como a opinião da população não era consultada, muitos acervos ficavam completamente deslocados das necessidades das comunidades. Por outro lado, houve um envolvimento progressivo dos profissionais e especialistas da área na formulação das políticas (OLIVEIRA, 1994).

Para Perrotti (1990, p. 14), até a década de 1970, era “quase natural conceber a leitura como comportamento restrito a pequenas parcelas da população pertencentes às elites”. A partir desta década, segundo o autor, começaram a ocorrer significativas alterações no quadro da leitura. A produção editorial voltada para crianças e jovens aumentava progressivamente e também surgia uma produção de origem nacional especialmente voltada para esse público. Nesta década também começou a surgir uma literatura preocupada com a promoção da leitura (PERROTTI, 1990, p. 15), conforme exposto por Edmir Perrotti, a partir dos anos de 1970, “o número de publicações preocupadas com a leitura infanto-juvenil começa a crescer e a atingir dimensões que indicam não só o aumento de interesse social pelo

tema, como também dificuldades para a inserção da leitura na vida cotidiana” (PERROTTI, 1990, p. 15). Essa literatura trazia a noção de leitura como “atividade insubstituível e imprescindível tanto ao crescimento individual como ao social” (PERROTTI, 1990, p. 16).

Nesse período, o INL passou a ser coordenado pela esfera educacional do MEC e não mais pelo setor cultural. A associação ao desenvolvimento educacional provocou o deslocamento da função da biblioteca pública de prestação de serviços de informação à população para uma biblioteca escolar. Essa concepção foi consolidada através do Programa Nacional do Livro que integrou o planejamento bibliotecário ao planejamento da educação. A partir desse Programa, o INL passou também a fazer a distribuição dos livros didáticos<sup>4</sup> para as escolas públicas e priorizando o envio de livros didáticos para as bibliotecas públicas para atender a demanda de pesquisa dos estudantes e também a produção de obras técnico-profissionais para atender a necessidade de formação de mão-de-obra. Essas mudanças fizeram com que a literatura ficasse em segundo plano (OLIVEIRA, 1994). Até hoje, como mostrou a pesquisa Retratos da Leitura no Brasil, os estudantes representam o maior número de usuários das bibliotecas (INSTITUTO PRÓ-LIVRO, 2008).

Em 1976, o INL implantou o Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas (SNBP) com o objetivo de realizar um planejamento de bibliotecas integrado, cooperativo e racionalizado. Foi dado mais um passo no processo de descentralização do INL com relação à coordenação das bibliotecas e foram criados, em subordinação ao SNBP, os Sistemas Estaduais de Bibliotecas Públicas (SEBP). A partir de então, os Sistemas Estaduais passaram a fazer a coordenação, acompanhamento e controle dos convênios com os municípios (OLIVEIRA, 1994).

O INL passou novamente ao setor cultural do MEC em 1981, o que acarretou em redução substantiva de recursos. Ficou sob a coordenação de um novo órgão, a Fundação Nacional Pró-Memória, criada para “inventariar, classificar, conservar, proteger, restaurar e revitalizar os bens culturais e naturais do país” (OLIVEIRA, 1994, p. 141). Além do INL, a Fundação Pró-Memória foi integrada pela Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Biblioteca Nacional, e os Museus Histórico Nacional, da República, Imperial, Nacional de Belas Artes e Villa-Lobos (OLIVEIRA, 1994).

Com todas as mudanças institucionais do período advindas da agenda de reforma do Estado e de redemocratização, em 1985, foi criado o Ministério da Cultura por reivindicação dos secretários estaduais de cultura (DURAND, 2000). Em 1988, foi instituída a

---

<sup>4</sup> O INL ficou com essa função até 1978, quando a distribuição de livros didáticos passou para Fundação Nacional de Material Escolar (OLIVEIRA, 1994).

Fundação Pró-Leitura subordinada ao Ministério da Cultura, que passou a coordenar as atividades do INL e da Biblioteca Nacional (TARAPANOFF e SUAIDEN, 1995) e se propôs a dinamizar o uso das bibliotecas (OLIVEIRA, 1994). A década de 1980 foi muito complicada para o INL. Passaram por ele muitos dirigentes e os recursos foram sendo reduzidos a cada ano, impactando também na redução de suas atividades (OLIVEIRA, 1994). Zita Oliveira acrescentou uma quinta fase à periodização da história do INL feita por Eliany Araújo, para ela, os anos finais da atuação do INL, de 1987 a 1990, corresponderam a uma fase diferente denominada “rumo à informação pública”. Essa fase abrangeu alterações importantes “no conceito e nas atividades das bibliotecas públicas municipais, com o objetivo de transformá-las em reais prestadoras de serviço de informação para as comunidades” (OLIVEIRA, 1994, p. 170). As modificações na atuação do INL compreenderam a flexibilização da seleção dos acervos, considerando as características e necessidades de cada localidade, a inclusão de organizações como UNESCO, CERLALC e FNLIJ na comissão de seleção dos acervos, a atenção ao público infanto-juvenil com obras específicas para essa faixa etária e a inclusão de periódicos nos acervos (OLIVEIRA, 1994). Zita Oliveira acredita que a continuidade administrativa pela qual passou o Instituto Nacional do Livro em seus mais de 50 anos de existência “provocou uma cristalização” dos seus procedimentos, obscurecendo a visão do Instituto “quanto a adaptações necessárias à sua ação para responder, de forma eficiente e eficaz, aos interesses e necessidades de informação e de leitura de uma sociedade em mudança” (OLIVEIRA, 1994, p. 202).

Pouco tempo depois, no governo de Fernando Collor de Melo, “houve um desmantelamento de diversos setores e políticas públicas, além da redução de atividades estatais essenciais” (ABRUCIO, 2007, p. 70). Na área da cultura, foram abolidos incentivos como a Lei 7.505/86 – lei Sarney, o Ministério da Cultura foi rebaixado a uma Secretaria que passou a responder à Presidência da República, e foram extintos diversos órgãos, dentre eles, o INL, o Serviço Nacional de Bibliotecas, a recém criada Fundação Pró-Leitura, a Fundação Nacional da Arte (FUNARTE) e a Embrafilme (CALABRE, 2005; TARAPANOFF e SUAIDEN, 1995). As atividades da Fundação Pró-Leitura e do INL foram transferidas para a Biblioteca Nacional, que passou a se chamar Fundação Biblioteca Nacional (TARAPANOFF e SUAIDEN, 1995) e a centralizar as ações do governo federal na área da leitura.

O INL foi bastante criticado por seu dirigismo, sua ênfase na promoção do livro e de bibliotecas, focadas na distribuição e guarda de um patrimônio cultural descolado dos interesses da população e sem atenção à formação de leitores e à promoção do hábito da leitura. No entanto, seu papel na implantação de bibliotecas públicas, manutenção de seus

acervos e formação de recursos humanos especializados não pode ser diminuído. Em 1989, o INL já contabilizava mais de 4.200 convênios com bibliotecas públicas municipais por todas as regiões do país (OLIVEIRA, 1994).

## **2.2 Programa Nacional de Incentivo à Leitura - PROLER**

Devido à crise fiscal e à escassez de recursos, em 1992, Sergio Paulo Rouanet, Secretário da Cultura do governo Collor, retomou o projeto de incentivo à cultura com base em renúncia fiscal e elaborou a Lei 8.313/1992 que ficou conhecida com seu nome. Muitas das estruturas extintas por Collor foram recriadas no governo de Itamar Franco. Além disso, a cultura voltou a ter status de Ministério, que passou a ter em sua estrutura as entidades vinculadas: Fundação Biblioteca Nacional (FBN), Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB), Fundação Nacional de Arte (FUNARTE), Fundação Cultural Palmares (FCP) e o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) (CALABRE, 2005).

O Programa Nacional de Incentivo à Leitura (PROLER) foi criado em 1992, ainda no governo de Fernando Collor, vinculado à Fundação Biblioteca Nacional e encontra-se em funcionamento até hoje. Com o PROLER, inaugurou-se uma nova função para o Estado brasileiro, que, além de alfabetizar e comprar livros, passaria também a promover a formação de leitores (SANT'ANNA, 2007).

O PROLER foi instituído com “o compromisso de promover ações de valorização social da leitura. Esse propósito envolve políticas de difusão de livros e bens de leitura destinadas a torná-los disponíveis ao maior número possível de pessoas, mas exige, principalmente, a constituição de uma política voltada à formação de leitores e de agentes de leitura” (PROLER, 2009, p. 11). Seus principais objetivos são: promover o interesse nacional pela leitura e pela escrita, considerando a sua importância para o fortalecimento da cidadania; promover políticas públicas que garantam o acesso ao livro e à leitura, contribuindo para a formulação de uma Política Nacional de Leitura; articular ações de incentivo à Leitura entre diversos setores da sociedade; viabilizar a realização de pesquisas sobre livro, leitura e escrita; e incrementar o Centro de Referência sobre leitura (PROLER, 2009).

Desde o início, o PROLER já reconhecia a importância da leitura para a construção da cidadania e do desenvolvimento social. Ele nasceu como uma tentativa de se criar uma política nacional de leitura, promovendo a aproximação da sociedade à leitura de forma geral, não apenas a distribuição de livros. Procurando atender à demanda da sociedade por políticas mais participativas, o programa desenvolveu parcerias com municípios e estados,



mas também com fundações culturais, universidades e organizações da sociedade civil. O PROLER nasceu com uma proposta de ação bastante descentralizada e já procurava nessa época sistematizar as atividades existentes organizadas por esses diversos atores participantes. Com a descentralização da implantação, o PROLER, conseguiu levar pela primeira vez políticas de incentivo à leitura a todas as regiões do país e não apenas às capitais (PROLER, 2009).

O PROLER foi criado durante a gestão do poeta Affonso Romano de Sant'Anna, que esteve à frente da Fundação Biblioteca Nacional de 1990 a 1996. Seu projeto para a FBN era desenvolver uma ação integrada entre livro, leitura e bibliotecas:

Uma coisa é termos bibliotecas e incentivarmos a construção de outras novas em diálogo com governadores e prefeitos. Outra coisa, ainda, é valorizarmos o livro e o escritor. Mas não se pode esquecer que a leitura é o ato que vai dar vida às bibliotecas e ao livro. Ter bibliotecas e editar livros são apenas dois lados de um triângulo, os quais só se complementam com um programa que parta para a reinvenção do próprio conceito de leitor (SANT'ANNA, 2007, p. 37).

A proposta do programa originou-se a partir de uma pesquisa<sup>5</sup> intitulada “Por uma política nacional de leitura”, coordenada por Eliana Yunes, professora da PUC-Rio e membro da Fundação Nacional do Livro Infantil e Juvenil (FNLIJ)<sup>6</sup>, realizada entre 1984 e 1989 (YUNES, 1992).

Assim como proposto por Foucambert (1994, 1997), Eliana Yunes (1992) chamou a atenção para a importância da *desescolarização* da leitura, que deveria ser incentivada também pela sociedade, “indicando-se uma conceituação mais abrangente que incorpore a leitura do mundo e as várias linguagens que lhe dão formas” (YUNES, 1992, p. 5). Então, além da criação de bibliotecas e ampliação de seus acervos, o PROLER deveria formar agentes de leitura e a promover a leitura em novos espaços públicos e privados, como hospitais, meios de transporte, praças, parques, fábricas, entre outros. Os principais pressupostos teóricos nos quais o programa foi embasado foram (YUNES, 1992):

- *dimensão semiótica da leitura*: a leitura é um sistema de signos, assim como as artes visuais, a música ou a fotografia, ou seja, “a leitura não está afeta apenas à linguagem verbal graficamente codificada, e o domínio do processo

---

<sup>5</sup> A pesquisa contou com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP).

<sup>6</sup> A FNLIJ é uma organização da sociedade civil sem fins lucrativos fundada em 1968 foi fundada para se tornar a representação brasileira da *International Board on Books for Young People* (IBBY). A fundação desenvolve diversos projetos de incentivo à leitura para crianças e adolescentes, entre eles o Prêmio FNLIJ O Melhor para a Criança para autores de livros infantis, o Concurso Melhores Programas de Incentivo à Leitura junto a Crianças e Jovens e o Salão do Livro Infantil e Juvenil (SERRA *et al.*, 2008).

leitura/escrita não independe da leitura do mundo que os indivíduos, crianças inclusive, venham realizando, ao formalizar-se o domínio do código gráfico da língua materna” (YUNES, 1992, p. 6);

- *estímulo à leitura como prazer*: “a leitura deve ser experimentada como prazer que se aprende e se apura num estreitamento maior das relações entre leitor, texto e contexto” (YUNES, 1992, p. 6);
- *a leitura como questão de saúde*: “a leitura tem repercussões biológicas e psicológicas, que afetam o sujeito do ato de ler física, emocional e intelectualmente” (YUNES, 1992, p. 6).

A partir destes conceitos, foram traçados alguns princípios pedagógicos, vistos como práticas em observação que poderiam ser avaliadas e revistas conforme o desenvolvimento do programa (YUNES, 1992), dos quais se destacam:

- *valorização das narrativas orais*: formação de “contadores de história”, que rememoram fatos ancestrais e também promovem autores e obras contemporâneas, clássicos universais e histórias locais;
- *preferência pelo texto literário*: o texto literário contribui para a relação de prazer com a leitura e instiga à reflexão, por isso, a promoção de círculos de leitura, encontro com autores e leitura de livros em voz alta;
- *discussão teórica*: proposição de espaços para reflexão teórica e sobre a prática;
- *leitura como prática social*: a prática da leitura não deve estar restrita às aulas de Língua e Literatura, deve perpassar todos os espaços de aprendizagem das demais ciências.

O funcionamento do PROLER se dá por meio da formação voluntária de Comitês que representam instituições de um ou mais municípios. Os Comitês são representados principalmente por prefeituras e universidades, mas também por instituições culturais e organizações não governamentais, formando uma rede nacional de cooperação. É essa rede que dá materialidade às ações do programa (PROLER, 2009). Após a formação de um Comitê, a localidade passa a ter assessoria técnica da coordenação nacional do PROLER para a formação de recursos humanos na área da leitura e para a implantação de projetos. A cada ano, são realizados ao menos um encontro regional e um encontro nacional com representantes de todos os Comitês para troca de experiências.

Em 1996, com a saída de Eliana Yunes da coordenação geral do PROLER, houve uma mudança na estratégia de atuação do programa. Quem assumiu a direção do programa foi

Elizabeth Serra, Secretária Geral da FNLIJ desde 1989, que havia colaborado na pesquisa que Eliana Yunes conduziu e que deu origem ao PROLER. Elizabeth Serra, assim como o restante da nova equipe técnica, discordavam da visão de que a leitura possui uma dimensão semiótica, que também se lê uma obra de arte ou um filme assim como se lê um texto escrito, e também não apoiavam a ênfase dada à atividade de “contação de histórias” como forma de incentivar a leitura (Entrevista com a Secretária Geral da FNLIJ, 29/9/2010). Na opinião desse grupo, a “contação de histórias” é uma expressão artística importante, mas:

(...) considerar isso como uma ação de formação de leitores é que eu discordo da base. (...) para uma população que não tem a cultura escrita na sua base, não é justo que aqueles que são responsáveis no governo e nas ações como as da Fundação para promover a leitura privilegiem um ato que não é na verdade de leitura no *stritu senso* (Entrevista com a Secretária Geral da FNLIJ, 29/9/2010).

Essa nova gestão do PROLER acreditava que a “contação de histórias” restringe o universo de pessoas disponíveis para a formação de leitores, pois exige um determinado talento artístico que nem todas as pessoas possuem ou estão dispostas a desenvolver. Ao passo que a leitura de livros sem dramatização é acessível a qualquer pessoa que saiba ler e tenha disponibilidade de ler para os outros, sem necessitar de uma formação específica para isso (Entrevista com a Secretária Gera da FNLIJ, 29/2/2010). Nessa nova fase, o PROLER, que enfrentava grandes dificuldades financeiras devido à falta de recursos da FBN, precisou restringir sua atuação e escolheu como público prioritário os professores e responsáveis pelas bibliotecas escolares.

Atualmente, suas principais ações desenvolvidas pelo programa são: formação de uma rede nacional de incentivo à leitura; cursos de formação de promotores de leitura; assessoria para implementação de projetos de promoção da leitura; implementação da política de incentivo à leitura na Casa da Leitura, com cursos, palestras e outras atividades; criação da rede de referência e documentação em leitura; assessoria para a implantação de bibliotecas para crianças, jovens e adultos; e sistema de acompanhamento e avaliação (PROLER, 2009). Foi o PROLER que iniciou a articulação e diálogos com organismos internacionais como o Centro Regional para o Fomento do Livro na América Latina e no Caribe (CERLALC) e outras instituições de países vizinhos voltadas a objetivos similares (YUNES, 1992).

Com a comunidade escolar como principal público-alvo, o programa iniciou sua atuação em 200 municípios e, hoje, é constituído de 66 Comitês que abrangem aproximadamente 440 municípios em 25 estados de todas as regiões do Brasil, além do Distrito Federal (PROLER, 2009).

### 2.3 Projeto “Uma biblioteca em cada município”

O Ministério da Cultura (MinC), durante o governo Fernando Henrique Cardoso, teve um enorme trabalho de reestruturação após o desmonte completo sofrido no governo Collor, pois não havia informações históricas, nem pessoal capacitado. Também foi o período em que a Lei Rouanet ganhou mais força e passou a representar cada vez maiores fatias do orçamento do MinC, sobrando a menor parte para o investimento direto e para as entidades vinculadas.

O Ministro da Cultura Francisco Weffort criou a Secretaria do Livro e Leitura que foi comandada por Ottaviano De Fiore. A Secretaria deu continuidade ao PROLER e criou, em 1995, o projeto “Uma biblioteca em cada município” que tinha como objetivo ampliar a rede de bibliotecas públicas municipais. Na época, havia mais de 2.300 municípios sem uma única biblioteca pública e o projeto chegou a atingir a marca de 1.500 novas bibliotecas durante o mandato de Fernando Henrique Cardoso. A concepção que essa administração tinha sobre a biblioteca era de que esta é uma instituição fundamental para o desenvolvimento cultural, educacional e social, não apenas um depósito de livros. As verbas, cerca de R\$ 40 mil por biblioteca, eram principalmente para doação de infra-estrutura para os municípios, mobiliário e acervos (2.500 títulos por biblioteca); os municípios, em contrapartida, deveriam disponibilizar o local e criar uma lei municipal instituindo a biblioteca para que ela pudesse entrar no orçamento municipal. Este projeto não previa ações de incentivo à leitura ou outras ações culturais que pudessem acontecer nas bibliotecas. Isto deveria ficar por conta de cada município. Houve apenas um curso à distância para formação dos profissionais que seriam responsáveis pela biblioteca (MOZER, 2006).

Segundo Josiane Mozer (2006), após dois anos de funcionamento do projeto, a modalidade de repasse de recursos em dinheiro foi alterada para a doação de conjuntos de livros e mobiliário e cursos de formação à distância para bibliotecários, pois o MinC estava com dificuldade de fiscalizar as prestações de contas das prefeituras. Com isso, a compra de livros que era descentralizada e variava de acordo com os interesses de cada localidade, passou a ser centralizada e determinada pela coordenação do projeto, reduzindo bastante os custos de aquisição. O acervo era composto por 40% de títulos infanto-juvenis e 60% de literatura para adultos, compreendendo literatura nacional e internacional, *best-sellers*, ficção científica e obras de referência. O Conselho Federal de Biblioteconomia apontou duas grandes críticas sobre esse projeto. A primeira era com relação ao fato do Ministério da Cultura não exigir a contratação de profissionais bibliotecários para a gestão das bibliotecas, o que,

segundo o MinC, além de ser caro para as prefeituras não seria possível pelo número insuficiente de profissionais disponíveis no mercado. A segunda crítica era que o projeto não deveria apenas estimular a criação de novas bibliotecas, mas também contribuir para a manutenção e fortalecimento de bibliotecas já existentes (MOZER, 2006).

#### **2.4 Programa Nacional Biblioteca na Escola**

Na área da educação foram enfatizadas ações de distribuição de livros como o Programa Nacional Biblioteca na Escola (PNBE) do Ministério da Educação que, desde 1997, distribuiu acervos de literatura para escolas públicas em todo o país. Esse programa movimentou recursos vultosos e atende a mais de 400 mil escolas em todo o Brasil (PAIVA e BERENBLUM, 2009).

Em 2001, no governo de Fernando Henrique Cardoso, o PNBE deixou de distribuir os acervos para as bibliotecas escolares e passou a destiná-los diretamente aos estudantes, dando início ao PNBE - Literatura em Minha Casa que visava à distribuição de cinco livros de gêneros diversos para cada aluno da 4ª série das escolas públicas. Em 2003 e 2004, a distribuição foi ampliada para alunos de 4ª a 8ª séries e também para formandos dos Cursos de Educação de Jovens e Adultos, chegando a distribuir oito milhões de coleções neste ano. O governo Luís Inácio Lula da Silva suspendeu o projeto “Literatura em Minha Casa” 2004, redirecionando os livros do projeto novamente para as bibliotecas escolares (BRASIL, MEC, 2008). Essa mudança teve como propósito “a retomada da valorização desse espaço, a biblioteca, como promotor da universalização do conhecimento e, também, da universalização do acesso a acervos pelo coletivo da escola” (PAIVA, 2008). A tabela 5 a seguir apresenta os acervos distribuídos e os valores investidos pelo PNBE de 1998 a 2006.

**Tabela 5 – Dados de distribuição de livros do PNBE de 1998 a 2006**

PROGRAMA/ANO	DISTRIBUIÇÃO	QUANTIDADE (ACERVOS, OBRAS E COLEÇÕES)	VALORES
PNBE/98 (Acervos)	1999	20.000	17.447.760,00
PNBE/99 (Acervos)	2000	36.000	23.422.678,99
PNBE/2000 (Obras)	2001	577.400	15.179.101,00
PNBE/2001 (Coleções)	2002	12.184.787	50.302.864,88
PNBE/2002 (Coleções)	2003	4.216.576	19.523.388,68
PNBE/2003 (Coleções)	2003	8.169.082	36.208.019,30
PNBE/2003 (Acervos – Casa de Leitura)	2004	41.608	6.246.212,00
PNBE/2003 (Acervos – Biblioteca Escolar)	2004	22.219	44.619.529,00
PNBE/2003 (Obras – para professores)	2004	1.448.475	13.769.873,00
PNBE/2005 (Acervos)	2005/2006	306.078	47.273.736,61
PNBE/2006 (Acervos)	2007	96.440 acervos/ 7.233.075 livros	46.300.000,00
<b>TOTAL DO PERÍODO</b>			<b>319.993.163,46</b>

Fonte: FNDE (PAIVA, 2008, p.8).

Jane Paiva e Andréa Beremblum (2009) participaram de uma pesquisa avaliativa sobre o PNBE e seus projetos realizada pela Secretaria de Educação Básica do MEC, órgão responsável pelo programa. O diagnóstico da pesquisa apontou para um programa bem organizado logisticamente, mas com uma série de dificuldades de apropriação dos acervos pelas escolas:

(...) a partir do trabalho de campo da *Avaliação Diagnóstica do PNBE* necessariamente impõem reflexões sobre essas competências de leitura, porque, como se pôde constatar, o trabalho escolar baseia-se principalmente em livros didáticos, e é pouco frequente o desenvolvimento de atividades com outros tipos de texto. A simples distribuição de livros nas escolas não mudará, portanto, as práticas pedagógicas em relação ao uso de livros de literatura nem a apropriação e a construção de novos sentidos a partir da leitura. Nos casos em que esses materiais são utilizados, o trabalho pedagógico continua marcado por uma forte tendência à

decomposição de textos para o estudo de gramática prescritiva, em busca de respostas corretas e únicas interpretações para a leitura. (...) A disponibilidade de textos literários e de obras de referência na cultura escolar não é suficiente para transformar as práticas pedagógicas privadas e autoritárias instaladas nas escolas visitadas (PAIVA e BERENBLUM, 2009, p. 182, grifo no original).

As pesquisadoras chamam a atenção para a necessidade da distribuição de livros ser acompanhada da formação dos professores, pois estes são “os principais atores no incentivo e na dinamização da leitura de crianças e de jovens no espaço escolar” (PAIVA e BERENBLUM, p. 184). Apesar de todas as críticas e necessidades de melhoria do PNBE apontadas, a pesquisa reconhece que seu impacto final na formação de leitores é positivo.

## **2.5 Programa Arca das Letras**

O Programa Arca das Letras foi criado em 2003 pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDE) e tem como objetivo:

Incentivar a leitura no meio rural, por meio da distribuição de acervos adequados às diversas realidades, da implantação de bibliotecas e da formação de Agentes de Leitura em todos os estados do País, respeitando os costumes e desejos de cada comunidade rural, bem como as singularidades culturais, os modos de produção e as decisões locais (PROGRAMA ARCA DAS LETRAS, 2010).

O programa se desenvolve a partir da implantação de bibliotecas rurais e da formação de agentes de leitura. Para receber uma Arca, a comunidade interessada deve se organizar, selecionando voluntários para o projeto. Também devem estabelecer um local para instalação da biblioteca e o perfil do acervo desejado. O programa promove a capacitação dos agentes de leitura e faz a distribuição dos livros. Os agentes de leitura são voluntários da comunidade que se tornam responsáveis por cuidar da biblioteca, controlando o empréstimo de livros e os horários de abertura da biblioteca, e também por promover a leitura na comunidade, fazendo campanhas para doação de mais livros e promovendo eventos culturais (PROGRAMA ARCA DAS LETRAS, 2010).

O acervo mínimo é composto de 200 livros de “literatura brasileira e estrangeira para crianças, jovens e adultos, livros didáticos para a pesquisa escolar, além de livros técnicos e especializados nas áreas de interesse da comunidade e que contribuam para desenvolver os projetos produtivos, culturais e de cidadania locais” (PROGRAMA ARCA

DAS LETRAS, 2010). As regras de funcionamento da biblioteca não são fixas, são decididas por cada localidade em reunião comunitária.

A estrutura do programa é descentralizada, com a coordenação nacional do MDE e instâncias estaduais e locais responsáveis pela execução e monitoramento das atividades. No nível estadual a Arca das Letras conta com o apoio das Delegacias Federais do MDA, sistema de bibliotecas públicas estaduais e com secretarias estaduais de Desenvolvimento Agrário. No nível local, as bibliotecas possuem parcerias com organizações diversas, como governos municipais, escolas, editoras, ONGs e sindicatos, entre outros (PROGRAMA ARCA DAS LETRAS, 2010).

Segundo o MDA, o Arca das Letras é uma iniciativa estímulo à leitura tratada como “um dos componentes importantes de apoio à educação no campo e à reforma agrária e de construção da cidadania no campo” (PROGRAMA ARCA DAS LETRAS, 2010).

A proposta do Programa Arca das Letras é extremamente semelhante ao Programa Expedição da Vaga Lume, ONG sediada em São Paulo, que promove o incentivo à leitura em comunidades rurais da Amazônia Legal Brasileira desde 2001. A metodologia da Vaga Lume está baseada no tripé estrutura, formação e gestão, ou seja, a organização fornece a estrutura das bibliotecas – acervos de 150 livros, estantes, livrarias e tapete pedagógico, forma mediadores de leitura e discute com a comunidade a gestão da biblioteca (VAGA LUME, 2010). As semelhanças com o Arca das Letras vão desde a opção pela atuação na área rural, a estratégia de formação de agentes de leitura e metodologia de gestão comunitária, até a fabricação das estantes das bibliotecas em parceria com marcenarias de sistemas penitenciários. Não é possível, no entanto, afirmar se o Arca das Letras foi inspirado direta ou indiretamente pelo programa da Vaga Lume, nem é o objetivo desta pesquisa.

A área de atuação do Arca das Letras é bastante abrangente e os números são superlativos para um programa de leitura tão recente no Brasil. Até fevereiro de 2009, o programa implantou mais de 7.000 bibliotecas em 1.900 municípios dos 26 estados e do Distrito Federal, formando 15 mil agentes de leitura em comunidades rurais, quilombolas, ribeirinhas, indígenas e assentamentos de reforma agrária. Foram distribuídos mais de 1,4 milhão de livros acessíveis a 900 mil famílias (PROGRAMA ARCA DAS LETRAS, 2010).

## **2.6 Plano Nacional do Livro e Leitura**

Logo no primeiro ano de mandato do governo Lula, o Ministério da Cultura sob o comando de Gilberto Gil começou um grande debate para promover mudanças na forma de



atuação do MinC. A Lei 8.313 de 1991, conhecida como Lei Rouanet, foi o principal ponto de discussão. A lei define normas para o financiamento federal à cultura brasileira através da renúncia fiscal do Imposto de Renda. Seu funcionamento ocorre da seguinte maneira: pessoas físicas ou jurídicas de comprovada atuação na área cultural podem inscrever projetos junto ao Ministério da Cultura. Os projetos são analisados pelas entidades vinculadas ao MinC (Secretaria do Audiovisual, Biblioteca Nacional, FUNARTE, IPHAN, Fundação Casa de Rui Barbosa e Fundação Cultural Palmares) e são aprovados nas reuniões mensais da Comissão Nacional de Incentivo à Cultura, órgão deliberativo do MinC, ficando autorizados a captar recursos durante um ano, com direito a até duas prorrogações de prazo. Ao final do projeto, os proponentes devem prestar contas ao Ministério da Cultura e apresentar um relatório de atividades. Os doadores ou patrocinadores também podem ser pessoas físicas ou jurídicas que podem abater de 30% a 100% dos recursos investidos nos projetos culturais, dentro do limite de 6% e 4% do imposto de renda devido, respectivamente. O teto máximo de recursos da renúncia fiscal é fixado anualmente pelo Ministério da Fazenda.

A Lei Rouanet passou a ser vista por alguns setores como um fator de mercantilização da ação cultural do governo, uma vez que a renúncia fiscal representava a maior parte do orçamento do Ministério da Cultura. O investimento via Lei Rouanet ao longo do tempo foi se concentrando nas regiões sul e sudeste, que em 2007 responderam por 80% dos valores captados, e em grandes espetáculos com entradas caras – apenas 3% dos proponentes eram responsáveis por 50% da captação total de 2003 a 2007. Em ritmo inverso, o orçamento para investimento direto do MinC em seus programas e instituições vinculadas foi se tornando cada vez menos representativo – em 2008 chegou a apenas 20% do orçamento total do Ministério (BRASIL, 2009c). Essa discussão ainda está em andamento. O MinC apresentou em 2007 uma nova proposta para o funcionamento do incentivo cultural (BRASIL, 2009c) e vem debatendo com a indústria cultural e seu fortíssimo lobby, com parlamentares e com a sociedade civil sem chegar ainda num acordo definitivo.

Na área da leitura e de bibliotecas, as discussões foram mais produtivas e novas políticas começaram a ser desenhadas. Em outubro de 2003, o presidente da República sancionou a Lei 10.753 – a chamada Lei do Livro elaborada pelo Senador José Sarney, que instituiu a Política Nacional do Livro tendo como objetivos e valores:

- I - assegurar ao cidadão o pleno exercício do direito de acesso e uso do livro;
- II - o livro é o meio principal e insubstituível da difusão da cultura e transmissão do conhecimento, do fomento à pesquisa social e científica, da

conservação do patrimônio nacional, da transformação e aperfeiçoamento social e da melhoria da qualidade de vida;

III - fomentar e apoiar a produção, a edição, a difusão, a distribuição e a comercialização do livro;

IV - estimular a produção intelectual dos escritores e autores brasileiros tanto de obras científicas como culturais;

V - promover e incentivar o hábito da leitura;

VI - propiciar os meios para fazer do Brasil um grande centro editorial;

VII - competir no mercado internacional de livros, ampliando a exportação de livros nacionais;

VIII - apoiar a livre circulação do livro no País;

IX - capacitar a população para o uso do livro como fator fundamental para seu progresso econômico, político, social e para promover a justa distribuição do saber e da renda;

X - instalar e ampliar no País livrarias, bibliotecas e pontos de venda do livro;

XI - propiciar aos autores, editores, distribuidores e livreiros as condições necessárias ao cumprimento do disposto nesta Lei;

XII - assegurar às pessoas com deficiência visual o acesso à leitura (BRASIL, 2003).

De acordo com Lindoso (2004), as bases para a formulação da Lei do Livro já haviam sido discutidas na gestão de Fernando Henrique Cardoso, quando foi criada a Câmara Setorial do Livro e da Comunicação Gráfica que funcionou entre 1995 e 1996. A Câmara reuniu os Ministérios da Cultura e da Educação e associações de classe e de trabalhadores do mercado editorial para discussão de uma política do livro e produziu um anteprojeto da Lei do Livro. A Câmara foi desativada em 1996 sem a efetivação de suas propostas. No entanto, os documentos produzidos serviram de base para a proposta formulada por José Sarney.

A formulação da Política Nacional do Livro foi uma resposta a um chamado da IV Conferência Ibero-americana de Cultura, realizada em 2002 pela OEI e CERLALC, de converter o fomento à leitura num tema de política pública (REVESZ, 2004).

Em 2004, Galeno Amorim, ex-Secretário de Cultura de Ribeirão Preto (SP) foi convidado a integrar o Ministério da Cultura, onde ele desenvolveu e passou a coordenar o Programa Fome de Livro vinculado à Biblioteca Nacional dando início à Política Nacional do Livro, Leitura e Bibliotecas instituída pela Lei do Livro (AMORIM, 2004). Ribeirão Preto foi o primeiro município brasileiro a criar uma lei do livro. Ele pretendia repetir a experiência do interior de São Paulo em escala nacional. Amorim começou então a desenvolver as bases do que vem a ser hoje o Plano Nacional do Livro e Leitura (PNLL). O então chamado Programa

Fome de Livro já contava com três dos quatro eixos de ação que vieram a compor o PNLL: (1) democratização do acesso ao livro; (2) fomento à leitura; e (3) valorização do livro. O Programa Fome de Livro fazia parte da política social do novo governo que se iniciava com o Programa Fome Zero de segurança alimentar, que acabou não tendo continuidade e foi substituído pelo Programa Bolsa Família. Com isso, o Programa Fome de Livro passou a ser chamado de Plano Nacional do Livro e Leitura.

Em julho de 2004, foi criada a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD) do Ministério da Educação que passou a tratar de temas como alfabetização e educação de jovens e adultos, educação do campo, educação ambiental, educação escolar indígena, e diversidade étnico-racial, que antes estavam distribuídos em outras secretarias, ou seja, a SECAD passou a dar atenção às populações tradicionalmente excluídas dos diversos programas anteriores que visavam um atendimento universalizado. O objetivo da Secretaria é “contribuir para a redução das desigualdades educacionais por meio da participação de todos os cidadãos em políticas públicas que assegurem a ampliação do acesso à educação” (MEC, 2009). A SECAD, hoje dirigida por André Lázaro, tem como principais programas: Brasil Alfabetizado, voltado para a alfabetização de jovens, adultos e idosos, atendendo 1.928 municípios com taxa de analfabetismo superior a 25%; e o Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos (PNLA) que distribui livros e oferece apoio técnico para que estados e municípios promovam a alfabetização de pessoas com mais de 15 anos.

Em dezembro de 2004, o Governo Federal anunciou a total desoneração fiscal para o livro no Brasil (AMORIM, 2006, p. 21), que reduziria o valor final do livro em 9,25% e gerou uma expectativa de que a médio e longo prazo haveria a queda do preço final das publicações. No mesmo momento foi anunciada pela Câmara Brasileira do Livro (CBL), em nome de diversas entidades privadas do setor produtivo do livro, a criação de um fundo que iria financiar o Plano Nacional do Livro e Leitura a partir da destinação de 1% do faturamento da indústria editorial. Quase seis anos depois, o fundo ainda não foi implementado. Este fundo também faz parte do projeto de reformulação da Lei Rouanet, que define as normas de financiamento federal à cultura principalmente com base na renúncia fiscal do Imposto de Renda de pessoas físicas e jurídicas, que vem sendo discutida pelo Ministério da Cultura conforme mencionado.

Em 2003, a XII Cúpula Ibero-americana de Chefes de Estado e de Governo proclamou o ano de 2005 como o Ano Ibero-americano da Leitura, procurando incentivar a elaboração e o fortalecimento de planos nacionais do livro e da leitura nos países da região

(AMORIM, 2006). No Brasil, o Ano Ibero-americano da Leitura foi denominado de Vivaleitura e nos demais países de língua espanhola foi chamado de *Ilímita*. O Vivaleitura foi um movimento liderado pelo Governo Federal, através dos Ministérios da Cultura e da Educação, pela OEI, pelo CERLALC, vinculado à UNESCO, e contou com a participação de diversas bibliotecas e organizações da sociedade civil ligadas ao livro e à leitura e também mobilizou a cadeia produtiva do livro (MARQUES NETO, 2006, p.19).

O Vivaleitura congregou os mais diversos movimentos de leitura, independentemente de origem, ligação política, linha pedagógica e sem fazer qualquer julgamento com relação à qualidade (MARQUES NETO, 2006, p. 23). As linhas de ação do Vivaleitura foram organizadas em quatro eixos, sendo que os três primeiros – (1) democratização do acesso; (2) fomento à leitura e à formação de mediadores; e (3) valorização do livro e da leitura – conforme mencionado já constavam do Programa Fome de Livro desenhado por Amorim. O quarto eixo acrescentado durante o Vivaleitura foi o de apoio à criação de livros e à cadeia produtiva do livro.

Durante o ano de 2005, foram realizadas mais de 1.500 atividades, entre eventos, encontros, premiações, fóruns, videoconferências, documentos, campanhas e atividades de capacitação, que debateram todos os eixos do Vivaleitura, organizadas tanto pelo governo como pelas diversas organizações da sociedade civil. Em 2006, o Governo Federal oficializou a criação do Plano Nacional do Livro e Leitura dando continuidade a toda a mobilização e aos debates do Vivaleitura em 2005, institucionalizando um modelo de cooperação entre governo e sociedade civil.

O Plano ou Política Nacional do Livro e Leitura finalmente foi lançado em dezembro de 2006 como uma iniciativa conjunta dos Ministérios da Cultura e da Educação, parceria esta que não acontecia na área da leitura desde a separação dos Ministérios na década de 1980. Segundo o MinC, a intenção com a elaboração do PNLL era gerar um planejamento de médio e longo prazo, que pudesse se tornar uma política de Estado, não se limitando à atuação neste governo:

Pretende-se conferir a este Plano a dimensão de uma Política de Estado, de natureza abrangente, que possa nortear e garantir alguma organicidade a políticas, programas, projetos e ações continuadas desenvolvidos no âmbito de ministérios – em particular o da Cultura e o da Educação –, governos estaduais e municipais, empresas públicas e privadas, organizações da sociedade e de voluntários em geral, buscando evitar o caráter por demais assistemático, fragmentário e pulverizado com que se têm implementado essas iniciativas em nosso país, desde, pelo menos, o início do século XIX (BRASIL, 2006b, p. 12).

Com o PNLL, “inicia-se um processo de articulação dos inúmeros projetos, programas, ações e atividades em geral ligadas ao livro, à leitura, à literatura e à biblioteca” (MACHADO, 2008, p. 82), reunindo ações que estavam dispersas e fragmentadas. O principal objetivo do Plano é:

assegurar e democratizar o acesso à leitura e ao livro a toda a sociedade, com base na compreensão de que a leitura e a escrita são instrumentos indispensáveis na época contemporânea para que o ser humano possa desenvolver plenamente suas capacidades (BRASIL, 2006b, p. 25)

O plano traçou alguns objetivos a serem alcançados em curto, médio e longo prazo, embora a especificação de prazo não tenha ocorrido para todos os objetivos:

- a) Formar leitores, buscando de maneira continuada substantivo aumento do índice nacional de leitura (número de livros lidos por habitante/ano) em todas as faixas etárias e do nível qualitativo das leituras realizadas;
- b) implantação de biblioteca em todos os municípios do país (em até 2 anos);
- c) realização bienal de pesquisa nacional sobre leitura;
- d) implementação e fomento de núcleos voltados a pesquisas, estudos e indicadores nas áreas da leitura e do livro em universidades e outros centros;
- e) concessão de prêmio anual de reconhecimento a projetos e ações de fomento e estímulo às práticas sociais de leitura;
- f) expansão permanente do número de salas de leitura e ambientes diversificados voltados à leitura;
- g) identificação e cadastro contínuos das ações de fomento à leitura em curso no país;
- h) identificação e cadastro contínuos dos pontos de vendas de livros e outros materiais impressos não periódicos;
- i) elevação significativa do índice de empréstimos de livro em biblioteca (sobre o total de livros lidos no país);
- j) aumento do número de títulos editados e exemplares impressos no país;
- k) elevação do número de livrarias do país;
- l) aumento da exportação de livros; expansão do número de autores brasileiros traduzidos no exterior;
- m) aumento do índice per capita de livros não-didáticos adquiridos; ampliação do índice de pessoas acima de 14 anos, com o hábito de leitura que possuam ao menos 10 livros em casa;
- n) estimular a criação de planos estaduais e municipais de leitura (em até 3 anos),
- o) apoiar o debate e a utilização de *copyrights* não-restritivos (*copyleft* e *creative commons*), equilibrando direito de autor com direitos de acesso à cultura escrita (BRASIL, 2006b, p. 25-26).

Um dos primeiros projetos implementados pelo plano foi o Mapa de Ações, um banco de dados na internet, que conta atualmente com aproximadamente 800 projetos e

programas cadastrados, iniciativas do governo federal, governos estaduais e municipais e da sociedade civil. Isso, de acordo com o PNLL, ajudaria a “imprimir um caráter mais duradouro às ações, e ajudam a evitar que bons projetos deixem de existir por causa de uma simples mudança de dirigentes ou em caso de mudança de governos” (PNLL, 2009).

O Plano oficial, iniciado por Galeno Amorim e debatido por diferentes atores durante o VivaLeitura em 2005, continuou seguindo os mesmos quatro eixos de ação e incorporou as demandas da sociedade, ampliando um pouco seu escopo. Cada eixo se desdobra ainda numa série de programas, projetos e iniciativas a serem desenvolvidas tanto pelo Estado, como por parte da sociedade civil e do mercado editorial, resumidos no quadro 2:

**Quadro 2 – Eixos e Linhas de Ação do PNLL**

<b>Eixo</b>	<b>Linhas de ação</b>
<b>Eixo 1 - Democratização do Acesso</b>	1.1. Implantação de novas bibliotecas
	1.2. Fortalecimento da rede atual 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 da leitura
	1.6. Incorporação e uso de tecnologias de informação e comunicação
<b>Eixo 2 – Fomento à leitura e à formação de mediadores</b>	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. Prêmios e reconhecimento às ações de incentivo e fomento às práticas sociais de leitura
<b>Eixo 3 – Valorização da leitura e comunicação</b>	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 da leitura em política de Estado
	3.3. Publicações impressas e outras mídias dedicadas à valorização do livro e da leitura
<b>Eixo 4 – Desenvolvimento da Economia do Livro</b>	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

Fonte: adaptado de BRASIL, 2006b, p. 26-30.

O PROLER continuou em funcionamento após a criação do PNLL e passou a fazer parte do *Eixo 3 – Valorização da leitura e comunicação*, item 3.2 *Ações para converter o fomento às práticas sociais da leitura em política de Estado*, ou seja, o PROLER, que na década de 1990 era o principal programa de leitura do governo federal, passou a ser apenas uma das diversas ações previstas no PNLL, que se propõe a ser uma política ainda mais abrangente.

Segundo o Ministério da Cultura, foram investidos entre 2003 e 2008 “R\$ 191,5 milhões em políticas públicas de incentivo à leitura e acesso ao livro, a exemplo de implantação e modernização de bibliotecas em todo o país. Saiu de R\$ 6,14 milhões em 2003 para R\$ 92,12 milhões em 2008, significando um crescimento de 1.400% de investimentos na área” (BRASIL, 2009b).

Mais recentemente, em 2008, foi criada uma Frente Parlamentar Mista da Leitura que hoje conta com a adesão de 204 deputados e 30 senadores. Presidida pelo Deputado Marcelo Almeida do PMDB-PR tem como função propor discussões junto aos Ministérios da Educação e da Cultura sobre a política nacional de leitura.

Os principais diferenciais do PNLL são fatores que demonstram a intenção de se criar uma política pública e não apenas um programa de governo, isto no sentido substantivo das características da política, não do ponto de vista temporal, pois só após as eleições presidenciais saberemos se este plano terá continuidade. É a proposta com maior abrangência temática já feita no Brasil para a área do livro e leitura, pois não trata apenas da questão do acesso como os programas anteriores, mas de fato reconhece a necessidade de se promover a leitura, por meio de projetos de formação de mediadores de leitura e de novos leitores. Como há muitos anos os especialistas e o movimento social já vêm dizendo, não bastam livros para formar leitores, é preciso formar também recursos humanos para trabalhar com os livros, tanto bibliotecários, como mediadores de leitura e professores da educação básica. Houve um grande envolvimento da sociedade civil, principalmente durante o ano de 2005 quando ocorreu um enorme processo de consulta aos diversos níveis de governo e à sociedade em eventos que aconteceram por todo o Brasil. Uma das principais iniciativas do Eixo 2 de fomento à leitura, o Prêmio Vivaleitura, realizado pela OEI, já recebeu mais de 10 mil projetos de todo o país, de municípios pequenos e grandes, inclusive de comunidades indígenas isoladas e de difícil acesso. Ao oferecer um prêmio em dinheiro de R\$ 30 mil e realizar uma importante cerimônia de premiação, ao estilo Oscar do cinema que revela os vencedores apenas no momento da entrega do prêmio, o Vivaleitura vem valorizando os

profissionais e voluntários que atuam incentivando à leitura em escolas, empresas, universidades e comunidades pelo Brasil afora (BRASIL, 2006b).

Desde 2009, o PNLL tem engendrado esforços para fomentar a elaboração de planos estaduais e municipais do livro e da leitura, assessorando essas administrações para o seu desenvolvimento e implantação, através do programa “O Livro e a Leitura nos Estados e Municípios” (BRASIL, 2009b, p. 9). O programa é realizado através de fóruns de discussão regionais e por meio da assessoria técnica do Instituto Pró-Livro<sup>7</sup> para a elaboração de planos estaduais e municipais dentro dos parâmetros e princípios do PNLL. Em 2009, também foi criada dentro do MinC, pelo Decreto nº 6.835, a Diretoria do Livro, Leitura e Literatura, que se tornou o órgão responsável por “planejar, coordenar, monitorar e avaliar a implementação do Plano Nacional de Livro e Leitura, no âmbito dos programas, projetos e ações do Ministério”. Com isso, espera-se que haja uma maior coordenação das ações na área da leitura, que antes estavam espalhadas por vários departamentos. As demais funções da Diretoria são:

- formular, articular e implementar ações que promovam a democratização do acesso ao livro e à leitura;
- subsidiar tecnicamente a formulação e implementação de planos estaduais e municipais de livro e leitura;
- subsidiar a formulação de políticas, programas, projetos e ações de acesso, difusão, produção e fruição ao livro e à leitura, por meio do fortalecimento da cadeia criativa e produtiva do livro e da cadeia mediadora da leitura;
- implementar, em conjunto com demais os órgãos competentes, as ações de fortalecimento da cadeia produtiva do livro brasileiro;
- formular e implementar, em conjunto com a Fundação Biblioteca Nacional, programas de implantação e modernização das bibliotecas públicas, municipais e comunitárias; e
- planejar, coordenar, integrar, monitorar e avaliar as ações de livro e leitura do Programa Mais Cultura (BRASIL, 2009e).

Apesar dessa nova política, assim como as anteriores, ainda estar bastante concentrada na questão do acesso ao livro e no desenvolvimento do mercado editorial, nota-se um grande avanço ao considerar a leitura como uma prática cultural e social que deve ser incentivada continuamente e promovida nos mais diversos espaços – além das bibliotecas e escolas, também em parques, centros comunitários, espaços públicos etc. Outro aspecto

---

<sup>7</sup> O Instituto Pró-Livro é uma associação privada sem fins lucrativos composta por entidades da indústria editorial como a Câmara Brasileira do Livro (CBL), a Associação Brasileira de Editores de Livros Escolares (ABRELIVROS) e o Sindical Nacional dos Editores de Livros (SNEL). Fonte: [www.prolivro.org.br](http://www.prolivro.org.br). Acesso em: 30/6/2010.



importante é que o PNLL, assim como o PROLER, inclui o elemento da formação de mediadores de leitura para aproximar as pessoas dos livros, procurando atender a algumas das questões colocadas pelas pesquisas Retratos da Leitura no Brasil e pelo INAF.

Por fim, é preciso considerar que, com quatro anos de existência, o PNLL ainda é um plano muito novo, que está apenas iniciando sua implementação e ainda não testou sua resistência a uma transição de governo. A não aprovação do Fundo Setorial do Livro, Leitura e Literatura pode inviabilizar as boas intenções contidas no plano. É preciso ficar atentos ao seu desenvolvimento.

**CAPÍTULO 3 - POLÍTICAS PÚBLICAS NO NÍVEL MUNICIPAL DE  
GOVERNO**

## CAPÍTULO 3 – POLÍTICAS PÚBLICAS NO NÍVEL MUNICIPAL DE GOVERNO

“A finalidade da leitura não é mais livros e, sim,  
mais vida”

*B. F. Skinner*

### 3.1 O fomento à leitura no nível subnacional de governo

O processo de descentralização iniciado com a Constituição de 1988 deu aos municípios *status* de ente federativo, redefinindo seu papel ao “ampliar significativamente o leque de competências deste nível de governo e ao aumentar a participação dos governos locais na repartição dos recursos fiscais” (FARAH, 2006, p. 42). Esse processo, não está finalizado, sofre avanços e retrocessos, e ocorre num contexto de altas desigualdades inter e intra-regionais, ampliando a complexidade das relações entre os diferentes níveis de governo e destes com a sociedade local (SOUZA, 2002). Tais relações também assumem formas distintas em diferentes áreas de políticas públicas (ALMEIDA, 2005). Entender o lugar do município na formulação e na implementação de políticas públicas e como este se articula com as demais instâncias de governo torna-se, portanto, uma questão de extrema relevância para o campo da administração pública.

Especificamente com relação à gestão das políticas culturais em nível local, pesquisa do IBGE (2006) revela que em mais de 40% dos municípios brasileiros a cultura não está na agenda das políticas públicas. Mesmo assim, entre as três esferas, a municipal ainda é a que mais investe em cultura proporcionalmente. Em 2005, os governos municipais foram responsáveis por 47% do investimento total em cultura, conforme demonstrado na tabela 6.

**Tabela 6 – Despesa total com cultura, segundo as esferas de governo – Brasil – 2003/2005**

Esferas de governo	Despesa total com cultura					
	2003		2004		2005	
	Valor absoluto (1 000 R\$)	Participação das esferas (%)	Valor absoluto (1 000 R\$)	Participação das esferas (%)	Valor absoluto (1 000 R\$)	Participação das esferas (%)
<b>Total</b>	<b>2 358 264</b>	<b>100,0</b>	<b>2 581 670</b>	<b>100,0</b>	<b>3 129 414</b>	<b>100,0</b>
Federal	338 746	14, 4	395 926	15, 3	523 338	16,7
Estadual	746 851	31, 7	836 716	32, 4	1 127 768	36,0
Municipal	1 272 667	54,0	1 349 028	52, 3	1 478 308	47,2

Fontes: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI; Execução orçamentária dos estados (1995-2006). Brasília, DF: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, [200-]. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/download/exec\\_orc\\_estados.xls](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/download/exec_orc_estados.xls)>. Acesso em: 2007; Finanças do Brasil: dados contábeis dos municípios 2003-2005. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, v. 49-51, 2004-2006. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/index.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp)>. Acesso em: 2007; IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais, Estatísticas Econômicas das Administrações Públicas 2003-2004; Perfil dos municípios brasileiros: cultura 2006. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. Acompanha 1 CD-ROM. Acima do título: Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

Para Jorge Werthein, ex-representante da UNESCO no Brasil, o setor está em crescimento e irá, cada vez mais, ocupar a atenção dos gestores públicos:

A cultura é hoje um dos setores de mais rápido crescimento nas economias pós-industriais. Conhecer o seu funcionamento, além de ampliar o seu desempenho como um fator de ingresso para a economia, nos permitirá associar a melhoria de condições de vida como parte da mesma estratégia, favorecendo a criação endógena, melhor organização do processo de produção e acesso aos bens culturais (WERTHEIN, 2003, p. 15).

De acordo com Marta Farah, “a transferência de responsabilidades e de recursos para governos municipais nas últimas décadas tem sido acompanhada por inovações na gestão pública local” (2006, p. 71). Inovações de cunho gerencial, que destacam a eficiência, e de cunho democrático, visando à ampliação da participação e da justiça social. A tendência é que essas transformações ocorram em dois eixos: no conteúdo das políticas e nos processos políticos e administrativos. É preciso considerar, no entanto, que esse processo de transformação não ocorre de forma homogênea entre estados e municípios, nem entre os diferentes segmentos de políticas públicas (FARAH, 2006).

Com relação ao eixo de conteúdo das políticas, as inovações envolvem a democratização do acesso a serviços públicos, incluindo segmentos da população não atendidos anteriormente (como idosos, portadores de necessidades especiais, mulheres e comunidades negras e indígenas). Envolvem também novas formas de conceber a política, como a orientação para universalização do acesso, ou, a incorporação de novas abordagens para políticas já existentes, como a perspectiva da sustentabilidade ou a ênfase à prevenção de doenças, na área da saúde (FARAH, 2006).

Já, o segundo eixo, constituído por mudanças nos processos políticos e administrativos, afeta a maneira como uma política é colocada em prática, envolvendo novos atores na formulação e implementação, e a forma como esses atores se relacionam, com relação à flexibilidade dos processos e à eficiência no uso dos recursos públicos. Essas transformações geram novos processos decisórios, novas formas de gestão e novas formas de provisão de serviços públicos. Surgem, então, novos arranjos institucionais, que envolvem múltiplos atores no processo decisório e na implementação das políticas (FARAH, 2006).

Como exemplo de novos arranjos, podemos citar, conforme Marta Farah (2006):

- *a democratização dos processos decisórios e da implementação*: participação dos cidadãos no desenho, implementação e controle de políticas públicas em instâncias formais (conselhos co-gestores e setoriais, conferências, orçamento participativo) e informais (colóquios, oitivas, fóruns não institucionalizados, mesas de negociação, redes e associações diversas). Estes canais e espaços, em sua maioria previstos na Constituição de 1988, podem se caracterizar por uma participação e representação individual ou coletiva, voluntária e com diferentes mecanismos de autorização de seus representantes e a paridade na representação entre sociedade civil e Estado ou entre usuários e demais setores.
- *parcerias para a provisão de serviços públicos*: inclusão de novos atores como Organizações Não-Governamentais, movimentos sociais e associações comunitárias, entre outros que passam a executar programas e gerir equipamentos públicos.
- *abordagem integral e articulação intersetorial*: programas e políticas passam a ser promovidos de forma integrada por diversas instituições estatais, dos diferentes níveis de governo.
- *colaboração intergovernamental “horizontal”*: *consórcios intermunicipais*. Uma nova forma de colaboração entre governos de mesmo nível, onde municipalidades vizinhas podem se articular para “enfrentar em conjunto problemas cuja superação ultrapassa a capacidade de um único município, como a destinação do lixo, preservação de recursos hídricos, entre outros” (FARAH, 2006, p. 68)

O novo papel dos governos municipais passa a incluir uma preocupação com a governança local, exercendo a coordenação e mobilização de atores governamentais e não-

governamentais, “procurando estabelecer uma ‘concertação’ de interesses e de recursos em torno de objetivos comuns” (FARAH, 2006, p. 69).

As novas formas de atuação do governo local possuem origem em diversas fontes:

Ora nascem no próprio município diante dos novos desafios com que hoje este se depara; ora “chegam” ao município por iniciativa de níveis mais abrangentes do governo, sob a forma de programas federais ou regras para acesso a financiamento em determinadas áreas; ora são introduzidas “horizontalmente” por partidos, movimentos sociais ou por iniciativa de determinada categoria profissional, comprometida com uma política específica. Por vezes, a inovação é o resultado da ação conjunta de diversos atores, mobilizados em torno de um problema específico, um processo que envolve atores governamentais e não-governamentais e, por vezes, mais de um nível de governo (FARAH, 2006, p. 71).

Conforme novas instituições, políticas e práticas vão sendo implementadas, novos problemas vão surgindo. Assim, a busca de respostas a novos desafios constitui-se num processo permanente (FARAH, 2006).

Como visto no capítulo anterior, desde a década de 1990, com a criação do Programa Nacional de Incentivo à Leitura (PROLER), o governo federal vem estimulando municípios a atuarem nessa nova área. A partir de 2003, com o início do governo Lula e em resposta a uma mobilização internacional iniciada no mesmo ano pela UNESCO e pela OEI, o país deu início a uma série de discussões que culminaram com o desenvolvimento do Plano Nacional do Livro e da Leitura. Um dos objetivos estipulados para o PNLL é “estimular a criação de planos estaduais e municipais de leitura” (BRASIL, 2006b, p. 25), o que está se desenvolvendo por meio do programa “O Livro e a Leitura nos Estados e Municípios”.

Iniciado em 2009, o programa “O Livro e a Leitura nos Estados e Municípios” visa a fomentar a elaboração de planos estaduais e municipais do livro e da leitura, mobilizando e assessorando essas administrações para o seu desenvolvimento e implantação com base num planejamento participativo, a ser desenvolvido com a sociedade e com os gestores locais das áreas de cultura e educação (BRASIL, 2009b, p. 9). O programa é realizado através de fóruns de discussão regionais e por meio da assessoria técnica do Instituto Pró-Livro para a elaboração dos planos estaduais e municipais. Foi montado um centro de atendimento virtual no *site* da internet do PNLL ([www.pnll.gov.br](http://www.pnll.gov.br)), onde os gestores públicos cadastram sua iniciativa e recebem orientação técnica. Neste *site* foi disponibilizado o “Guia oficial para elaboração e implantação dos Planos estadual e municipal do livro e leitura” onde os coordenadores do PNLL, MinC e MEC, e o Instituto Pró-Livro expõem sua visão do que deve ser uma política pública de incentivo à leitura e descrevem os

passos para a elaboração de planos estaduais e municipais. O guia, conforme seus autores, “baseia-se em princípios e prioridades de democratização do acesso à leitura e de formação de leitores, de valorização do livro e da comunicação, e de promoção da economia do livro para a construção de um plano de desenvolvimento que guie a operacionalização das políticas nacionais do livro e da leitura nos estados e municípios” (BRASIL, 2009b, p. 5). Para a elaboração do guia, o Instituto Pró-Livro encomendou um estudo informal a alguns especialistas da área para conhecer as práticas municipais de incentivo à leitura (Entrevista com a Gerente Executiva de Projetos do Instituto Pró-Livro, 20/9/2010). Tal estudo não foi divulgado publicamente. Infelizmente, não se conseguiu acesso ao estudo durante a presente pesquisa.

É preciso considerar, no entanto, que antes de o governo federal iniciar sua atuação no fomento de planos estaduais e municipais de leitura, diversas localidades já possuíam alguma atuação na área. O próprio PNLL convidou governos de estados e municípios e organizações da sociedade civil a cadastrarem suas iniciativas no banco de dados disponibilizado em seu *site* na internet. Destacando que o registro no banco de dados foi voluntário, não sendo, portanto, exaustivo, é possível tecer algumas considerações gerais a respeito da atuação dos municípios brasileiros no fomento à leitura a partir desse mapa de ações.

Foram registradas 103 iniciativas de 73 municípios de 17 estados diferentes, sendo que 73% dos municípios são das regiões sul e sudeste. Essas iniciativas são bastante recentes, 66% com início a partir de 2006<sup>8</sup>. O município de São Paulo possui os três projetos de incentivo à leitura mais antigos (Ônibus-biblioteca, desde 1936; o Serviço de Caixa-estante, desde 1956; e o Bosque da Leitura, desde 1993). Em seguida, na década de 1990, foram registradas três iniciativas dos municípios de Angra dos Reis (RJ), Vitória (ES) e Santos (SP). As demais iniciativas foram iniciadas a partir do ano 2000.

A média de investimento anual, com base em 2007, é de R\$ 240.000,00 por município, mas os orçamentos variam bastante. Existem iniciativas que se sustentam apenas com doações esporádicas e até projetos no valor de R\$ 14.500.000,00, como a reforma completa da Biblioteca Municipal Adolpho Poli Monjardim de Vitória (ES) que conta com

---

<sup>8</sup> No entanto, é preciso levar em consideração que o banco de dados do PNLL passou a ser disponibilizado em 2006, o que pode ter alguma influência no ano do cadastro. Naquele momento, não houve um incentivo para o desenvolvimento dessas ações, seja financeiro ou de auxílio técnico. É possível especular que o alto número de iniciativas de fomento à leitura iniciadas no ano de 2006 seja resultado da mobilização nacional que aconteceu no ano anterior por ocasião do Prêmio Vivaleitura. Haverá incentivo financeiro quando o Fundo Pró-Leitura do MinC entrar em funcionamento, disponibilizando linhas de financiamento para projetos do segmento. Conforme mencionado, o fundo será viabilizado através da contribuição compulsória da indústria editorial como contrapartida da desoneração fiscal do livro em decorrência da Lei 10.73/2003.

um acervo de 100 mil livros e 40 computadores com acesso à internet. O público atingido é bastante diversificado. Existem ações voltadas para públicos específicos, como alunos do ensino fundamental, professores, técnicos da prefeitura, terceira idade ou trabalhadores e também iniciativas voltadas para toda a comunidade local, caso principalmente das feiras de livros. O projeto que atinge o maior público declarado são os Pontos de Leitura do município de São Paulo que alcançam até 200 mil pessoas com diversos acervos de dois mil títulos espalhados pelos bairros mais distantes da cidade.

Com relação aos eixos e linhas de ação do PNLL, as iniciativas estão concentradas nos Eixos 1 (democratização do acesso) e 2 (fomento à leitura e à formação de mediadores), que representam 44,7% e 39,8% das iniciativas respectivamente. O Eixo 3 (valorização do livro e da leitura) congrega 14% das iniciativas cadastradas e o Eixo 4 (desenvolvimento da economia do livro) reúne apenas 2% das iniciativas cadastradas no nível local. Ainda que este banco de dados compreenda apenas parcela da realidade brasileira, ele sugere que o esforço dos municípios tem se concentrado em ações para ampliar o acesso ao livro, para a criação de novos espaços de leitura e em projetos de formação de leitores, como se pode observar na tabela 7.

**Tabela 7 – Quantidade e porcentagem de iniciativas municipais por linhas de ação do PNLL**

Linha de ação	Quantidade	Porcentagem
1.1. Implantação de novas bibliotecas	7	7%
1.2. Fortalecimento da rede atual de bibliotecas	7	7%
1.3. Conquista de novos espaços de leitura	20	19%
1.5. Melhoria do acesso ao livro e a outras formas de expressão da leitura	10	10%
1.6. Incorporação e uso de tecnologias de informação e comunicação	2	2%
2.1. Formação de Mediadores de Leitura	4	4%
2.2. Projetos sociais de leitura	37	36%
3.1. Ações para criar consciência sobre o valor social do livro e da leitura	6	6%
3.2. Ações para converter o fomento às práticas sociais da leitura em política de Estado	7	7%
3.3. Publicações impressas e outras mídias dedicadas à valorização do livro e da leitura	1	1%
4.1. Apoio à cadeia produtiva do livro	1	1%
4.3. Apoio à cadeia criativa do livro	1	1%
<b>Total</b>	<b>103</b>	<b>100%</b>

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados do banco de ações do PNLL. Disponível em: [www.pnll.gov.br](http://www.pnll.gov.br). Acesso em: 7/6/2010.

O estudo das ações de governos municipais voltadas ao incentivo à leitura pode constituir um rico material de referência sobre o ciclo das políticas públicas da área, especialmente das etapas de formação da agenda, formulação e implementação de políticas. O



governo federal pretende estimular e ampliar a atuação de estados e municípios para a formação de novos leitores, pois acredita que “o PNLL somente ganhará ressonância e efetividade se estados e municípios abraçarem as mesmas preocupações” (BRASIL, 2009b, p. 9). Dessa forma, o conhecimento mais detalhado sobre a realidade de municípios que já possuem experiência prática pode ser uma rica contribuição para aqueles que ainda vão iniciar a elaboração de seus planos de livro e leitura e para subsidiar a articulação e a coordenação intergovernamental.

Ao sistematizar e refletir sobre a ação pública municipal, discutindo os fatores que influenciam a entrada do tema da leitura na agenda e sua dinâmica no nível subnacional, identificando os atores envolvidos no processo, esta dissertação pretende contribuir com os estudos sobre políticas públicas desse setor no Brasil.

Como visto no capítulo anterior, o domínio da leitura é uma habilidade essencial para que um indivíduo se insira plenamente na sociedade e possa se desenvolver pessoalmente, profissionalmente e como cidadão. A literatura tem apontado que a formação de leitores tem mais resultados quando é uma atividade permanente e contínua, onde a escola tem papel fundamental, mas os espaços envolvidos do estímulo à leitura são bastante diversificados e a necessidade de contato com materiais escritos faz parte do cotidiano. Nesta perspectiva, a leitura é tratada também como questão da área cultural e não apenas da educação. Incentivar a leitura é uma responsabilidade coletiva (FOUCAMBERT, 1994; BAMBERGER, 2008; AÇÃO EDUCATIVA E INSTITUTO PAULO MONTENEGRO, 2007).

A maior parte dos estudos sobre o tema da leitura é desenvolvida nas áreas de educação e linguística, ciência da informação e biblioteconomia. Esta última geralmente focaliza apenas a biblioteca, não considerando a leitura como uma política que envolve um conjunto articulado de ações diferenciadas e que pode incluir outros espaços como a escola e a comunidade na formação de leitores. Poucos são os estudos com foco em políticas públicas como o de Mozer (2006) que estudou o projeto *Uma biblioteca em cada Município* desenvolvido pelo Ministério da Cultura desde 1995; ou o de Marques (2007) que analisou o programa *Literatura em minha casa* que funcionou entre 2002 e 2004, distribuindo livros de literatura para alunos da rede pública de ensino – sendo ambos os programas federais; ou ainda de Novaes (2008) que examinou a política de leitura do estado do Ceará entre 2003 e 2006. Além destas dissertações de mestrado, há a tese de doutorado de Zita de Oliveira (1994), que estudou a atuação do Instituto Nacional do Livro de 1937 a 1989 com foco na

política de bibliotecas, e o artigo de Renata Gonçalves (2006) que analisa as dificuldades enfrentadas e as estratégias utilizadas por professores da rede de ensino municipal de Pelotas (RS) que não possuía (no período de 1987-2003) uma política sistematizada de incentivo à leitura e onde, segundo a autora, foram mínimos os reflexos dos programas nacionais dessa área. Não foram encontrados na literatura estudos de caso de políticas municipais.

Considerando que, para se formarem leitores, e não apenas promover a alfabetização da população, é preciso criar um ambiente social que valorize a leitura, fazer com que os não-leitores encontrem na leitura algo de que eles precisem para a sua vida e que faça sentido em seu cotidiano, o que os governos locais têm feito para abordar esta questão? Como foi apresentado, não há ainda estudos que busquem responder a esta questão. Assim, esta dissertação procura contribuir para o conhecimento sobre iniciativas municipais de incentivo à leitura. O **principal objetivo** deste trabalho é descrever e analisar políticas e programas de promoção da leitura do nível municipal de governo por meio do estudo do caso de Caxias do Sul, no Rio Grande do Sul, entre 2005 e 2010. Seus **objetivos específicos** são:

- Identificar os principais fatores que levaram a questão da leitura a entrar na agenda governamental do município;
- Identificar os principais atores envolvidos na política municipal de leitura e as principais características da política;
- Verificar convergências e articulações entre a política municipal e os programas federais e estaduais de fomento à leitura.

### **3.2 Formação da agenda governamental e especificação de alternativas de políticas**

O ciclo das políticas públicas pode ser dividido em etapas sequenciais como agenda, elaboração, formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação. Tal divisão tem um objetivo apenas analítico, pois na prática essas fases não são estanques e não seguem necessariamente uma ordem lógica ou etapista (SARAVIA, 2000). No entanto, a divisão pode ser útil do ponto de vista analítico, pois cada etapa pode ser objeto de diferentes tipos de negociação e, em cada uma delas, os atores, as coalizões, os processos e as ênfases são diferentes (SARAVIA, 2000, p. 32). Este trabalho irá focar o processo de formação da agenda governamental, especificamente a inclusão do tema da leitura na lista de prioridades do poder público municipal, e o processo de especificação de alternativas de políticas públicas.

Para atender o objetivo de identificar os principais fatores que levaram a questão da leitura a entrar na agenda de um governo municipal e se transformar numa política pública, será utilizado o arcabouço teórico sobre formação da agenda governamental que trata desde a elaboração inicial dos tópicos a serem discutidos pelo governo, destacando os principais atores do processo e discutindo a especificação de alternativas de soluções, até o início da formulação de uma política pública.

O processo de formação de agenda, ou *agenda setting*, como é conhecido o termo em inglês, caracteriza-se como um processo pré-decisório, onde os diversos temas e problemas são considerados, e alguns passam a incorporar a agenda governamental e outros não. Para se analisar o processo de formação da agenda é preciso entender “como surgem novos assuntos públicos e por que alguns (e não outros) ascendem às arenas públicas e ali permanecem (ou não)” e “que atores participam do processo de definição de assuntos públicos” (FUKS, 2000, p. 80).

Um dos modelos teóricos mais disseminados sobre o processo de formação da agenda é o modelo dos múltiplos fluxos ou múltiplas correntes (*multiple streams*) de John Kingdon. Sua pesquisa analisou a agenda do governo federal americano no setor de saúde e transporte no final da década de 1970 (KINGDON, 1995). A teoria foi formulada a partir do modelo da lata de lixo (*garbage can*) da teoria das organizações proposto por Cohen, March e Olsen (1972). Esse modelo propõe que existem organizações que funcionam como uma anarquia organizada onde há:

Uma coleção de preferências procurando por problemas, problemas e percepções procurando por momentos de decisão onde possam ser propalados, soluções procurando por problemas para os quais possam ser a resposta, e decisores procurando por trabalho (COHEN *et al.*, 1972, p.2, tradução minha)

Essas organizações caracterizam-se por ter preferências incertas, tecnologia obscura e participação fluida. Os participantes não conseguem definir com clareza suas preferências com antecedência, mas vão descobrindo durante o curso da ação. Por tecnologia obscura entende-se que os participantes não conhecem detalhadamente todos os processos da organização, às vezes têm conhecimento apenas de sua própria função e operam por tentativa e erro, aprendendo com a experiência. A participação é fluida, pois os atores flutuam para dentro ou para fora do processo decisório, dificultando a definição dos limites da organização. O modelo da lata de lixo foi desenvolvido para analisar as universidades americanas e pode

ser aplicado para outros tipos de organizações, inclusive para a administração pública. (KINGDON, 1995).

Por trás da estrutura das organizações anárquicas correm, segundo Cohen *et al.*, quatro fluxos independentes: problemas, soluções, participantes e oportunidades de escolha. Nesse fluxo as soluções não são geradas em resposta a um problema, ao contrário, os participantes debatem soluções por algum interesse próprio. Por isso, as oportunidades de escolha estão numa “lata de lixo, onde os diversos tipos de problemas e soluções são jogados pelos participantes conforme são gerados” e uma decisão é “o resultado ou uma interpretação de diversos fluxos independentes dentro de uma organização” (COHEN *et al.*, 1972, p. 2). O resultado vai depender de como esses fluxos autônomos se unem, ou seja, da forma como soluções e problemas se encontram (*coupling*). Nesse processo, muitas vezes, problemas podem ser ignorados por não haver solução disponível para eles no momento.

Kingdon adaptou esse modelo para entender a formação da agenda governamental e a especificação de alternativas para políticas públicas. O autor define a agenda governamental como “uma lista de temas que são alvo de atenção por parte das autoridades em um dado momento” (KINGDON, 06, p. 225). Em seu modelo de múltiplos fluxos, são três as principais correntes que influenciam a formação da agenda: problemas, política pública (*policy*) e política (*politics*). Quando combinados, esses fluxos podem gerar “janelas de oportunidade”, momentos oportunos para a entrada de novos temas na agenda.

Com relação aos **problemas**, tanto os meios pelos quais os atores tomam conhecimento deles, quanto a maneira como uma situação foi definida como um problema podem influenciar sua entrada na agenda ou não. Os meios podem ser: a) indicadores que traduzem a magnitude de uma situação e mostram se ela mudou ou não; b) um evento-foco que pode ser uma crise, um grande desastre ou uma experiência pessoal; c) as autoridades podem receber *feedback* sobre programas existentes. Mas isso por si só, não é suficiente para que a questão entre na agenda governamental. É preciso antes que as condições sejam definidas como problemas, uma vez que o reconhecimento do problema é essencial para a formação de agenda. Kingdon explica que existe uma grande diferença entre uma condição objetiva e o reconhecimento de um problema social:

Toleramos vários tipos de situações todos os dias, e essas situações não ocupam lugares prioritários na agenda de políticas. As situações passam a ser definidas como problemas e aumentam suas chances de se tornarem prioridade na agenda, quando acreditamos que *devemos fazer algo para mudá-las* (KINGDON, 2006, p. 227, grifo meu).

Para uma condição ser definida como um problema social, ela precisa colocar em cheque valores importantes, ou ser comparada com a realidade de outros países ou outros espaços relevantes. Uma situação pode ser classificada em diversas categorias de problemas e, de acordo com a escolha, quando transformada em problema social, ela pode ser tratada de formas diferentes ou nem ser reconhecida como tal. Kingdon exemplifica esse conceito com o caso da falta de transporte público adequado a portadores de necessidades especiais. Esta situação pode ser classificada apenas como um problema de transporte ou pode ser reivindicada como uma questão de direito civil. Dependendo da escolha, a situação terá maiores ou menores chances de ser reconhecida por um maior número de atores como um problema social. Por exemplo, se o setor de transportes tiver que lidar com muitas reivindicações, como trânsito, vias esburacadas, maior demanda por transporte público etc, pode ser mais fácil atrair a atenção para o problema se ele for colocado a partir da perspectiva da necessidade de transporte para portadores de necessidades especiais como um direito social e não apenas como uma questão de transporte coletivo. É importante destacar também, que da mesma forma que um problema pode ser colocado na agenda, ela também pode fazer com que outros problemas não sejam considerados. As condições objetivas também podem mudar, indicando, por exemplo, a necessidade da reformulação do problema ou de sua saída da agenda.

As alternativas para a formulação da **política pública** surgem por meio de um processo de seleção, equivalente ao processo de seleção natural, que Kingdon chamou de sopa política primeva (*policy primeval soup*). Conforme proposto pelo modelo da lata de lixo, muitas propostas surgem de forma desordenada. A seleção das alternativas para a política, no entanto, acontece com base em critérios bastante ordenados, como: viabilidade técnica, congruência com valores dos membros da comunidade de especialistas na área, antecipação de possíveis restrições, aceitabilidade do público e receptividade dos políticos. A análise de propostas também considera critérios como apoio político ou a oposição.

As propostas passam por um longo processo de gestação que envolve o “amaciamento do sistema”, quando os empreendedores de políticas promovem e recomendam propostas ou elaboram novas alternativas. De acordo com o modelo, as propostas de políticas públicas:

São desenvolvidas de acordo com critérios próprios de incentivos e seleção, independente do fato de constituírem soluções para determinados problemas ou uma resposta a deliberações de ordem política (KINGDON, 2006, p. 233).

Os empreendedores de políticas são “pessoas dispostas a investir recursos para promover políticas que possam lhes favorecer” (KINGDON, 2006, p. 238). Suas motivações são variadas: preocupação com certos problemas, necessidade de proteger ou aumentar seu orçamento burocrático, reconhecimento de suas realizações, promoção de seus valores e o puro prazer de participar. Podem ser políticos eleitos, funcionários públicos de carreira, lobistas, acadêmicos ou jornalistas. Geralmente são identificados em três situações: quando tentam colocar certos temas no topo da agenda, quando promovem suas propostas favoritas durante um processo de amaciamento do sistema e quando fazem conexões entre soluções e problemas. Seu principal papel é o de convencer “o público em geral, os públicos especializados e a própria comunidade de formuladores de políticas”, ao promoverem suas ideias, incorporarem sugestões e liderarem negociações para sua implantação (KINGDON, 2006, p. 239).

O último fluxo que influencia a formação de agenda, de acordo com Kingdon, é o **fluxo da política**, pois eventos políticos possuem dinâmica e regras próprias, independentemente do reconhecimento de um problema ou da formulação de políticas públicas. Neste caso, o termo “política” possui um significado mais restrito do que o usado no campo da ciência política. Neste modelo, o autor utiliza o termo política para se referir a eleições, partidos e grupos de pressão. O fluxo da política é composto, entre outros fatores, por vontade nacional (*national mood*), campanhas de grupos de pressão, resultados de eleições, divisões ideológicas e partidárias no Congresso, e mudanças de administração (KINGDON, 1995).

A dinâmica da política é voltada ao consenso, mais por meio da negociação, do que por meio da persuasão. Segundo o autor, “a combinação de uma vontade nacional com eleições é uma formadora mais poderosa de agendas do que aquela criada por grupos de interesses” (KINGDON, 2006, p. 229), pois “estes grupos raramente iniciam avaliações de propostas ou estabelecem agendas por si próprios” (KINGDON, 2006, p. 230) e no caso de conflitos das propostas dos grupos de interesses com a vontade nacional, geralmente a última prevalece no que se refere à questão da agenda. Kingdon também aponta como fator político de formação da agenda mudanças de governo, que também geram janelas de oportunidade para inserção de novos temas na formação de uma agenda governamental.

Kingdon também destaca a importância dos atores, ou participantes, na formação da agenda, que podem atuar a qualquer momento dentro das correntes. Aqui, o autor faz uma distinção entre participantes visíveis e invisíveis. Os participantes visíveis são aqueles que

recebem grande atenção pública e da mídia, como por exemplo, atores políticos (presidente, ministros, membros do congresso, membros de partido) e a própria mídia, enquanto os participantes invisíveis incluem os especialistas, os acadêmicos, e os burocratas de carreira e servidores públicos de modo geral. Ao menos no que diz respeito à formação de agenda, Kingdon afirma que os atores visíveis são formidáveis formadores de agenda. Em outras palavras, os políticos eleitos, e aqueles que foram indicados para posições de alta confiança e responsabilidade, têm um papel mais importante que os servidores públicos e os participantes externos ao governo (sociedade civil, grupos de interesse organizado etc.) quando se trata de influenciar a formação da agenda governamental (2006, p. 230). Já o papel dos participantes invisíveis está em influenciar a especificação de alternativas, que é a fase seguinte à entrada de um problema na agenda governamental.

São os participantes invisíveis que desenvolvem o planejamento e avaliação das possíveis alternativas de política para resolver um problema. Geralmente, os participantes invisíveis estão organizados em comunidades de especialistas que variam no nível de fragmentação. A dinâmica dessas comunidades, conforme descrito por Kingdon funciona assim:

Os atores divulgam suas ideias, criticam o trabalho dos colegas, aprimoram e revisam essas ideias e discutem novas versões. Algumas dessas ideias são acatadas, enquanto outras são descartadas. Contudo, muitas ideias são possíveis e são, de alguma forma, consideradas durante o processo (KINGDON, 2006, p. 231).

Mário Fuks, autor brasileiro que também estuda a formação da agenda, observa que os estudos dessa área têm deslocado o foco da condição objetiva para a dinâmica sociopolítica que envolve a “mobilização da atenção e a compreensão pública dos assuntos”. Isso significa que a dinâmica argumentativa dos processos sociais passa a ser uma questão relevante na especificação de um problema social, não apenas o reconhecimento público do assunto como um problema social. Para Fuks (2000, p. 79), o problema social “emerge da disputa, encontrada em arenas específicas, entre uma (virtual) pluralidade de versões”. Ele usa como base a definição de problemas sociais de Spector e Kituse que afirma:

Nós definimos problemas sociais como as atividades dos indivíduos ou grupos empenhados em encaminhar demandas em relação a uma suposta condição. A emergência de um problema social depende da organização de atividades afirmando a necessidade de erradicar, melhorar ou mudar alguma condição. O problema central para uma teoria dos problemas sociais é explicar a emergência, natureza e continuidade de atividades

reivindicatórias e as respostas que lhes são dadas (SPECTOR & KITUSE 1987: 75-76 apud FUKS, 2000, p. 80-81).

A definição de Fuks para problema social, portanto, segue o mesmo sentido da de Kingdon, “a emergência de questões na agenda pública explica-se mais em termos da dinâmica social e política do que dos atributos intrínsecos dos assuntos em disputa, ou seja, das ‘condições reais’ dos problemas em questão” (FUKS, 2000, p. 80). Para Fuks, a disputa, ou conflito, em torno da definição de assuntos públicos é um dos principais fatores de formação da agenda, uma vez que este processo é responsável pela “definição das referências (formas de argumentar, ver, conceituar, enquadrar assuntos) que orientam o debate público e também passam a integrar o depósito das ideias que alimentam o senso comum” (p. 88). Fuks afirma que a agenda é construída a partir do reconhecimento (e enunciação) de uma condição objetiva como um problema social, ou seja, “a condição para que uma determinada questão se torne objeto de atenção social é o seu reconhecimento como um assunto público” (2000, p. 80). Para o autor, a caracterização de problemas públicos e a definição da agenda são fenômenos associados entre si, e “não apenas expressam, mas também repercutem, de forma incisiva, sobre a opinião pública, assim como sobre todas aquelas instituições que constituem o sistema de arenas em que ocorrem tais processos” (2000, p. 88).

Para Fuks, as principais questões que envolvem a definição de agenda são: como surgem os novos assuntos e quais atores participam do processo de definição dos assuntos públicos. O autor explica que para entrar na agenda governamental, os assuntos, depois de reconhecidos pela sociedade como um problema social, passam por um debate público onde grupos de interesse disputam pela relevância dos assuntos e pelo domínio de seu significado num sistema de arenas.

Os problemas ou assuntos públicos são definidos pela argumentação em arenas políticas específicas localizadas num determinado contexto cultural e de organização institucional. Certos assuntos são mais bem acolhidos por certas arenas políticas que outras, e desta forma garantem sua sobrevivência na atenção pública (“ciclo de atenção a um assunto público”). Assim, “a estratégia inicial daqueles que promovem um determinado assunto público é encontrar canais institucionais propensos a abrigá-los, os quais, por sua vez, atuarão no sentido de reforçar sua presença nos demais espaços públicos” (FUKS, 2000, p. 82). É de interesse dos atores que haja uma maior interação entre distintas arenas, uma vez que esta interação “constitui um aspecto central da própria dinâmica da evolução do debate público” (FUKS, 2000, p. 82). A interação entre as arenas, além de garantir a permanência na agenda



dos assuntos públicos exitosos, também permite uma maior circulação nos diversos canais institucionais existentes. É preciso que o problema seja continuamente dramatizado com a “criação de notícias” para garantir sua manutenção na agenda governamental.

Com relação ao papel dos atores, a visão de Fuks sobre aqueles que influenciam a definição da agenda é mais ampla do que a de Kingdon. Fuks apresenta uma pluralidade de atores, grupos e instituições que participam do processo de caracterização dos assuntos públicos, e problematiza a disparidade na distribuição de recursos entre estes diferentes atores, que faz com que eles tenham maior ou menor vantagem na disputa política. Os atores que participam do processo de formação da agenda, segundo Fuks, podem ser os mais variados, desde especialistas em políticas públicas, até os movimentos sociais e a opinião pública. Os grupos que possuem maiores recursos materiais, organizacionais e simbólicos costumam obter vantagem na apropriação de determinados assuntos. De forma similar ao conceito de participantes visíveis de Kingdon, Fuks afirma que “os atores situados no âmbito das instituições governamentais estão entre aqueles que assumem uma posição privilegiada nessa disputa” (FUKS, 2000, p. 84), uma vez que estes possuem visibilidade e a legitimidade do discurso público.

Kingdon também diferencia a agenda governamental da agenda de decisões, que seria “a lista de temas que é alvo de deliberação”. Após a análise dos fluxos e do papel dos participantes, para se entender a formação da agenda, o modelo de Kingdon se completa com a conexão entre os três fluxos (*coupling*), a chamada janela de oportunidade. Segundo o autor, “a completa junção das três dinâmicas aumenta significativamente as chances de um tema se tornar parte de uma agenda de decisão” (KINGDON, 2006, p. 234). Eventos que ocorrem na dinâmica política ou dos problemas são os que favorecem a abertura de uma janela de oportunidade, que dura um período curto de tempo. Quando isso acontece, “problemas e propostas são imediatamente trazidos à tona” (KINGDON, 2006, p. 237).

O empreendedor de políticas tem um papel fundamental quando as janelas se abrem, são eles que promovem a conexão dos fluxos independentes, unindo “soluções a problemas, problemas a forças políticas, e forças políticas a propostas” (KINGDON, 2006, p. 239).

Mario Fuks destaca que o contexto cultural e elementos estruturais também são importantes na dinâmica de entrada e saída de temas do debate público. Com relação ao contexto cultural, o autor explica que “fatores ideológicos, associados a valores e tradições, estabelecem as condições de legitimidade dos assuntos públicos e de sua caracterização”

(FUKS, 2000. p. 81). Dessa forma, alguns assuntos são favorecidos por associações com temas culturais mais amplos e sedimentados, como “livre mercado”, “propriedade privada” e “progresso”. Além disso, os elementos estruturais, como a organização do Estado e a Constituição, também “estabelecem parâmetros de legitimidade e regras que condicionam a ação e o debate público” (FUKS, 2000, p. 81). Kingdon trata desses elementos como parte do sistema onde estão inseridos os múltiplos fluxos, sendo que funcionam como restrições à atuação dos participantes: “limites que fornecem uma estrutura básica, dentro da qual os participantes atuam nos jogos” (KINGDON, 2006, p. 242).

### 3.3 Delimitação da pesquisa

Esta é uma pesquisa **qualitativa**, sem intenção de generalização ou de representação. A pesquisa qualitativa, segundo Vieira (2006), “atribui importância fundamental à descrição detalhada dos fenômenos e dos elementos que o envolvem, aos depoimentos dos atores sociais envolvidos, aos discursos, aos significados e aos contextos” (p. 15). Outra característica deste estudo é o caráter **exploratório**, por se tratar de tema ainda pouco estudado. Conforme apresentado no item 3.1 deste capítulo, não foram encontrados estudos sobre políticas municipais de leitura ou análises aprofundadas da atual política nacional de leitura. Pesquisas exploratórias, de acordo com Antônio Carlos Gil:

(...) são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato. Esse tipo de pesquisa é realizado especialmente quando o tema escolhido é pouco explorado e torna-se difícil sobre ele formular hipóteses precisas e operacionalizáveis (GIL, 1987, p. 45).

A pesquisa baseou-se na revisão da literatura sobre incentivo à leitura e sobre políticas públicas no Brasil desde a década de 1930 até o presente momento, enfatizando o período após a redemocratização, e em dados secundários sobre leitura e alfabetismo (INAF; Pesquisa Retratos da Leitura no Brasil; INEP/MEC; IBGE). Para a análise sobre a incorporação do tema do incentivo à leitura pelas políticas municipais, recorreu-se à literatura sobre formação de agenda. A identificação dos atores envolvidos, por sua vez, dialoga sobretudo com os estudos sobre redemocratização e redefinição do ciclo de políticas públicas no Brasil pós-88.

Para se obter uma visão mais detalhada a respeito das práticas locais de promoção da leitura, foi realizado um estudo de caso sobre um município que desenvolveu um conjunto de ações articuladas para o fomento à leitura.

Havia se cogitado a possibilidade de fazer um levantamento de dados por meio de questionários enviados aos municípios cadastrados no Mapa de Ações do PNLL. No entanto, com base nas sugestões da banca de qualificação, optou-se por desenvolver um estudo de caso. Considerou-se que, dentro do tempo disponível para o mestrado, seria mais viável desenvolver a análise de uma experiência de forma mais aprofundada, do que uma pesquisa com um grande número de municípios. Considerou-se, ainda, que o banco de dados do PNLL é um registro voluntário e não exaustivo, que ainda não foi avaliado, nem passou por algum mecanismo de verificação de seu conteúdo.

Por falta de dados sistematizados sobre a ação de governos municipais na área da leitura, optou-se por selecionar o município a ser estudado a partir de entrevistas presenciais semi-estruturadas com especialistas e gestores públicos da área, conforme o quadro 3 a seguir.

**Quadro 3 – Especialistas entrevistados<sup>9</sup> para seleção do estudo de caso**

Nome	Atividade	Data da Entrevista
Edmir Perrotti	Professor de Ciência da Informação da ECA-USP	13/09/2010
Elizabeth D'Angelo Serra	Secretária Geral da Fundação Nacional do Livro Infantil e Juvenil desde 1989 até o momento e atual Presidente do Conselho Deliberativo do PROLER	29/09/2010
Ira Maciel	Coordenadora Nacional do PROLER desde 2009 até o momento	29/09/2010
Luciana do Vale	Assessora Técnica do PNLL desde 2006 até o momento	08/10/2010
Zoara Faila	Gerente Executiva de Projetos do Instituto Pró-Livro desde 2007 até o momento	20/09/2010

Fonte: elaborado pela autora.

Tais entrevistas foram importantes, não apenas para a seleção do estudo de caso, mas também para a própria reconstituição das políticas públicas de fomento à leitura promovidas pelo governo federal nos últimos 20 anos.

Como critérios de seleção para o estudo de caso procurou-se selecionar um município de médio porte, onde seria mais fácil perceber o impacto da política e de mapear a rede de atores envolvidos do que em uma cidade com mais de um milhão de habitantes. Procurou-se também um município que tivesse uma política de leitura em andamento há mais

<sup>9</sup> Agradeço à Prof<sup>a</sup> Eliana Yunes da Cátedra UNESCO de Leitura da PUC-Rio pelas excelentes e fundamentais indicações bibliográficas.

de quatro anos, para se verificar os efeitos de uma mudança de gestão da administração municipal, e ainda que a política ainda estivesse em funcionamento.

Com base nesses critérios de seleção e nas indicações recebidas dos especialistas entrevistados, foi selecionado o município de Caxias do Sul, no Rio Grande do Sul. Este é um município de porte médio, com cerca de 400 mil habitantes, e foi o único citado por mais de um entrevistado. Foi indicado pela Coordenadora Nacional do PROLER como um dos municípios que participa há mais tempo do programa e um dos mais atuantes. O município também foi destacado pela Assessora Técnica do PNLL como um dos poucos cadastrados em seu banco de dados que efetivamente desenvolve uma política articulada de incentivo à leitura, não apenas projetos isolados. Caxias do Sul também foi citada na entrevista com a Gerente de Projetos do Instituto Pró-Livro. De fato, como será visto mais adiante, a administração municipal de Caxias do Sul vem promovendo a leitura de forma sistemática e articulada desde 2005.

Outros municípios considerados para a pesquisa de campo foram, por exemplo, Ribeirão Preto (SP), pois foi o primeiro município brasileiro a criar uma lei do livro. No entanto, a política municipal de leitura havia sido descontinuada com a saída do Secretário Municipal de Cultura. Curitiba (PR) e Recife (PE) não foram selecionadas por serem cidades grandes e por encontrarem problemas de descontinuidade da política. Já o município de São Bernardo do Campo (SP) possui excelente sistema de bibliotecas, mas poucas ações de incentivo à leitura em outros espaços da cidade.

Em Caxias do Sul, as entrevistas semi-estruturadas foram realizadas pessoalmente com os principais agentes envolvidos com a formulação e a implementação da política municipal de leitura, em duas visitas nos meses de novembro e dezembro de 2010. Os sete entrevistados e suas funções são descritos no quadro 4.

**Quadro 4 – Entrevistados em Caxias do Sul**

<b>Nome</b>	<b>Atividade</b>	<b>Data da Entrevista</b>
Antônio Roque Feldmann	Atual Secretário Municipal da Cultura	9/11/2010 e 16/12/2010
José Clemente Pozenato	Secretário Municipal da Cultura em 2005/2006, responsável pela criação do Programa Permanente de Estímulo à Leitura	11/11/2010
Lisana Bertussi	Professora do Mestrado em Letras, Cultura e Regionalidade da Universidade de Caxias do Sul	9/11/2010
Luiza Helena Darsie da Motta	Diretora do Programa Permanente de Estímulo à Leitura de 2005 até o momento	8/11/2010

Maria Cristina Tiburi Pisoni	Diretora Administrativa e Cultural da Biblioteca Pública Dr. Demétrio Niederauer de 2007 até o momento	15/12/2010
Michele Gindre Fontanella	Atual Coordenadora do Programa Primeira Infância Melhor em Caxias do Sul	10/11/2010
Sandra Andreola	Atual Coordenadora da Biblioteca da Secretaria Municipal de Educação	10/11/2010

Fonte: elaborado pela autora.

A pesquisa também se apoiou na análise documental de leis, projetos e outros documentos relacionados ao município estudado.

A ação pública municipal de Caxias do Sul foi investigada a partir das teorias de políticas públicas sobre formação da agenda governamental apresentadas no Capítulo 2, e tomando como referência os parâmetros do PNLL para a elaboração de planos municipais de leitura. O quadro 5 apresenta as principais questões investigadas no estudo de caso.

**Quadro 5 - Variáveis e indicadores para análise das políticas municipais de leitura**

Variável	Indicador
	<b>Formação da agenda governamental</b>
<b>Fluxo de problemas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- problemas que estavam sendo considerados na área de educação e cultura no ano em que o município decidiu desenvolver ações de incentivo à leitura;</li> <li>- indicadores de educação e cultura (especialmente sobre leitura);</li> <li>- existência de algum tipo de diagnóstico da realidade local ou pesquisa em outras regiões;</li> <li>- arenas onde o problema foi discutido;</li> <li>- existência de eventos-foco;</li> <li>- <i>feedback</i> de ações já realizadas ou em andamento.</li> </ul>
<b>Fluxo da política pública</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- argumentos apresentados para justificar a atenção para o incentivo à leitura ao invés de outras questões relacionadas a educação e cultura;</li> <li>- alternativas consideradas;</li> <li>- espaços públicos onde o problema social foi debatido;</li> <li>- menção das discussões sobre o problema em artigos de jornais e revistas locais;</li> <li>- existência de arcabouço legal dispendo sobre os programas e projetos de leitura.</li> </ul>
<b>Fluxo político</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- proximidade ou não das eleições teve influência no tratamento do problema;</li> <li>- existência de forças políticas organizadas ou mudanças de governo.</li> </ul>
<b>Participantes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- atores responsáveis pela formulação dos projetos de leitura ou chamaram a atenção para o problema;</li> <li>- participação de universidades e de algum movimento ou organização da sociedade civil da área da leitura/educação.</li> </ul>
	<b>Parâmetros do PNLL para os planos municipais</b>
<b>Continuidade</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- sobrevivência do programa à troca de administração;</li> </ul>
<b>Participação da sociedade civil</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- realização de consulta à população em alguma etapa do processo (ex. formulação, implementação, avaliação);</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- existência de parcerias com organizações comunitárias ou não governamentais em alguma etapa do processo (ex. formulação, implementação, avaliação);</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- existência de instâncias de participação social consultivas ou executivas;</li> </ul>

<b>Articulação intersetorial</b>	- participação de mais de um órgão governamental;
	- estruturas administrativas envolvidas;
<b>Articulação intergovernamental</b>	- participação nos programas federais como PROLER e PNLL;
	- participação em programas estaduais de leitura.

Fonte: elaborado pela autora.

**CAPÍTULO 4 - A POLÍTICA DE FOMENTO À LEITURA DO MUNICÍPIO  
DE CAXIAS DO SUL**

## CAPÍTULO 4 – A POLÍTICA DE FOMENTO À LEITURA DO MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL

“Oh! Bendito o que semeia livros...  
livros à mão cheia... E manda o povo pensar!”

*Castro Alves*

### 4.1 O fomento à leitura no estado do Rio Grande do Sul

Caxias do Sul está inserida num contexto estadual onde há mais de meio século existe um ambiente de estímulo à leitura que se destaca em relação ao restante do país. Na terra de Érico Veríssimo, Mario Quintana, Moacir Scliar entre tantos outros grandes escritores, iniciativas pioneiras e, hoje, também de abrangência nacional, de origem pública e privada, têm contribuído para a valorização social da leitura na região.

O Rio Grande do Sul é, provavelmente, o único estado a ter criado um Instituto do Livro. Fundado em janeiro de 1954, o Instituto Estadual do Livro do Rio Grande do Sul (IEL) é um dos mais antigos institutos de artes do estado e está ligado à Secretaria de Estado da Cultura. Visa preservar a memória literária e promover a leitura e a literatura regional por meio de atividades como “edições de textos originais de autores estreados ou obras clássicas, promoção de encontros de escritores com a comunidade, organização de seminários, viabilização de uma política do livro e da leitura, cooperando com entidades públicas e casas editoriais locais” (RIO GRANDE DO SUL, Instituto Estadual do Livro, 2010).

O IEL funciona como uma editora de títulos regionais, que distribui a escolas do Sistema Estadual de Ensino, ao Sistema Estadual de Bibliotecas, a fundações culturais, bibliotecas escolares e municipais dentro do estado. O Instituto também desenvolve o programa Autor Presente, criado em 1972 e que continua em funcionamento até hoje. O programa promove encontros entre autores gaúchos e estudantes, com o objetivo de formar novos leitores e de divulgar a literatura sul-rio-grandense. As escolas, públicas e particulares, comprometem-se a trabalhar obras do autor previamente, tornando o encontro entre escritores e alunos bastante dinâmico (RIO GRANDE DO SUL, Instituto Estadual do Livro, 2010).



Segundo o escritor e professor da PUC-RS Antonio Hohlfeldt, programas como Autor Presente do IEL e similares promovidos por outras instituições gaúchas, como a Câmara Rio-Grandense do Livro, que levaram escritores a milhares de escolas, explicam, em parte, “o consumo superior de livros naquele estado e o conhecimento acima da média que o público sul-rio-grandense tem de seus próprios escritores” (2007, p. 44).

No ano seguinte à criação do IEL, em 1955, foi realizada a primeira edição da Feira do Livro de Porto Alegre, uma das primeiras do país. Foi um esforço de um grupo de editores e livreiros de introduzir no Brasil uma tradição europeia, encontrada principalmente na França, Alemanha e Itália (ENTREVISTA..., 2006). A pesquisa MUNIC do IBGE (2006) revela que o Rio Grande do Sul é o estado que possui o maior número de municípios que promovem feiras de livros.

Outro movimento de referência originado no Rio Grande do Sul é a Jornada Nacional de Literatura de Passo Fundo, promovida bianualmente desde 1981 pela Universidade de Passo Fundo (UPF). Idealizada e produzida pela professora de Teoria Literária da UPF Tânia Rösing, a Jornada visa a “a formação de um leitor que priorize o texto literário, mas que também possa se constituir em um intérprete das linguagens veiculadas em diferentes suportes e das características peculiares das várias manifestações culturais” (JORNADA NACIONAL DE LITERATURA, 2010). A programação do evento, que conta a cada edição com mais de 30 mil participantes, compreende cinco dias de palestras e debates com escritores, mas também oferece atrações culturais como exposições, espetáculos de música e teatro. Os debates abordam não apenas questões literárias, mas também a teoria e as práticas de leitura e formação do leitor. Sua proposta, como a do Autor Presente do IEL, é que o público entre em contato com as obras dos autores antes da realização do evento, a chamada Pré-Jornada (JORNADA NACIONAL DE LITERATURA, 2010). Tânia Rösing faz parte do Conselho Diretivo do PNLL e também se destaca como uma das principais pesquisadoras da atualidade na área da leitura no Brasil, com uma expressiva produção bibliográfica, assim como a professora Regina Zilberman da PUC-RS, que foi diretora do IEL entre 1987 e 1991.

O Rio Grande do Sul foi o primeiro estado a aprovar uma Lei do Livro, a Lei 11.670 de setembro de 2001, assinada no governo de Olívio Dutra do PT. A elaboração da lei, de autoria do Deputado Estadual Giovani Cherini do PDT, sofreu fortes influências da Câmara Rio-Grandense do Livro e do Clube dos Editores, que debateram o assunto entre seus associados (JÚNIOR, 2003).

Atualmente, existem sete estados que instituíram uma lei tratando das questões do livro e da leitura, sendo que a lei gaúcha serviu de referência para a elaboração de diversas leis. Além do Rio Grande do Sul, os demais estados são: Rio de Janeiro - Lei 4.077/2003; Ceará – Lei 13.549/2004; Pernambuco – Lei 12.829/2005; Santa Catarina – Lei 13.848/2006; Rio Grande do Norte – Lei 9.105/2008; Sergipe – Lei 6.580/2009; sendo que apenas as leis do Rio Grande do Sul e do Rio de Janeiro precedem a lei federal 10.573 de outubro de 2003. Em nível municipal, foram encontrados nessa pesquisa quatro municípios com lei do livro instituída, um paulista e três sul-rio-grandenses: Ribeirão Preto (SP) - Lei 9.353/2001, editada um mês após a lei do Rio Grande do Sul; Novo Hamburgo (RS) – Lei 1.162/2004; São Leopoldo (RS) – Lei 6.195/2007; e Taquara (RS) – Lei 3.914/2007. Muitas dessas leis, estaduais e municipais, são claramente baseadas na lei gaúcha, o que se nota pela redação extremamente semelhante. O município de Caxias do Sul, apesar de o governo municipal promover diversas iniciativas de incentivo à leitura, não possui uma lei semelhante.

A Lei do Livro do Rio Grande do Sul estabelece que seja elaborado o Plano Anual de Difusão do Livro (RIO GRANDE DO SUL, 2001), que será formulado com a participação da sociedade com o objetivo de “criar programas de leitura nos municípios e aumentar a participação do Estado em feiras nacionais e internacionais” (CORREIO DO POVO, 2001). No entanto, a lei ainda não foi implementada em nenhum de seus aspectos. É preciso que Assembleia Legislativa aprove o Plano Anual de Difusão do Livro, que determina as ações a serem priorizadas pelo governo e estabelece um orçamento para sua execução:

Criada em 2007, a comissão encarregada de elaborar o Plano Anual de Difusão do Livro, já enviado para a Assembleia Legislativa, ainda não teve seu orçamento aprovado. Este ano, os representantes da Câmara, das secretarias de Cultura e Educação do Estado, das bibliotecas públicas, do Instituto Estadual do Livro e do Clube dos Editores já encaminharam ao Legislativo as prioridades para 2011 (POR UM estado de leitores, 2010).

## **4.2 O município de Caxias do Sul**

Localizado no nordeste do estado do Rio Grande do Sul, o município de Caxias do Sul se originou a partir da imigração italiana no final do século XIX. Antes disso, a região conhecida como Campo dos Bugres havia sido ocupada por índios e frequentada por tropeiros. Em 1910, a colônia que era conhecida como Campo dos Bugres foi elevada à categoria de cidade e foi instalado o município de Caxias do Sul, no mesmo ano em que

chegou a linha de trem ao local (CAXIAS DO SUL, 2010). A proximidade com a capital do estado (menos de 100 km de distância) e a linha férrea facilitaram a comunicação com o restante do país e favoreceram o crescimento econômico. O município se desenvolveu com base na indústria e atualmente possui diversas empresas entre as maiores do país. O crescimento populacional e a urbanização desordenada geraram, no entanto, a criação de loteamentos e bairros irregulares e alguns bolsões de miséria sem acesso a serviços públicos, bem como outros problemas típicos das cidades grandes do país (CAXIAS DO SUL, 2005). Em 2008, o PIB de Caxias do Sul foi de aproximadamente R\$ 11 bilhões (IBGE, 2009b), ocupando a 33ª posição entre os municípios brasileiros. Atualmente o município possui 435.482 habitantes (IBGE, 2010), gerando um PIB *per capita* de quase R\$ 29 mil (IBGE, 2010).

A região sul possui um dos melhores índices de escolaridade do país e os dados de Caxias do Sul, como o IDEB e a taxa de distorção idade/série, mostram que o município possui desempenho escolar acima da média brasileira. Os resultados sugerem que o maior investimento do município está nas séries iniciais, conforme é possível se inferir a partir dos dados apresentados na tabela 8. Alguns indicadores da educação em Caxias do Sul, no entanto, estão abaixo da média estadual como a média de alunos por sala no ensino fundamental e médio.

**Tabela 8 – Dados educacionais de Caxias do Sul (2009) comparados**

Indicador	Caxias do Sul	Rio Grande do Sul	Brasil
Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) – Ensino Fundamental – anos iniciais	5,4	4,9	4,6
Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) – Ensino Fundamental – anos finais	4,7	4,1	4,0
Taxa de distorção idade/série – Ensino Fundamental – anos iniciais	9,0%	20,3%	23%
Taxa de distorção idade/série – Ensino Fundamental – anos finais	19,5%	22,8%	25%
Taxa de distorção idade/série – Ensino Médio	22,8%	22,3%	30,4%
Média diária de horas-aula – Creche	11,4*	9,8	7,8
Média diária de horas-aula – Pré-escola	8,1*	6,2	4,7
Média diária de horas-aula – Ensino Fundamental – anos iniciais	4,1*	4,1	4,3
Média diária de horas-aula – Ensino Fundamental – anos finais	4,4*	4,2	4,5
Média diária de horas-aula – Ensino Médio	4,2*	4,3	4,5
Média de alunos por turma – Creche	10	13	15,3
Média de alunos por turma – Pré-escola	17	16,4	19,1
Média de alunos por turma – Ensino Fundamental – anos iniciais	25	22,4	24,2

Média de alunos por turma – Ensino Fundamental – anos finais	26	24,9	29,6
Média de alunos por turma – Ensino Médio	31	27,9	32,1

Observação: os dados com o marcador \* se referem a 2008.

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados do MEC/INEP disponibilizados pela organização da sociedade civil Todos pela Educação. Disponível em: <http://www.todospelaeducacao.org.br/educacao-no-brasil/numeros-do-brasil/dados-por-municipio/municipio/rs/caxias-do-sul>. Acesso em: 28/12/2010.

A qualidade da educação e o ambiente cultural também se refletem no índice de alfabetismo do município. Não há dados sobre alfabetismo funcional específicos para o município, mas os resultados de uma pesquisa do INAF<sup>10</sup> realizada no Rio Grande do Sul (AÇÃO EDUCATIVA e INSTITUTO PAULO MONTENEGRO, 2006) podem servir como referência. Os dados apresentados na tabela 9 demonstram que o índice de alfabetismo dos municípios com mais de 100 mil habitantes, caso de Caxias do Sul, é maior do que a média do estado, que é ainda superior à média brasileira:

**Tabela 9 – INAF Rio Grande do Sul 2006**

INAF Letramento 2006	Municípios do RS com mais de 100 mil habitantes	Rio Grande do Sul	Brasil*
Analfabeto	4%	7%	7%
Rudimentar	23%	25%	30%
Básico	39%	38%	38%
Pleno	34%	30%	26%

Observação: os dados com o marcador \* se referem a 2005

Fonte: AÇÃO EDUCATIVA e INSTITUTO PAULO MONTENEGRO, 2006.

Com relação ao contexto político do município, estudos apontam que Caxias do Sul possui uma longa história de clivagens ideológicas entre partidos bem estruturados de direita e esquerda (RENNÓ, 2006 e 2007) e uma forte tradição associativista (AVRITZER, 2006). O bipartidarismo remonta pelo menos desde o primeiro período democrático, 1945 a 1964. Com a redemocratização, a bipolaridade tem sido definida entre pró e contra o Partido dos Trabalhadores (PT). Atualmente as disputas eleitorais tem se dado mais fortemente entre o PT e o PMDB, apesar do último ser um partido considerado centrista. Segundo Rennó

<sup>10</sup> Pesquisa encomendada pela Câmara Rio-Grandense do Livro e pela Feira do Livro de Porto Alegre. Os dados do INAF tabela 7 referem-se apenas ao indicador de letramento (habilidades de leitura e escrita), por isso foram comparados com o INAF Brasil de 2005 também apenas referente ao letramento. Isto explica a diferença desses números com relação à tabela 2 apresentada no Capítulo 2, que apresenta o indicador consolidado de letramento e numeramento (habilidades matemáticas). Em 2006, a metodologia do INAF mudou e o indicador de letramento e numeramento, que antes eram calculados separadamente, passaram a integrar um único indicador de alfabetismo (AÇÃO EDUCATIVA e INSTITUTO PAULO MONTE NEGRO, 2009).

(2007, p. 728), o sistema político caxiense tem uma “clara divisão ideológica que reproduz as fronteiras das classes econômicas. Os eleitores pobres apóiam o PT, e os mais ricos, os partidos de direita”. Caxias do Sul implantou o Orçamento Participativo desde pelo menos 1994. A atual gestão do PMDB manteve a participação social na definição do orçamento, no entanto, alterou seu nome para Orçamento Comunitário. Pode-se dizer que foi uma forma de imprimir a sua marca a uma proposta do partido opositor.

### **4.3 Secretaria Municipal de Cultura**

A Secretaria Municipal de Cultura de Caxias do Sul foi criada em 1996, quando se separou da Secretaria Municipal da Educação, e visa:

cultivar, criar, estimular, promover e preservar as manifestações artísticas e culturais locais, ou seja, o teatro, a música, a literatura, a dança, as artes visuais, o cinema e vídeo, o folclore, - as festas - a arte popular, etc., no sentido de oportunizar o acesso aos bens culturais tangíveis e intangíveis, e/ou materiais ou imateriais, propiciando o desenvolvimento artístico e cultural do cidadão (CAXIAS DO SUL, 2010)

A atual administração do PMDB, iniciada em 2005, vem elevando o investimento em cultura no município. A UNESCO recomenda que os governos invistam em cultura no mínimo 1% do orçamento em cada esfera (federal, estadual ou municipal), o que não é cumprido por nosso governo federal (BRASIL, 2008). A maior parte dos municípios brasileiros também não atinge esse percentual, embora chegue bem próximo a ele. Segundo a Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE, o valor médio investido pelos municípios na “Função Cultura” foi de R\$ 273,5 mil em 2005, o que corresponde a 0,9% do total de receita arrecada pelos municípios (IBGE, 2006). Em 2005, o município investiu na área cultural cerca de R\$ 5,5 milhões, o que representava 1,24% das despesas. Em 2009, o percentual aumentou para 1,59% do total das despesas, chegando a quase R\$ 14 milhões (CAXIAS DO SUL, 2010). Em 2010, segundo o atual Secretário Municipal de Cultura, o investimento na área cultural chegará próximo a 3% das despesas do município (Entrevista em 9/11/2010). Esses valores mostram que a situação financeira de Caxias do Sul é bastante diferente da maioria dos municípios brasileiros, o que permite uma maior presença da administração municipal em áreas como a cultura.

Os recursos da Secretaria Municipal da Cultura são investidos nos mais diversos segmentos culturais, em equipamentos, grupos artísticos e projetos administrados pela

prefeitura, bem como em projetos de iniciativa individual ou de movimentos sociais e organizações não governamentais, por meio de mecanismos de financiamento direto como a Lei de Incentivo à Cultura Municipal e o Financiarte.

Os principais equipamentos públicos de cultura são o Centro da Cultura Percy Vargas de Abreu e Lima e o Centro Municipal de Cultura Dr. Henrique Ordovás Filho. Localizada em frente à Praça Dante Alighieri no centro da cidade, a Casa da Cultura Percy Vargas de Abreu e Lima foi inaugurada em 1982 e abriga um teatro, uma galeria de artes e a Biblioteca Pública. O Centro Municipal de Cultura Dr. Henrique Ordovás Filho, inaugurado em 2001, oferece espaço para as diversas manifestações culturais, como dança, música, teatro e cinema, e abriga a Academia Caxiense de Letras. A Secretaria da Cultura administra ainda seis museus, o patrimônio municipal tombado, o Arquivo Histórico Municipal e Monumento Nacional ao Imigrante (CAXIAS DO SUL, 2010).

A Lei Municipal de Incentivo à Cultura – Lei 4.592 – foi instituída em 1996 e concede incentivo fiscal para empresas contribuintes do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) e Imposto sobre a Propriedade Territorial e Urbana (IPTU) que fizerem doação ou patrocínio a projetos culturais de pessoa física ou jurídica aprovados pela Secretaria Municipal de Cultura. O empreendedor pode abater do imposto devido de 70% a 90% do valor doado, no limite de 20% do saldo anual do imposto devido. O limite do orçamento para a renúncia fiscal estabelecido pela lei pode variar de 2% a 5% do total arrecadado com os dois impostos e o valor máximo financiado por projeto é de R\$ 50 mil. A seleção e análise dos projetos são realizadas por uma comissão composta por membros da administração municipal e de entidades do setor cultural, chamada de Comissão Municipal de Incentivo à Cultura (COMIC) (CAXIAS DO SUL, 1996). Em 2009, o recurso disponível para investimento por meio desta lei foi de R\$ 1,8 milhão (BREITSAMETER, 2008).

Em 2002, na gestão do Partido dos Trabalhadores, a Secretaria Municipal de Cultura criou o FUNDOPROCULTURA – Fundo Municipal de Apoio à Produção Artística e Cultural de Caxias do Sul, por meio da Lei 5.940 (CAXIAS DO SUL, 2002). O fundo tinha como objetivo dar apoio financeiro a fundo perdido a projetos culturais e artísticos produzidos e executados no município, cobrindo integralmente os custos do projeto (CAXIAS DO SUL, 2010). O limite do orçamento disponível para investimento por meio do fundo variava de 1% a 2% do total arrecadado com os impostos ISSQN e IPTU. A seleção e avaliação dos projetos eram feita por meio de uma comissão com maioria de representantes da sociedade civil.

A Secretaria Municipal de Cultura propôs à Câmara de Vereadores alteração do nome do FUNDOPROCULTURA e de algumas outras regras de funcionamento em 2009. Na exposição de motivos, a justificativa era de que seriam incorporadas sugestões feitas pela Conferência Municipal de Cultura de 2008 e pela Comissão de Avaliação e Seleção. Segundo o Projeto de Lei nº 66/2009, o termo *fundo* “não caracteriza com propriedade a dotação orçamentária que financia os projetos em sua integralidade e/ou totalidade” e explica ainda que:

Se o Município financia a arte e a cultura de sua cidade, nada mais justo do que a denominação acima referida [financiamento], uma vez que a verba é dotação orçamentária da Secretaria de Cultura de Caxias do Sul. O termo fundo se caracteriza como uma conta onde se reúnem verbas a fundo perdido e/ou verbas para solucionar problemas sociais emergenciais (...). As pessoas e/ou empresas contribuem espontaneamente ou compulsoriamente para com os Fundos de toda a espécie. À época em que foram criadas as leis de Cultura e as Secretarias de Cultura era necessário ser pró-cultura, pois a área era frágil e não tinha a dimensão atual (CAXIAS DO SUL, 2009a).

Com isso, o FUNDOPROCULTURA passou a ser denominado de FINANCIARTE – Financiamento da Arte e Cultura Caxiense. Além da mudança de nome, o Projeto de Lei nº 66/2009 tratou da alteração do nome e da função da Comissão de Avaliação e Seleção (CAS) para Comissão de Avaliação, Seleção e Fiscalização (CASF), incluindo a fiscalização como atividade permanente dos projetos aprovados (CAXIAS DO SUL, 2009a). A alteração mais profunda nas regras do financiamento cultural foi a introdução dos critérios de avaliação e o aumento no número de membros da CASF, que passaram a ser eleitos diretamente pela população. Com a nova lei, os critérios de seleção e uma planilha de avaliação foram incluídos no edital de convocação dos projetos, o que anteriormente ficava a critério da CAS e não era divulgado ao público (CAXIAS DO SUL, 2009a). Em 30 de julho de 2009, a Câmara dos Vereadores aprovou a Lei 6.967 que reformulou o FUNDOPROCULTURA e criou o FINANCIARTE (CAXIAS DO SUL, 2009b). No entanto, a oposição, especialmente do Partido dos Trabalhadores, ficou descontente com a mudança proposta pela prefeitura, alegando que “mudança de nome é uma mera disputa política de paternidade” (MUGNOL, 2009).

Em 2010, o orçamento disponível para o FINANCIARTE foi de R\$ 1,2 milhão para projetos com valor de até R\$ 23 mil (BOFF, 2010). Foram aprovados 29 projetos de 98 inscritos e, com isso, foram utilizados apenas R\$ 521 mil do orçamento previsto. O restante dos recursos foi utilizado em projetos próprios da Secretaria de Cultura (COUTELLE, 2010).

A participação da sociedade civil no destino da área cultural se dá principalmente por meio do Conselho Municipal de Cultura. O Conselho, criado em 2004 pela Lei 6.278, é um órgão de cooperação da administração municipal. Suas funções são “propositivas, opinativas, deliberativas, fiscalizadoras e consultivas, nas áreas de atividade cultural do Município, fundamentadas nas resoluções e nos princípios postulados pela Conferência Municipal da Cultura”. É um conselho paritário, onde a representação dos segmentos da sociedade civil equipara-se à do governo, composto de 17 membros titulares e seus suplentes, sendo um deles o Secretário Municipal da Cultura, outros quatro indicados pelo Executivo Municipal, um indicado pela União das Associações de Bairro de Caxias do Sul (UAB), três representantes das comissões de avaliação das leis de incentivo à cultura, e oito representantes eleitos entre as entidades culturais do município para os segmentos de música, artes cênicas, literatura, artes visuais, folclore, artesanato, patrimônio cultural, e manifestações populares (CAXIAS DO SUL, 2004). Caxias do Sul se destaca nessa questão, pois apenas 24,7% dos municípios no país possuem um conselho de cultura (IBGE, 2009b).

No segmento da leitura, participam do Conselho representantes da Associação dos Livreiros de Caxias do Sul e da Academia Caxiense de Letras. Segundo o atual Secretário Municipal de Cultura, a participação da sociedade civil confere maior legitimidade às decisões do Conselho. Sua participação é importante, não apenas como instância consultiva, mas também como promotora das atividades culturais. Por isso a política da Secretaria tem sido de desenvolver projetos em conjunto com as organizações não governamentais e movimentos sociais (Entrevista com o atual Secretário Municipal de Cultura, 9/11/2010).

A Conferência Municipal de Cultura é realizada a cada dois anos, com a participação das organizações da sociedade que discutem as ações que serão executadas pela Secretaria Municipal de Cultura. Uma das questões tratadas recentemente foram os mecanismos de financiamento dos projetos da Secretaria Municipal de Cultura. A resolução da Conferência de 2008 solicita que os projetos da Secretaria não se utilizem dos recursos da Lei Municipal de Incentivo à Cultura e do FINANCIARTE, caso de diversas ações de incentivo à leitura, mas que tenham dotação orçamentária própria da Secretaria (CAXIAS DO SUL, 2008a). Esse fato gera algumas reflexões. De um lado, ao solicitar recursos incentivados os projetos passam pelo crivo das comissões de avaliação desses mecanismos que contam com participação de representantes da sociedade civil, o que confere maior legitimidade aos projetos. Por outro lado, se os projetos tivessem dotação orçamentária própria, talvez pudesse oferecer maior garantia de continuidade. Segundo depoimento da Diretora do PPEL, a leitura



ainda não foi um tema fortemente debatido nas Conferências, pois outros setores mais organizados, como música, dança e artes cênicas, dominam as discussões desse fórum (Entrevista em 8/11/2010).

A Secretaria Municipal de Cultura estava sediada no Centro Municipal de Cultura Dr. Henrique Ordovás Filho. No final de 2007, a Secretaria foi transferida para o prédio recém recuperado da Estação de Passageiros da antiga estação férrea. O complexo do Largo da Estação é composto por um conjunto de prédios históricos que foram tombados como patrimônio histórico pelo Instituto Nacional de Patrimônio Histórico (IPHAN) em 2001 (ANDREATTA, 2010).

Os investimentos feitos pela administração pública na área cultural de Caxias do Sul foram reconhecidos com o título de Capital Brasileira da Cultura em 2008, a terceira edição do concurso. O município concorreu com Blumenau (SC), Petrópolis (RJ) e Santa Cruz de Cabralia (BA). A Capital Brasileira da Cultura é uma organização não governamental que faz parte da rede da *International Bureau of Cultural Capitals* (IBOCC), contando no Brasil com apoio institucional dos Ministérios da Cultura e do Turismo. A titulação é concedida à candidatura que apresentar o melhor projeto para “um calendário anual de manifestações culturais, de forma a projetar, divulgar e potencializar a cultura local”. São considerados critérios de seleção, entre outras questões, a colaboração e participação conjunta de todos os órgãos municipais na elaboração do calendário; e o envolvimento de cidadãos e instituições da sociedade civil local na preparação do calendário e no apoio à candidatura (CAPITAL BRASILEIRA DA CULTURA, 2010).

Caxias do Sul também obteve bom desempenho no Índice de Gestão Municipal em Cultura (IGMC) elaborado pelo IPEA. O objetivo da avaliação é verificar se “as prefeituras dispõem dos meios necessários para atuar na área de cultura e se elas efetivamente o fazem” (MIRANDA, 2009, p. 4). O IGMC é composto pela média aritmética de três subíndices: Fortalecimento Institucional e Gestão Democrática da Cultura; Infraestrutura e Recursos Humanos; e Ação Cultural, que mensura a participação do município na produção cultural local. Para calcular o IGMC, o IPEA utilizou a base de dados da pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros de 2006 (MUNIC 2006). Caxias do Sul ficou em primeiro lugar tanto no IGMC, como no subíndice de Fortalecimento Institucional e Gestão Democrática da Cultura (MIRANDA, 2009). Tanto o título de Capital Brasileira da Cultura como a classificação do Índice de Gestão Municipal em Cultura demonstram o grande envolvimento da sociedade caxiense nas atividades culturais promovidas pelo município.

Em 2005, com o início de uma nova administração municipal liderada pelo PMDB, foi criada uma política municipal de incentivo à leitura em paralelo ao trabalho desenvolvido pela Biblioteca Pública Municipal. Dois anos depois, com a chegada de um novo Secretário Municipal da Cultura, a Biblioteca Pública foi revitalizada e voltou a desenvolver ações de incentivo à leitura. A seguir será feita uma reconstituição do processo de criação dessa política municipal de fomento à leitura no período de 2005 até o final de 2010.

#### **4.4 Genealogia da política municipal de incentivo à leitura**

##### Antecedentes

Até o ano de 2004, a Biblioteca Pública Municipal Dr. Demetrio Niederauer era a protagonista da ação pública municipal na área da leitura. Fundada em novembro de 1947 com um acervo de três mil livros, a Biblioteca foi instalada na antiga Intendência de Caxias do Sul, na praça Dante Alighieri, a principal da cidade e onde acontecem as principais manifestações culturais e sociais. No começo da década de 1980, o prédio da Intendência foi demolido e deu lugar à Casa da Cultura Percy Vargas de Abreu e Lima que passou a abrigar a Biblioteca. Em 2010, seu acervo já contava com mais de 90 mil títulos (CAXIAS DO SUL, 2010).

O projeto mais antigo da Biblioteca Pública é o **Concurso Anual Literário**, criado em 1965 pela Lei 1.427. A premiação é oferecida para obras inéditas em duas categorias (“contos, crônicas e poesias” e “obras literárias”). O Concurso vem revelando novos autores e valorizando os mais experientes com a divulgação de seu trabalho e a publicação dos textos vencedores (CAXIAS DO SUL, 2010).

Em 1984, a Biblioteca Pública assumiu oficialmente a organização da **Feira do Livro de Caxias do Sul**, a partir da publicação da Lei 2.828 de outubro de 1983. Antes disso, houve apenas algumas edições independentes entre 1975 e 1978 promovidas pela união de esforços de livreiros locais, que já haviam participado da Feira do Livro de Porto Alegre, da administração municipal e do Diretório Acadêmico da Universidade de Caxias do Sul (KIRST, 2007). Na época, o atual Prefeito José Ivo Sartori, era aluno da universidade e dirigente estudantil e participou dessa fase inicial da organização da feira. O objetivo dos livreiros era atender ao público da Universidade de Caxias do Sul e oferecer os livros indicados pelos professores (RIBEIRO, 2010). Quando a Biblioteca Pública assumiu a organização da feira, houve uma preocupação em dar especial exposição à divulgação das

obras de literatura dos autores locais e da região e atingir a todas as camadas da população (CAXIAS DO SUL, 1983).

A Lei 2.828/1983, que criou a Feira do Livro, foi alterada pela Lei 2.962 de abril de 1985, determinando sua regulamentação em 60 dias. A alteração também previa que a Secretaria Municipal de Educação e Cultura passaria a coordenar o evento e a deliberar sobretudo o que não estivesse previsto no regulamento (CAXIAS DO SUL, 1985). A regulamentação aconteceu apenas em 2001, no governo do Partido dos Trabalhadores. O Decreto 10.479 aprovou o Regulamento da Feira do Livro e instituiu a criação de uma Comissão Organizadora composta por representantes da Secretaria da Cultura, da Biblioteca Pública e por livreiros, sendo que o coordenador da comissão deveria ser escolhido pela Prefeitura Municipal. O regulamento ainda oficializou a obrigatoriedade de um desconto de 20% sobre o preço de catálogo das editoras. A valorização da produção e dos empresários locais também passou a se dar por meio da garantia de espaço para as editoras e distribuidoras estabelecidas no município (CAXIAS DO SUL, 2001).

A feira, que começou com três ou quatro bancas, foi crescendo a cada edição. Em 2004, ainda sob o comando da Biblioteca Pública, 29 bancas comercializaram mais de 24 mil livros. O evento já contava com sessões de autógrafos, palco para shows e espaço para contar histórias para as crianças (FEIRA do Livro inicia regionalização, 2005).

O PROLER<sup>11</sup> – Programa Nacional de Incentivo à Leitura, promovido pela Fundação Biblioteca Nacional desde 1992, teve um Comitê instalado em Caxias do Sul em 1994. O Comitê foi criado por meio de parceria da Prefeitura Municipal, através das secretarias da Cultura e da Educação, com a Universidade de Caxias do Sul. Em 1998, o município oficializou por meio da Lei nº 5.049 o convênio com a Fundação Biblioteca Nacional para desenvolvimento do PROLER no município (CAXIAS DO SUL, PPEL, 2009).

Para formar o Comitê PROLER local, Caxias do Sul convidou os municípios da região, estabelecendo um convênio com a Universidade de Caxias do Sul, por meio do Programa Regional de Ação Conjunta (PRAC) da Pró-Reitoria de Extensão e Relações Universitárias. O PRAC, composto por 13 municípios<sup>12</sup> da região serrana, é um fórum de discussão permanente sobre educação realizado em conjunto com as Coordenadorias Regionais de Educação e Secretarias Municipais de Educação da região. Seu público-alvo são

---

<sup>11</sup> Maiores informações sobre o funcionamento do PROLER foram tratados no Capítulo 2, item 2.2.

<sup>12</sup> Os municípios que participam do PRAC são: Antônio Prado, Canela, Caxias do Sul, Farroupilha, Flores da Cunha, Feliz, Gramado, Nova Pádua, Nova Petrópolis, Nova Roma do Sul, São Francisco de Paula, São Marcos e Vale Real (CAXIAS DO SUL, 2009c).

os professores da rede pública de ensino, o mesmo público do PROLER (UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL, 2010).

A principal atividade do Comitê PROLER de Caxias do Sul é promover o Encontro Estadual de Leitura, um seminário para cerca de 250 pessoas, com duração de dois a três dias. Promove troca de experiências entre os municípios, discussões e reflexões com especialistas nacionais e internacionais sobre as práticas e as teorias da leitura. O público prioritário do encontro são os professores e bibliotecários da rede de ensino dos municípios do PRAC, mas também recebe participantes de Porto Alegre e outras regiões do estado (CAXIAS DO SUL, PPEL, 2009). Os coordenadores do Comitê de Caxias do Sul participam anualmente do Encontro Nacional do PROLER no Rio de Janeiro em conjunto com os demais comitês de todo o país. No evento são propostos temas para a ação dos Comitês locais, são realizados seminários, debates, avaliação das atividades realizadas.

Com o PROLER, o município passou a ter contato com outras iniciativas nacionais e de outros estados na área da leitura, iniciando um importante processo de troca de experiências em rede, como afirmam os atuais responsáveis pelo Comitê PROLER de Caxias do Sul:

A oportunidade de encontrar especialistas e profissionais ligados à leitura, escritores e colegas professores das mais diversas localidades do estado e do país para partilhar experiências fomentou várias ações, com ampla abrangência, cumprindo com um dos seus propósitos na formação de agentes de leitura e na construção de propostas para a criação de políticas para o livro e a leitura em nível municipal e regional (CAXIAS DO SUL, PPEL, 2009).

O Comitê PROLER de Caxias do Sul foi o primeiro do estado do Rio Grande do Sul e por 15 anos foi também o único (CAXIAS DO SUL, PPEL, 2009). O segundo Comitê do estado foi criado em 2009 no município de Canoas (CANOAS, 2009).

A bibliotecária Beatriz Helena Rech foi a Diretora da Biblioteca no período em que foram criados a Feira do Livro e o Comitê PROLER de Caxias do Sul. Ela comandou a Biblioteca de 1973 a 1996, quando se aposentou. Em 2001, já sob a direção da professora licenciada em filosofia Teresinha Ilda de Araújo, foi criado o projeto **Tapete Mágico** (CAXIAS DO SUL, 2010). Ele tem como objetivo a formação de crianças e jovens leitores. É realizado através da encenação de histórias de livros infanto-juvenis por atores fantasiados, atividade chamada de “contação de histórias” (CAXIAS DO SUL, 2006c). Quando foi criado, o Tapete Mágico acontecia numa pequena sala da Biblioteca Pública em cerca de 15

apresentações anuais para turmas de 20 crianças de escolas públicas do município (Entrevista com a Diretora do PPEL, 8/11/2011).

Apesar do desenvolvimento dessas iniciativas de incentivo à leitura e do crescimento de seu acervo, a Biblioteca Pública chegou ao final de 2004 com sérias deficiências de infra-estrutura. A Biblioteca não havia sido informatizada. O acervo de quase 100 mil livros ainda estava catalogado em fichas de papel-cartão e estava desatualizado (a verba para compra de livros não passava de R\$ 300,00 por ano). Não havia recursos para compra de materiais básicos como lâmpadas. Além disso, o espaço físico da Biblioteca ficou pequeno para o tamanho da população do município. Os recursos para a Feira do Livro e o PROLER também eram restritos. A Feira do Livro era realizada com R\$ 50 mil captados com empresas privadas por meio da Lei Municipal de Incentivo à Cultura. O Encontro Estadual do PROLER era organizado apenas com os recursos das inscrições no valor de R\$ 15,00 por pessoa (Entrevista com o Secretário Municipal da Cultura em 2005/2006, 11/11/2010; e Entrevista com a Diretora do PPEL, 8/11/2010).

Segundo depoimentos de integrantes da Secretaria da Cultura da atual gestão, a prioridade do governo anterior do PT (1997-2004) para a cultura foi o segmento da dança. De fato, a Companhia Municipal de Dança estreou oficialmente em 1998 e ganhou uma sede e um espaço para apresentações e ensaios em 2001, quando foi inaugurado o Centro Municipal de Cultura Dr. Henrique Ordovás Filho. A administração anterior teve, no entanto, mérito em oficializar e regulamentar algumas iniciativas de incentivo à leitura no município (a Feira do Livro e o Comitê PROLER), oferecendo garantidas legais para sua continuidade, e em criar um novo projeto (o Tapete Mágico) que trouxe o público infanto-juvenil para a Biblioteca Pública Municipal.

#### Agenda governamental e formulação da política

Em 2005, após oito anos de governo do Partido dos Trabalhadores, José Ivo Sartori do PMDB foi eleito para prefeito de Caxias do Sul com apoio da coligação Caxias para Todos que reuniu outros quatro partidos: PDT, PTB, PPS e PSC. Sartori possui uma longa carreira política. Foi eleito vereador pela primeira vez em 1976 e deputado estadual em 1982, ocupou funções executivas no governo do estado e foi eleito deputado federal em 2002

(ZERO HORA, 2008). O prefeito foi reconduzido ao poder para a gestão 2009-2012 pela mesma coligação Caxias para Todos, que passou a reunir 14 partidos<sup>13</sup>.

Desde a primeira gestão de Sartori, os principais cargos do Executivo municipal foram divididos entre o PMDB e os partidos da coligação. Para a Secretaria da Cultura, Sartori convidou José Clemente Pozenato, escritor, professor de Literatura da Universidade de Caxias do Sul e seu amigo pessoal. Sua pesquisa na área de literatura tem tratado especialmente da história e da cultura regional do Rio Grande do Sul. É autor de poesia, romances, novelas policiais e contos, tendo sido premiado diversas vezes no Concurso Anual Literário de Caxias do Sul. A mais conhecida de suas obras é *O Quatrilho*, romance sobre imigrantes italianos que foi adaptado para o cinema na década de 1990 e se tornou o segundo filme brasileiro a ser indicado ao Oscar de Melhor Filme Estrangeiro. Pozenato vem participando como escritor convidado do Programa Autor Presente do Instituto Estadual do Livro, iniciativa de formação de novos leitores em escolas do estado, desde sua criação na década de 1970. O cargo de titular da Secretaria Municipal de Cultura foi a primeira função executiva que assumiu na administração pública, mas o escritor já havia sido membro do Conselho Estadual de Cultura do Rio Grande do Sul<sup>14</sup> na gestão 2003/2004, como titular indicado pelo governo do estado (Entrevista com o Secretário Municipal da Cultura em 2005/2006, 11/11/2010).

Quando assumiu a Secretaria Municipal da Cultura, o Secretário tinha como única prioridade desenvolver um programa permanente de incentivo à leitura. Em sua visão, havia a necessidade de se promover a leitura de forma contínua ao longo de todo o ano: “analisando [a ação pública municipal na área da leitura], eu identifiquei que eram iniciativas independentes entre si e sem continuidade, episódicas, mesmo que se fizessem todos os anos” (Entrevista em 11/11/2010). Para atingir seu objetivo, a primeira providência do Secretário foi constituir uma equipe específica para o setor que iria responder diretamente a ele. Para a coordenação do novo programa que seria criado, o Secretário de Cultura convidou uma funcionária pública que estava na Biblioteca Pública Municipal há 16 anos e durante 10 anos havia colaborado na organização da Feira do Livro de Caxias do Sul. Além da Diretora,

---

<sup>13</sup> Os partidos integrantes da Coligação Caxias para todos em 2008 eram: PMDB, PDT, PTB, PP, PHS, PSDB, PSB, PPS, PSC, DEM, PR, PRB, PV, PSDC (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2008).

<sup>14</sup> O Conselho Estadual de Cultura do Rio Grande do Sul, criado em 1992, visa “a estabelecer diretrizes perenes e democráticas e fiscalizar as atividades culturais dos órgãos estatais e projetos financiados com recursos públicos”. Funciona como um órgão colegiado composto por 2/3 de membros eleitos pela sociedade civil e 1/3 de membros indicados pelo governo do estado. O Conselho tem atuado principalmente na avaliação dos projetos que pleiteiam os benefícios da Lei Estadual de Incentivo à Cultura (RIO GRANDE DO SUL, Conselho Estadual de Cultura, 2010).

outros três funcionários públicos concursados foram destacados para o novo setor da leitura (Entrevista com a Diretora do PPEL, 8/11/2010).

O Secretário desejava unificar a equipe do novo programa de leitura com a da Biblioteca Pública num novo espaço. Considerava que o espaço onde estava instalada a Biblioteca Pública era inadequado e de difícil acesso, pois ela ocupava três andares pequenos do prédio da Casa de Cultura Percy Vargas de Abreu e Lima no centro da cidade. Seu objetivo era ampliar a estrutura da biblioteca, oferecer mais espaço e facilitar o acesso aos usuários. O Secretário chegou a procurar prédios industriais desocupados que pudessem ser tombados como patrimônio histórico para sediar a biblioteca. No entanto, como o investimento necessário para mudança de prédio e reforma seria muito alto, a ideia foi deixada de lado (Entrevista em 11/11/2010).

A equipe da Biblioteca Pública foi convidada para discutir as novas propostas para a área da leitura. Porém, a diretora da Biblioteca Pública na época, uma bibliotecária bastante experiente, preferia se dedicar às atividades da biblioteca de atendimento ao público para empréstimo de livros, organização e catalogação do acervo a debater projetos de leitura (Entrevista com a Diretora do PPEL, 8/11/2010). Somando-se este fato à impossibilidade de se construir um novo espaço para a Biblioteca, o Secretário decidiu, então, separar definitivamente as duas equipes: a Biblioteca Pública Municipal seria responsável apenas pela gestão do acervo e o atendimento ao usuário, e o novo programa iria dedicar-se às atividades de incentivo à leitura em outros espaços da cidade. A prioridade do Secretário para a Biblioteca passou a ser a modernização de seu acervo e a informatização. Em sua opinião, a Biblioteca não possuía condições e estrutura para desenvolver outros projetos enquanto não resolvesse essas questões. Os projetos de incentivo à leitura da Biblioteca Pública – a Feira do Livro, o PROLER e o Tapete Mágico – foram transferidos para o novo programa que estava sendo criado, ficando apenas o Concurso Anual Literário sob a coordenação da Biblioteca Pública<sup>15</sup> (Entrevista com o Secretário Municipal da Cultura em 2005/2006, 11/11/2010).

O Secretário da Cultura traçou algumas diretrizes e ofereceu bastante autonomia à sua equipe para que se iniciasse a elaboração do programa de incentivo à leitura. A principal diretriz é que o programa deveria promover atividades durante todo o ano, culminando na Feira do Livro em outubro como a grande celebração da valorização do livro e da leitura:

---

<sup>15</sup> Essa mudança naturalmente gerou bastante frustração na equipe da Biblioteca Pública, que apenas dois anos depois voltaria a desenvolver novos projetos de leitura (Entrevista com a Diretora Administrativa e Cultura da Biblioteca Pública Municipal, 15/12/2010). Essa questão será tratada de forma mais aprofundada ainda neste capítulo.

A proposta que eu fiz assim que cheguei foi constituir uma equipe para isso, foi transformar isso num programa permanente (...) e com algumas linhas. Primeiro, a Feira do Livro seria mantida como o marco de referência das atividades. Então, haveria durante todo o ano eventos e atividades de preparação que desembocassem na Feira e a Feira deveria, por sua vez, gerar outras atividades (Entrevista com o Secretário Municipal de Cultura em 2005/2006, 11/11/2010).

Para o Secretário, era importante que a Feira do Livro valorizasse o livro como principal veículo da leitura: “se não, vira feira de variedades”. Na opinião do Secretário da Cultura, havia uma tendência estimulada pela Feira do Livro de Porto Alegre onde “o palco é mais importante do que o livro” com muitas apresentações musicais e outras atividades artísticas. Ele dizia para a equipe: “se é para haver alguma coisa dentro da Feira não é um palco, é uma sala, um espaço para discutir o livro, um café, (...) atividades que conduzam ao livro” (Entrevista em 11/11/2010).

As diretrizes traçadas pelo Secretário da Cultura tratavam, então, de criar ações **contínuas ao longo do ano**, ao invés de promover atividades pontuais. A política de leitura deveria ser de **ocupação de espaços**, nas empresas, comunidades, organizações comunitárias, associações culturais, nos bairros, nos equipamentos públicos de saúde etc, de forma a promover o acesso ao livro. A ocupação de espaços deveria ocorrer também na mídia, com a divulgação da importância da leitura em todos os espaços gratuitos disponíveis. A leitura deveria ser valorizada não apenas como uma atividade prazerosa e necessária para a formação cultural e educacional, mas também como uma **questão de saúde**. A leitura é benéfica para o cérebro, especialmente para a memória, assim como os exercícios físicos são fundamentais para um corpo saudável (Entrevista com a Diretora do PPEL, 8/11/2010). Para a equipe do PPEL, a leitura também “pode ser terapêutica, no sentido de que o indivíduo no ato de ler dialogue consigo mesmo e com a realidade que o cerca” (CAXIAS DO SUL, 2008b). Também seria preciso promover atividades de iniciação da população ao livro. Para o Secretário da Cultura, não basta promover o acesso ao livro se a população “não abre o livro e não é estimulada a ler”. Para isso, deveria haver atividades de **qualificação de agentes de leitura**. A última etapa seria **baratear o custo do livro** (Entrevista com o Secretário Municipal da Cultura em 2005/2006, 11/11/2010).

A Diretora do PPEL recebeu do Secretário da Cultura a incumbência de elaborar um plano a partir dos projetos recebidos da Biblioteca Pública: “começamos a imaginar assim: vamos partir daquilo que temos, vamos ampliar os projetos que temos e vamos criar novos” (Entrevista com a Diretora do PPEL, 8/11/2010). O programa recebeu o nome de



**Programa Permanente de Estímulo à Leitura – Livro Meu (PPEL)** – e foi lançado em abril de 2005. Além dos três projetos que o PPEL recebeu da Biblioteca Pública Municipal, foram propostos outros dois projetos, o Passaporte da Leitura e as Malas de Leitura. Juntos, esse conjunto de projetos se propunha a atingir as diretrizes traçadas pelo Secretário da Cultura. A alternativa de política pública foi sendo construída na medida em que era implementada.

Em 2005, o Ano Ibero-americano da Leitura, o ano em que o PPEL foi criado, o governo federal promovia a campanha do Vivaleitura por todo o país e aprofundava as discussões para a criação do Plano Nacional do Livro e da Leitura (PNLL), lançado em 2006. O Secretário Municipal da Cultura de Caxias do Sul foi a Brasília encontrar-se com o coordenador do Vivaleitura, Galeno Amorim. Não foi possível estabelecer uma parceria, pois o PNLL ainda estava em fase de elaboração. No entanto, o Secretário da Cultura trouxe documentos produzidos pelo governo federal que apresentavam um diagnóstico da leitura no país e apontavam caminhos para a ação pública nessa área. Os documentos foram entregues à equipe do PPEL e, de alguma forma, serviram de base para o desenvolvimento do programa caxiense (Entrevista com o Secretário Municipal da Cultura em 2005/2006, 11/11/2010). A equipe também teve acesso à pesquisa do INAF Rio Grande do Sul (AÇÃO EDUCATIVA e INSTITUTO PAULO MONTENEGRO, 2006a), incorporando os conceitos de alfabetismo e analfabetismo funcional em suas referências (Entrevista com a Diretora do PPEL, 8/11/2010).

O Programa Permanente de Estímulo à Leitura foi inserido dentro do organograma da Secretaria da Cultura sob o comando direto do Secretário, no mesmo nível da Biblioteca Pública, não havendo uma gerência intermediária como ocorria com outros departamentos (ver organograma da Secretaria Municipal de Cultura – Anexo 1). A equipe inicial do PPEL foi estruturada com uma Diretora e três técnicos transferidos de outros setores da cultura (Entrevista com a Diretora do PPEL, 8/11/2010).

O PPEL define a leitura como “necessária para a formação de um cidadão crítico, saudável, capaz de interagir com o mundo, atuando no processo de construção de uma sociedade mais humana e inclusiva”. O programa também visa a melhorar os índices de alfabetismo funcional ao atingir as pessoas que estão fora da escola e inserir a leitura no cotidiano da população (CAXIAS DO SUL, PPEL, 2009). São conceitos bastante sintonizados com os teóricos apresentados no Capítulo 1 da dissertação (FREIRE, 1987; SCHOLZE e RÖSING, 2007; FOUCAMBERT, 1994) e com o diagnóstico apresentado pelas

pesquisas do INAF e Retratos da Leitura no Brasil, mesmo que a equipe do programa não declare inspiração direta em algum teórico específico.

O primeiro novo projeto do PPEL, o **Passaporte da Leitura**, foi criado para que os alunos da rede pública de ensino tivessem um envolvimento mais profundo com a Feira do Livro do que apenas a compra de livros novos, preparando-os meses antes do início da Feira (CAXIAS DO SUL, PPEL, 2009). O Passaporte da Leitura uniu o modelo de encontro entre escritores e estudantes do Programa Autor Presente do Instituto Estadual do Livro, com a diretriz do Secretário da Cultura de que a Feira do Livro fosse uma referência nas atividades do PPEL.

Nos cinco meses anteriores à Feira do Livro, as escolas participantes recebem pequenos acervos de 30 livros dos autores que estarão presentes na Feira do Livro, os professores desenvolvem atividades em sala de aula e com a comunidade sobre as obras selecionadas e concluem o projeto com a participação nas palestras e sessões de autógrafos da Feira do Livro. Os livros doados passam a fazer parte do acervo da biblioteca escolar. Para participar do Passaporte da Leitura, as escolas enviam uma proposta de como pretendem utilizar os livros. O principal critério para aprovação da escola é o envolvimento da comunidade, não apenas dos alunos matriculados, mas também de seus pais e familiares e de funcionários da escola nas atividades de leitura. Em 2008, foram selecionadas 29 escolas que envolveram 3.300 alunos diretamente, atingindo um público indireto de 10 mil pessoas das comunidades escolares (CAXIAS DO SUL, PPEL, 2009).

Para atender a diretriz de “ocupação de espaços” pela leitura, o segundo projeto criado pelo PPEL foi o **Malas da Leitura**, lançado em abril de 2006. Este projeto visa democratizar o livro e a leitura, oferecendo acesso à parcela da população que não frequenta a escola e tem pouco ou nenhum acesso ao livro. O PPEL distribuiu 20 malas com um acervo de 80 títulos cada, em parceria com a Secretaria Municipal de Saúde, para locais como Unidades Básicas de Saúde (UBS) e Centros de Inclusão e Alfabetização Digital (CIAD). O acervo das malas é composto de obras de literatura adulta (crônicas, contos e poesias) e literatura infanto-juvenil. Cada instituição que recebe o projeto se responsabiliza por indicar um funcionário encarregado de cuidar do acervo e fazer o empréstimo dos livros (CAXIAS DO SUL, 2008b), mas não foi oferecido um treinamento dos voluntários sobre o gerenciamento do acervo e práticas de incentivo à leitura (Entrevista com a Diretora do PPEL, 8/11/2010).

O PPEL também promoveu mudanças incrementais nos projetos que recebeu da Biblioteca Pública Municipal e fez adaptações para que se ajustassem a suas diretrizes e, principalmente, para que atingissem um maior número de pessoas.

A Feira do Livro passou a ter uma programação essencialmente literária. Para isso, foi instalado um auditório com palestras de escritores e especialistas em leitura e um café para sessões de autógrafos e conversas com escritores. Atividades que estavam dispersas pelo centro da cidade ficaram concentradas na mesma praça onde acontece a feira. O número de bancas de livros aumentou de 25 para 42, o que ampliou a oferta e a diversidade de títulos. A cobertura do espaço do evento foi ampliada, passando a abranger três mil metros quadrados, aumentando a circulação de pessoas em dias de chuva. Foi criado também um setor especial para a literatura infanto-juvenil. A introdução do cartão de crédito como meio de pagamento e a possibilidade de parcelamento da compra foram inovações que contribuíram muito para o crescimento das vendas na Feira do Livro. Em 2010, foram vendidos mais de 73 mil livros e o público da feira chegou a 300 mil pessoas de Caxias do Sul e de municípios do entorno, tornando a Feira do Livro de Caxias do Sul uma das mais importantes do estado (Entrevista com a Diretora do PPEL, 8/11/2010).

O Encontro Estadual do PROLER passou a ser realizado durante a Feira do Livro. Assim, os professores de outros municípios poderiam aproveitar a oportunidade para participar da Feira, ampliando seu contato com escritores e especialistas em leitura, para além do que seria possível se o Encontro Estadual fosse realizado em outro momento. Para a equipe do PPEL, foi também uma oportunidade de otimizar recursos ao realizar os dois eventos ao mesmo tempo, pois os recursos para a Feira do Livro são muito maiores do que os disponíveis para o Encontro do PROLER, que contava apenas com o valor da inscrição dos participantes (cerca de R\$ 4.500,00). Além disso, o PPEL também estabeleceu uma parceria com a Secretaria Municipal de Educação de Caxias do Sul que passou a contribuir com R\$ 5 mil para a organização do encontro, como contrapartida da participação dos professores da rede municipal de ensino (Entrevista com a Diretora do PPEL, 8/11/2010).

O projeto Tapete Mágico passou a se apresentar no teatro da Casa de Cultura Percy Vargas de Abreu e Lima (onde está localizada a Biblioteca Pública Municipal) para permitir o aumento de participantes, que passaram a 120 crianças por apresentação. O número de apresentações também aumentou para uma média de sete ao mês. Os atores passaram a ler uma história para as crianças após cada apresentação, distribuindo um exemplar do livro para cada participante (Entrevista com a Diretora do PPEL, 8/11/2010).

Visando reduzir os preços dos livros na região, o Secretário da Cultura propôs uma ideia inovadora e chegou a iniciar a articulação de um consórcio de municípios para a impressão de livros de literatura em tiragens de 50 a 100 mil exemplares que seriam distribuídos gratuitamente e a preços de custo, conforme a escolha de cada prefeitura. Em Caxias do Sul a ideia era distribuir para as bibliotecas e os demais espaços participantes do PPEL. Os livros seriam publicados com o selo editorial do Instituto Estadual do Livro do Rio Grande do Sul (IEL) e as prefeituras comprariam cotas a preço de custo. O Secretário da Cultura chegou a reunir mais de 15 prefeituras interessadas em participar do consórcio, que representavam cerca de um terço da população do estado do Rio Grande do Sul. No entanto, com a mudança do governo do estado e da diretoria do IEL e a saída do Secretário da Cultura de Caxias do Sul, o consórcio acabou se desarticulando e não teve força política para ser implementado (Entrevista com o Secretário Municipal da Cultura em 2005/2006, 11/11/2010).

#### A implementação da política e a mudança de Secretário Municipal da Cultura

Em junho de 2006, o Secretário Municipal da Cultura pediu desligamento de suas funções na prefeitura para assumir a de Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa da Universidade de Caxias do Sul (Entrevista com o Secretário Municipal da Cultura em 2005/2006, 11/11/2010). O prefeito Ivo Sartori nomeou Antonio Feldmann, que ocupava a chefia da Coordenadoria de Comunicação da prefeitura, para assumir a função.

A mudança na chefia da Secretaria Municipal de Cultura foi o primeiro teste de continuidade do PPEL. A proposta do novo Secretário da Cultura foi de investir de forma equilibrada em todos os setores culturais. Feldmann incorporou o discurso e as diretrizes do PPEL e atuou de forma a ampliar o programa, fortalecendo os projetos já existentes e criando outros novos com o objetivo de descentralizar as ações de leitura e levar os projetos do PPEL para os bairros periféricos do município (Entrevista com o atual Secretário da Cultura, 9/11/2010).

Em setembro de 2007, foi lançado o projeto **Fábricas de Leitura**. Esse projeto é uma versão do Malas de Leitura que funciona em parceria com empresas privadas. No ano do lançamento do projeto, foram distribuídas 10 malas de leitura com 80 títulos cada uma, oferecendo acesso à leitura a trabalhadores e seus familiares. Além de disponibilizar o acervo das malas aos funcionários das empresas, o projeto promove palestras e conversas com

escritores. Em 2008, 11 mil pessoas foram envolvidas no projeto (CAXIAS DO SUL, PPEL, 2009).

No final de 2007, a Secretaria Municipal da Cultura foi transferida para a antiga estação férrea que havia sido parcialmente restaurada. O PPEL, que antes ocupava uma pequena sala sem janelas no Centro de Cultura Dr. Henrique Ordovás, recebeu duas amplas salas no térreo da nova sede. Numa das salas foi instalada a equipe do programa e a outra foi transformada numa biblioteca de literatura infanto-juvenil, chamada **Biblioteca da Estação**, inaugurada em março de 2008 (Entrevista com a Diretora do PPEL, 8/11/2010). A concepção do espaço da biblioteca foi elaborada com base no modelo da Fundação Nacional do Livro Infantil e Juvenil (FNLIJ). Desde a lista de livros do acervo, que contém dois mil títulos, até o tamanho das estantes e a forma como os livros são dispostos seguem a proposta da Fundação de aproximar os livros das crianças de forma lúdica. A Biblioteca da Estação também é instalada temporariamente em eventos culturais importantes da cidade, como a Festa da Uva e a Feira do Livro de Caxias do Sul (CAXIAS DO SUL, PPEL, 2009). Desde sua inauguração, a Biblioteca da Estação já recebeu mais de 10 mil crianças que frequentam desde a educação infantil até o ensino fundamental. Qualquer pessoa pode se cadastrar para a retirada de livros e há 10 bolsas com acervos de 30 livros que são emprestadas por períodos de 30 dias para escolas selecionadas pela Secretaria Municipal de Educação (CAXIAS DO SUL, PPEL, 2009).

Em 2008 também foram lançadas por iniciativa do PPEL as **Bibliotecas Comunitárias**, em parceria com órgãos públicos e com as Associações de Moradores de Bairros (AMOBs). O PPEL doa a infra-estrutura e a organização parceira se responsabiliza pelo espaço, organização e pessoal responsável para cuidar da biblioteca. A infra-estrutura doada consiste num acervo de 500 livros de literatura adulta e infanto-juvenil e mobiliário com estantes, escrivaninha, armário, mesas e cadeiras (CAXIAS DO SUL, PPEL, 2009). O PPEL teve o apoio da Biblioteca Pública Municipal com orientação técnica para organização e catalogação do acervo das Bibliotecas Comunitárias (Entrevista com a Diretora Administrativa e Cultural da Biblioteca Pública Municipal, 15/12/2010).

O projeto possui um ciclo mínimo de dois anos. No primeiro ano, são selecionadas as organizações que recebem as bibliotecas e, no segundo ano, os voluntários recebem uma formação. A formação oferecida pela própria equipe do PPEL trata da valorização social da leitura, de práticas de incentivo à leitura e de técnicas básicas de organização do acervo. O curso é realizado na sede da Secretaria da Cultura e acontece duas

vezes ao mês durante um ano. Os participantes do curso recebem uma ajuda de custo de R\$ 100,00. Em 2008, foram implantadas 10 Bibliotecas Comunitárias que atingem mais de 32 mil pessoas das mais diversas regiões da cidade. Em 2009, foi oferecido o curso para os voluntários dessas bibliotecas e, em 2010, foram implantadas mais 10 bibliotecas em novas localidades (CAXIAS DO SUL, PPEL, 2009).

O acervo doado para as Bibliotecas Comunitárias é adquirido pela Secretaria da Cultura com verba de um projeto aprovado na Lei Municipal de Incentivo à Cultura e é complementado por livros de autores locais produzidos por meio do FUNDOPROCULTURA. O PPEL não estimula doações de livros, pois quando o fazem, não recebem livros de qualidade ou recebem livros didáticos, que não são o foco do acervo dessas bibliotecas (Entrevista com a Diretora do PPEL, 8/11/2010).

A continuidade das Bibliotecas Comunitárias apresenta dois desafios para a gestão municipal: os interesses políticos das AMOBs e a formação de recursos humanos para o gerenciamento das bibliotecas. Caxias do Sul possui praticamente uma Associação de Moradores para cada bairro do município. Tais associações são entidades civis de direito privado e sem fins lucrativos e visam a defender os interesses de cada bairro junto ao poder público. A prefeitura contribui com a construção de centros comunitários, que são a sede dessas associações e onde são promovidos diversos programas sociais, como atividades físicas para idosos. As associações se responsabilizam pela manutenção do espaço e desenvolvem também atividades culturais e sociais de interesse de cada localidade. Elas têm a permissão de explorar comercialmente os espaços dos centros comunitários, que são frequentemente alugados para festas e casamentos. Os dirigentes das associações são eleitos por voto direto e tem mandato de dois anos. As AMOBs em Caxias do Sul são extremamente politizadas e influenciam fortemente nas eleições municipais. Para que as Bibliotecas Comunitárias possam se desenvolver, é preciso haver um grande enraizamento na comunidade, de forma que a mudança de dirigentes não afete a parceria com o PPEL (Entrevista com a Diretora do PPEL, 8/11/2010).

Com relação à formação de recursos humanos, o desafio está em manter os voluntários motivados a continuar participando do projeto, mesmo sem uma recompensa monetária, e oferecer oportunidade de aprendizado para que essas pessoas tenham as habilidades necessárias para atuar como mediadores de leitura, estimulando a utilização dos livros e funcionando como uma ponte entre a biblioteca e a comunidade (Entrevista com a Diretora do PPEL, 8/11/2010). De acordo com um jornal local, duas bibliotecas ficaram

fechadas durante seis meses por falta de voluntários para gerenciá-las. Uma das bibliotecas ficava em uma residência. A moradora alegou que, sem a ajuda de custo recebida durante o curso, não seria possível arcar com as despesas para manutenção da biblioteca em sua casa (DUARTE, 2010).

Em junho de 2009, o PPEL lançou o projeto **Cangurus da Leitura**, em parceria com o Programa Primeira Infância Melhor (PIM) (CAXIAS DO SUL, PPEL, 2009). O PIM foi desenvolvido pela Secretaria Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul em 2003 e já foi implantado em mais de 200 municípios gaúchos. Conta com o apoio técnico do escritório brasileiro da UNESCO para formulação, implementação, monitoramento e avaliação do programa. Institucionalizado como parte integrante da política pública estadual de promoção e desenvolvimento da primeira infância em 2006 por meio da Lei 12.544, é um programa de atenção integral às necessidades essenciais da criança em seus primeiros anos de vida, articulando as esferas estadual, municipal e a sociedade civil (SCHNEIDER, 2007). Baseado na visão de que a aprendizagem se inicia com o nascimento, seu principal objetivo é “orientar as famílias, a partir de sua cultura e experiências, para que promovam o desenvolvimento integral de suas crianças desde a gestação até os seis anos de idade” (SCHNEIDER, 2007, p. 23). Assim, acredita-se que seja possível minimizar “problemas de desenvolvimento e de aprendizagem, bem como riscos de evasão escolar, violência, conflitos com a lei, entre outros” (SCHNEIDER, 2007, p. 15). O programa funciona por meio de agentes capacitados para visitar as famílias e orientá-las a respeito da educação e do desenvolvimento das crianças:

Atuando junto às famílias - em especial, àquelas cuja renda per capita é de meio salário mínimo - e respeitando as diferentes culturas familiares e suas experiências, o Visitador do PIM orienta os pais/cuidadores na promoção do desenvolvimento das capacidades e potencialidades de seus bebês e de suas crianças, através de atividades lúdicas, reforçando questões de saúde, higiene, coordenação motora, vínculos afetivos e de desenvolvimento da linguagem.

Dois pilares sustentam o Programa - a intersetorialidade e a comunidade/família e criança - sendo esta última o grande foco do PIM, que hoje já atende aproximadamente 45.000 crianças no Estado (RIO GRANDE DO SUL, Secretaria Estadual de Saúde, 2010).

Os agentes comunitários têm o papel de mediadores da relação familiar, orientando e aconselhando as famílias em encontros individuais e coletivos. Ensinam atividades lúdicas e pedagógicas, como as que são promovidas nas escolas de educação

infantil, para que as mães ou responsáveis desenvolvam com a criança (RIO GRANDE DO SUL, Secretaria Estadual de Saúde, 2010).

Em Caxias do Sul, o PIM foi implantado em 2005 como forma de compensar a demanda reprimida por vagas em escolas de educação infantil (CAXIAS DO SUL, 2005). É coordenado pela Secretaria Municipal de Educação em parceria com a Secretaria Municipal de Saúde a Fundação de Assistência Social do município. São 50 agentes comunitários que passam por capacitação permanente e visitam semanalmente 900 famílias com 988 crianças, atingindo mais de 4.600 pessoas (Entrevista com a Coordenadora do PIM em Caxias do Sul, 10/11/2010).

A rede de cooperação intersetorial proposta pelo PIM no nível estadual é reproduzida no nível municipal (SCHNEIDER, 2007). Dessa forma, após a implementação do programa em Caxias do Sul e sua consolidação, a coordenação passou a estabelecer parcerias com as demais secretarias municipais. A gestão do PIM no município começou na Secretaria da Saúde, mas após uma avaliação da prefeitura, foi transferida para a Secretaria da Educação. Com isso, os agentes comunitários e técnicos do PIM passaram a ter acesso aos livros técnicos e de literatura da biblioteca da secretaria utilizada pelos professores da rede pública. Quando a Biblioteca da Estação do PPEL foi inaugurada no início de 2008, os agentes comunitários do PIM, por iniciativa própria, passaram a agendar visitas com as comunidades atendidas para que tivessem acesso a seu acervo de literatura infanto-juvenil. A partir de então, surgiu a necessidade de levar o acervo da biblioteca às comunidades atendidas pelo PIM localizadas na periferia da cidade e distantes da Biblioteca da Estação e da Biblioteca Pública Municipal. Em princípio, essas comunidades deveriam ser atendidas pelas Bibliotecas Comunitárias, mas, como o PPEL não tinha condições de atender a todas de uma vez, foi criado o projeto Cangurus da Leitura (Entrevista com a Coordenadora do PIM em Caxias do Sul, 10/11/2010).

O PPEL elaborou uma lista de 300 livros de literatura infanto-juvenil e confeccionou 10 bolsas para transporte dos livros. Metade do acervo foi adquirido pelo PPEL e a outra metade pela Secretaria Municipal de Saúde. O PPEL passou a participar da formação continuada dos agentes comunitários do PIM, tratando da leitura como mais uma maneira de fortalecer os laços familiares. Os Cangurus da Leitura passaram a ser também uma fonte de informações sobre outras políticas públicas, pois a equipe do PIM incluiu nas bolsas do projeto informativos da prefeitura sobre campanhas de saúde, violência doméstica entre outros temas. As 10 bolsas do projeto fazem um rodízio para atender às 27 comunidades onde



o PIM atua e já há demanda para ampliação do acervo. A equipe do PIM notou que, a partir do projeto Cangurus da Leitura, os próprios agentes comunitários, que são estagiários de diversos cursos superiores, estão lendo mais (Entrevista com a Coordenadora do PIM em Caxias do Sul, 10/11/2010).

A partir da experiência com o incentivo à leitura no PIM, a Secretaria de Educação fez uma adaptação do projeto Cangurus da Leitura para atender as 37 escolas de educação infantil conveniadas, que ainda não faziam parte da rede municipal e atendem crianças de zero a seis anos. Essas escolas tinham pouco acesso a livros de literatura infantil e não recebiam os livros do PNBE por não terem sido municipalizadas. Então, a Secretaria de Educação solicitou 300 livros de literatura infantil ao PNBE e confeccionou bolsas como as do projeto Cangurus da Leitura. As bolsas ficam sob a responsabilidade da biblioteca da Secretaria da Educação e circulam entre as escolas de educação infantil conveniadas (Entrevista com a Coordenadora da Biblioteca da Secretaria Municipal de Educação, 10/11/2010).

O mais novo projeto desenvolvido pelo PPEL foi o **Peçuelos da Leitura**<sup>16</sup>. Lançado em junho de 2010, o projeto é fruto de uma parceria do PPEL com a 25ª Região Tradicionalista do Movimento Tradicionalista Gaúcho<sup>17</sup> e com o curso de Mestrado em Letras, Cultura e Regionalidade da Universidade de Caxias do Sul. A proposta é que os peçuelos circulem nos eventos do movimento como cavalgadas, rodeios e acampamentos (CAXIAS DO SUL, 2010). A discussão do projeto teve início a partir de uma demanda da 25ª Região Tradicionalista que, durante a Feira do Livro de Caxias do Sul em 2009, solicitou o apoio do PPEL para desenvolver um projeto de incentivo à leitura nos CTGs. Ao mesmo tempo, o ex-Secretário Municipal da Cultura, que criou o PPEL, estava coordenando o curso de Mestrado em Letras, Cultura e Regionalidade da Universidade de Caxias do Sul e procurou o PPEL para estabelecer uma parceria. A partir de então o projeto foi desenvolvido em conjunto com essas entidades. O objetivo é incentivar a leitura dos participantes deste movimento extremamente popular na região, oferecendo literatura regionalista, obras de escritores gaúchos e sobre a história do Rio Grande do Sul. A Universidade de Caxias do Sul contribuiu com a seleção do acervo temático de 1.000 livros, o PPEL adquiriu os livros,

---

<sup>16</sup> Os peçuelos, também conhecidos como malas de garupa, são duas sacolas unidas por uma extensão de lona levadas na garupa do cavalo.

<sup>17</sup> O Movimento Tradicionalista Gaúcho (MTG) é um movimento cívico, cultural e associativo que se dedica à “preservação, resgate e desenvolvimento” da cultura regional gaúcha, criado em 1966. O MTG reúne mais de 1.400 entidades conhecidas por Centros de Tradição Gaúcha (CTGs) e estão distribuídas por 30 Regiões Tradicionalistas. Caxias do Sul é a sede da 25ª Região Tradicionalista que congrega outros seis municípios (MOVIMENTO TRADICIONALISTA GAÚCHO, 2010).

produziu 100 bolsas e fez sua distribuição aos líderes dos CTGs. Em 2011, será realizada uma avaliação com os CTGs sobre como os livros foram utilizados e que práticas de incentivo à leitura podem ser utilizadas para ampliar sua circulação (Entrevista com a Diretora do PPEL, 9/11/2010).

#### A revitalização da Biblioteca Pública Municipal Dr. Demétrio Niederauer

A Biblioteca Pública, que havia perdido quase todos seus projetos para o PPEL, passou os anos de 2005 e 2006 voltada para a modernização de sua infraestrutura e informatização do acervo, que, aos poucos, está sendo disponibilizado para consulta da população pela internet. Nesse período também foi implantado um telecentro (sala de computadores com acesso gratuito à internet), a ser inaugurado em 2011, reduzindo ainda mais o espaço disponível para os livros (Entrevista com o atual Secretário Municipal da Cultura, 16/12/2010).

Em 2007, o novo Secretário Municipal da Cultura decidiu que era o momento de dar novos ares à Biblioteca, pois entendia que seu papel não deveria ficar restrito apenas à guarda dos livros. Para isso, mudou a estrutura organizacional da Biblioteca e criou uma nova função de Diretor Administrativo Cultural, responsável por desenvolver novos projetos, que tornassem a biblioteca viva e mais próxima da população. A bibliotecária, que era diretora geral da Biblioteca até então, passou a responder pela Direção Técnica e a nova função foi ocupada por uma professora licenciada em História que atuava na coordenação pedagógica de projetos da Secretaria Municipal da Educação (Entrevista com o atual Secretário Municipal da Cultura, 16/12/2010).

A nova Diretora Administrativa e Cultural da Biblioteca (Entrevista em 15/12/2010) possuía pouca experiência na área da leitura. Quando assumiu a função, buscou conhecer algumas iniciativas como o Plano Nacional do Livro e da Leitura, a Jornada Literária de Passo Fundo, a Feira do Livro de Porto Alegre, a Bienal do Livro de São Paulo, a nova Biblioteca de São Paulo e os projetos desenvolvidos pelo governo da Colômbia. A Diretora constituiu uma equipe de cinco pessoas para desenvolver novos projetos de incentivo à leitura, entre eles havia um escritor, duas contadoras de história e uma assessora de relações públicas.

Na elaboração dos projetos, a Diretora Administrativa e Cultural da Biblioteca Pública levou em consideração algumas questões. Pelo fato de o espaço da Biblioteca ser pequeno para o número de livros e usuários, seria necessário promover a leitura em outros

locais e atender preferencialmente um público ainda não leitor e que não fosse atendido pelo PPEL, como as pessoas da terceira idade, as crianças que frequentam os centros educativos da FAS e também de escolas particulares. Assim como o PPEL, a equipe da Biblioteca Pública também estava preocupada em desenvolver atividades que fossem permanentes e acontecessem durante todo o ano. Ainda em 2007, a equipe da Biblioteca Pública Municipal desenvolveu quatro projetos, o Contapete, a Estância da Leitura, o Leitura em Movimento e o Livro Livre, e deu continuidade ao Concurso Anual Literário, que vem sendo promovido desde 1965.

O **Contapete** veio para substituir o projeto Tapete Mágico que fora para o PPEL em 2005. É um projeto de “contação de histórias” voltado para alunos das escolas da rede pública e particular com o objetivo de “apoiar a tradição oral, estimular a imaginação e a criatividade e ampliar os referenciais literários, estimulando a leitura como experiência significativa” para crianças e adultos. As apresentações ocorrem tanto na sala do segundo andar da Biblioteca, mesmo local onde antes acontecia o Tapete Mágico, como em outras instituições. Foram estabelecidas parcerias com a Secretaria Municipal da Educação para apresentações em escolas de educação infantil e participação no curso de formação para professores que atuam em bibliotecas escolares; e com a Fundação de Assistência Social para apresentações em centros educativos, que atendem no turno inverso da escola crianças de seis a 15 anos em situação de vulnerabilidade social. As apresentações também acontecem em restaurantes comunitários, clubes de mães, centros de cultura e em eventos públicos, inclusive na Feira do Livro de Caxias do Sul. O grupo é constituído por cinco funcionários da Biblioteca de outras áreas, como bibliotecários ou funcionários administrativos, e que também atuam como contadores de histórias. Os contadores se reúnem regularmente para formação com profissionais da área para aperfeiçoar suas técnicas (CAXIAS DO SUL, Biblioteca Pública Municipal, 2009b). A partir da experiência com a contação de histórias, os dois restaurantes comunitários do centro da cidade decidiram implantar sua própria biblioteca. Conseguiram doações da população e da Biblioteca Pública Municipal e agora contam com um pequeno acervo de 120 livros aproximadamente (Entrevista com a Diretora da Biblioteca Pública Municipal, 15/12/2010).

A **Estância da Leitura** é uma seção itinerante da Biblioteca Pública que circula em eventos do movimento tradicionalista como rodeios e a Semana Farroupilha. É constituída por um acervo de livros de literatura, história e folclore do Rio Grande do Sul, disponível para leitura no local dos eventos (CAXIAS DO SUL, Biblioteca Pública Municipal, 2009b).

O projeto **Leitura em Movimento** é semelhante ao Malas da Leitura do PPEL. Seu objetivo é proporcionar acesso ao livro e à leitura ao público do projeto Conviver da Secretaria Municipal de Esporte e Lazer e à população que vive em bairros periféricos de Caxias do Sul. Foram criados 15 “baús da leitura” com acervos de 50 livros, trocados a cada dois meses. Os baús podem também circular de casa em casa, conforme combinado com cada comunidade (CAXIAS DO SUL, Biblioteca Pública Municipal, 2009b). O projeto Conviver promove atividades recreativas e esportivas conduzidas por professores de educação física para pessoas da terceira idade. Ocorre em locais disponibilizados pela comunidade, como centros comunitários, salões paroquiais e quadras esportivas (CAXIAS DO SUL, 2010). Inicialmente, a doação dos livros foi conjugada com apresentações de contação de histórias, mas, após uma avaliação, a equipe percebeu que atividades de rodas de leitura despertavam maior interesse do público adulto (Entrevista com a Diretora Administrativa e Cultural da Biblioteca Pública Municipal, 15/12/2010).

O **Livro Livre** é um projeto de troca gratuita de livros. A Biblioteca Pública monta espaços de troca por um período, de uma a duas semanas, em diferentes pontos da cidade, como shoppings, parques, no Centro de Cultura Dr. Henrique Ordovás Filho e na Universidade de Caxias do Sul. Além disso, há um posto fixo de troca de livros na própria Biblioteca, onde qualquer interessado pode trocar um livro quando desejar (CAXIAS DO SUL, Biblioteca Pública Municipal, 2009b). O interessado não precisa ser associado da Biblioteca, o livro deve estar em boas condições e não são aceitos livros didáticos. Em 2010, foram trocados mais de 2.200 livros nos diversos pontos espalhados pela cidade (Entrevista com a Diretora Administrativa e Cultural da Biblioteca Pública Municipal, 15/12/2010).

Com a experiência dos primeiros projetos, a equipe da Biblioteca Pública decidiu unificá-los em torno de um programa “guarda-chuva” que trouxesse unidade às iniciativas, e, assim, criou o **Programa Literatura sem Fronteiras**. Em sua elaboração, a equipe usou como referência o manifesto da UNESCO e da *International Federation of Library Associations and Institutions* (IFLA) sobre bibliotecas públicas. O manifesto considera que a biblioteca pública é “o centro local de informação, tornando prontamente acessíveis aos seus utilizadores o conhecimento e a informação de todos os gêneros” (IFLA/UNESCO, 1994). O manifesto propõe que as bibliotecas públicas fundamentem sua atuação em quatro aspectos<sup>18</sup>:

---

<sup>18</sup> O Manifesto IFLA/UNESCO indica 12 “missões-chave” para as bibliotecas públicas: (1) Criar e fortalecer os hábitos de leitura nas crianças, desde a primeira infância; (2) Apoiar a educação individual e a auto-formação, assim como a educação formal a todos os níveis; (3) Assegurar a cada pessoa os meios para evoluir de forma criativa; (4) Estimular a imaginação e criatividade das crianças e dos jovens; (5) Promover o conhecimento sobre a herança cultural, o apreço pelas artes e pelas

informação, alfabetização, educação e cultura. Para isso, devem atender a todas as faixas etárias e ainda oferecer serviços e materiais específicos para aqueles que não possam utilizar os materiais correntes, como minorias linguísticas, portadores de necessidades especiais e pessoas hospitalizadas ou reclusas (IFLA/UNESCO, 1994). Em 2008, baseados nessas concepções, foram lançados os projetos Monteiro Lobato, Livros para Ouvir e o Encontro Estadual de Literatura e Leitura.

Desenvolvido em parceria com a Secretaria Municipal de Educação e iniciado em março de 2008, o projeto **Monteiro Lobato** pretende contribuir com a formação de novos leitores e divulgar as ações de incentivo à leitura desenvolvidas nas escolas da rede pública e privada. A cada ano, o projeto propõe um tema como referência para as discussões em sala de aula. A Biblioteca Pública realiza encontros mensais durante todo o ano com professores, coordenadores pedagógicos e responsáveis pela biblioteca escolar para troca de experiências e formação continuada. Os trabalhos desenvolvidos durante o ano são apresentados na mostra cultural no Centro de Cultura Dr. Henrique Ordovás Filho. A mostra dos trabalhos, aberta para toda a comunidade, reúne também contação de histórias, exibição de filmes e gincanas para as crianças (CAXIAS DO SUL, Biblioteca Pública Municipal, 2009b). Em 2010, com o tema contos da tradição popular universal, participaram seis escolas, envolvendo 2.000 alunos (CAXIAS DO SUL, 2010).

O projeto **Livros para Ouvir**, lançado em abril de 2008, visa à inclusão cultural e social de pessoas com deficiência visual, mas também está aberto a qualquer interessado. Promove o acesso à literatura por meio de um conjunto de serviços e atividades dedicados às pessoas com baixa visão ou cegas: uma coleção de áudio-livros e de livros em braile, lupa eletrônica e audições públicas. Nas audições públicas, que ocorrem a cada dois meses, escritores fazem palestras, lêem trechos de seus livros e conversam com o público sobre suas obras (CAXIAS DO SUL, Biblioteca Pública Municipal, 2009b). O projeto atende prioritariamente ao público de instituições como a Associação de Pais e Amigos dos Deficientes Visuais (APADEV) e tem apoio da Universidade de Caxias do Sul na gravação de áudio-livros. Em 2010, foram realizadas cinco audições públicas para 160 pessoas (CAXIAS DO SUL, Biblioteca Pública Municipal, 2010). Esse projeto é um grande diferencial em

---

realizações e inovações científicas; (6) Possibilitar o acesso a todas as formas de expressão cultural das artes do espetáculo; (7) Fomentar o diálogo inter-cultural e a diversidade cultural; (8) Apoiar a tradição oral; (9) Assegurar o acesso dos cidadãos a todos os tipos de informação da comunidade local; (10) Proporcionar serviços de informação adequados às empresas locais, associações e grupos de interesse; (11) Facilitar o desenvolvimento da capacidade de utilizar a informação e a informática; (12) Apoiar, participar e, se necessário, criar programas e atividades de alfabetização para os diferentes grupos etários (IFLA/UNESCO, 1994).

relação às demais bibliotecas do país, pois 91% das bibliotecas públicas municipais no país não possuem serviços para pessoas com deficiência visual (FGV, 2008).

O **Encontro Estadual de Literatura e Leitura** teve duas edições (em abril/maio de 2008 e julho/agosto de 2009) realizadas em parceria com a Universidade de Caxias do Sul para professores e bibliotecários. A proposta do encontro é promover discussões com especialistas em leitura e literatura a partir de um tema a cada ano (CAXIAS DO SUL, Biblioteca Pública Municipal, 2009b). O encontro já tratou dos temas “formação do leitor” e “história e cultura afro-brasileira”. O evento aconteceu ao longo de cinco dias, cada um com uma palestra de três horas e cada edição contou com um público médio de 120 pessoas (CAXIAS DO SUL, 2010).

Desde 2008, a Biblioteca Pública Municipal colabora com o **Concurso Literário da Rede Recria**. A Recria é uma rede de organizações sociais e órgãos públicos, como o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, que atua na defesa dos direitos de crianças e adolescentes e na provisão de serviços, como abrigos, centros educativos, programas de recuperação de dependentes químicos, atendimento a moradores de rua, entre outros. O objetivo do Concurso é promover o incentivo à leitura e à escrita de textos literários para crianças e adolescentes de sete a 21 anos, atendidos em 20 entidades integrantes da Rede Recria. O Concurso premia os melhores textos que são publicados em livro. Promove também uma mostra literária com a exposição dos trabalhos na Feira do Livro de Caxias do Sul. O papel da Biblioteca é de promover um curso com duração de três semanas para formação dos educadores que desenvolvem as atividades com as crianças. Em 2010, foram mobilizadas mais de 1.500 crianças e adolescentes (Entrevista com a Diretora Administrativa e Cultural da Biblioteca Pública Municipal, 15/11/2010).

As **Rodas de Leitura**, iniciadas em 2009, são encontros de entre leitores e um mediador que se reúnem para fazer leituras coletivas, discussões e análises sobre os textos lidos. O projeto visa oportunizar a audição, o acesso aos livros e o encontro entre pessoas a partir da leitura. A participação é voluntária e as reuniões acontecem na Biblioteca Pública com grupos de adolescentes e adultos. Em parceria com a Fundação de Assistência Social, as rodas de leitura são oferecidas uma vez ao mês para adolescentes que estão cumprindo medidas sócio-educativas. Para o grupo de adultos, as rodas acontecem três vezes ao mês e também participam adultos com deficiência visual. Além dos encontros fixos na Biblioteca, a equipe promove rodas de leituras em outras instituições, como clubes de mães, no projeto

Conviver e em empresas. Em 2010, participaram das Rodas de Leitura 1.242 pessoas em 41 encontros (CAXIAS DO SUL, Biblioteca Pública Municipal, 2010).

O evento **Saberes e Sabores da Literatura** foi realizado pela primeira vez em 2010 e entrou para o calendário fixo de atividades da Biblioteca Pública Municipal. O Saberes e Sabores é um sarau de música e literatura com o tema da gastronomia. O evento, que durou uma tarde, reuniu 70 participantes, a maioria do Clube de Mães do Bairro Rio Branco (CAXIAS DO SUL, 2010).

Além da equipe de projetos, a Biblioteca conta com três bibliotecárias e três técnicos que fazem o processamento dos livros e outros dois funcionários para a área administrativa. Entre 2008 e 2009, foram investidos R\$ 25 mil na atualização do acervo da Biblioteca através de licitação pública. Atualmente a Biblioteca Pública Municipal conta com uma reposição de 20 a 30 livros por mês com base em sugestões dos próprios usuários (BIBLIOTECA municipal tem acervo de 89 mil livros, 2009). O orçamento anual da Biblioteca para os projetos de incentivo à leitura é de aproximadamente R\$ 100 mil de investimento direto da Secretaria da Cultura. Eles ainda não trabalham com projetos aprovados em leis de incentivo, segundo a Diretora Administrativa e Cultural (Entrevista em 15/12/2010), pois seus projetos ainda eram experimentais e, agora que já possuem mais experiência, pretendem buscar outras fontes de financiamento a partir de 2011.

A avaliação da equipe é que os projetos têm contribuído muito para o aumento de usuários e de associados da Biblioteca – entre 2007 e 2008 o aumento no número de empréstimos foi de 36% (BIBLIOTECA municipal tem acervo de 89 mil livros, 2009), mas não é possível diferenciar o impacto dos projetos do PPEL e do Programa Literatura sem Fronteiras. Para a Diretora Administrativa e Cultural da Biblioteca Pública, o Programa Literatura sem Fronteiras está cumprindo a função de divulgar o trabalho da Biblioteca e de aproximá-la da população, pois “muitos tinham até vergonha de entrar no prédio por não saber como funciona” (Entrevista com a Diretora Administrativa e Cultural da Biblioteca Pública Municipal, 15/12/2010).

Com o crescente aumento da demanda da Biblioteca Pública Municipal, foi previsto no plano de governo do município nas eleições de 2008 e no Plano Plurianual 2010-2013, aprovado pela Lei 6.953/2009, a construção de uma segunda Biblioteca Pública Municipal (Entrevista com o atual Secretário Municipal da Cultura, 16/12/2010). O Plano Plurianual prevê também a ampliação do número de Bibliotecas Comunitárias, o que demonstra o interesse da atual administração em continuar expandindo suas ações de

incentivo à leitura. Esse momento de discussão da criação de uma nova biblioteca, aliado aos resultados do Programa Literatura sem Fronteiras, deram novo fôlego à Biblioteca Pública Municipal para reivindicar seu papel de protagonista na promoção da leitura em Caxias do Sul. Em documento preparado pela equipe da Biblioteca Pública Municipal Dr. Demétrio Niederauer para a criação da segunda biblioteca pública municipal, afirma-se que:

Precisamos inverter a lógica que persiste na maioria das bibliotecas públicas de atender prioritariamente o público estudantil para realizar a pesquisa escolar. Esta é uma tarefa das bibliotecas escolares. Cabe a uma biblioteca pública preocupar-se com a formação do leitor de forma mais ampla, atingindo todos os segmentos sociais e todas as faixas etárias de forma igualitária. Somente assim será possível superar a identificação indiscriminada do livro e da leitura como uma atividade predominantemente escolar, que deixa de ser exercida quando a escolaridade é interrompida ou concluída. Dentro dessa linha de raciocínio *é imprescindível manter uma interação significativa com a comunidade em que está inserida (...)* (CAXIAS DO SUL, Biblioteca Pública Municipal, 2009a, grifo nosso).

De acordo com o atual Secretário da Cultura (Entrevista em 16/12/2010), há um projeto de lei (Anexo 3) para estabelecer a política municipal de incentivo à leitura e criar um Departamento do Livro e da Leitura<sup>19</sup>, que abrigaria o Programa Permanente de Incentivo à Leitura e a Biblioteca Pública Municipal Dr. Demétrio Niederauer, ambos com o mesmo status. Este projeto será discutido com a Câmara de Vereadores juntamente com uma proposta de reorganização de todo o organograma da administração direta e indireta que será discutido com a Câmara dos Vereadores em 2011. O Secretário da Cultura admite que exista uma “concorrência saudável” entre os dois programas, e que isso tem incentivado a melhora contínua dos serviços oferecidos por ambos. As três principais lideranças da área da leitura no município – o Secretário da Cultura e as diretoras dos dois programas – afirmam que há espaço para os dois programas no município e que ainda há muito por fazer na área da leitura.

As tabelas 10 e 11 a seguir apresentam um resumo dos projetos do Programa Permanente de Estímulo à Leitura e do Programa Literatura sem Fronteiras.

---

<sup>19</sup> O novo organograma conforme o projeto de lei que cria o Departamento do Livro e da Leitura encontra-se no Anexo 2.



**Tabela 10 - Programa Permanente de Estímulo à Leitura (PEEL)**

Projeto	Início	Público médio/ano		Principais Parceiros	Setor	Orçamento anual
Feira do Livro	1984	todos	350.000	Associação de Livreiros	privado	R\$ 350.000,00
				Academia Caxiense de Letras	privado	
				Secretaria Municipal de Educação	público	
Comitê PROLER	1994	professores	250	Universidade de Caxias do Sul	privado	R\$ 20.000,00
Tapete Mágico	2001	crianças	10.000	Secretaria Municipal de Educação	público	R\$ 16.000,00
Passaporte da Leitura	2005	crianças e familiares	10.000	Secretaria Municipal de Educação	público	R\$ 50.000,00
Malas de Leitura	2006	todos	63.000	Secretaria Municipal de Saúde	público	R\$ 20.000,00
Fábrica de Leitura	2007	trabalhadores	11.000	Empresas	privado	R\$ 10.000,00
Biblioteca da Estação	2008	crianças	3.500	-	-	R\$ 10.000,00
Bibliotecas Comunitárias	2008	todos	32.000	Associações de Moradores de Bairro	público	R\$ 50.000,00
Cangurus da Leitura	2009	Famílias	1.000	Secretaria Municipal da Educação	público	R\$ 10.000,00
Peçuelos da Leitura	2010	adultos	3.000	Universidade de Caxias do Sul	privado	R\$ 10.000,00
				25ª Região Tradicionalista	privado	
			<b>483.750</b>			<b>R\$ 546.000,00</b>

Fonte: elaborado pela autora a partir de informações fornecidas pelo Programa Permanente de Estímulo à Leitura, 2010.

**Tabela 11 – Programa Literatura sem Fronteiras da Biblioteca Pública Municipal Dr. Demétrio Niederauer**

Projeto	Início	Público médio/ano		Principais Parceiros	Setor	Orçamento anual
Biblioteca Pública – frequência	1947	todos	80.000	-	-	
Concurso Anual Literário	1965	escritores	200	-	-	
Estância da Leitura	2007	adultos	5.000	-	-	
Contapete	2007	todos	16.000	Secretaria Municipal da Educação	público	
				Fundação de Assistência Social	público	
Leitura em Movimento	2007	idosos	3.000	Secretaria Municipal de Esporte e Lazer	público	
Livro Livre	2007	todos	2.200	Shopping Iguatemi	privado	
Livros para ouvir	2008	deficientes visuais	160	Associação de Pais e Amigos dos Deficientes Visuais	privado	
Monteiro Lobato	2008	crianças e professores	2.000	Secretaria Municipal da Educação	público	
Encontro Estadual de Literatura e Leitura	2008	professores	120	Universidade de Caxias do Sul	privado	
Concurso Literário da Rede Recria	2008	crianças e adolescentes em situação de risco	1.500	Rede Recria	público e privado	
Rodas de Leitura	2009	jovens e adultos	1.200	Fundação de Assistência Social	público	
Saberes e Sabores	2010	mulheres	70	Clube de Mães	privado	
			<b>111.450</b>			

Fonte: elaborado pela autora a partir de informações fornecidas pela Biblioteca Pública Municipal, 2010.

## **CAPÍTULO 5 - JUNTANTO AS COISAS: ANÁLISE DO ESTUDO DE CASO**

## CAPÍTULO 5 – JUNTANDO AS COISAS: ANÁLISE DO ESTUDO DE CASO

“Escrever é procurar entender, é procurar reproduzir o irreproduzível, é sentir até o último fim o sentimento, que permaneceria apenas vago e sufocador. Escrever é também abençoar uma vida que não foi abençoada”.

*Clarice Lispector*

A leitura entrou na agenda do Governo Federal brasileiro a partir de alguns fatores. De um lado houve a influência de organismos multilaterais, notadamente a UNESCO por meio do CERLALC, que desde o final da Segunda Guerra Mundial e mais fortemente a partir da década de 1970, e a OEI com as Conferências Ibero-Americanas de Cultura, que passaram a discutir a questão da leitura e do alfabetismo funcional. No início da década de 1990, foi criado pela FBN o primeiro programa federal de incentivo à leitura, o PROLER, que levou o debate para centenas de municípios em todo o país. A partir dos anos 2000, a OEI e o CERLALC aumentaram os esforços para que os países criassem seus planos nacionais de leitura. Nesse mesmo período, com apoio desses organismos, começou a amadurecer no Brasil o debate sobre indicadores mais precisos do que os existentes até então para medir o analfabetismo e que também trouxeram novos conceitos, o de alfabetismo (ou letramento) e o de analfabetismo funcional. Os indicadores mostraram que, além do desafio da universalização do ensino básico, o governo se deparava com outra questão, os alunos que estavam sendo formados não estavam aptos a enfrentar as necessidades básicas de leitura e escrita da sociedade e do mercado de trabalho. Quando se estava comemorando a redução do analfabetismo, o INAF mostrou que 34% da população adulta era analfabeta funcional e apenas um quarto da população possuía habilidades plenas de leitura e escrita. A necessidade de se formar mão de obra especializada e de se avançar na qualidade da educação foi tornando-se cada vez mais premente para que o país pudesse promover o seu desenvolvimento econômico e social. O depoimento de um ex-presidente da Fundação Biblioteca Nacional é um exemplo que pode ilustrar esse processo:

A “leitura” foi descoberta. A palavra “política de leitura” foi descoberta. Hoje qualquer técnico ou até político pode falar de “analfabetismo

funcional”. Hoje professores e políticos estão mais atentos às estatísticas da UNESCO sobre o analfabetismo funcional e assimilou-se até a noção de “analfabetismo tecnológico”. Enfim, passou-se a entender que incrementar programas de leitura é ajudar a ler o mundo, a interpretar, a tornar as coisas menos enigmáticas. E, sobretudo, até economicamente, percebeu-se que a habilidade leitora é um instrumento de economia e poupança de gastos públicos. E que numa sociedade sofisticada tecnologicamente, a leitura, enfim, não é um luxo beletrista, mas uma tecnologia indispensável à sobrevivência pessoal e social (SANT’ANNA, 2007, p. 38).

Em 2003, com a eleição do Presidente Lula do PT abriu-se uma janela de oportunidade para que novas ideias entrassem na agenda governamental e houve uma revisão de todos os programas desenvolvidos pelo Ministério da Cultura.

Por outro lado, há algum tempo já havia forte pressão de um grupo de interesse. Nesse caso, da indústria editorial brasileira que demandava a desoneração fiscal do livro. Foi promulgada então a Lei 10.753 de 2003, a Lei do Livro, que reduzia impostos sobre a produção editorial e criava o Plano Nacional do Livro. Como contrapartida a indústria editorial deveria destinar 1% de seu faturamento para viabilização deste plano. A solução, portanto, já estava pronta. A UNESCO e a OEI já estavam estimulando a criação de planos nacionais de incentivo à leitura e já havia alguns países com seu plano desenvolvido. Dessa forma, em 2006, foi lançado o Plano Nacional do Livro e da Leitura (PNLL).

As próximas seções deste capítulo tratam da análise do estudo do caso de Caxias do Sul. A primeira seção apresenta uma reflexão, com base nas teorias apresentadas no Capítulo 3, sobre como o tema da leitura entrou na agenda governamental do município de Caxias do Sul e foi transformado numa política pública. A segunda seção analisa as possíveis conexões entre a política municipal de leitura de Caxias do Sul e a atuação do governo federal e estadual.

## **5.1 Formação da agenda governamental do município de Caxias do Sul**

O que fez com que o tema da leitura se tornasse alvo da atenção da prefeitura de Caxias do Sul, entrasse na agenda governamental e se concretizasse numa política pública? Quem foram os principais atores desse processo? Como foi a formulação das soluções e a seleção de alternativas? Em quais arenas políticas os problemas foram debatidos? Com base no modelo de múltiplos fluxos de John Kingdon (1995, 2006), a presente seção se dedica a analisar essas questões, discutindo como o tema da leitura se tornou uma questão a ser tratada

pelo governo municipal de Caxias do Sul e destacando o contexto político, os principais atores e processos que levaram à criação de uma política municipal de incentivo à leitura.

### A definição do problema

Segundo Kingdon (2006), a definição de um problema depende dos meios pelos quais os atores tomam conhecimento das situações ou das formas pelas quais as situações foram definidas como problema. Os meios podem ser indicadores, eventos-foco ou *feedback*. Um evento-foco pode ser desde um desastre ou uma crise, uma experiência pessoal ou um poderoso símbolo, que atrai a atenção para uma determinada situação.

No caso de Caxias do Sul, o meio para a definição do problema foi um evento-foco baseado na experiência do novo Secretário Municipal de Cultura que assumiu a função em 2005 com a eleição de José Ivo Sartori do PMDB. O Secretário de Cultura, José Clemente Pozenato, era um escritor e professor universitário da área de literatura que participava de projetos de incentivo à leitura do governo estadual do Rio Grande do Sul. Antes um *participante invisível* por integrar um grupo de especialistas no tema, na concepção de Kingdon, tornou-se um *participante visível* ao assumir uma função de chefia no primeiro escalão do governo municipal, liderando a formulação da política cultural do município. No entanto, Kingdon (2006, p. 227) afirma que o evento-foco “tem efeitos apenas passageiros se não forem acompanhados por uma indicação mais precisa de que há um problema, por uma percepção pré-existente ou por uma combinação desse evento com outros similares”. Essa “indicação mais precisa” veio com os documentos fornecidos pelo Ministério da Cultura obtidos pelo Secretário da Cultura em viagem a Brasília para se reunir com a coordenação do Plano Nacional do Livro e da Leitura. Os documentos apresentavam um diagnóstico da situação da leitura no país, com base em indicadores como o INAF e a pesquisa Retratos da Leitura no Brasil. Esses documentos, levados para Caxias do Sul, ajudaram a justificar a elaboração de uma política municipal de incentivo à leitura, situando o município no contexto nacional.

Houve também o *feedback* referente à Biblioteca Pública Municipal que contribuiu para a formulação do problema. A situação da Biblioteca, conforme depoimento dos entrevistados, era bastante precária, principalmente com relação à sua infraestrutura. José Clemente Pozenato, o Secretário Municipal da Cultura acreditava que precisava mudar essa situação e decidiu fazer algo: estabeleceu como prioridade de sua gestão a elaboração de uma política municipal de incentivo à leitura. A situação da leitura no município passou de uma

condição objetiva a um problema social como concebido por Kingdon, quando a administração municipal decidiu que o tema deveria receber a atenção pública e governamental.

### A dinâmica das políticas públicas

O processo de seleção de alternativas para a política pública de incentivo à leitura em Caxias do Sul se deu em duas fases. A primeira, quando a política foi formulada pelo Secretário da Cultura José Clemente Pozenato no início de 2005, e a segunda, quando Antonio Feldmann assumiu a Secretaria da Cultura em meados de 2006.

Na primeira fase de seleção de alternativas, quando o PPEL estava sendo formulado em 2005, a Secretaria da Cultura começou trabalhando uma solução pronta – o projeto Passaporte da Leitura, inspirado em iniciativas como o Programa Autor Presente do IEL e a Jornada Nacional de Literatura de Passo Fundo – e o incrementou com novas ideias. Duas ideias, no entanto, não foram implementadas naquele momento. Uma das alternativas formuladas era a criação de uma nova biblioteca pública. Essa alternativa não conseguiu se concretizar por falta de viabilidade técnica e disponibilidade de recursos, que são alguns dos critérios mencionados por Kingdon (2006) para seleção de alternativas de políticas pelos quais algumas ideias são selecionadas e outras descartadas.

Outra proposta que não foi viabilizada em Caxias do Sul foi o consórcio de municípios para edição de livros. No governo federal, a primeira alternativa viabilizada no início do governo Lula em 2003 foi a desoneração fiscal do livro. Apesar de serem um pouco distintas, ambas as alternativas tinham o mesmo objetivo de baratear o custo do livro e ampliar seu acesso à população. Isso ilustra como as alternativas de políticas têm dinâmicas próprias dependendo do nível de governo em que são consideradas. O consórcio para edição de livros dependia de apoio político de diversos outros municípios e principalmente de uma estreita articulação com o governo estadual.

A segunda fase de seleção de alternativas se deu com a troca de Secretário da Cultura ainda durante o início da implementação da política municipal de leitura durante o ano de 2006. A equipe do PPEL, composta por funcionários de carreira da Secretaria da Cultura, precisou promover suas ideias para convencer o novo Secretário de que aquele programa deveria ser mantido e ainda ampliado. Após conquistar o apoio do novo Secretário da Cultura, o PPEL foi crescendo e angariando maior apoio da sociedade e de outras secretarias da administração municipal, que passaram a fazer parte da implementação do

programa. Com a chegada desse novo Secretário da Cultura e com a reeleição do prefeito, uma pequena janela de oportunidade se abriu. Somando-se o *feedback* da política pública com o apoio político do Legislativo, foi possível colocar no plano de governo a construção de uma nova biblioteca municipal.

#### A dinâmica da política

As eleições de 2005 trouxeram nova configuração partidária, colocando no poder um partido de oposição ao que esteve no governo nos oito anos anteriores. Uma nova administração gerou a possibilidade da entrada de novos temas na agenda de todos os setores do governo municipal.

Kingdon afirma que “o consenso é formado na dinâmica da política por meio da negociação, mais do que da persuasão” (2006, p. 229). No caso de Caxias do Sul, o Secretário Municipal da Cultura, José Clemente Pozenato, não precisou fazer muitas negociações para introduzir a política de incentivo à leitura, pois tinha “carta branca” do prefeito para implementar seus projetos dentro do orçamento disponível. As negociações foram acontecer mais na segunda fase do programa com o novo Secretário da Cultura. Primeiro, no sentido da manutenção do programa, depois para ampliação dos recursos disponíveis para os projetos de leitura. A negociação também foi um fator importante para a articulação de parcerias com a sociedade civil e com outras secretarias da administração municipal (Saúde, Educação e Assistência Social).

#### A janela de oportunidade e manutenção do tema na agenda

Segundo Kingdon, “a completa junção das três dinâmicas (problemas, política pública e política) aumenta significativamente as chances de um tema se tornar parte de uma agenda de decisão”, quando os fluxos se conectam e abre-se uma janela de oportunidade (KINGDON, 2006, p. 234). É o empreendedor de políticas que exerce o papel de conectar esses fluxos, “associando pacotes de problemas e soluções a forças políticas” (KINGDON, p. 238).

Certamente as eleições de 2005 configuraram-se como uma janela de oportunidade, colocando no poder um novo prefeito (PMDB) de um partido de oposição ao da gestão anterior (do PT), portanto, um momento propício a mudanças. O principal ator desse processo foi a Secretaria Municipal da Cultura, por meio de José Clemente Pozenato, escritor e acadêmico que ocupou o cargo de Secretário de 2005 a meados de 2006.



Naquele momento, Pozenato, que era um *participante invisível* como acadêmico, tornou-se um *participante visível* do primeiro escalão do governo municipal, exercendo um dos mais influentes papéis na definição de políticas para o setor cultural. Pozenato foi o empreendedor de políticas que associou sua proposta de um programa permanente de leitura ao problema do analfabetismo funcional e obteve o apoio político necessário para implementação de suas ideias.

Apesar de a importância da leitura não se resumir à questão do alfabetismo funcional, esta maneira de formular o problema associa a leitura a um fator importante para o desenvolvimento econômico e social e mobiliza atores que talvez não priorizassem os aspectos culturais e sociais da leitura.

Quando assumiu a Secretaria Municipal da Cultura, Pozenato tinha uma prioridade muito clara: desenvolver um programa permanente de incentivo à leitura. Sua experiência como escritor e a participação no Programa Autor Presente do Instituto Estadual do Livro do Rio Grande do Sul em escolas lhe diziam que era necessário promover o incentivo à leitura de forma continuada e nos mais diversos espaços. Pozenato não conhecia outras experiências de políticas públicas de fomento à leitura em nível municipal em que pudesse se inspirar e o Plano Nacional do Livro e da Leitura estava apenas iniciando. Mesmo assim, uma visita a Galeno Amorim em Brasília, que era o então Coordenador do Vivaleitura, foi bastante útil para que Pozenato tivesse acesso a dados, indicadores e análises sobre o diagnóstico da leitura no Brasil. As informações coletadas serviram de base para a formulação do problema para o qual Pozenato já tinha a solução e também para posicionar o município de Caxias do Sul no contexto nacional e internacional.

Sobre as arenas políticas de que trata Fuks (2000), a política municipal de leitura de Caxias do Sul foi discutida inicialmente em apenas uma arena, o Executivo municipal. Na medida em que foi sendo implementada, passou a ser debatida também com a sociedade, pela mídia e com o Legislativo. Com a sociedade, o debate aconteceu no âmbito da Comissão de Avaliação e Seleção da Lei de Incentivo à Cultura por onde passam os projetos que pleiteiam recursos de incentivo fiscal, inclusive muitos projetos do PPEL. Já a Conferência Municipal de Cultura que deveria servir como uma arena para discutir as questões da leitura no município até o momento não teve um papel relevante, por ser dominada por outros setores culturais. O debate passou para a arena do Poder Legislativo apenas quando houve a necessidade de aprovação de recursos financeiros para os programas de leitura e por ocasião da aprovação do plano plurianual para 2010-2013, que incluiu uma série de metas para a

política municipal de leitura. A ampliação do debate sobre o tema da leitura para outras arenas contribui para sua sustentação na agenda governamental, pois, os assuntos públicos “com maior êxito circulam em vários canais institucionais” (FUKS, 2000, p. 82). A interação com outras arenas aconteceu em todos esses casos por iniciativa do Poder Executivo.

Fuks (2000) lembra que é preciso que o problema seja continuamente dramatizado com a “criação de notícias” para garantir sua manutenção na agenda governamental. A equipe do PPEL e, posteriormente, da Biblioteca Pública, da divulgação espontânea de seus projetos na mídia e de eventos de lançamento e entrega de certificados onde convidavam o Prefeito e o Secretário da Cultura como forma de manter a questão da leitura na agenda, angariar maior apoio político e, conseqüentemente, mais recursos financeiros. Quando os projetos passaram a ser debatidos pela sociedade civil, algumas organizações, privadas e públicas, foram se apropriando do discurso do projeto e reivindicaram sua participação.

Mesmo que os recursos investidos na política municipal de leitura não tenham sido muito altos, o fato de ela ter sido implantada num município que vive um momento de prosperidade com abundantes recursos para a área da cultura deve ser considerado. Talvez num outro município em que a dinâmica das políticas públicas se encontre com a dinâmica dos problemas, mas que não tenha recursos suficientes, as alternativas consideradas fossem mais modestas.

## **5.2 Convergências e articulações com programas federais e estaduais**

O sucesso da descentralização de programas sociais, segundo Celina Souza (2004), depende de alguns fatores como exigências constitucionais, transferências de recursos vinculadas à execução de certos serviços (como educação e saúde), e o mais importante, do desenho institucional da política. O desenho institucional define “as regras do jogo” de forma clara e universal, através da criação de mecanismos de recompensa e sanções para induzir a adesão dos governos locais (SOUZA, 2004). No caso dos programas federais de incentivo à leitura, sem considerar os programas distribuição de livros, a adesão é opcional e os incentivos são basicamente de apoio técnico e assessoria especializada. Ainda não há incentivos financeiros, que virão apenas quando for regulamentado o Fundo Pró-Leitura do MinC.

Apesar de Caxias do Sul não ter participado ainda do programa “O livro e a leitura nos estados e municípios” do PNLL, é possível analisar se existem convergências entre a

expectativa do governo federal com relação ao desenho da política e à forma como o município já vem atuando na área da leitura. Foram observados os seguintes aspectos: a continuidade da política e a existência de novos arranjos institucionais (participação da sociedade civil, articulação intersetorial e intergovernamental). Esses arranjos institucionais referem-se às novas formas de atuação de governos municipais na provisão de serviços públicos citados por Farah (2006) e mencionados no Capítulo 3. O governo federal incorporou algumas dessas inovações no modelo de atuação que espera dos municípios e estados na área da leitura explicitado no “Guia para elaboração e implantação dos planos estadual e municipal do livro e leitura” do PNLL.

Há uma grande preocupação expressa no guia do PNLL com a **continuidade** das iniciativas de fomento à leitura no nível subnacional de governo, o que aparece em diversos trechos do documento (BRASIL, 2009b). Para isso, o Guia sugere uma série de estratégias como: participação social na formulação, execução e avaliação dos planos e promulgação de atos legais que institucionalizem os planos. Desde a implantação da política de leitura, Caxias do Sul passou por eleições que reconduziram o mesmo prefeito ao poder. Houve apenas uma mudança de Secretário Municipal da Cultura ainda na metade do primeiro mandato que, não apenas deu continuidade ao Programa Permanente de Estímulo à Leitura, como o ampliou e ainda revitalizou a Biblioteca Pública Municipal. O município ainda não passou pelo verdadeiro teste de continuidade que seria a troca de administração por um partido de oposição ao atual. O nível de enraizamento da política de leitura na sociedade caxiense poderá ser verificado com mais propriedade após as próximas eleições municipais.

O município não promulgou leis para oficializar a política municipal de leitura, mas existe um projeto de lei para criar o Departamento de Livro e Leitura e institucionalizar a política municipal de leitura. Segundo o atual Secretário da Cultura de Caxias do Sul, isso não aconteceu ainda, pois, em sua opinião:

não é pelo fato de se estabelecer uma lei que o projeto vai valer ou ter garantia de execução. (...) O que nós queremos primeiro é fazer um trabalho para que o PPEL seja aceito pela comunidade e depois, quando esta base estiver muito sólida, pensaremos no projeto de lei. Preferimos começar de baixo para cima (Entrevista com o atual Secretário Municipal de Cultura, 9/11/2010).

O envolvimento do Poder Legislativo na área da leitura ocorreu em momentos de discussão da sustentabilidade e do futuro da política municipal de leitura. Primeiro, por ocasião da discussão para ampliação de verbas para os projetos da área. Com o apoio da

Secretaria da Fazenda, a Secretaria da Cultura ampliou o orçamento para os projetos de leitura e conseguiu a aprovação da Câmara de Vereadores a partir de 2010. E, depois, na discussão do Plano Plurianual de 2010-2013, que aprovou a construção de uma nova biblioteca pública municipal para Caxias do Sul. Para o atual Secretário Municipal da Cultura (Entrevista em 9/11/2010), isso foi um reconhecimento por parte da administração pública e da sociedade da importância do trabalho realizado na área da leitura. Para ele, o orçamento da cultura em Caxias do Sul reflete o desejo e o respaldo da sociedade. Se a leitura não fosse valorizada, os investimentos naturalmente seriam transferidos para outras áreas, pois a disputa por recursos é muito grande.

A pesquisa de campo indicou que não houve pressão da **sociedade civil** para a entrada do tema da leitura na agenda da administração municipal e ela também não participou da fase de especificação de alternativas. Sua inclusão nos processos da política de leitura ocorreu principalmente na fase de implementação dos programas e projetos. O principal canal de participação deveria ser o Conselho Municipal de Cultura, no entanto, este parece estar dominado por outros setores da cultura e apresenta baixa participação das organizações representativas do segmento da leitura.

A sociedade civil opina sobre a sobre a destinação de recursos para os projetos de leitura por meio da comissão que avalia e seleciona os projetos a serem aprovados pela Lei Municipal de Incentivo à Cultura e até hoje todos os projetos apresentados têm obtido aprovação. A captação de recursos por meio da renúncia fiscal e a participação das empresas no projeto Fábricas de Leitura também refletem a aprovação da iniciativa privada que patrocina os projetos do PPEL. As Bibliotecas Comunitárias são o projeto mais imbricado na sociedade civil, pois são instaladas em espaços geridos pelas comunidades e são seus voluntários que as mantêm em funcionamento. De todos os projetos empreendidos tanto pelo PPEL, como pela Biblioteca Pública Municipal, houve apenas um que foi criado por demanda clara e direta da sociedade civil: o projeto Peçuelos da Leitura desenvolvido em parceria com o movimento tradicionalista gaúcho e com a Universidade de Caxias do Sul.

A **articulação intersetorial** é um arranjo presente em diversas iniciativas de ambos os programas. As Secretarias de Educação e de Saúde e a Fundação de Assistência Social são parceiras em diversos projetos, tanto do PPEL, como do Programa Literatura sem Fronteiras da Biblioteca Pública Municipal. A articulação com essas secretarias envolve programas de iniciativa da área da Cultura e também das outras secretarias (como a da Saúde, no caso do projeto Cangurus da Leitura, e a FAS, no caso do Concurso Literário da Rede

Recria). A articulação ocorre também em outros programas da administração municipal como o Primeira Infância Melhor da Secretaria Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul, que possui um caráter intersetorial na abordagem da política de atenção à primeira infância.

No que se refere à **articulação intergovernamental**, dos principais programas de incentivo à leitura do governo federal descritos no Capítulo 2, o primeiro a chegar a Caxias do Sul e o que teve maior presença no município foi o PROLER. Caxias do Sul criou seu Comitê do PROLER em 1994, apenas dois anos depois do PROLER ter sido criado na Fundação Biblioteca Nacional pela professora Eliana Yunes, que também era a gestora do programa. Com a mudança de estratégia do PROLER nacional em 1996, que passou a ter como público prioritário os professores, o Comitê PROLER de Caxias do Sul também seguiu essa orientação, mas algumas práticas da gestão anterior se mantiveram. A “contação de histórias” foi bastante disseminada entre professores e escritores da região. Quando o PPEL foi criado em 2005, sua Diretora preferiu reduzir a ênfase na “contação de histórias”, mas não eliminá-la por completo, e introduziu novas estratégias de formação de leitores, como encontros com autores e leitura de livros em voz alta. O Comitê PROLER de Caxias do Sul não conseguiu ampliar suas atividades para além do Encontro Estadual de Leitura. Com a criação do PPEL, o PROLER ganhou novo fôlego no município e passou a se articular com os demais programas de leitura da Secretaria Municipal da Cultura, como a Feira do Livro, por exemplo, e as Bibliotecas Comunitárias, cujos voluntários são convidados a participar dos Encontros Estaduais de Leitura do PROLER. Além de ser um espaço para troca de experiências entre professores e bibliotecários de diferentes localidades, o Comitê PROLER de Caxias do Sul tornou-se também um canal de disseminação do modelo de política pública de leitura criado em Caxias do Sul para os demais municípios da região serrana participantes do Comitê.

A política municipal de leitura de Caxias do Sul foi criada em 2005, ano em que se comemorava o Ano Ibero-americano da Leitura por meio da campanha Vivaleitura promovida pelo governo federal que mobilizou milhares de pessoas em todo o Brasil para discutir a criação do Plano Nacional do Livro e da Leitura lançado em 2006. Quando o PNLL iniciou o programa “O livro e a leitura nos estados e municípios” em 2009, a política municipal de Caxias do Sul já estava em funcionamento. O município cadastrou sua iniciativa no Mapa de Ações do PNLL na internet e foi chamado para participar de seminários<sup>20</sup> e apresentar sua experiência. No entanto, até o momento da realização das entrevistas no final

---

<sup>20</sup> Em 2008, 50 projetos foram selecionados pelo PNLL para se apresentarem no I Seminário Internacional de Bibliotecas Públicas e II Fórum do Plano Nacional do Livro e da Leitura que se realizou no Centro de Convenções do Memorial da América Latina em São Paulo (Entrevista com a Diretora do PPEL, 8/11/2010).

de 2010, os responsáveis pela gestão da política municipal de leitura não haviam tomado conhecimento do novo programa do PNLL lançado em 2009 que visava auxiliar na criação de planos municipais de leitura (Entrevista com a Diretora do PPEL, 8/11/2010). A pesquisa com especialistas em leitura realizada para este trabalho, incluindo dirigentes do PROLER e do PNLL, revelou que a articulação entre esses dois programas federais ainda é incipiente, sobretudo no que se refere à sua ação no nível local. O PNLL não utilizou a rede do PROLER, que já atua em centenas de municípios pelo país, para divulgar a assessoria técnica que estava sendo disponibilizada para a elaboração de planos municipais e estaduais de leitura, nem o conteúdo de sua metodologia (Entrevista com a Gerente Executiva do Instituto Pró-Livro, 20/9/2010). Na opinião da Gerente Executiva do Instituto Pró-Livro, essa desarticulação dos programas de leitura decorre da própria situação do segmento da leitura dentro do Ministério da Cultura, que é ainda uma área nova e em fase de estruturação. Esta situação também se reflete no depoimento da Diretora do PPEL, que considera muito complicada a estrutura dos Ministérios da Cultura e da Educação e difícil o acesso a informações sobre os programas de leitura:

(...) há uma confusão de setores dessa área do livro e da leitura. (...) a gente tem que entender pra saber qual é o nosso corredor. Qual é o nosso caminho pra fazer parcerias? Mas eu acho tudo muito complicado. A gente não sabe se está vinculado ao Ministério da Cultura, se está ao da Educação (Entrevista com a Diretora do PPEL, 8/11/2010).

Com relação ao programa Arca das Letras do MDA, foram instaladas arcas em duas comunidades rurais de Caxias do Sul, mas as equipes do PPEL e da Biblioteca Pública desconheciam, tanto o programa, como o fato de existirem as arcas no município. Uma articulação com o programa Arca das Letras poderia ser extremamente interessante para o PPEL, uma vez que suas Bibliotecas Comunitárias são novas e algumas enfrentam dificuldades de enraizamento na comunidade e a Arca das Letras possui uma metodologia específica para gestão de bibliotecas comunitárias, que vem sendo aperfeiçoada desde 2003 e funciona em centenas de cidades do país.

A articulação com o nível estadual de governo se resume à participação da Biblioteca Pública Municipal no Sistema Estadual de Bibliotecas Públicas, que oferece assessoria técnica e disponibiliza acervos. Apesar de ser o único estado brasileiro a possuir um Instituto Estadual do Livro, não há ainda uma política articulada de incentivo à leitura em funcionamento no Rio Grande do Sul. A Lei do Livro foi promulgada há quase 10 anos, mas para que seja implementada ainda é necessário que Assembleia Legislativa aprove o Plano

Anual de Difusão do Livro e seu orçamento. O Programa Autor Presente do Instituto Estadual do Livro não depende de articulação com a administração municipal, as visitas dos autores são organizadas diretamente com as escolas interessadas.

De forma geral, podemos notar que existem algumas convergências entre o proposto pelo governo federal e a política pública desenvolvida no município de Caxias do Sul. Estas convergências referem-se, sobretudo, ao desenho institucional da política pública, que reflete as tendências de inovação no nível municipal de governo a partir da promulgação da Constituição de 1988 e da redemocratização do país.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho procurou descrever e analisar políticas e programas de fomento à leitura no nível municipal de governo. Para melhor compreensão do contexto onde estava inserido o município, foi traçado um panorama histórico das políticas federais de promoção do livro e da leitura em nível federal, apresentando as transformações pela qual o tema passou nos últimos 30 anos e como ele foi abordado pelo Estado brasileiro. Foi possível perceber a grande influência de organismos internacionais em diversos momentos, desde a introdução do tema na agenda governamental, até na metodologia de levantamento de indicadores do segmento como o INAF e a pesquisa Retratos da Leitura no Brasil. O estudo de caso do município de Caxias do Sul procurou evidenciar os fatores internos e externos que influenciaram na entrada do tema da leitura na agenda do governo local, “contando a história” desse processo e destacando os principais atores envolvidos. Aqui foi apresentada uma visão da história, com base no olhar da autora e na pesquisa realizada, o que não impede de haver outras interpretações, pois, como lembra Kingdon:

(...) ninguém tem o monopólio sobre a liderança ou presciência, e traçar as origens envolve uma regressão infinita. Fomos levados a perceber a importância das combinações, em vez de privilegiar origens únicas, e de revelar um clima de receptividade que permite que as ideias deslanchem (KINGDON, 2006, p. 241).

Ao retomar os objetivos específicos traçados para este trabalho, podemos destacar seus principais achados:

Foram diversos os **fatores que levaram a questão da leitura a entrar na agenda do governo de Caxias do Sul** e a se tornar objeto de uma política pública. O contexto nacional, com a discussão da criação de uma política nacional de leitura que culminou com a criação do PNLL, e do estado do Rio Grande do Sul e a influência dos programas incentivo à leitura, como o PROLER e o Programa Autor Presente, forneceram um cenário favorável à atuação do município na área. E, mais recentemente, a combinação de eleições municipais com a atuação de um *empreendedor de políticas* permitiu a conexão entre soluções e problemas, ou seja, a criação de um programa permanente de estímulo à leitura que contribuísse com a redução do analfabetismo funcional.



Um dos **principais atores** que influenciaram a agenda governamental para incluir a questão da leitura foi a Secretaria Municipal da Cultura, na figura do empreendedor de políticas (o escritor e professor José Clemente Pozenato), o primeiro Secretário Municipal da Cultura da atual gestão que deu início à política municipal de leitura. Com a implantação da política, outros atores foram surgindo e tomando parte importante nos processos da política, como outros órgãos do Executivo municipal (Secretarias de Educação e Saúde e a Fundação de Assistência Social) e organizações da sociedade civil (Associações de Moradores de Bairro, Universidade de Caxias do Sul, movimento tradicionalista, associações de livreiros e de escritores, clubes de mães, entre outros), que deram legitimidade e sustentação à política, gerando maiores chances de continuidade da política numa próxima gestão. No caso do fluxo da política, o Poder Legislativo, por sua vez, apareceu como um ator de caráter mais responsivo, com a função de validar as propostas do Executivo municipal. Alguns atores de outros níveis de governo foram “mobilizados” pela proposta de política formulada em Caxias do Sul – PROLER, PNLL, FNILIJ, UNESCO, Programa Autor Presente do IEL e Jornadas Literárias de Passo Fundo – trazendo para ele uma experiência prévia no campo do estímulo à leitura, organizada até então segundo uma concepção centrada na biblioteca e no acesso ao livro. A partir das experiências dos atores locais e de atores externos, a política passou a ser concebida segundo a perspectiva de *desescolarização* da leitura e de *leiturização* da sociedade, como proposto por Yunes (1992) e Foucambert (1994), promovendo a leitura nos mais diversos espaços da cidade, desde a Unidade Básica de Saúde até os rodeios e cavalgadas, promovendo ações permanentes, não apenas da democratização do acesso à leitura, mas também de formação de mediadores e na valorização social da leitura.

A política de fomento à leitura de Caxias do Sul **caracteriza-se** pela implementação de dois programas praticamente independentes, mas, de certa forma, complementares. Independentes, pois cada um tem autonomia para desenvolver seus próprios projetos e não traçam estratégias conjuntas. Mas complementares, pois reconhecem o trabalho desenvolvido pelo outro e pelo fato do Programa Literatura sem Fronteiras da Biblioteca Pública Municipal que foi criado depois do Programa Permanente de Estímulo à Leitura procurar atingir novos segmentos de público, como idosos e deficientes visuais, promovendo a democratização do acesso à leitura. Uma característica que aproxima os dois programas é a estratégia de aproximar a leitura da população de forma prazerosa, ampliando os espaços de incentivo à leitura a pessoas de todas as idades, nos mais diversos cantos da cidade.

No caso de Caxias do Sul é possível notar a influência das **políticas federais e estaduais** de incentivo à leitura no conteúdo da política municipal. O fato de o PROLER existir no município há 16 anos criou um canal de troca de experiências e de discussão em rede sobre a atuação da administração pública na área da leitura. O contexto nacional e a proximidade com outras iniciativas de fomento à leitura no estado do Rio Grande do Sul também trouxeram contribuições para a elaboração das alternativas de políticas para Caxias do Sul. Com relação ao Plano Nacional do Livro e Leitura, o programa contribui com a formulação do problema no nível local a partir da disponibilização de documentos e estudos sobre a área da leitura no Brasil. Também é possível confirmar algumas convergências com relação ao desenho institucional proposto pelo governo federal para os planos estaduais e municipais e a política municipal de leitura de Caxias do Sul. Essas convergências, provavelmente, devem-se mais aos processos de descentralização e democratização constantes da agenda de reformas do país na década de 1990, do que a uma influência específica do PNLL. Nota-se que ainda há um grande espaço para promover articulações entre os diversos programas e níveis de governo na área da leitura que poderiam contribuir para um maior impacto e eficiência da ação pública.

Este trabalho tratou de um estudo de caso de um município em particular, portanto não é passível de generalização, sobretudo ao se considerar a enorme heterogeneidade dos municípios, as desigualdades regionais e a complexidade das relações federativas no Brasil. No entanto, este estudo pode oferecer pistas sobre o que está acontecendo no nível municipal de governo na área da leitura e como políticas e programas locais sofrem o impacto da ação federal. Futuros estudos a respeito de políticas municipais de leitura realizados em outras realidades do país somados aos achados do presente trabalho permitirão obter informações que contribuam para uma análise mais ampla das políticas de fomento à leitura no Brasil.

## BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, Fernando L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 41, n. esp, 2007. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122007000700005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122007000700005&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 20/10/2009.

AÇÃO EDUCATIVA; INSTITUTO PAULO MONTENEGRO. Hábitos de Leitura – INAF Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2006. Disponível em: <http://www.camaradolivro.com.br/arquivos/346.pdf>. Acesso em: 22/12/2010.

AÇÃO EDUCATIVA; INSTITUTO PAULO MONTENEGRO. *Indicador de Alfabetismo Funcional*. São Paulo, 2007. Disponível em: [http://www.ipm.org.br/download/inaf\\_brasil\\_2007\\_relatorio\\_sintese.pdf](http://www.ipm.org.br/download/inaf_brasil_2007_relatorio_sintese.pdf). Acesso em: 3/9/2008.

AÇÃO EDUCATIVA; INSTITUTO PAULO MONTENEGRO. *Indicador de Alfabetismo Funcional: principais resultados*. São Paulo, 2009. Disponível em: [http://www.ipm.org.br/download/inaf\\_brasil2009\\_relatorio\\_divulgacao\\_final.pdf](http://www.ipm.org.br/download/inaf_brasil2009_relatorio_divulgacao_final.pdf). Acesso em: 4/12/2009.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação. *Rev. Sociol. Polit.*, nº 24, p. 29-40, junho de 2005.

AMORIM, Galeno. A implantação do Programa Fome de Livro no Brasil e suas possibilidades de geração de capital social no país. Artigo apresentado ao XI Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e a Administração Pública, Madri, Espanha, Nov/2004. Disponível em: <http://www.ij.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20IX/documentos/amorim.pdf>. Acesso em: 29/11/2009.

\_\_\_\_\_, Galeno (org.). *Políticas públicas do livro e leitura*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2006.

ANDREATTA, Graziela. A próxima parada da Estação Férrea. O Caxiense, Caxias do Sul, março de 2010, 16ª edição impressa. Disponível em: <http://ocaxiense.com.br/2010/03/a-proxima-parada-da-estacao-ferrea/>. Acesso em: 6/1/2011.

AVRITZER, Leonardo. *Sociedade Civil e Participação Social no Brasil*. Texto preparado para a coordenação da área social do projeto Brasil em Três Tempos. Disponível em: <http://www.democraciaparticipativa.org/files/AvritzerSociedadeCivilParticipacaoBrasil.pdf>. Acesso em: 15/1/2010.

BAMBERGER, Richard. Como incentivar o hábito da leitura. 7ª ed. São Paulo: Editora Ática, 2008.

BRAGANÇA, Aníbal. As políticas públicas para o livro e a leitura no Brasil: o Instituto Nacional do Livro (1937-1967). Matrizes, São Paulo, ano 2, nº 2, primeiro semestre de 2009. Disponível em: [http://www.matrizes.usp.br/ojs/index.php/matrizes/article/viewFile/24/pdf\\_59](http://www.matrizes.usp.br/ojs/index.php/matrizes/article/viewFile/24/pdf_59). Acesso em: 7/5/2010.

BRASIL. Decreto nº 6.835 de 30 de abril de 2009 (2009e). Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Cultura, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6835.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6835.htm). Acesso em: 21/11/2009.

BRASIL. Decreto nº 51.223 de 22 de agosto de 1961. Cria no Ministério da Educação e Cultura o Serviço Nacional de Bibliotecas. Diário Oficial da União - Seção 1 - 22/08/1961, p. 7.670. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-51223-22-agosto-1961-390882-publicacao-1-pe.html>. Acesso em: 26/5/2010.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 99.678 de 8 de novembro de 1990. Aprova a Estrutura Regimental do Ministério da Educação e dá outras providências. Diário Oficial da União - Seção 1 - 09/11/1990, Página 21.345. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1990/decreto-99678-8-novembro-1990-342203-publicacao-1-pe.html>. Acesso em: 25/5/2010.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 93 de 21 de dezembro de 1937. Cria o Instituto Nacional do Livro. Diário Oficial da União - Seção 1 - 27/12/1937, p. 25.586. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-93-21-dezembro-1937-350842-publicacao-1-pe.html>. Acesso em: 12/5/2010.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.753 de 30 de Outubro de 2003. Institui a Política Nacional do Livro. *Ministério da Cultura*. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/2003/L10.753.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/2003/L10.753.htm). Acesso em: 21/11/2009.

\_\_\_\_\_. *Ministério da Cultura*. Cadeia Produtiva: MinC inicia tramitação do Fundo Setorial de Livro, Leitura e Literatura dentro do Governo Federal, 30 de julho de 2009 (2009a). Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/site/2009/07/30/fundo-setorial/>. Acesso em: 22/11/2009.

\_\_\_\_\_. *Ministério da Cultura*. Diagnóstico dos Investimentos em Cultura no Brasil. v.1. Gastos públicos com cultura no Brasil: 1985-1995. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1998. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/site/2005/06/15/os-gastos-publicos-em-cultura-no-brasil-1985-1995>. Acesso em: 4/6/2009.

\_\_\_\_\_. *Ministério da Cultura*. Linhas de Ação para a Política Nacional do Livro. Rio de Janeiro: Edições Biblioteca Nacional, 2006a.

\_\_\_\_\_. *Ministério da Cultura*. Mais cultura para mais brasileiros: Governo Federal cria Fundo Pró-Leitura para garantir livros nas mãos de mais brasileiros. Brasília, 26 de nov. de 2009 (2009d). Disponível em: <http://blogs.cultura.gov.br/pro-leitura/tag/cadeia-produtiva-do-livro/>. Acesso em: 20/6/2010

\_\_\_\_\_. *Ministério da Cultura*. Nova iniciativa: MinC elabora o Programa Nacional de Financiamento e Fomento à Cultura. Brasília, 4 de jun. de 2008. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/site/2008/06/04/programa-nacional-de-financiamento-e-fomento-a-cultura/>. Acesso em: 20/6/2010.

\_\_\_\_\_. *Ministério da Cultura*. Nova lei de fomento à cultura. Brasília, 2009c. Disponível em: <http://blogs.cultura.gov.br/blogdarouanet/2009/03/23/faca-download-do-projeto-em-pdf>. Acesso em: 2/6/2009.

\_\_\_\_\_. *Ministério da Cultura; Ministério da Educação; PNLL; Instituto Pró-Livro*. Guia para elaboração e implantação dos Planos estadual e municipal do livro e da leitura, 2009b. Disponível em: <http://189.14.105.200/pdf/Guia%20para%20elaboração%20e%20implantação%20dos%20Planos%20estadual%20e%20municipal%20do%20livro%20e%20leitura.pdf>. Acesso em: 28 /6/2010.

\_\_\_\_\_. *Ministério da Cultura; Ministério da Educação; PNLL*. Plano Nacional do Livro e Leitura. 2006b. Disponível em: [http://www.vivaleitura.com.br/pnll2/images/pnll\\_download.pdf](http://www.vivaleitura.com.br/pnll2/images/pnll_download.pdf). Acesso em: 28/10/2008.

\_\_\_\_\_. *Ministério da Educação*. [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br). Acesso em: 22/11/2009.

\_\_\_\_\_. *Ministério da Educação*. Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE): leitura e bibliotecas nas escolas públicas brasileiras / Secretaria de Educação Básica, Coordenação-Geral de Materiais Didáticos; elaboração Andréa Berenblum e Jane Paiva. – Brasília: Ministério da Educação, 2008.

BIBLIOTECA Municipal tem acervo de 89 mil livros. *Gazeta de Caxias*, Cultura, Caxias do Sul, 4 a 7 de jul. de 2009.

BOFF, Camila. Inscrições para Financiarte 2011 estão abertas até 29 de novembro. *O Caxiense*, 18 de out. de 2010. Disponível em: <http://ocaxiense.com.br/2010/10/inscricoes-para-financiarte-2011-estao-abertas-ate-29-de-novembro/>. Acesso em: 22/10/2010.

CALABRE, Lia. Política Cultural no Brasil: um histórico. Artigo apresentado ao *I ENECULT – Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura*, Salvador, abril de 2005. Disponível em: <http://www.cult.ufba.br/enecul2005/LiaCalabre.pdf>. Acesso em: 30/8/2010.

CANOAS. Prefeitura Municipal. *Capacitação pioneira no PROLER de Canoas*. 12 de novembro de 2009. Disponível em: <http://www.canoas.rs.gov.br/site/noticias/Noticia.asp?notid=7631>. Acesso em: 7/1/2011.

CAPITAL BRASILEIRA DA CULTURA, São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.capitalbrasileiradacultura.org>. Acesso em: 6/1/2011.

CAXIAS DO SUL. Câmara dos Vereadores. *Exposição de Motivos do Projeto de Lei nº 66/2009*. (2009a) Reformula o Fundo Municipal de Apoio à Produção Artística e Cultural de Caxias do Sul – FUNDOPROCULTURA, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camaracaxias.rs.gov.br:81/ControlDoc.nsf/91456494701e2b1383256f9c00690533/cfed799c7e97ec33832575b7006a5c4f!OpenDocument>. Acesso em: 22/12/2010.

CAXIAS DO SUL. Conselho Municipal de Cultura. Resoluções da II Conferência Municipal de Cultura. 2008a. Disponível em: [http://www.caxias.rs.gov.br/conselho\\_cultura/texto.php?codigo=32](http://www.caxias.rs.gov.br/conselho_cultura/texto.php?codigo=32). Acesso em: 18/1/2011.

CAXIAS DO SUL. Decreto nº 10.479 de 15 de agosto de 2001. *Aprova o Regulamento da Feira do Livro e da Semana da Leitura*. Disponível em: [http://www.caxias.rs.gov.br/uploads/geral/jornal\\_31.pdf](http://www.caxias.rs.gov.br/uploads/geral/jornal_31.pdf). Acesso em: 6/1/2011.

CAXIAS DO SUL. Fundação de Assistência Social. Prefeitura Municipal. *Plano de Assistência Social 2006-2009*. Caxias do Sul: 2005. Disponível em: [https://www.recria.org.br/quemcompoe/governamentais/fas/file.2005-10-27.6724534757/file\\_view](https://www.recria.org.br/quemcompoe/governamentais/fas/file.2005-10-27.6724534757/file_view). Acesso em: 30/11/2010.

CAXIAS DO SUL. Lei nº 2.828 de 11 de outubro de 1983. *Cria a Feira do Livro e a Semana da Leitura*. Disponível em: <http://www.camaracaxias.rs.gov.br/Leis/LO/LO-02828.pdf>. Acesso em: 8/1/2011.

CAXIAS DO SUL. Lei nº 2.962 de 8 de abril de 1985. *Altera a Lei nº 2.828, de 11 de outubro de 1983*. Disponível em: <http://www.camaracaxias.rs.gov.br:81/web/legislacao.nsf/1f7775b92f2120a383256f380071f9ce/655febef1594085883256ec00048ff20!OpenDocument>. Acesso em: 8/1/2011.

CAXIAS DO SUL. Lei nº 4.592 de 18 de dezembro de 1996. *Dispõe sobre incentivo fiscal para a realização de projetos culturais no âmbito do Município de Caxias do Sul*. Disponível em: [http://www.caxias.rs.gov.br/uploads/cultura/lic\\_leis\\_1.pdf](http://www.caxias.rs.gov.br/uploads/cultura/lic_leis_1.pdf). Acesso em: 22/12/2010.

CAXIAS DO SUL. Lei nº 5.940 de 29 de novembro de 2002. *Cria o Fundo Municipal de Apoio à Produção Artística e Cultural de Caxias do Sul – FUMPROCULTURA*. Disponível em: [http://www.caxias.rs.gov.br/uploads/cultura/fundo\\_2.pdf](http://www.caxias.rs.gov.br/uploads/cultura/fundo_2.pdf). Acesso em: 22/12/2010.

CAXIAS DO SUL. Lei nº 6.278 de 17 de setembro de 2004. Cria o Conselho Municipal de Cultura e oficializa a Conferência Municipal de Cultura e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camaracaxias.rs.gov.br/Leis/LO/LO-06278.pdf>. Acesso em: 13/1/2011.

CAXIAS DO SUL. Lei nº 6.967 de 30 de julho de 2009 (2009b). *Reformula o Fundo Municipal de Apoio à Produção Artística e Cultural de Caxias do Sul - FUNDOPROCULTURA, e dá outras providências*. Disponível em: [http://www.caxias.rs.gov.br/uploads/cultura/fundo\\_17.pdf](http://www.caxias.rs.gov.br/uploads/cultura/fundo_17.pdf). Acesso em: 22/12/2010.

CAXIAS DO SUL. *Prefeitura Municipal*. 2010. Disponível em: <http://www.caxias.rs.gov.br>. Acesso em: 29/12/2010.

CAXIAS DO SUL. Secretaria Municipal da Cultura. *Biblioteca Pública Municipal Dr. Demétrio Niederauer*. Programa de necessidades para a nova biblioteca pública municipal de Caxias do Sul, 2009a. Documento interno.

CAXIAS DO SUL. Secretaria Municipal da Cultura. *Biblioteca Pública Municipal Dr. Demétrio Niederauer*. Relatório de Atividades, 2009b. Documento interno.

CAXIAS DO SUL. Secretaria Municipal da Cultura. *Biblioteca Pública Municipal Dr. Demétrio Niederauer*. Relatório de Atividades, 2010. Documento interno.

CAXIAS DO SUL. Secretaria Municipal da Cultura. *Programa Permanente de Estímulo à Leitura – Livro Meu*. Projeto apresentado ao 14º Concurso FNLIJ/Petrobras – Os melhores programas de incentivo à leitura junto a crianças e jovens de todo o Brasil, 2009. Documento interno.

CAXIAS DO SUL. *Secretaria Municipal da Cultura*. Programa Permanente de Estímulo à Leitura – Livro Meu. Relatório de Atividades, 2008b. Documento Interno.

CERELLO, Adriana G. *O livro nos textos jesuíticos do século XVI: edição, produção e circulação de livros nas cartas dos jesuítas na América portuguesa*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Literatura Brasileira do Departamento de Letras Clássicas e Vernáculas da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

CERLALC; OEI. *Agenda de políticas públicas de lectura*. Colômbia, 2004.

COBB, Roger W.; ELDER, Charles D. Issues and agendas. In: THEODOULOU, Stella and CAHN, Matthew A. *Public policy: the essential readings*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1995.

COHEN, M. MARCH, J. OLSEN, J. A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, (17), 1-25, 1972.

COUTELLE, José Eduardo. Financiarte soma 80 projetos inscritos. *O Caxiense*, Caxias do Sul, 27 de dez. de 2010. Disponível em: <http://ocaxiense.com.br/2010/12/financiarte-tem-80-projetos-inscritos/>. Acesso em: 8/1/2011.

DINIZ, Eli. Empresário, Estado e Capitalismo no Brasil: 1930-1945. Texto apresentado no *Seminário Internacional “Da Vida para a História: O Legado de Getúlio Vargas”*, Porto Alegre, 18 e 20 de

agosto de 2004. Disponível em: <http://neic.iuperj.br/textos/O%20Legado%20da%20Era%20Vargas-semin%C3%A1rio.doc>. Acesso em: 18/5/2010.

DRAIBE, Sonia M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre e CARVALHO, Maria do Carmo Brant (orgs). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

DÓRIA, Carlos Alberto. A merencória luz do Estado. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 84-91, abr/jun de 2001. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392001000200012](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000200012). Acesso em: 2/6/2009.

DUARTE, Adriano. Duas bibliotecas estão fechadas. *Pioneiro*, Caderno Comunidade, n° 10.804, Caxias do Sul, 29 de jul. de 2010. Disponível em: <http://www.clicrbs.com.br/pioneiro/rs/imprensa/11,2986754,157,15188,imprensa.html>. Acesso em: 10/1/2011.

DURAND, José Carlos. *Política e gestão cultural no Brasil, Estados Unidos e Europa*. EAESP-FGV – Núcleo de Pesquisas e Publicações, São Paulo. Relatório de Pesquisa N° 13/2000. Disponível em: <http://www.eaesp.fgvsp.br/AppData/GVPesquisa/Rel13-2000.pdf>. Acesso em: 2/6/2009.

ENTREVISTA: Roque Jacoby. *Panorama Editorial*, São Paulo: Câmara Brasileira do Livro, ano II, n° 16, fev. de 2006.

FARAH, Marta F. S. Inovação e governo local no Brasil contemporâneo. In: JACOBI, Pedro; PINHO, José Antonio (Org.). *Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

FARAH, Marta F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *RAP*, Rio de Janeiro, vol. 35, n° 1, p. 119-144, Jan/Fev, 2001.

FEIRA do Livro inicia regionalização. *Correio Rio-Grandense*, Edição n° 4.952, Ano 97, Caxias do Sul, 31 de agosto de 2005. Disponível em: <http://www.esteditora.com.br/correio/4952/4952.htm>. Acesso em 6/1/2011.

FERREIRA, Sandra P. A.; DIAS, Maria da Graça B. B. A escola e o ensino da leitura. *Psicologia em Estudo*, Maringá, v. 7, n. 1, p. 39-49, jan./jun. 2002.

FOUCAMBERT, Jean. *A criança, o professor e a leitura*. Porto Alegre: Artmed Editora, 2002.

FOUCAMBERT, Jean. *A leitura em questão*. Porto Alegre: Artmed Editora, 1994.

FREIRE, Paulo. *A importância do ato de ler: em três artigos que se complementam*. São Paulo: Cortez, 1982.

FUKS, Mario. Definição da agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. *Bib*, n° 49, 1° sem. 2000, p. 79-94.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). *Censo Nacional das Bibliotecas Públicas Municipais*. [Rio de Janeiro], 2010. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/site/wp-content/uploads/2010/05/microsoft-powerpoint-fgv-ap-minc-completa79.pdf>. Acesso em: 24/5/2010.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas, 1987.



GONÇALVES, Renata Braz. Incentivo à leitura nas bibliotecas escolares da rede pública municipal de Pelotas e a inexistência de políticas públicas sistematizadas (1987-2003). *Biblos*, Rio Grande, 20: 245-256, 2006. Disponível em: <http://www.seer.furg.br/ojs/index.php/biblos/article/viewFile/735/226>. Acesso em: 30/6/2010.

GOVERNO sanciona Lei do Livro. *Correio do Povo*, Porto Alegre, 24 de setembro de 2001. Geral. p.6. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/A106/N359/PDF/Fim06.pdf>. Acesso em: 29/12/2010.

HOHLFELDT, Antonio. A prática que nasceu da teoria. In: MELO, José Marques de; PAIVA, Raquel (org.). *Ícones da civilização midiática: da aldeia de McLuhan ao planeta de Bill Gates*. Rio de Janeiro: Mauad X; São Paulo: INTERCOM, 2007.

IFLA/UNESCO Public Library Manifesto. Haia: INFLA; UNESCO, 1994. Disponível em: <http://archive.ifla.org/VII/s8/unesco/port.htm>. Acesso em: 12/1/2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE, 2010). *Censo 2010*. [Brasília, 2010]. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/tabelas\\_pdf/total\\_populacao\\_rio\\_grande\\_do\\_sul.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/tabelas_pdf/total_populacao_rio_grande_do_sul.pdf). Acesso em: 27/12/2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE, 2006). Pesquisa de Informações Básicas Municipais: Perfil dos Municípios Brasileiros. Suplemento de Cultura. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/cultura2006/cultura2006.pdf>. Acesso em: 27/12/2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE, 2009a). Pesquisa de Informações Básicas Municipais: Perfil dos Municípios Brasileiros. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/munic2009.pdf>. Acesso em: 16/7/2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE, 2009b). *Produto Interno Bruto dos Municípios 2004-2008*. [Brasília, 2009]. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2004\\_2008/tabelas\\_pdf/tab02.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2004_2008/tabelas_pdf/tab02.pdf). Acesso em: 27/12/2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE, 2007). *Sistema de Informações e Indicadores Culturais 2003-2005*. Série Estudos e Pesquisas. Informação Demográfica e Socioeconômica. n° 22. Rio de Janeiro: 2007. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/site/2007/12/19/sistema-de-informacoes-e-indicadores-culturais-2004-2005>>. Acesso em: 2/6/2009.

INSTITUTO PRÓ-LIVRO. *Retratos da Leitura no Brasil*. São Paulo, 2008. Disponível em: <http://www.prolivro.org.br/ipl/publier4.0/dados/anexos/48.pdf>. Acesso em: 3/9/2008.

JORNADA NACIONAL DE LITERATURA. *Três décadas marcadas pela formação de leitores*. Passo Fundo, 2010. Disponível em: <http://www.jornadadeliteratura.upf.br>. Acesso em: 12/1/2011.

JÚNIOR, Luiz. *Cherini cobra regulamentação da Lei do Livro*. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 22 de abr. de 2003. Disponível em: <http://www2.al.rs.gov.br/giovanicherini/Imprensa/DetalhesdaNot%C3%ADcia/tabid/1119/IdOrigem/1/IdMateria/42735/Default.aspx>. Acesso em: 13/1/2011.



KINGDON, John W. *Agendas, Alternatives and public policies*. 2ª ed. Nova York: HarperCollings College Publishers, 1995.

KINGDON, John W. *Juntando as coisas*. In: FERRAREZI, E.; SARAVIA E. (Org). *Políticas Públicas*; coletânea, vol. 1. Brasília: ENAP, 2006.

KIRST, Marcos F. *A história nas estantes: 60 anos da Biblioteca Pública Municipal Dr. Demétrio Niederauer*. Caxias do Sul: Belas-Letras, 2007.

LAJOLO, Marisa; ZILBERMAN, Regina. *A formação da leitura no Brasil*. 3ª ed. São Paulo: Global, 2009.

LINDOSO, Felipe. *O Brasil pode ser um país de leitores? Política para a cultura, política para o livro*. São Paulo: Summus, 2004.

MACHADO, Elisa C. *Bibliotecas comunitárias como prática social no Brasil*. Tese de Doutorado em Ciências da Informação apresentada à Escola de Comunicação e Artes da Universidade de São Paulo. São Paulo: 2008.

MARQUES, Moama L. de L. *Literatura em Minha Casa: uma história sobre leitura, literatura e leitores*. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Letras do Centro em Ciências Humanas, Letras e Artes, da Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2007.

MARQUES NETO, José Castilho. Introdução: Ano Ibero-americano da Leitura, o ano que não deve acabar. In: AMORIM, Galeno (Org.). *Políticas públicas do livro e leitura*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2006.

MARQUES NETO, José C. Políticas públicas de leitura e a formação de mediadores. In: SANTOS, Fabiano; MARQUES NETO, José C.; RÖSING, Tania M. K. (org.). *Mediação de Leitura: discussões e alternativas para a formação de leitores*. São Paulo: Global, 2009.

MIRANDA, Rogério Boueri. Índice de Gestão Municipal em Cultura. *II Congresso do Conselho Nacional de Secretários da Administração de Gestão Pública*, Painel 65: Gestão da Cultura, Brasília, 6 a 8 de mai. de 2009. Disponível em: <http://www.consad.org.br/sites/1500/1504/00001443.pdf>. Acesso em: 6/1/2011.

MORAES, Pedro R. B. de. Monteiro Lobato e a constituição das editoras nacionais. In: REIS, Elisa; ALMEIDA, Maria Hermínia T. de; FRY, Peter (Org.). *Política e Cultura: visões do passado e perspectivas contemporâneas*. São Paulo: APONCS e Editora HUCITEC, 1996.

MOVIMENTO TRADICIONALISTA GAÚCHO. *História*. Porto Alegre, 2010. Disponível em: <http://www.mtg.org.br>. Acesso em: 14/1/2010.

MOZER, Josiane A. *Gestão pública em livro e leitura: revisitando o projeto “Uma biblioteca em cada município”*. Dissertação de mestrado apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2006.

MUGNOL, Babiana. Câmara de Vereadores de Caxias do Sul avalia mudanças no Fundoprocultura. *Pioneiro*, Caxias do Sul, 22 de jun. de 2009. Disponível em: <http://www.clicrbs.com.br/pioneiro/rs/plantao/10,2554209,Camara-de-Vereadores-de-Caxias-do-Sul-avalia-mudancas-no-Fundoprocultura.html>. Acesso em: 22/12/2010.

NEVES, José Soares; LIMA, Maria João; BORGES, Vera. *Práticas de promoção da leitura nos países da OCDE*. Lisboa: Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação, 2007. Disponível em: [http://www.oei.es/fomentolectura/Leitura\\_Paises\\_OCDE.pdf](http://www.oei.es/fomentolectura/Leitura_Paises_OCDE.pdf). Acesso em: 1º/7/2010.

NOVAES, Antonio Marcelo Cavalcanti. *O livro em busca do leitor: as políticas públicas do livro, leitura, e bibliotecas da Secretaria de Cultura do Estado do Ceará (2003-2006)*. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Sociedade da Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2008.

NUNES, Edson de Oliveira. *A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor; Brasília: ENAP, 2003.

OLIVEIRA, Zita Catarina P. *A biblioteca “fora do tempo”: políticas governamentais de bibliotecas públicas no Brasil, 1937-1989*. Tese de doutorado apresentada ao Curso de Pós-graduação em Ciência da Comunicação da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.

PAIVA, Aparecida *et al.* *Literatura na infância: imagens e palavras*. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica; Belo Horizonte: UFMG, Centro de Alfabetização, Leitura e Escrita, 2008.

PAIVA, Jane. BERENBLUM, Andréa. Programa Nacional Biblioteca na Escola (PNBE): uma avaliação diagnóstica. *Pro-Posições*, Campinas, v. 20, n. 1 (58), p. 173-188, jan/abr de 2009. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-73072009000100010&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-73072009000100010&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 4/8/2010.

PERROTTI, Edmir. *Confinamento cultural, infância e leitura*. São Paulo: Summus, 1990.

PLANO NACIONAL DO LIVRO E LEITURA (PNLL). Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.pnll.gov.br>. Acesso em: 2/6/2009.

POR um estado de leitores. *Revista da Feira do Livro*. Publicação Oficial da 56ª Feira do Livro de Porto Alegre. Porto Alegre, outubro/novembro de 2010. Disponível em: [http://issuu.com/sheilarmeyer/docs/revista\\_completa\\_feira\\_do\\_livro\\_56](http://issuu.com/sheilarmeyer/docs/revista_completa_feira_do_livro_56). Acesso em: 29/12/2010.

PROGRAMA ARCA DAS LETRAS. Brasília, 2010. Disponível em: <http://portal.mda.gov.br/portal/sra/programas/arcadasletras>. Acesso em: 18/11/2010.

PROLER. *PROLER: concepções e diretrizes*. Rio de Janeiro: Biblioteca Nacional, 2009. Disponível em: <http://www.bn.br/proler/images/PDF/cursos3.pdf>. Acesso em: 26/11/ 2009.

RENNÓ, Lucio R. Desigualdade e Informação Política: As Eleições Brasileiras de 2002. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 50, nº 4, 2007, pp. 721 a 755.

RENNÓ, Lucio R. Os militantes são mais informados? Desigualdade e informação política nas eleições de 2002. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 12, nº 2, Novembro, 2006, p. 329-347.

REVESZ, Bruno. ¿Qué significa pensar la lectura como un asunto de política pública? In: CERLALC; OEI. *Agenda de políticas públicas de lectura*. Colômbia, 2004.

RIBEIRO, Paulo R. O Sul em Caxias. *Pioneiro*, nº 10.797, Caderno Sete Dias, Caxias do Sul, 21 de julho de 2010 (2010a). Disponível em: <http://www.clicrbs.com.br/pioneiro/rs/impressa/11,2977617,1217,15134,imprensa.html>. Acesso em: 6/11/2011.

RIBEIRO, Paulo R. Sartori e a feira. *Pioneiro*, nº 10.876, Caderno Sete Dias, Caxias do Sul, 20 de outubro de 2010 (2010b). <http://www.clicrbs.com.br/pioneiro/rs/impressa/11,3080167,1217,15731,imprensa.html>. Acesso em: 6/11/2011.

RIBEIRO, Vera Masagão. Alfabetismo funcional: referências conceituais e metodológicas para pesquisa. *Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 18, nº 60, dez/1997. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73301997000300009&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73301997000300009&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 10/9/2009.

RIBEIRO, Vera Masagão. *Indicador Nacional de Alfabetismo Funcional – INAF*. 200?. Disponível em: [http://www.ibope.com.br/opp/pesquisa/politica/eleicoes/download/paper\\_INAF.doc](http://www.ibope.com.br/opp/pesquisa/politica/eleicoes/download/paper_INAF.doc). Acesso em: 13/11/2009.

RIBEIRO, Vera Masagão. Questões em torno da construção de indicadores de analfabetismo e letramento. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v.27, n.2, p.283-300, jul./dez. 2001.

RIO GRANDE DO SUL. Conselho Estadual de Cultura. *O que é o CEC*. Porto Alegre, 2010. Disponível em: <http://www.conselhodeculturars.com.br>. Acesso em: 13/1/2011.

RIO GRANDE DO SUL. Instituto Estadual do Livro. *História*. Porto Alegre, 2010. Disponível em: <http://www.iel.rs.gov.br>. Acesso em: 21/12/2010.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria Estadual da Saúde. *Programa Primeira Infância Melhor*. Porto Alegre, 2010b. Disponível em: <http://www.pim.saude.rs.gov.br>. Acesso em 10/12/2010.

RIO GRANDE DO SUL. Lei 11.670 de 19 de setembro de 2001. Estabelece a Política Estadual do Livro e dá outras providências. *Assembleia Legislativa*. Porto Alegre, 19 de set. de 2001. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/LegisComp/Arquivos/Lei%20n%C2%BA%2011.670.pdf>. Acesso em 29/12/2010.

SANT'ANNA, Affonso Romano de. Biblioteca Nacional: uma história por contar. In: PRADO, Jason; DINIZ, Júlio (Org.). *Vivências de Leituras*. Rio de Janeiro: Leia Brasil, 2007.

SCHNEIDER, Alessandra; RAMIRES, Vera Regina. *Primeira Infância Melhor: uma inovação em política pública*. Brasília: UNESCO, Secretaria de Saúde do Estado do Rio Grande do Sul, 2007.

SERRA, Elizabeth D'Angelo *et al.* Um imaginário de livros e leituras: 40 anos da FNLIJ. Rio de Janeiro: FNLIJ, 2008.

SCHOLZE, Lia. RÖSING, Tania M. K. *Teorias e práticas de letramento*. Brasília: INEP, 2007.

SOARES, Magda B. Língua escrita, sociedade e cultura: relações, dimensões e perspectivas. *Revista Brasileira de Educação*, Set/Out/Nov/Dez 1995 N° 0.

SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. *São Paulo em Perspectiva*, v.18, n. 2, 2004, pp. 27-41.

SOUZA, Celina. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. *Ciência & Saúde Coletiva*, 7(3):431-442, 2002.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez. de 2006, p. 20-45.

SUAIDEN, Emir J. A biblioteca pública no contexto da sociedade da informação. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 29, n. 2, p. 52-60, maio/ago. 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ci/v29n2/a07v29n2.pdf>. Acesso em: 3/5/2010.

TARAPANOFF, Kira; SUAIDEN, Emir J. Planejamento estratégico de bibliotecas públicas no Brasil: histórico, crise e perspectivas. *R. Bibliotecon.* Brasília, v. 19, n. 2, p. 137-165, jul./dez. 1995. Disponível em: <http://164.41.105.3/index.php/RBB/article/viewArticle/620>. Acesso em: 4/7/2010.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Eleições 2008: Divulgação de Registro de Candidaturas*. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/sadEleicaoDivulgaCand2008/comuns/layout/framesetPrincipal.jsp>. Acesso em: 20/1/2011.

THEODOLOU, Stella Z. The contemporary language of public policy: a starting point. In: THEODOLOU, Stella Z.; CAHN, Matthew A. *Public policy: the essential readings*. Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 1995.

UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL. Extensão. *Programa Regional de Ação Conjunta*. Caxias do Sul, 2010. Disponível em: <http://www.ucs.br/ucs/extensao/programasprojetos/programaregionalacaoconjunta>. Acesso em: 7/1/2011.

VAGA LUME. São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.vagalume.org.br>. Acesso em: 18/11/2010.

VIEIRA, Marcelo M. F. Por uma boa pesquisa (qualitativa) em administração (cap. 1). In: VIEIRA, Marcelo M. F.; ZOUAIN, Deborah (org.). *Pesquisa qualitativa em administração*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

WERTHEIN, Jorge. Introdução. In: UNESCO. *Políticas culturais para o desenvolvimento: uma base de dados para a cultura*. Brasília, 2003.

YUNES, Eliana. Introdução. Leitura, a complexidade do simples: do mundo à letra e de volta ao mundo. In: YUNES, Eliana (Org.). *Pensar a leitura: complexidade*. 2ª ed. Rio de Janeiro: PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2002.

YUNES, Eliana. Para entender a proposta do PROLER. Rio de Janeiro: Fundação Biblioteca Nacional, 1992. In: PELLEGRINI, Stella de Moraes. *História e Memória do PROLER (1992-1996): uma experiência instituinte de leitura*. Tese apresentada ao Departamento de Letras da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2010.

## **ANEXOS**

### **ANEXO 1**

Organograma da Secretaria Municipal de Cultura de Caxias do Sul, 2010.

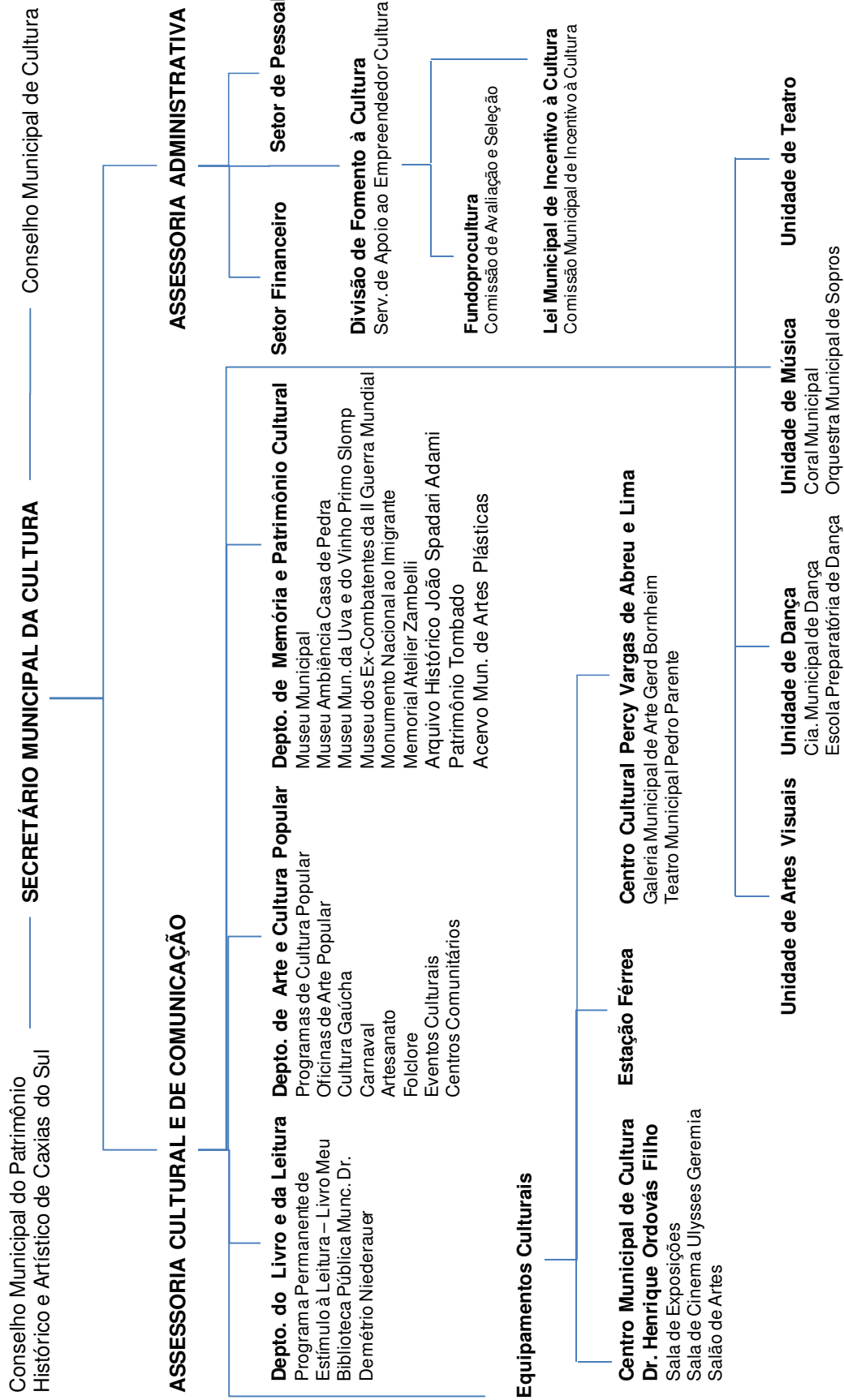
### **ANEXO 2**

Proposta de novo organograma da Secretaria Municipal da Cultura de Caxias do Sul.

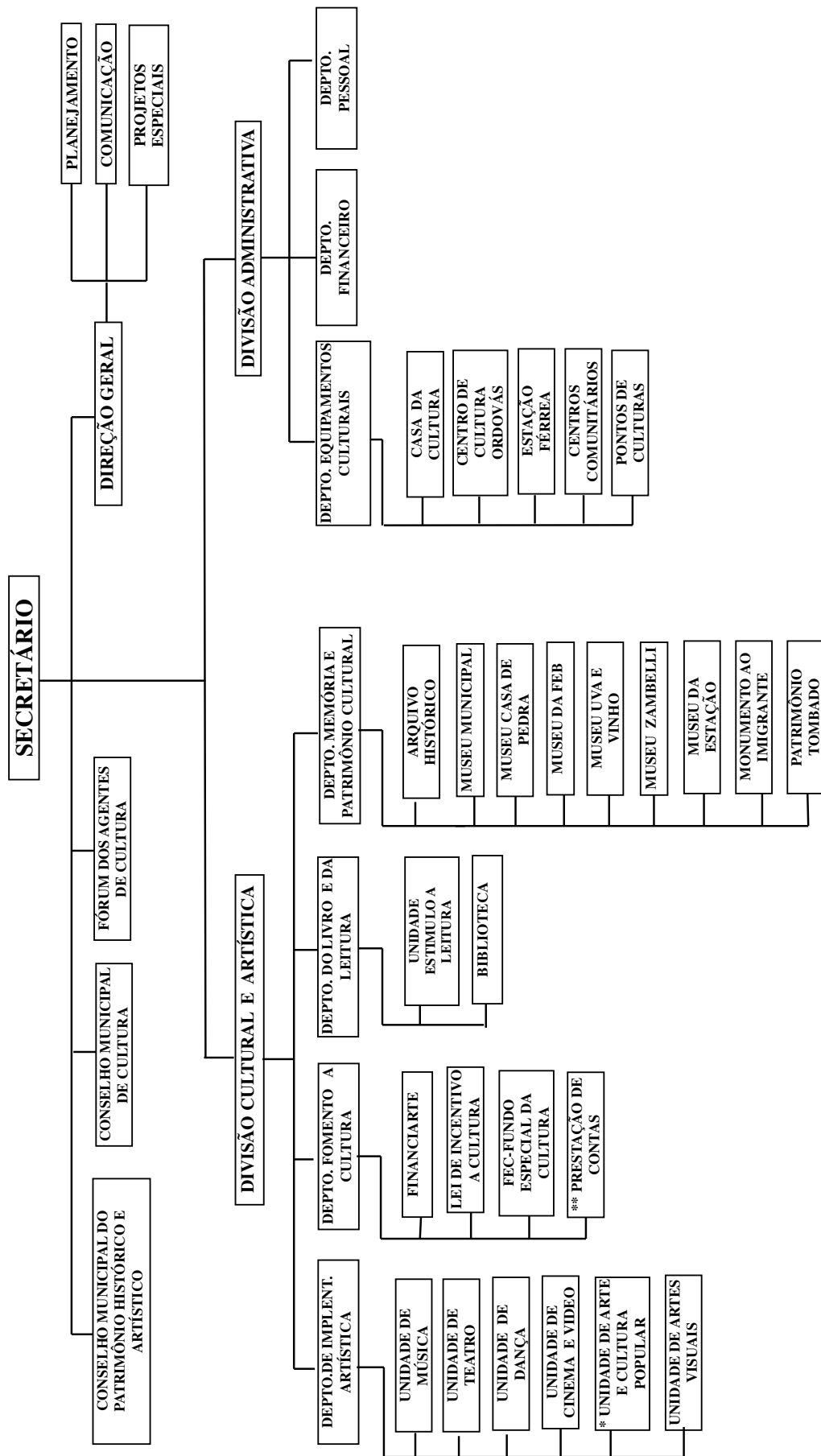
### **ANEXO 3**

Projeto de lei do município de Caxias do Sul que estabelece a Política Municipal do Livro e da Leitura e cria o Departamento do Livro e da Leitura.

Organograma atual da Secretaria Municipal de Cultural de Caxias do Sul



Proposta de alteração para o organograma da Secretaria Municipal de Cultural de Caxias do Sul



\*Unidade de Arte e Cultura Popular ( Carnaval, Folclore, Hip-Hop, Artesanato, etc...)

\*\* Prestação de Contas – Coordenação, acompanhamento e Execução de Prestação de Contas de Projetos Culturais da SMC (Financeira, LIC, Orçamentário, ...)

2006

LEI N° .....  
de .....

Estabelece a Política Municipal do Livro e da Leitura, cria o Departamento Municipal do Livro e da Leitura e dá outras providências.

Art. 1º - A política municipal do livro e da leitura obedecerá as disposições desta lei, tendo como objetivo: o estímulo e difusão da leitura, a formação de uma sociedade leitora, o apoio à criação e a produção literária e editorial, a preservação da cultura e da memória literária do município e da região

*Parágrafo Único* – Para cumprir os objetivos expressos no *caput* a Secretaria Municipal da Cultura será dotada de estrutura administrativa prevista nesta Lei.

Art. 2º - Dentro dos objetivos da política municipal do Livro e da Leitura, a Prefeitura Municipal tomará, entre outras, as seguintes medidas:

- a) promover e democratizar o acesso ao livro e a leitura;
- b) estimular a leitura como meio de formação do ser humano e do cidadão;
- c) difundir a leitura como fator de saúde pública;
- c) criar bibliotecas ou salas de leitura públicas ou em parceria com a iniciativa privada;
- d) realizar eventos de toda a natureza para difusão do livro e da leitura;
- e) transformar o município de Caxias do Sul num polo de difusão do livro e da leitura para a região;
- f) desenvolver projetos de estímulo à leitura em parceria com instituições públicas e privadas ;
- g) estimular a criação literária e a produção editorial através dos concursos existentes, leis de incentivo, Fundoprocultura e outros mecanismos; e,
- h) Estimular e fomentar a circulação de livros de autores de Caxias do Sul, através dos mecanismos já existentes ou que venham a ser criados

Art. 3º A fim de assegurar o acesso ao livro, o poder executivo estimulará a instalação de novas bibliotecas públicas em regiões estratégicas do município e, inclusive na zona rural, ficando autorizado a instalação destas em equipamentos da administração pública e da sociedade civil organizada.

§ 1º - Fica autorizada a celebração de convênios entre o poder executivo e entidades, associações e fundações, inclusive com repasse de verbas e construção de obras físicas e reformas, para estabelecer parcerias com o objetivo de criar, manter e ampliar bibliotecas existentes com acesso irrestrito ao público em geral.



§ 2º - As bibliotecas escolares da rede municipal de ensino serão abertas à comunidade em seu entorno, devendo cada uma estabelecer normas e horários convenientes para o acesso do público, preservado o andamento normal das aulas.

Art. 4º - Fica criada a BIBLIOTECA MÓVEL, cujo objetivo é levar o livro aos estudantes e à população em geral em locais não atendidos pela rede de bibliotecas.

Parágrafo Único – Caberá à Secretaria Municipal da Cultura, a organização da BIBLIOTECA MÓVEL que terá dotação especial nesta pasta.

Art. 5º - O governo do município promoverá, anualmente, a atualização e renovação do acervo do Sistema Municipal de Bibliotecas para o que consignará dotação especial no orçamento.

Art. 6º A Secretaria Municipal da Cultura, mobilizará, pelos meios e instrumentos a seu dispor, nos termos desta lei, a comunidade para participar da difusão do livro, da construção, ampliação e modernização dos acervos das Bibliotecas Públicas.

Art. 7º Fica criado o Departamento Municipal do Livro e da Leitura, vinculado à Secretaria Municipal da Cultura e que terá como objetivo desenvolver ações de acordo com a política instituída nesta lei.

Parágrafo Único – Ao Departamento Municipal do Livro e da Leitura compete:

- a) realizar e implementar todas as ações relacionadas ao livro e à leitura pertinentes à Secretaria Municipal da Cultura ;
- b) encaminhar as ações de estímulo e difusão do livro e da leitura;
- c) gerir a política pública municipal para o sistema de bibliotecas;
- d) orientar a distribuição das obras contempladas pelas leis de incentivo.

Art. 8º Ficam criados os seguintes cargos no Quadro dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas, que passam a integrá-lo na forma da Lei Municipal nº 2.266, de 29 de dezembro de 1975, e alterado pela lei Municipal de 2.407, de 30 de dezembro de 1977.....

### *III – Funções de Planejamento e Assessoramento*

<i>QUANTIDADE</i>	<i>DENOMINAÇÃO</i>	<i>CÓDIGO</i>
01	<i>Diretor do Departamento Municipal do Livro e da Leitura</i>	2.2.3.17.7

### *IV – Funções de Chefia e Direção*

<i>QUANTIDADE</i>	<i>DENOMINAÇÃO</i>	<i>CÓDIGO</i>
01	<i>Coordenador do Programa Permanente de Estímulo à Leitura</i>	2.1.4.-8
01	<i>Coordenador Administrativo e Cultural do Sistema Municipal de Bibliotecas</i>	2.1.4.-8
01	<i>Chefe de Serviço de Biblioteconomia</i>	2.1.4.-6

Art. 9º Em anexo a esta lei as atribuições e requisito dos cargos criados.

Art. 10º A Biblioteca Pública Municipal Dr. Demétrio Niederauer fica vinculada ao Departamento Municipal do Livro e da Leitura, bem como as demais bibliotecas públicas que possam ser criadas.

Art. 11º A Secretaria Municipal da Cultura, através do Departamento Municipal do Livro e da Leitura, promoverá, anualmente, os concursos literários já existentes ou que venham a ser criados, para escritores em geral e, particularmente, para os estudantes da rede de ensino público e privado, com premiação, visando ampliar a produção literária.

Art. 12º O poder executivo regulamentará a presente lei no que couber e for necessário a sua ampla e efetiva aplicação.

Art. 13º As despesas decorrentes da presente lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas oportunamente se necessário, sendo consignadas nos orçamentos futuros.

Art. 14º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Caxias do Sul, .....