

# **POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFORMAÇÃO: UMA ANÁLISE DO PLANO NACIONAL DO LIVRO E DA LEITURA (PNLL).**

*PUBLIC INFORMATION POLICIES: AN ANALYSIS OF THE NATIONAL BOOK AND READING PLAN (PNLL)*

*Thabyta Giraldele Marsulo<sup>1</sup>  
Ângela Maria Grossi de Carvalho<sup>2</sup>*

**RESUMO:** Considerando a Ciência da Informação um campo interdisciplinar, buscamos enlaçar seus pressupostos teóricos aos do campo das políticas públicas em especial no contexto do Plano Nacional do Livro e da Leitura (PNLL). Com o objetivo de destacar elementos reguladores da sociedade contemporânea, no âmbito da sociedade da informação e, principalmente, neste universo governamental. O estudo consegue por meio de uma metodologia qualitativa qualitativa, explorar o campo das políticas públicas, através da conexão do percurso histórico da ciência da informação e seus profissionais e o cenário político nacional, reforçando a importância do envolvimento do profissionais da ciência da informação na elaboração destas políticas. A posição social do profissional da informação fica explicitada na análise crítica do histórico de iniciativas do governo brasileiro das políticas de informação estabelecidas entre 1990 – 2012, no âmbito do livro, leitura e bibliotecas, e como essas políticas afetam sobremaneira o comportamento dos indivíduos e contribuem com as modificações na forma de ser e de pensar da humanidade na Sociedade da Informação, com foco na análise do ciclo de vida e elaboração do Plano Nacional do Livro e da Leitura do governo federal, visando destacar a importância da ação do profissional da informação e suas habilidades mediadoras no processo de formulação e avaliação de políticas públicas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Políticas públicas de informação e tecnologia, Plano Nacional do Livro e da Leitura, Avaliação de políticas públicas, Sociedade da Informação.

**ABSTRACT:** Considering the Information Science an interdisciplinary field seek to ensnare the assumptions to the field of public policies especially in the context of the National Plan of the Book and Reading (PNLL). In order to highlight regulatory elements of contemporary society in the framework of the information society and especially this government universe. The study achieved through a qualitative qualitative methodology to explore the field of public policies through the historical route of connection of information science and its professionals and the national political scene, reinforcing the importance of the involvement of information science professionals in the preparation these policies. The social position of the information professional is explicit in the

<sup>1</sup> Mestrado em Ciência da Informação. UNESP - Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”. Faculdade de Filosofia e Ciências – FFC/Câmpus de Marília. Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação. thabyta.marsulo@gmail.com

<sup>2</sup> Doutorado em Ciência da Informação. UNESP - Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”. Faculdade de Filosofia e Ciências - FFC/Câmpus de Marília. Professora Assistente Doutora da UNESP - Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”. E junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Faculdade de Filosofia e Ciências - FFC/Câmpus de Marília. angela@carvalho.jor.br

history of the critical analysis of the Brazilian government's initiatives of information policies established being 1990 - 2012, in the book, reading and libraries and how these greatly affect the behavior of individuals and contribute to the changes in the way of being and thinking of humanity in the information society, with a focus on life-cycle assessment and preparation of the National Book Plan and reading the federal government to highlight the importance of professional action of information and their mediating skills in the formulation and evaluation of public policies.

**KEYWORDS:** Public Information and Technology Policy, National Plan of the Book and Reading, PublicPolicyEvaluation, InformationSociety.

## INTRODUÇÃO

A história da leitura no Brasil se entrelaça ao desenvolvimento das bibliotecas através dos anos principalmente ligado as bibliotecas públicas, que sempre foram consideradas fundamentais na disponibilização da informação às classes populares, o que segundo Martins (2002, p. 326), nos deve fazer encarar a expressão pública em seu mais denso sentido.

Essa ideia da biblioteca pública como provedora de informação presente no cotidiano das pessoas desde a infância, garantindo assim a proximidade e o contato dos usuários com os livros é como citam Paiva e Andrade (2014), legado década de 1960, onde a instituição biblioteca passa a assumir esse papel de prestadora de serviços aos carentes e às minorias da sociedade.

De certa forma sempre apresentaram como funções básicas, a coleta, a conservação, a organização e a difusão de informações como um bem social. Sendo suporte e apoio a educação no país, sobretudo, como espaço de aprendizagem contínua (PAIVA; ANDRADE, 2014).

A sociedade da informação, a qual nos inserimos, abarca ferramentas e oportunidades que as tecnologias vem proporcionando as pessoas nos últimos anos, colocando à disposição uma grande quantidade de informações e múltiplas formas de acesso a elas, baseando-se no uso compartilhado de recursos, na construção coletiva de conhecimento, na interação livre, sem restrições de espaço e tempo, na valorização do direito à informação, às tecnologias de informação e comunicação e à educação, como um bem comum. Assim a população passa a ter mais poder diante da reivindicação de seus direitos, uma vez que, a informação e o conhecimento, matérias-primas indispensáveis para a construção da nova sociedade (SEBASTIÁN; FLORES, 2004).

Seguindo essa linha de pensamento, em 1994, a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura – Unesco – lançou o Manifesto sobre bibliotecas públicas, preconizando em uma lista doze missões para a nova realidade que estas instituições enfrentariam no século XX, já que a Sociedade da Informação traz, em sua envergadura a ampla discussão sobre o acesso à informação, em suma o manifesto demarca que biblioteca pública nesse novo contexto

Contudo, o contexto dessa sociedade da informação no Brasil é destacado como um terreno árido, uma vez as disparidades culturais tornam-se ligadas a vontade política, já que esta é a única capaz da viabilização de recursos às bibliotecas públicas, para que estas se voltem às suas comunidades e suas diferenciadas (BERNARDINO; SUAIDEN, 2011).

Para a disponibilização de serviços e matérias primas específicas que possibilitem a igualdade de acesso pautados em documentos e itens que se adequem a necessidade de toda a sociedade que a rodeia, sem distinções como prediz o Manifesto, a instituição precisa se ater ao seu valor e missão ante a sociedade, “[...] funcionando como um espaço sociocultural, que dispõe de produtos e serviços informacionais para a comunidade em geral e possuir em seu acervo uma ampla gama de assuntos em múltiplos suportes.” (BERNARDINO; SUAIDEN, 2011, p.38).

Ao analisar esse ambiente percebemos que as bibliotecas públicas brasileiras se enquadram em um momento complexo, em que fica clara a falta de atendimento da missão, função e objetivos da instituição.

De acordo com Campelo (2003, p.30), os profissionais ligados a biblioteca pública além de “ensinar as habilidades tradicionais (localizar e recuperar informação), também estão envolvidos no desenvolvimento de habilidades de pensar criticamente, ler, ouvir e ver”, habilidades que primeiramente estes devem estar conscientes nas sociedades em que vivem, fator que muitas vezes falta aos profissionais, a consciência de que as unidades de informação podem atuar como um organismo facilitador da mudança social é um papel político desses profissionais, gerado pelas iniciativas destes promovidos a sociedade, através da liberdade intelectual do pluralismo das coleções e a defesa do livre acesso à informação.

Nesse contexto, analisaremos a proposta do Plano Nacional do Livro e da Leitura – PNLL – de modificar a situação do país por meio da formação de leitores diante do importante e desafiador cenário de mudanças nos setores econômicos, tecnológicos e político-sociais, os quais nos inquietou pensar a respeito das extensões das políticas de informação para atender as demandas da sociedade da informação, por meio de um estudo avaliativo do contexto histórico do PNLL no Brasil, compreendendo as ações políticas, estratégicas executadas até o presente momento neste âmbito em nosso país.

## **METODOLOGIA**

A pesquisa analítica foi realizada a partir da observação direta não participativa das políticas públicas de informação no Brasil com auxílio do modelo de Howlett e Ramesh (1993) – o ciclo de políticas públicas.

O processo descritivo visa à identificação, registro e análise dessas políticas públicas e o conhecimento a respeito dos resultados de programas, projetos e campanhas do governo, fatores que se mostram importantes para se traçar um panorama nacional verificando seus impactos e se estes estão sendo cumpridos em suas missões sociais focados no desenvolvimento da leitura e das bibliotecas no país.

## FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

As políticas públicas vêm sendo definidas historicamente como um campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, cobrar ações de governos democráticos e constantemente avaliar essas ações propondo mudanças e adequações sempre que necessárias.

A definição mais tradicional vem de Lasswell em 1936 “Quem ganha o quê, quando e como”, o autor considerado como um dos pais da política pública assinala uma definição em que explana que esta ciência política pode ser pensada como um fluxo de decisões públicas, orientado ao equilíbrio social e condicionado pelas reações que o provocam.

Peters (1986) segue o mesmo raciocínio ao definir a política pública como soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de incumbências, e que influenciam a consolidação da democracia, justiça social, manutenção do poder,

Com uma perspectiva mais operacional, poderíamos dizer que ela é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos. (SARAIVA; FERRAREZI, 2006, P.28).

Os objetivos das políticas têm uma referência valorativa e exprimem as opções e visões de mundo daqueles que controlam o poder, mesmo que, para sua legitimação, necessitem contemplar certos interesses de segmentos sociais dominados, dependendo assim da sua capacidade de organização e negociação.

Elaborar uma política pública significa definir *quem* decide o *quê*, *quando*, com que *consequências* e *para quem*. São definições relacionadas com a natureza do regime político em que se vive, como grau de organização da sociedade civil e com a cultura política vigente. Nesse sentido, cabe distinguir “Políticas Públicas” de “Políticas Governamentais”. Nem sempre “políticas governamentais” são públicas, embora sejam estatais. Para serem “públicas”, é preciso considerar a quem se destinam os resultados ou benefícios, e se o seu processo de elaboração é submetido ao debate público. (TEIXEIRA, 2002, p.2).

O contexto de uma política pública envolve a cultura política, a opinião pública, os sistemas sociais e seus diversos interesses, o sistema econômico, o contexto institucional, as relações sociais e a separação dos poderes.

Trata do contexto político-social de surgimento da política, dos atores participantes. Volta-se mais ao esclarecimento de seu processo de construção do que da recomendação prática de como aprimorá-la, constituindo, na realidade, um campo de investigação mais propriamente acadêmico que a perspectiva técnica profissional em que se realiza a avaliação de programas. (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2013, p. 14).

Todo contexto e os atores que nele se envolvem possuem um determinado interesse diante de uma política pública que muitas vezes não é comum aos do governo. Assim, são necessários debates para se chegar a um consenso. Tais debates são desenvolvidos nas chamadas arenas sociais.

As políticas públicas são um processo dinâmico, com negociações, pressões, mobilizações, alianças ou coalizões de interesses, se desenvolvendo através de um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado.

O ciclo da política pública é constituído, segundo Howlett e Ramesh em 1993, e tem como objetivo criar uma visualização e interpretação organizada da vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes dos seguintes estágios esquematizados na figura 1: identificação do problema, definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação.

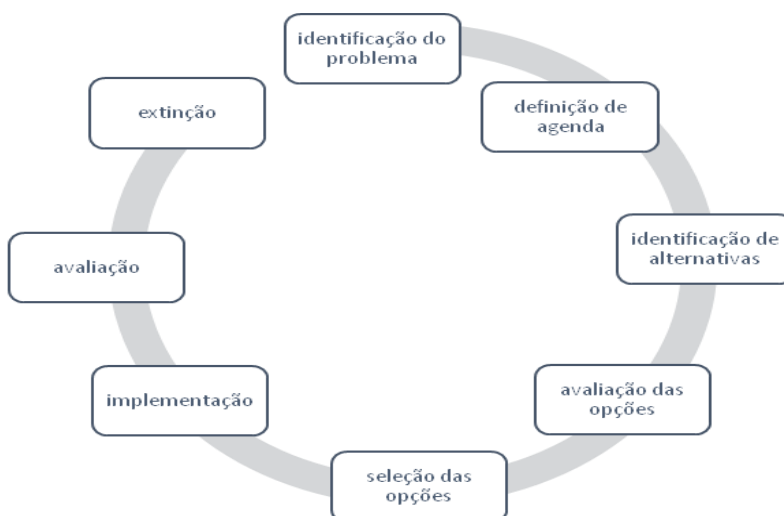


Figura 1 - Representação do ciclo da política pública (HOWLETT; RAMESH, 1993).  
Fonte: Figura 1 – (HOWLETT; RAMESH, 1993).

A primeira fase focaliza os problemas, isto é, problemas entram na agenda quando se assume que algo deve ser feito a respeito destes. O reconhecimento e a definição dos problemas afetam a definição da agenda, apresentada como a segunda fase. A terceira fase se baseia na formulação de alternativas que o governo local aceita como provável solução para os problemas apontados, a quarta fase focaliza a política propriamente dita, ou seja, como se constrói a consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar um dado problema.

Essa construção se daria via processo eleitoral, via mudanças nos partidos que governam ou via mudanças nas ideologias (ou na forma de ver o mundo), aliados à força ou à fraqueza dos grupos de interesse. Segundo esta visão, a construção de uma consciência coletiva sobre determinado problema é fator poderoso e determinante. A quinta fase se pauta nos possíveis efeitos que essa política apresenta, através da avaliação de sua eficiência e eficácia.

## **INICIATIVAS BRASILEIRAS – O CAMINHO ATÉ A FORMULAÇÃO DO PLANO NACIONAL DO LIVRO E LEITURA**

Nas últimas quatro décadas os governos federais que conduziram o Brasil, têm se esforçado para preencher a lacuna no campo literário, existente no país desde o período imperial e se comprometem, ainda que parcialmente, em um esforço para estimular o hábito da leitura entre os escolares por meio de programas sociais.

O final da década de 1980 coincide, no Brasil, com a volta ao Estado de direito, com o amadurecimento dos movimentos pela redemocratização e com o início da disseminação do discurso da Sociedade da Informação. Em busca de uma nova configuração de Estado, desvinculada das instituições dos governos da República até então, e, principalmente, dos governos militares da recentemente finda ditadura, os governos civis, desde a década de 1990, empreenderam, sem cessar, mudanças na estrutura administrativa. Assim foram criados, extintos e renomeados: ministérios, secretarias, autarquias, fundações, empresas públicas e de economia mista e todo tipo de instituições e programas ligados ao governo federal. (PAIVA; ANDRADE, 2014, p.102).

Entendemos políticas e programas de incentivo à leitura no Brasil e no mundo: “como um conjunto de princípios e objetivos de um grupo de indivíduos executados em uma determinada ordem preferencial que visam edificar um propósito social, a partir da construção de políticas públicas” (MARSULO; CARVALHO; CASTRO FILHO, 2015, p.8).

Assim destacaremos brevemente as principais políticas geradas entre os governos de 1990 a 2012 onde encontramos o segundo caderno do Plano Nacional do Livro e da Leitura que recebe destaque neste texto.

Ano	Fato
1990	Lei 8.028 - Extingue o Ministério de Ciência e Tecnologia e o da Cultura que é substituído pela Secretaria da Cultura.
1991	Lei 8.313: Lei Rouanet, principal ferramenta de fomento à cultura, via renúncia fiscal dos patrocinadores
1992	Lei 8.029: extingue o Instituto Nacional do Livro (INL, dentro da Fundação Pró Leitura) e cria a Fundação Biblioteca Nacional (FBN). Dec. 99.240: extingue a Fundação Nacional Pró-Leitura (desdobramento da Lei 8.029). Dec. 519: cria o Proler (Programa Nacional de Incentivo à Leitura). Dec. 520: cria o Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas (SNBP) dentro da FBN. Lei 8.490: Recria o Ministério da Cultura (MINC), sem, contudo, reestabelecer a estrutura anterior.
1995	Dec. Lei 1.494: Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC).
1996	“Livro Aberto” da FBN. Programa “Uma biblioteca em cada município” do MINC
1999	Dec. 3.049: aprova a estrutura e os cargos do Ministério da Cultura, tendo em sua estrutura a Secretaria do Livro e da Leitura (SLL). Dec. 3.294: Sociedade da Informação.
2000	Livro Verde da Sociedade da Informação.
2001	Regimento do Conselho Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC).
2002	Cadastro Nacional de Bibliotecas (CNB).
2003	Extinção da Secretaria Nacional do Livro e da Leitura. Novo estatuto da FBN. Lei 10.753: Institui a Política Nacional do Livro.
2004	Criação da Câmara Setorial do Livro, Literatura e Leitura (CSLLL). Programa Fome do Livro. Portaria 234 MINC: Institui o Grupo de Trabalho do livro e da leitura para formular a Política Nacional do Livro, Leitura e Bibliotecas. Lei 11.033: Decreta a desoneração do PIS/Cofins para o livro.
2005	Ano Viva leitura. Lei 11.116: Complementa a lei anterior e permite a utilização dos créditos do PIS/Cofins. Emenda Constitucional 48, institui o Plano Nacional da Cultura.
2006	Lançamento do Plano Nacional do Livro e da Leitura (PNLL), com texto e objetivos, em 13 de março. Portaria Interministerial 1442 - Institucionalização do PNLL,(Agosto). PNLL: texto programático conceitual (dezembro).
2007	Criação do Instituto Pró-Livro (OSCIP)
2008	Divulgação da 2a. edição da pesquisa Retratos da Leitura no Brasil 2010 Lei 12.343/10 - Institui o Plano Nacional de Cultura – PNC PELL – MS PMLL – Canoas/RS
2010	2a. Conferência Nacional de Cultura Lei 12.244 – Universalização das Bibliotecas nas Instituições Escolares
2011	Publicação do Livro PNLL: Textos e História (2006-2010) Publicação da pesquisa Avaliação das Bibliotecas Escolares no Brasil PMLL – Porto Alegre/RS
2012	Divulgação da 3a edição da pesquisa Retratos da Leitura no Brasil PDLL – DF Publicação das Metas do Plano Nacional de Cultura

Quadro 1 - principais políticas de informação geradas entre os governos de 1990 a 2012.

**Fonte:** Produzido pela autora com base em Paiva e Andrade (2014).

O governo federal brasileiro intensificou as atividades de incentivo à leitura com o Programa Nacional de Incentivo à Leitura (PROLER), o mais antigo em vigor, instituído em 13 de maio de 1992 pelo Decreto nº. 519, e vinculado à Fundação Biblioteca Nacional (FBN).

O PROLER foi instalado na Casa da Leitura, no Rio de Janeiro, com o compromisso de requerer ações de valorização da leitura, criando parcerias com comitês que promovem a leitura espalhados pelo país.

O Programa Nacional de Incentivo à Leitura (PROLER), ao longo de vinte e dois anos, provém esforços para consolidar no país uma política pública de Estado, no sentido de viabilizar a leitura e a escrita como práticas sociais visíveis, necessárias e prazerosas para todos os brasileiros;

[...] é um programa que tem o objetivo incentivar a montagem, a criação e a ampliação de acervos literários das bibliotecas escolares. Sua função é essencialmente coordenar, disseminar, articular, ouvir as propostas, as ideias para a dinamização de experiências na área da leitura, realizadas nas diversas regiões do país por iniciativas de grupos governamentais e não governamentais. (COPEs; SAVELI, 2005, p.2).

A mudança vem se decorrendo principalmente no acesso as obras que passaram a ser disponibilizadas nas escolas, como por exemplo, pelo Programa Nacional de Bibliotecas Escolares.

Em 1997, o Ministério da Educação e da Cultura (MEC) em parceria com a Secretaria de Educação do Distrito Federal (SEDF) criou o Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE) com a intenção de promover às Escolas Públicas de Ensino Fundamental, recursos diversificados de leitura, essenciais ao desenvolvimento intelectual, emocional e cultural de alunos e professores. O Ministério pretendia, através do PNBE, apoiar projetos de capacitação e atualização do professor do Ensino Fundamental e aplicar Programas de incentivo ao hábito de leitura. O principal objetivo era democratizar e disponibilizar o acesso de livros aos alunos de outras séries e da comunidade ao acervo entregue às escolas. (COPEs; SAVELI, 2005, p.2).

Somando a essas iniciativas, a junção de esforços entre profissionais da informação e professores, o cenário brasileiro vem modificando e o ensino da literatura nas unidades de educação passaram a trabalhar com escritores contemporâneos e as obras são inseridas no contexto das crianças. Assim, por meio da interação das crianças com as obras surgem iniciativas como: dramatizações, escrita de versões próprias dos textos, editam jornais na escola entre outras iniciativas.

No ano de 2005, foram desenvolvidas aproximadamente cem mil iniciativas dentro do calendário do Ano Ibero-americano da Leitura.

O MEC lançou a Campanha “Viva Leitura” com a pretensão de alcançar 8,5 milhões de alunos de 4a, 5a e 8a séries e Educação de Jovens e Adultos, suas famílias e amigos. A Campanha nasceu da intenção do MEC, MinC, UNESCO, OEI, UNDIME, Fundação Santillana em dar continuidade e mobilização ao Pró-leitura nas atividades empreendidas durante o Ano Ibero americano da leitura, em 2005. (MEC, 2007, p.5).



A iniciativa envolveu 21 países da Europa e da Américas, unidos em prol dos mesmos objetivos: homenagear iniciativas de incentivo à leitura em todo o mundo; estimulando, fomentando e reconhecendo das melhores experiências relacionadas à leitura (COPES; SAVELI, 2005).

Atualmente o prêmio se encontra na sétima edição e é considerado a maior premiação individual para fomento a leitura no Brasil, suas últimas seis edições resultaram em um acervo de aproximadamente treze mil trabalhos inscritos, disponíveis no *website* da iniciativa (MARSULO; CARVALHO; CASTRO, 2015).

A partir de 2006 o governo instituiu o plano nacional do livro e da leitura, uma iniciativa que alia ações do Ministério da Cultura e do Ministério da Educação, o plano contém um conjunto de programas e projetos para promover o livro, a leitura, a literatura e as bibliotecas no país, com iniciativas do Estado (governos federal, estaduais e municipais) e da Sociedade (setor privado e terceiro setor).

[...] os princípios norteadores do PNLL levam em conta a necessidade de desenvolver a leitura nas casas e nos núcleos familiares. Além disso, no Conselho do PNLL, o MinC tem chamado a atenção para a necessidade de tornar a escola um espaço para a formação de leitores e não, como ocorre muitas vezes, um espaço de desencantamento. A leitura não pode ser uma obrigação, o livro precisa ser apresentado como algo prazeroso, que enriqueça os que se relacionam com ele. (MEC, 2007, p.20).

Assim o PNLL leva essa visão de leitura prazerosa acessível a toda sociedade como seu objetivo central e para que esta política de estado se consolide o plano foi organizado em eixos e linhas de ação para fixar, delinear e sistematizar iniciativas e ações servindo como base para o planejamento e implantação pelos governos e pela sociedade de políticas que tratem das questões de leitura, livro, bibliotecas, literatura e formação de mediadores.

## **AVALIANDO OS ASPECTOS POLÍTICOS DO PNLL**

Como já apresentado o processo de consolidação de uma política pública pode ser representado em um ciclo, para uma explanação das informações relevantes ao processo não só pelo impacto, mas sobre resultados ou consequências assim nesta etapa iremos avaliar as ações para compreensão das dimensões e implicações do PNLL.

A primeira fase do ciclo de Howlett e Ramesh (1993) focaliza os problemas encontrados na sociedade que necessitam de um olhar mais específico, no caso do PNLL o compromisso do governo federal de construir políticas públicas e culturais surgiu das evidências apontadas pelo documento denominado *Declaración de Cochabamba* construída, na VII Conferência Iberoamericana de

Cultura, na Bolívia, nos dias 2 e 3 de outubro de 2003, onde os Ministros da Latino-América acordam, entre outras convenções, adotar o Plano de Leitura Iberoamericano que tem como uma das finalidades contribuir para a erradicação do analfabetismo e a solicitação à Cúpula Iberoamericana dos chefes de Estado e de governo a instituição do ano de 2005, como Ano Iberoamericano da Leitura, promovendo nos seus 365 dias amplos debates entre a sociedade e principalmente os setores interessados no tema.

Sob a coordenação dos Ministérios da Cultura e da Educação, participaram no Brasil do debate que conduz ao desenvolvimento dos encontros preparatórios em todas as macrorregiões do Brasil (Rio Grande do Sul, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Distrito Federal, Ceará e Pará). Com a finalidade de colher sugestões para o Plano e debater o conhecimento acumulado sobre o assunto integrando novos olhares, participaram toda a cadeia produtiva do livro – editores, livreiros, distribuidores, gráficas, fabricantes de papel, escritores, administradores, gestores públicos e outros profissionais do livro –, bem como educadores, bibliotecários, universidades, especialistas em livro e leitura, organizações da sociedade, empresas públicas e privadas, governos estaduais, prefeituras e interessados em geral (líderes indígenas, comunidades quilombolas, grupos de deficientes visuais, movimentos sociais, sindicatos de trabalhadores, parlamento, igreja e clubes de serviço, entre outros).

A segunda fase do ciclo ocorre quando se assume que algo deve ser feito a respeito do problema identificado, e consiste na agenda: a então chamada agenda do Livro da Leitura e da Literatura. Essa etapa foi definida como algo estratégico para o desenvolvimento do país e passou a compreender programas e projetos de incentivo à leitura, desenvolvidos pela sociedade civil. Por meio de editais, são reconhecidos e premiados projetos de pessoas físicas e jurídicas, intrinsecamente alinhados ao PNLL, destacam-se nesse ponto as preocupações dos envolvidos com a implantação, dinamização e manutenção de bibliotecas de acesso público.

Na verdade, são iniciativas que reforçam princípios já defendidos pelo PNLL, tais como, o da compreensão da biblioteca como um equipamento cultural que reúna elementos de acessibilidade do espaço físico; a ampliação e a qualificação do acervo; a contratação de mediadores de leitura capacitados; a incorporação à biblioteca de diferentes suportes de texto e novas tecnologias.

A terceira fase se baseia na formulação de alternativas que o governo local aceita como provável solução para os problemas apontados, no âmbito do PNLL a definição dos quatro eixos de ação (PNLL, 2010, p.21), sendo elas:

- Democratização do acesso;
- Fomento à leitura e à formação de mediadores;
- Valorização da leitura e comunicação;

- Desenvolvimento da economia do livro.

Ao se voltar o olhar aos eixos é possível destacar a flexibilidade de ações que torna possível aos municípios e estados integrem a extensão do livro, leitura e das bibliotecas de acordo com a necessidade de cada local, criando seus próprios “planos”, o que facilita a adesão das metas.

A quarta fase focaliza a política propriamente dita, ou seja, como se constrói a consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar um dado problema, assim analisa-se que, por meio de editais e iniciativas do governo, foram investidos cerca de R\$ 333,7 milhões ao ano nos projetos e programas que integram o Plano Nacional do Livro e Leitura - referente a financeiros, orçamentários, do Fundo Nacional de Cultura, de renúncia fiscal e de parcerias com outras áreas de governo e instituições não-governamentais (MinC, 2012).

A quinta fase se pauta nos possíveis efeitos que essa política apresenta, mediante a avaliação de sua eficiência e eficácia, assim em 2010, passados quatro anos da implantação do PNLL houve a segunda edição do Caderno do PNLL onde foram convidados para dar seu depoimento e opinião, em formato de texto, muitos profissionais que no seu cotidiano vivenciam ações em prol da leitura e que contribuíram e representam a todos que escreveram a história e a memória do plano.

Verificando os relatos da segunda edição do caderno destaca-se a fala de Alfredo Manevy, secretário executivo do MinC o qual destaca que o PNLL é um símbolo de mudança na política cultural, pois um dos aspectos importantes é o trabalho realizado em conjunto pelo MinC e MEC para desenvolver uma política de democratização de acesso ao livro e a leitura.

Manevy (2010) sugere a institucionalização do PNLL como forma de avançar nas diretrizes e metas da política de acesso ao livro e leitura, pois “[...] mesmo com todos esses planos de trabalhos traçados em benefício da sociedade, entendemos que há muito a ser feito. Sobretudo quando números apontam que 16,3 milhões de pessoas no Brasil são incapazes de ler e escrever um mero bilhete.” (PNLL, 2010 p.138).

Na avaliação do educador Ezequiel Theodoro da Silva (2010), o PNLL atenuou o panorama da leitura no Brasil e de certa forma cumpriu seu papel, levando em consideração que as dificuldades relacionadas ao enfrentamento desses quesitos não podem ser superadas num par de gestões: serão décadas de trabalho para vencer barreiras e juntar todas as energias em favor de uma sociedade verdadeiramente leitora. (PNLL, 2010).

A seguir podemos visualizar o quadro 2, com a combinação das fases do ciclo de políticas públicas e as ações do PNLL que nela se encaixam.

Fases do Ciclo de Políticas públicas de Howlett e Ramesh	Ações no âmbito do PNLL
<b>Fase 1</b> <b>Identificação do problema</b>	<i>Declaración de Cochabamba</i> construída na VII Conferência Iberoamericana de Cultura, na Bolívia, em outubro de 2003, onde os Ministros da latino-américa acordam, entre outras convenções, adotar o Plano de Leitura Iberoamericano que tem como uma de suas finalidades contribuir para a erradicação do analfabetismo; Instituição do ano de 2005 como Ano Iberoamericano da Leitura.
<b>Fase 2</b> <b>Definição da Agenda</b>	Definição das ações que formam a agenda do Livro da Leitura e da Literatura; Desenvolvimento de programas e projetos de incentivo à leitura desenvolvidos pela sociedade civil. Por meio de editais, são reconhecidos e premiados projetos de pessoas físicas e jurídicas.
<b>Fase 3</b> <b>Formulação de Alternativas</b>	Definição dos quatro eixos de ação do PNLL sendo elas: - Democratização do acesso; - Fomento à leitura e à formação de mediadores; - Valorização da leitura e comunicação; - Desenvolvimento da economia do livro.
<b>Fase 4</b> <b>Implementação da Política</b>	Liberação e execução de editais a novos projetos; Definição da base de investimento que separa de cerca de R\$ 333,7 milhões, referente a financeiros, orçamentários, do Fundo Nacional de Cultura, de renúncia fiscal e de parcerias com outras áreas de governo e instituições não-governamentais ao ano para os projetos e programas que integram o Plano Nacional do Livro e Leitura.
<b>Fase 5</b> <b>Avaliação</b>	Segunda edição do Caderno do PNLL

Quadro 2 - Esquemática da combinação das fases do ciclo de políticas públicas e as ações do PNLL que nela se encaixam

**Fonte:** Elaborada pela autora com base nos resultados encontrados do PNLL.

Os resultados obtidos pela pesquisa e análise do ciclo de vida do plano demonstram que a implantação do PNLL, na opinião dos escritores, bibliotecários, editores, agentes culturais, livreiros, dirigentes públicos, acadêmicos, responsáveis por projetos de leitura e do terceiro setor, alcançou suas metas. No entanto, necessita avançar e priorizar alguns pontos, como por exemplo: institucionalização do PNLL em lei federal e por meio da criação do Instituto Nacional do Livro, Leitura e Literatura; instituição de uma política pública clara e permanente de formação de professores como mediadores de leitura e para a formação de leitores; criação de Planos Estaduais e Municipais do Livro e Leitura; criação de Programa de Desenvolvimento da Economia da Cultura; o contínuo os investimentos na modernização das bibliotecas públicas.

Na sociedade civil também há uma diversidade de interesses e de visões que precisa ser debatida, confrontada, negociada, buscando-se um consenso mínimo. Essa formulação hoje se torna complexa devido à fragmentação das organizações, apesar de algumas iniciativas de articulação em alguns setores.

Alguns elementos de conteúdo e de processo na estruturação das políticas públicas já estão claros, tais como: sustentabilidade, democratização, eficácia, transparência, participação, qualidade de vida. Esses elementos precisam ser traduzidos, contudo, em parâmetros objetivos para que possam nortear a elaboração, implementação e avaliação das políticas propostas. Neste ponto os profissionais da informação precisam focar sua formação na transdisciplinaridade, permitindo que suas habilidades sejam potencializadas para atender uma determinada demanda social.

Outra questão relevante é que segundo o Sindicato Nacional dos Editores de Livros (SNEL, 2013), o índice de leitura dos brasileiros, o qual apresentou dos períodos de 2007 para a de 2011 teve uma pequena alteração, passou para 04 livros lidos por leitor ano no Brasil.

Os dados foram analisados de forma isolada dos demais indicadores acerca do perfil dos leitores que a pesquisa apresenta. No entanto, é possível notar que os demais investimentos realizados pelo PNLL ainda não foram suficientes para mudar o índice de leitura dos brasileiros.

## CONCLUSÕES

Ao analisarmos o cenário das políticas públicas voltadas ao livro e leitura conseguimos observar que, nas últimas duas décadas, houve um relevante avanço na aproximação entre governos e sociedade civil, entretanto exaltamos a falta de políticas que considerem a biblioteca e seus recursos humanos de modo central para que então as políticas já criadas de formação de leitores consigam se alocar de maneira efetiva.

Primeiramente destacaremos que em grande maioria as ações implantadas por governos brasileiros, partindo do Instituto Nacional do Livro, visavam beneficiar o setor editorial e a cadeia produtiva do livro e não o desenvolvimento de serviços de bibliotecas, os programas muitas vezes se limitam a disponibilização de obras para a composição dos acervos as instituições citadas, em infrequentes casos se vislumbra a implantação de elementos tecnológicos, meramente resumidos a computadores.

Após a redemocratização na década de 1990, não há nenhuma política específica para o âmbito das bibliotecas, com essa nomenclatura, para que então as políticas ligadas ao livro e leitura complementem as diretrizes gerais, pois apenas tangenciam as políticas criadas sem protagonizá-las. Tal fato pode ser vislumbrado desde o Programa Sociedade da Informação, que não elenca as bibliotecas públicas a como instituições prioritárias, e sim como ferramentas de auxílio outras instituições que passam a serem pontos de acesso aos recursos tecnológicos implementados.

Ocorrem, ainda, com menor frequência, projetos que viabilizam a formação de profissionais que atuam nas bibliotecas possibilitando um avanço na execução de serviços e na elaboração de produtos informacionais destas instituições pautando em uma política de desenvolvimento de coleções que abranja as necessidades da sociedade da informação.

O plano visa à criação de espaços de diálogos entre os envolvidos nos segmentos da cadeia produtiva e criativa do livro, leitura, literatura e biblioteca, porém não é somente com a formulação de documentos, decretos que se modificar uma sociedade com o histórico da brasileira em um país de leitores uma vez que ao adotar terminologias levianas deixa brechas na definição de critérios de aplicação dos objetivos dos projetos de acesso ao livro e incentivo à leitura nele explícitos a fim de formar uma sociedade de leitores, como o podemos visualizar no trecho “[...] 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), no qual é enfatizado a necessidade de uma boa leitura para o desenvolvimento humano e social, porém em momento algum se especificam orientações para a definição de bons livros, de como se efetuar uma leitura adequada e efetiva, o texto deixa a entender que a mera leitura de qualquer livro ou texto pode resultar nos resultados esperados.

Quanto aos aportes financeiros, atendo-se ao domínio das bibliotecas o texto cita o apoio a implantação de novas unidades e a renovação dos acervos das bibliotecas já existentes, porém convém destacar que o texto elenca conjunto de diretrizes abrangentes orientadores de políticas, programas e ações, sem especificar o governo federal como provedor, possibilitando com que as gestões estaduais e governamentais também criem planos individuais que se consubstanciam ao plano nacional, dos 26 estados, 10, e mais o Distrito Federal, apresentam um Plano Estadual do Livro e da Leitura ou este apresenta-se em desenvolvimento, destacamos que no Maranhão e no Rio de Janeiro o estímulo à leitura está coeso aos planos estaduais de cultura. Entretanto, tal a dispersão dificulta a avaliação unilateral de todos os programas advindos do plano federal, tornando o PNLL em cerne um empreendimento sem uma lista concreta de ações, tornando inábil a iniciativa de uma compilação dos resultados únicos.

Outro ponto importante de destaque, jaz na diversidade de diretrizes que o plano visa seguir diante dos quatro eixos apresentados, em suma elencamos como pontos norteadores desses eixos

1. O desenvolvimento e modernização de bibliotecas públicas de leitura no Eixo 1,
2. A formação de mediadores de leitura no Eixo 2, e
3. O apoio à cadeia produtiva do livro no eixo 4.

Assim podemos observar que as políticas desenvolvidas a partir do plano de incentivo à leitura federal buscam em suma “estruturar”, “manter”, “organizar” ou “modernizadas” bibliotecas e não fundamentá-las como base da formação de cidadãos mais informados, através da formação mais qualificada de agentes humanos; mas uma vez destacamos o caráter paliativo destas ações, quanto a estrutura organizacional e orgânica da instituição biblioteca.

Quanto à especificação dos 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).

Não se faz alusão as outras alternativas, no sentido de efetivar-se o ato de leitura em outros tipos de suporte, o que traz a ideia de que no país o livro é considerado o veículo por excelência da literatura, em nossa visão desconsiderando o avanço tecnológico e os suportes deste advindo.

Também é passível de observação o fato de que dentre as políticas propostas no período estudado, o ensino superior não é contemplado em nenhuma delas. Supõem-se que os universitários ingressam na formação profissional acadêmica com domínio do uso das tecnologias e das fontes informacionais, o que em realidade é muito dispare, nas universidades a baixa frequência nas bibliotecas reflete em sala de aula onde as leituras fragmentadas não formam os profissionais que o mercado exige.

Assim nos encontramos, embora vivendo em uma sociedade da informação com níveis de acesso a informação abaixo do desejável.

Consideramos de grande relevância o papel social Plano Nacional do Livro e da Leitura no contexto da sociedade da informação, que abre novas possibilidades diante do contexto tecnológico condiz com a realidade dos novos espaços de informação convergentes da utilização de fontes digitais, sem deixar de lado o papel do livro, como fundamentador da divulgação cultural, didática e científica.

## REFERÊNCIAS

BERNARDINO, M.; SUAIDEN, E. J. O papel social da biblioteca pública na interação entre informação e conhecimento no contexto da ciência da informação. **Perspect. ciênc. inf.**, Belo Horizonte, v. 16, n. 4, p. 29-41, Dec. 2011.

COPEL, R. J.; SAVELI, E. Programas, projetos e campanhas de incentivo à leitura: uma visão histórica. In: **Arquivos do 15º Congresso de Leitura do Brasil (COLE)**, on-line, Campinas, 2005.

HOWLETT, M.; M. RAMESH. **Studying public policy**: policy cycles and policy subsystems. Toronto, Oxford University Press, 2003.

LASWELL, H. D. **Politics**: who gets what, when, how. Cleveland, Meridian Books. 1936/1958.

MANEVY, A. PNLL: um símbolo de mudança na política cultural. In: MARQUES NETO, J. C. (Org.). **PNLL: textos e história**. São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 2010.

MARSULO, T.G. ; CARVALHO, A. M. G de , CASTRO FILHO, C. M. Políticas públicas de leitura no Brasil: uma análise da mediação do profissional da informação no ciclo de vida de criação do plano nacional do livro e da leitura. In: **Anais: II Encontro de Pesquisa em Informação e Mediação (II EPIM)**. Marília: Linha de Pesquisa “Gestão, Mediação e Uso da Informação”; Londrina: Grupo de Pesquisa “Interfaces: Informação e Conhecimento”, 2015.

MARTINS, W. **A palavra escrita**: história do livro, da imprensa e da biblioteca. 3. ed. São Paulo: Ática, 2002

MINISTÉRIO DA CULTURA. **Plano nacional do livro e leitura**. Brasília: MEC, MinC, 2007.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA. **MEC inaugura novos programas de incentivo à leitura**. Disponível em: [http://www.cultura.gov.br/programas\\_e\\_acoes/livroaberto/fome\\_de\\_livro/index.php?p](http://www.cultura.gov.br/programas_e_acoes/livroaberto/fome_de_livro/index.php?p). Acesso em 22 de outubro de 2016.

PAIVA, M, A, M de; ANDRADE, M,E,A. Biblioteca pública no Brasil: políticas federais de 1990-2006. **Perspect. ciênc. inf.**, Belo Horizonte , v. 19, n. sp., p. 95-114, Dec. 2014 .

**PLANO Nacional do Livro e Leitura**. Publicação do Caderno do PNLL. Edição Atualizada 2010. Supervisão Geral de José Castilho Marques Neto e Coordenação Executiva de Luciana do Vale. Brasília, DF, 2010.

PETERS, B. G. **American public policy**. Chatham: Chatham House, 1986.

SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas públicas**. Coletânea - V.1. Brasília: ENAP, 2006.

TEIXEIRA, E. C. Papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade, 2002. Disponível em:<http://www.aatr.org.br/papelpp.pdf>. Acesso em 22 de outubro de 2016.

SEBASTIÁN, C.M.; FLORES, N J. T. (Org.). **La información en la posmodernidad**: la sociedad del conocimiento en España e Iberoamerica. Madrid: Editorial universitaria Ramón Areces, 2004. Cap. 11, p. 129-141.

Submetido em: 15/09/2017

Aprovado em: 30/01/2018