

Políticas Públicas de Biblioteca Escolar: dos primórdios à atualidade

Public policies for School Library: the beginnings to the present

Fabiana Sala

Doutoranda em Ciência da Informação pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – UNESP, campus Marília.

Bibliotecária-Documentalista do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo – IFSP, campus de Presidente Epitácio.

E-mail: fabibuel@gmail.com

Silvio César Nunes Militão

Doutor em Educação pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – UNESP.

Professor Assistente Doutor do Departamento de Didática da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – UNESP, campus de Marília.

E-mail: scnmilitao@gmail.com

Resumo

A trajetória educacional brasileira é marcada por intensos acontecimentos que determinaram a história da educação e da biblioteca escolar. A fim de destacar a trajetória da biblioteca escolar na legislação nacional, o presente artigo teve como objetivo analisar o que as principais legislações e iniciativas do Governo Federal trazem explicitamente sobre a questão, destacando seus silêncios e/ou omissões sobre a biblioteca escolar. Como procedimentos metodológicos, o estudo contou com a pesquisa de natureza qualitativa, abrangendo revisão bibliográfica e análise documental. Os resultados demonstram que apesar de estar contemplada em algumas das principais legislações educacionais do país, a biblioteca escolar não é relacionada em um debate mais profundo sobre o seu papel na formação. Contudo, à promulgação de recentes legislações e políticas educacionais, revela a existência de uma ação política preocupada com essas organizações. Todavia, compete também a comunidade escolar cobrar a aplicação da mesma, a fim de evitar que seja postergada em detrimentos de novos interesses.

Palavras-chave: Biblioteca Escolar. Políticas Educacionais. Legislação Nacional.

Abstract

The Brazilian educational trajectory is marked by intense events which determined the history of education and school library. In order to highlight the trajectory of the school library in national legislation, this article has as main objective to analyze what the main laws and initiatives of the Federal Government explicitly on the issue, highlighting their silences and/or omissions on the school library. As methodological procedures, the study counted with the qualitative research, covering literature review and documentary analysis. The results show that despite being included in some of the main educational laws of the country, the school library is not linked into a deeper discussion about its relevance in training. However, due to the recent promulgation of laws and educational policies, realizes that there is a political action concerned with these organizations. However, it is up to the school community charge for the application of the same, in order to avoid it being postponed in detrimentos of new interests.

Keywords: School Library. Educational Policies. National Legislation.

1. Introdução

No Brasil, as bibliotecas escolares nascem junto com a própria escola (MORAES, 2006). A instituição das primeiras bibliotecas se deu no período do Brasil Colonial com a chegada dos jesuítas. Desde o Brasil Colônia até os dias atuais, a trajetória educacional nacional vem sendo marcada por intensos acontecimentos que direcionaram a história da educação e, conseqüentemente, a história da biblioteca escolar, uma vez que, as histórias de ambas instituições estão interligadas em nosso país.

A fim de destacar a trajetória da biblioteca escolar na legislação nacional educacional brasileira, o presente artigo tem como objetivo traçar um resgate histórico¹ e analisar as principais políticas públicas e as legislações educacionais nacionais, revelando a maneira como elas se posicionam sobre a questão, destacando seus silêncios e/ou omissões sobre a biblioteca escolar.

Como procedimentos metodológicos, o estudo contou com a pesquisa de natureza qualitativa, abrangendo revisão bibliográfica e análise documental, no qual buscou-se organizar as políticas públicas de maneira cronológica. Dessa maneira, o estudo pretende levantar questões e contribuir com o avanço do debate em torno da temática.

2. Atuação do estado brasileiro na área do livro, leitura e biblioteca

Discorrer sobre as principais concepções de políticas públicas consolidadas na literatura é fundamental para nosso estudo, uma vez que, pretendemos realizar uma discussão em torno das principais instituições, políticas e ações do governo federal no âmbito do livro, da leitura e da biblioteca no Brasil, tendo em vista compreender de que maneira essas políticas públicas se configuraram no contexto sociocultural brasileiro.

De acordo com Secchi (2010), os países de língua latina encontram muita dificuldade para distinguir termos essenciais das ciências políticas. “Na língua portuguesa, por exemplo, o termo política pode assumir duas conotações principais, que as comunidades epistêmicas de

¹ O resgate histórico proposto compreende o período de 1937 (com a criação do Instituto Nacional do Livro), a 2016 (ano em que é instituída a política Nacional de Leitura e Escrita).

países de língua inglesa conseguem diferenciar usando os termos *politics* e *policy*.” (SECCHI, 2010, p. 1).

Na percepção de Bobbio; Mateucci e Pasquino (2002), o termo *politics* diz respeito à atividade humana relacionada a obter e manter os meios fundamentais para exercer poder sobre o homem. “Esse sentido de “política” talvez seja o mais presente no imaginário das pessoas de língua portuguesa: o de atividade e competição políticas.” (SECCHI, 2010, p. 1).

A segunda conotação atribuída à palavra política pela língua portuguesa é expressa pelo termo *policy*. “Essa dimensão de “política” é a mais concreta e a que tem relação com orientações para a decisão e ação.” (SECCHI, 2010, p. 1).

Contudo, ainda de acordo com Secchi (2010, p. 1), o “termo política pública (*public policy*) está vinculado a esse segundo sentido da palavra “política”. Políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões.”

As políticas públicas devem responder às demandas sociais, de direito coletivo, não individuais, pois, “quando decisões coletivas são tomadas, elas se convertem em algo a ser compartilhado, isto é, em uma política comum.” (RODRIGUES, 2011, p. 13). Para tanto, as decisões devem ser direcionadas e compartilhadas com a sociedade, para que possam garantir as exigências educacionais, sociais e culturais. Nesse sentido, a perspectiva de políticas públicas vai muito além da concepção de políticas governamentais.

As políticas públicas emergem das necessidades da sociedade, por meio do Estado, na busca por solucionar um problema público considerado coletivo, seja ele local ou nacional. Essas políticas também podem surgir da própria sociedade, mesmo que esta possua diferentes crenças e valores, desde que adote atitudes compatíveis com os problemas coletivos porque “a política pública é um conceito abstrato que se materializa por meio de instrumentos variados.” (SECCHI, 2010, p. 9).

Nesse aspecto e, sob o amparo da Constituição Federal segundo a qual é dever do Estado garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes de cultura nacional, pretende-se realizar uma conexão entre principais políticas públicas e programas de fomento à leitura e promoção da biblioteca escolar.

Para tanto, foi realizado um panorama histórico das principais instituições políticas, dos programas e dos projetos do governo federal no contexto da biblioteca no Brasil. Contudo, não

se trata de um levantamento exaustivo que envolve todas as ações, mas sim a apresentação de uma percepção histórica, de como a temática da leitura, do livro e da biblioteca vem sendo abordada pelo Estado.

Para melhor ilustrar esse panorama, elaboramos um quadro que contempla as principais ações do governo federal no âmbito das políticas públicas do livro, leitura e biblioteca:

Quadro 1 – Principais Instituições, Iniciativas do Governo Federal na Área do Livro, Leitura e Biblioteca no Brasil.

Órgão	Período	Vínculo Institucional	Principais Objetivos
Instituto Nacional do Livro	1937-1990	<ul style="list-style-type: none"> • 1937–1953 Ministério da Educação e Saúde; • 1953-1981 MEC; • 1981-1988 Fundação Pró-Memória (MinC); • 1988-1990 Fundação Pró-Leitura (MinC). 	<ul style="list-style-type: none"> • Editar, publicar e distribuir livros; • Implantar bibliotecas; • Formar recursos humanos qualificados para atuar nas bibliotecas (bibliotecários); • Coordenar o sistema Nacional de Bibliotecas Públicas.
Serviço Nacional de Bibliotecas	1961-1969	<ul style="list-style-type: none"> • MEC (foi incorporado pelo INL) 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordenar e promover a integração das bibliotecas públicas.
Fundação Nacional Pró-Leitura	1988-1990	<ul style="list-style-type: none"> • MinC 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordenar as atividades do INL e da Biblioteca Nacional
Fundação Biblioteca Nacional	1990-atual	<ul style="list-style-type: none"> • Ministério da Educação e Saúde; • MEC; • Fundação Pró-Leitura (MinC); • Secretaria da Cultura da Presidência da República; • MinC. 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordenar o depósito legal do patrimônio bibliográfico e documental do país; • Promover o acesso à memória cultural; • Coordenar o PROLER; • Coordenar o Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas.
Iniciativas	Período	Vínculo Institucional	Principais Objetivos
Decreto n. 7.247	1879	<ul style="list-style-type: none"> • Município da Côrte (período Imperial) 	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma o ensino primário e secundário no município da Côrte e o superior em todo o Império.
Lei n. 7.505	1986	<ul style="list-style-type: none"> • MinC. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dispõe sobre benefícios fiscais na área do imposto de renda concedidos a operações de caráter cultural ou artístico.
Lei n. 8.313	1991	<ul style="list-style-type: none"> • MinC. 	<ul style="list-style-type: none"> • Restabelece princípios da Lei n. 7.505; • Institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências.
Pró-Leitura	1992	<ul style="list-style-type: none"> • MEC 	<ul style="list-style-type: none"> • Acordo de Cooperação Brasil-França; • Instituir uma política nacional de leitura visando à formação continuada.
Programa Nacional de Incentivo à Leitura-PROLER	1992	<ul style="list-style-type: none"> • MinC; • Fundação Biblioteca Nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Promover o interesse nacional pela leitura e pela escrita; • 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 pesquisas sobre livro e escrita.

Projeto Uma Biblioteca em cada Município	1995-2002	• MinC	• Ampliar a rede de bibliotecas públicas municipais, por meio da distribuição de recursos para a aquisição de livros, equipamentos e mobiliários.
Programa Nacional Biblioteca na Escola	1997	• MEC	• Promover a distribuição de livros de literatura para escolas públicas do país.
Política Nacional do Livro	2003	• Fundo Nacional de Cultura	• Estabelece a Política Nacional do Livro; • Assegurar ao cidadão o pleno exercício do direito de acesso e uso do livro.
Programa Arca das Letras	2003	• Ministério do Desenvolvimento Agrário	• Implantar bibliotecas rurais e formar agentes de leitura.
Programa Fome de Livro	2004	• Fundação Biblioteca Nacional	• Instalar mais de 1000 bibliotecas até 2006; • Zerar o número de cidades brasileiras sem biblioteca pública.
Vivaleitura	2004	• MEC e MinC em parceria com a OEI	• Propor políticas para promoção do livro e da leitura buscando a reversão dos baixos índices de leitura da população.
Plano Nacional do Livro e Leitura	2006	• MEC e MinC	• Assegurar e democratizar o acesso à leitura e ao livro a toda a sociedade; • Criar condições e apontar diretrizes para a execução de políticas, programas, projetos, e ações por parte do estado e da sociedade civil; • Formar leitores, buscando o aumento do índice nacional de leitura; • Implantar bibliotecas em todos os municípios do país.
Programa Mais Cultura	2007	• MinC	• Busca a inclusão dos segmentos sociais; • A valorização do diálogo e da diversidade nos diversos contextos da comunidade; • A integração e cooperação de parcerias com ministérios, bancos, organismos internacionais, governos estaduais, municipais e instituições da sociedade civil.
Lei n. 12.244	2010	• MEC; • Sistemas de ensino do País	• Dispõe sobre a universalização das bibliotecas nas instituições de ensino do país.
Projeto de Lei do Senado	2015	• Ainda não sancionada	• Institui a Política Nacional de Bibliotecas.
Projeto de Lei n. 212	2016	• MEC e MinC	• Institui a Política Nacional de Leitura e Escrita.

Fonte: SALA, 2018, p. 97-99.

Como observado no quadro, as políticas e ações do governo federal que envolvem a área do livro, da leitura e da biblioteca não são recentes. A primeira legislação a regulamentar a área no Brasil, ainda no período imperial, foi o Decreto n. 7.247, de 19 de abril de 1879, que “Reforma o ensino primário e secundário no município da Côrte e o superior em todo o

Império” e, em seu art. 7º, determinou que seriam “creadas no diferentes districtos do mesmo município pequenas bibliotecas e museus escolares.” (BRASIL, 1879).

Porém, após a legislação imperial, somente no ano de 1937 é que o país passa a contar com a colaboração de uma instituição responsável por administrar as questões relacionadas à área, o Instituto Nacional do Livro (INL), que foi criado sob o Regime do Estado Novo e tinha a competência de:

organizar e publicar a Enciclopédia Brasileira e o Dicionário da Língua Nacional, editar obras de interesse para a cultura nacional, criar bibliotecas públicas e estimular o mercado editorial mediante promoção de medidas para aumentar, melhorar e baratear a edição de livros no país (OLIVEIRA, 1994, p. 43).

Mais tarde, em 1973 o INL foi reestruturado e suas atribuições passaram de editor a promotor de publicações de interesse nacional, educacional, científico e cultural e transferiu a linha editorial às editoras comerciais, beneficiando prioritariamente a iniciativa privada, o que levou os pesquisadores a considerarem sua atuação bastante polêmica. Apesar disso, as ações do INL contibuíram para a criação de cursos de biblioteconomia que possibilitaram a formação de bibliotecários de norte ao sul do país (BRAGANÇA, 2009).

Durante o período de 1946 a 1963, a atuação do governo nessa área se deu por meio da sequência dos trabalhos do INL e da criação do Serviço Nacional de Bibliotecas (SNB), que tinha por finalidade coordenar a rede de bibliotecas públicas. No entanto, a criação do SNB durante o período de atuação do INL foi considerada como convergente, uma vez que as instituições realizavam atividades semelhantes e eram mantidas pela mesma fonte de recursos (OLIVEIRA, 1994).

Apesar de o INL já existir e atuar na área por mais de vinte anos, o SNB foi criado sem qualquer alinhamento com o Instituto e só foi incorporado aos serviços do INL oito anos mais tarde (TARAPANOFF; SUAIDEN, 1995). Mesmo sendo considerada polêmica, a atuação do INL trouxe diversas contribuições e avanços para a área. Durante o período de regime autoritário e centralizador, o INL deu início a movimentos de descentralização das atividades e criou 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).

Porém, a sociedade não tinha participação efetiva no Conselho Consultivo, pois era formada por um membro da Academia Brasileira de Letras que, 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.”, assim os acervos selecionados não correspondiam as necessidades das comunidades.

Após o período da ditadura, na década de 80, foram empreendidas algumas políticas na área cultural. Em 1986, sob a responsabilidade do Ministério da Cultura, é promulgada a Lei n. 7.505 que “Dispõe sobre benefícios fiscais na área do imposto de renda concedidos a operações de caráter cultural ou artístico.” e, em seu art. 1º, declara:

o contribuinte do imposto de renda poderá abater da renda bruta, ou deduzir com despesa operacional, o valor das doações, patrocínios e investimentos inclusive despesas e contribuições necessárias à sua efetivação, realizada através ou a favor de pessoa jurídica de natureza cultural, com ou sem fins lucrativos, cadastrada no Ministério da Cultura, na forma desta Lei (BRASIL, 1986).

A Lei n. 7.505 foi criada em 1986 e posteriormente substituída pela Lei n. 8.313, em 1991 ficando mais conhecida como Lei Rouanet. A Lei n. 8.313 é a atual legislação nacional responsável por regulamentar a política de incentivo fiscal no país e tem por objetivo principal reestabelecer os princípios da Lei n. 7.505 que a antecedeu, além de instituir o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac).

O Pronac é responsável por captar recursos e incentivos para projetos culturais, que podem ser concedidos por pessoas físicas e jurídicas, as quais se utilizam de abatimentos do imposto de renda (limite de 6% para pessoa física e 4% para pessoa jurídica).

Em 1988 é criada a Fundação Nacional Pró-Leitura, com a responsabilidade de coordenar as atividades do INL e da Biblioteca Nacional, que foi extinta em 1990 e transferiu suas atribuições à Fundação Biblioteca Nacional (FNB).

No ano de 1990, a Biblioteca Nacional, com sua biblioteca subordinada, a Euclides da Cunha (do Rio de Janeiro) e o INL, com sua Biblioteca Demonstrativa (de Brasília), passam a constituir a Fundação Biblioteca Nacional. Sob a responsabilidade do então Ministério da Cultura e Saúde, a FBN foi criada com os principais objetivos de coordenar o depósito legal do patrimônio bibliográfico e documental do país, promover o acesso à memória cultural, coordenar o Programa Nacional de Incentivo à Leitura (PROLER) e também o Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas.

Visando à formação continuada, em 1992 é criado o Pró-leitura, um projeto que faz parte do Acordo de Cooperação Brasil-França, desenvolvido por iniciativas das Secretarias de Educação com a finalidade de instituir uma política nacional de leitura que buscava aliar a profissionalização do professor, a pesquisa universitária e práticas pedagógicas na área da

promoção da leitura na escola. Hoje, o Pró-leitura encontra-se sob a responsabilidade da Secretaria de Educação Básica e tem como papel a formação leitora de alunos e professores.

No mesmo ano, sob a responsabilidade do MinC, por meio do Decreto n. 519/1992 foi instituído o PROLER, um projeto de promoção social da leitura vinculado à Fundação Biblioteca Nacional com o objetivo de contribuir para a expansão do direito à leitura e para a promoção das condições de acesso a atividades críticas e criativas de leitura e escrita. No texto do Decreto, está posto que:

a escola e a biblioteca são, nesse processo, instituições imprescindíveis e complementares, mas o aprendizado da leitura transcende a alfabetização. Para constituir uma sociedade leitora, na qual a participação dos cidadãos no processo democrático seja efetiva, é preciso conjugar a leitura da palavra à leitura do mundo (BRASIL, 1992, p. 9).

Um projeto político que tem como meta a formação do leitor cidadão, o PROLER considera fundamental a articulação da leitura com diferentes expressões culturais e tem a intenção de propiciar o acesso a diferentes fontes de informação, a fim de construir espaços de leitura e momentos de mediação em processos educacionais.

O PROLER tem como objetivos a promoção do interesse nacional pela leitura e pela escrita, o fomento de políticas públicas que garantam o acesso ao livro e à leitura e contribuam para a formulação de uma política nacional de leitura, a articulação de ações de incentivo à leitura entre diversos setores da sociedade e a viabilização de pesquisas sobre o livro e a escrita.

Dando seguimento aos programas de incentivo à leitura, o MinC constituiu a Secretaria do Livro e Leitura, encarregada de dar continuidade às atividades do PROLER e, em 1995, criou o projeto “Uma biblioteca em cada município” com o objetivo de ampliar a rede de bibliotecas públicas municipais. Na ocasião, chegaram a ser contabilizados cerca de 2.300 municípios que não contavam com bibliotecas públicas. Durante a sua atuação, o projeto chegou a contemplar o número de 1.500 novas bibliotecas públicas municipais.

Para implantação dessas bibliotecas eram destinados recursos de R\$40 mil reais, voltados à infraestrutura, ao mobiliário e aos acervos. Já os municípios, por sua vez, ficavam encarregados de disponibilizar o local de atendimento e criar a legislação municipal que instituísse a biblioteca, a fim de inseri-la no orçamento municipal.

O projeto não incluía em sua proposta o desenvolvimento de ações culturais e de incentivo à leitura. Para atender a essa necessidade, o projeto ofereceu um curso a distância, com o propósito de formar os profissionais responsáveis pelas novas bibliotecas, uma vez que,

de acordo com o programa, a responsabilidade por desenvolver ações relacionadas à área da cultura ficaria por conta de cada município (MOZER, 2006).

Devido às dificuldades do MinC em fiscalizar as prestações de contas realizadas pelas prefeituras, após dois anos de funcionamento a modalidade de recursos que era repassada aos municípios em dinheiro passou a ser destinada por meio de doações. Com isso, a aquisição de acervos também foi centralizada e, apesar de reduzir os custos com a compra em grandes volumes, não levava em consideração às especificidades locais (MOZER, 2006).

Por não exigir a contratação de bibliotecários e contemplar apenas a criação de novas bibliotecas, deixando de lado ações que contribuíssem para manutenção e fortalecimento das bibliotecas existentes, o Conselho Federal de Biblioteconomia (CFB), realizou fortes críticas ao projeto (MOZER, 2006).

Na área educacional, o Ministério da Educação criou o Programa Nacional Biblioteca na Escola (PNBE). Instituído em 1997, o PNBE é uma política governamental que distribui obras literárias e didáticas à bibliotecas, alunos e professores das escolas públicas da rede de ensino Municipal, Estadual e Federal, no âmbito da Educação Infantil, do Ensino Fundamental, do Ensino Médio e da Educação de Jovens e Adultos. Atualmente, são distribuídas obras de literatura, pesquisa e referência e o “atendimento é feito de forma alternada: ou são contempladas as escolas de educação infantil, de ensino fundamental (anos iniciais) e de educação de jovens e adultos, ou são atendidas as escolas de ensino fundamental (anos finais) e de ensino médio.” (BRASIL, 1997).

Em 2003, passamos a ter em no nosso ordenamento jurídico a Lei n. 10.753, que “Estabelece a Política Nacional do Livro” (BRASIL, 2003). Também conhecida como Lei do Livro, a referida lei institui-se como um instrumento legal que autoriza o Poder Executivo a estabelecer projetos que garantam o acesso ao livro e à leitura.

A Lei 10.753 compreende questões específicas relacionadas à questão do livro, como a instituição de uma política nacional de promoção à leitura e o estabelecimento de normas para editoração, comercialização e distribuição.

A Lei do Livro não é algo novo. Entre 1974 e 1976, um grupo de editores e livreiros representando a CBL e o SNEL preparou um anteprojeto da lei, que, quando concluído, foi encaminhado ao ministro da Educação, Ney Braga, durante o governo do presidente Geisel, que não deu a devida importância ao documento (HALLEWELL, 2005, p. 597).

A Lei do Livro prevê ainda a construção de linhas de crédito pontuais para o financiamento de editoras e distribuidoras, que se tornam disponíveis a partir do ano de 2005 por meio da intervenção do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que passou a estabelecer parâmetros e normativas como condições à liberação de crédito para os produtores de livro.

Ainda no ano de 2003, por meio do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), foi criado o Programa Arca das Letras, com o objetivo de:

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 (BRASIL, 2003b).

O Programa é desenvolvido por meio da inserção de bibliotecas e da formação de agentes de leituras na área rural. Para que a comunidade interessada receba uma Arca, ela deve se organizar e selecionar voluntários para trabalhar no projeto, além de disponibilizar um local para a instalação da biblioteca e informar o perfil desejado para o recebimento das obras. A partir disso, o programa cede o acervo e promove a capacitação dos agentes de leitura (voluntários responsáveis por administrar as bibliotecas, promover a leitura na comunidade, realizar campanhas de doação para ampliação do acervo, promover eventos culturais, controlar os empréstimos e os horários de funcionamento da biblioteca) (BRASIL, 2003b).

O acervo inicial é composto por 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.” (BRASIL, 2003b). A atuação do Arca das Letras é muito abrangente e conta com mais de dez mil bibliotecas rurais implantadas em cerca de 2.308 municípios por todo o país (BRASIL, 2003b).

No ano de 2004, como resultado dos esforços do governo federal na intenção de instituir uma política pública nacional de promoção ao livro, à leitura e à biblioteca no Brasil, é criado o Programa Fome de Livro. Trata-se de um conjunto variado de ações e projetos instituídos por parte de ministérios, governos estaduais e municipais, organizações privadas e estatais e a

sociedade civil que atuaram em diferentes segmentos com a finalidade de implementar a política nacional de leitura e biblioteca.

Em 2004 foi lançado no Brasil o Vivaleitura. Coordenado pela Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEI), pelo Centro Regional para o Fomento do Livro na América Latina e Caribe (Cerlac), pela UNESCO e pelos governos dos países participantes, o Vivaleitura foi instaurado com a finalidade de propor políticas para promoção do livro e da leitura nos países envolvidos, buscando a reversão dos baixos índices de leitura da população.

A partir do ano de 2005 foi criado o Prêmio Vivaleitura, buscando fomentar, estimular e reconhecer as ações relacionadas à leitura. A premiação é uma iniciativa dos Ministérios da Cultura e Educação em parceria com a OEI. São premiadas as melhores experiências que desenvolvam trabalhos relacionados à leitura, de acordo com as seguintes categorias: 1- Biblioteca Viva, 2- Escola Promotora de Leitura, 3- Território da Leitura e 4- Cidadão Promotor da Leitura.

Cada categoria vencedora recebe um prêmio em dinheiro. Além dessa premiação, é também realizada uma menção honrosa José Mindlin, que reconhece as ações que se destacarem por impacto e abrangência.

No ano de 2004, o ex-Secretário da Cultura da cidade de Ribeirão Preto – SP, Galeano Amorim, foi convidado a integrar o MinC, onde desenvolveu e coordenou o Programa Fome de Livro, que era vinculado à Biblioteca Nacional e deu início à Política Nacional do Livro, Leitura e Biblioteca estabelecida pela Lei do Livro (AMORIM, 2006). Como Ribeirão Preto foi a primeira cidade brasileira a implementar essa lei, Galeano Amorim pretendia repetir a experiência no território nacional. Desse modo, deu início ao desenvolvimento do Programa Fome de Livro, do qual saíram as bases do atual Plano Nacional do Livro e Leitura (PNLL).

O PNLL foi criado em 2006 pelos Ministérios da Educação e da Cultura com a finalidade de fomentar e valorizar a leitura, democratizar o acesso e fortalecer o produtor do livro. O PNLL é executado em regime de colaboração entre o governo federal, estadual e municipal e apresenta diretrizes para a construção de uma política pública direcionada à leitura, ao livro, à biblioteca e, em especial, à formação de mediadores. Essas diretrizes são veiculadas pelo PNLL como instâncias fundamentais para o desenvolvimento social e para a promoção da cidadania e têm como princípio formar o cidadão leitor, como requisito de inclusão social, garantia de acesso a bens, serviços e cultura.

A organização do PNLL é orientada por quatro eixos: 1- Democratização do acesso, 2- Fomento à leitura e à formação de mediadores, 3- Valorização institucional da leitura e incremento de seu valor simbólico e 4- Desenvolvimento da economia do livro.

O PNLL pretende garantir uma política nacional de natureza ampla, capaz de nortear políticas, programas, ações e projetos continuados. De acordo com o MinC, a elaboração do PNLL teve como objetivo realizar um planejamento de médio e longo prazo, a fim de se tornar uma política de Estado que não se limitasse à atuação de um único governo. Conforme segue:

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, 2007, p. 12).

Com a elaboração do PNLL, “inicia-se um processo de articulação dos inúmeros projetos, programas, ações e atividades em geral ligados ao livro, à leitura e à biblioteca.” (MACHADO, 2008, p. 82), reunindo as ações que, até então, estavam dispersas, sendo objetivo principal do PNLL o de,

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, 2014, p. 25).

O PNLL teve sua primeira institucionalização em 2006 pela Portaria Interministerial n. 1.442, editada pelos Ministérios da Cultura e da Educação. Posteriormente, o Plano passou a ser redigido pelo Decreto n. 7.559, de 2011, e traçou objetivos e metas a serem alcançados em curto, médio e longo prazo.

“O PNLL traduz o aprendizado e o acúmulo conceitual e prático de experiências históricas no campo do desenvolvimento do livro, leitura, literatura e bibliotecas no Brasil.” (BRASIL, 2016, p. 173). Em seus quatro eixos e linhas de ação, pretende fixar o delineamento e a sistematização das iniciativas, com a finalidade de servir como baliza para instituições e entidades da sociedade que planejam suas ações.

O principal diferencial do PNLL é a intenção de se criar uma política de Estado e não apenas um programa de governo, constituindo-se atualmente como a proposta de maior abrangência realizada no país na área do livro, da leitura e da biblioteca, não tratando apenas de questões de acesso, como os programas anteriores, mas reconhecendo a necessidade de

promoção da leitura e de formação de mediadores. “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 de educação básica.” (OLIVEIRA, 2011, p. 51).

Em 2009, o Instituto Pró-Livro lançou a primeira edição do “Guia para a elaboração e implementação dos Planos estadual e municipal do livro e leitura”, com o objetivo de auxiliar os estados e os municípios a construírem seus planos. O Guia inclui conceitos que orientam a elaboração do documento próprio, os princípios norteadores, os eixos temáticos e as instruções sobre como estipular os objetivos, as metas, as formas de articulação, de comunicação e de avaliação dos processos no âmbito do plano.

Em 2015, por intermédio dos Ministérios da Cultura e Educação, foi lançada uma nova edição do “Guia PELL e PMLL”, com o objetivo de “induzir, auxiliar e incentivar que cada um de nossos estados e municípios tenha seus Planos de Livro e Leitura” (GUIA, 2015), pois, de acordo com o Guia, “somente implantado junto às raízes de cada cidadão e cidadã deste país é que o PNLL fará sentido e se tornará uma forte e eficiente política pública” (GUIA, 2015).

Como forma de reconhecer a cultura como uma necessidade fundamental e direito de todos os cidadãos brasileiros, o Ministério da Cultura lançou em 2007 o programa Mais Cultura. Por meio do programa, o Governo Federal tem a intenção de incorporar a cultura como um veículo essencial no desenvolvimento do país, incluindo-a como uma política estratégica para a redução da desigualdade social.

O Mais Cultura busca a inclusão dos segmentos sociais, a valorização do diálogo e da diversidade nos diversos contextos da comunidade, por meio de integração e cooperação de parcerias com ministérios, bancos, organismos internacionais, governos estaduais, municipais e instituições da sociedade civil. O programa está articulado em três dimensões: 1. Cultura e Cidadania; 2. Cultura e Cidades e 3. Cultura e Economia.

Podem participar municípios, estados, pessoas físicas ou pessoas jurídicas de direito público ou privado, sem fins lucrativos, que sejam de natureza cultural, como associações, sindicatos, cooperativas, fundações, escolas caracterizadas como comunitárias e suas associações de pais e mestres, ou organizações tituladas como organizações da sociedade civil de interesse público (Oscips) e organizações sociais (OS), com atuação comprovada na área cultural há pelo menos dois anos (BRASIL, 2007).

As ações do Programa Mais Cultura aspiram ainda o envolvimento dos poderes públicos e da sociedade civil.

Seguindo esse conjunto de iniciativas, instituí-se a Lei nº 12.244, de maio de 2010 que, dispõe sobre a universalização das bibliotecas nas instituições de ensino no Brasil. A Lei nº 12.244 determina que todas as instituições de ensino possuam uma biblioteca no prazo de dez anos. Conforme o documento, “As instituições de ensino públicas e privadas de todos os sistemas de ensino do País contarão com bibliotecas, nos termos desta Lei.” (BRASIL, 2010).

No texto da Lei a biblioteca escolar está definida como: “a coleção de livros, materiais videográficos e documentos registrados em qualquer suporte destinados a consulta, pesquisa, estudo ou leitura.” (BRASIL, 2010). No Art. 2º, parágrafo único, é garantida a manutenção do acervo, o bom funcionamento e o desenvolvimento das coleções da biblioteca escolar.

Parágrafo único. Será obrigatório um acervo de livros na biblioteca de, no mínimo, um título para cada aluno matriculado, cabendo ao respectivo sistema de ensino determinar a ampliação deste acervo conforme sua realidade, bem como divulgar orientações de guarda, preservação, organização e funcionamento das bibliotecas escolares (BRASIL, 2010).

São também assegurados os direitos que competem à profissão do bibliotecário e se estipula o prazo de dez anos para que as instituições de ensino se adequem às exigências da Lei.

Os sistemas de ensino do País deverão desenvolver esforços progressivos para que a universalização das bibliotecas escolares, nos termos previstos nesta Lei, seja efetivada num prazo máximo de dez anos, respeitada a profissão de Bibliotecário, disciplinada pelas Leis nos 4.084, de 30 de junho de 1962, e 9.674, de 25 de junho de 1998. (BRASIL, 2010).

Apesar de definir biblioteca escolar, a lei não se refere às condições materiais que permitem sua estruturação e a realização dos projetos técnicos, tais como ações instrumentais de tratamento, organização e controle das informações, bem como documentos que compõem o ambiente. A lei também não estabelece uma política que contemple práticas sociais de inclusão e de transformação social, assim como não estabelece qualquer tipo de punição a ser aplicada às instituições que não cumprirem as exigências no prazo estipulado.

De acordo com Camillo e Castro Filho (2017, p. 98),

a Lei 12.244/10 pode ser considerada de baixa expressividade conteudística, isso devido aos seus apenas quatro artigos, basicamente, que pobre e insuficientemente se esforçam à contemplação de aspectos-chave à existência de uma unidade de informação nos seus moldes organizacionais, como missão e política, recursos, pessoal, programas e atividades e promoção na biblioteca escolar, ainda afuniláveis e destrincháveis noutros tópicos essenciais.

Nesse conjunto, a regulamentação mais recente sobre leitura e biblioteca no Brasil é a Lei n. 212, de maio de 2016, que estabelece a Política Nacional de Leitura e Escrita (PNLE) como uma estratégia permanente de promoção do livro, da leitura, da escrita, da literatura e de

bibliotecas de acesso público no país e deverá ser implantada pela União por intermédio dos Ministérios da Cultura e da Educação, com o objetivo de: I – democratizar o acesso ao e equipamentos informacionais; II – fomentar a formação de mediadores; III – valorizar a leitura; IV – desenvolver a economia do livro; V – promover o fomento aos processos de criação, formação, pesquisa, difusão e intercâmbio literário e acadêmico; VI – fortalecer institucionalmente as bibliotecas de acesso público; VII – fomentar pesquisas; VIII – promover a formação profissional; IX – incentivar a criação e implantação de planos estaduais e municipais do livro e da leitura; e X – incentivar a expansão das capacidades de criação cultural. (BRASIL, 2016).

A PNLE tem como orientação garantir uma base institucional para aperfeiçoar e implementar ações, políticas e programas conduzidos pelos diferentes atores, baseando-se na experiência do PNLL para configuração de equipes, orçamentos e unidades gestoras. Enfim, configura “as bases institucionais para superarmos o caráter descontinuado e pulverizado com que as iniciativas de estímulo à leitura têm sido historicamente implementadas em nosso país.” (BRASIL, 2016, p. 176). Assim, a Política pretende ser referência para avanços e desafios em busca da universalização do acesso à leitura no país.

No que se refere à área de bibliotecas, há ainda em processo de tramitação, o Projeto de Lei do Senado, n. 28 de 2015, que funda a Política Nacional de Bibliotecas, define e estabelece: 1- a natureza e os deveres das bibliotecas, 2- a organização e as funções das bibliotecas, 3- os deveres dos mantenedores e 4- a composição dos acervos.

O Projeto de Lei pretende instituir uma política nacional para as bibliotecas. Para isso, ampara-se na Constituição Federal, na qual consta que “o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.” (BRASIL, 1988, art. 215).

Como se pode observar, ações, políticas e programas de incentivo à leitura e à promoção da biblioteca escolar no país têm sido amplamente discutidas, no entanto, elas precisam ser mais objetivas e contínuas, a fim de implementar ações efetivas que possam de fato reverter o quadro atual.

Transformar o Brasil em um país de leitores não é tarefa fácil, sobretudo no contexto da sociedade da informação, no qual novos suportes informacionais direcionam as políticas não apenas para a prática leitora e para a alfabetização cidadã, mas principalmente para o domínio das novas tecnologias, muitas vezes distante da formação do cidadão leitor e apenas instrumentalizadoras de habilidades primárias que têm como objetivo incluir o cidadão nessa sociedade (ROSA; ODDONE, 2006, p.185).

Atualmente, o PNLL apresenta-se como a iniciativa mais consistente e promissora para a área, por contemplar diferentes eixos de atuação e fornecer caminhos que orientam estados e municípios a elaborarem e a executarem seus planos de acordo com a realidade e a necessidade local.

Dessa maneira, pode-se dizer que, mesmo que as transformações referentes à promoção da biblioteca escolar, como recurso complementar à educação, não terem se concretizado em um curto prazo, elas podem ser materializadas se houver incentivo e vontade política para atuar em ações que favoreçam a sua instituição e cumpram seu papel educacional e cultural, para atender às necessidades da sua comunidade.

3. Considerações finais

Este estudo teve o propósito de resgatar as principais instituições e iniciativas do Governo Federal dispersos nas políticas públicas culturais e educacionais no contexto das bibliotecas escolares. Dessa forma, espera-se proporcionar uma síntese que viabilize o levantamento de novos diálogos e questões sobre a temática, a fim de evidenciar nas políticas públicas nacionais a maneira como Estado vem atuado em relação às bibliotecas escolares.

Por meio da metodologia adotada, foi possível identificar que, a presença da biblioteca escolar na legislação educacional ainda é muito recente no âmbito nacional. Apesar de estar contemplada em algumas das principais legislações educacionais do país, a biblioteca escolar não é integrada em um debate mais profundo sobre a sua relevância no processo educacional.

A análise cronológica das principais iniciativas do governo no âmbito da biblioteca escolar nos permite constatar que, apesar de, historicamente, essas ações terem sido direcionadas pelo desejo de reconhecer a importância da biblioteca escolar, destacando-a em textos legais desde o período Imperial, ainda permanece o campo da realidade. Ou seja, ainda permanecem as lutas e as dificuldades constantes para a instituição e a promoção das bibliotecas escolares. Isso se deve em parte pelo fato das principais políticas públicas que abordam a questão não estabelecerem diretrizes que proveem e/ou destinam recursos para a sua implementação no sistema educacional do país.

Não se pode fazer política pública sem que estejam previstos no orçamento os recursos para custear as ações necessárias para atender às demandas essenciais de coordenação e gestão.

Apesar dos investimentos do Governo Federal no âmbito das bibliotecas escolares ser abrangente e diversificado, eles não têm gerado resultados que garantam a presença desses equipamentos nas escolas brasileiras.

A promulgação da Lei n. 12.244/2010 representa um forte avanço e uma esperança de que o desejo de contar com bibliotecas escolares tão recorrentes nas iniciativas federais se concretize. Todavia, compete a toda comunidade escolar cobrar a aplicação da mesma, a fim de evitar que seja postergada em detrimento de novos interesses.

As indefinições quanto a função da biblioteca na escola indica a necessidade de a comunidade bibliotecária oferecer maior contribuição para tornar claro a toda sociedade qual o papel da biblioteca e do bibliotecário na escola. Pois, mesmo que a biblioteca escolar esteja sendo figurada nos assuntos legislativos, é necessário ter em vista que, para que ocorra a efetivação das propostas é preciso que exista acompanhamento, debate e cobrança por parte da sociedade. Afinal, o avanço social alcançado com a promulgação das leis não deve ser relacionado a mais um período da história nacional em que as bibliotecas são estigmatizadas, persistindo o contentamento de tímidos avanços em discussões sobre o seu importante papel na educação.

Referências

AMORIM, Galeano. **Políticas públicas do livro e leitura**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2006.

BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 12. ed. Brasília: UnB, 2002.

BRAGANÇA, Aníbal. As políticas públicas para o livro e a leitura no Brasil: o Instituto Nacional do Livro (1937-1967). **Matrizes**, n. 2, p. 221-246, 2009.

BRASIL. **Caderno do PNLL**. ed. at. e rev. Brasília: MEC/MinC, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988.

BRASIL. **Decreto n. 519, de 13 de maio de 1992**. Institui o Programa Nacional de Incentivo à Leitura (PROLER). Brasília, 1992.

BRASIL. **Decreto n. 7.247, de 19 de abril de 1879**. Reforma o ensino primário e secundário no município da Côrte e o superior em todo o Império. Brasília, 1879.

BRASIL. **Lei n. 7.505, de 2 de julho de 1986.** Dispõe sobre benefícios fiscais na área do imposto de renda concedidos a operações de caráter cultural ou artístico. Brasília, 1986.

BRASIL. **Lei n. 10.753, de 30 de outubro de 2003.** Institui a Política Nacional do Livro. Brasília, 2003.

BRASIL. **Lei n. 12.244, de 24 de maio de 2010.** Dispõe sobre a universalização das bibliotecas nas instituições de ensino do País. Brasília, 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. **Programa Nacional Biblioteca na Escola.** Brasília: MEC, 1997. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/programa-nacional-biblioteca-da-escola>. Acesso em: 02 set. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Ministério da Cultura. **Plano Nacional do Livro e Leitura.** Brasília: MEC/MinC, 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Programa Arca das Letras.** Brasília: MDA, 2003b.

BRASIL. **Projeto de lei n. 212, de 2016.** Institui a Política Nacional de Leitura e Escrita. Brasília, 2016.

CAMILLO, Everton da Silva; CASTRO FILHO, Cláudio Marcondes de. Inquietações à reforma de uma lei: olhares sobre a biblioteca escolar. **Biblionline**, João Pessoa, v. 13, n. 2, p. 94-101, abr./jun., 2017.

GUIA para elaboração e implantação dos planos estadual e municipal do livro e leitura. Brasília: Ministério da Educação/Ministério da Cultura, 2015.

HALLEWELL, Laurence. **O livro no Brasil.** 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

MACHADO, Elisa Campos. **Bibliotecas comunitárias como prática social no Brasil.** 2008. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo 2008.

MORAES, Rubens Borba de. **Livros e bibliotecas no Brasil colonial.** Brasília: Briquet de Lemos, 2006.

MOZER, Josiane Aparecida. **Gestão pública em livro e leitura: revisitando o projeto “Uma biblioteca em cada município”.** 2006. Dissertação. (Mestrado em Administração) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2006.

OLIVEIRA, Zita Catarina Prates. **A biblioteca “fora do tempo”:** políticas governamentais de bibliotecas públicas no Brasil, 1937-1989. 1994. Tese (Doutorado em Ciência da Comunicação) – Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.

OLIVEIRA, Daniela Piergili Weiers de. **Políticas públicas de fomento à leitura: agenda governamental, política nacional e práticas locais.** 2011. 146 f. Dissertação (Mestrado em

Administração) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção. **Políticas públicas**. São Paulo: Publi-Folha, 2011.

ROSA, Flávia Goullart Mota Garcia; ODDONE, Nanci. Políticas públicas para o livro, leitura e biblioteca. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 35, n. 3, set./dez. 2006.

SALA, Fabiana. **Políticas públicas do livro, leitura e biblioteca escolar no Brasil**: das iniciativas federais à implementação municipal. 2018. 266 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Ciência e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Presidente Prudente, 2018.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

TARAPANOFF, Kira; SUAIDEN, Edmir. Planejamento estratégico de bibliotecas públicas no Brasil: histórico, crise e perspectivas. **Revista de Biblioteconomia de Brasília**, Brasília, v. 19, n. 2, p. 137-165, jul./dez. 1995.

Artigo submetido em: 09 dez. 2019

Artigo aceito em: 16 jun. 2020