

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS**

JÉSSICA BREITENBACH

**ANÁLISE DA FORMULAÇÃO DO PLANO NACIONAL DO LIVRO E LEITURA
(PNLL): pela democratização do acesso ao livro e à leitura**

Porto Alegre
2019

JÉSSICA BREITEBACH

**ANÁLISE DA FORMULAÇÃO DO PLANO NACIONAL DO LIVRO E LEITURA
(PNLL): pela democratização do acesso ao livro e à leitura**

Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Jaqueline Marcela Villafuerte Bittencourt

Porto Alegre
2019

JÉSSICA BREITEBACH

**ANÁLISE DA FORMULAÇÃO DO PLANO NACIONAL DO LIVRO E LEITURA
(PNLL): pela democratização do acesso ao livro e à leitura**

Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio grande do Sul como requisito para a obtenção do grau de Bacharel em Administração.

Trabalho de Conclusão de Curso defendido em 18 de dezembro de 2019.
Conceito: _____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Leonardo Granato
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Alexandre Rossi
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof.^a Dr.^a Jaqueline Marcela Villafuerte Bittencourt (Orientadora)
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Dedico este trabalho a todos aqueles que acreditam que os livros podem mudar o mundo.

AGRADECIMENTOS

A minha primeira memória com a leitura são os livros da coleção “No Reino da Frutolândia” que ganhei dos meus pais. Lembro das minhas dindas me dando livros e me incentivando a ler, da professora Lia ficando horas comigo na biblioteca do colégio, das professoras me incentivando a escrever para um concurso de redação, do castigo que levei por ler demais e das caixas de livros que chegavam aqui em casa.

A questão é que os livros, a leitura e a escrita sempre estiveram comigo, mas desde o início da universidade eu percebi que nem todos tinham acesso a esses meios da mesma forma que eu. Escrever sobre o Plano Nacional do Livro e Leitura não foi só analisar uma política pública, mas também escrever sobre algo que eu luto: a democratização do acesso ao livro e à leitura.

Agradeço aos meus pais, Leila e Cristovam, que me deram amor e o mundo todo para sonhar através dos livros. À minha avó Julieta, com quem eu pareço tanto em aparência quanto em gênio forte. Vó, tu és a pessoa mais forte que conheço. Ao meu avô Rodolfo, que conheci tão pouco, mas que me deixou muitas memórias. E ao meu avô Anildo, que foi o melhor avô torto que eu poderia ter, e apesar de não poder ter visto eu me formar, está aqui comigo sempre. Ao Dengoso e ao Chimbinha, por terem sido os meus fiéis companheiros nas madrugadas que passei estudando.

À minha orientadora, Prof.^a Dr.^a Jaqueline Marcela Villafuerte Bittencourt, ou simplesmente Jackie, que aceitou entrar nesse mundo desconhecido e que se tornou uma grande amiga.

Para a Bruna A. e Carolina, que me fazem não levar a vida tão a sério.

Aos amigos Cris, Bruna W. e Kevin, que nunca pensei em encontrar – o que a UFRGS une, nada separa. Vocês são muito especiais.

Por fim, a todos que me deram livros, me indicaram livros, me incentivaram a escrever e conversaram comigo sobre esse universo. O que sou hoje é parte disso.

A todos: muito obrigada!

Aqueles que queimam livros, que banem e matam poetas, sabem exatamente o que fazem. Seu poder é incalculável. Precisamente porque o mesmo livro e a mesma página podem ter efeitos totalmente díspares sobre diferentes leitores.

George Steiner

RESUMO

Este trabalho toma como objeto de análise o Plano Nacional do Livro e Leitura (PNLL). Por meio do ciclo de políticas públicas (*policy cycle*) inserido dentro da concepção de sistema político, analisa-se a fase de formulação desta política iniciada no ano de 2003 e finalizada em 2011, quando a ex-Presidente Dilma Rousseff, o ex-Ministro Fernando Haddad (Ministério da Educação - MEC) e a ex-Ministra Anna Maria Buarque de Hollanda (Ministério da Cultura - MinC) assinam o Decreto n.º 7.559, que institui o Plano Nacional do Livro e Leitura (PNLL). Acompanha-se temporalmente os três atores que fazem parte da política: o Estado, o terceiro setor e o setor privado, buscando formular uma política que consiga democratizar o acesso ao livro e à leitura. Este trabalho é finalizado evidenciando os limites da política.

Palavras-chave: Análise de Políticas Públicas. Ciclo de Políticas Públicas (*policy cycle*). Democratização. Leitura. Livro. Plano Nacional do Livro e Leitura.

RESUMÉN

Este documento toma como objeto de análisis el Libro Nacional y el Plan de Lectura (PNLL). A través del ciclo de políticas insertado dentro de la concepción del sistema político, analizamos la fase de formulación de políticas que comenzó en 2003 y finalizó en 2011 cuando la ex Presidenta Dilma Rousseff, ex Ministro Fernando Haddad (Ministerio de Educación - MEC) y la ex Ministra Anna Maria Buarque de Hollanda (Ministerio de Cultura - MinC) firman el Decreto n.º 7.559 que establece el Plan Nacional de Libros y Lectura (PNLL). Los tres actores que forman parte de la política son monitoreados de manera oportuna: el estado, el tercer sector y el sector privado que buscan formular una política que pueda democratizar el acceso a los libros y la lectura. Este trabajo termina destacando los límites de la política.

Palabras-clave: Análisis de Políticas Públicas. Ciclo de Políticas (*policy cycle*). Democratización. Lectura. Libro. Plan Nacional de Libro y Lectura.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Modelo sistêmico	23
Figura 2 – Ciclo de políticas públicas	24
Figura 3 – Relação com a classe econômica	29
Figura 4 – Relação entre leitura e classe social	29
Figura 5 – Ecossistema da leitura	29
Figura 6 – Relação entre a escolaridade e a leitura	32
Figura 7 – Escolaridade dos leitores	32
Figura 8 – Escolaridade dos leitores: novo perfil	33
Figura 9 – Novo perfil dos leitores em relação à escolaridade	34
Figura 10 – Onde estão os leitores do Brasil.....	35

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Tipos de políticas públicas	22
Quadro 2 – Marco legal do PNLL	37
Quadro 3 – Colocar o livro e a leitura na agenda	42
Quadro 4 – Reconceptualizar a leitura	43
Quadro 5 – Crítica à concepção de leitura	43
Quadro 6 – Recomendações	44
Quadro 7 – Estrutura organizacional	45
Quadro 8 – Prioridades na política do livro e da leitura	47
Quadro 9 – Diagnóstico do setor criativo.....	49
Quadro 10 – Diagnóstico do setor produtivo e distributivo	50
Quadro 11 – Diagnóstico dos mediadores de leitura	51

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABEU	Associação Brasileira de Ensino Universitário
ABRELIVROS	Associação Brasileira de Editores e Produtores de Conteúdo e Tecnologia Educacional
AEPCP	Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas
BRACELPA	Associação Brasileira de Celulose e Papel
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CBL	Câmara Brasileira do Livro
CERLALC	Centro Regional de Fomento ao Livro na América Latina e no Caribe
CORDE	Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência
CSLL	Câmara Setorial do Livro e Leitura
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FIESP	Federação das Indústrias de São Paulo
GT	Grupo de Trabalho
IBOPE	Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística
LIBRE	Liga Brasileira de Editoras
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
MinC	Ministério da Cultura
OEI	Organização dos Estados Ibero-americanos
OS	Organizações Sociais
PNAGE	Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal
PNE	Plano Nacional de Educação
PNLL	Plano Nacional do Livro e Leitura
PPA	Plano Plurianual
PPP	Parecerias Público Privadas
PROLER	Programa Nacional de Leitura
PROMOEX	Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros
SECAD	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade
SERPRO	Serviço Federal de Processamento de Dados
SNEL	Sindicato Nacional dos Editores de Livros
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
UBE	União Brasileira de Escritores
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro

SUMÁRIO

1 O QUE ESTAMOS PROPONDO.....	12
2 OS CAMINHOS PERCORRIDOS PELA POLÍTICA BRASILEIRA (1985-2019) ..	15
2.1 ESTRUTURANDO O CONCEITO DE POLÍTICA PÚBLICA	19
2.1.1 Políticas públicas: tipos e modelos.....	21
2.1.2 Modelo sistêmico	22
2.1.3 Ciclo de políticas públicas (<i>policy cycle</i>).....	24
3 ONDE ESTÁVAMOS – RECORTE SOBRE A SITUAÇÃO DO LIVRO E DA LEITURA NO BRASIL.....	25
3.1 RETRATOS DA LEITURA NO BRASIL 2001: O OLHAR DO MERCADO.....	27
3.2 RETRATOS DA LEITURA NO BRASIL 2008: GESTANDO A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA	33
4 APROXIMANDO OS TRÊS ATORES: ESTADO, SETOR PRIVADO E TERCEIRO SETOR DENTRO DO PNLL.....	35
5 OS ACONTECIMENTOS QUE TORNARAM O PNLL REAL	37
6 OS ATORES DO POVO DO LIVRO	52
7 OS VELHOS CAMINHOS QUE SE CRUZAM COM OS NOVOS	55
REFERÊNCIAS	59

1 O QUE ESTAMOS PROPONDO

Um dos principais objetos de estudo do chamado “Campo de Públicas” – segundo a Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas (AEPCP), são todos os cursos de Administração Pública, Gestão de Políticas Públicas, Gestão Pública, Gestão Social e Políticas Públicas – são as Políticas Públicas e Sociais. Ser administrador público significa não só trabalhar como agente articulador entre o Estado, terceiro setor e setor privado, mas também trabalhar com o olhar crítico e analítico para uma política pública. Dessa forma, neste trabalho foi escolhido percorrer o caminho do olhar crítico e analítico frente ao Plano Nacional do Livro e Leitura (PNLL).

Inserido no contexto do sistema político brasileiro, este trabalho tem como objetivo geral construir a análise da política pública do Plano Nacional do Livro e Leitura (PNLL). Utilizamos o termo *sistema político*, pois segundo Rua (2009) ele é o conjunto de estruturas e processos inter-relacionados que funcionam para produzir valores para a sociedade. O questionamento desta pesquisa está em como realizar a análise da política pública do PNLL. Portanto, os objetivos específicos são: aproximar politicamente o Estado, o terceiro setor e o setor privado do Plano Nacional do Livro e Leitura a partir no texto normativo do PNLL com o artigo 216-A da Constituição de 1988; analisar temporalmente a mobilização de três grandes atores em torno do tema da democratização do acesso ao livro e à leitura; e expor as manifestações do Povo do Livro¹ que estão dentro da cadeia do livro e que contribuíram para a política.

Falar sobre uma política como a do PNLL é falar de um instrumento de planejamento público, de transformação, focado em dois objetos centrais: o livro e a leitura; é também trazer à luz uma política que tenta conectar o Povo do Livro. O Povo do Livro não é só toda a cadeia do livro – formada por estudantes, professores, sociedade civil, mediadores de leitura, bibliotecas, escritores e editoras –, é também a forma como essas pessoas e instituições se denominam ao longo de manifestos e artigos lidos durante a pesquisa.

¹ Há autores que discutem o Povo do Livro como sociedade civil mercantilizadora.

Para a análise foi escolhida, dentro do ciclo de políticas públicas (*policy cycle*²), a fase de formulação que se inicia no ano de 2003 e vai até 2011, quando a ex-presidente Dilma Rousseff, em conjunto com o ex-ministro Fernando Haddad (Ministério da Educação - MEC) e a ex-ministra Anna Maria Buarque de Hollanda (extinto Ministério da Cultura - MinC), assinou o Decreto n.º 7559, que institui a política permanente do Plano Nacional do Livro e Leitura (PNLL). Foi escolhido utilizar a visão sistêmica do ciclo de políticas públicas em razão do entendimento de que o PNLL foi marcado por fases que se encaixam nesse conceito e também por ele ser um instrumento de fácil compreensão, conforme será analisado no referencial teórico.

O trabalho se caracteriza por utilizar o método qualitativo, exploratório e documental. Esta escolha se deu após a leitura de Cervo (2007, p. 63):

A pesquisa exploratória realiza descrições precisas da situação e quer descobrir relações existentes entre seus elementos componentes. Esse tipo de pesquisa requer um planejamento bastante flexível para possibilitar a consideração dos mais diversos aspectos de um problema ou de uma situação. Recomenda-se a pesquisa exploratória quando há pouco conhecimento sobre o problema a ser estudado.

A análise foi feita em três etapas. A primeira foi a realização da aproximação de textos de teor normativo legal que deram instrumentos para que o Plano Nacional do Livro e Leitura (PNLL) pudesse existir a partir da aproximação do Estado, do terceiro setor e do setor privado. Em seguida, foi analisado temporalmente a mobilização de três grandes atores em torno do tema da democratização do acesso ao livro e à leitura, acompanhou-se as atas de reuniões e decretos que ocorreram de 2003 a 2006. Por fim, exponho as manifestações do Povo do Livro que estão dentro da cadeia do livro e que contribuíram para a existência de uma política como esta.

O objeto deste trabalho, o Plano Nacional do Livro e da Leitura (PNLL), se encaixa na passagem de Cervo (2007) uma vez que a intenção é analisar uma política pública a partir do ciclo de políticas públicas, como dito anteriormente. Além disso, perante a consulta no site da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)³, foram produzidos apenas 987 artigos sobre o tema entre 2001 e 2019, ou seja, o objeto ainda é pouco explorado. Optei por utilizar

² *Policy cycle* é a forma sistêmica de visualizar as etapas de uma política pública.

³ Disponível em: <http://www.periodicos.capes.gov.br/>. Acesso em: 5 dez. 2019.

como instrumento os textos normativos legais que rodeavam este objeto, pesquisas de diagnóstico da situação do livro e da leitura no Brasil e também foi realizada uma entrevista com André Lázaro, professor adjunto da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e Coordenador Acadêmico da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Sede Acadêmica Brasil, além de ex-secretário da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD/MEC), cargo que ocupou de 2007 a 2010. Ele é um dos intelectuais orgânicos na formulação desta política. Esta entrevista, apesar de não ter sido utilizada como fonte primária no trabalho, fez com que o foco fosse modificado e a compreensão sobre tal política pública ampliada.

Este capítulo é dedicado a trazer o objetivo geral do trabalho, seu questionamento e os objetivos gerais. Além disso, o que se encontra aqui será trabalhado no referencial teórico e discutido acerca da metodologia utilizada.

O segundo capítulo, denominado “Os caminhos percorridos pela política brasileira (1985-2019)”, inicia o referencial teórico e utiliza textos de Abrucio e informações de outras fontes nas quais são apresentadas as modificações e os caminhos que a política brasileira tomou desde o início do período democrático. “Estruturando o conceito de ‘política pública’” é onde se apresenta ao leitor o modelo sistêmico de políticas públicas e o seu ciclo, o *policy cycle*. Em “Onde estávamos – recorte sobre a situação do livro e da leitura no Brasil” traz-se informações que justificam a necessidade de se ter uma agenda política em torno do assunto, pois apresenta dados de uma das mais importantes pesquisas realizadas sobre a leitura no Brasil. Foi utilizado, no referencial teórico, imagens e quadros que têm seus títulos conectados ao *policy cycle*.

A análise da política pública inicia-se em “Aproximando os três atores: Estado, setor privado e terceiro setor”, em que se apresenta o Decreto-Lei do Plano Nacional do Livro e Leitura (PNLL), a Constituição de 1988 e observa-se passagens que conectam esses três atores. Na sequência, foram analisadas as movimentações dos três grupos em “Os acontecimentos que tornaram o PNLL real” através dos documentos publicados após movimentos de políticas prévias preocupadas tanto com a alfabetização quanto com a circulação de livros. Para finalizar a análise, em “Os atores do Povo do Livro”, fala-se um pouco de cada ator do Povo do Livro que contribuiu para a formulação do PNLL.

Para concluir este trabalho, “Os velhos caminhos que se cruzam com os novos” representa as considerações finais. Nesta seção, retoma-se os pontos centrais que foram discutidos ao longo do trabalho, traz-se perspectivas futuras e evidencia-se os limites da pesquisa.

2 OS CAMINHOS PERCORRIDOS PELA POLÍTICA BRASILEIRA (1985-2019)

Percorre-se inicialmente a literatura de Fernando Luiz Abrucio (2010), que inicia com uma breve explicação sobre o que é a Administração Pública Brasileira. Depois, utilizando um recorte temporal contemporâneo que vai do fim do regime militar (1985) até os dias de hoje (2019), busca-se trazer cenas do que considero relevante para o desenvolvimento do trabalho.

A Administração Pública Brasileira contemporânea é composta por camadas de desafios entrelaçados que vêm desde o início da reforma do Estado brasileiro, ou seja, no fim do período militar. Dois fenômenos que se chocaram e tornaram possível tal mudança foram a crise do regime autoritário e a ruína do modelo nacional-desenvolvimentista (ABRUCIO, 2010).

Segundo Abrucio (2010), o centro das discussões dos atores políticos durante o período de redemocratização foi a tentativa falha de corrigir os erros cometidos pelos militares durante a ditadura militar brasileira, resultando em pouca atenção ao que se estava construindo como modelo de Estado. Entretanto, ao refletir sobre o foco desses atores, é possível entender o porquê de tal direcionamento, principalmente quando volta-se o olhar para o descontrole financeiro do Estado, a falta de responsabilização dos governantes e dos burocratas perante a sociedade, a politização da burocracia nos estados e municípios brasileiros, além da fragmentação das empresas públicas.

Devido à criticidade dos problemas enfrentados pelo Estado, o governo Sarney, no ano de 1980, trouxe reformas financeiras que podiam favorecer a organização das contas públicas. São elas: o fim da “conta-movimento” do Banco do Brasil, que funcionava como se a instituição fosse uma autoridade monetária paralela, com poder de emitir moeda toda vez que precisasse e o governo central assim o determinasse, para cumprir seus objetivos de política econômica sem necessidade de permissão e à revelia do Banco Central do Brasil; e a criação da

Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Seu principal desafio se estabelecia na tentativa de organizar as contas públicas (ABRUCIO, 2010).

A Constituição de 1988 é vista como um marco para o fim da Constituição de 1967, que foi promulgada durante o golpe ditatorial de 1964. A Administração Pública foi impactada principalmente em três conjuntos, sendo eles:

- Democratização do Estado a partir do fortalecimento do controle externo da Administração Pública e o reforço dos seus princípios, principalmente o da legalidade e o da publicidade;
- Descentralização da política que traz a abertura à participação do terceiro setor e maior possibilidade de projetos de inovação no campo da gestão pública;
- Reforma do serviço civil por meio da profissionalização burocrática. Tal movimentação vem junto com a criação da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), em 1986.

As mudanças citadas trouxeram ganhos à Administração Pública, contudo, apesar do esforço, elas não se concretizaram totalmente. Tal deslize da Reforma se dá em razão de uma série de problemas que os atores políticos não conseguiam visualizar devido ao processo metamórfico que o Estado Brasileiro estava passando. Tais problemas são a criação de mecanismos que dificultaram a autonomia particularmente dos conselheiros, a dificuldade na potencialização da descentralização em razão da grande quantidade de municípios e o aumento do corporativismo estatal (ABRUCIO, 2010).

Com o tempo, o casamento próspero e quase perfeito entre Estado e sociedade civil mediado pela Constituição de 1988 começou a dar seus primeiros sinais de desgaste. O povo começou a perceber que, apesar do aspecto e intenção de inovação da constituição vigente, havia uma série de problemas que continuavam a atormentar e inviabilizavam o papel do Estado. Junto com tal crise, durante a Era Fernando Collor de Mello, passou-se a acreditar em duas falácias que ainda rodeiam os discursos dos atores políticos atuais: a ideia do Estado mínimo e o conceito de marajás. Tais crenças trouxeram o fim de atividades públicas essenciais, além da criação do estigma da incompetência do serviço público (ABRUCIO, 2010).

Fernando Henrique Cardoso, o sucessor de Itamar Franco, trouxe como pilar de seu governo o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), comandado por Bresser Pereira. O trabalho de Bresser foi iniciado a partir do diagnóstico do cenário brasileiro advindo da Constituição de 1988, concentrando-se principalmente em todos os aspectos negativos causados por ela. Bresser, em 1998, foi pioneiro em perceber que a Administração Pública Mundial, a partir das ideias da chamada Terceira Via⁴, estava passando por mudanças que em algum momento seriam necessárias no Brasil. Apoiou-se em uma ideia mobilizadora voltada para uma administração de resultados ou para o que chamamos de “modelo gerencial”.

A reforma articulada por Bresser trouxe a proposta de um novo modelo de gestão, uma espécie de engenharia institucional que foi capaz de estabelecer um espaço público não estatal. Este espaço foi criado a partir da regulamentação de organizações do terceiro setor, tais como Organizações Sociais (OSs) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), e também podem ser vistos nas Parcerias Público-Privadas (PPP).

No segundo governo FHC, ocorreram a extinção da MARE e um novo período de crise gerado pelo empobrecimento da agenda da gestão pública. Porém, houveram inovações vinculadas ao planejamento em que a centralidade se deteve no Plano Plurianual (PPA), mais precisamente no aspecto de programação orçamentária. Como comenta Abrucio (2010), tais inovações fizeram com que os PPAs obtivessem como principal característica o foco no orçamento plurianual.

Aproveitando o movimento de participação da sociedade civil, o governo seguinte, de Luiz Inácio Lula da Silva, trouxe o PPA para mais perto da sociedade em várias partes do Brasil. Apesar desse movimento, sua agenda se debateu na tentativa de agir em prol da reforma da gestão pública que, segundo Abrucio (2010), foi um erro grave uma vez que seu plano de governo se detinha em aumentar a efetividade das políticas públicas, principalmente as sociais, sem que fosse necessário prejudicar o ajuste fiscal.

Apesar de algumas incompatibilidades, não se pode esquecer que algumas práticas foram bem-sucedidas, tais como o aperfeiçoamento de mecanismos de controle à corrupção vindos da Polícia Federal e o trabalho da Controladoria-Geral

⁴ A Terceira Via pode ser chamada também de “esquerda modernizadora” ou “social democracia”. Pretende ser uma alternativa ao Liberalismo e ao Socialismo.

da União. No âmbito federativo, foi apresentado com duas ações: o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE) e o Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros (PROMOEX).

Em 2012, dando sequência ao governo Lula, foi iniciado o mandato de sua sucessora, Dilma Rousseff. Em seu primeiro mandato, foi implantada a chamada “nova matriz econômica”, redução de taxas de juros e tarifas de energia elétrica; desonerações tributárias e crédito subsidiado; desvalorização cambial e protecionismo industrial seletivo; e concessões de serviços públicos para a iniciativa privada.

As políticas durante o seu primeiro mandato agradaram importantes atores econômicos da indústria, como a FIESP (Federação das Indústrias de São Paulo). Entretanto, durante o seu segundo mandato, foi necessário realizar um ajuste fiscal abrupto. Tal movimentação fez com que a base aliada se surpreendesse, pois essa decisão atendia a pedidos dos grupos empresariais que se colocavam contra a nova matriz econômica (BASTOS, 2017).

Após o processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, Michel Temer assumiu o cargo de presidente interino. Ele teve um mandato marcado pelo “tripé macroeconômico”, denominado assim por Eduardo Gardia (ex-ministro da Fazenda) – a política econômica era baseada em câmbio flexível, metas de inflação e compromisso absoluto com a disciplina fiscal.

Além disso, outro aspecto marcante do plano de governo de Temer foi a Emenda Constitucional n.º 95, sancionada em 2016. Grazielle David (2018) explica:

A política do “teto dos gastos” foi adotada em dezembro de 2016 por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 95. Ela prevê que, durante 20 anos, as despesas primárias do orçamento público ficarão limitadas à variação inflacionária. Isso quer dizer que, no período, não ocorrerá crescimento real das despesas primárias, que são agrupadas em duas grandes categorias, as despesas de custeio (com serviços públicos) e as despesas com investimentos. A EC 95 não só congela, mas de fato reduz os gastos sociais em porcentagem per capita (por pessoa) e em relação ao PIB, à medida que a população cresce e a economia se recupera, como é comum nos ciclos econômicos.

O atual presidente do Brasil, Jair Bolsonaro, seguindo o pensamento neoliberal equivalente ao de Temer, traz medidas que impactam principalmente a cultura, o trabalho na educação e a previdência.

Um de seus primeiros atos como Presidente foi o Decreto n.º 9.674, de 2 de janeiro de 2019, que extingue e transfere as pastas do Ministério da Cultura e do Ministério do Trabalho para a Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

Em junho de 2019, o governo anunciou o contingenciamento de gastos na educação ao congelar cerca de 30% das verbas para as universidades. Esta ação fez com que a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) cortasse cerca de 2.700 bolsas de Mestrado.

Este resumo sobre a Administração Pública Contemporânea evidencia que o Estado Brasileiro, em sua administração, é dotado de pontos altos e baixos. Alguns governos se destacam pela tentativa de pioneirismo em certas áreas, como no planejamento orçamentário, porém falta destaque no lado social; muitas vezes, outros possuem foco por tentar atender as demandas sociais e acabam deixando de lado os aspectos econômicos do país. Essa falta de simetria entre os governos é consequentemente fruto do processo democrático eleitoral – que traz novas ideias a cada quatro anos –, mas também da busca por um modelo estável de administração pública em que se possa conciliar práticas de controle da corrupção, ter altos níveis de eficiência pública e mesmo assim conseguir atender todas as camadas da sociedade. Ao longo deste trabalho, haverá maior reflexão sobre o assunto.

2.1 ESTRUTURANDO O CONCEITO DE POLÍTICA PÚBLICA

Antes de submergir no debate sobre as políticas públicas, faz-se necessário entender um pouco sobre o sistema em que elas estão e podem estar inseridas uma vez que há um significado amplo e indefinido para o termo “política” (RUA, 2009).

O primeiro passo é fazer a separação entre cargos políticos e política, pois o produto de tal entendimento é a associação de que a política pertence exclusivamente aos políticos. Além disso, tal ligação pode ser nociva à sociedade visto que há o sentimento de exclusão e não pertencimento àquele meio, fazendo

com que nós, como cidadãos, sejamos alheios aos processos políticos que acontecem ao nosso redor. Feita tal desvinculação, o que seria a política?

Neste momento é interessante pensar no sinônimo de “política” em inglês, já que nossa língua não é capaz de suprir de forma não ambígua tal palavra. A tradução para política em inglês é *politics* e faz referência, segundo Rua (2009), às atividades políticas, que são o uso de procedimentos diversos que expressam relações de poder, ou seja, visam influenciar o comportamento das pessoas e se destinam à ação ou à produção de uma solução pacífica⁵ de conflitos⁶ relacionados a decisões públicas (RUA, 2009).

Enquanto isso, o processo de formulação de propostas, tomada de decisões e implementação pelas organizações públicas é referente ao termo *policy*. É importante explicitar que há o foco em temas que afetam a coletividade e que mobilizam interesses e conflitos. Ou seja, *policy* significa a atividade do governo de desenvolver as políticas públicas a partir do processo de políticas (RUA, 2009).

Entendido tais conceitos que rodeiam o sistema, é possível sistematizar e ligar os significados para produzir uma ideia do que são as “políticas públicas”. À vista disso, as “políticas públicas” (*policy*) são o produto da atividade política e compreendem conjuntos de ações e decisões a fim de suprir necessidades materiais⁷ e ideais⁸ (RUA, 2009).

As políticas públicas implicam na decisão política, porém nem toda decisão política é parte de uma política pública. A diferença entre as duas está na sua complexidade. De um lado está a política pública, que envolve muito mais que uma decisão política e requer diversas ações; e do outro a decisão política, que corresponde à escolha de uma alternativa conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos. É também importante falar sobre “vontade política”, que está ligada à decisão política uma vez que ela é exercida quando uma determinada pessoa com poder político encontra razões para agir, seja em relação à população, seja na defesa de um projeto cívico, seja buscando um projeto pessoal (DRAIBE, 2001).

⁵ Consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos (RUA, 1998).

⁶ Forma de interação social envolvendo indivíduos, grupos, organizações e coletividades. Ele implica em choques para o acesso e distribuição de recursos escassos.

⁷ São aquelas referentes à nossa sobrevivência e também aos nossos desejos.

⁸ São aquelas que fazem referência ao nosso desenvolvimento intelectual, cultural, religioso.

As Políticas Públicas e Sociais, da mesma forma que o Estado, são um organismo vivo, sendo este um organismo cíclico que nasce, se desenvolve e depois morre quando a política é descontinuada ou finalizada após atingir determinado objetivo dentro do espaço ao qual está inserida (DRAIBE, 2001).

É interessante neste momento trazer também o pensamento de Kerstenetzky (2015) no qual, segundo ela, as políticas públicas trabalham sob a perspectiva de dois principais paradigmas: o primeiro, uma definição de Midgley (2009), trata-se de conceber a política pública e social como um conjunto de programas e ações governamentais que geram alívio em situações de pobreza, vulnerabilidade e privação; o segundo quer dizer que os problemas sociais não são algo periférico, mas um diagnóstico de que vida social em economias de mercado gera custos e necessidades sociais que requerem a intervenção, proteção e prevenção do Estado. Este, inclusive, corrobora com as definições de Rua (2009).

2.1.1 Políticas públicas: tipos e modelos

Convergindo com o pensamento de Draibe (2001) sobre as políticas públicas serem um organismo vivo, Santos (2012) diz que toda a política possui uma intencionalidade e, para compreendê-la, é preciso conhecer a identidade de seus formuladores e o contexto político, social, econômico e histórico em que foram elaboradas. Dessa forma, elas acabam adotando diferentes tipologias que são as políticas públicas distributivas, redistributivas e regulatórias.

Uma política distributiva é aquela que concede acesso a bens, direitos ou poder; além disso, tendem a ser amplas e abrangem grandes setores da sociedade. Essa modalidade tende a ter grande aceitação de vários setores da sociedade, por isso, pode-se perceber que ela é orientada ao consenso da sociedade (SANTOS, 2012).

Há também a política pública redistributiva, que se caracteriza por redistribuir o acesso a recursos, direitos e poderes na sociedade. Este tipo de política redefiniu de forma quantitativa ou qualitativa as relações de poder na sociedade. Tais políticas são marcadas por um estímulo a discussões, polêmicas e dissenso da sociedade uma vez que se criam tensões entre grupos de poder. Entretanto, discussões são importantes para que esse tipo de política consiga se desenvolver.

Por fim, duas políticas bastante parecidas entre si são as regulatórias e as institucionais. As regulatórias são prevalentes às distributivas e *redistributivas*, pois normalmente são leis e decretos. Já as *instituintes* são aquelas que determinam um regime político, forma de Estado e a maneira como este se compõe.

Para facilitar a compreensão do que foi dito, trazemos aqui o Quadro 1, que busca agrupar as políticas públicas a partir de suas tipologias.

Quadro 1 – Tipos de políticas públicas.

Tipo	Características	Exemplo
Políticas públicas distributivas	São orientadas para o consenso.	Sistema Único de Saúde e hospitais gratuitos.
Políticas públicas redistributivas	São orientadas para o dissenso; Reconfiguram o acesso a recursos, bens ou direitos.	Cotas para estudantes afrodescendentes em universidades públicas.
Políticas públicas regulatórias	Definem as regras do jogo político; Assumem a forma de leis e decretos.	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.
Políticas públicas instituintes	Dão forma ao Estado e ao regime político.	Constituição Federal.

Fonte: Elaborado pela autora.

2.1.2 Modelo sistêmico

O modelo sistêmico vem da concepção de que as políticas públicas são uma resposta do sistema político⁹ – Estado – às necessidades do coletivo que atuam com o desenvolvimento de ações e programas, objetivam o bem comum e a diminuição da desigualdade social (RUA, 2009).

O entendimento do sistema político implica na consciência de que há uma série de instituições e atividades na sociedade que operam para necessidades em

⁹ Conjunto de estruturas e processos inter-relacionados que funcionam para produzir valores para a sociedade.

decisões imperativas. Elas requerem legitimação e elementos inter-relacionados para poderem sobreviver no jogo político e responder a forças do ambiente.

Para entender o modelo sistêmico, é necessário ficar atento a três conceitos:

- *Inputs*: são recebidos em forma de demandas e apoios que surgem quando os indivíduos ou grupos reagem em relação às condições, necessidades e conflitos existentes em seu ambiente, que por fim vêm a afetar o sistema político. Neste caso, eles são diagnósticos da situação do livro e da leitura nos pedidos da população;
- *Withinputs*: nascem do próprio sistema político a partir dos agentes do Executivo, parlamentares, governadores e do Judiciário (RUA, 2009). São as políticas prévias, como o Plano Nacional de Educação (PNE), ou seja, políticas que antecedem a que está em formulação;
- *Outputs*: são as alocações imperativas de valores do sistema expressas como políticas públicas. É a política do PNLL.

O modelo sistêmico pode ser visualizado da seguinte forma:

Figura 1 – Modelo sistêmico.



Fonte: Rua (2009).

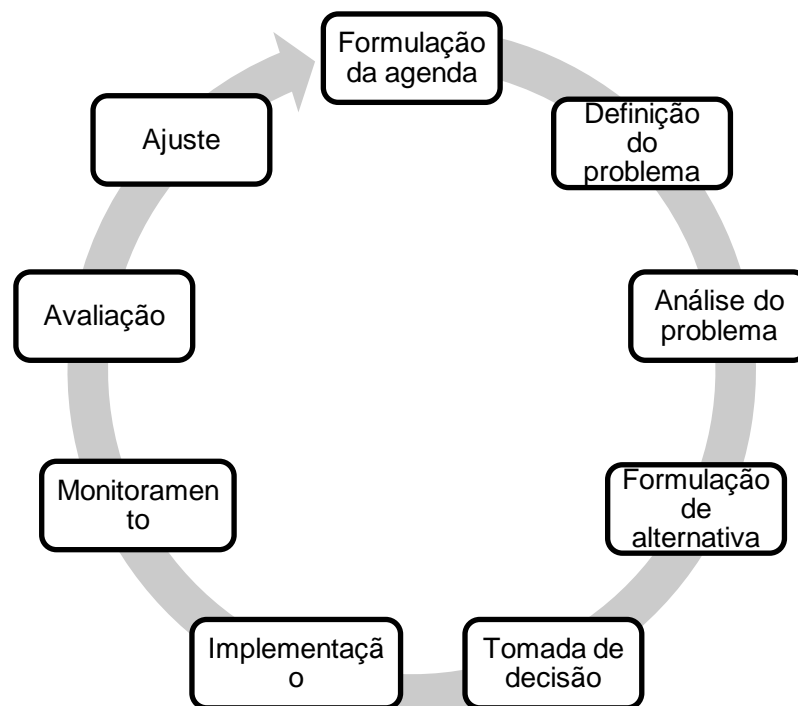
A partir do modelo sistêmico que mostra a forma como o sistema político se comporta com seus *inputs* e *outputs*, iremos falar sobre o ciclo de políticas públicas (*policy cycle*).

2.1.3 Ciclo de políticas públicas (*policy cycle*)

Como falado anteriormente, as políticas públicas (*policies*) ocorrem dentro de um sistema político marcado pelo jogo político e por relações nem sempre harmoniosas entre Estado e sociedade, agências intersetoriais, poderes do Estado, nível nacional e nível subnacional, e comunidade política e burocracia.

Apesar da alta complexidade, é possível associar o nosso modelo sistêmico ao modelo do ciclo de política pública (*policy cycle*) por ambos serem guiados por uma divisão de etapas sequencias.

Figura 2 – Ciclo de políticas públicas.



Fonte: Rua (2009).

Em um modelo cíclico, a política pública é considerada algo sequencial, apesar de algumas atividades ocorrerem simultaneamente (RUA, 2009). A escolha de um modelo sequencial se dá pelo fato de que a visualização do processo político

(política pública) se torna mais claro e didático. A seguir, para finalizar o capítulo, apresento a descrição de cada uma das macrofases.

- Formação da agenda: momento em que determinada situação é legitimada como um problema político e sua discussão passa a integrar atividades dos atores políticos;
- Formação das alternativas e tomada de decisão: os atores se reúnem, analisam a situação e começam a propor projetos, ações e obras para que o conflito acabe. É neste momento que vemos o jogo político ocorrendo, pois as alternativas expressam o interesse de cada um dos grupos que participam. Quando se chega a um consenso majoritário é o momento da tomada de decisão;
- Implementação: transformação da solução aprovada para ação. Nesse momento, passa-se a alocar os recursos financeiros, tecnológicos, materiais e humanos. Também são adotados procedimentos de apreciação dos processos eleitos, resultados preliminares obtidos e comportamentos do ambiente da política;
- Monitoramento: instrumento de gestão que visa facilitar o alcance dos objetivos determinados com a política;
- Avaliação: é um conjunto de procedimentos que julgam os resultados da política a partir de indicadores traçados durante a formulação da alternativa. A avaliação é decisiva para auxiliar os gestores da política sobre os ajustes necessários.

O caminho que percorremos dentro dos conceitos de política pública, modelo sistêmico de sistema político e do *policy cycle* auxiliam a entender como as políticas públicas funcionam. A seguir, será compreendido quem foram os atores que fizeram políticas públicas desde o fim da ditadura em 1985.

3 ONDE ESTÁVAMOS – RECORTE SOBRE A SITUAÇÃO DO LIVRO E DA LEITURA NO BRASIL

Para escrever sobre a situação do livro e da leitura, é necessário entender um pouco sobre alguns desafios que o Ministério da Educação se propunha a enfrentar a partir do Plano Nacional de Educação (2001-2011). É a partir dele que se

determinam diretrizes, metas e estratégias para a política educacional. A Lei n.º 10.172, de 9 de janeiro de 2001, possuía os objetivos de elevação global do nível de escolaridade da população, melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis, redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência com sucesso na educação pública, e democratização da gestão do ensino público nos estabelecimentos oficiais obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Ainda em 2001, pouco antes de iniciarem as discussões sobre a Política Nacional do Livro ou o Plano Nacional do Livro e Leitura, a Câmara Brasileira do Livro (CBL), a Associação Brasileira de Celulose e Papel (BRACELPA), o Sindicato Nacional dos Editores de Livros (SNEL) e a Associação Brasileira de Editores e Produtores de Conteúdo e Tecnologia Educacional (ABRELIVROS) realizaram junto ao Instituto Franceschini a primeira edição da pesquisa Retratos da Leitura no Brasil, que ainda é a única pesquisa em âmbito nacional com o objetivo de avaliar o comportamento leitor do brasileiro. Após a primeira edição, foram realizadas outras três edições nos anos de 2008, 2012 e 2016, com pesquisas efetuadas pelo Instituto Pró-Livro e aplicada pelo Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (IBOPE) Inteligência.

Por estar sendo analisada a fase de formulação da política, trabalharei com as duas primeiras pesquisas (2001 e 2008). Elas possuem perguntas e características diferentes, pois a de 2001 foi a primeira tentativa de identificar a penetração da leitura de livros no país e o acesso a eles, além de:

- a) Elevar o perfil do leitor de livros;
- b) Coletar as preferências do leitor brasileiro;
- c) Identificar as barreiras para o crescimento da leitura de livros;
- d) Aperfeiçoar o perfil do comprador de livros.

A amostra estudada foi a população brasileira com pelo menos três anos de escolaridade e 14 anos ou mais de idade. Em 2000, esta amostra correspondia a 86 milhões de pessoas (equivalente a 49% da população). Na primeira pesquisa, foram realizadas 5.200 entrevistas em 44 municípios brasileiros de 19 das 27 Unidades da Federação.

Enquanto isso, na segunda edição, a metodologia utilizada foi desenvolvida pelo Centro Regional de Fomento ao Livro na América Latina e no Caribe (CERLALC), pela Unesco e pela Organização dos Estados Ibero-americanos (OEI) como parte das comemorações do Ano Ibero-americano da Leitura (Viva leitura). A ideia era que com o tempo a pesquisa fosse realizada em toda a América Latina, com o estabelecimento de um padrão internacional de medição.

O objetivo da edição de 2008 era diagnosticar e medir o comportamento leitor da população – especialmente com relação aos livros – e obter, por meio dos entrevistados, suas opiniões relacionadas à leitura. E como objetivos específicos conhecer a percepção da leitura no imaginário coletivo, definir o perfil do leitor e do não leitor de livros, identificar as preferências dos leitores e identificar e avaliar os canais e formas de acesso à leitura e as principais barreiras.

Em 2008 foi publicada a pesquisa com 5.012 pessoas entrevistadas em seus domicílios de 29 de novembro de 2007 a 14 de dezembro de 2007, por meio de um questionário quantitativo de opinião. O intervalo de confiança era de 95%, com uma margem de erro de 1,4%. A principal inovação que a distanciava da primeira pesquisa era a sua abrangência:

- De 44 para 311 municípios;
- De 19 para 27 unidades federativas;
- Todas as capitais e regiões metropolitanas;
- Número de pequenas cidades sete vezes maior.

Estamos usando a pesquisa Retratos da Leitura no Brasil como instrumento de diagnóstico para a formulação de uma política pública, a modo de descortinar esta temática e aproximá-la da realidade estudada. Faz-se importante utilizar tal pesquisa uma vez que ela é uma forma de aproximar três elementos: quem lerá este trabalho, a análise da política pública e o contexto em que ocorre a fase de formulação.

3.1 RETRATOS DA LEITURA NO BRASIL 2001: O OLHAR DO MERCADO

Iniciando com a questão do mercado comprador, o primeiro dado que salta aos olhos é que ele representava apenas 20% da população alfabetizada com 14 anos ou mais. Isso significava que 17,2 milhões de pessoas no ano 2000 tinham

comprado pelo menos um livro. Na cidade de São Paulo, 22% da população alfabetizada era compradora de livros, aproximadamente 1,5 milhões de pessoas.

Segundo a pesquisa, a escolaridade estava diretamente ligada ao consumo de livros: pessoas que haviam cursado o Ensino Superior representavam uma parte maior dos compradores de livros. Entrevistados que cursavam o Ensino Superior ou que o haviam concluído representavam 24% dos compradores de livros e 13% representavam as pessoas que tinham escolaridade entre 1.^a e 4.^a série. O principal comprador era aquele que havia concluído o Ensino Médio, conforme a figura a seguir.

Figura 3 – Relação entre escolaridade e compra de livros.

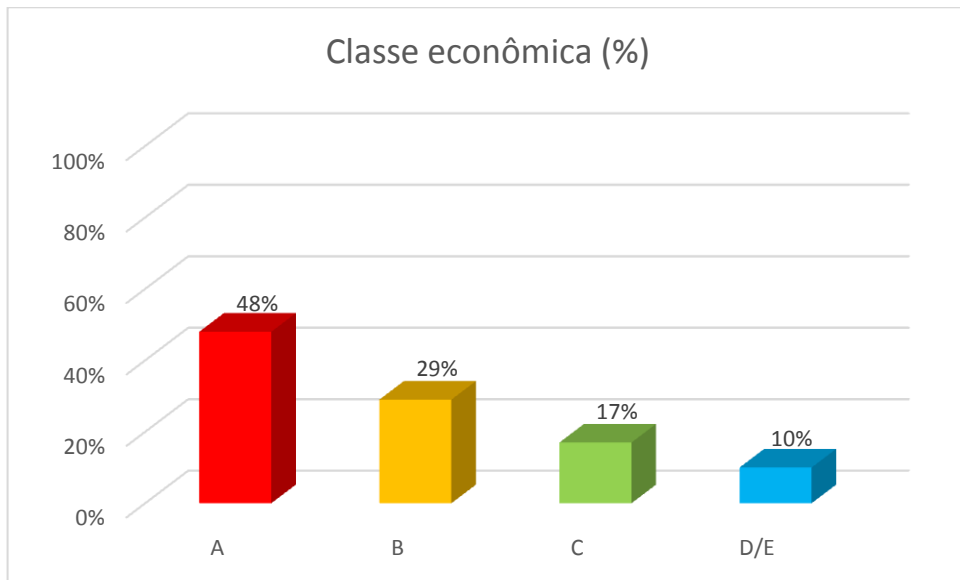


Fonte: Pesquisa Retratos da Leitura no Brasil 2001 (Base Real/Ponderado: 1473/1642 compradores de livros nos últimos 12 meses)

Por outro lado, é muito importante lembrar que, mesmo com os programas FIES, PROUNI, quotas para entrada na universidade pública e programas de permanência que foram criadas nos últimos anos, a escolaridade no Brasil ainda é um tema desafiador. No CENSO de 2010, a comparação entre o número de estudantes que concluíram cursos de Graduação em 2001 com os daquele ano era de 390 mil (2001) para 973,8 mil (2010). Outro ponto mostra que a distribuição regional na década ficou mais equilibrada. A região Nordeste, por exemplo, tinha 15% das matrículas em 2001 e alcançou 19% em 2010; e a região Norte, que tinha 4,7% das matrículas, termina a década com 6,5%.

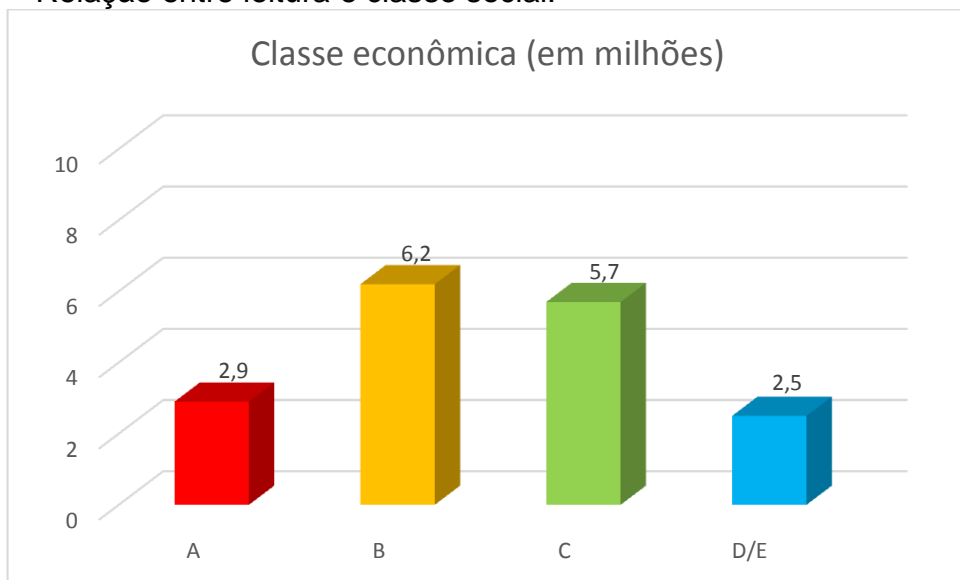
A classe econômica foi outro ponto avaliado, e neste campo pode-se ver a questão da introdução de compra de livros de forma positiva ou negativa. Negativamente, dentro de cada uma das populações a que mais tem compradores é a classe A. No entanto, positivamente as classes B/C somam dois terços (2/3) da população geral que compra livros.

Figura 4 – Relação com a classe econômica.



Fonte: Retratos da Leitura no Brasil (Base Real/Ponderada: 5503/8018 entrevistados).

Figura 5 – Relação entre leitura e classe social.



Fonte: Retratos da Leitura no Brasil (Base Real/Ponderada: 5503/8018 entrevistados).

Apresento esses dados porque “classe social” revela ser uma categoria que influencia a pessoa a possuir o hábito de comprar livros. Neste caso, as classes B e C são as que apresentam tendência de compra elevada, enquanto nas classes A e D/E este fenômeno não é verificado.

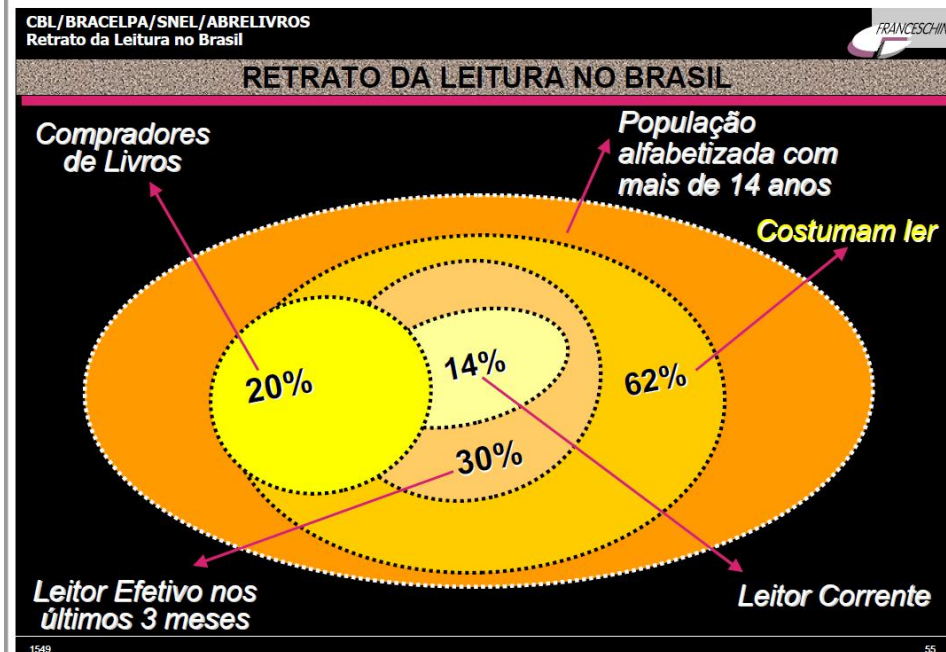
Ainda falando sobre o perfil do comprador de livros, nos anos 2000, 60% dos compradores tinham mais de 30 anos (sem distinção de sexo) e 53% delas se concentrava na região Sudeste do Brasil, uma das regiões com maior PIB na época, além de que 55% dos compradores estavam concentrados em grandes cidades e metrópoles. Este dado revela que a diferença social é fundamental para o acesso ao Livro e à Leitura, se tornando uma luta de um segmento específico.

Ao mesmo tempo, os motivos para não adquirir mais do que 1,21 livros por ano era custo (34%) e falta de dinheiro (23%), além da falta de estímulo (31%) por ausência de informação, indicação e solicitação formal de escola/empresa. Esses dados distribuem a responsabilidade não só ao mercado, que regula o preço, mas à falta de estímulo do Estado como política pública, que é o motor para a superação desse problema social e econômico.

Mudando o foco para o leitor, a pesquisa criou quatro categorias deste. Estas categorias podem ser observadas no Ecosistema presente na Figura 6.

- a) Leitor corrente: aquele que estava lendo algum título no dia da entrevista;
- b) Comprador de livros: comprou pelo menos um livro no último ano;
- c) Leitor efetivo: leu pelo menos um livro nos últimos três meses;
- d) Costuma ler: leu algo (revista, livro, jornal) em um período maior que três meses.

Figura 6 – Ecossistema da leitura.



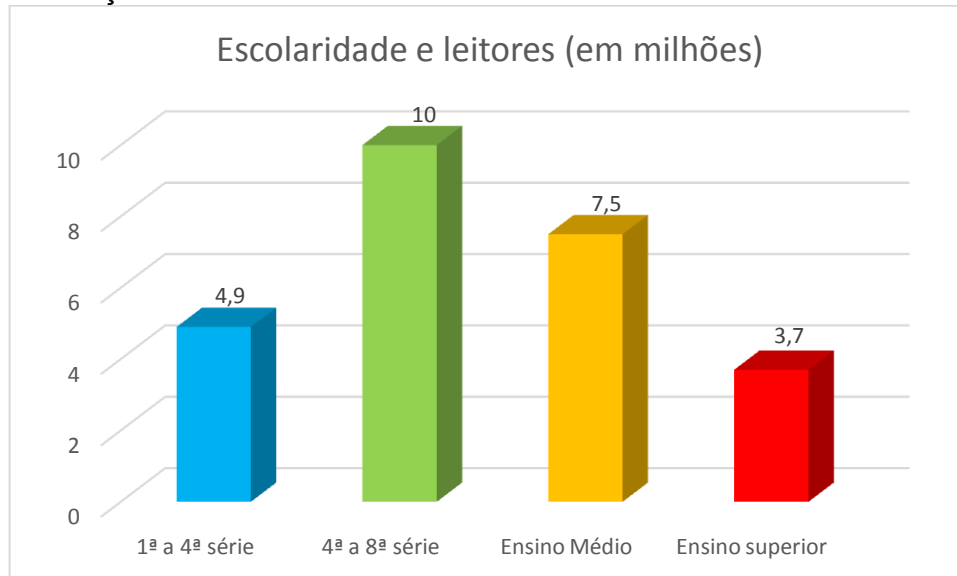
Fonte: Retratos da Leitura no Brasil (Base Real/Ponderada: 5503/8018 entrevistados).

O leitor corrente representava apenas 14% dos que liam pelo menos um título no dia da entrevista, o que equivalia a 12 milhões de pessoas em termos de população de leitores. Esse leitor acessava os livros de três formas principais, que eram comprar o livro (50%), enquanto 8% os acessava pela biblioteca e outros 4% por meio da escola. É interessante ressaltar que em cidades com menos de 100 mil adultos havia maior incidência das bibliotecas (9%) e das escolas (6%), enquanto em cidades maiores o número era menor, respectivamente 6% e 1%.

O leitor efetivo, aquele que leu pelo menos um livro nos últimos três meses, era 30% da população alfabetizada com mais de 14 anos no Brasil e representava um montante de 26 milhões de leitores. Em oposição a esse dado, 14% da população alfabetizada no Brasil com mais de 14 anos declarava não ter o hábito de ler e correspondia a um total de 12 milhões de não leitores.

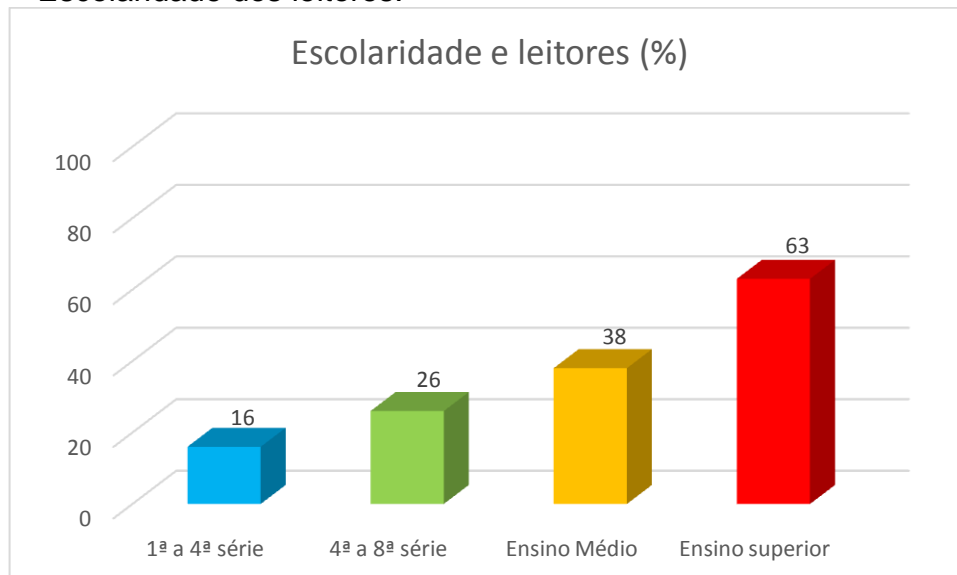
Outro modo de olhar o leitor é novamente pela escolaridade, pois, segundo a pesquisa, a influência do grau de instrução na leitura e o público com Ensino Médio é o maior mercado leitor.

Figura 7 – Relação entre a escolaridade e a leitura.



Fonte: Retratos da Leitura no Brasil (Base Real/Ponderada: 5503/8018 entrevistados).

Figura 8 – Escolaridade dos leitores.



Fonte: Retratos da Leitura no Brasil 2001 (Base Real/Ponderada: 5503/8018 entrevistados).

Ao conectar o ciclo de políticas públicas com o diagnóstico realizado a partir da pesquisa Retratos da Leitura no Brasil de 2001, percebemos que a pesquisa está inserida dentro do ciclo de políticas públicas na fase de formação de agenda. É possível afirmar isso porque os entrevistados viam que uma das formas para contornar a dificuldade do acesso e democratização do livro era por meio de programas governamentais, principalmente a partir da ampliação do número de

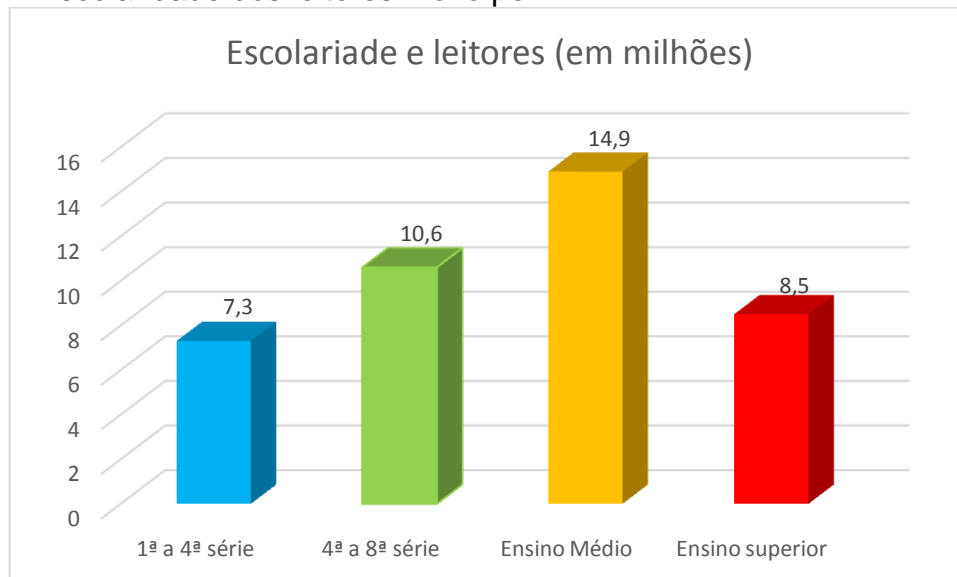
bibliotecas. Ou seja, a entrevista traz *inputs* para a formação dessa agenda através de demandas para o sistema político.

3.2 RETRATOS DA LEITURA NO BRASIL 2008: GESTANDO A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA

Trazer um pouco da pesquisa realizada em 2007 e publicada em 2008 significa trazer dados de uma população que acompanhou ou que sentiu os efeitos das discussões sobre o Plano Nacional do Livro e Leitura. É também mostrar um diagnóstico do Brasil que pode ter impactado na formulação do texto final de 2010.

Em 2008, saltamos de 30% de pessoas que declaravam ter lido um livro nos últimos três meses para 55%, ou seja, 95.600 milhões de leitores. O número de pessoas que não liam significava agora seis milhões de pessoas.

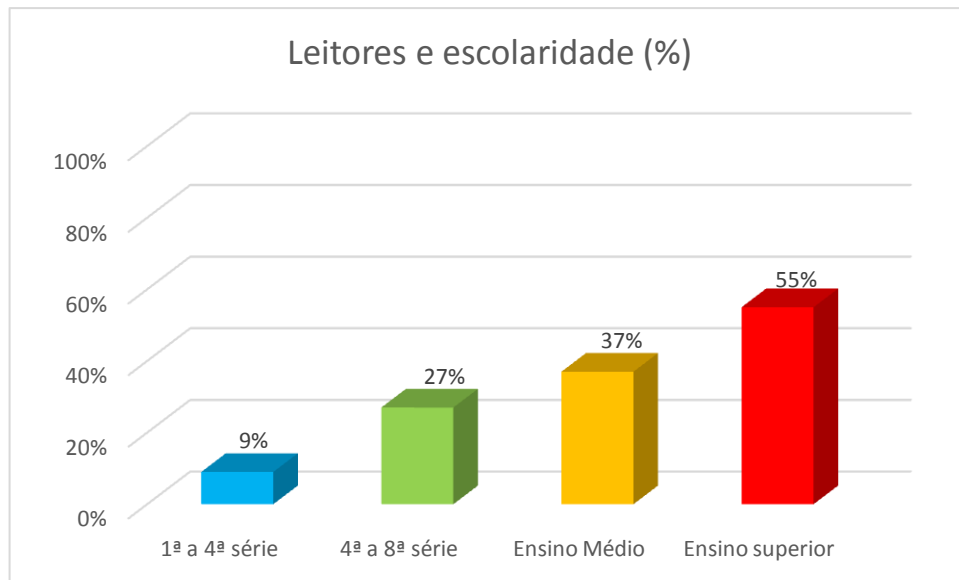
Figura 9 – Escolaridade dos leitores: novo perfil



Fonte: Retratos da Leitura no Brasil 2008.

Assim como em 2001 a escolaridade era um dos aspectos que podia levar uma pessoa a ser leitora, em número de pessoas o grupo que possuía mais leitores era o grupo que havia concluído o Ensino Médio. Contudo, se voltarmos o olhar para cada um dos grupos, a porcentagem maior de pessoas que havia lido pelo menos um livro nos últimos três meses era a que havia concluído o Ensino Superior.

Figura 10 – Novo perfil dos leitores em relação à escolaridade.

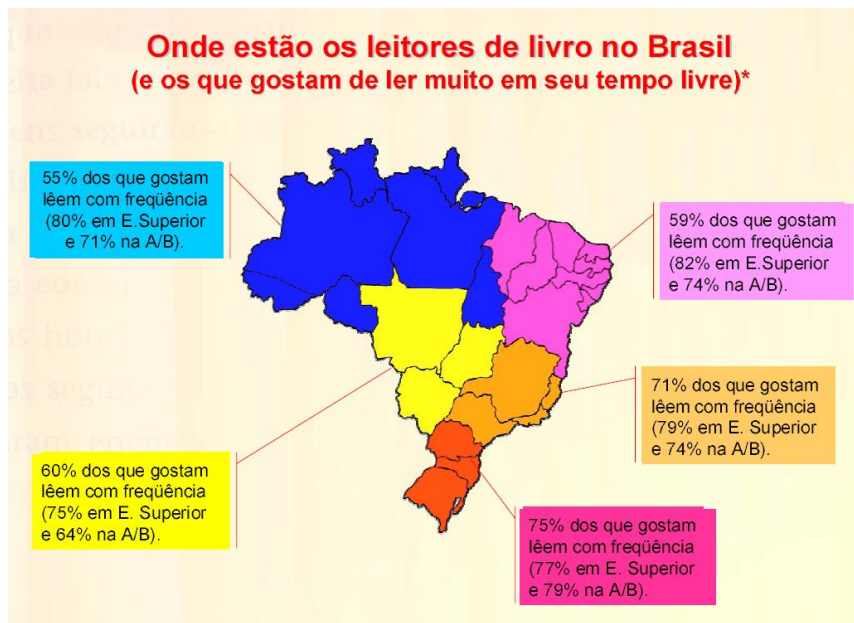


Fonte: Retratos da Leitura no Brasil 2008.

Por fim, uma das contribuições mais interessantes da pesquisa de 2008 é conseguir entender onde os leitores estavam. Ela traz também aspectos de classe e escolaridade que, como visto na primeira pesquisa, eram fatores determinantes para o hábito de leitura.

Os dados trazidos da pesquisa Retratos da Leitura no Brasil dos anos de 2001 e 2008 (Figura 11) dão forma ao perfil leitor do brasileiro e também ajudam a moldar o PNLL.

Figura 11 – Onde estão os leitores do Brasil.



Fonte: Retratos da Leitura no Brasil 2008.

Esses estudos demonstram que houve uma mudança importante no perfil dos leitores e na circulação de livros no Brasil e nas políticas de acesso aos diferentes níveis e modalidades, assim como na distribuição de recursos mais equânime por políticas como o FUNDEB, no Ensino Básico, e FIES, PROUNI e Reuni no Ensino Superior. No entanto, elas ainda são o pano de fundo deste estudo. Sendo assim, esta pesquisa é um instrumento de diagnóstico para a política pública do PNLL, conceito que será explicado a seguir.

4 APROXIMANDO OS TRÊS ATORES: ESTADO, SETOR PRIVADO E TERCEIRO SETOR DENTRO DO PNLL

Nesse capítulo será discutida a interação entre o Estado e os dois atores que foram responsáveis pela formulação do Plano Nacional do Livro e Leitura (PNLL), o setor privado e o terceiro setor. A institucionalização da relação entre esses três atores se dá a partir da Constituição de 1988, uma vez que ela apresenta novas orientações para as relações entre Estado e sociedade civil quando se trata de políticas públicas que possuem como foco a cultura.

Está presente na Constituição (BRASIL, 1988) o artigo 216-A na seção II – Da cultura:

Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais. § 1º O Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, e rege-se pelos seguintes princípios: I - diversidade das expressões culturais; II - universalização do acesso aos bens e serviços culturais; III - fomento à produção, difusão e circulação de conhecimento e bens culturais; IV - cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e privados atuantes na área cultural; V - integração e interação na execução das políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas; VI - complementaridade nos papéis dos agentes culturais; VII - transversalidade das políticas culturais; VIII - autonomia dos entes federados e das instituições da sociedade civil; IX - transparência e compartilhamento das informações; X - democratização dos processos decisórios com participação e controle social; XI - descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações; XII - ampliação progressiva dos recursos contidos nos orçamentos públicos para a cultura.

Segundo o site do extinto Ministério da Cultura, foram realizadas mais de 150 reuniões públicas em todo o País nos anos de 2005 e 2006, ocasião em que sugestões para o Plano Nacional do Livro da Leitura foram dadas. Participaram do debate representantes de 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.

No Quadro 2, retoma-se trechos do art. 216-A (esquerda) e traz-se os artigos 3 e 4 do Decreto n.º 7.559 do Plano Nacional do Livro e Leitura (direita).

Quadro 2 – Marco legal do PNLL.

Art. 216-A da Constituição de 1988	Decreto n.º 7.559 do Plano Nacional do Livro e Leitura
<p>IV - Cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e privados atuantes na área cultural;</p> <p>VI - Complementaridade nos papéis dos agentes culturais;</p> <p>VIII - Autonomia dos entes federados e das instituições da sociedade civil (BRASIL, 1988).</p>	<p>Art. 3º A implementação do PNLL será feita em regime de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.</p> <p>Parágrafo único. A implementação dos programas, projetos e ações instituídos no âmbito do PNLL poderá ser realizada com a participação de instituições públicas ou privadas, mediante a celebração de instrumentos previstos em Lei.</p> <p>Art. 4º O PNLL será gerido pelas seguintes instâncias colegiadas:</p> <p>I - Conselho Diretivo;</p> <p>II – Coordenação-Executiva; e</p> <p>III - Conselho Consultivo.</p> <p>Parágrafo único. A participação nas instâncias enumeradas no caput será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada (BRASIL, 2011).</p>

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

Este quadro comparativo tem a função de evidenciar que o Decreto do PNLL possui similaridades com o artigo 216-A da Constituição de 1988. Essa comparação demonstra o alinhamento entre os objetivos do Plano e o ditado pela Carta Magna, é um elemento que não é apenas contextual, mas de clara evidência do esforço em formular a política dentro do proposto na Assembleia Constituinte.

5 OS ACONTECIMENTOS QUE TORNARAM O PNLL REAL

Como foi evidenciando ao longo do texto, o Brasil possuía demandas perante a democratização do acesso ao livro e à leitura, um plano de governo focado na educação e ainda o amparo da Constituição de 1988 para políticas ligadas à cultura. Acompanha-se aqui, de forma cronológica, as mais importantes movimentações e discussões em torno da formulação da política.

Com o sistema político propício para políticas educacionais e culturais, o Brasil passou a firmar compromissos com grupos de países dos quais fazia parte e que estavam vivenciando uma situação igual.

Foi em 3 de outubro de 2003, na VII Conferência Ibero-Americana de Cultura que ocorreu em Cochabamba (Bolívia), que o Brasil, membro da ¹⁰Organização de Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI), assinou a Declaração de Cochabamba. Esta declaração, firmada pelos Ministros da Cultura e Chefes de Delegação, é uma solicitação à Cúpula de Chefes de Estado e de Governo Ibero-americano para declarar 2005 o Ano Ibero-americano da Leitura.

A Declaração de Cochabamba analisava que uma relação próxima entre economia e cultura, em certa medida, podia desenvolver um ambiente sustentável. Havia ainda o reconhecimento à diversidade cultural, que deveria favorecer a competitividade e a inclusão social nos países Ibero-americanos. A fim de reafirmar esse direito, foram elaboradas 12 medidas que os Estados deviam tomar. Entre elas, a que se destaca é a de número 9:

9) Adoptar el Plan Iberoamericano de Lectura presentado por la OEI y el CERLALC y comprometernos a respaldar su desarrollo, entendiendo que entre sus objetivos se encuentra contribuir a la erradicación del analfabetismo. En este sentido, solicitamos a la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Iberoamérica declarar el año 2005 como Año Iberoamericano de la Lectura. Asimismo, proponemos dar inicio al proceso orientado a convertir el Plan Iberoamericano de Lectura en Programa Cumbre (BRASIL, 2010).

Em tradução livre, é pedida a adoção o Plano Ibero-Americano de Leitura e, em contrapartida, os Ministros e Chefes de Delegação se comprometeriam em apoiar o seu desenvolvimento, entendendo que os objetivos incluíam contribuir para a erradicação do analfabetismo. Da mesma forma, era proposto o início do processo que visava converter o Plano Ibero-Americano de Leitura em um Programa de Cúpulas.

Ainda no mês de outubro, o ex-presidente Luis Inácio Lula da Silva criou a Política Nacional do Livro através da Lei n.º 10.753, de 30 de outubro de 2003.

A Política é elaborada segundo as diretrizes a seguir:

¹⁰ Organismo internacional de caráter intergovernamental para a cooperação entre os países ibero-americanos no campo da educação, da ciência, da tecnologia e da cultura no contexto do desenvolvimento integral, da democracia e da integração regional.

Art. 1º Esta Lei institui a Política Nacional do Livro, mediante as seguintes diretrizes:

I - Assegurar ao cidadão o pleno exercício do direito de acesso e uso do livro;

II - O livro é o meio principal e insubstituível da difusão da cultura e transmissão do conhecimento, do fomento à pesquisa social e científica, da conservação do patrimônio nacional, da transformação e aperfeiçoamento social e da melhoria da qualidade de vida;

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

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

V - Promover e incentivar o hábito da leitura;

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

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

VIII - apoiar a livre circulação do livro no País;

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

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

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

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

As diretrizes gerais tentam criar um ecossistema sustentável para o acesso do livro e da leitura. Os três setores (público, privado e sociedade civil) são envolvidos de forma direta e indireta a fim de assegurar o direito do acesso ao conhecimento para os cidadãos, fomentar o surgimento de novos escritores e dar estrutura para que bibliotecas e livrarias existam.

Para a política, o livro é “[...] para efeitos desta Lei, a publicação de textos escritos em fichas ou folhas, não periódica, grampeada, colada ou costurada, em volume cartonado, encadernado ou em brochura, em capas avulsas, em qualquer formato e acabamento” (BRASIL, 2003). Essa definição encontra-se no artigo 2º da Lei e traz, em parágrafo único, as publicações que podem equiparar-se a um livro.

Por fim, os artigos 13 e 14 trazem as disposições gerais em que investem ao Poder Executivo a função de criar e executar projetos e programas que visem à democratização do livro e o incentivo à leitura.

Art. 13. Cabe ao Poder Executivo criar e executar projetos de acesso ao livro e incentivo à leitura, ampliar os já existentes e implementar,

isoladamente ou em parcerias públicas ou privadas, as seguintes ações em âmbito nacional:

I - Criar parcerias, públicas ou privadas, para o desenvolvimento de programas de incentivo à leitura, com a participação de entidades públicas e privadas;

II - Estimular a criação e execução de projetos voltados para o estímulo e a consolidação do hábito de leitura, mediante:

a) revisão e ampliação do processo de alfabetização e leitura de textos de literatura nas escolas;

b) introdução da hora de leitura diária nas escolas;

c) exigência pelos sistemas de ensino, para efeito de autorização de escolas, de acervo mínimo de livros para as bibliotecas escolares;

III - instituir programas, em bases regulares, para a exportação e venda de livros brasileiros em feiras e eventos internacionais;

IV - Estabelecer tarifa postal preferencial, reduzida, para o livro brasileiro;

V - Criar cursos de capacitação do trabalho editorial, gráfico e livreiro em todo o território nacional.

Art. 14. É o Poder Executivo autorizado a promover o desenvolvimento de programas de ampliação do número de livrarias e pontos de venda no País, podendo ser ouvidas as Administrações Estaduais e Municipais competentes (BRASIL, 2003).

Seguindo as discussões iniciadas em Cochabamba com a premissa de que a inclusão social é o motor para o desenvolvimento da Comunidade Ibero-americana em 15 de novembro de 2003, na cidade de Santa Cruz de La Sierra, durante o XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno¹¹ o pedido dos Ministros e Chefes de Delegação foi atendido e os Chefes de Estado e de Governo proclamaram 2005 como o Ano Ibero-americano da Leitura e efetivaram o Plano Ibero-americano de Leitura.

A aprovação ficou conhecida como Declaração de Santa Cruz de la Sierra e trazia 45 itens onde haviam reconhecimentos, concessões e ações tanto para a cúpula quanto para os países-membros. Dentre elas, destacamos a de número 35:

35. En el convencimiento del valor de la cultura para contribuir en la búsqueda de la equidad social, proclamamos el año 2005 como el año Iberoamericano de la Lectura, y proponemos aunar esfuerzos del sector público y del privado para llevar a buen término el Plan Iberoamericano de Lectura aprobado por la VII Conferencia Iberoamericana de Cultura (BRASIL, 2010).

Nela, é dito que a difusão da cultura contribui para a busca da igualdade social e por isso o ano de 2005 estaria sendo escolhido como o ano Ibero-americano da

¹¹ Tradução nossa: Cúpula Ibero-americana de Chefes de Estado e de Governo.

Leitura. Foi proposto no mesmo parágrafo parcerias entre o setor público e privado, a fim de que os esforços pudessem gerar bons resultados a partir dos parâmetros que viriam a ser definidos nos desdobramentos da política, tais como o Plano Nacional do Livro e Leitura.

Em dezembro de 2005, o Plano Nacional do Livro e Leitura começou a tomar forma a partir da reunião de posse da Câmara Setorial do Livro e Leitura (CSLL), que ocorreu na Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro. A reunião traz uma das características mais fortes do modelo de governo do ex-presidente Lula, a consulta e a participação.

O presidente da Fundação Biblioteca Nacional, Professor Muniz Sodré, deu posse e convidou para integrar a mesa os presidentes da Câmara Brasileira do Livro (CBL), Oswaldo Siciliano; do Sindicato Nacional dos Editores de Livros (SNEL), Paulo Rocco; e da União Brasileira de Escritores (UBE), Levy Bucalem Ferrari; e ainda, o Secretário Nacional de Políticas Culturais do Ministério da Cultura, Sérgio Sá Leitão; e Gilberto Gil, que representava o Ministro de Estado da Cultura (BRASIL, 2010).

A reunião também deu posse ao primeiro Grupo de Trabalho (GT), o GT de Leitura Acessível, formado pelo Ministério da Cultura, Fundação Biblioteca Nacional, Instituto Benjamin Constant/MEC, Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República - CORDE, Ministério da Fazenda - SERPRO, CBL, SNEL, ABRELIVROS, Libre, ABEU, Fundação Dorina Nowil, Instituto Laramara e dois representantes dos usuários deficientes visuais que seriam convidados mais tarde.

Para escolher a composição final do corpo que integraria a CSLL, foram realizados sete encontros preparatórios e seis videoconferências nas macrorregiões do Brasil, além de uma centena de encontros, debates, seminários presenciais e pela internet em que aproximadamente 50 mil pessoas ligadas de alguma forma à educação, cultura, livro e leitura se reuniam.

A reunião contemplou a apresentação de propostas de texto para dois documentos: as Diretrizes Básicas da Política Nacional do Livro (2006-2022) e o Plano Nacional do Livro e Leitura (PNLL), e também regulamentou a Lei n.º 10.753, de 30 de outubro de 2003, que instituiu a Política Nacional do Livro. Deu-se então espaço para que os presentes lessem os textos-base, fizessem discursos e analisassem o que estava sendo proposto.

A forma e o momento do ciclo da política permitiram que os atores interagissem e colaborassem. Dessa forma, captadas uma série de desdobramentos que iam de ações e revisões de conceitos a críticas sobre a situação que era vivida no momento. A fim de exprimir de uma forma mais didática, foram separados em quadros os principais resultados da primeira reunião da CSLL.

As ações definidas se detinham em incluir o termo “Literatura” ao falar sobre a Política Nacional do Livro; uniformizar termos em diferentes instâncias e órgãos; revisar o conceito de literatura e criar um Grupo de Trabalho para monitorar o PNLL; e criar um calendário anual de eventos.

Quadro 3 – Colocar o livro e a leitura na agenda.

<p>Ações</p>	<p>Incluir o termo “Literatura” ao referenciar-se aos setores abrangidos pela Política Nacional do Livro;</p> <p>Uniformizar os termos empregados para referir-se aos diferentes órgãos e instâncias da política setorial – entretanto, foi esclarecido que a expressão “Política Nacional do Livro” havia sido criada por Lei Federal, portanto, só poderia ser modificada por lei;</p> <p>Revisar o conceito de “leitura”, ampliando-o para além da leitura do código de escrita silábica;</p> <p>Criar um GT (Grupo de Trabalho) para acompanhar, monitorar e fiscalizar a execução do Plano Nacional do Livro e Leitura (PNLL);</p> <p>Criar um calendário anual de eventos e atividades;</p> <p>Criar o Prêmio Viva leitura, com o objetivo de identificar, reconhecer e valorizar as práticas de leitura.</p>
--------------	---

Fonte: quadro elaborado pela autora.

Outro ponto é a ressignificação do conceito de “leitura” e “escrita”, pois passa a abordar questões de práticas sociais e culturais. Ele é visto como instrumento decisivo para o desenvolvimento humano, requisito para níveis melhores de educação, elemento para construção de sociedades democráticas e diversas, bem necessário ao desenvolvimento econômico e um direito de todos.

Quadro 4 – Reconceptualizar a leitura.

Conceito	
Leitura e escrita	<p>Práticas sociais e culturais;</p> <p>Instrumentos decisivos para que as pessoas possam desenvolver plenamente seu potencial humano;</p> <p>Fundamentais para fortalecer a capacidade de expressão da diversidade cultural dos povos, favorecendo todo tipo de intercâmbio cultural;</p> <p>Requisitos indispensáveis para alcançar níveis educativos mais altos;</p> <p>Elementos fundamentais para a construção de sociedades democráticas, baseadas na diversidade, pluralidade e exercício da cidadania;</p> <p>Necessárias para o desenvolvimento social e econômico;</p> <p>Como um direito de todos, uma condição para poder exercer seus direitos fundamentais e para viver uma vida mais digna na construção de uma sociedade mais justa.</p>

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

A crítica realizada é sobre a concepção mecanizada da leitura. Essa crítica ocorre visto que a leitura é pretendida apenas ao ato de ler um texto.

Quadro 5 – Crítica à concepção de leitura.

Crítica	<p>Concepção mecanicista da leitura em que é pretendido reduzir a leitura ao ato de ler a uma mera reprodução do que está no texto.</p>
---------	---

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

É recomendado que o PNLL consiga atender algumas recomendações. Dentre elas, a garantia da estruturação de um quadro de pessoal mínimo e especializado para bibliotecas públicas; acesso ao meio digital; inclusão dos periódicos da Capes para acesso em bibliotecas públicas; pensar sobre o fomento da leitura; e utilizar novas mídias para promover a leitura, entre outras recomendações que são citadas abaixo.

Quadro 6 – Recomendações.

<p>Recomendações</p>	<p>Garantir a estruturação de um quadro de pessoal mínimo e especializado para as bibliotecas públicas, o que garantirá o funcionamento destes órgãos;</p> <p>Acesso ao meio digital;</p> <p>Inclusão do portal eletrônico de informações da Capes (periódicos digitais) para as bibliotecas públicas (cabeça de rede) do Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas;</p> <p>Pensar sobre o fomento à leitura e a formação de mediadores de leitura, considerando as diversidades regionais brasileiras;</p> <p>Utilizar as novas mídias como meio de promoção da leitura;</p> <p>Considerar a formação de mediadores observando os processos de formação continuada para professores e bibliotecários;</p> <p>Dotar de recursos e editais específicos para contemplar a área de leitura e formação;</p> <p>Retomar o Programa Nacionais de Leitura (PROLER) considerando a quantidade de Comitês existentes e a diversidade de ações que se farão necessárias;</p> <p>Apoiar também a pesquisa acadêmica independente;</p> <p>Fortalecer linhas de pesquisa na área de leitura, livro, literatura e bibliotecas devidamente financiadas (junto a instituições como CAPES e CNPq);</p> <p>Incluir o setor privado por meio da responsabilidade social e na criação de espaços de leitura nas empresas como forma de fortalecimento de outros espaços de promoção da leitura;</p>
----------------------	--

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

Por fim, foi definida a estrutura de gestão administrativa do PNLL que depois viria constar no Decreto presidencial e na Portaria Interministerial (MEC e MinC).

Quadro 7 – Estrutura organizacional.

Conselho Diretivo	Ministério da Cultura (Fundação Biblioteca Nacional); Ministério da Educação; Organismo internacional de cooperação e assistência na área de Educação e Cultura; Representante da sociedade civil indicado pelo Ministro de Estado da Cultura; Representante da sociedade civil indicado pelo Ministro de Estado da Educação; Um presidente e um secretário-geral, funções que serão exercidas, alternadamente, pelos Ministros de Estado da Cultura e da Educação.
Comitê executivo	Representantes dos órgãos governamentais e entidades com projetos, programas e outras ações no PNLL

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

Em agosto de 2006, após quase três anos de discussões e movimentações sobre dessa política, a partir da portaria interministerial de n.º 1.442, o Plano Nacional do Livro e Leitura foi institucionalizado.

Os Ministros de Estado da Educação e da Cultura, no uso da atribuição que lhes confere o art. 87, parágrafo único, inc. II, da Constituição, e, considerando que o Governo da República Federativa do Brasil subscreveu a “Declaração de Santa Cruz de La Sierra”, durante a XIII Conferência Ibero-americana de Chefes de Estado e de Governo dos vinte e um países signatários da Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI) e que é desejo do Governo da República Federativa do Brasil dar continuidade à mobilização em favor do fomento à leitura empreendida em 2005, durante o Ano Ibero-americano da Leitura - o Vivaleitura, e convertê-la em política pública permanente [...] (BRASIL, 2006).

O texto de abertura retoma o compromisso firmado pela Declaração de Santa Cruz de La Sierra e também os aspectos debatidos na primeira reunião da Câmara Setorial do Livro e Leitura (CSLL). Ele é a expressão do desejo de permanência desse tipo de agenda para futuros governos.

O art. 1º expõe a diversidade e multiplicidade de fins que a política visa atender, que são “[...] assegurar a democratização do acesso ao livro, o fomento e a valorização da leitura e o fortalecimento da cadeia produtiva do livro como fator

relevante para o incremento da produção intelectual e o desenvolvimento da economia nacional” (BRASIL, 2006). É interessante perceber que mais tarde, quando ocorre o Decreto-Lei do PNLL, é possível ver essas palavras se transformando nos quatro eixos estratégicos.

Outro artigo importante é a definição oficial de como deveria ser formado o conselho diretivo, um pouco diferente do que foi sugerido durante a reunião na CSLL, pois houve a adição de mais um membro de cada um dos Ministérios.

Art. 3º – O Conselho Diretivo será composto por sete membros, designados em Portaria conjunta dos ministros de Estado da Cultura e da Educação, e terá como atribuição exercer o processo decisório sobre a coordenação e o gerenciamento do PNLL e estabelecer suas macro estratégias, bem como velar pela sua efetiva implementação.

§1º – Serão membros do Conselho Diretivo:

a) dois representantes do Ministério da Cultura; b) dois representantes do Ministério da Educação; d) um representante dos autores; e) um representante dos editores de livros; f) um representante de especialistas em leitura (BRASIL, 2006).

Pouco tempo depois é publicada a Portaria Interministerial n.º 1.537, de 31 de agosto de 2006, em que os Ministros da Educação e da Cultura nomeiam o Conselho Diretivo e o Secretário da Coordenação executiva do PNLL.

Art. 1º – Ficam designados para compor o Conselho Diretivo do Plano Nacional do Livro e Leitura (PNLL), na qualidade de representantes dos órgãos e categorias a seguir indicados, os seguintes membros:

Ministério da Cultura: João Luiz Silva Ferreira e Muniz Sodré Araújo Cabral; Ministério da Educação: André Luiz de Figueiredo Lázaro e Jeanete Beauchamp; Autores: Moacyr Scliar; Editores de Livros: Osvaldo Siciliano; Especialistas em Leitura: Tânia Rösing.

Art. 2º Fica designado José Castilho Marques Neto, da Fundação Editora da Universidade Estadual Paulista (FEU/UNESP), para o exercício das funções de Secretário Executivo da Coordenação Executiva do PNLL (BRASIL, 2006).

Em dezembro de 2006 a Câmara Setorial do Livro e Leitura (CSLL) era o único órgão setorial com a participação de representantes do Estado e da sociedade em funcionamento no MinC. Foi ela que aprovou o texto final do PNLL que vigorou até sua reedição, em dezembro de 2010.

É importante destacar que a CSLL conseguiu unir e nortear toda a cadeia criativa, produtiva, distributiva, mediadora e os agentes públicos responsáveis pela

cultura e pela educação. Além disso, convidou especialistas em leitura e militantes na formação de leitores para desenvolver sugestões do que se tornaram diretrizes e programas a serem executados sob o amparo do PNLL.

Segundo o livro de memórias do Plano, as reuniões subsequentes àquela primeira realizada em 2005 seguiram uma metodologia de ampla consulta e debate com a sociedade e especialistas. Tal que conseguiram três coisas: instituir conceitualmente e programaticamente o Plano, e fazer com que ele absorvesse a característica de estar sempre disponível ao diálogo e com textos produzidos coletivamente.

O Secretário José Castilho Marques Neto elegeu, através de uma plenária e com base em discussões anteriores, quais deveriam ser as 10 prioridades para o primeiro quadriênio do PNLL. Tais reivindicações mais tarde seriam levadas aos Ministros da Cultura e da Educação.

A fim de sistematizar a fala de José Castilho Marques Neto, foi utilizado um quadro que está dividido entre o setor ao qual foi colocada a prioridade e o assunto que cada setor deveria priorizar.

Quadro 8 – Prioridades na política do livro e da leitura.

Setor	Prioridade
Criativo	<p>Promover incentivo aos autores, inéditos e editados, por meio de bolsas de criação, circulação e intercâmbio nacional e internacional, concursos e prêmios literários;</p> <p>Realizar um censo nacional de escritores, com o objetivo de mapear a produção publicada ou não;</p> <p>Promover a discussão sobre direito autoral com fomento à disponibilização de conteúdos em licenças não restritivas, inclusive com a formação de acervo de conteúdos livres em diferentes suportes.</p>
Produtivo e distributivo	<p>Implementar políticas específicas para o setor com o objetivo de ampliar o acesso e baratear o custo do livro por meio de ações como: linhas de crédito para instalação de livrarias, tarifas preferenciais de correio, diminuição dos custos de distribuição, e formação e atualização de acervos de bibliotecas como política permanente;</p> <p>Estimular a criação de políticas e planos de leitura estaduais e municipais, com dotações orçamentárias previstas na Lei n.º 10.753, de 30 de outubro de 2003 (Lei do Livro), e também conforme o objetivo “O” do PNLL – estimular a criação de planos estaduais e municipais de leitura (em até três anos);</p>

	Realização periódica de pesquisas, nacional e segmentada, sobre leitura e mercado editorial, conforme o PNLL em seus pontos “C” – realização da biennial de pesquisa nacional sobre leitura – e “D” – implementação e fomento de núcleos voltados a pesquisas, estudos e indicadores nas áreas da leitura e do livro em universidades e outros centros.
Mediadores de leitura	<p>Criação de uma biblioteca por escola, com pessoal qualificado, política de seleção de acervos e acessibilidade;</p> <p>Instalação de uma biblioteca nos municípios que não a possuem e revitalização das bibliotecas existentes, com pessoal qualificado, política de seleção de acervos, acessibilidade e integração aos sistemas de bibliotecas existentes;</p> <p>Formação contínua de profissionais responsáveis por bibliotecas e espaços de leitura.</p>
Sugestão do Conselho Diretivo do PNLL	Equacionar no menor tempo possível uma proposta de institucionalização do PNLL, dando-lhe condições jurídicas de perenidade e atuação enquanto Política de Estado durável e supragovernamental, garantindo sua aplicação a longo prazo. Ao mesmo tempo, dotar o MinC de instrumental atuação gerencial na área do livro, leitura, literatura e bibliotecas compatível com as tarefas do setor e, para isso, sugere-se a instituição de uma secretaria específica ou de um instituto de livro e leitura.

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

Essas prioridades deram assunto para uma ampliação da reunião em 19 de dezembro de 2006, em que os grupos de trabalho desenvolveram diagnósticos, ações e soluções para os problemas propostos. Novamente, a fim de sistematizar a análise, cada uma das respostas dos setores terá um quadro dividido em setor (indica a quem está direcionado), prioridade (assunto que deve ser priorizado) e fluxo prático de ação (sintetiza a forma como cada um dos setores trabalhou em torno da prioridade).

Como vimos, o setor criativo recebeu três prioridades; a partir delas, o grupo procurou trabalhar de forma bastante diversa, sendo através de programas dos mais variados tipos, discussões sobre sistemas já utilizados e fóruns de discussão. É pertinente comentar que o grupo se deteve principalmente em como fazer sua apresentação, porém não buscou trazer muitas informações de diagnóstico da situação, como será visto em outros grupos a seguir.

Quadro 9 – Diagnóstico do setor criativo.

Setor	Prioridade	Fluxo prático de ação
Criativo	Promover incentivos aos autores, inéditos e editados, por meio de bolsas de criação, circulação e intercâmbio nacional e internacional, concursos e prêmios literários.	Bolsa de Criação Literária; Programa de Circulação de Escritores na Universidade; Programa de Circulação de Escritores na Escola; Programa Latino-Americano de Literatura; Programa Entre Mares da Literatura; Sistema Público de Distribuição; Jornada Nacional Literária; Programa Primeiro Livro; Fundo Nacional da Literatura, Livro, Leitura e Bibliotecas
Criativo	Realizar um censo nacional de escritores com o objetivo de mapear a produção publicada ou não.	Informações do cadastramento; Tecnologia do censo; Mobilização e capacitação; Período de realização; Análise e mapeamento dos dados; Divulgação dos resultados; Pesquisas posteriores
Criativo	Promover a discussão sobre direito autoral com fomento à disponibilização de conteúdos em licenças não restritivas, inclusive com a formação de acervo de conteúdos livres em diferentes suportes.	O objetivo deste debate é permitir a circulação de inúmeras obras esgotadas e sem interesse comercial, e a abertura de direitos para trechos de conteúdos protegidos que a um só tempo colaborariam com um acervo público aberto e se beneficiariam da formação de leitores e visibilidade de suas obras. Assim, propôs-se os tópicos a seguir: Fóruns de debate; Estímulo à abertura de direitos; Ações e campanhas de esclarecimento; Criação de acervos; Política de incentivos; Estudos técnicos e legais.

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

Os setores produtivos e distributivos também receberam três proposições. Diferente do primeiro setor, o grupo se prendeu em mais aspectos do ambiente no qual esse setor – produtivo e distributivo – estava inserido. Ele utilizou dados da pesquisa MUNIC 2005 realizada pelo IBGE, elencou atores envolvidos, expectativas e possíveis indicadores para as proposições.

Quadro 10 – Diagnóstico do setor produtivo e distributivo.

Setor	Proposição	Fluxo prático de ação
Produtivo e distributivo	Implementar políticas específicas para o setor com o objetivo de ampliar o acesso e baratear o custo do livro por meio de ações como: linhas de crédito para instalação de livrarias, tarifas preferenciais de correio, diminuição dos custos de distribuição, formação e atualização de acervos de bibliotecas como política permanente.	Breve diagnóstico da situação; Principais atores envolvidos; Expectativas; Indicadores de acompanhamento da proposição;
Produtivo e distributivo	Estimular a criação de políticas e planos de leitura estaduais e municipais, com dotações orçamentárias previstas na Lei n.º 10.753, de 30 de outubro de 2003 (Lei do Livro) e também conforme o objetivo “O” do PNLL – estimular a criação de planos estaduais e municipais de leitura (em até três anos).	Breve diagnóstico da situação; Principais atores envolvidos; Expectativas; Indicadores de acompanhamento da proposição;
Produtivo e distributivo	Realização periódica de pesquisas, nacional e segmentada, sobre leitura e mercado editorial, conforme o PNLL em seus pontos “C” – realização da bienal de pesquisa nacional sobre leitura – e “D” – implementação e fomento de núcleos voltados a pesquisas, estudos e indicadores nas áreas da leitura e do livro em universidades e outros centros.	Breve diagnóstico da situação; Principais atores envolvidos; Expectativas; Indicadores de acompanhamento da proposição;

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

Por fim, o setor dos mediadores de leitura onde as proposições foram trabalhadas de diferentes maneiras. A primeira proposição é trabalhada com foco no significado de uma biblioteca e sobre o que ela é; a segunda possui uma abordagem mais tecnicista assim como o segundo setor apresentou; a última é um debate sobre a importância da formação de mediadores.

Quadro 11 – Diagnóstico dos mediadores de leitura.

Setor	Proposição	Fluxo prático de ação
Mediadores de leitura	Criação de uma biblioteca por escola, com pessoal qualificado, política de seleção de acervos e acessibilidade.	Diagnóstico da situação e definição do que são bibliotecas: entende-se como um espaço adequadamente organizado, com condições de leitura individual e coletiva e acervos próprios para os públicos a que se destinam, acesso a fontes de informação diversas, condições de acessibilidade para os portadores de necessidades educacionais especiais, e pessoal qualificado capaz de tornar a leitura uma atividade atraente para as diversas faixas etárias.
Mediadores de leitura	Instalação de uma biblioteca nos municípios que não a possuem e revitalização das bibliotecas existentes, com pessoal qualificado, política de seleção de acervos, acessibilidade e integração aos sistemas de bibliotecas existentes.	<p>Diagnóstico; Principais Atores envolvidos na situação; Quais as expectativas temporais e outras; Indicadores;</p> <p>Ações:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Monitorar o desempenho dos Sistemas de Bibliotecas Estaduais e Municipais; – Avaliar os Sistemas e modificar a alocação de recursos para melhorar a eficiência do Sistema Nacional de Bibliotecas Escolares; – Justificar ou negociar os orçamentos para os Sistemas; – Oferecer insumos para o estabelecimento de políticas públicas de estímulo à leitura; – Apoiar as seguintes atividades: <ul style="list-style-type: none"> Estabelecimento de políticas de estímulo à leitura; Prestação de assessoria aos Sistemas Estaduais e Municipais; Prestação de contas aos contribuintes que financiem atividades de estímulo à leitura. <p>Análise do sistema nacional</p> <p>Indicadores:</p> <p>Um dos indicadores seria os insumos e os produtos do Sistema nacional de inovação. Os de insumos seriam representados pelos gastos em acervos, equipamentos e recursos humanos. Já os de produtos seriam representados pelo balanço dos pagamentos despendidos em tecnologia.</p>
Mediadores de leitura	Formação contínua de profissionais responsáveis	O processo de formação contínua de profissionais responsáveis por bibliotecas e

	por bibliotecas e espaços de leitura.	<p>pontos de cultura assume importância fundamental para o êxito da implementação do Plano Nacional do Livro e Leitura, emergente da ação conjunta entre os Ministérios de Estado da Educação e da Cultura e constituído de políticas, programas, projetos, ações contínuas e eventos na área da leitura.</p> <p>Atores envolvidos; Ações relevantes já realizadas pelo governo; Indicadores como diagnóstico.</p>
--	---------------------------------------	--

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

Retratar os desdobramentos da reunião acima em formato de quadro é uma forma visual que sintetiza não só os esforços dos setores, mas também mostra a sua diversidade. Fala-se diversidade porque em cada um dos grupos abordo o fluxo prático de ação de forma diferente. O setor criativo se preocupou em evidenciar as políticas e programas que já existiam e os objetivos do debate. O setor produtivo e distributivo trabalhou cada proposição com um breve diagnóstico da situação, elencou os principais atores envolvidos, as expectativas que eles tinham quanto ao assunto e indicadores para acompanhar a proposição. O grupo dos mediadores de leitura se organizou principalmente a partir do diagnóstico da situação e evolui nas ações, porém poucos ou nenhum indicador foi traçado.

Como dito anteriormente, o Plano Nacional do Livro e Leitura foi construído através do diálogo e também da diversidade. É interessante notar que cada setor trabalha fora de um molde específico, e a escolha da forma de trabalho é uma maneira de reconhecer a participação e a cooperação entre Estado, setor privado e terceiro setor, além de reconhecer a diversidade em cada um dos grupos.

6 OS ATORES DO POVO DO LIVRO

Fomentar a discussão, criar órgãos, assinar termos de compromisso e criar leis em torno da questão do livro e leitura significou trazer à luz o tema da democratização do acesso ao livro e à leitura. Tudo isso não passou despercebido pelos atores, que não só se beneficiariam dos desdobramentos do PNLL, como também necessitariam trabalhar com ele.

A partir de 2006, quando o Plano já havia ganhado decretos, leis e órgãos responsáveis pelo seu desenvolvimento, grupos enviaram manifestos e cartas abertas sobre o tema. Tal ação impulsionou novas discussões e ajudou a mostrar a posição de determinados grupos diante da política que estava surgindo.

Os documentos a seguir são de âmbito nacional e tratam da institucionalidade da política pública que estava sendo formulada, além de se referir a assuntos de financiamento das atividades e da inclusão da agenda do livro e leitura no segundo mandato do Presidente Luis Inácio Lula da Silva. É também importante pontuar que tais manifestações ocorrem de forma simultânea à fase de formulação.

O primeiro manifesto que se tem acesso é o do Povo do Livro, de setembro de 2006. Tal texto é marcado pelo que parece ser um sentimento de urgência. A leitura e o livro são vistos como formas de transformação social.

A prática social da leitura é, afinal, o caminho para onde apontava a legião de brasileiros notáveis – integrada por escritores como Monteiro Lobato e tantos outros – como a estratégia de enfrentamento do drama da fome, da pobreza, da ignorância e da violência urbana para colocar o Brasil, aí sim, no rumo do desenvolvimento, da justiça social e da solidariedade (BRASIL, 2006).

Existe nele também indicadores que revelam um diagnóstico preocupante sobre o Brasil leitor, como o fato de um a cada quatro brasileiros estarem habilitados a ler, que lia-se apenas dois livros por habitante/ano e a questão da população analfabeta funcional. E diante desses indicadores, o manifesto cobra do Estado que haja condições necessárias, pelo menos para o acesso ao livro de forma gratuita nas bibliotecas.

Tornar a questão do livro e da leitura uma política pública significa, entre outros, ampliar e aprofundar o estreitamento das ações de Educação e Cultura, dotar a área de uma estrutura administrativa capaz de atender às grandes demandas nacionais e, ainda, assegurar os recursos necessários de forma permanente. Os esforços feitos até agora pelos diferentes governos merecem o devido respeito, porém ainda são insuficientes e estão longe – não do ideal –, mas sim, daquilo que é tão necessário quanto inadiável para o Brasil começar a saldar essa dívida social com o cidadão e a cidadania – o livro e a leitura (BRASIL, 2006).

Em 28 de setembro de 2007, o Manifesto da Liga Brasileira de Editoras (LIBRE), junto ao Sr. João Luiz Silva Ferreira, na época secretário executivo do

Ministério da Cultura, relembram ao ex-presidente Lula o ato legal de desonerar a cadeia produtiva do livro dos encargos de PIS e do COFINS pela Lei n.º 10.865, de 30 de abril de 2004. Eles trazem a fala do presidente da Câmara Brasileira do Livro, Dr. Oswaldo Siciliano, que havia proposto a criação de um fundo para promoção do livro e da leitura a ser financiado por contribuição correspondente a 1% do faturamento das empresas do setor editorial. Apesar de seus esforços, a contribuição não estava sendo integralmente cumprida. Por fim, pediram apoio para que tal fundo conseguisse de fato cumprir a meta de arrecadação e declararam apoio à Portaria n.º 1.442, de 10 de agosto de 2006, que instituiu o PNLL.

Em 3 de outubro de 2006, a Associação Brasileira de Editores e Produtores de Conteúdo e Tecnologia Educacional (ABRELIVROS) e o Sindicato Nacional dos Editores de Livros (SNEL) enviaram a Jéferson Assunção (Coordenador-Geral de Livro e Leitura) uma carta falando sobre o apoio ao mesmo fundo citado pela LIBRE. Informaram sobre a criação do Instituto Pró-livro, uma iniciativa da SNEL e da Câmara Brasileira do Livro, que vem arrecadando doações para expandir o alcance do livro e da leitura. Jéferson Assunção também se dispõe a ajudar a iniciativa do fundo a se concretizar uma vez que a portaria que institui o PNLL (n.º 1.442/04) possui eixos que vão ao encontro da necessidade de criar o fundo.

Em 4 de dezembro de 2007, a Associação Estadual de Livrarias do Rio de Janeiro solicitou a ampliação da desoneração dos impostos para as empresas cadastradas no sistema de tributação SIMPLES – estabelecimento de alíquotas diferenciadas para empresas sob regimes tributários distintos – e o estabelecimento de um prazo de cinco anos para reavaliação do tributo e seus resultados no PNLL.

O Manifesto ao Ministro da Cultura pela recriação da Secretaria Nacional do Livro é o último documento que iremos falar. Este ocorre em 14 de agosto de 2006, durante a 20.^a Bienal Internacional do Livro de São Paulo e discorre sobre o sentimento otimista perante as discussões acerca da democratização do acesso ao livro e à leitura. Também fala do ano de 2004, marcado pela desoneração fiscal, pelas campanhas do Ano Ibero-americano, pelo Prêmio Vivaleitura e pelas medidas como o Programa Mais cultura, pelo MinC e pelo PDE do MEC.

Porém, o Manifesto também ressalta a necessidade da recriação da Secretaria Nacional do Livro, que sofreu o desmonte durante o mandato do ex-Presidente Collor de Mello quando se chamava Instituto Nacional do Livro e

novamente foi extinta no ano de 2003 pelo MinC. Essa recriação é tida como importante uma vez que a Secretaria traria visibilidade e centralidade ao tema do livro e da leitura.

Observar todas as manifestações do Povo do Livro faz com que seja percebido novamente um senso de urgência sobre a questão do livro e da leitura, mas também um jogo político. As instituições do mercado e do terceiro setor querem ter poder econômico, pedem ao Estado que intervenha no fundo, para que possam trabalhar para promover o livro. Ao mesmo tempo, no campo do jogo político, buscam mostrar seus esforços e se dispõem a serem gestoras desse fundo. No entanto, não é possível acompanhá-lo, parece estar conformado pelas renúncias fiscais e outras fontes que mereceriam outros estudos.

7 OS VELHOS CAMINHOS QUE SE CRUZAM COM OS NOVOS

A Administração Pública caminha na mesma direção que as políticas públicas. Para um administrador público, o produto e o motivo de seu trabalho são as políticas públicas; e para as políticas públicas, quem dá forma a elas é a Administração Pública a partir do administrador público. Como dito anteriormente, um administrador público pode trabalhar na articulação entre Estado e políticas públicas, mas também pode seguir para o lado analítico e crítico, como ocorre neste trabalho. A análise de uma política pública é necessária para a continuidade dela, não se trata apenas de entender os acertos e erros, mas também de evidenciar sua história e o propósito com que ela foi criada. O Plano Nacional do Livro e Leitura (PNLL) nasceu a partir da necessidade não só de honrar os compromissos assumidos na Declaração de Santa Cruz de La Sierra e de Cochabamba, mas também de forma indireta através dos objetivos do Plano Nacional de Educação de 2001.

Entrar no universo que rodeia o acesso ao livro no Brasil é se deparar com um muro de desafios. Para pular este muro e cumprir os objetivos propostos, que são aproximar o Estado, o terceiro setor e o setor privado na política do Plano Nacional do Livro e Leitura a partir no texto normativo do PNLL com o artigo 216-A da Constituição de 1988; analisar temporalmente a mobilização de três grandes atores em torno do tema da democratização do acesso ao livro e à leitura; e expor

as manifestações do Povo do Livro que estão dentro da cadeia do livro e que contribuíram para a política, é necessário direcionar os diagnósticos e conceitos que dão sentido a essa análise.

A partir das duas primeiras edições da pesquisa Retratos da Leitura no Brasil de 2001 e 2008, anos em que o PNLL estava em formulação, tive a oportunidade de mostrar a relação entre classe e compra de livros, classe e leitura, escolaridade e compra de livros, escolaridade e leitura. Em um momento futuro, gostaria de investigar se a combinação de classe social, escolaridade e leitura estão ligadas ao fato de que não só o governo da época, mas também a população acreditava que os livros e a leitura poderiam trazer, além da transformação social, a ascensão econômica.

Continuando o referencial teórico, passou-se por três conceitos centrais que deram uma noção acerca do que se estava falando, de qual ambiente se falava e da forma que se enxergaria o processo.

O Plano Nacional do Livro e Leitura é uma política pública. Ela é o produto da atividade política e compreende conjuntos de ações e decisões a fim de suprir necessidades materiais e ideais, que são a democratização do acesso ao livro e à leitura. Essa política está localizada dentro do sistema político, representado principalmente por *inputs* que são, de maneira resumida, apoios e demandas da população; os *withinputs*, que são onde o sistema político está e o que ele devolve ao ambiente (decisões e ações); e os *outputs*, que são as políticas públicas. Enxergar o processo de forma cíclica significa considerar a política pública um processo sequencial, mesmo que algumas fases ocorram simultaneamente, tais como formação de agenda e formulação.

Ter escrito sobre o período histórico de 1985 a 2019 neste trabalho deu-me novamente ambientação para entender com que tipo de sistema político se estava lidando. As movimentações políticas e as decisões tomadas fizeram com que fosse possível ver o porquê do Plano Nacional do Livro e Leitura (PNLL) ter sido construído com a participação do Estado, setor privado e terceiro setor: era uma das características do governo Lula enquanto governo progressista.

Ao focar no setor privado e terceiro setor, encontra-se um grupo de atores que se intitula o Povo do Livro nos manifestos que vistos anteriormente. A expressão “povo do livro” significa toda a cadeia do livro, desde as bibliotecas, escolas,

mediadores de leitura, editores, livreiros, etc. Ela parece trazer também um significado de pertencimento a algo, como uma comunidade de fato. Essa autodenominação chama a atenção e faz com que, em um momento futuro, seja possível visitar esse povo e entender mais profundamente seu papel em políticas públicas tais quais o PNLL.

Agora, retomando a análise da formulação do PNLL, inicio recorrendo à Constituição de 1988. Trazer o artigo 216-A da Constituição e compará-lo a trechos do Decreto-Lei do PNLL foi a forma que encontrei para que pudesse unir Estado, setor privado e terceiro setor. Além disso, foi ali que foi identificado o alinhamento do PNLL com o que se esperava para o país em termos de cultura.

Entrando em uma das partes mais ricas da análise, o acompanhamento das reuniões que formularam o PNLL, vê-se uma profusão de discussões em prol do livro e da leitura. Se fosse possível escolher as reuniões que mais refletiram o que o PNLL se tornou, escolheria duas. A primeira reunião da Câmara Setorial do Livro (CSLL), em dezembro de 2005, que foi onde ocorreu a regulamentação da Lei n.º 10.753, de 30 de outubro de 2003, que instituiu a Política Nacional do Livro; e a apresentação de propostas de texto para dois documentos: as Diretrizes Básicas da Política Nacional do Livro (2006-2022) e o Plano Nacional do Livro e Leitura (PNLL). A outra seria a reunião estendida em que, a partir das 10 prioridades elencadas por Joaquim Castilho, cada um dos setores trabalhou para criar um fluxo prático de ação. É nesse momento que vemos a diversidade do Povo do Livro, uma vez que cada setor apresentou as ideias do seu jeito.

Afinal, chega-se aos manifestos de apoio à política, nos quais estão envolvidos outros atores que fazem parte do Povo do Livro. Estes, apesar não terem sido todos a participar da formulação, foram apoiadores da política. Também é interessante notar, como falado antes, o jogo político que esses atores fazem. Ao mesmo tempo em que existe o apoio, existe a cobrança por um fundo de fomento que em pesquisas sobre o mesmo tema não é encontrado.

Até agora, falou-se o que foi feito e o que aconteceu durante o trabalho – os velhos caminhos. E quais seriam os novos caminhos? Os novos caminhos é o que não foi feito ainda por causa dos limites da política.

Inicialmente, o objetivo deste trabalho era realizar a análise do Plano Nacional do Livro e Leitura como indutor de políticas públicas voltadas ao livro e à leitura no

Mercosul, uma vez que há em suas diretrizes a questão de copiar boas práticas adotadas em países de dentro do bloco. Entretanto, devido ao fôlego que esta pesquisa necessitava, mudou-se o objetivo. Depois, o propósito era a realização da análise da implementação da política, porém esta fase parece ter se perdido. Digo isso porque, uma vez que o Plano Nacional do Livro e Leitura é uma política de abrangência nacional e com quatro eixos norteadores, acaba por ter diferentes iniciativas políticas criadas a partir dele. O que fiz foi procurar textos normativos sobre políticas ligadas ao Povo do Livro e sua cadeia, porém foi encontrado apenas o Prêmio Vivaleitura.

Outro novo caminho a ser seguido é a realização da exploração não só do sistema político que estava envolvendo a política, mas também do ecossistema político. Esse termo, que é a junção de um termo das ciências biológicas (ecossistema) e outro das ciências sociais (político), toma sentido quando se atenta para o fato de que o ecossistema é o que inclui o conjunto das relações dos seres vivos entre si e/ou destes com o ambiente. Partindo desse ponto, escrever sobre o ecossistema político seria falar, além dos atores que estão na política, do ambiente que está lá e que envolve todos os atores, o sistema político ao qual estão condicionados e a forma como cada um dos citados reage entre si. Um dos principais impeditivos para escrever acerca desse ponto de vista foi a falta de referencial teórico sobre o tema “ecossistema político”, por isso ressalto a necessidade de novos estudos sobre o tema.

Este trabalho finaliza-se fazendo um apelo aos cidadãos e principalmente aos administradores públicos. Aos cidadãos, que levem suas pautas às ruas e busquem a cobrança das políticas que estão sendo formuladas e implementadas. Como foi mostrado, parte dos *inputs* que estão dentro de um sistema político vem da sociedade. E aos administradores públicos, que sejam agentes articuladores das políticas, o nosso *withinput* dentro do sistema político, que realizem trabalhos de análise crítica sobre as políticas e que dentro de seus cargos públicos busquem eficiência em seus processos.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Desafios Contemporâneos para a reforma da Administração Pública Brasileira. *In*: PETERS, Guy; PIERRE, Jon (org.). **Administração Pública**: coletânea. São Paulo: Unesp, 2010. p. 700.

BASTOS, Pedro Paulo. Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o Golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, n. esp., p. 1-63, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rec/v21n2/1415-9848-rec-21-02-e172129.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 abr. 2019.

BRASIL. **Decreto n.º 7.559, de 1 de setembro de 2011**. Dispõe sobre o Plano Nacional do Livro e Leitura - PNLL e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7559.htm. Acesso em: 20 abr. 2019.

BRASIL. **Decreto n.º 9.674, de 2 de janeiro de 2019**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Cidadania, remaneja cargos em comissão e funções de confiança, transforma cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9674.htm. Acesso em: 28 mai. 2019.

BRASIL. **Lei n.º 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências., Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2001/lei-10172-9-janeiro-2001-359024-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 26 ago. 2019.

BRASIL. **Lei n.º 10.753, de 30 de outubro de 2003**. Institui a Política Nacional do Livro. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2003/lei-10753-30-outubro-2003-497306-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 23 ago. 2019.

BRASIL. **Lei n.º 10.865, de 30 de abril de 2004**. Dispõe sobre a Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social incidentes sobre a importação de bens e serviços e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.865.htm. Acesso em: 28 ago. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Censo revela que o acesso cresceu na década 2001-2010**. Brasília, DF: MEC, 2011. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/212-educacao-superior-1690610854/17212-censo-revela-que-o-acesso-cresceu-na-decada-2001-2010>. Acesso em: 12 ago. 2019.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

DAVID, Grazielle. **Por que revogar a Emenda Constitucional 95**. São Leopoldo: Instituto de Humanidades Unisinos, 21 jul. 2018. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/581054-por-que-revogar-a-emenda-constitucional-95>. Acesso em: 15 set. 2019.

DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. *In*: BARREIRA, Maria Cecília; CARVALHO, Maria do Carmo (org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 13-42.

INSTITUTO PRÓ-LIVRO. **Retrato da leitura no Brasil 2001**. São Paulo: Instituto Pró-Livro, 2001. Disponível em: https://snel.org.br/wp/wp-content/uploads/2018/05/pesquisa_2001_mercado_comprador-Copia.pdf. Acesso em: 30 nov. 2019.

INSTITUTO PRÓ-LIVRO. **Retrato da leitura no Brasil 2008**. São Paulo: Instituto Pró-Livro, 2001. Disponível em: https://snel.org.br/wp/wp-content/uploads/2018/02/3-pesquisa_habito_de_leitura_2008.pdf. Acesso em: 30 nov. 2019.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Políticas Públicas Sociais. *In*: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (org.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. São Paulo: Editora UNESP, 2015.