

# Para um país de leitores: uma análise do Plano Nacional do Livro e da Leitura (PNLL)\*

Gabriele dos Anjos\*\*

*Doutor em Sociologia, Pesquisadora da Fundação de Economia e Estatística*

Enio Passiani\*\*\*

*Doutor em Sociologia, Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)*

Julio Souto Salom\*\*\*\*

*Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Sociologia pela UFRGS*

## Resumo

Este texto é o resultado de uma análise exploratória das políticas públicas referentes ao “incentivo à leitura” no Brasil. Consideramos o Plano Nacional do Livro e da Leitura (PNLL), que, vigente desde 2006, orienta e dá forma às atuais políticas estaduais e municipais de incentivo à leitura no País, tomando como objeto de análise e discussão suas concepções norteadoras e seu formato. Para tanto, utilizamos informações oriundas das três esferas de governo com relação ao PNLL e a outros programas e informações estatísticas de diferentes fontes. O texto apresenta uma análise das informações estatísticas disponíveis sobre a leitura enquanto prática “cultural”; a seguir, é apresentada uma caracterização do PNLL e de suas implicações nos planos, programas e ações de incentivo à leitura. Essa análise enfatiza como seu formato está ligado aos impasses governamentais quanto às formas de financiamento das políticas de incentivo à leitura. Por fim, nas Considerações finais, retomamos as principais questões abordadas, apontando as limitações do Plano.

**Palavras-chave:** *leitura; políticas públicas; Plano Nacional do Livro e da Leitura (PNLL)*

## Abstract

*This article is the result of an exploratory analysis of public policies on reading in Brazil. We take into account the National Book and Reading Plan (PNLL), which, since 2006, has guided and shaped the current state and municipal policies that encourage reading in Brazil. The Plan's format and guiding conceptions are our object of analysis. To reach our goal, we used information from the three different spheres of government regarding the PNLL and other statistical programs and information from different sources. The text brings an analysis of the statistical information available on reading as a “cultural” practice; we then present a characterization of the PNLL and its implications for the plans, programs and actions that encourage reading. This analysis emphasizes how the PNLL's format is connected with the government impasses on the forms of funding for the policies that foster reading habits. Finally, in the Final Considerations, we return to the main issues addressed, pointing to the limitations of the Plan.*

**Keywords:** *reading; public policies; National Book and Reading Plan (PNLL)*

---

\* Artigo recebido em 20 out. 2015.  
Revisor de Língua Portuguesa: Breno Camargo Serafini

\*\* E-mail: [gabriele@fee.tche.br](mailto:gabriele@fee.tche.br)

\*\*\* E-mail: [eniopassiani@gmail.com](mailto:eniopassiani@gmail.com)

\*\*\*\* E-mail: [juliosouto2103@gmail.com](mailto:juliosouto2103@gmail.com)

## 1 Introdução

---

“Ler para quê?”, pergunta-se o sociólogo mexicano Fernando Escalante Gonzalbo (2007). Ainda segundo ele, a pergunta soa impertinente, pois o valor da leitura não apenas estaria subentendido, seria óbvio (Escalante Gonzalbo, 2007, p. 60). A leitura é importante não apenas porque mobiliza uma indústria editorial poderosa, via de regra vinculada a grandes conglomerados de mídia. Sua importância não é apenas econômica, embora seja apontada como um dos fatores importantes para o desenvolvimento de um país e de um “povo”, inclusive economicamente.

Em uma primeira análise, observamos que o Estado difunde discursos sobre leitura que pressupõem um tipo de desenvolvimento mais “profundo” que o vinculado à economia, a saber, “social”, “político”, “humano”, pois visa à “formação integral do indivíduo”; nesse caso, a leitura tem participação ativa na formação do cidadão — sem que, no entanto, seja definido, com precisão, o que tais termos significam. Os programas de promoção da leitura, mesmo aqueles patrocinados pela iniciativa privada, encontram-se ancorados nos ideais iluministas da razão e da ilustração: a leitura importa, sobretudo, como meio de conhecimento, um dos fundamentos do “[...] valor simbólico do livro” (Escalante Gonzalbo, 2007, p. 63).

Adotando como parâmetro as observações de Gonzalbo aqui apresentadas, este texto apresenta uma análise do Plano Nacional do Livro e da Leitura (PNLL) em termos de suas concepções norteadoras e de seu formato. Esse plano, vigente desde 2006, orienta e dá forma às atuais políticas estaduais e municipais de incentivo à leitura no País. Para tanto, utilizamos informações oriundas de diferentes esferas de governo com relação ao PNLL e a outros programas apresentados em *sites* e documentos oficiais. Utilizamos também dados estatísticos oriundos do **Sistema de Informações e Indicadores Culturais 2007-2010**, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2013), e outras pesquisas não oficiais.<sup>1</sup> Mais do que mostrar a “realidade das práticas de leitura”, essas pesquisas estão em afinidade com as próprias concepções de leitura e leitores difundidas pelo Estado. Nesse sentido, essa primeira análise da política de incentivo à leitura aponta os limites das atuais diretrizes de planejamento e execução de políticas culturais, que enfatizam a participação da sociedade civil e que, na prática, resultam numa espécie de abdicação do Estado quanto às definições do que deve ser uma política de incentivo à leitura e, por conseguinte, em uma deriva dessas políticas.

O artigo apresenta uma breve análise das informações estatísticas disponíveis sobre a leitura enquanto prática “cultural”; a seguir, é apresentada uma caracterização do PNLL e de suas implicações nos planos, programas e ações de incentivo à leitura nos outros níveis de governo. Essa análise enfatiza como seu formato está ligado aos impasses governamentais quanto às formas de financiamento das políticas de incentivo à leitura. Por fim, nas **Considerações finais**, retomamos as principais questões abordadas.

Nossa argumentação, como não poderia deixar de ser, apoia-se sobre certa sociologia da leitura, mas, ao mesmo tempo, pretende oferecer outras possibilidades analíticas. Via de regra, é sobre os tipos de leitores que a sociologia da leitura habitualmente se debruça. Martine Poulain, ao realizar uma revisão da literatura especializada, afirma que os estudos de sociologia da leitura são muitos, mas se dividem, basicamente, em duas vertentes: aqueles aparentados à sociologia da reprodução social, de Pierre Bourdieu, e aqueles que acentuam a diversidade, chamando atenção para as múltiplas modalidades de apropriação dos textos pelos leitores (Poulain, 2004, p. 44). A leitura, de todo modo, não é uma prática homogênea, variando segundo o lugar e o espaço; portanto, a diferença entre os leitores não se restringe a dados quantitativos — embora sejam importantes indicadores sociais —, como livros possuídos, livros lidos, etc., mas, principalmente, diz respeito aos gêneros literários e ao tipo de experiências vividas com os livros, às apropriações sociais diferenciadas dos textos. Logo, para efeitos da pesquisa, é importante distinguir, *grasso modo*, dois tipos sociais de leitores: os “leitores profanos”, que têm, nos termos de Lahire, a “[...] leitura pragmaticamente ancorada na realidade”, espectadores e consumidores (Lahire, 2004, p. 183); e os “leitores profissionais”, aqueles cuja leitura possui “ancoragem literária”, agentes envolvidos nas lutas entre competidores do campo literário.

Uma outra classificação é usada por Escalante Gonzalbo (2007), ao tratar das condições socioeconômicas e dos pertencimentos sociais que podem estimular a leitura ou obstaculizá-la. Seria possível contrapor ao “não leitor”, que não lê ou lê um ou dois livros por ano, um “leitor ocasional” (Escalante Gonzalbo, 2007, p. 114), isto é, um leitor que lê um livro a cada dois meses ou menos (Escalante Gonzalbo, 2007, p. 124), desprovido das referências necessárias para aprofundar o próprio ato da leitura, sem um repertório que lhe permita escolher, de forma autônoma, obras e autores; e também um “leitor habitual” (Escalante Gonzalbo, 2007, p. 109), proprietário de cer-

---

<sup>1</sup> São elas: a pesquisa Retratos da leitura no Brasil, realizada em 2011, pelo Instituto Pró-Livro (Failla, 2012), mantido pelo mercado editorial, e a pesquisa executada pela Fundação Perseu Abramo (2013), relativa ao consumo cultural dos brasileiros.

to capital cultural que possibilita classificar escritores e livros, efetuar sua seleção de acordo com critérios estéticos, capaz de exercer maior autonomia em suas escolhas.

Essas definições de “tipos de leitores” têm por princípio as modalidades de relação com o mercado de bens culturais e mesmo com o mercado editorial — sobre esses tipos de relação, ver Escalante Gonzalbo (2007) — e estão para serem confrontadas com a própria definição estatal de público leitor, fundamental às políticas de “promoção”, “fomento” ou “incentivo” à leitura. Mais que caracterizar o “leitor brasileiro” como “ocasional”, ou a população brasileira como “não leitora”, interessa conhecer as definições de público leitor e de leitura produzidas e disseminadas pelo Estado que fundamentam todo o formato dessas políticas, como se vê na análise do Plano Nacional do Livro e da Leitura. Propomos também uma avaliação crítica dos documentos oficiais referentes à política da leitura no País, a fim de descortinar e discutir quais representações socialmente construídas sobre leitor, literatura, leitura e livro estão logo, implícita ou explicitamente.

## 2 Breve análise de indicadores sobre as práticas de leitura no Brasil

As informações disponíveis referentes ao consumo de livros e sua relação com outras práticas de consumo cultural apontam para a marginalidade da leitura enquanto prática e para a constituição de um público leitor no País ainda bastante frágil. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) disponibiliza algumas informações sobre despesas da população com “cultura” a partir da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) para o período 2008-09. A própria noção de consumo cultural implícita nas categorias do IBGE mostra que ela engloba práticas de diferentes ordens.<sup>2</sup> A definição de “despesas com cultura” do IBGE compreende 10 itens, que, por sua vez, se desdobram em outros (ver Tabela 2). Por um lado, observamos os itens propriamente de aquisição de capital cultural, na forma de gastos com “educação profissional e atividades de ensino”, ou ainda com “jornal, assinatura de periódico e outras revistas” e “livros não didáticos” — considerado um indicador da magnitude das práticas de leitura. Além desses, são considerados “culturais” despesas com aquisição de mídias, como aparelhos de TV, de som e informática e, bastante indiretamente ligados à cultura, gastos com telefonia, que representam a maior parte dos gastos culturais<sup>3</sup>.

Mais importante, os gastos de fruição considerados tradicionalmente “culturais”, como “cinema”, “teatro, museus e shows” estão juntos com gastos ligados não exatamente à posse de capital cultural, mas às atividades ligadas à sociabilidade, como “*boite*, danceteria e discoteca”, “atividades de lazer”, “festas”, ou ainda a atividades opostas ao trabalho, como gastos com “brinquedos, jogos e equipamentos esportivos”. Ou seja, tudo se passa como se a noção de cultura agregasse uma definição “legítima” ou consagrada de gastos com fruição estética indissociável ao esforço e ao aprendizado intelectual, correspondente à medida dos gastos com museus, teatros, livros, cursos etc., e outra definição mais difundida de cultura como entretenimento e não trabalho, correspondente aos gastos com festas, brinquedos, TV por assinatura, ou aos gastos com meios como aparelhos de TV e som. De qualquer forma, como se pode observar na Tabela 1, as despesas com “cultura” representam 8,6% da despesa das famílias no Brasil, o que pode variar conforme a classe de renda: na classe de renda mais baixa, representa 6% dos gastos, enquanto, nas duas classes de renda mais alta, representa quase 10%.

Ao se considerar somente os gastos com cultura (Tabela 2), observamos que, para o total das classes de famílias, a despesa com livros não didáticos representa 0,9% dos gastos. Junto com gastos com outros bens culturais consagrados, como teatro (0,6%), jornais, assinatura de periódicos e outras revistas (2,9%), cinema (1,3%) ou gastos com a aquisição de capital cultural, como com educação profissional e atividades de ensino (4,3%), eles representam, penosamente, cerca de um décimo dos gastos culturais para o total das famílias. O gasto com livros não didáticos está abaixo dos com festas (7,6% dos gastos culturais do total), brinquedos, jogos e equipamentos esportivos (3,9% dos gastos com “cultura”), serviço de TV por assinatura e *internet* (6,7%), atividades de lazer (2,2%), sendo superior ao gasto com instrumentos e acessórios musicais, livros e material didático, teatro, museus e shows e gastos com fita de videocassete gravada, CD e DVD. Em termos relativos, é possível observar uma grande variação na proporção dos gastos com livros não didáticos conforme as classes de renda familiar, sem que essa variação obedeça, necessariamente, a uma ordem crescente segundo essas classes; ainda assim, é somen-

<sup>2</sup> Essa breve análise das categorias que conformam os dados sobre consumo cultural no Brasil tem como objetivo conhecer, minimamente, suas condições de produção e seus limites de uso — conforme Bourdieu, Chamboredon e Passeron (2000).

<sup>3</sup> Se excluídos os gastos com telefonia, os gastos com cultura representam cerca de 5% dos gastos das famílias, só ultrapassando esse percentual para as duas classes de renda mais altas.

te a classe de renda mais alta que apresenta um gasto com livros superior a 1%. Essas informações parecem confirmar a distância da maior parte da população em relação a algo como uma “cultura da leitura”.

Tabela 1

Distribuição percentual da despesa de consumo monetária e não monetária média mensal familiar, por classes de rendimento monetário e não monetário mensal familiar, segundo os grupos de despesa, no Brasil — 2008-09

GRUPOS DE DESPESA E TOTAL	DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DA DESPESA						
	Total	Classes de Rendimento (R\$)					
		Até 830 (1)	Mais de 830 a 1.245	Mais de 1.245 a 2.075	Mais de 2.075 a 4.150	Mais de 4.150 a 6.225	Mais de 6.225
<b>DESPESA DE CONSUMO TOTAL</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Habituação .....	30,8	36,2	35,5	33,3	30,7	29,2	27,9
Alimentação .....	19,8	29,6	27,0	24,1	20,5	17,3	13,7
Transporte .....	19,6	10,3	12,0	14,8	19,0	22,1	25,9
Cultura .....	8,6	6,0	6,8	7,8	8,8	9,5	9,7
Assistência à saúde .....	7,2	5,8	6,5	6,9	7,0	7,2	8,1
Vestuário .....	5,3	5,6	5,5	5,8	5,7	5,1	4,6
Educação .....	2,5	0,7	0,9	1,2	2,3	3,3	4,0
Despesas diversas .....	2,1	1,1	1,1	1,4	1,8	2,4	3,0
Higiene e cuidados pessoais .....	2,4	2,9	2,9	2,9	2,6	2,2	1,7
Serviços pessoais .....	1,1	0,8	0,9	1,1	1,2	1,3	1,2
Fumo .....	0,5	1,0	0,9	0,8	0,6	0,4	0,3

FONTE: IBGE (2013).

NOTA: O termo família está sendo utilizado para indicar a unidade de investigação da pesquisa, unidade de consumo.

(1) Inclusive sem rendimento.

Tabela 2

Distribuição percentual da despesa monetária e não monetária média mensal familiar com cultura, por classes de rendimento monetário e não monetário mensal familiar, segundo os tipos de despesa, no Brasil — 2008-09

GRUPOS DE DESPESA E TOTAL	DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DA DESPESA						
	Total	Classes de Rendimento (R\$)					
		Até 830 (1)	Mais de 830 a 1.245	Mais de 1.245 a 2.075	Mais de 2.075 a 4.150	Mais de 4.150 a 6.225	Mais de 6.225
<b>DESPESA TOTAL COM CULTURA</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Artefatos de madeira e de decoração</b>	0,6	0,3	0,3	0,3	0,4	0,8	0,8
<b>Edição e impressão</b>	5,0	6,1	4,8	4,5	4,2	4,5	5,8
Jornal, assinatura de periódicos e outras revistas	2,9	1,9	1,8	2,3	2,4	2,9	3,8
Livros não didáticos	0,9	0,4	0,2	0,3	0,6	0,9	1,5
<b>Reprodução de material gravado</b>	1,9	1,8	2,2	1,9	2,0	1,8	1,8
Fita de videocassete gravada, CD e DVD	0,8	1,1	1,1	0,9	0,8	0,7	0,7
Aluguel de fita de videocassete e DVD	1,1	0,8	1,1	1,0	1,1	1,1	1,1
<b>Aquisição de eletrodomésticos</b>	15,7	29,5	22,7	18,9	15,4	13,2	12,2
Vídeo	7,8	20,7	14,8	10,6	6,9	5,1	5,4
Som	1,5	5,4	3,4	2,2	1,3	0,7	0,7
Informática	6,3	3,4	4,4	6,1	7,2	7,3	6,2
<b>Brinquedos, jogos e equipamentos esportivos</b>	3,9	4,3	4,4	4,0	4,1	4,4	3,3
<b>Serviço de TV por assinatura e internet</b>	6,7	2,9	3,1	3,7	5,6	7,3	9,7
<b>Atividade de cultura, lazer e festas</b>	14,1	8,9	8,6	10,5	12,4	14,4	18,5
Cultura e lazer	6,5	3,3	3,9	4,3	5,4	7,1	8,8
Cinema	1,3	0,3	0,6	0,7	1,2	1,6	1,7
Teatro, museus e shows	0,6	0,2	0,6	0,4	0,5	0,4	0,9
Boite, danceteria e discoteca	2,2	1,3	1,3	1,9	2,0	2,7	2,4
Atividades de lazer	2,2	1,4	1,3	1,3	1,6	2,2	3,3
Festas	7,6	5,7	4,7	6,1	7,0	7,3	9,7
Aniversário e casamento	6,0	4,8	4,0	5,1	5,5	5,4	7,6
<b>Educação profissional e atividades de ensino</b>	4,3	1,7	2,3	2,7	3,7	4,3	6,2
Informática	0,7	0,8	0,8	0,9	0,9	0,5	0,4
Curso de idioma	1,4	0,1	0,3	0,3	0,8	1,4	2,7
Outros cursos	1,2	0,3	0,7	0,9	1,1	1,2	1,6
Livros e material didático	0,8	0,3	0,3	0,3	0,6	1,0	1,1
<b>Telefonia</b>	42,4	39,3	47,1	48,7	46,9	43,7	35,5
<b>Instrumentos e acessórios musicais</b>	0,7	0,8	0,6	0,6	0,7	0,5	0,9
<b>Outros</b>	4,9	4,4	3,9	4,2	4,7	5,1	5,5

FONTE: IBGE (2013).

NOTA: O termo família está sendo utilizado para indicar a unidade de investigação da pesquisa, unidade de consumo.

(1) Inclusive sem rendimento.

A pesquisa **Retratos da leitura no Brasil** (Failla, 2012) é bastante eloquente nesse sentido. Sua concepção, feita por entidades ligadas ao mercado editorial, de alguma forma mascara esse distanciamento da população. Ela considera “leitor” “aquele que leu, inteiro ou em partes, pelo menos um livro nos últimos três meses”, enquanto o “não leitor” “[...] é aquele que não leu nenhum livro últimos três meses, mesmo que tenha lido nos últimos 12 meses”. Também não apresenta diferenciação alguma entre os leitores “habituais” ou “ocasionais” (Escalante Gonzalbo, 2007), e, assim, os critérios utilizados ampliam, consideravelmente, o percentual daqueles que podem ser considerados “leitores”. Dessa forma, ela mostra que, em 2011, no Brasil, se lia quatro livros por habitante (2,1 livros inteiros e 2,0 em partes). Mais do que considerar esses artefatos pouco informativos, expressos em abstrações como “livros habitante/ano”, é importante considerar algumas questões dessa pesquisa que mostram esse distanciamento.

Da população pesquisada na **Retratos da leitura no Brasil**, em 2011, 75% não usa biblioteca. Dentre esses não frequentadores, 33% “[...] nada faria para frequentar bibliotecas”. Para o mesmo ano, 30% da população com cinco anos ou mais “[...] não gosta de ler”. Por outro lado, a prática da leitura parece fortemente ligada ao estudo, adquirindo, podemos dizer, um caráter utilitário, imediato: dos que frequentam bibliotecas, 70% está estudando, e 64% utiliza biblioteca escolar e/ou universitária. Da mesma forma, 48% dos “leitores” estão estudando, e somente 16% dos “não leitores” estão estudando.

Também a Pesquisa da Fundação Perseu Abramo, realizada em 2013, permite situar os hábitos de leitura da população no conjunto das práticas ditas “culturais”. A leitura é a atividade das horas livres citada em primeiro lugar somente por 1% dos entrevistados (Fundação Perseu Abramo, 2013, p. 19-21). Essa atividade está bastante atrás das “atividades dentro de casa” e, dentre elas, a mais citada é assistir à televisão, “atividades de lazer” ou outras mais ligadas à sociabilidade, como visitas a parentes e amigos.

### 3 O Plano Nacional do Livro e da Leitura no Brasil: balanço crítico-sociológico

O Plano Nacional do Livro e da Leitura, instituído pelos Ministérios de Cultura e Educação em 2006 e ratificado pela Presidente Dilma Rousseff em 2011<sup>4</sup>, aparece como o último grande projeto de fomento à leitura no Brasil. Praticamente na abertura do documento, encontramos uma definição bastante problemática — de autoria de Juca Ferreira, à época Ministro da Cultura —, uma vez que o texto, bem-intencionado, se caracteriza por sua imprecisão e pelo teor idealizante:

Sabemos que a leitura é fundamental para a plena realização da nossa condição humana e da nossa capacidade de entender o mundo. É também condicionante para a promoção de valores democráticos, porque é base para uma cultura do discernimento e do diálogo, tanto individual como coletivo. Quem lê aumenta seu repertório de atuação sobre o mundo à sua volta. E, naturalmente, uma sociedade leitora amplia suas possibilidades de qualificar as relações humanas e resolver os problemas cada vez mais complexos que a elas se apresentam. É preciso dar conta do texto do mundo e, como dizia Paulo Freire, ante a este mundo enigmático, nós precisamos aprender a dizer a nossa própria palavra (Ferreira, 2010, p. 23).

Se a leitura é “fundamental para a plena realização da nossa condição humana” e importante para a “promoção de valores democráticos”, em nenhum momento, ao menos, sugere qual tipo de texto a ser lido, a fim de realizar tais princípios. O texto sugere, portanto, que é importante ler, não importa o quê.

Ao tentar contornar a falta de rigor nas definições, o texto do PNLL adota uma terminologia superficial: “[...] quem experimenta o prazer de um livro bem lido, o prazer e o deleite estético de um belo texto, sabe da importância da leitura para a plena realização da nossa humanidade” (Ferreira, 2010, p. 24). Afinal, o que é um “livro bem lido”? Como se deve ler um livro? Quais orientações, protocolos e critérios devem orientar a leitura, a fim de torná-la uma “boa” leitura? Quem define tais critérios? Quem estabelece o que é, ou não, uma leitura “adequada” ou um “belo texto”? Nesse trecho do documento, estabelece-se que nem todo texto é capaz de realizar as potencialidades humanas e fortalecer a democracia. Conclui-se, portanto, que há uma diferença entre os textos. Mas qual é? O documento, sub-repticiamente, faz uma defesa de certo tipo de leitura e de literatura, mas, em nenhum momento, os define claramente — talvez pelo temor de soar impositivo e mesmo antidemocrático.

<sup>4</sup> O Plano Nacional do Livro e Leitura – PNLL – foi instituído por meio da Portaria Interministerial Nº 1.442, de 10 de agosto de 2006, pelos ministros da Cultura e da Educação. E, em 1º de setembro de 2011, foi instituído por meio do decreto Nº 7.559, firmado pela presidente Dilma Rousseff. (Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/pnll>>. Acesso em: 2 set. 2015). Como precedente e fundamentação, o Decreto Presidencial cita a Lei nº 10.753, de 30 de Outubro de 2003, que institui a Política Nacional do Livro, autorizando ao Poder Executivo a promover e desenvolver projetos de acesso ao livro e incentivo à leitura e programas de ampliação do número de livrarias e pontos de leitura (arts. 1º, 13 e 14).

Além disso, o documento reconhece que os jovens brasileiros têm apresentado, em testes internacionais, níveis de letramento inferiores em relação a todos os países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), tomando “letramento” como a capacidade de “[...] compreender e utilizar textos de várias naturezas para alcançar seus objetivos, desenvolvendo conhecimentos e participando ativamente da sociedade” (Justificativa..., 2010, p. 39). Embora reconheça o baixo letramento do jovem estudante brasileiro, o PNLL demonstra excessivo pudor em definir, de maneira explícita, o que se entende por “literatura” e “leitura”. Assim, as políticas públicas desenvolvidas pelo Governo Federal parecem não se preocupar em formar o leitor de acordo com critérios previamente estabelecidos; e supõe-se que o mero ato da leitura garantiria a realização dos princípios éticos, estéticos e políticos anteriormente anunciados.

Quanto aos suportes de leitura, o PNLL é claro: “[...] 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” (Brasil, 2010, p. 63); daí a importância de “[...] fomentar e apoiar a produção, a edição, a difusão, a distribuição e a comercialização do livro” (Brasil, 2010, p. 63). O PNLL desconsidera, portanto, a possibilidade de se realizar o ato de leitura em outros tipos de suporte, provavelmente devido aos custos para o poder público. O que leva a concluir que, se o livro é o veículo por excelência da literatura e do conhecimento, haverá aportes financeiros consideráveis na construção de bibliotecas públicas, no suprimento e na renovação dos acervos, tanto nas bibliotecas que já existem quanto naquelas que serão supostamente construídas. Como se verá mais adiante, esse quesito — abastecer as cidades brasileiras com bibliotecas — está sendo cumprido, sem que se saiba se as políticas públicas de incentivo à leitura conseguiram transformar as bibliotecas em centros formadores de leitores.

É importante destacar que, elencando eixos prioritários e linhas de ação, o PNLL não propõe “[...] um conjunto de iniciativas e ações a serem efetivamente desenvolvidas pelo Governo Federal”, mas, simplesmente, uma série de diretrizes “de natureza abrangente”, a orientar políticas, programas, projetos e ações:

Trata-se da fixação, do delineamento e da sistematização dessas iniciativas e ações, de tal modo que o conjunto dos eixos possa servir como baliza clara para que as mais variadas instituições e entidades da sociedade planejem e implementem suas ações, concentrando o foco nas prioridades do setor e não dispersando recursos de qualquer natureza (Brasil, 2014, p. 27).

Com esse caráter, sua proposta seria a sistematização e coordenação por prioridades das diferentes políticas que estão sendo desenvolvidas pelos diferentes níveis de governo (estadual, distrital, municipal) e pela sociedade civil (setor privado e Terceiro Setor). Portanto, faz-se difícil uma avaliação conclusiva do PNLL, que, em essência, não possui uma lista concreta de ações. Como veremos, a dispersão de agentes e fontes de recursos para levar a termo as diretrizes enunciadas dificulta a ação unilateral do Governo Federal — concretizada em ações do Ministério da Cultura (MinC), do Ministério da Educação (MEC) ou da Coordenação-Executiva do PNLL —, que, até agora, não exerce papel de provedor e executor de políticas públicas nessa área, mas de coordenador e articulador (sendo o documento do PNLL sua principal ferramenta). A avaliação que podemos realizar se faz considerando **os conceitos de “leitor” e “leitura” implícitos** nos objetivos e eixos do PNLL, tentando compreender **até que ponto são coerentes com suas propostas**. A observação das transformações recentes nos indicadores de leitura no Brasil pode sinalizar, de forma não conclusiva, a eficácia desse documento para as políticas públicas de incentivo à leitura.

Nos seus objetivos (estruturados em quatro eixos), o incentivo à leitura é apresentado como obrigação fundamental do Estado, associando essa prática com a formação da cidadania e a uma organização social mais justa. Nesse sentido, podemos entender, em sentido amplo, que se busca tanto transformar os “não leitores” em “leitores ocasionais” quanto consolidar o público de “leitores habituais”. A primeira linha induz ações orientadas a fomentar e fortalecer a prática da leitura de abrangência universal, com ênfase nos não leitores (Eixo 1: Democratização do acesso; Eixo 2: Fomento à leitura e à formação de mediadores). Ao se considerar o documento **Guia para elaboração e implantação dos Planos estadual e municipal do livro e da leitura** (Brasil; Brasil; Instituto Pró-Livro [20--]), notamos que esses eixos visam contrapor-se ao analfabetismo e ao analfabetismo funcional:

O País [...] convive [...] com índices de alfabetização, de leitura e de consumo de livros ainda insuficientes quando comparados com países que já estão em outros patamares de desenvolvimento social e econômico. [...] Dessa forma, a melhoria dos índices de alfabetização plena e das práticas leitoras é uma tarefa para gestores públicos e sociedade civil [...] [C]erca de três quartos da população brasileira não detêm os meios de ler e interpretar o mundo a sua volta. A principal causa está na limitação da prática habitual da leitura, sobretudo entre as populações mais pobres, significando que, por mais que o Estado e a sociedade se empenhem em incluir milhões de brasileiros a cada ano no sistema de ensino, a maior parte deles não ultrapassa a condição de analfabeto funcional, levando a que esse formidável conjunto de esforços, energia e investimentos públicos e privados não cumpra plenamente suas finalidades. A leitura desse cenário leva à percepção de que, mais do que uma política para difusão do livro, são necessárias políticas municipais de fomento à leitura (Brasil; Brasil; Instituto Pró-Livro [20--], p. 10-11).



Já o reforço da imagem de prestígio e legitimidade dessa prática cultural (Eixo 3: Valorização institucional da leitura e incremento de seu valor simbólico) teria como objetivo fazer com que “não leitores” se tornem, ao menos, “leitores ocasionais”, entendendo-se “o livro” como um “bem público” vinculado à “cidadania”.

No PNLL, a dimensão material da indústria do livro obtém uma atenção proeminente (Eixo 4: Desenvolvimento da economia do livro), o que implica uma concepção da “leitura” muito atrelada à produção e ao consumo de livros medidos quantitativamente, seja individual, seja coletivamente (através de bibliotecas). Com isso se afirma, implicitamente, que a causa (ao menos parcial) dos baixos índices de leitura é a pouca disponibilidade de livros na sociedade.

A partir desses eixos gerais, listam-se diretrizes muito diversas, mas podemos destacar: a dotação e modernização de bibliotecas públicas e outros pontos de leitura (Eixo 1), a formação de mediadores de leitura (Eixo 2) e o apoio à cadeia produtiva do livro (Eixo 4). Isso pretende articular, estrategicamente, diferentes agentes envolvidos, incluindo o desenvolvimento de planos estaduais e municipais do livro e da leitura<sup>5</sup>, para o que foi elaborado inclusive uma espécie de manual (Brasil; Brasil; Instituto Pró-Livro [20--]):

Pretende-se conferir a este Plano a dimensão de uma Política de Estado, de natureza abrangente, que possa nortear, de forma orgânica, políticas, programas, projetos e ações continuadas desenvolvidos no âmbito de ministérios — em particular os da Cultura e da Educação —, governos estaduais e municipais, empresas públicas e privadas, organizações da sociedade e, em especial, todos os setores interessados no tema (Brasil, 2015a).

Com base nas informações disponíveis nos *sítes* dos governos de cada estado, de suas secretarias de cultura ou órgãos responsáveis pelo setor, é possível dizer que a situação em cada um deles é bastante diversificada. Dos 26 estados, 10, e mais o Distrito Federal, possuem Plano Estadual do Livro e da Leitura ou este está em processo de elaboração, sendo que, em dois (Maranhão e Rio de Janeiro), o incentivo à leitura está integrado nos planos estaduais de cultura. É possível observar que as políticas de incentivo à leitura significam, basicamente, a “estruturação”, “manutenção”, “organização” ou “modernização” de uma rede estadual — e ligada ao setor público — de bibliotecas. Ao lado dessas, aparecem programas e ações de caráter muito diverso com relação aos formatos, mas cuja concepção encontra respaldo no PNLL. Por exemplo, programas para a estruturação de “espaços alternativos de leitura”, em contraposição às bibliotecas públicas já existentes (os “pontos de leitura” ou similares); programas que constituem mediadores entre o público (definidos de acordo com os critérios de cada estado — “pobres”, “presidiários”, etc.) e o sistema de bibliotecas, como os “agentes de leitura”. Há ainda programas que financiam, através de editais, projetos culturais de incentivo à leitura oriundos da sociedade civil. Tais projetos podem prever a “formação do público leitor”, “bibliotecas móveis”, encontros ou feiras literárias (geralmente de caráter honorífico), publicação e republicação de obras. Nesses programas, a ênfase não está em valorizar uma cultura literária consagrada, mas, sim, as produções locais e a incorporação ao universo dos livros das “sabedorias populares”.

Dessa forma, é quase impossível estabelecer algo parecido com uma tipologia de políticas de incentivo à leitura. Tudo indica que o formato do PNLL corresponde a um esforço de incorporação de uma miríade de ações para o incentivo à leitura, sem que seja dada ênfase a nenhuma delas. Trata-se do “respeito ao que já existe” (Brasil; Brasil; Instituto Pró-Livro [20--], p. 18), premissa expressa no Guia para elaboração e implantação dos Planos em nível estadual e municipal. Essa espécie de incrementalismo acompanha o reconhecimento da inexistência de um público leitor expressivo; é como se, no PNLL, fosse admitida a impossibilidade (não só financeira) de uma ação massiva contra essa inexistência.

O Plano conclama outros atores sociais a atuarem para a formação de um público leitor, a partir de diretrizes abertas e frouxas, o que está em afinidade com a não exigência de estruturação de um aparato estatal que execute as políticas de incentivo à leitura. Segundo o Guia para elaboração e implantação dos Planos, não seria necessário criar instituição específica para os PLLs: “[a] prefeitura ou estado pode usar a infraestrutura [e] [...] pode convocar funcionários de suas próprias secretarias (departamentos, diretorias) de Educação e Cultura e outros organismos afins” (Brasil; Brasil; Instituto Pró-Livro [20--], p. 32).

Além disso, identificamos uma precariedade da previsão de fontes de financiamento para a execução dessas políticas: os recursos governamentais “podem ser” destinados ou redirecionados para o incentivo à leitura. Esse caráter indefinido das fontes de financiamento é fundamental para o próprio planejamento de políticas para esse setor.

<sup>5</sup> Como exemplo, poderíamos observar o Plano Estadual do Livro, da Leitura e da Literatura (PELLL-RS) (O plano..., [201-]) ou o Plano Municipal do Livro e da Leitura (PMLL-Porto Alegre) (Porto Alegre, 2014). Ambos foram aprovados pelas câmaras (estadual e municipal) e têm coordenado ações como a dotação de bibliotecas públicas ou o fomento da mediação, com as figuras dos “agentes de leitura”.

## 4 As indefinições financeiras e seus efeitos na política de incentivo à leitura

É possível remeter essa indefinição nas diretrizes do PNLL às condições políticas e institucionais dadas pelas relações entre Estado e grandes grupos editoriais e editoras — os quais, com suas associações, são parte da cadeia produtiva do livro.<sup>6</sup> A Lei de Desoneração Fiscal do Livro (Brasil, 2004) isenta a produção, comercialização e importação de livros de contribuições ao Programa de Integração Social (PIS), da Contribuição ao Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e do Programa Formação do Serviço Público (Pasep), passando os editores, distribuidores e livreiros a gozar de imunidade tributária. A lei, apresentada pela Administração Lula com grande otimismo, pretendia ser um incentivo para o rebaixamento do preço do livro e o estímulo para a criação de novos empreendimentos editoriais. Dez anos depois, nenhuma dessas previsões tem sido avaliada rigorosamente, embora entidades ligadas ao setor editorial disponibilizem algumas informações sobre preços do livro<sup>7</sup>. Ao mesmo tempo, na negociação dessa lei, as empresas do setor do livro comprometiam-se a doar “espontaneamente” 1% sobre o resultado de vendas para criar o Fundo Pró-Leitura, dedicado a políticas públicas de incentivo à leitura, cuja previsão era gerar recursos públicos da ordem dos R\$ 45 milhões anuais (Rosa, 2010, p. 170).

A criação de um fundo desse tipo já estava prevista na Lei 10.753, de 30 de outubro de 2003 (art. 17), como uma rubrica orçamentária específica do Fundo Nacional de Cultura (FNC). Mais de 10 anos depois, nem esse Fundo Pró-Leitura, nem o FNC foram desenvolvidos, com suas propostas de lei estancadas no debate parlamentar nas diferentes comissões de ambas as casas. Atualmente, parece que essa pauta volta a ganhar atualidade, com a realização de uma Audiência Pública<sup>8</sup>. O histórico da proposta remonta a 2005, quando o ex-Senador José Sarney (PMDB-AP) submeteu a proposta original de criação do Fundo Nacional Pró-Leitura (Brasil, 2005), que só foi remetido à Câmara dos Deputados em 13.05.11. A proposta original estipulava que o Fundo teria natureza contábil e prazo indeterminado de duração, e entre suas fontes de recurso estariam o Tesouro Nacional, subvenções, doações e auxílios de entidades, incluindo a de organizações internacionais, sem maiores detalhes sobre as contribuições de cada uma dessas fontes ou o caráter compulsório das mesmas. Na Câmara dos Deputados, a proposta foi registrada como PL 1.231/2011<sup>9</sup> e, após a divisão da Comissão de Educação e Cultura, passou a ser avaliada pela Comissão de Cultura (CCult), na qual foi designado como Relator o Deputado Paulo Rubem Santiago (PDT-PE). No seu parecer favorável e substitutivo (de 29.08.13), retoma-se a proposta de uma contribuição compulsória e sistemática do setor livreiro como contrapartida pela desoneração de 2004, argumentando que:

Seria importante, no entanto, que a iniciativa assegurasse a fonte dos recursos necessários para o FNPL. Quando da referida desoneração do livro pela Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, foi firmado acordo de contrapartida com os empresários do livro, no sentido de se instituir o compromisso de contribuição de 1% do faturamento do setor para a constituição de um fundo setorial de incentivo à leitura — o Fundo Pró-Leitura. Esse Fundo deveria ser recolhido legal e compulsoriamente pelo Governo Federal e destinado exclusivamente às ações de sustentação do crescimento e uma sociedade leitora.

Destacamos que, em outubro de 2007, documentos do setor produtivo livreiro foram encaminhados ao Ministério da Cultura para reiterar o compromisso de 2004 e solicitar providências do Governo para formalizar o recolhimento da contribuição social como contrapartida à desoneração do livro. Na ausência do Fundo Pró-Leitura oficial, as entidades representativas do setor — ABRELIVROS, SNEL e CBL — fundaram o Instituto Pró-Livro (IPL), financiado pela contribuição facultativa de 1%. O caráter voluntário da contribuição, contudo, limitou o alcance da medida, de modo que ainda se faz necessária a formalização, por meio de legislação própria, da instituição do Fundo e de contribuição compulsória voltada para o fomento à leitura.

Assim, [...] oferece[mos] substitutivo que acrescenta à instituição do Fundo Nacional Pró-Leitura a criação da Contribuição Social Pró-Leitura, a ser paga, conforme o compromisso assumido pelo setor livreiro em 2004, pelas pessoas jurídicas de direito privado beneficiadas pela desoneração que explorem atividade econômica de edição de livros. A contribuição teria como fato gerador o auferimento mensal de receita bruta decorrente da venda de livros por editoras, sendo a base de cálculo a receita bruta e sua alíquota de incidência da ordem de 1%

<sup>6</sup> Os maiores grupos editoriais, segundo volume de vendas, em 2015, são, em ordem decrescente: Record, Sextante, Cia. das Letras, Intrínseca, Saraiva, Ediouro, Santillana, Leya, Clio, Gente e Globo. Para os anos anteriores, até 2010, consultar <<http://www.publishnews.com.br>>.

<sup>7</sup> A partir da pesquisa “Produção e vendas do setor editorial brasileiro”, realizada pela FIPE, Câmara Brasileira do Livro e o Sindicato Nacional dos Editores de Livros, em 2014 o preço médio do livro no mercado teria crescido 8,22% em relação a 2013, o que significaria uma elevação real de 1,7%. Ainda assim, o preço médio, em termos constantes, ainda seria 43% menor que em 2004 (CBL; SNEL; FIPE, 2014).

<sup>8</sup> Disponível em: <[http://www.cultura.gov.br/noticias-destaques/-/asset\\_publisher/OiKX3xlR9iTn/content/id/12732322](http://www.cultura.gov.br/noticias-destaques/-/asset_publisher/OiKX3xlR9iTn/content/id/12732322)>. Acesso em: 5 ago. 2015.

<sup>9</sup> Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=501812>>. Acesso em: 5 ago. 2015.



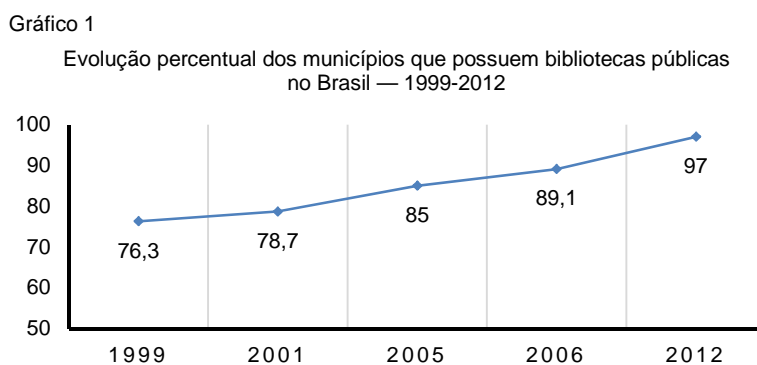
É importante ressaltar que a criação da Contribuição Pró-Leitura, em princípio, não deve implicar incremento do custo do livro ao consumidor final. Não se trata aqui de um novo tributo, mas da contrapartida social — previamente acordada — para a desoneração concedida em 2004 ao setor livreiro [...]. (Brasil, 2013, p. 7-8).

Aprovado sem emendas na Comissão de Cultura, o substitutivo do PL 1.321/2011 foi solicitado pela Deputada Fátima Bezerra (PT-RN), para ser analisado pela Comissão de Educação, sendo ela designada como Relatora. Nessa comissão, o PL ficou sem avanços, durante dois anos. Em 17.03.15, foi designado um novo Relator na Comissão de Educação, o Deputado Rafael Motta (PROS-RN). Para debater esse PL, foi realizada uma Audiência Pública, a pedido do Relator (29.06.15), para a qual foram convidados os Ministros de Educação e Cultura, o Secretário Executivo do PNLL, Presidentes do Conselho Nacional dos Secretários de Educação (Consed) e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), representantes de entidades do mercado editorial (Câmara Brasileira do Livro), do mundo literário (Academia Brasileira de Letras) e da sociedade civil (Instituto C&A, Centro de Cultura Luiz Freire, Movimento por um Brasil Literário), dentre outros (Brasil, 2015). O Relator justifica o requerimento da Audiência Pública pela necessidade de debater, simultaneamente, com múltiplos setores, além da urgência pela demora de quatro anos na tramitação parlamentar desse PL (Brasil, 2015).

Na Audiência, segundo relato da Assessoria de Comunicação do MinC, houve diferentes sugestões de cada setor (Campanerut, 2015). Por exemplo, dentre os pontos colocados pela Presidente do Instituto de Desenvolvimento da Educação (IDE), menciona-se “[...] a falta de definição clara da distribuição de porcentagem sobre quem seriam os responsáveis por alimentar o fundo” (Campanerut, 2015, *online*). A previsão é que, nos próximos meses, o Relator apresente novo substitutivo do PL 1.231/2011. Será interessante conhecer os detalhes da nova proposta e suas possibilidades de aprovação na Câmara, especialmente com relação à explicitação das fontes e da compulsoriedade da Contribuição Pró-Livro (1% sobre o faturamento do setor livreiro) incluída no Substitutivo redigido pela Comissão de Cultura.

Ao contrastar o andamento parlamentar desse projeto com os desdobramentos propositivos dos quatro eixos do PNLL, encontramos com a indeterminação do financiamento do Plano como uma forte carência. Sem estabelecer fontes de recursos claras e delimitadas no orçamento federal (Fundo Nacional de Cultura, Fundo Pró-Livro, etc.), a ação pública segue sendo instável e deficiente, e quem assume o financiamento final é a iniciativa privada, mantendo, com isso, a escolha de quais propostas serão efetivamente implementadas. Entendemos que os interesses públicos e privados no fomento à leitura podem ser, em grande medida, convergentes, mas não sempre e nem em todos os detalhes. As corporações editoriais, como empresas privadas, buscam, logicamente, benefícios em termos contábeis, ampliando suas margens de vendas e melhorando seu posicionamento no mercado: as editoras literárias tentaram impor apoios públicos para traduções e a presença em feiras internacionais; as editoras de livros didáticos ou juvenis buscam grandes programas de compra de livros para o acervo de bibliotecas escolares, etc.

Para avaliar as mudanças alcançadas, alguns dos dados aportados parecem incontestáveis, como a proliferação das bibliotecas públicas: “Se hoje todas as cidades receberam bibliotecas em todo o Brasil, em 2003 eram cerca de 1.170 municípios sem este equipamento cultural. Estamos alcançando a meta [do PNLL] de zerar este número” (Assunção, 2010, p. 193). De fato, em 2015, o Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas tinha cadastrado 6.102 bibliotecas públicas (SNBP, 2015), e o último dado disponível mostra que, no ano 2012, 5.400 dos 5.565 municípios brasileiros (97%) contavam com biblioteca pública, indicando um crescimento importante na última década<sup>10</sup>.



FONTE: Pesquisa de Informações Básicas Municipais (IBGE, 2015).

<sup>10</sup> Com o objetivo de, definitivamente, “zerar” essa estatística, a Biblioteca Nacional desenvolve o projeto Mais Bibliotecas Públicas, no marco do PNLL (SNBP, 2015a). Trata-se de encontros e mapeamentos dos municípios sem bibliotecas públicas, para sensibilizar os prefeitos sobre a importância desse equipamento.

Mas essa dimensão quantitativa, que não permite contestação, deveria ser complementada com uma avaliação qualitativa, para medir até que ponto se está alcançando outro dos objetivos fundamentais para uma eficaz política de incentivo à leitura: modernizar esses equipamentos, para que sejam “bibliotecas vivas”, não só “depósitos de livros”. A meta da “modernização de bibliotecas” está relacionada ao objetivo de atrair “não leitores”, para que possam desenvolver práticas de leitura. Dessa forma, as bibliotecas não seriam úteis apenas para aqueles que já são “leitores habituais”, mas também para aqueles que têm um contato muito esporádico e distante com os livros ou mesmo para quem nunca lê. Pensa-se em uma biblioteca “moderna” e “atraente”, que atua como um abrangente “centro cultural”, oferecendo diversos serviços (acesso à informação com jornais e *internet*), com um ambiente amigável (mobiliário confortável, que convida a atividades prazerosas) e promovendo atividades de mediação (relacionando a leitura com outras linguagens ou aprofundando-a na relação com o livro). Tal linha de atuação encontra suporte em ações como as que articulam o PNLL com o Programa Mais Cultura. Com uma lógica semelhante aos Pontos de Cultura, busca-se mapear e reconhecer pontos de leitura e bibliotecas comunitárias, assim como preparar e dotar de auxílio financeiro os “agentes de leitura” (como mencionado, mediadores de leitura com inserção prévia na comunidade, que transitam e difundem a prática de leitura para além dos muros da biblioteca), buscando que a “democratização do acesso” realmente transcenda o circuito letrado convencional. Esse tipo de ação está descrito no PNLL, e, não raro, sai do papel com ações pontuais do MinC ou de planos de leitura estaduais ou municipais. Mas seu potencial está bloqueado, porque tais ações carecem de estabilidade e implementação sistemática. Isso aparece em destaque, se as comparamos com ações de maior visibilidade, como as feiras do livro ou eventos literários de grande porte e presença da indústria editorial (como a Feira Literária Internacional de Paraty, a festa literária de Passo Fundo ou as bienais de Minas Gerais, São Paulo e/ou Recife).

## 4.1 O exemplo de Porto Alegre

Considerando a pulverização de ações já comentada, um método aproximativo de análise exploratória seria observar as ações implementadas em um município, avaliando as conexões entre o PNLL e seus desdobramentos municipais. Escolheu-se Porto Alegre (RS), não pela sua representatividade<sup>11</sup>, mas pelo interesse destacado que tem mostrado nessa área. Com a publicação da Lei Municipal nº 11.226/2012, a Capital foi a primeira do Brasil a instituir o Plano Municipal do Livro e da Leitura (PMLL), seguindo o modelo proposto pelo PNLL<sup>12</sup>, tanto na sua fundamentação política e conceitual quanto nos eixos de implementação. O PMLL institui uma Coordenação do Livro e da Leitura estruturada em três áreas: Biblioteca Municipal, Editora da Cidade e Difusão do Livro. Para chegar a isso, realizou-se uma série de conferências abertas, nas quais se buscava o engajamento de vários atores implicados do âmbito político (Secretarias de Cultura e Educação, Frente Parlamentar de Incentivo à Leitura), do setor livreiro (Câmara Rio-Grandense do Livro) e do Terceiro Setor (ONG Cirandar, Instituto C&A). Na valorização institucional do livro e da leitura, a Coordenação do Livro e da Leitura recolhe e sistematiza iniciativas anteriores, como o Prêmio Açorianos de Literatura (outorgado desde 1994), que, junto com a produção literária, valoriza os projetos de incentivo, promoção e divulgação de literatura (desde 2005); ou o “Poemas no Ônibus” (desde 1991), concurso literário que publica os poemas ganhadores no transporte urbano. Na área de Difusão do Livro, as prioridades focam a biblioteca (pública e comunitária) como espaço privilegiado e os mediadores como atores protagonistas no incentivo à leitura, tendo a descentralização das ações como uma meta estratégica (atuando em áreas periféricas da Cidade e envolvendo instituições comunitárias como associações ou escolas). Nesse sentido, em 2013, foram realizadas duas ações dentro do PMLL: a instalação da Biblioteca Comunitária do Arquipélago, na ilha Grande dos Marinheiros, periferia do Município com carências estruturais; e o apoio ao projeto itinerante Baú de Histórias, desenvolvido pela Secretaria Municipal de Educação, atendendo crianças sem acesso a bibliotecas infantis, atuando em escolas infantis conveniadas à Prefeitura ou em outros espaços nos quais se realiza a mediação (por exemplo, em ambiente hospitalar) (Porto Alegre, 2014). Os dois projetos foram implantados com os recursos orçamentários municipais dedicados ao PMLL/2013, mediante convênio com a ONG Cirandar<sup>13</sup>. Um dos atores ativos na formulação do PMLL, essa entidade tem reconhecida experiência no incentivo à leitura, com atividades como a articulação da rede de Bibliotecas Comunitárias de Porto Alegre ou a organização de cursos de formação de mediadores. O financiamento das suas atividades combina uma pequena parte de fontes públicas

<sup>11</sup> Capital do Estado e com população superior ao 1,4 milhão de habitantes, não pode ser considerada representativa do município brasileiro médio.

<sup>12</sup> Mais informações no *blog* da Coordenação do Livro e Leitura da Prefeitura de Porto Alegre (Porto Alegre, 2015a), no portal do PMLL (Porto Alegre, 2015) ou da Secretaria Municipal de Cultura (Porto Alegre, 2015b).

<sup>13</sup> Disponível em: <<http://cirandar.org.br/>>. Acesso em: 5 ago. 2015.

(Prefeitura de Porto Alegre, MinC, MEC, UNESCO) com uma maior parte de doações privadas, com o Instituto C&A e a Rede Globo (programa Criança Esperança) como principais apoiadores. Segundo a coordenadora de Desenvolvimento Institucional da ONG, Márcia Cavalcante, oito das nove bibliotecas comunitárias da rede são mantidas com recursos do Instituto C&A, e apenas uma, com recursos da Prefeitura. Segundo argumentou na Câmara Municipal (20.08.15), “[...] o PMLL tem um investimento muito aquém do que a cidade necessita” (ONG Cirandar, 2015). Ainda que sejam louváveis as iniciativas privadas de ONGs e fundações, uma política pública não pode depender exclusivamente delas. Essa breve observação do desenvolvimento do PMLL de Porto Alegre coincide com as conclusões de Assunção (2010, p. 197) ou Yunes (2014, p. 110-111) sobre a necessidade de consolidação e institucionalização das boas intenções declaradas no PNLL, evitando reincidir na instabilidade e na ausência como tristes tradições das políticas culturais no Brasil.

Voltando a pensar no nível federal, a atual Diretoria do Livro e da Leitura dentro do MinC aparece como principal instituição pública dedicada ao livro após as extinções do Instituto Nacional do Livro (em 1990) e da Secretaria do Livro e da Leitura do MinC (em 2003). Essa diretoria parece insuficiente, em termos de recursos financeiros e humanos, para dirigir, com um mínimo de liderança democrática, o desenvolvimento do PNLL. Há um paralelismo entre esse déficit institucional, o engavetamento do Fundo Nacional Pró-Livro nos últimos 10 anos e o observado no nível municipal, em Porto Alegre, mostrando que a falta de financiamento público estável impede a sistematização e a organização das ações. Com a lógica do Estado ausente e com políticas de incentivo que limitam o poder decisório do poder público sobre alocação de recursos, a lógica da participação e as parcerias público-privadas convertem-se em meios para que grandes corporações monopolizem as políticas públicas de leitura na sua dimensão operativa, antepondo interesses particulares à formação de um projeto comum.

## 5 Considerações finais

---

Ao considerar os indicadores quantitativos de consumo de livros, podemos dizer que o que está em pauta, na política de incentivo à leitura, é transformar o “não leitor” em “consumidor de livros”, sem diferenciar o tipo de leitura realizada. Por outro lado, é possível pensar que iniciativas como a formação de mediadores e o apoio a atividades de mediação entre o livro e a população poderiam ter uma eficácia maior na consolidação de “leitores habituais”, capazes de realizar leituras mais prazerosas, proveitosas e profundas, semelhantes às do “leitor profissional”. Porém, sem a ação pública sistemática, essas iniciativas não encontram apoio estável para financiar e desenvolver suas atividades. Dependendo da boa vontade de fundações, elas são cativas da lógica do *marketing* empresarial, que podem apoiar projetos altruístas com visibilidade midiática, e que transmitam boa imagem. Tais iniciativas estão, assim, associadas a uma vaga retórica de projeto modernizador que apresenta o incentivo à leitura como um grande bem social (luta contra a exclusão social, capacitação de trabalhadores, combate à violência), mas sem nenhum fundamento rigoroso. Sem poder real de decisão sobre alocação de recursos, o poder público não tem capacidade de propor um desenvolvimento integrado no PNLL, restando uma série de ações desconexas, de boa visibilidade, por vezes “folclórica”, mas com fracas possibilidades de serem avaliadas em termos empíricos.

A partir da análise do PNLL, é possível afirmar que uma agenda de pesquisa que proponha uma avaliação rigorosa deveria considerar: quais os **atores** de maior relevância na formulação das políticas de leitura? Quais **interesses** estão sendo mobilizados? Qual a **ideia de leitura** considerada enquanto prática cultural? Qual é a proposta de **transformação** social e que hábitos culturais se planeja inculcar na população? Nas declarações de alguns dos principais responsáveis pelo PNLL, encontramos um discurso muito potente, mas que não parece obter respaldo na linha operativa descrita até aqui. Um bom exemplo é o artigo de José Castilho Marques Neto, secretário executivo do PNLL entre 2006 e 2013, que discursa sobre o estímulo à leitura como um dever de Estado e direito do cidadão (Marques Neto, 2012). Tentando dar respostas a perguntas sobre a eficácia e a relevância das ações de fomento à leitura, Neto cita a obra de Roger Chartier, que relaciona a dessacralização e circulação de livros com a Revolução Francesa. Assim, apresenta o objetivo último das ações pró-leitura: “[...] a dessacralização do objeto livro, o entendimento compartilhado de que a leitura e a escrita são algo que faz parte da vida e não que serve apenas ao crescimento profissional e estudantil” (Marques Neto, 2012, p. 186). Portanto, uma agenda de pesquisa sobre políticas públicas de leitura deveria avaliar até que ponto a legislação disponível está, efetivamente, contribuindo para “[...] fazer valer a antiga e permanente diretriz iluminista de disseminar conhecimento e prazer pela atividade intelectual raciocinada, como é o ato de ler” (Marques Neto, 2012, p. 187), ou se, simplesmente, está contribuindo para melhorar as taxas de lucro das corporações da cadeia produtiva do livro, ao mesmo tempo

em que celebra o sucesso da dimensão participativa do PNLL, com capacidade para conseguir o comprometimento de diferentes instituições, empresas e indivíduos.

As definições apresentadas pelo PNLL caracterizam-se por sua falta de precisão, de rigor, resultando, assim, em certas representações sobre o “leitor”, a “leitura”, a “literatura” e o “livro” que perderam o lastro em relação à realidade social e histórica. É como se houvesse uma espécie de curto-circuito entre as intenções do PNLL e o contexto sociopolítico, a denunciar o tímido impacto das políticas para leitura até agora formuladas e implementadas em relação aos objetivos estipulados pelo próprio Estado. Resta questionar se o sucesso do fomento à leitura não dependeria de uma reavaliação das categorias que o fundamentam.

Os resultados dessa discussão inicial sugerem a hipótese de que o processo de descentralização das políticas públicas no Brasil, pelo menos no que se refere ao livro e à leitura, produziu, até o momento, efeitos ambivalentes, pois, se, de um lado, propõe promover o compartilhamento das responsabilidades entre os diversos níveis do Estado e entre estes e setores da sociedade civil, por outro, denuncia certa incapacidade do Estado em formular, financiar e implantar políticas mais consistentes e eficazes. O desenvolvimento dessa pesquisa tratará de testá-la.

## Referências

---

ASSUMÇÃO, J. Um novo momento para o livro e a leitura no Brasil. In: MARQUES NETO, J. C. (Org.). **PNLL: textos e história**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010. p. 191-198.

BOURDIEU, P. **A economia das trocas linguísticas**. São Paulo: Edusp, 1998.

BOURDIEU, P.; CHAMBOREDON, C.; PASSERON, J.-C. **A profissão de sociólogo: preliminares epistemológicas**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

BRASIL. **Caderno do PNLL**: edição revista e atualizada em 2014. 2014. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/documents/10883/1171222/caderno+PNLL.doc/5417100f-3eb8-454f-9938-1ca32e159a84>>. Acesso em: 5 ago. 2015.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão de Educação. **Requerimento de Audiência Pública nº 30/2015**. 2015. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1318447&filename=Tramitacao-PL+1321/2011](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1318447&filename=Tramitacao-PL+1321/2011)>. Acesso em: 5 ago. 2015.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1.321, de 2011 (e Projeto de Lei nº 1.529, de 2011, apensado)**. 2013. Disponível em: <<http://snbp.culturadigital.br/wp-content/arquivos/2013/04/PL-1.321-de-2011.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2015.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Projeto de lei do Senado nº 294, de 2005**. 2005. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/75081>>. Acesso em: 5 ago. 2015.

BRASIL. Lei n. 10.753, de 30 de outubro de 2003. In: MARQUES NETO, J. C. (Org.). **PNLL: textos e história**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010. p. 63-67.

BRASIL. **Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004**. 2004. Disponível em: <<https://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/Leis/2004/lei10865.htm>>. Acesso em: 3 jul. 2015.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Plano Nacional do Livro e da Leitura**. 2015a. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/pnll>>. Acesso em: 2 jul. 2015.

BRASIL. Ministério da Cultura; BRASIL. Ministério da Educação; INSTITUTO PRÓ-LIVRO. **Guia para elaboração e implantação dos Planos estadual e municipal do livro e leitura**. [Brasília, DF], [20--].

BRASIL. Plano Nacional do Livro e da Leitura. Decreto Presidencial Nº 7.559, de 1º de setembro de 2011. In: MARQUES NETO, J. C. (Org.). **PNLL: textos e história**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010a. p. 31-60.

CÂMARA BRASILEIRA DE LIVROS (CBL); SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS (Brasil) (SNEL); FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS (FIPE). **Produção e vendas do setor editorial brasileiro**. 2014. Disponível em: <<http://cbl.org.br/telas/cbl/downloads.aspx>>. Acesso em: 19 out. 2015.

- CAMPANERUT, C. **Câmara debate criação de Fundo Nacional Pró-Leitura**. 30 jun. 2015. Disponível em: <[http://www.cultura.gov.br/noticias-destaques/-/asset\\_publisher/OiKX3xIR9iTn/content/id/1273232](http://www.cultura.gov.br/noticias-destaques/-/asset_publisher/OiKX3xIR9iTn/content/id/1273232)>. Acesso em: 5 ago. 2015.
- CHARTIER, R. Do livro à leitura. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Práticas da leitura**. São Paulo: Estação Liberdade, 1996. p. 77-105.
- COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. **A imaginação a serviço do Brasil**: programa de políticas públicas de cultura. São Paulo, 2002. Disponível em: <<http://www.lula.org.br>>. Acesso em: 2 maio 2015.
- ESCALANTE GONZALBO, F. **A la sombra de los libros**: Lectura, mercado y vida pública. México, D.F.: El Colegio de México, 2007.
- FAILLA, Z. (Org.). **Retratos da leitura no Brasil 3**. São Paulo: Instituto Pró-Livro; Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2012.
- FERREIRA, J. Pela transformação do Brasil em um país de leitores. In: MARQUES NETO, J. C. (Org.). **PNLL: textos e história**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010. p. 23-26.
- FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. **Públicos de Cultura**: Pesquisa de Opinião Pública. 2013. Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br/pesquisasfpa/>>. Acesso em: 1 jul. 2015.
- HORELLOU-LAFARGE, C.; SEGRÉ, M. **Sociologie de la lecture**. Paris: La Découverte, 2003.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de Informações Básicas Municipais**. 2015. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/>>. Acesso em: 8 ago. 2015.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Orçamentos Familiares 2008-2009**. Rio de Janeiro, 2010.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Sistema de Informações e Indicadores Culturais 2007-2010**. Rio de Janeiro, 2013. (Série Estudos e Pesquisas, n. 31).
- JUSTIFICATIVA. In: MARQUES NETO, J. C. (Org.). **PNLL: textos e história**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010. p. 36-42.
- LAHIRE, B. Del consumo cultural a las formas de la experiencia literária. In: LAHIRE, B. (Comp.). **Sociología de la lectura**. Barcelona: Gedisa, 2004. p. 179-197.
- MARQUES NETO, J. C. M. Retratos do comportamento leitor pelo Brasil — o impacto de ações de fomento à leitura. In: FAILLA, Z. (Org.). **Retratos da leitura no Brasil 3**. São Paulo: Instituto Pró-Livro; Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2012. p. 183-190.
- O PLANO Estadual do livro, leitura e da literatura. [201-]. Disponível em: <<http://www.cultura.rs.gov.br/v2/wp-content/uploads/2013/04/O-Plano-Estadual-do-Livro-Leitura-e-Literatura.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2015.
- ONG CIRANDAR. **ONG Cirandar pede apoio financeiro a Bibliotecas Comunitárias**. 2015. Disponível em: <<http://cirandar.org.br/ong-cirandar-pede-apoio-financeiro-a-bibliotecas-comunitarias/>>. Acesso em: 5 set. 2015.
- PORTO ALEGRE. **Portal do PMLL**. 2015. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/pml>>. Acesso em: 5 ago. 2015.
- PORTO ALEGRE. Secretaria da Cultura. Coordenação do Livro e da Literatura. [**Blog da Coordenação do Livro e Literatura**]. 2015a. Disponível em: <<http://coordenacaodolivro.blogspot.com.br/>>. Acesso em: 5 ago. 2015.
- PORTO ALEGRE. Secretaria da Cultura. Coordenação do Livro e da Literatura. **Plano Municipal do Livro e da Leitura – PMLL**. 2014. Disponível em: <<http://coordenacaodolivro.blogspot.com.br/2014/09/plano-municipal-do-livro-e-da-leitura.html>>. Acesso em: 2 jul. 2015.

PORTO ALEGRE. Secretaria Municipal de Cultura. **[Site institucional]**. 2015b. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smc/>>. Acesso em: 5 ago. 2015.

POULAIN, M. Entre preocupaciones sociales e investigación científica: el desarrollo de sociologías de la lectura en Francia. In: LAHIRE, B. (Comp.). **Sociología de la lectura**. Barcelona: Gedisa, 2004. p. 17-57.

PRÊMIO VIVALEITURA. **[Site institucional]**. 2015. Disponível em: <<http://www.premiovivaleitura.org.br/>>. Acesso em: 9 jul. 2015.

PUBLISHNEWS. **Lista de Mais Vendidos Geral de 2015 — Parcial**. 2015. Disponível em: <<http://www.publishnews.com.br/ranking/anual/0/2015/0/0>>. Acesso em: 19 out. 2015.

ROSA, F. Política da leitura, do livro e da biblioteca no Brasil: breve abordagem histórica. In: MARQUES NETO, J. C. (Org.). **PNLL: textos e história**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010. p. 167-172.

RUBIM, A. A. C. Políticas culturais do Governo Lula. **Revista Lusófona de Estudos Culturais**, Aveiro, v. 1, n. 1, p. 224-242, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/rDZsT5>>. Acesso em: 2 set. 2015.

RUBIM, A. A. C.; BARBALHO, A. (Org.). **Políticas Culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ufba/138/1/Políticas%20culturais.pdf>>. Acesso em: 2 set. 2015.

SISTEMA NACIONAL DE BIBLIOTECAS PÚBLICAS (Brasil) (SNBP). **Dados das Bibliotecas Públicas no Brasil**. 2015. Disponível em: <<http://snbp.culturadigital.br/informacao/dados-das-bibliotecas-publicas/>>. Acesso em: 5 ago. 2015.

SISTEMA NACIONAL DE BIBLIOTECAS PÚBLICAS (Brasil) (SNBP). **Mais Bibliotecas Públicas**. 2015a. Disponível em: <<http://snbp.culturadigital.br/projetos/maisbibliotecaspublicas/>>. Acesso em: 5 ago. 2015.

YUNES, E. Políticas de Leitura: registro de memórias e apontamentos críticos. **Revista Observatório Itaú Cultural**, São Paulo, n. 17, p. 96-112, 2014.