

# Breviário da Política do Livro e Leitura no Brasil

Ricardo Queiroz Pinheiro<sup>1</sup>

*O leitor chegou cedo ao balcão e entregou os livros com 10 dias de atraso. O bibliotecário admoestou:*

*- Por que tantos dias de atraso?*

*- É que eu moro longe, não pude entregar antes – respondeu o leitor encabulado.*

*Na verdade, não era a lonjura a culpada pelo atraso, eram todos os séculos passados.*

(em alguma biblioteca pública, em meados dos anos 90 do século passado)

Do período da Colônia à República Velha (1500 a 1889) não houve qualquer política de Estado para o livro e leitura estabelecida em terras brasileiras (como as conhecemos hoje). Mas isso não quer dizer que a relação das forças econômicas, políticas, culturais da Colônia, do Império e da nascente República com a sociedade não tenham causado impacto na trajetória do livro e dos leitores no país. A influência dos poderes estabelecidos nas andanças do livro nas mãos dos leitores e dos não leitores se dava pela repressão, pelo bloqueio da informação, pela ausência, pela precariedade e pelos tipos de reações gerados. Nesses tempos, o livro, os lugares de leitura e os leitores existiam e resistiam por meio dos focos de resistência, das brechas que o poder deixava e pela saudável rebeldia.

Como indica Milanesi (1997), no Brasil foram quatro séculos nos quais o registro da informação se efetuou basicamente com o concurso da imprensa: livros, revistas e jornais eram os únicos veículos que disseminavam informações

---

<sup>1</sup> Formado em Biblioteconomia e Documentação (FESPSP - 1994), Mestre em Ciência da Informação (ECA/USP, 2016), doutorando em Ciências Humanas pela UFABC, atua em biblioteca pública há 28 anos (gestão, atendimento, mediação de leitura), Professor de políticas públicas no Instituto Vera Cruz. Foi Assessor Parlamentar na Câmara Municipal de São Paulo (2014-2017).

junto às bibliotecas. As instituições do livro e leitura, ao invés de serem identificadas como os lugares da leitura, ficaram marcadamente conhecidas como os lugares dos acervos, em geral restritas a uma minoria letrada e encastelada em alguma conveniência da concentração de poderes e da circulação limitada das informações. A maioria das pessoas estava alijada da fruição, dos direitos e de qualquer participação nos processos decisórios; a leitura e os leitores ficavam enganchados nessa roda perversa, que perdura até hoje.

Portanto, para discutirmos o desenvolvimento da política para o livro e a leitura no Brasil, precisamos mapear as instituições que impulsionaram essas políticas, os atores que participaram desse processo e os movimentos e pessoas que mudaram, ainda que parcialmente, uma lógica excludente. Assim, é importante estabelecermos, através de uma análise retrospectiva, o impacto e a evolução da institucionalização e da participação social (nos termos em que as pessoas foram lembradas e puderam de fato participar) na construção das políticas públicas do livro e leitura através dos tempos.

## Antecedentes

A dominação colonial foi, sobretudo, uma tentativa de dominação cultural dos povos originários. Ler era algo europeu, a luta pela oralidade era a única saída de resistência contra a guerra de aculturação do colonizador. Segundo Moraes (2009), no período colonial os livros eram adquiridos pelas pessoas fora de nosso território, em geral na Europa, já que a tipografia por aqui era proibida e existiam raríssimas livrarias.

As coleções de livros existentes e a própria educação estiveram restritas a uma minoria assistida pelas missões religiosas, especialmente a Companhia de Jesus dos padres jesuítas. A ideia de circulação e de acesso aos livros não existia oficialmente no Brasil colonial, para além do domínio da Coroa e da Igreja.

Um capítulo determinante da história do livro e da leitura no Brasil começa com a vinda da Corte Portuguesa, em 1808 - um emblemático marco de virada. Na ocasião, seria importada da sede do Império a nossa primeira grande biblioteca, que viria a se tornar oficial. A Biblioteca Real Portuguesa atravessou, literalmente, um oceano, mudando de endereço e chegando ao Brasil como um dos grandes valores trazidos pela Corte de Dom João VI de Lisboa para a Colônia (SCHWARCZ, 2017).

Em 13 de maio de 1808 foi criada a Imprensa Régia e, logo em seguida, as tipografias particulares, em território brasileiro. Rapidamente surgiram os primeiros jornais (o Correio Braziliense, em 1808, e o Farol Paulistano, em 1827) e,

com isso, por meio de narrativas e abordagens diversas, as polêmicas e os conflitos com a censura aumentaram.

Houve ainda um acontecimento importante entre a chegada da Biblioteca Real em 1808 e sua inauguração em 1814, de acordo com Moraes (2009). Na cidade de Salvador, um rico senhor de engenho chamado Pedro Gomes Ferrão Castelo Branco, com alguns amigos, entre os quais o então administrador da Província, D. Marcos de Noronha e Brito, o Conde dos Arcos, criou a Biblioteca Pública de Salvador.

A biblioteca, que começou com quatro mil títulos, sendo três mil em língua francesa, era sustentada pelas doações de cerca de sessenta provincianos; os primeiros associados contribuíram com um valor anual de dez mil réis cada. Um conselho eleito anualmente dirigia a instituição. Seus primeiros membros foram Pedro Gomes Ferrão Castelo Branco e Dr. José Avelino Barbosa, como diretores; Padre Francisco Agostinho Gomes, secretário; Manuel José de Melo, tesoureiro; e Lúcio José de Matos, bibliotecário (Moraes, 2009).

Visto que a Real Biblioteca do Rio de Janeiro foi aberta ao público apenas em 1814, ironicamente foi um senhor de engenho da cidade de Salvador que se antecipou aos fatos e se tornou o pioneiro ao abrir as portas para o que podemos chamar de a primeira biblioteca pública brasileira que, senão plenamente pública, foi, no mínimo, a primeira de acesso público.

A confusão formada entre o público e o privado se repete em irônicos episódios de nossa história, nem sempre para benefício da maioria. Portanto, apesar da espetacular importação e da pomposa chegada dos livros da Corte Portuguesa ao Porto do Rio de Janeiro, a primeira biblioteca conceitualmente pública, pois aberta ao público em geral, não seria aquela com origem nos livros vindos de Lisboa, mas a biblioteca de Salvador.

A censura herdada do período inquisitorial continuou como uma constante sombra no caminho do livro e da leitura no país. As restrições influenciaram tanto a produção impressa do Brasil Império, como a formação dos acervos de nossas principais bibliotecas particulares e, também, aquelas ligadas ao clero.

A vida e as experiências institucionais do livro e leitura no Brasil ficaram marcadas por essas contradições, que obviamente não demarcavam apenas as bibliotecas, os livros e os leitores.

Só por volta de 1840 o Brasil do Rio de Janeiro, sede da monarquia, passa a exibir alguns dos traços necessários para a formação e fortalecimento de uma sociedade leitora: estavam presentes os mecanismos mínimos para produção e circulação da literatura, como tipografias, livrarias e bibliotecas;

a escolarização era precária, mas manifestava-se o movimento visando à melhoria do sistema; o capitalismo ensaiava seus primeiros passos graças à expansão da cafeicultura e dos interesses econômicos britânicos, que queriam um mercado cativo, mas em constante progresso (LAJOLO, ZILBERMAN, 2001, p. 36).

Em 1837, numa outra empreitada de caráter privado, um grupo de quarenta e três portugueses residentes no Rio de Janeiro cria o Gabinete Real Português de Leitura<sup>2</sup>, sendo que mais tarde viriam também os do Recife (1850) e o da Bahia (1863). O objetivo principal desses gabinetes era o de promover a cultura portuguesa junto à comunidade da capital, bem como fomentar um local de discussão de cunho científico e cultural.

Segundo Azevedo (2008), no Gabinete Real Português havia uma preocupação dos associados em valorizar as obras da cultura portuguesa como um contraponto à influência francesa, que seduzia a elite do Rio de Janeiro naquele momento.

O objetivo desta instituição era estimular o engrandecimento da “cultura do espírito”, além de estimular o orgulho da nacionalidade portuguesa, buscando ser esta uma associação entre a cultura e o lazer. Apesar de ter sido uma das primeiras associações portuguesas criada no Brasil, não havia em sua organização um caráter recreativo ou beneficente, diferentemente do que ocorre em outras associações de imigrantes em meados do século XIX (BASTOS, 2005, p. 1).

É nítida a intenção de uma pequena elite dos portugueses residentes aqui em manter uma via de atualização das ideias contemporâneas por meio de um acervo organizado e compartilhado por um público restrito e intelectualizado. De alguma forma, o Gabinete Real Português foi o espaço de leitura em território nacional que buscou unir organização de acervo com uma incipiente produção de conhecimento com a participação efetiva de seus frequentadores.

Segundo Da Costa (1999), na segunda metade do século XIX ocorreram as transformações políticas e sociais que trouxeram alguma modernização ao país: a abolição da escravatura, a imigração, o desenvolvimento de redes de transporte e os primórdios da industrialização, bem como a expansão da indústria e das ferrovias, que estabeleceram comunicação entre os núcleos urbanos do comércio e as fazendas de produção e trouxeram os fazendeiros para os centros urbanos.

---

2 Disponível em: <https://www.realgabinete.com.br/O-Real-Gabinete/Historia>, acessado em 15/1/2021.

O conturbado início da República no Brasil, que alternou golpes militares e insurgências, teve como um dos avanços a promulgação da Constituição de 1891. Uma das mudanças mais importantes da Carta de 1891 foi a instituição do sufrágio universal, em substituição ao voto censitário do Império (não esquecendo, claro, que esse “universal”, naquele momento, só incluía o gênero masculino) e, com ele, a necessidade de pessoas alfabetizadas para votar.

As iniciativas no campo educacional realizadas durante o período da Primeira República merecem atenção por indicarem esses avanços gerados em confluência com as necessidades políticas. Um exemplo foi a criação do *Pedagogium*, órgão responsável pela reforma da instrução pública primária, secundária e do ensino superior no Distrito Federal, o que possibilitou o surgimento de faculdades livres e oficiais e do Conselho de Instrução Superior no Distrito Federal (FERNANDES, 2013).

A necessidade de um projeto educacional para o período republicano passou a ser tema de debate nos meios intelectuais. Setores da elite faziam pressão para que isso acontecesse. De alguma maneira, a Constituição de 1891 impulsionou o debate acerca do direito à educação, disciplinando o seu processo nos artigos 35, que incumbia aos representantes do povo o papel de “animar no país o desenvolvimento das letras, artes e ciências [...]”, bem como “[...] criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados; [...]”, e 72, que afirmava: “todos os indivíduos e confissões religiosas podem exercer pública e livremente o seu culto [...]. Será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos” (BRASIL, 1891).

A instabilidade institucional seguiu como a característica principal da área educacional no âmbito público. Um exemplo foi o caso da recém-criada Secretaria de Instrução Pública que, em 1892, logo foi transferida para o Ministério da Justiça, diluindo-se em meio aos conflitos de natureza dos dois órgãos, e sendo obrigada a reiniciar e reordenar completamente as suas ações (LAJOLO; ZILBERMAN, 2011).

Segundo Rubim (2007), o início do período republicano reproduziu parcialmente, com mudanças muito tênues, o que já acontecia no Império: o Estado brasileiro avançava para uma acentuada burocratização e o aprofundamento do autoritarismo; a censura permanecia presente e se intensificava diante do aumento da produção editorial, o que refletiria na circulação de livros e ideias; a burocratização e a censura marcariam os períodos posteriores de história de nossas políticas culturais.

A ausência dos direitos e do poder público, além da concentração de renda, ficavam mais evidentes com o aumento dos conflitos de interesses, que tomavam

grandes proporções desde o fim da escravidão, com os recém libertos entregues à própria sorte e por demais reforçados com a vinda dos imigrantes europeus e a concentração de pessoas nos centros urbanos, em busca de oportunidades de trabalho. As cidades cresciam e, com elas, as necessidades de trabalho e inserção social.

De 1880 até os anos 1930, a sociedade brasileira dinamizou-se muito. A nova configuração social representava o resultado imediato do crescimento geral da população combinado com a política agressiva de incentivo à imigração estrangeira. Para completar, já na década de 1910 se observou um acelerado processo de substituições das importações – implementado durante a primeira e no final desta – o qual, unido à crise de agricultura, levou a que cidades e indústrias ganhassem importância renovada no cenário nacional. (SCHWARCZ, 2015, p. 325)

Apesar do aumento crescente das demandas por serviços públicos nas cidades, a criação de serviços voltados ao livro e à leitura obedeceu ao ritmo de crescimento dos demais serviços públicos de cultura e educação e não acompanhou o ritmo de crescimento dos centros urbanos. Oliveira (1994) afirma que foram criadas 27 bibliotecas públicas entre 1890 e 1930 em Estados e Municípios.

Na segunda metade do século XIX, o Brasil experimentou um crescimento das cidades, o comércio e os bancos se expandiram, novas tecnologias como o telégrafo e as ferrovias foram implementadas. O crescimento da sociedade urbana não foi acompanhado do crescimento de bibliotecas públicas, que totalizaram apenas 27 entre 1890 e 1930, concentrando-se, sobretudo, na região sudeste (PAIVA, 2008, p. 27).

De acordo com Sauden (2000, p.53), foi em 1912 que surgiu dentro da Biblioteca Nacional, no Rio de Janeiro, Distrito Federal, o primeiro curso de formação de bibliotecários, com nítida influência dos cursos estadunidenses e com quase nenhuma adaptação às necessidades da realidade brasileira. A ausência desses profissionais no período nos diz muito sobre a falta de estrutura das bibliotecas locais, que não tinham sequer pessoas formadas disponíveis para organizá-las e permaneciam produzindo pouco impacto e relevância na sociedade.

A situação das bibliotecas públicas, ainda consideradas as principais instituições atreladas à leitura no país à época, não avançou no período da República Velha; além de seu número insuficiente nos Estados e Municípios, elas ainda sofriam com a crônica falta de verbas, com acervos pequenos, pobres e desatualizados, desenvolvidos aleatoriamente, por meio de doações, e inadequados aos interesses cada vez mais diversos dos usuários.

Até então, não existia um movimento organizado e visível pela democratização da leitura e pela criação de equipamentos adequados para tal mudança. Se o tema da alfabetização em massa e da renovação das escolas (sobretudo com as contribuições do movimento da Nova Escola) era apenas um desejo adjacente às novas necessidades formais trazidas pela mudança de regime (a República necessitava de eleitores alfabetizados), a democratização da leitura não aparecia nem sequer em tentativas e discursos. O livro e a leitura permaneciam como elementos de distinção, reservados a poucos.

## **Capanema & Mário**

Segundo Calabre (2007), foi no período do primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945) que, para impulsionar um projeto de desenvolvimento baseado no Estado, o governo priorizou a construção das instituições voltadas a setores em que o poder público não atuava. Para tal, articulou políticas a partir da criação de órgãos voltados para o enfrentamento de entraves importantes ao nosso desenvolvimento. A educação e a cultura, seus segmentos e intersecções, apareceram como parte desse pacote de demandas.

As exigências do capitalismo internacional e seu poder sobre os países subalternizados, amparado no conceito de modernização, estavam entre os principais motivos da necessidade das reformas presentes no Estado Novo. As medidas sociais autoritárias, que dialogavam com os direitos sociais, mas atropelavam os direitos civis e políticos, constituíam uma estratégia que mesclava conservadorismo e liberalismo, e tinham como objetivo principal o controle social e a aceleração do processo de industrialização.

Como indica Bomeny (2012), a construção do Estado Nacional, após a vitória getulista na Revolução de 1930, foi marcada pela crítica à Primeira República (1889-1930) e ao domínio do pensamento das oligarquias cafeeiras. O que prevalecia, naquele momento, era a crença na eficiência de um modelo de Estado promotor de políticas sociais, centralizador e interventor, em contraponto ao modelo tradicional utilizado na República Velha que, entre outros hiatos, não vislumbrava qualquer projeto de desenvolvimento nacional.

Para enfrentar o desafio da erradicação do analfabetismo e construir uma política nacional para a Educação, foi criado, no início da década de 1930, o Ministério da Educação e Saúde. O nome a assumir a pasta foi o do político mineiro Francisco Campos, católico ultraconservador, com um projeto claramente autoritário, identificado com as correntes totalitaristas que grassavam na Europa (o fascismo, na

Itália, e o salazarismo, em Portugal) e com as intromissões de setores conservadores da Igreja Católica nos padrões educacionais (SCHWARTZMAN, 2000).

Em 1934, o também mineiro Gustavo Capanema substituiu Francisco Campos, dando início a um novo momento para as políticas de educação e cultura. Apesar de não se afastar muito do perfil ideológico do seu antecessor, o também conservador e católico Capanema mantinha uma interlocução direta com os liberais e até com setores da esquerda; foi conhecido por seu diálogo com os intelectuais modernistas, tanto que trouxe o poeta Carlos Drummond de Andrade, que já havia trabalhado com ele em 1930 na Secretaria do Interior de Minas Gerais, para chefiar seu gabinete.

Foi no Ministério da Educação e Saúde, que se iniciou o que podemos chamar de primeira política pública sistemática em âmbito nacional para a cultura. No pacote das políticas culturais e educacionais do Ministério, o setor do livro e leitura foi contemplado com a criação do Instituto Nacional do Livro (INL), que teve como o principal objetivo estabelecer uma ação condutora das políticas de Estado para o setor.

Derrotados em 1932 e com a necessidade de reinventarem-se, os paulistas uniram-se em torno de um projeto liberal, tendo como principal líder o engenheiro Armando Salles de Oliveira (um dos fundadores do Partido Democrático - PD). Salles, após acordo com Vargas, foi nomeado em 1933 interventor no Estado de São Paulo, em uma aliança da burguesia liberal paulista com o presidente Getúlio Vargas (BOMENY, 2012).

Como podemos constatar em Abdanur (1992), o modelo escolhido pelos liberais paulistas perseguia uma espécie de democracia liberal, capitaneada pelos ilustrados, com o mínimo de participação da população em geral. Um projeto muito influenciado pela visão iluminista, com visível viés autoritário e indutor de uma transformação verticalizada. Uma das principais diretrizes vinha da necessidade de educar o povo para que São Paulo assumisse o protagonismo no país. Nesse contexto, foram criadas importantes instituições no campo educacional e cultural, como a Universidade de São Paulo (USP), a Escola de Sociologia e Política de São Paulo e o Departamento de Cultura.

O Departamento de Cultura, em São Paulo e o Instituto Nacional do Livro, no âmbito federal, foram criados em um período de grandes transformações. Não surgiram, portanto, como fenômenos isolados. Era o momento de passagem de um modelo econômico baseado na produção agrícola para o processo de industrialização e de consolidação das instituições e de políticas públicas no Estado

brasileiro. As duas instituições fizeram parte de uma tentativa de ruptura com tudo o que se identificasse com a morosidade da República Velha.

Em seguida, vamos analisar com mais detalhes as duas instituições fundadoras do que se pode chamar de política do livro e leitura no Brasil: o Departamento de Cultura do município de São Paulo, e, no âmbito federal, o Instituto Nacional do Livro. Dois importantes momentos da história das políticas públicas do livro e leitura no Brasil.

## Departamento de Cultura de São Paulo

Sob a gestão do prefeito Fábio Prado, na cidade de São Paulo, e do governador Armando de Salles Oliveira, institui-se oficialmente, no ano de 1935, o Departamento de Cultura e Recreação de São Paulo. Aliados estrategicamente ao campo político oligárquico paulista, foram os intelectuais modernistas os principais artífices desse processo. Mário de Andrade, Paulo Prado, Sérgio Milliet e Rubens Borba de Moraes estiveram à frente da formatação daquele que foi um marco da institucionalização das políticas de cultura no Brasil.

A passagem de Mário de Andrade, como diretor, pelo Departamento de Cultura de São Paulo, foi o principal marco da institucionalização das políticas de leitura no Brasil. O Departamento de Cultura foi criado oficialmente pelo Ato nº 861, de 30 de maio de 1935<sup>3</sup>, e consolidado e modificado pelo prefeito Fábio Prado, por meio do Ato nº 1.146, de quatro de julho de 1936.

A articulação do Departamento de Cultura já vinha acontecendo desde a década anterior. No período de 1926 a 1931, o citado grupo de intelectuais paulistas reunia-se para discutir a ideia de estruturar todas as atividades culturais da cidade de São Paulo e estabelecer diálogo com o poder público. Após 1931, todos se ligaram, de alguma forma, ao Partido Democrático, mas ainda não encontravam as condições concretas para ver as suas ideias vicejarem. Isso ocorreu com a nomeação de Fábio Prado (PD), em 1935, para prefeito de São Paulo. Os membros do PD e os intelectuais modernistas tinham uma pretensão em comum: o rompimento com o projeto cultural das elites burguesas e intelectuais das cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo, predominantes nos fins do século XIX e, em especial, nas duas primeiras décadas do século XX, influenciados pelos ideais de

3 Histórico das Bibliotecas Públicas da Cidade de São Paulo. Disponível em: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/Historico%20geral%20SMB%20julho%2015\\_1435682896.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/Historico%20geral%20SMB%20julho%2015_1435682896.pdf). Acessado em: 18/03/2021.

“civilização” e de “progresso”. Era um embate de elites, mas trazia um respiro e possibilidades de avanço (ABADANUR, 1995).

A criação do Departamento de Cultura da Universidade de São Paulo e da Escola de Sociologia e Política de São Paulo estava inscrita na concretização desse rompimento, que veio reforçada por uma reação da elite paulistana, após a derrota para Getúlio Vargas na Revolução de 1932.

(...) consideramos oportuno chamar de ilustrados este grupo de elite paulistana que depois dos acontecimentos de 1932 esteve representado no governo de Armando de Salles Oliveira e na gestão de Fábio Prado, eles preparam as bases de um projeto de unidade nacional a partir de São Paulo, que resolveria, segundo eles, os problemas políticos e os conflitos que a sociedade brasileira apresentava naquele momento. (ABADANUR, 1995, p.4).

O escritor Mario de Andrade foi o escolhido para comandar o Departamento de Cultura de São Paulo. O “departamento de missivas” começava a mudar o rumo das políticas culturais da “Londres de neblinas finas (Bomeny, 2012). A partir da escolha dos responsáveis pelos setores, Mário de Andrade e equipe passaram a dar forma às políticas culturais entrelaçadas às educacionais que influenciavam o setor até os dias de hoje.

No período de três anos em que comandou o Departamento de Cultura de São Paulo, Mário de Andrade estruturou várias linhas de programas, envolvendo memória, música, folclore, leitura e cinema. Na área do livro e leitura, com a parceria de Rubens Borba de Moraes, Sérgio Milliet e Lenyra Fraccaroli, Mário instituiu projetos importantes que influenciam, até o momento presente, várias ações de formação de leitor nos Estados e Municípios brasileiros.

De acordo com Assis (2013), no escopo das ações de todos os programas desenvolvidos pelo Departamento de Cultura, foram consideradas as necessidades de modernização e expansão do Estado – desafios republicanos, que configuravam os ideais do grupo dos modernistas – e as intersecções entre as áreas de cultura e educação, que geraram projetos e instituições, como os Parques Infantis, a Divisão de Documentos Históricos, a Biblioteca Brasileira, a Discoteca Municipal, o Museu da Palavra, o Museu Municipal, o Cinema Educativo e as Missões de Pesquisas Folclóricas.

O período em que dirigiu o Departamento de Cultura, Mário pôde levar a cabo os ideais modernistas, ou se preferirem, os seus ideais. Uma das fissuras do Modernismo foi o descompasso entre a postura nacionalista revolucionária e as condições políticas para pô-la em prática. Como diretor,

o modernista teve a oportunidade de redefinir o papel do intelectual no processo de modernização social, levando para o campo da ação o proposto pelo pensamento. Em sua curta gestão, o Departamento criou uma discoteca pública, o coral paulistano, o quarteto Haydn, promoveu o congresso da língua nacional cantada, fez o levantamento das construções coloniais para serem restauradas e preservadas pelo SPHAN, financiou pesquisas etnográficas e folclóricas (SILVA, 2006, p.80).

Um exemplo dessa conexão entre Educação e Cultura foi o projeto dos Parques Infantis que, segundo Faria (1994), daria origem à rede de parques infantis em São Paulo. Afastando-se um pouco dos preceitos conservadores da época, Mário explorou, nas atividades dos parques, o lúdico e a imaginação das crianças. As crianças eram, no geral, filhas de operários. De forma que essa iniciativa se configura como a primeira experiência de educação pública não escolar de caráter popular no Brasil.

A primeira biblioteca infantil, a Biblioteca Monteiro Lobato, foi criada e inaugurada em 1936. A direção da biblioteca foi entregue à educadora e bibliotecária Lenyra Fraccaroli, que trazia consigo uma história peculiar calcada na experiência de formar leitores em sala de aula, utilizando métodos heterodoxos, e de organizar concomitantemente a biblioteca escolar do Instituto Caetano de Campos.

Segundo Assis (2013), ao fazer uma viagem aos EUA no início da década de 1930, Lenyra pôde observar as atividades de leitura, teatro e artes, integradas ao contexto escolar nas instituições estadunidenses. Ao retomar seu trabalho em sala de aula, ela começou a adaptar e experimentar essas ideias nas próprias aulas e na biblioteca do Instituto. As ações de Lenyra, por serem inovadoras, ocupavam espaço e repercutiam nos jornais da época. Logo a notícia chegou a Mário de Andrade, que foi em *in loco* observar.

Assim se processou o convite para implementar a primeira biblioteca infanto-juvenil brasileira, que foi feito por Mario e aceito por Lenyra. A ideia, à época, era colocar a primeira sede da biblioteca infantil em um prédio anexo à Biblioteca Municipal, na rua Xavier de Toledo, centro da capital paulistana. A inauguração, porém, aconteceu na rua Major Sertório, 638, vila Buarque, onde funcionou até 1944. Depois foi transferida para a sede atual, rua General Jardim, no mesmo bairro, e recebeu o nome de Biblioteca Monteiro Lobato. Esse primeiro movimento deu origem ao setor de bibliotecas infanto-juvenis do Sistema Municipal de Bibliotecas, um dos setores que mais influenciou as políticas para o livro e leitura na cidade (ASSIS, 2013).

Por outro lado, o bibliófilo Rubens Borba de Moraes foi o responsável pela modernização técnica dos serviços de biblioteca, tendo mostrado grande preocupação com a implantação de modernas técnicas de organização e recuperação, normatização e criação de procedimentos para a manutenção do acervo da Biblioteca Pública Municipal.

A agenda crescia na proporção do entusiasmo e da expectativa das realizações. Movimentos intensos marcaram os três anos em que esteve na direção. A compra de livros para várias bibliotecas (municipais, infantis, populares, circulantes e de bairros) foi possível pela previsão orçamentária que crescia na proporção do trabalho dos especialistas envolvidos, catalogando, dispondo e abrindo ao público, sob a gestão de Rubens Borba de Moraes – ele próprio formado em biblioteconomia. (BOMENY, 2012, p.80)

Entre as principais ações do Departamento de Cultura de São Paulo estão: criação da Discoteca Pública de São Paulo, sob o comando de Oneyda Alvarenga; início da construção do edifício da Biblioteca Municipal de São Paulo; primeiros parques infantis; e ônibus-biblioteca.

Sem pretender esgotar suas contribuições, pode-se afirmar que Mário de Andrade inova em: 1. estabelecer uma intervenção estatal sistemática abrangendo diferentes áreas da cultura; 2. pensar a cultura como algo “tão vital como o pão”; 3. propor uma definição ampla de cultura que extrapola as belas artes, sem desconsiderá-las, e que abarca, dentre outras, as culturas populares; 4. assumir o patrimônio não só como aquele material e tangível, possuído pelas elites, mas também como algo imaterial, intangível e pertinente aos diferentes estratos da sociedade; 5. patrocinar duas missões etnográficas às regiões amazônica e nordestina para pesquisar suas populações, deslocadas do eixo dinâmico do país e da sua jurisdição administrativa, mas possuidoras de significativos acervos culturais (modos de vida e de produção, valores sociais, histórias, religiões, lendas, mitos, narrativas, literaturas, músicas, danças etc.) (RUBIM, 2007, p.15).

O golpe de novembro de 1937, que culminou na implantação do Estado Novo, foi progressivamente impondo limites às ações do Departamento de Cultura. Em 1938, Mário de Andrade deixou o comando do Departamento de Cultura de São Paulo, após uma conversa vexatória com o prefeito Prestes Maia, nomeado pelo interventor Ademar de Barros. O prefeito não concordava com os excessivos gastos do Departamento e com aquilo que ele considerava ser exotismo dos intelectuais que o dirigiam (BOMENY, 2012).

A experiência precursora do Departamento de Cultura colocou o município em um quadro privilegiado no que tange às políticas públicas de cultura relativamente a outras capitais do país. O Departamento de Cultura de São Paulo foi o primeiro organismo oficial (do poder público) a tratar exclusivamente de cultura no território nacional.

No final de 1937, o ministro da Saúde e Educação, Gustavo Capanema, ofereceu um cargo a Mario de Andrade, demitido do Departamento de Cultura pelo prefeito Prestes Maia. Mário estava muito decepcionado, não com a demissão em si, mas com a forma desrespeitosa em que ela ocorreu. Após um breve período de reticências, o escritor paulistano aceitou o convite do Ministro Capanema.

## O Instituto Nacional do Livro

Apesar de todas as críticas contrárias ao presidente Getúlio Vargas e do inegável autoritarismo do seu primeiro governo, promovido pela doutrina do Estado Novo, Vargas foi o responsável pela constituição de importantes instituições, que lançaram a base para que o Brasil saísse da sua condição de país agrário, capitaneado por oligarquias ligadas à monocultura cafeeira, e atingisse o desenvolvimento, entrando tardiamente no processo de industrialização.

Nas áreas da educação e da cultura, as demandas percebidas no início do período republicano necessitavam de respostas. A alfabetização e o acesso à educação básica faziam parte dos temas mais debatidos no país, sendo a leitura um elemento subjacente. Os livros permaneciam na sua condição de ícone elitizado e as bibliotecas mantinham-se como os lugares onde eles ficavam escondidos.

A gestão Gustavo Capanema como Ministro da Educação e Saúde, que durou até 1945, foi determinante para a consolidação das políticas públicas dos setores de educação e cultura. Bomeny (2011) indica que Capanema é resgatado pela memória brasileira como grande incentivador da cultura, o ministro da arquitetura moderna, do incentivo às artes plásticas, da criação do Serviço de Patrimônio Histórico, do cinema educativo e da promoção das artes.

Bragança (2010) relata que, em 1937, o governo Getúlio Vargas, por meio da Lei nº 378, que reformulava o Ministério da Educação e Saúde e criava a Universidade do Brasil, criou o Instituto Cairu, com o objetivo de organizar e publicar a Enciclopédia Brasileira e o Dicionário da Língua Nacional. No mesmo ano, por meio do Decreto-Lei nº 93, foi criado o Instituto Nacional do Livro (INL), tendo como sede a Biblioteca Nacional.

Segundo o decreto que cria o INL, o objetivo inicial do Instituto era o de difundir a cultura luso-brasileira, pela produção e distribuição de obras esgotadas e

lançamento de livros de autores contemporâneos, pouco atrativos comercialmente à indústria livreira da época; de elaborar uma enciclopédia e um dicionário; e, finalmente, de expandir, por todo o território nacional, o número de bibliotecas públicas. De acordo com Oiticica (1999) foram criadas três seções para estruturá-lo: a Seção de Dicionários e Enciclopédia, Seção de Publicações e Seção de Bibliotecas.

O INL foi associado, historicamente, à produção e à distribuição editorial. Com breves períodos de respiro democrático, o INL foi caracterizado durante quase toda a sua existência pelo controle autoritário, valor subjacente a todos os programas do Estado Novo, e que teve continuidade principalmente no período da ditadura civil-militar de 1964 (Bragança, 2010).

Em sua primeira fase, durante a gestão do gaúcho Augusto Meyer, que durou todo o período do Estado Novo (TAVARES, 2014), houve expressiva participação dos intelectuais do movimento modernista na organização das ações do INL.

Depois de extinta a Universidade do Distrito Federal, na qual Sergio Buarque de Holanda fora professor assistente, ele foi convidado pelo Diretor Geral do Instituto Nacional do Livro e seu amigo, o gaúcho Augusto Meyer, para chefiar a Seção de Publicações. Meyer era recém-chegado ao Rio de Janeiro para onde veio especialmente para o exercício do cargo. No INL, sempre acompanhado por velhos amigos como Rubens Borba de Moraes e Mario de Andrade, Sergio Buarque teve a oportunidade de fazer a vez de editor, decidindo sobre traduções, sugerindo, aprovando ou dispensando publicações e buscando parcerias com casas editoras privadas (CARVALHO, 2012, p.06).

Como dito anteriormente, no final de 1937 o ministro Gustavo Capanema convidou Mário de Andrade para assumir um cargo no ministério. De início, Mário assumiria o comando do Instituto Nacional de Artes da Universidade Federal, mas a opção do criador de Macunaíma foi a de substituir o poeta Américo Facó na coordenação da Enciclopédia Brasileira (TAVARES, 2014).

Mario de Andrade adiantava-se, entretanto, à convocação, confessando “lealmente” a Carlos Drummond que ele preferia “coisa mais modesta e obscura”. Ele fazia valer sua proximidade com Capanema e o interesse do Ministro, confessando que “o tal lugar de chefe da seção do Dicionário e enciclopédia, do Instituto do Livro, me agrada bem mais”. Desta forma ele afirmava que não estaria em “muito grande evidência e poderei um bocado mais refazer o meu jardim” (CARVALHO, 2012, p.11).

De acordo com Bragança (2010), em 1938, na Seção de Bibliotecas, o INL deu início à primeira iniciativa de registrar as bibliotecas públicas no país. Por meio

de formulários, fez o cadastramento delas para criar um diagnóstico e elencar as principais necessidades de bibliotecas abertas ao público em território nacional.

Gustavo Mayer dirigiu o INL desde sua fundação (1937) até 1956, com interrupção nos anos de 1954 e 1955, quando foi convidado a lecionar em uma universidade alemã, sendo substituído por Adonias Filho. Em 1956, no governo Juscelino Kubistchek, José Renato Santos Pereira assumiu a direção do INL e ficou até 1961. Seus principais legados foram: publicação da Revista do Livro, continuidade das edições cooperadas e lançamento da Campanha Nacional do Livro, por meio do Decreto nº 48.902<sup>4</sup>, de 1960

O Serviço Nacional de Bibliotecas (SNBP) foi criado pelo Decreto nº 51.223, em 1961, com os objetivos de incentivar o intercâmbio bibliográfico entre as bibliotecas do país, estimular a criação de bibliotecas públicas, colaborar na manutenção das bibliotecas e promover a criação de redes de informações bibliográficas. Em 1967, o número de bibliotecas cadastradas no SNBP chegaria a onze mil em todo território nacional.

Curiosamente, o SNPB foi estruturado em paralelo ao INL, tendo sido incorporado formalmente à estrutura do Instituto apenas oito anos após a sua criação, no final da década de 1960. Nesse período, o INL mantinha um serviço de orientação biblioteconômica, uma espécie de fonte de consulta para as bibliotecas que não mantinham estrutura para fazer o serviço de organização de documentos. No mesmo ano, foi criado o Diagnóstico Preliminar de Cultura, que detectou problemas de composição de acervo, deficiência de pessoal, localização, meios de conservação, aparelhagem, comunicação e cooperação nas bibliotecas públicas (PAIVA, 2008).

Na gestão de Maria Alice Barroso, a sede do INL foi transferida do Rio de Janeiro para Brasília. A política para o livro foi deslocada da área cultural para a educacional do Instituto. Foram mantidas as coedições com editoras comerciais, tais como José Olympio, Paz e Terra, Civilização Brasileira, Cultrix, Brasiliense, entre outras.

Em 1974, o escritor Herberto Salles assumiria a direção do INL, substituindo Maria Alice Barroso. De início, ele manteve as políticas de coedições que, aos poucos, foram arrefecendo, e o Instituto foi perdendo força política. Logo após a saída de Herberto Salles, em 1985, o INL seria fundido à Biblioteca Nacional. Seguiram-se

---

4 Decreto nº 48.902, de 27 de agosto de 1960, que institui a Companhia Nacional do Livro. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-48902-27-agosto-1960-388305-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acessado em 18/03/2021.

três curtas gestões: Fabio Lucas, Osmário Alifait Lafet e Wladimir Murtinho, até o órgão ser extinto, em 1990, no governo de Fernando Collor (TAVARES, 2014).

Segundo Milanesi (1997), o INL, durante a sua existência, preocupou-se muito mais em fomentar o mercado editorial do que estimular uma política de expansão das bibliotecas públicas ou quaisquer políticas de democratização da leitura. No entanto, não podemos desprezar o fato de ter sido o INL a primeira instituição a tentar estabelecer uma política integrada com os Estados e os Municípios.

O INL lançou as bases que influenciam até hoje as políticas públicas do livro e leitura, tanto em âmbito federal como nas suas reverberações estaduais e municipais. Podemos destacar que as ações do INL, de certa forma, trouxeram avanços e mudanças de rumo no incentivo à produção editorial e na criação de novos espaços de leitura, sem desenvolver uma política pública que ampliasse as ações do governo federal em cooperação com Estados e Municípios.

## PROLER

A Constituição de 1988, também chamada de “Constituição Cidadã”, destaca a autonomia político-administrativa dos municípios, assim como a descentralização de recursos e de gestão, iniciativas que estabeleceram um novo período na formulação e efetivação das políticas públicas. Na prática, a partir da vigência da atual constituição, a União foi estimulada a transferir aos Estados e Municípios a gestão e a execução de um conjunto de políticas públicas.

Na contramão das recomendações da Constituição, o governo do presidente Fernando Collor (1990-1992) criou o maior trauma institucional e político para a área de cultura ao levar às últimas consequências o princípio neoliberal de enxugamento e cortes da máquina estatal. Se a estrutura existente no Estado já era insuficiente, no começo da década de 1990 chegamos quase à inanição com a “política de terra devastada”, patrocinada pelo secretário de Cultura, Ipojuca Pontes, nomeado pelo presidente Collor, logo no início de sua gestão, com a extinção do Ministério da Cultura.

Entre os organismos extintos, estava o Instituto Nacional do Livro, que havia sido recentemente integrado à Fundação Pró-Memória (entre 1981 e 1984) e, posteriormente, incorporado à Biblioteca Nacional (1985). O receituário do estado mínimo iniciava a sua hegemonia como elemento norteador do estado brasileiro, escolha política que seria a tônica de toda década de 1990.

Em abril de 1990, o Presidente promulgou a Lei nº 8.029, que extinguiu, de uma só vez, diversos órgãos da administração federal, em especial da

área da cultura, FUNARTE, Pró-Memória, FUNDACEN, FCB, Pró Leitura e EMBRAFILME e reformulava outros tantos como o SPHAN. Todo o processo foi feito de maneira abrupta, interrompendo vários projetos, desmontando trabalhos que vinham sendo realizados por mais de uma década (CALABRE, 2005, p.07).

Nos estertores do governo Collor, já à beira do processo de *impeachment*<sup>5</sup>, motivado por acusações de corrupção, foi assinado o Decreto nº 509, em 1992, que instituiu o Programa Nacional de Incentivo à Leitura (PROLER). Criado na gestão do secretário Sergio Paulo Rouanet, o PROLER ficou vinculado à Biblioteca Nacional, então dirigida pelo poeta Affonso Romano de Sant'Anna.

Estruturado em comitês situados em prefeituras, secretarias de Estados e Municípios, fundações culturais, universidades e outras entidades públicas e privadas, o PROLER foi acompanhado por um Conselho Deliberativo formado por gestores do MinC e representantes dos Comitês, e seguiu tortuosamente o princípio de descentralização de políticas públicas sugerido pela Constituição Federal de 1988.

Segundo Oliveira (2011), a proposta do programa surgiu de uma pesquisa intitulada “Por uma Política Nacional de Leitura” realizada, entre 1984 e 1989, por Eliana Yunes, professora da PUC-RJ, cujas bases foram extraídas do levantamento e análise da legislatura sobre as políticas do livro e leitura desde o início do período republicano.

As diretrizes e os objetivos que constituíram o PROLER apontaram para a valorização social da leitura junto ao desenvolvimento da cidadania e para a promoção de políticas públicas para o acesso ao livro e leitura. Segundo Paiva (2008), três eixos foram definidos para dar sustentação às ações do programa: fomento e divulgação, formação continuada dos agentes de leitura e pesquisa e documentação.

Como principais objetivos do PROLER Nacional destacam-se: promover ações de valorização social da leitura, por meio de uma política voltada para a formação de leitores e de mediadores de leitura; contribuir para a ampliação do direito à leitura, viabilizando o acesso a práticas de leitura e de escrita críticas e criativas, articulando a leitura com outras expressões culturais, integrando as práticas leitoras aos processos educacionais, favorecendo o acesso ao texto literário (...) (PROLER, 2009).

5 Em 1992, é confirmado o envolvimento de Collor em um esquema de corrupção. A Câmara dos Deputados autoriza, com ampla maioria, a abertura do processo de impeachment. Senado Federal aprova o impeachment e o tira da vida pública por oito anos.

No quadro precário de desestruturação da máquina pública que marcou os anos 1990, o PROLER mostrou-se ousado e inovador ao apontar para uma política pública que destacou a importância da mediação e da criação de uma rede de agentes nacionais, e ao considerar a leitura como fator importante para a construção da cidadania, ainda que sem os recursos necessários. (OLIVEIRA, 2011).

Na tentativa de minimizar os problemas de gestão local, desde a sua criação o PROLER previu a organização de comitês municipais para gerir as ações e a organização local do programa. Vem daí a importância da participação social e da responsabilidade dos atores locais. Os comitês locais funcionaram como um órgão de acompanhamento e fiscalização das ações e demandas regionais e serviram de referência para o Conselho Gestor.

Com destinação de recursos prevista no orçamento anual da *Fundação Biblioteca Nacional (FBN)*, mas necessitando de parcerias no âmbito dos setores público (em níveis federal, estadual e municipal) e privado para expandir suas metas, o PROLER, diante da conjuntura que se apresentava, correu sérios riscos de naufragar. Mas tal não se deu; o projeto consolidou-se como um exemplo de iniciativa em prol da construção de práticas leitoras pelo país afora. (COELHO, 2009, P.14).

Segundo Oliveira (2011), em 1996 a professora Eliana Yunes, que comandou o programa desde o seu início, deixou a direção do PROLER, passando o comando para a presidenta da Fundação Nacional do Livro Infante-Juvenil (FNLIJ), Elizabeth Serra.

A ausência de recursos da União fez com que os articuladores do PROLER concentrassem suas forças na participação da sociedade civil nas etapas de formulação, implantação e execução, de acordo com os recursos e o material humano disponíveis no território onde as ações aconteciam.

Segundo Marques Neto<sup>6</sup>, o PROLER viria a ganhar um novo impulso em 2009, no governo Lula, com a criação da Diretoria do Livro, Leitura, Literatura e Biblioteca (DLLLLB) como parte da estrutura do MinC. Naquele momento, PROLER passou a integrar os programas do MinC e foi contemplado com um recurso específico, tendo suas ações correlacionadas aos paradigmas do *Plano Nacional do Livro e Leitura (PNLL)* como parte da política implementada pela União.

6 Entrevista realizada em 18/1/2016 com José Castilho Marques Neto, professor universitário, editor e gestor público e primeiro-secretário Executivo do PNLL (2006-2011).

É necessário destacar a diferença existente entre os modelos de políticas criados pelo INL e a nova experiência que trouxe o PROLER. Em primeiro lugar, é necessário distinguir o INL (uma instituição) do PROLER (que surgiu como um programa que abarcava ações de leitura em todo o território nacional).

Apesar dos poucos avanços concretos e dos tímidos resultados apresentados, não há como negar que o PROLER trouxe uma grande novidade para as políticas públicas do livro e leitura: a inclusão inédita da sociedade civil no campo decisório das políticas públicas e a valorização da figura do mediador de leitura. Essas incipientes e ainda tímidas mudanças marcariam decisivamente as políticas do livro e leitura na década seguinte.

### **PLANO NACIONAL DO LIVRO E LEITURA**

Um dos primeiros atos do governo Lula (2003-2006) a afetar diretamente os parâmetros da política para o universo do livro e leitura foi a sanção da Lei nº 10.753 (Lei do Livro), em 2003. Com ela, o governo apresentou a intenção de aproximar os diversos segmentos do universo do livro das ações governamentais, para instituir o que seria uma política nacional do livro.

No mesmo ano da criação da Lei do Livro no Brasil, a Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEI), juntamente com o Centro Regional de Fomento ao Livro na América Latina e Caribe (Cerlalc), cumprindo uma agenda regional, recomendava que os países associados desenvolvessem políticas públicas na área do livro e leitura, compondo os seus planos nacionais. Segundo Marques Neto<sup>7</sup>, esses não foram movimentos aleatórios, mas uma articulação, no âmbito da América Latina, para que os marcos legais regionais e inter-regionais fossem constituídos e para que conduzisse uma política de livro e leitura na América Latina.

Em 2005, foi celebrado no Brasil o Ano Ibero-Americano de Leitura, iniciativa fomentada nos planos institucionais dos governos regionais e incentivada pelo Cerlalc e OEI. No Brasil, o Ano Ibero-Americano da Leitura foi chamado *Vivaleitura*, e foi pensado para ser um ano de incentivo à criação de políticas públicas de valorização da leitura; o *Vivaleitura/Ilímita* resultou no encontro dos diversos movimentos de leitura dos países, provenientes de várias cidades e regiões, além de demonstrar a diversidade do trabalho de formação leitora e suas várias linhas metodológicas e ideológicas.

7 Entrevista realizada em 18/01/2016 com José Castilho Marques Neto, professor universitário, editor e gestor público e primeiro Secretário Executivo do PNLL (2006-2011).

Nos meses finais de 2005, começaram a confluir movimentos e articulações para a necessidade de construção de um *Plano Nacional do Livro e Leitura* que, por iniciativa do poder público federal, e em conjunto com a sociedade civil, criasse as condições necessárias para a constituição de uma política pública perene e supragovernamental para o livro, a leitura, a literatura e as bibliotecas.

O processo de elaboração do PNLL amadureceu e se aprofundou, e daí os debates aconteceram durante 150 reuniões públicas em todo o país, entre 2005 e 2006. O momento era de sugerir e acumular informações para a construção do Plano. As consultas públicas foram feitas em vários formatos – congressos, debates, palestras, oficinas, seminários e mesas redondas – com o objetivo de colher sugestões e aprofundar debates sobre os temas do livro e da leitura.

Um dos diferenciais da gestão de Gilberto Gil, primeiro titular do MinC no governo Lula, foi a tentativa de uma mudança no conceito de cultura que norteasse as políticas públicas com o exercício de aproximação com o conceito antropológico de cultura, marcado pelo deslocamento de prioridades, pelo surgimento de novos atores do fazer cultural, historicamente marginalizados e pela participação direta da sociedade (RUBIM, 2013).

Na dimensão antropológica, a cultura se produz através da interação social dos indivíduos, que elaboram seus modos de pensar e sentir e constroem seus valores, manejam suas identidades e diferenças e estabelecem suas rotinas. Desta forma, cada indivíduo ergue à sua volta, e em função de determinações de tipo diverso, pequenos mundos de sentido que lhe permitem uma relativa estabilidade (Botelho, 2001, p.74).

Tanto o Plano Nacional de Cultura (PNC), que foi instituído em 2010 pela Lei nº 12.343, como os respectivos **planos setoriais nacionais** das distintas linguagens artísticas e expressões culturais (livro e leitura, cultura popular, patrimônio etc.) são instrumentos desse processo de participação e do aumento de abrangência dos setores e expressões assistidos pelas políticas públicas.

Criado por Portaria Interministerial MinC/MEC em agosto de 2006, o PNLL ocupou pioneiramente seu espaço nesse contexto de transformações das políticas públicas de cultura e foi dando sentido a todas as suas articulações, por meio de uma lógica de criação de documentos norteadores nos diferentes segmentos da cultura, tendo como tronco principal as bases conceituais e articuladoras do futuro Plano Nacional de Cultura. Com isso, foi um dos primeiros produtos do conjunto de modificações implantadas na gestão de Gilberto Gil à frente do Ministério da Cultura.

Está indicado na meta 46 do Plano Nacional de Cultura:

Cem por cento dos setores representados no Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) com colegiados instalados e planos setoriais elaborados e implementados. Instalar colegiados e elaborar planos de cultura para todos os setores representados no Conselho Nacional de Política Cultural (BRASIL, 2010).

Portanto, a descentralização dos planos é uma etapa importante no intuito de possibilitar o diálogo e as ações concatenadas entre Estados, Municípios e União, além de obedecer à lógica de descentralização da construção das políticas, da sua gestão e da aplicação de recursos recomendada pela Constituição de 1988, que historicamente carece de ações efetivas e de regulamentação no âmbito da cultura.

O governo brasileiro, nos dois mandatos do Presidente Lula, retomou a luta pelo livro, a leitura, as bibliotecas e a literatura com a necessária perspectiva e escala de política pública. Esta retomada, comandada pelo Ministério da Cultura e o da Educação, criou em 2006 o Plano Nacional de Livro e Leitura – PNLL – que se estabeleceu, após quatro anos de implantação e forte atuação indutora junto aos governos, como uma real possibilidade do nosso país obter uma Política de Estado para o setor (Marques Neto, 2010, p.13).

Um dos fundamentos do PNLL é operar na intersecção entre as áreas de educação e cultura. Um dos primeiros desafios de um plano geral para ambos os setores é tornar possível o diálogo produtivo entre os atores da educação (professores, coordenadores pedagógicos, educadores, mediadores de leitura) e da cultura (escritores, bibliotecários, agentes culturais, mediadores de leitura, contadores de histórias etc.). Para tanto, é necessário deixar claro que essa divisão de atores não é rígida.

Ao seguir os parâmetros estabelecidos pela Unesco, o PNLL se respaldou em fatores qualitativos (a leitura como direito humano, o poder simbólico do livro e sua valorização no imaginário do povo) e quantitativos (garantia do acesso ao livro para toda a população). Por meio dos critérios adotados no PNLL, o acesso ao livro está diretamente ligado à competência em informação e o aprendizado ao longo da vida.

Pela primeira vez na história das políticas públicas do livro e leitura no Brasil, a literatura e a leitura foram compreendidas como direito fundamental e como integrantes dos direitos humanos. O arcabouço teórico do PNLL compreende a leitura e a escrita como práticas sociais e culturais, afirmando sua importância na construção da cidadania, na facilitação do intercâmbio cultural e na garantia à diversidade. A concepção de escrita usada no plano é aquela que

ultrapassa os códigos da escrita alfabética, valorizando os elementos verbais e não verbais, atingindo a leitura por meio de suas tradições orais e das novas textualidades que surgem com as inovações tecnológicas (Marques Neto, 2010).

Os eixos norteadores do PNLL foram constituídos no período de consultas públicas (2004-2006) e congregaram demandas e experiências dos diversos segmentos da cadeia do livro e leitura. A conceituação de cada eixo está diretamente ligada às ações concretas e às recomendações para implantação de políticas do documento oficial:

**Eixo 1 – Democratização do acesso;**

**Eixo 2 – Formação de mediadores;**

**Eixo 3 – Valorização institucional da leitura e incremento de seu valor simbólico;**

**Eixo 4 – Desenvolvimento da Economia do Livro**

Depois da mobilização e do debate no âmbito da sociedade civil, aconteceu o momento de institucionalização do modelo de cooperação entre ela e governo, o que garantiria a estrutura e o marco legal para essa fase do processo, com a criação de um Conselho Diretivo, uma Coordenação Executiva e um Conselho Consultivo. Trata-se da institucionalização do PNLL, convergente com a participação social.

Desde a sua fase embrionária, o compromisso era de que o PNLL fosse construído em parceria com a sociedade, com o reconhecimento institucional pelos dois ministérios responsáveis pela sua implantação – MinC e MEC; o que, se não garantia a sua transversalidade na aplicação das políticas, ao menos conquistava o reconhecimento das competências das áreas de educação e cultura nas políticas por ele ensinadas.

Notamos que uma das maiores dificuldades de construção de políticas públicas de leitura é o fato de que elas estão inseridas em uma conjugação em que cultura e educação são elementos indissociáveis, no que se refere a conteúdo e, também, ao campo institucional. O que se apresenta como uma qualidade, no que tem de complementar e abrangente, passa a ser um problema, sobretudo por questões ligadas à formulação e à aplicação de políticas.

Na prática, as ações de cultura e de educação relacionam-se, de maneira constante, na formação do leitor. O caráter educacional da leitura, centrado na alfabetização, no letramento e na compreensão dos estilos literários, encontra-se com o caráter cultural da leitura, inscrito na fruição, na diversidade de usos, na

interlocução com as artes, nos intercâmbios e na interação das diversas modalidades de escrita e das diversas formas de leitura.

O grande hiato entre educação e cultura deve-se menos aos aspectos de conteúdo da leitura e escrita (que são obviamente distintos, mas perfeitamente conciliados), do que às questões institucionais em que operam as ações educativas e culturais nos campos da gestão e das ações patrocinadas. Não se trata de dificuldades conceituais. Quando muito, tais diferenças servem para encobrir uma falta de disposição para o diálogo e para a construção de um projeto em comum.

Apesar de todas as constatações de complementaridade, elas não estão refletidas nas políticas específicas de cada área. As políticas do livro e leitura para a educação e para a cultura não estabeleceram diálogo durante sua história.

Em 2006, o Governo Federal, em uma cooperação entre o MinC e o MEC, oficializou, por meio da Portaria Interministerial nº 1.442, de 10 de agosto de 2006, a criação do *Plano Nacional do Livro e Leitura* (PNLL). O documento com o texto final foi aprovado em 19 de dezembro de 2006, em reunião da Câmara Setorial do Livro e Leitura (CSLL), com a participação de representantes dos dois ministérios e da sociedade civil.

O MinC lançou, em outubro de 2007, o *Programa Mais Cultura*, que trouxe uma previsão orçamentária de R\$ 4,7 bilhões em um quadriênio (até 2010), com os objetivos de agir de forma expressiva na sociedade, atingir os vários segmentos da cultura e compor um programa em parceria com instituições públicas e privadas, em que as diversas linguagens culturais estivessem presentes.

Iniciado em 2009, o programa *O Livro e a Leitura nos Estados e Municípios* buscou fomentar a elaboração de planos estaduais e municipais do livro e da leitura, mobilizando e assessorando as administrações locais para o seu desenvolvimento e implantação, com base em planejamento participativo, a ser desenvolvido com a sociedade e com os gestores locais das áreas de cultura e educação.

Ainda no ano de 2009, foi criada, no MinC, a Diretoria do Livro, Leitura e Literatura e Bibliotecas (DLLLLB), por meio do Decreto nº 6.835 de 30/4/2009. A DLLLLB tornou-se o órgão responsável por planejar, coordenar, monitorar e avaliar a implementação do Plano Nacional de Livro e Leitura, no âmbito dos programas, projetos e ações desse ministério; organismo que colocaria em prática a política ensejada pelo PNLL em âmbito federal.

Desde a sua criação, os programas desenvolvidos pela DLLLLB foram elaborados e implantados de acordo com os eixos do PNLL. Mesmo com o plano ainda não transformado em lei, seus elementos norteadores foram utilizados

como escopo para a formulação das políticas promovidas pelo MinC na área do livro e leitura.

Os principais programas, projetos e ações desenvolvidos pela DLLB no período entre 2009 e 2016 foram:

- **Agentes de Leitura**
- **Projeto Cidadania e Leitura:**
- **Prêmio Leitura para Todos:** lançado por meio do Edital DLLB/FBN, nº 02/2014
- **Prêmio Viva Leitura:**
- **Bolsa de Circulação Literária:**
- **Bolsa de Criação Literária:**
- **Programa Livro Popular:**
- **Edital Bolsa de Fomento à Literatura**
- **Fomento a Feiras de Livros e Eventos Literários em Âmbito Nacional:**
- **Participação do Brasil em Eventos e Feiras Internacionais:**
- **Fomento à Produção, Distribuição e Difusão de Livros em Formato Acessível**

Com os projetos da DLLB plenamente integrados aos quatro eixos do PNLL, a parceria entre os setores do livro e da leitura no MinC conseguiu imprimir uma dinâmica inédita na área do livro e leitura. É nítida a mudança em relação aos programas que privilegiavam acervo em detrimento da formação do leitor. No âmbito federal, as ações da DLLB foram o primeiro resultado das articulações em torno do PNLL. Faltava, ainda, consolidar o processo por meio da institucionalização do Plano, que estava amparado apenas em uma portaria.

O processo de consultas para instituir o PNLL foi retomado no ano de 2009. Foram realizadas, de dezembro de 2009 a fevereiro de 2010, 24 assembleias estaduais do livro e da leitura, reunindo gestores públicos, representantes de organizações da sociedade civil e profissionais que atuam nas cadeias produtiva e criativa do livro.

Esses encontros tinham como objetivo avaliar os quatro anos (de 2006 a 2010) de implantação do Plano no âmbito federal, por meio dos resultados qualitativos e quantitativos dos programas implantados pela DLLB. A avaliação se amparava nos quatro eixos do PNLL e na sua repercussão nos Estados e Municípios. Alguns consensos foram retirados da primeira avaliação do PNLL:

- **Transformação do Plano em lei federal** (naquele momento era apenas uma portaria), para que ele atingisse uma situação mais estável e fosse o condutor para a construção de uma política de Estado.

- Fortalecimento do Colegiado Setorial do Livro, Leitura e Literatura do MinC como fórum permanente de debate e espaço de discussão entre Estado e sociedade.
- Fixação dos marcos legais, amparados na Constituição, que tornam possíveis os projetos, programas e ações preconizados pelo PNLL.

Em 2011, no início da gestão de Ana de Holanda no MinC, a DLLL B foi incorporada à *Fundação Biblioteca Nacional*, naquele momento presidida por Galeno Amorim. O então secretário do *Plano Nacional do Livro e Leitura*, José Castilho Marques Neto, havia pedido demissão por não concordar com a medida. A DLLL B foi dividida em duas partes, as coordenações foram deslocadas para a sede da FBN no Rio de Janeiro e o restante ficou em Brasília.

A transferência de parte da estrutura da DLLL B para a sede da FBN criou sérios problemas administrativos e de gestão, no que se refere às tramitações burocráticas e à gestão de projetos. Houve um retrocesso em programas como *Agentes de Leitura*, *Pontos de Leitura* e *Programa de Modernização de Bibliotecas*, pois as prioridades foram todas concentradas no *Programa Livro Popular*. Parte do *Programa Mais Cultura* também foi paralisado pela direção do MinC.

A FBN, com suas funções específicas e histórico de fragilidades, não apresentou condições de integrar ao seu papel de preservação do patrimônio e de promoção de seu valioso acervo o desafio de absorver um organismo complexo, com as funções ambiciosas, como a DLLL B, que mesmo quando estava sediada em Brasília e completa, em seu pleno funcionamento, já funcionava com um quadro precário de funcionários e tinha graves problemas de infraestrutura. Ao ser transferida, de forma abrupta, para a FBN, no Rio de Janeiro, se enfraqueceu ainda mais.

A secretaria-executiva do *Plano Nacional do Livro e Leitura*, depois de ser ocupada por um breve período (de março a junho de 2011) pela educadora Maria Antonieta Cunha, que logo seria deslocada para a direção da DLLL B, ficou sem comando no período de 2011 a 2013. O abandono da Secretaria deixou claro quais eram as reais pretensões do MinC em relação ao PNLL, dinâmica equivalente no período das gestões de Galeno Amorim e Ana de Holanda.

Como relata Marques Neto, o hiato e o descaso não impediram que, por pressão da sociedade civil, a presidenta Dilma Rousseff assinasse, no dia 1º de setembro de 2011, na XX Bienal Internacional do Livro no Rio de Janeiro, o Decreto nº 7.559, que instituiu o *Plano Nacional do Livro e Leitura*. O PNLL ainda não era lei, mas avançou institucionalmente com o Decreto.

A recomendação para que os planos municipais e estaduais fossem elaborados e aprovados, está presente em todos os documentos relativos ao PNLL. A importância da elaboração dos planos locais está expressa no formato e contexto em que o PNLL foi desenvolvido e é parte fundamental do arranjo que articula União, Estados e Municípios. Uma das intenções subjacentes à construção das políticas culturais no âmbito do governo Lula visava facilitar sua aplicação nos locais onde as ações eram desenvolvidas, que no geral são os municípios.

Mais uma mudança de condução no MinC aconteceu no último semestre de 2013; saiu Ana de Holanda e assumiu o cargo a então senadora Marta Suplicy. Marques Neto relata que, no mês de dezembro de 2013, a ministra Marta o procurou na qualidade de ex-diretor do PNLL, oferecendo espaço para que fossem retomados os trabalhos da DLLB e do PNLL.

Em abril de 2013, a direção do MinC anunciou o retorno da DLLLB para a estrutura do ministério e a proposta de reestruturar o organograma da FBN, a fim de recompor os órgãos institucionalmente e devolvê-los ao seu papel e objetivos principais: formular e implementar as políticas públicas de leitura (DLLLB) e desenvolver, preservar e promover o acervo nacional (FBN).

Em junho de 2013, ocorreu o retorno oficial do professor José Castilho de Marques Neto ao comando da Secretaria-Executiva do *Plano Nacional do Livro e Leitura*. Ele foi nomeado pelos ministros do MEC e MinC, por intermédio de uma portaria conjunta, com o objetivo principal de construir as condições para transformar o decreto do PNLL em lei.

A 3ª Conferência Nacional de Cultura (CNC)<sup>8</sup>, que ocorreu entre novembro e dezembro de 2013, contou com a participação de delegados de todos os estados da federação. A plenária final elegeu sessenta e quatro diretrizes com recomendação para serem seguidas pelos gestores culturais de todo o país, das quais vinte foram escolhidas como prioritárias para a sustentação de políticas públicas em cultura.

Entre essas diretrizes, está a proposta 3.10:

“Aprovar, sancionar e regulamentar o *Plano Nacional do Livro e Leitura*, garantindo a leitura como direito social através do fortalecimento do Sistema de Bibliotecas Públicas municipais, estaduais, distritais e comunitárias, assegurando o acesso ao livro, à leitura e à literatura”.

8 Acesso em: [http://cnp.cultura.gov.br/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/ANAIS-IIICNC\\_RF.pdf](http://cnp.cultura.gov.br/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/ANAIS-IIICNC_RF.pdf) dia 29/04/2021

A DLLLB iniciou, em 2013, o *Projeto Mais Bibliotecas Públicas*, com o intuito de apoiar a instalação e qualificação das bibliotecas públicas no país e zerar o número de municípios que não possuísem o referido equipamento; em 2014, o PNLL retomaria uma importante ação ligada às suas origens: o prêmio *Vivaleitura*, em parceria com a OEI. Tendo o representativo número de novecentos e noventa e oito proponentes registrados nessa versão, o que demonstrou o reforço das ações da sociedade civil em todo o território nacional.

A presidenta Dilma Rousseff foi reeleita no pleito de 2014 e, ao compor o quadro ministerial, convidou o ex-ministro Juca Ferreira para assumir o MinC. Em maio de 2015, após um período de vacância, Juca convidou o escritor Jefferson Assumpção para assumir a DLLLB. Assumpção assumiu e pediu demissão após um mês, alegando desentendimentos com o ministro. Nunca houve explicação oficial sobre o fato.

A DLLLB ficou quatro meses sob a direção interina de Suzete Nunes, coordenadora-geral de Literatura e Economia do Livro, até que Volnei Canônica – que havia sido coordenador do *Programa Prazer em Ler* do Instituto C&A – assumiu, em agosto de 2015, retomando algumas atividades que estavam paralisadas em torno do PNLL. Volnei seria exonerado do cargo em junho de 2016.

Voltando um pouco no tempo, no campo do legislativo, em 2014, a Frente Parlamentar Mista em Defesa da Leitura e a Frente Parlamentar em Defesa das Bibliotecas encamparam o objetivo de transformar o PNLL em lei federal e, para tal, promoveram audiências públicas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

Em maio de 2016, o secretário-executivo do PNLL, José Castilho Marques Neto, entregou nas mãos da senadora Fátima Bezerra, líder da Frente Parlamentar Mista em Defesa da Leitura, o texto final do Projeto de Lei (PL) para criar a *Política Nacional de Leitura e Escrita* (PNLE). O texto era idêntico ao PL que, entregue à Casa Civil da Presidência da República em setembro de 2015, ainda não havia chegado ao Congresso Nacional por conta da intensa crise política que envolvia o governo da presidenta Dilma Rousseff.

Pressentindo o pior na cena política, ou seja, a deposição da presidenta por *impeachment* e o conseqüente arquivamento do PL pelos novos mandatários do Executivo, Castilho propôs à DLLLB, ao Conselho Diretivo do PNLL e ao Colegiado Setorial do Livro, Leitura, Literatura e Biblioteca, reunidos em Brasília, a iniciativa de passar às mãos da presidenta da Frente Parlamentar Mista em Defesa da Leitura o texto do PL, para o que o projeto tramitasse via poder legislativo.

Uma semana depois, com o impedimento da presidenta eleita, Castilho pediu exoneração do cargo, que seria ocupado por Renata Costa em julho de 2017, já sob o governo de Michel Temer. Em 2016, o Projeto de Lei seguiu em tramitação no Congresso Nacional, mas sua aprovação só ocorreria em julho de 2018, resultando na Lei nº 13.696/2018.

Os indícios de retrocesso ficaram cada vez mais claros, à medida que os recursos para os programas e ações ensejadas pelo PNLL na DLLLb foram minuídas e os movimentos da gestão enfrentavam obstáculos. O círculo virtuoso de 2003 a 2014 - com todos os avanços e retrocessos reconhecidos - terminou. Aqui, volto à epígrafe do início do artigo e lembro nitidamente do rapaz que tinha dificuldade de chegar à biblioteca para devolver os livros.

A chegada de Jair Messias Bolsonaro à Presidência da República, em novembro de 2018, marca um ponto crítico na sucessão de retrocessos e na desconstrução das políticas sociais implementadas de maneira generalizada. O orçamento, a participação social, o protagonismo da sociedade em interlocução com o Estado, têm sido os quesitos mais atacados pelas ações conservadoras do governo, liderado pelo capitão reformado. Há um debate a ser feito com cuidado e detalhamento, até porque, a destruição está em curso e é efetiva. Há o debate, mas há também ação consequente. Não caberia no artigo presente falar, mesmo que ligeiramente, sobre o tamanho dessa desconstrução. É um capítulo a ser escrito, espero que em breve.

## Referências Bibliográficas

ABDANUR, Elizabeth França. **Os “ilustrados” e a política cultural em São Paulo**: o Departamento de Cultura na gestão Mário de Andrade (1935-1938). 1992. 1992.

Tese de Doutorado. Dissertação (Mestrado em História). Campinas: UNICAMP.

ASSIS, Leonardo da Silva de. **Bibliotecas públicas e políticas culturais: a Divisão de Bibliotecas do Departamento de Cultura e Recreação da Prefeitura de São Paulo (1935)**. 2013. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

AZEVEDO, Fabiano Cataldo. O contributo para traçar o perfil do público leitor do Real Gabinete Português de Leitura: 1837-1847. **Revista Ciência da Informação**. Brasília, v. 37, n. 2, p. 20-31, 2008.

BASTOS, Tatiana Quintela de Azeredo. Gabinete Português de Leitura: construção de uma identidade portuguesa. **SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA**, v. 23, 2005.

- BOMENY, H. **Um poeta na política**. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2012.
- BOTELHO, Isaura. Dimensões da cultura e políticas públicas. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 73-83, abr./ jun. 2001.
- BRAGANÇA, Aníbal. As políticas públicas para o livro e a leitura no Brasil: o Instituto Nacional do Livro (1937-1967). **Matrizes**, v. 2, n. 2, 2010.
- BRASIL, Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891, disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm) Acesso em 28/04/2021.
- CALABRE, Lia. Políticas culturais no Brasil: balanço e perspectivas. In: RUBIM, Antônio Albino Canelas (Org.); BARBALHO, Alexandre (Org.). **Políticas culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007.
- CARVALHO, Marcus Vinicius Corrêa. O Instituto Nacional do Livro e os modernistas: questões para a história da educação brasileira. **Cadernos de História da Educação**, v. 11, n. 2, 2012.
- COELHO, João Batista. PROLER: um estudo sobre a sua implantação. **Anais da Biblioteca Nacional**, v. 129, p. 9-55.
- DA COSTA, Emília Viotti. **Da Monarquia à República: momentos decisivos**. Unesp, 1999.
- FARIA, Ana Lúcia G. **Direito à infância: Mário de Andrade e os parques infantis para as crianças de família operária na cidade de São Paulo (1935-1938)**. Tese de doutoramento. São Paulo: Feusp, 1994.
- FERNANDES, A. L. O campo pedagógico no Brasil no final do século XIX: lugares, pessoas e instituições na construção de uma nova sociedade. **XXVII Simpósio Nacional de História: conhecimento histórico e diálogo social. Natal-RN**, 2013.
- LAJOLO, M. (1997). **Do mundo da leitura para a leitura do mundo**. São Paulo: Ática, 1997.
- LAJOLO, Marisa e ZILBERMAN, Regina. A formação da leitura no Brasil. 3 ed. São Paulo: Editora Ática, 2001.
- MARQUES NETO, Castilho José. **PNLL: textos e história**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010.
- MILANESI, L. **A casa de invenção**. São Paulo: Ateliê Editorial, 1997.
- MINISTÉRIO DA CULTURA/FUNDAÇÃO BIBLIOTECA NACIONAL. **PROLER - concepção, diretrizes e ações**. 2 ed. rev. atual. Rio de Janeiro: 1998.

MORAES R. B. **Livros e bibliotecas no Brasil colonial**. Brasília: Briquet Lemos, 2009.

OITICICA, Ricardo. Tortuosas linhas: um histórico do Instituto Nacional do Livro. In: **Anais da Biblioteca Nacional**. vol. 116, 1996. Rio de Janeiro: A Biblioteca, 1999.

OLIVEIRA, Daniela Piergili Weiers. **Políticas públicas de fomento à leitura: agenda governamental, política nacional e práticas locais**. 2011. 146f. 2011. Tese de Doutorado. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo), Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. São Paulo.

PAIVA, Marília de Abreu Martins de. Bibliotecas Públicas: políticas do Estado brasileiro de 1990 a 2006. **Perspectivas em Ciência da Informação**, v. 13, n. 3, p. 251-251, 2008.

RUBIM, Antônio Albino Canelas. Políticas culturais do governo Lula. **Revista Lusófona de Estudos Culturais**, v. 1, n. 1, p. 224-242, 2013.

RUBIM, Antônio Albino Canelas. Políticas culturais no Brasil: tristes tradições, enormes desafios. In: RUBIM, Antônio Albino Canelas (Org.); BARBALHO, Alexandre (Org.). **Políticas culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007.

RUBIM, Antônio Albino Canelas. Políticas culturais: entre o possível e o impossível. **Teorias e políticas da cultura: visões multidisciplinares**. Salvador: Edufba, p. 139-157, 2007.

SCHWARCZ, L., & Starling, H. M. **Brasil: uma biografia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **A longa viagem da biblioteca dos reis: do terremoto de Lisboa à independência do Brasil**. Editora Companhia das Letras, 2017.

SCHWARTZMAN, Simon; BOMENY, Helena Maria Bousquet; COSTA, Vanda Maria Ribeiro. **Tempos de Capanema**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

SILVA, Frederico A. **Política Cultural no Brasil, 2002-2006: acompanhamento e análise**. Brasília: IPEA, 2007.

TAVARES, Mariana Rodrigues. Editando a nação e escrevendo sua história: O Instituto Nacional do Livro e as disputas editoriais entre 1937-1991. **AEDOS**, v. 6, n. 15, 2014.