

14

v.8 n.14
janeiro/junho 2020

Revista Parlamento e Sociedade

O livro tributado: o que está em jogo?

Apresentação

Alexsandro Santos

Breviário da Política do Livro e Leitura no Brasil

Ricardo Queiroz Pinheiro

Isenção tributária de livros e periódicos: uma análise do PL 3887/2020 à luz da interpretação teleológica das Constituições Federais

Francisco de Paula Araújo

Mercado, Indicadores e Políticas Públicas

Mariana Bueno

O livro como mercadoria e o imposto do livro

Haroldo Ceravolo Sereza

Editoras universitárias: um caminho para a formação leitora e transformação social

Rita Virginia Argollo

Plano Municipal do Livro, Leitura, Literatura e Biblioteca (PMLLLB) de São Paulo

Mesa

2020

Presidente

Eduardo Tuma (PSDB)

1º vice-presidente

Milton Leite (DEM)

2º vice-presidente

Celso Jatene (PL)

1º secretário

Alessandro Guedes (PT)

2º secretário

Souza Santos (PRB)

1º suplente

Soninha (CIDADANIA)

2º suplente

Claudininho de Souza (PSDB)

Corregedor Geral

Eliseu Gabriel (PSB)

Revista
**Parlamento
e Sociedade**



Revista
**Parlamento
e Sociedade**

v.8 n.14 janeiro-junho 2020

São Paulo

ISSN 2318-4248

Rev. Parlamento e Sociedade	São Paulo	v.8	n.14	p.1-114	jan.-jun. 2020
-----------------------------	-----------	-----	------	---------	----------------

A **Revista Parlamento e Sociedade** é uma publicação semestral da Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo

Secretaria e Redação

Escola do Parlamento
Câmara Municipal de São Paulo
Palácio Anchieta – Viaduto Jacareí, 100
13º andar, 1302A
São Paulo – São Paulo – CEP 01319-900

Solicita-se permuta

e-mail: escoladoparlamento@saopaulo.sp.leg.br
versão eletrônica: www.saopaulo.sp.leg.br/escoladoparlamento

Ficha catalográfica elaborada pela Equipe de Biblioteca da CMSP – SGP.32

Revista Parlamento e Sociedade / Câmara Municipal de São Paulo.
- Vol. 8, n. 14 - (2020). - São Paulo : CMSP, 2013-
Semestral
Continuação parcial de: Revista do Parlamento Paulistano (Debates)
Edições de 2013-2014 têm o título : Revista Parlamento & Sociedade
ISSN 2318-4248

1. Administração Pública - Periódicos 2. Poder Legislativo - Periódicos
3. Políticas Públicas - Periódicos I. Câmara Municipal de São Paulo.

CDU 35(05)

Revista Parlamento e Sociedade

Expediente

Editor Presidente	Alexsandro Santos
Editor Científico	Alexsandro Santos
Editor Executivo	Maria Regina de Faria Vallado Costa
Conselho Editorial	Camila Barrero Breitenvieser, Sílvia Aparecida Santos de Carvalho, Pedro Henrique Lopes Campos, Maria Regina de Faria Vallado Costa, Alexsandro Santos, Gustavo Costa Dias, Rubem Davi Romacini
Comitê Científico	Ademir Alves da Silva (PUC SP – Departamento de Serviço Social), Andreza Davidian (USP), Carla Reis Longhi (PUC SP – Departamento de História), Cristina Fróes de Borja Reis (UFABC - Centro de Engenharia e Ciências Sociais Aplicadas), Edmar Tetsuo Yuta (FACAMP – Departamento de Ciências Humanas), Enio Passiani (FACAMP – Departamento de Ciências Humanas), Fernanda Graziella Cardoso (UFABC - Centro de Engenharia e Ciências Sociais Aplicadas), Fernando de Souza Coelho (USP – EACH), Flávia Mori Sarti (USP – EACH), Ingrid Cyfer (Unifesp), Marcel Mendes (Mackenzie – Vice-Reitor), Maria Lúcia Martinelli (PUC SP – Departamento de Serviço Social), Maria Lúcia Refinetti R. Martins (USP – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo), Maria Nazaré Lins Barbosa (FGV), Maurício Izumi (CEBRAP)
Equipe Editorial	André de Oliveira Leonardo, Marcio Tadeo Tanabe
Revisão	Maria Regina de Faria Vallado Costa
Projeto gráfico e diagramação	Equipe de Comunicação – CCI.3

Sumário

O livro tributado: o que está em jogo?

- 11 **Apresentação**
Alexsandro Santos
- 15 **Breviário da Política do Livro e Leitura no Brasil**
Ricardo Queiroz Pinheiro
- 45 **Isenção tributária de livros e periódicos: uma análise do PL 3887/2020 à luz da interpretação teleológica das Constituições Federais**
Francisco de Paula Araújo
- 57 **Mercado, Indicadores e Políticas Públicas**
Mariana Bueno
- 71 **O livro como mercadoria e o imposto do livro**
Haroldo Ceravolo Sereza
- 83 **Editoras universitárias: um caminho para a formação leitora e transformação social**
Rita Virginia Argollo
- 95 **Plano Municipal do Livro, Leitura, Literatura e Biblioteca (PMLLLB) de São Paulo**

**O livro tributado:
o que está
em jogo?**

APRESENTAÇÃO

Alexsandro Santos¹

Pensar em direitos humanos tem um pressuposto: reconhecer que aquilo que consideramos indispensável para nós é, também, indispensável para o próximo.

(Antônio Cândido)

No final de agosto de 2020, a *Escola do Parlamento*, em parceria com a *Biblio – Cultura Informacional* promoveu o curso de extensão universitária “O livro tributado: o que está em jogo”. A iniciativa, coordenada pelos professores Francisco (Chico) de Paula Araujo, José Castilho Marques Neto, Ricardo Queiroz e por mim; pretendeu estabelecer um diálogo público com a sociedade a partir de duas dimensões: a primeira delas, mais imediata, estava relacionada à tramitação, no Congresso Nacional, do Projeto de Lei nº 3.887/2020, que propõe mecanismos de reforma tributária e, entre outras coisas, prevê a extinção da chamada alíquota zero para livros, jornais e periódicos estabelecida pela Lei Federal nº 10.865/2004. A segunda dimensão do diálogo mobilizada na atividade assumiu perspectiva mais diacrônica e sistêmica, buscando provocar uma reflexão sobre a história das políticas do livro, da leitura e da biblioteca no Brasil e sua conexão com a garantia do exercício pleno dos chamados direitos culturais.

Em seu clássico ensaio “O direito à Literatura”, publicado na obra “O direito à Literatura e outros ensaios”, o mestre Antônio Cândido nos convida a pensar sobre a noção de direitos humanos e sua vinculação com o direito à literatura. Provocativamente, o autor nos exige encarar que, por força da estratificação social e dos processos estruturais de desigualdade, a visão que temos do conjunto dos direitos humanos e de sua extensão a todas as pessoas é menos igualitária e honesta do que supomos. Estamos acostumados a defender uma amplitude dos

1 Pedagogo, Mestre em Educação: História, Política, Sociedade (PUCSP), doutor em Educação (FEUSP) e pós-doutorando em Administração Pública e Governo (NEB-FGV). Diretor-Presidente da Escola do Parlamento e Professor Colaborador no Programa de Pós-Graduação em Educação e no Programa de Mestrado Profissional em Formação de Gestores da Unicid.

direitos humanos muito maior para nós mesmos e para aqueles que julgamos 'iguais a nós' do que para aqueles que classificamos em outra classe, grupo ou camada social.

Se, para o conjunto dos direitos humanos isso é uma regra, o campo dos direitos culturais talvez seja aquele em que essa distinção seja mais abissal. Seja porque esse conjunto de direitos humanos se afirmou mais tardiamente, seja por que ele está vinculado a uma dimensão muitas vezes imaterial, simbólica da vida. Parece tolerável e, de certa maneira, 'natural' que camadas sociais gigantescas sejam excluídas do usufruto dos bens culturais e das oportunidades de acesso, mediação e apropriação da cultura.

Mesmo que a esfera pública seja, muitas vezes, ocupada por discursos que defendem - com alguma convicção - que os direitos culturais devem ser garantidos a todos, o conjunto de decisões políticas e as dinâmicas sociais estabelecidas na sociedade brasileira operam, sistematicamente, numa lógica exatamente oposta. Funcionamentos - quer no nível das políticas públicas, quer no nível dos arranjos socioprodutivos - a partir da combinação perversa entre três matrizes conceituais. A primeira delas pressupõe que o acesso aos circuitos de produção, mediação e apropriação da cultura é consequência direta de certo dom, de certa inclinação, de certo conjunto de características subjetivas das pessoas que 'nasceram com a alma sensível' e, por isso mesmo, 'naturalmente', se envolvem com essa dimensão da vida social. A segunda consegue se afastar dos pressupostos de uma 'ideologia do dom', mas assume uma hierarquização entre vida material e vida simbólica na qual o acesso a esses mesmos circuitos é visto como algo quase supérfluo, que pode ou deve ser garantido às pessoas, talvez depois da superação de outras fomes e lacunas, mais radicalmente ligadas à sobrevivência. A terceira matriz que sustenta uma tolerância nossa à negação dos direitos culturais estaria relacionada aos mecanismos que escolhemos, como sociedade, para correlacionar a garantia dos direitos culturais e a construção de um mercado (ou quase mercado) da cultura.

Sem a pretensão de considerar o entrelaçamento dessas três matrizes como a explicação exclusiva para o dilema brasileiro do acesso aos direitos culturais, parece-nos bastante razoável supor que esse arranjo sociopolítico é um dos marcadores de regressão e estrangulamento das políticas públicas de cultura, dentre as quais estão as políticas públicas do livro, da leitura e da biblioteca.

O período de redemocratização experimentado após a promulgação da Constituição de 1988 e os governos de orientação democrática vividos no Brasil nas quase três décadas seguintes foram importantes no desenho de ações para

enfrentar esses marcadores de regressão e de estrangulamento, permitindo o florescimento de iniciativas relevantes para a estruturação das políticas culturais. Entretanto, a crise institucional e o processo de *impeachment* vivido em 2016 e, mais profundamente, a guinada política e ideológica estabelecida a partir dos resultados da eleição presidencial de 2018 trouxeram uma orientação de Estado restritiva em termos de direitos culturais e uma desinstitucionalização desse conjunto de políticas públicas.

Assim, a proposta de eliminação da isenção tributária para a economia do livro e da leitura não é um traço ‘atípico’ ou desviante do conjunto de decisões assumidas pelo governo federal na área. Compreender tal sinalização é fundamental para que não sejamos ingênuos na necessária fronteira de defesa do direito humano ao livro, à leitura, à literatura e à biblioteca.

Os participantes do nosso curso de extensão universitária foram convidados a produzir artigos para este dossiê, reunindo suas reflexões que compartilharam com o nosso público nas aulas que realizamos. Assim, o volume que apresentamos traz cinco artigos escritos por pesquisadoras e pesquisadores comprometidos com a temática e que, gentilmente, entregaram à *Escola do Parlamento* sua produção para que pudéssemos alcançar o maior número de pessoas possível.

O primeiro artigo do dossiê, escrito por Ricardo Queiroz, apresenta uma visão histórica das políticas públicas para o livro, a leitura e a biblioteca no Brasil. Fruto de sua dissertação de mestrado, defendida na *Escola de Comunicação e Artes da Universidade de São Paulo* e de sua participação ativa e incontornável no processo de construção e aprovação do *Plano Municipal do Livro, da Leitura, da Literatura e da Biblioteca de São Paulo* (PMLLLB), o texto permite uma localização adequada da proposta de tributação da economia do livro em discussão no Congresso Nacional.

O segundo artigo, assinado por Francisco de Paula Araujo (Chico de Paula) apresenta uma análise sistemática e cuidadosa do Projeto de Lei 3887/2020 tendo como ponto de partida a evolução diacrônica do tema da isenção tributária para os livros, os jornais e os periódicos nas Constituições Federais de 1946, 1967 e 1988. O autor mobilizou fontes documentais diversificadas, com destaque para a recuperação de registros da ação legislativa para concluir que, para além dos argumentos estritamente fiscais ou econômicos que poderiam sustentar a transformação proposta na legislação, o que parece estar em jogo é uma iniciativa de captura ideológica ou política da produção e circulação de impressos no Brasil.

O terceiro artigo, assinado por Mariana Bueno, concentra-se numa análise cuidadosa das relações entre a organização do mercado editorial brasileiro,

a expansão da demanda pelo livro como produto cultural e as políticas públicas mobilizadas nessa arena nos últimos anos. A autora reúne e analisa um conjunto de dados primários e secundários sobre a economia do livro, sobre o acesso ao livro e à leitura e sobre a evolução do direito humano à educação – mediante indicadores oficiais de desempenho do sistema educacional. Suas conclusões permitem afirmar que o tratamento conectado dessas questões oferece uma lente mais consistente para compreender os entraves e as possibilidades de avanço na garantia do direito humano à leitura para todas as pessoas.

O artigo “O livro como mercadoria e o imposto do livro”, escrito por Haroldo Ceravolo Sereza nos brinda com uma visão arguta a respeito do livro como produto cultural e, a partir desta perspectiva, nos convida a uma reflexão sobre sua posição no coração de um ecossistema complexo de produtores e mediadores culturais. O autor explicita o quanto a proposta de tributação do livro em discussão ignora tal complexidade e, justamente por isso, não se sustenta nem do ponto de vista ético-político, nem do ponto de vista técnico.

Por fim, o artigo “Editoras Universitárias: um caminho para a formação leitora e transformação social”, de Rita Virginia Argollo focaliza um tema absolutamente urgente para o campo de convergência entre o tema da produção editorial e a função formativa da Universidade como instituição vocacionada para a pesquisa, o ensino e a extensão. A autora situa as editoras universitárias no ecossistema do livro e da leitura e nos convida a compreender como sua atuação estabelece fronteiras consistentes para a emancipação, a cidadania e a transformação social.

...

Além das contribuições generosas dos nossos professores convidados, este dossiê traz o texto integral da Lei Municipal nº 16.333/2015 que instituiu, na cidade de São Paulo, o Plano Municipal do Livro, Leitura, Literatura e Biblioteca (PMLLLB). Iniciativa legislativa do vereador Antônio Donato, do Partido dos Trabalhadores, a construção do plano contou com ampla participação da sociedade civil e é um marco para as políticas públicas de cultura na Cidade.

Breviário da Política do Livro e Leitura no Brasil

Ricardo Queiroz Pinheiro¹

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

- Por que tantos dias de atraso?

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

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

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

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

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

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

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

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

Antecedentes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Em 1837, numa outra empreitada de caráter privado, um grupo de quarenta e três portugueses residentes no Rio de Janeiro cria o Gabinete Real Português de Leitura², sendo que mais tarde viriam também os do Recife (1850) e o da Bahia (1863). O objetivo principal desses gabinetes era o de promover a cultura portuguesa junto à comunidade da capital, bem como fomentar um local de discussão de cunho científico e cultural.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Capanema & Mário

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Departamento de Cultura de São Paulo

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

A passagem de Mário de Andrade, como diretor, pelo Departamento de Cultura de São Paulo, foi o principal marco da institucionalização das políticas de leitura no Brasil. O Departamento de Cultura foi criado oficialmente pelo Ato nº 861, de 30 de maio de 1935³, e consolidado e modificado pelo prefeito Fábio Prado, por meio do Ato nº 1.146, de quatro de julho de 1936.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

O Instituto Nacional do Livro

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Gustavo Mayer dirigiu o INL desde sua fundação (1937) até 1956, com interrupção nos anos de 1954 e 1955, quando foi convidado a lecionar em uma universidade alemã, sendo substituído por Adonias Filho. Em 1956, no governo Juscelino Kubistchek, José Renato Santos Pereira assumiu a direção do INL e ficou até 1961. Seus principais legados foram: publicação da Revista do Livro, continuidade das edições cooperadas e lançamento da Campanha Nacional do Livro, por meio do Decreto nº 48.902⁴, de 1960

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

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

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

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

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

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

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

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

PROLER

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Segundo Marques Neto⁶, o PROLER viria a ganhar um novo impulso em 2009, no governo Lula, com a criação da Diretoria do Livro, Leitura, Literatura e Biblioteca (DLLLLB) como parte da estrutura do MinC. Naquele momento, PROLER passou a integrar os programas do MinC e foi contemplado com um recurso específico, tendo suas ações correlacionadas aos paradigmas do *Plano Nacional do Livro e Leitura* (PNLL) como parte da política implementada pela União.

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

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

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

PLANO NACIONAL DO LIVRO E LEITURA

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

No mesmo ano da criação da Lei do Livro no Brasil, a Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEI), juntamente com o Centro Regional de Fomento ao Livro na América Latina e Caribe (Cerlalc), cumprindo uma agenda regional, recomendava que os países associados desenvolvessem políticas públicas na área do livro e leitura, compondo os seus planos nacionais. Segundo Marques Neto⁷, esses não foram movimentos aleatórios, mas uma articulação, no âmbito da América Latina, para que os marcos legais regionais e inter-regionais fossem constituídos e para que conduzisse uma política de livro e leitura na América Latina.

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

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

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

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

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

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

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

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

Está indicado na meta 46 do Plano Nacional de Cultura:

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

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

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

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

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

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

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

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

Eixo 1 – Democratização do acesso;

Eixo 2 – Formação de mediadores;

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

Eixo 4 – Desenvolvimento da Economia do Livro

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Entre essas diretrizes, está a proposta 3.10:

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

8 Acesso em: http://cnp.cultura.gov.br/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/ANAIS-IIICNC_RF.pdf dia 29/04/2021

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Referências Bibliográficas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Isenção tributária de livros e periódicos: uma análise do PL 3887/2020 à luz da interpretação teleológica das Constituições Federais

Francisco de Paula Araújo¹

Resumo

O objetivo deste trabalho é fazer uma análise do Projeto de Lei de Reforma Tributária (PL 3887/2020) à luz da interpretação teleológica das Constituições Federais (CF) de 1946, 1967 e 1988, bem como a Emenda Constitucional (EC) nº 1/1969, que trouxeram a previsão da isenção tributária do papel destinado exclusivamente à impressão de jornais, periódicos e livros (CF/1946), posteriormente convertido em isenção de tributos aos livros, aos jornais e aos periódicos, assim como o papel destinado à sua impressão (CF/1967, EC 1/1969 e CF/1988). Utiliza-se do método histórico para pesquisa em fontes legislativas primárias, como os anais da Assembleia Nacional Constituinte de 1945/1946, mas também se vale da legislação corrente, de doutrina e também de notícias jornalísticas. Conclui que mais do que um viés econômico, a proposta de retorno de tributação dos impressos se apoia em um viés ideológico, no qual o governo pode vir a assumir o controle da circulação deste tipo de material e, conseqüentemente, das informações e ideias, substituindo uma política de Estado, por uma política de governo.

Palavras-chave: Livros; Periódicos; Reforma Tributária; PL 3887/2020; Interpretação Teleológica

1 Doutor em Comunicação pela Universidade Federal Fluminense (UFF), Mestre em Políticas Públicas pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e Bacharel em Direito pela mesma instituição. Bibliotecário da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Advogado com atuação na área trabalhista e Editor-Chefe do site e da Revista Biblio, publicação dedicada aos temas do livro, da leitura e das bibliotecas.

Introdução

Um projeto de lei (PL) enviado pelo governo federal ao Congresso Nacional em julho de 2020 tomou de assalto o setor livreiro, provocando uma enxurrada de manifestações críticas das mais diversas entidades da área. O PL 3887/2020 trouxe como uma de suas propostas a tributação dos livros, dos jornais, dos periódicos e o papel destinado à sua impressão, subvertendo a previsão constitucional que veda à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios instituir impostos sobre este tipo de material.

Como se verá, a preocupação do legislador originário, quando propôs esse tipo de isenção, era garantir que a tributação dos livros, dos periódicos e do papel destinado à sua impressão não fossem utilizados como subterfúgios para que governos autoritários limitassem a circulação de informações e ideias, garantindo a difusão (e consequente democratização) cultural. Essa previsão constitucional foi de tal maneira importante, que se repetiu nas Constituições Federais seguintes, sendo mantida mesmo na Emenda Constitucional (EC) nº 1/1969, outorgada no auge repressivo do regime civil-militar brasileiro (1964 a 1985).

Dessa forma, o objetivo deste trabalho é fazer uma análise do PL 3887/2020 à luz da interpretação teleológica (buscando verificar a finalidade da norma) das Constituições Federais (CF) de 1946, 1967 e 1988, bem como a Emenda Constitucional (EC) nº 1/1969, que trouxeram a previsão da isenção tributária do papel destinado exclusivamente à impressão de jornais, periódicos e livros (CF/1946), posteriormente convertido em isenção de tributos aos livros, aos jornais e aos periódicos, assim como o papel destinado à sua impressão (CF/1967, EC 1/1969 e CF/1988).

Para tanto, nos valem de uma pesquisa legislativa, especialmente nos anais do Congresso Nacional, que guarda uma infinidade de registros parlamentares desde o século XIX, dentre os quais se encontram as Emendas (aprovadas ou rejeitadas) da Assembleia Nacional Constituinte de 1945/1946. Também foram utilizadas como fonte de pesquisa a legislação vigente, projetos de lei e debates doutrinários. Por se tratar de um tema ainda em aberto (considerando especialmente que o PL 3887/2020 ainda está em tramitação), muitos elementos do debate estão em notícias, o que justifica sua utilização neste trabalho como fonte.

Concluiu-se que, mais do que um viés econômico, a proposta de retorno de tributação dos impressos se apoia em um viés ideológico, no qual o governo pode vir a assumir o controle da circulação deste tipo de material e, consequentemente, das informações e ideias, substituindo uma política de Estado, por uma política

de governo. Tal conclusão tem respaldo no fato de que, como ficará demonstrado, a vontade do legislador originário, e conseqüente finalidade da norma, tem a preocupação com possíveis limitações à circulação de informações e ideias com a taxaçoão desse tipo de material impresso.

Isenções tributárias dos impressos nas Constituições Federais

A Constituição Federal de 1946 incorporou a isenção tributária do papel destinado exclusivamente à impressão de jornais, periódicos e livros (artigo 31, inciso V, letra c) a partir de uma Emenda Constitucional apresentada pelo então deputado constituinte Jorge Amado (além das contribuições de outros parlamentares), já um conhecido e consagrado escritor nessa época. De forma expressa, a CF/1946 dizia que: “Art 31 - A União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios é vedado: [...] V - lançar impostos sobre: [...] c) papel destinado exclusivamente à impressão de jornais, periódicos e livros”.

Durante os debates da Assembleia Nacional Constituinte de 1945/1946, na sala de sessões em que se discutia o tema no dia 26 de junho de 1946, se reuniam, além de Jorge Amado, os constituintes Maurício Grabois, Luiz Carlos Prestes (esse senador), Baptista Neto, Alceu Coutinho, Trifino Corrêa, Cláudio José da Silva, Gregório Bezerra e Carlos Mariguella, todos eles membros da bancada comunista que somava ao todo 15 parlamentares, sendo 14 deputados e 1 senador, conforme se encontra registrado nos anais depositados na Biblioteca da Câmara dos Deputados.

O registro desta sessão mostra a preocupação dos parlamentares em garantir a isenção tributária do papel destinado exclusivamente à impressão de livros e periódicos, com vistas a permitir “maior democratização e difusão da cultura”. Defendiam os parlamentares ser “justo [...] dispensar-se de pagamento de tributos a produção de livros e jornais e o papel para impressão, tanto para livros, como para periódicos”, garantindo que “a isenção de taxa sobre o papel destinado à publicação virá certamente baratear muito o custo do livro, permitindo maior democratização e difusão cultural” (AMADO et. il., 1946, p. 353).

É curioso observar que a redação da isenção tributária do papel destinado exclusivamente à impressão de livros e periódicos (Emenda nº 2.850), proposta por esses parlamentares, estava preliminarmente prevista para compor o que deveria ter sido o artigo 127 da Constituição Federal de 1946, num texto que também isentava “tudo quanto interesse diretamente às instituições de caridade cujas rendas se apliquem integralmente no serviço a que se consagram de propaganda

política e humanitária”, ressalvada em todos os casos o imposto sobre a renda aferida por estas instituições.

Assim também a propaganda política e humanitária deverá merecer os favores a que se refere o artigo, livrando-se dessa forma os partidos políticos da tributação a que, arbitrariamente, se tem pretendido sujeitar alguns deles. Muitos folhetos de propaganda política, por exemplo, têm sido frequentemente taxados como de propaganda comercial (AMADO et. al., 1946, p. 353).

Aqui se observa que a preocupação dos constituintes era claramente com a possibilidade de que a imposição de impostos a este tipo de material fosse utilizada por governos autoritários como subterfúgio para limitar a circulação de ideias que, naquela época, se dava basicamente por meio de material impresso. O próprio Partido Comunista Brasileiro (PCB), do qual os referidos parlamentares eram membros, havia sido considerado por muito tempo uma organização ilegal, sendo suas ideias, que basicamente circulavam por meio de jornais e folhetos, criminalizadas e perseguidas.

Também reunidos na sala de sessões da Assembleia Constituinte de 1946/1947, os parlamentares Euclides Figueiredo, Epílogo de Campos, Osório Tuiuti e Hermes Lima demonstraram preocupação com os elevados preços dos impressos, e propuseram uma solução semelhante àquela apresentada pelos parlamentares comunistas: que livros, jornais e o papel destinado à sua impressão ficassem isentos do imposto de importação.

Argumentavam, entre outras coisas, que as “barreiras alfandegárias” eram as grandes responsáveis pelo encarecimento do papel destinado à impressão de livros e periódicos, fazendo com que muitas vezes fosse mais fácil comprar por aqui livros importados, dado o seu baixo preço, do que as próprias publicações nacionais.

O papel nacional destinado à impressão de livros, representa somente 5% da produção total do país - sendo os outros 95% representados por papéis para embalagens, sacarias, livros [não literários] e cadernos comerciais, etc. Assim, não haverá grande sacrifício de nossa indústria - que usa matéria prima estrangeira - se os 5% do consumo de papel vierem a ser ocupados pelo produto importado, o qual facultará livros mais baratos que os atuais, como acontece na Argentina e México, cujos livros comprados no Brasil às vezes [são] mais em conta do que os próprios livros brasileiros (FIGUEIREDO, 1946, p. 354).

O que se destaca nessa proposta dos parlamentares udenistas (todos eram membros da UDN, a União Democrática Nacional, um partido de orientação conservadora) é que esta também demonstrava preocupação com a falta de condições para que o setor livreiro se consolidasse no país, ao mesmo tempo em que a indústria do livro era encarada como “instrumento fundamental de divulgação da cultura”, pensando “a isenção de direitos alfandegários para o papel destinado [à impressão de] livros [como] uma medida de estímulo ao desenvolvimento da cultura” (FIGUEIREDO, 1946, p. 354).

No decorrer dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte de 1945/1946, Jorge Amado apresentou um projeto substitutivo para que a proposta de isenção tributária do papel destinado exclusivamente à impressão de livros e periódicos passasse a compor o rol do artigo 31. O parlamentar explicou na ocasião que a Emenda visava “liberar o livro brasileiro daquilo que mais trava contra ele, daquilo que impede que a cultura brasileira mais rapidamente se popularize, daquilo que evita chegue o livro facilmente a tôdas as mãos, fazendo seja ele no Brasil um objeto de luxo”, ou seja, o seu preço.

Jorge Amado argumentou que:

Os editores brasileiros, diante da situação do papel nacional, mau papel [...] alarmadamente caro, e, o que é pior, insuficiente, encontram-se atualmente com suas edições em suspenso, porque os fabricantes de papel não lhes podem fornecer as quantidades necessárias para as edições programadas. Êsses editores estão pensando em imprimir os livros nos Estados Unidos, e assim liquidará outra indústria brasileira, a gráfica, que vive da editorial. Além disso [...], editores estrangeiros, como “Pocket Book”, imaginam, no momento, diante da situação aflitiva da indústria editorial do Brasil, vender aqui os seus livros. Assim teremos editores de outros países fazendo concorrência aos nossos, dentro do Brasil, em uma base em que os nossos editores não suportarão. *Isso representa um perigo, não só para a indústria editorial como para a própria cultura brasileira* (AMADO, 1946, p. 129, grifo nosso).

A CF/1967 melhora formalmente² esta previsão ao estabelecer ser (artigo 19) “vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: III - instituir impôsto sôbre; d) o livro, o jornal e os periódicos, assim como o papel

2 A “melhoria” observada se dá no campo formal, ou seja, no plano da previsão constitucional/legal, uma vez que na prática o que se viu foi um regime autoritário que enrijeceu a perseguição aos livros e periódicos, bem como aos seus profissionais.

destinado à sua impressão”. A EC nº 1 de 1969, outorgada³ pelo regime civil-militar, determinava ser (artigo. 19) “vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: III - instituir impôsto sôbre: d) o livro, o jornal e os periódicos, assim como o papel destinado à sua impressão”. A Constituição Federal de 1988, de forma semelhante, diz que (artigo 150), “Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: [...] VI - instituir impostos sobre: d) livros, jornais, periódicos e o papel destinado a sua impressão”.

Projeto de Lei nº 3.887/2020 de Reforma Tributária

Apresentado pelo governo federal ao Congresso Nacional em julho de 2020, o Projeto de Lei de Reforma Tributária (PL nº 3.887/2020) propõe, entre outras coisas, a criação da Contribuição Social sobre Operações com Bens e Serviços (CBS), em substituição à atual cobrança das alíquotas da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), mas mantendo a isenção dos templos de qualquer culto; dos partidos políticos, incluídas as suas fundações; dos sindicatos, federações e confederações; e dos condomínios edilícios residenciais (artigo 21).

Por recomendação do Fundo Monetário Internacional (FMI), na Nota Final de Assistência Técnica à reforma da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins, elaborada em março de 2017, o Projeto de Lei de Reforma Tributária do governo federal prevê que a CBS terá uma alíquota de 12% e será uma nova forma de tributar o consumo, acabando, assim, com a cumulatividade de incidência tributária, ao mesmo tempo em que parte do pressuposto de não conceder benefícios, de maneira que as isenções (alíquotas a 0%) válidas para as antigas contribuições serão extintas.

Cabe destacar que, embora as sucessivas Constituições Federais brasileiras já viessem isentando de tributos os livros, periódicos e o papel destinado a sua impressão, foi a Lei nº 10.865/2004 que lhes garantiu a isenção de Cofins e PIS/Pasep (que são contribuições sociais), fato que permitiu uma redução imediata dos preços nos anos seguintes. Segundo o presidente da Câmara Brasileira do Livro (CBL), em artigo publicado recentemente, entre 2006 e 2011 o valor médio

3 Diferentemente das Constituições democráticas, que são produzidas a partir da participação popular, em geral a partir de uma Assembleia Nacional Constituinte, as Constituições outorgadas são impostas e nascem sem a participação dos cidadãos.

do livro diminuiu 33%, enquanto o número de exemplares vendidos ao ano cresceu 90 milhões (SILVA FILHO, 2020).

Calcula-se que se a Proposta de Reforma Tributária vingar, o aumento do preço dos impressos pode chegar a 20% (BOSA, 2020), colocando em risco um setor econômico já bastante combalido, especialmente a partir de 2018, quando grandes redes varejistas passaram a enfrentar enormes dificuldades, duas grandes redes chegando a entrar em recuperação judicial, fechar lojas, demitir funcionários e deixar de pagar credores (BATSCHKE, 2018). Consequentemente, o acesso aos impressos em geral, e aos livros em particular, deve ficar ainda mais comprometido, limitando o alcance democrático à informação e ao conhecimento.

Como resposta a essa possibilidade, o ministro da Economia Paulo Guedes, mentor intelectual do Projeto, ao defender o retorno da tributação dos livros, disse que isso poderia ser compensado com a distribuição de livros aos que não poderiam por estes pagar. Pela “proposta” do ministro, uma certa autonomia em adquirir os impressos livres da taxação das contribuições, por parte da população, seria substituída por um pretense programa governamental de entrega de livros aos mais pobres, se desenhando um claro projeto de (in)gerência governamental sobre este tipo de consumo.

Essa “proposta” subverte claramente a finalidade do legislador originário, e consequente finalidade da norma, que, como vimos a partir das discussões que se travaram no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte de 1945/1946, era garantir que o acesso ao conhecimento por meio de material impresso (e posteriormente do material online), não ficasse comprometida, passando a se sujeitar às determinações deste ou daquele governo, deixando a isenção tributária dos livros, dos periódicos e do papel destinado a sua impressão de ser uma política de Estado e passando a ser uma política de governo.

A interpretação teleológica da isenção tributária dos impressos

Como nos lembra Barroso (2009, p. 295), o “Direito existe para realizar determinados fins sociais, certos objetivos ligados à justiça, à segurança jurídica, à dignidade da pessoa humana e ao bem estar social”, não tendo este, o Direito, um fim em si mesmo. Isso significa que não se deve sacrificar os fins às formas, pois “em uma ordem jurídica lastreada na ética, os fins devem reverenciar os valores”. Em outros termos, o Direito deve observar a finalidade em que se baseia a norma, tendo muitas vezes como base a vontade expressa do legislador originário.

Embora Barroso (2009, p. 295) alerte para o fato da interpretação teleológica não poder ser utilizada para “chancelar o utilitarismo, o pragmatismo e o consequencialismo quando isso importe em afronta aos direitos fundamentais protegidos constitucionalmente”, ela é de tal forma importante, que alguns juristas a consideram como “um norte para os demais processos hermenêuticos” (SOARES, 2019, p. 51). “A técnica teleológica procura [...] o fim, vale dizer, a *ratio essendi* do preceito normativo para a partir dele determinar o seu real significado. A delimitação do sentido normativo requer, pois, a captação dos fins para os quais se elaborou a norma jurídica” (SOARES, 2019, p. 51).

No caso da isenção tributária dos livros, dos periódicos e do papel destinado à sua impressão, estabelecida pela CF/1946 e aprimorada pela CF/1967, EC/1969 e pela CF/1988, o que está em jogo é a finalidade para a qual tal norma foi pensada. Como se viu a partir da leitura das Emendas acima transcritas, as preocupações dos constituintes recaíram eminentemente sobre a necessidade de democratização e difusão cultural, bem como sobre a necessidade de se impedir que a tributação dos impressos fosse utilizada como subterfúgio por parte de governos autoritários para limitar a circulação da informação e das ideias.

Dessa forma, a interpretação teleológica nos impele a considerar essas finalidades do legislador originário, afastando qualquer possibilidade de se estabelecer normativas que possam ferir a intenção para a qual a isenção tributária deste tipo de material foi pensada. Veja que, se a pretexto de compensar o restabelecimento da taxação dos impressos o governo lança mão de um programa de distribuição de livros, este subverte a finalidade da isenção tributária desse tipo de material, pois acaba imprimindo o que o legislador originário tanto temia: que o acesso às informações e ideias inscritas nos impressos ficassem a cargo de um governo, não de uma política de Estado.

Observe que neste caso, a interpretação teleológica se fundamenta de tal maneira que, em votação unânime (RE 330.817), o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu em 2017 que livros eletrônicos e os suportes próprios para sua leitura (E-readers, por exemplo) são alcançados pela imunidade tributária do artigo 150, inciso VI, alínea “d”, da Constituição Federal de 1988, tendo como fundamento a finalidade da norma, de modo a potencializar a sua efetividade. Embora longa, vale a leitura de parte do voto do ministro relator Dias Toffoli:

A imunidade de que se trata está intimamente ligada à temática das ações censórias. Recordo que, em passado não tão distante, vivia o Brasil no denominado Estado Novo, período compreendido entre os anos de 1937 e 1945, marcado politicamente pelo autoritarismo. A Constituição outorgada, a

forte centralização do poder e a alegada necessidade de se afastar o suposto “perigo vermelho” criaram um cenário favorável para a instituição de censuras aos órgãos de comunicação e imprensa. É dessa época o famigerado Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), responsável por promover o regime político no seio da sociedade brasileira e por estabelecer as restrições as empresas de comunicação e imprensa. A par da censura direta, o governo ainda coagia a propagação de ideias contrárias ao regime mediante pesada tributação das importações do papel de imprensa (o papel linha d’água) e o controle, de forma insidiosa, da isenção aduaneira sobre esse insumo. A concessão do benefício da intributabilidade era facilitada aos jornais partidários do regime e dificultada, ou até impedida, aos que propugnavam por ideologia tida por nociva ou inapropriada (Decreto-Lei nº 300/38; art. 135, f, do Decreto-Lei nº 1.949/39). Com isso, o produto final dos veículos de comunicação saía mais caro e o acesso à informação se tornava mais restrito e, como decorrência disso, poucos órgãos de mídia suportavam a carga tributária.

Repare que Toffoli faz um certo resgate da questão da censura no Brasil, que justificou a opção do legislador originário por garantir que a instituição de impostos aos impressos não fosse utilizada como um recurso para cercear a liberdade de expressão, o que poderia se dar, por exemplo, pelo aumento injustificado dos impostos, inviabilizando o empreendimento editorial no país. Para consolidar tal entendimento, a Suprema Corte brasileira editou a Súmula Vinculante 57. De acordo com a referida Súmula,

A imunidade tributária constante do art. 150, VI, d, da CF/88 aplica-se à importação e comercialização, no mercado interno, do livro eletrônico (e-book) e dos suportes exclusivamente utilizados para fixá-los, como leitores de livros eletrônicos (e-readers), ainda que possuam funcionalidades acessórias.

Conclusão

Embora extremamente conservador no campo dos costumes, o governo Bolsonaro está assentado, do ponto de vista econômico, num pensamento ultra-liberal. O melhor exemplo talvez resida na proposta de Reforma Administrativa (PEC nº 32/2020), recém encaminhada pelo governo federal ao Congresso Nacional, iniciativa que está dentro da lógica do ajuste fiscal, assim como ocorreu com as reformas fiscal (teto de gasto), a trabalhista (lei 13.467/2017) e a previdenciária (EC 103/2019), quadro do qual a Reforma Tributária não está e nem se pretende que esteja alheia. Ou seja, a sua lógica é eminentemente econômica.

Essa primeira conclusão é fundamental para o debate a que nos propomos neste trabalho, pois mesmo que em algum momento se tenha dito que mesmo com o retorno da taxação dos impressos, o governo garantiria um esforço de democratização de acesso a este tipo de material (seja por doação de livros, seja por qualquer outro meio), isso não encontra fundamento em nenhuma ação governamental vista até agora. Ao contrário, todas as políticas têm sacrificado os mais pobres em detrimento dos mais ricos e poderosos, que continuam, estes últimos, tendo acesso pleno aos bens de consumo.

Só que mais do que isso, uma proposta que vise restituir a tributação dos livros, dos periódicos e do papel destinado a sua impressão escancara a opção pelos mais favorecidos. Dessa forma, não basta que os mais pobres não tenham acesso a bens de consumo, mas que tenham suas possibilidades de acesso à informação, às ideias, ao conhecimento e à educação limitadas por uma política segregadora. Imaginando que essa proposta seja aprovada e que o governo lance mão de algum programa de doação de livros aos mais pobres, está claro que uma política de Estado foi substituída por uma política de governo.

Como todos sabem, políticas de governos são sazonais e dependentes dos interesses deste ou daquele governante. Portanto, um governo conservador pode utilizar a tributação dos livros, dos periódicos e do papel destinado a sua impressão como recurso para perseguir ideias que não àquelas alinhadas com as suas. Aqui não podemos esquecer que esse tipo de tributação pode alcançar os recursos eletrônicos, tendo em vista a decisão do STF acima citada, o que coloca por terra eventual argumento de que hoje não mais se depende do material analógico para se garantir a circulação das ideias.

Dessa forma, o Projeto de Lei de Reforma Tributária encaminhada pelo governo federal ao Congresso Nacional afronta claramente a vontade do legislador originário, e conseqüente finalidade da norma, conforme ficou assentado a partir da leitura das Emendas apresentadas pelos constituintes de 1946 (e a partir da interpretação teleológica) que resultaram em artigo daquela Constituição que isentou os livros, os periódicos e o papel destinado à sua impressão de tributação com vista à regular difusão cultural e democratização da informação e das ideias.

Como tentamos deixar claro ao longo deste trabalho, as discussões sobre o retorno da tributação dos livros, dos periódicos e do papel destinado a sua impressão devem considerar, prioritariamente, a vontade do legislador originário, e conseqüentemente a finalidade da norma, de modo que a isenção deste tipo de material não retroceda em seu status, deixando de se tornar uma política de Estado e abrindo a brecha para que, como uma política de governo, possa se

tornar sujeita às intempéries deste ou daquele mandato, sobretudo aqueles que se propõem a flertar com o autoritarismo destes não tão novos tempos.

Referências Bibliográficas

AMADO, Jorge. **Apresentação da Emenda 2.850**. In: Anais da Assembleia Nacional Constituinte de 1945/1946. Brasília (DF): Câmara dos Deputados, 1946. p. 354-355.

_____. **Emenda 2.850**. In: Anais da Assembleia Nacional Constituinte de 1945/1946. Brasília (DF): Câmara dos Deputados, 1946. p. 127-130.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo direito**. São Paulo: Saraiva, 2009.

BATSCHKE, Nayara. Crise nas livrarias Cultura e Saraiva abala o cenário editorial no Brasil, **Revista Exame**, 2018. Disponível em: <<https://exame.com/economia/crise-nas-livrarias-cultura-e-saraiva-abala-o-cenario-editorial-no-brasil/>>. Acesso em 30 out. 2020.

BOSA, Gabriel. **Livros ficarão 20% mais caros com aprovação da reforma tributária**. JovemPan, 30 ago. 2020. Disponível em: <<https://jovempan.com.br/noticias/brasil/livros-ficarao-20-mais-caros-com-aprovacao-da-reforma-tributaria.html>>. Acesso em 30 out. 2020.

BRAGA, Sérgio Soares. **Quem foi quem na Assembléia Constituinte de 1946: um perfil socioeconômico e regional da Constituinte de 1946**, v. 1. Brasília: Câmara dos Deputados, 1998. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/6744/quem_foi_quem_braga_v1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 29 out. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 3887/2020, Institui a Contribuição Social sobre Operações com Bens e Serviços - CBS, e altera a legislação tributária federal. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2258196>>. Acesso em: 29 out. 2020.

BRASIL. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 29 out. 2020.

BRASIL. Constituição (1967). Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 29 out. 2020.

www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao67EMC69.htm. Acesso em: 29 out. 2020.

BRASIL. Constituição (1967). Emenda Constituição nº 1, de 17 de outubro de 1969. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 29 out. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 29 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante nº 57. In: _____. Súmulas Vinculantes. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2020. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=5966>>. Acesso em 3 nov. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 330.817. Relator: Ministro Dias Toffoli. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 31 ago 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?idDocumento=1350163>>. Acesso em 3 nov. 2020.

FIGUEIREDO, Euclides. **Apresentação da Emenda 2.850**. In: Anais da Assembleia Nacional Constituinte de 1945/1946. Brasília (DF): Câmara dos Deputados, 1946. p. 354-355.

KLEN, Tobias Pereira. **Retorno da tributação sobre livros trará efeitos negativos à nossa sociedade**. Consultor Jurídico, 19 ago. 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-ago-19/tobias-klen-retorno-tributacao-livros>>. Acesso em: 29 out. 2020.

SILVA FILHO, Vitor Tavares da. **Aumento no custo afeta o consumo e, logo, investimentos em novos títulos**. Câmara Brasileira do Livro (CBL), 2020. Disponível em: <<http://cbl.org.br/imprensa/noticias/livro-aberto-aumento-no-custo-afeta-o-consumo-e-logo-investimentos-em-novos-titulos>>. Acesso em: 29 out. 2020.

SOARES, Ricardo Maurício Freire. **Hermenêutica e interpretação jurídica**. 4. ed., São Paulo: Saraiva, 2019.

Mercado, Indicadores e Políticas Públicas

Mariana Bueno¹

Resumo

O presente artigo tem por objetivo promover uma reflexão sobre a relação entre o mercado editorial, a expansão da demanda por livro e as políticas públicas. Para tanto foram utilizadas pesquisas de mercado, indicadores educacionais, pesquisas relacionadas ao acesso ao livro e à leitura, além de uma pesquisa bibliográfica que subsidiassem o entendimento de que há uma interdependência entre os três fatores analisados e que o processo e as ações para a ampliação da base leitora no país são questões eminentemente políticas. Os achados apontam a necessidade da ampliação das análises de mercado estabelecendo conexão com outros indicadores.

Palavras-Chave: Mercado Editorial; Índices Educacionais; Política Pública.

Introdução

A nação não sabe ler. Há 30% dos indivíduos residentes neste país que podem ler; desses uns 9% não lêem letra de mão. 70% jazem em profunda ignorância. Não saber ler é ignorar (...). 70% dos cidadãos votam do mesmo modo que respiram: sem saber por que nem o quê. Votam como vão à festa

1 Mariana Bueno é formada em economia pela PUC-SP e possui MBA em Inteligência Estratégica, Competitiva e Econômica pela FIPE-USP. É consultora da *Nielsen Book*, responsável pela pesquisa "Produção e Vendas do Setor Editorial Brasileiro" e pela pesquisa "Conteúdo Digital do Setor Editorial Brasileiro". É também responsável pela produção da série histórica dessa pesquisa, que mostra o comportamento do mercado em termos reais. Participou da pesquisa "*How big is global publishing?*" em parceria com *Rüdiger Wischenbart* e publicada pela *BookMap*. É membro da comissão técnica da 5ª edição da pesquisa *Retratos da Leitura no Brasil*, realizada pelo *Instituto Pró-Livro - IPL*. Em 2017 conduziu a execução do Censo do Livro Digital. É colaboradora do *CERLALC - Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe*. Autora de inúmeros artigos que procuram observar o desempenho do mercado editorial brasileiro e de outros países e suas relações com indicadores socioeconômicos.

da Penha, - por divertimento. A constituição é para eles uma coisa inteiramente desconhecida. Estão prontos para tudo: uma revolução ou um golpe de Estado. (Assis, M, 1876)

O trecho descrito acima faz parte de um texto de Machado de Assis, publicado na revista *Ilustração Brasileira* em 15 de agosto de 1876 e, apesar de retratar uma realidade vivida há mais de um século, permanece atual. Ainda que as classes mais abastadas tenham um percentual maior de leitores, é indispensável destacar que a nação que hoje não lê não está restrita às classes mais baixas; de acordo com a *Pesquisa Retratos da Leitura*² 53% da população da classe C é leitora, para as classes D/E esse percentual é de 38%. Além disso a pesquisa também aponta que cerca de 27 milhões de brasileiros nas classes C, D e E são consumidores de livros³, ou seja, cerca de 39% dessa população. Contudo, a triste semelhança entre o texto de Machado de Assis e a conjuntura que vivemos nos obriga a refletir sobre essa nação não leitora.

O Mercado

Segundo a Série Histórica da *Pesquisa Produção e Vendas do Setor Editorial Brasileiro*⁴, nos últimos 14 anos o mercado editorial brasileiro apresentou queda em termos reais de 29%, ou seja, já considerando a inflação do período e levando em consideração apenas as vendas ao mercado⁵. Essa redução acentuada pode ser, em grande parte, atribuída à crise econômica iniciada em 2015. O setor registrou queda de 27% em termos reais entre os anos de 2014 e 2019. No entanto, no período imediatamente anterior (2006 a 2014) o desempenho apurado não é muito animador, o setor registra um pequeno decréscimo de 2% e quando observado o desempenho do PIB que, neste mesmo período registrou alta acumulada de 27%, o resultado do mercado editorial é ainda mais tímido, mantendo-se estável no mesmo momento em que o conjunto da economia brasileira registrava altas históricas, conforme descrito no gráfico 1:

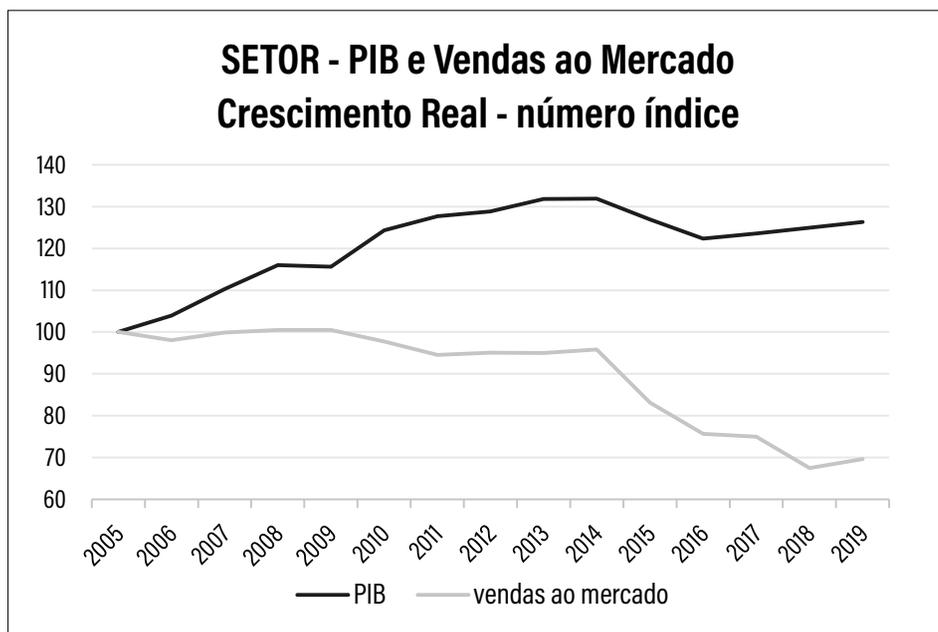
2 Pesquisa realizada pelo *Instituto Pró-livro*.

3 Os dados citados foram produzidos especialmente para matéria publicada pelo *Jornal Valor Investe*.

4 A pesquisa *Produção e Vendas do Setor Editorial Brasileiro* é realizada pela Nielsen Book e coordenada pelo SNEL e pela CBL. Os dados da Série Histórica são deflacionados por meio da variação acumulada do **IPCA**.

5 Descontando as vendas realizadas ao governo, majoritariamente de livros didáticos para o FNDE.

Gráfico 1

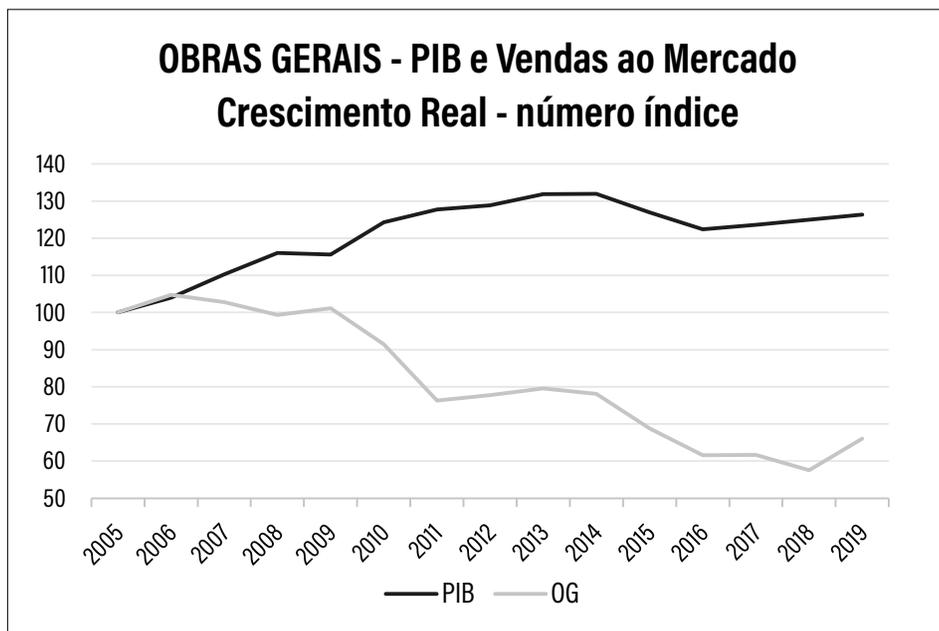


Fonte: Nielsen Book

O subsetor de Obras Gerais⁶, onde estão localizadas as obras de literatura, poesia, biografia etc, apresenta resultado ainda mais preocupante. Nos 14 anos registrados pela Série Histórica, o declínio é de 37%. Não há dúvida que a crise econômica contribuiu para essa redução acentuada. Contudo, é importante destacar que o subsetor registra perdas significativas antes de 2015. Entre 2006 e 2014, o faturamento das editoras de Obras Gerais apresenta encolhimento de 25%, movimento completamente oposto àquele apresentado pelo conjunto da economia. No ano de 2010, por exemplo, enquanto o PIB brasileiro assinalava crescimento histórico de 7,5% a retração do subsetor de Obras Gerais era de 10%. É o que demonstra o gráfico 2.

⁶ A pesquisa divide o mercado editorial em quatro subsectores: Didáticos, Obras Gerais, Religiosos e CTP (Científicos, Técnicos e Profissionais). O subsector é determinado pela autoclassificação da editora, com base no seu faturamento. Uma editora que tenha a maior parte do seu faturamento com a venda de livros didáticos é considerada uma editora do subsector de didáticos.

Gráfico 2



Fonte: Nielsen Book

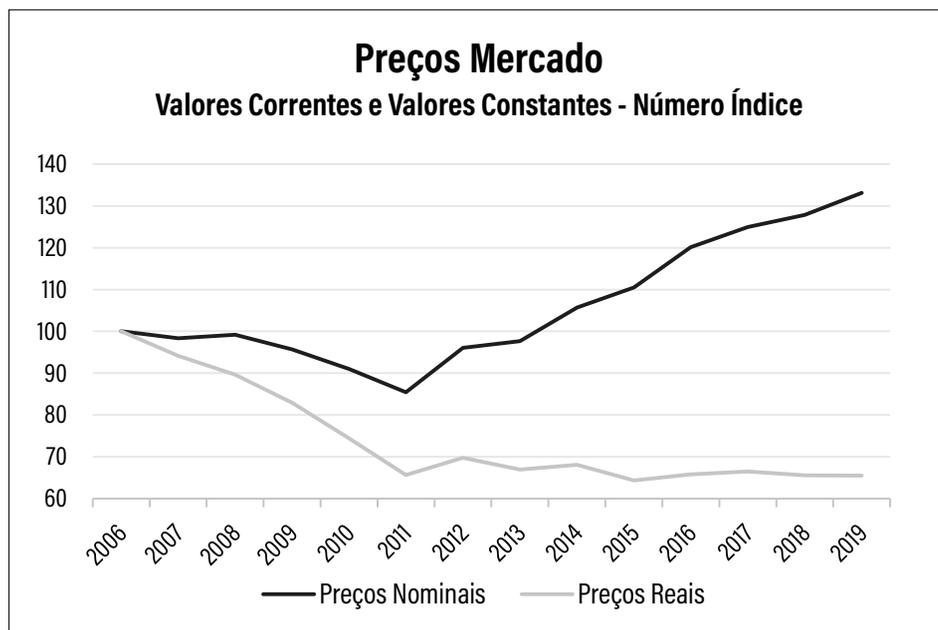
A estabilidade registrada pelo setor e, principalmente, a redução acentuada do subsetor de Obras Gerais, refletem um movimento, uma aposta em ganho de escala que o mercado editorial encampou a partir do início da primeira década deste século. Ou seja, uma redução no preço médio⁷ do livro acarretaria um aumento do número de exemplares vendidos capaz de garantir e ampliar o faturamento do setor. Não foi o que aconteceu. Houve de fato um incremento substantivo no número de exemplares vendidos, registrando elevação de 23% entre 2006 e 2014, porém, com a redução acentuada do preço médio do livro, essa alta não foi suficiente para garantir o resultado esperado.

Entre 2006 e 2014 o preço médio do livro sofreu redução de 32% em termos reais e, ainda que o mercado tenha procurado recuperar essa perda, os reajustes nominais registrados a partir de 2012 foram incapazes de devolver o preço médio

⁷ Os dados sobre o preço médio do livro foram colhidos na *Pesquisa Produção e Vendas do Setor Editorial Brasileiro*. Apesar de não se tratar de um índice de preços, a variável se mostra importante para diagnósticos de longo prazo e retrata movimentos e decisões do setor.

ao patamar registrado no início da série, porém garantindo uma certa estabilidade em relação à inflação, conforme apontado no gráfico 3.

Gráfico 3



Fonte: Nielsen Book

De acordo com as avaliações do mercado, o resultado negativo é decorrente da ampliação e da intensificação do uso da internet, que acarretou uma mudança no comportamento do consumidor de livros. O aumento significativo do uso das redes sociais, dos serviços de streaming e de toda a tecnologia *on demand* transformou o cotidiano desses indivíduos e a maneira como eles dividem e ocupam seu tempo, fazendo com que o livro perdesse espaço. Em outras palavras, a aposta feita pelo mercado não logrou êxito por conta da mudança do comportamento do consumidor. O argumento é verdadeiro, contudo, outros mercados editoriais enfrentaram o mesmo desafio e, apesar de apresentarem reduções nos seus respectivos faturamentos, elas são significativamente menos expressivas do que a apresentada pelo mercado brasileiro⁸. É claro que a aposta em ganho de escala

8 Bueno, M. ¿Cómo se comportó el mercado editorial en la última década?. <https://cerlalc.org/como-se-comporto-el-mercado-editorial-en-la-ultima-decada/>

acabou jogando para baixo um preço cuja tendência já era de queda, o que contribuiu bastante para o declínio acentuado do faturamento das editoras do país, mas essa não é a única explicação, há outro fator determinante para esse resultado, fator esse quase nunca mencionado pelos analistas do mercado.

Expansão, Demanda e Indicadores

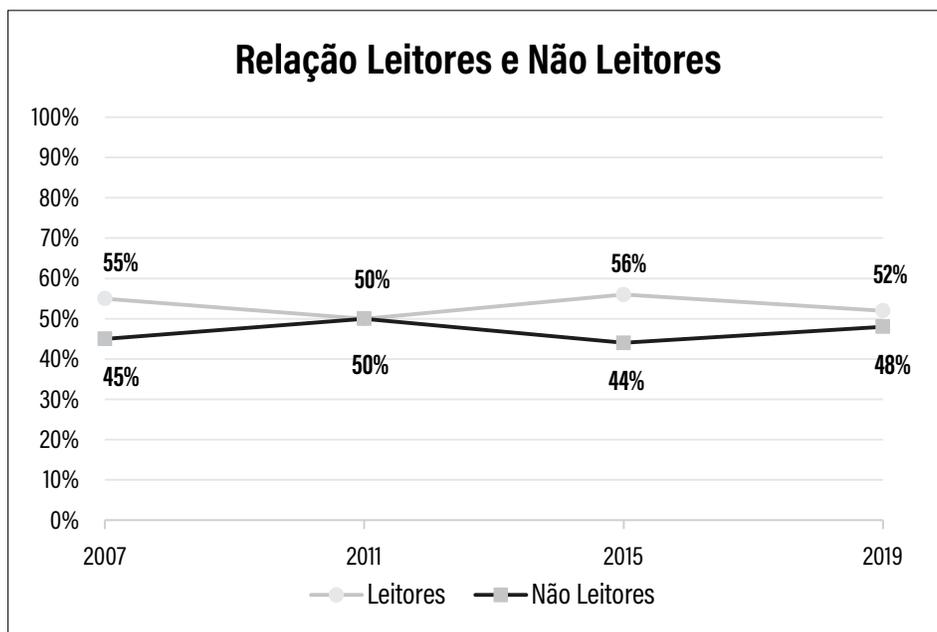
A ampliação da oferta de livros por meio da redução do preço acarretaria uma ampliação da demanda e por consequência uma expansão do mercado. Porém o livro não é um produto qualquer, para que um sujeito seja consumidor de livros ele precisa saber ler. E ler é muito mais do que decodificar uma determinada língua, é muito mais do que juntar sujeito, verbo e predicado. Para ler de fato é preciso ser letrado e, portanto, o processo de letramento vai além do processo de alfabetização. Sobre o assunto, Kleimam afirma que:

A diferença entre ensinar uma prática e ensinar para que o aluno desenvolva uma competência ou habilidade não é mera questão terminológica. Na escola, onde se predomina uma concepção da leitura e da escrita como competências, concebe-se a atividade de ler e de escrever como um conjunto de habilidades progressivamente desenvolvidas até se chegar a uma competência leitora e escritora ideal: a do usuário proficiente da língua escrita. Os estudos do letramento, por outro lado, partem de uma concepção de leitura e de escrita como práticas discursivas, com múltiplas funções e inseparáveis dos contextos em que se desenvolvem. (KLEIMAM, 2007, p.02)

Neste sentido, a realidade brasileira se impõe como um entrave para a aposta do mercado. A última edição da pesquisa *Retratos da Leitura*⁹, lançada em setembro de 2020, mostrou que não houve mudança substancial na relação entre o número de leitores e de não leitores. O resultado apresentado no gráfico 4 demonstra que, apesar de existirem pequenas variações que obviamente são esperadas de um ano para o outro, não houve uma ampliação efetiva do número de leitores no país, que se manteve estável em torno dos 50%.

⁹ Pesquisa realizada pelo *Instituto Pró-livro* e que tem como objetivo verificar o comportamento leitor e os indicadores de leitura dos brasileiros.

Gráfico 4



Fonte: IPL- Instituto Pró-Livro

A última edição da *Retratos da Leitura* também mostrou que, em 2019, ano em que a pesquisa foi aplicada, os principais motivos citados pelos indivíduos não leitores para não terem lido ao menos um livro inteiro ou em partes nos últimos 3 meses¹⁰ foram: a falta de tempo, a falta de gosto pela leitura, o fato de não saber ler e a ausência de paciência. Já em relação às dificuldades para ler um livro, as principais razões apontadas foram: não tem paciência, lê muito devagar, tem problemas de visão e/ou outra limitação física, não consegue se concentrar e não compreende o que lê. Fica evidente que a maioria dos pontos citados pelos indivíduos não leitores remete a um problema estrutural do país e, conseqüentemente, da demanda por livros, ou seja, a falta de capacidade leitora de uma grande parte da população.

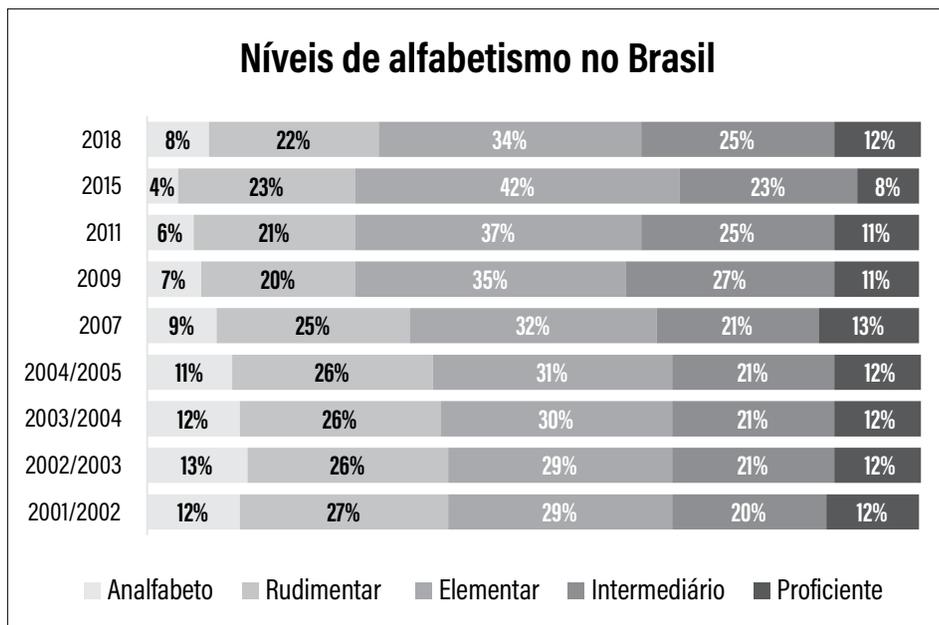
De acordo com o INAF¹¹, índice que leva em consideração a ideia de letramento, o número de analfabetos no país apresentou considerável redução nos últimos anos. Contudo, é importante destacar que a mobilidade no índice de

¹⁰ A Pesquisa *Retratos da Leitura* considera leitor um indivíduo que tenha lido ao menos um livro, inteiro ou em partes, nos últimos 3 meses. Estão inclusos livros didáticos.

¹¹ Relatório realizado pelo Instituto Paulo Montenegro sobre alfabetismo funcional.

alfabetismo se deu da base para o meio da pirâmide. O topo da pirâmide, representado pelos indivíduos considerados proficientes, permaneceu estável, o percentual alcançado em 2018 é exatamente o mesmo daquele alcançado no início da série, 12% da população, conforme demonstrado na tabela 1.

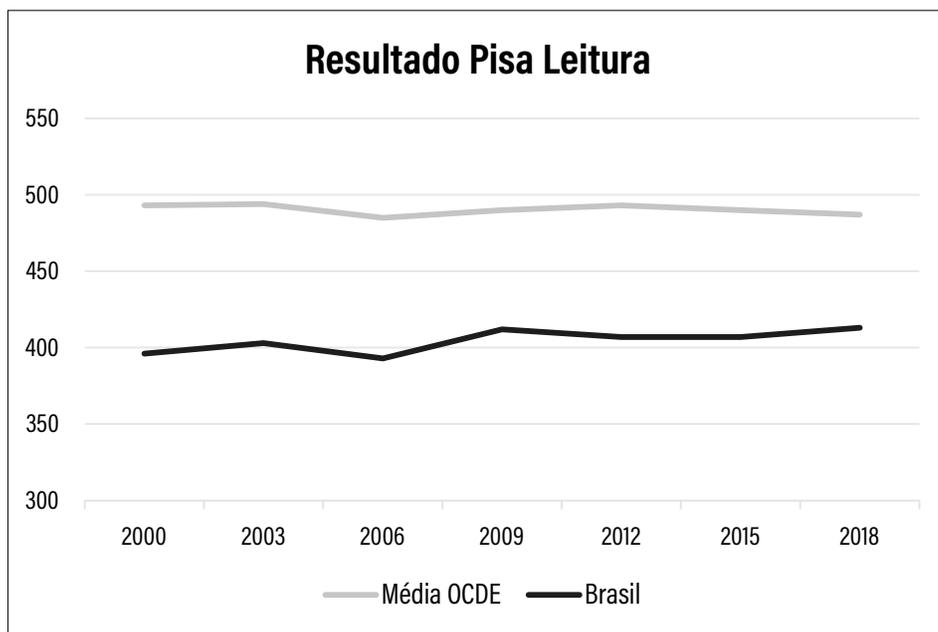
Tabela 1



Fonte: INAF – Instituto Paulo Montenegro

No PISA, Programa Internacional de Avaliação de Estudantes realizado pela OCDE e que também tem como premissa avaliativa a ideia de letramento, os resultados alcançados pelo país e apontados no gráfico 5, também são bastante negativos. Em 2018 o Brasil ficou em 58º lugar num ranking de 77 países para a categoria proficiência em leitura. Pouco mais de 50% dos estudantes brasileiros de 15 anos de idade ficaram abaixo daquele que é considerado o nível básico pela OCDE para esta mesma categoria. Ainda que se possa criticar a metodologia do PISA e ainda que exista o risco de que os países foquem cada vez mais seus projetos em educação para que os alunos correspondam positivamente ao exame aplicado pela OCDE, é difícil imaginar que uma alteração na forma e na metodologia acarretaria numa alteração substancial do resultado apresentado capaz de colocar o Brasil na média dos países avaliados.

Gráfico 5



Fonte: PISA-ODE

Além do incremento significativo do uso da internet, a expansão do mercado editorial alcançou um limite na demanda por livros, não por questões demográficas, mas pelo déficit educacional que acaba restringindo o acesso ao livro. Neste sentido, a barreira encontrada pelo mercado não está restrita a questões de caráter administrativo e/ou operacional. A questão aqui colocada tem caráter eminentemente político.

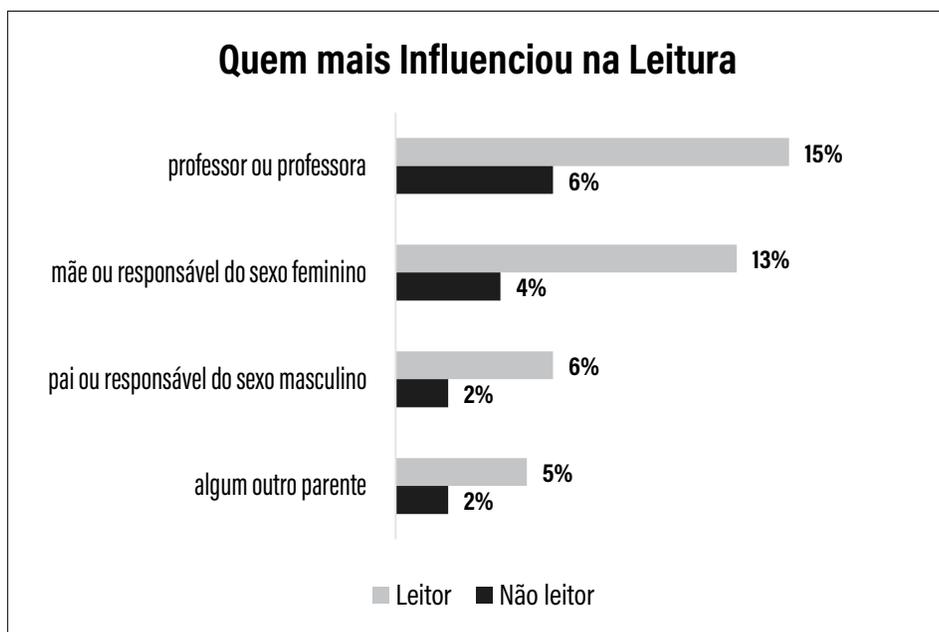
Mercado, Indicadores e Políticas Públicas

É difícil imaginar uma sociedade leitora com os números aqui apresentados e, obviamente, não estão sendo desconsiderados os inúmeros trabalhos desenvolvidos em prol da leitura e do livro, sem os quais o resultado provavelmente seria ainda pior. A reflexão aqui proposta é no sentido do não descolamento entre mercado e política, pois a expansão da demanda por livro depende indubitavelmente de uma sociedade leitora e não é possível conceber uma sociedade leitora sem que existam políticas públicas que garantam não só o acesso ao livro, mas que também possibilitem que seus indivíduos estejam aptos a ler, e mais que isso, tenham o hábito da leitura.

Nos últimos 14 anos o Estado brasileiro comprou em média 158 milhões de livros por ano, o que representa investimento médio anual de 1,7 bilhões de reais¹². É fato que a maioria desse recurso é empregado na compra de livros didáticos, mas também é importante destacar que não está sendo desconsiderada a relevância das compras governamentais, fundamentais num país com desigualdades tão profundas. O que é relevante nesse caso é a relação entre o acesso ao livro e a criação de uma sociedade leitora. Em outras palavras, o simples acesso ao livro não garante capacidade leitora ao sujeito, tampouco o transforma num indivíduo leitor.

A já citada pesquisa *Retratos da Leitura* apontou que o professor ou professora tem um grau de importância relevante na influência pelo gosto pela leitura, tanto para os leitores quanto para os não leitores. É a categoria mais citada quando observada isoladamente, e fica em segundo lugar quando agregadas as categorias relacionadas à família, que juntas somam 24% para os leitores e 8% para os não leitores. É o que aponta o gráfico 6.

Gráfico 6



Fonte: IPL – Instituto Pró-Livro

¹² Dados extraídos da *Pesquisa Produção e Vendas do Setor Editorial Brasileiro*.

De acordo com a *Pesquisa Retratos da Leitura em Bibliotecas Escolares*¹³, que teve por objetivo avaliar o impacto das bibliotecas na aprendizagem dos alunos do ensino básico da rede pública, a presença de um mediador de leitura qualificado e que participe das atividades pedagógicas é o fator que gera o impacto mais positivo em relação ao rendimento dos alunos. Este efeito é ainda mais forte nas escolas mais vulneráveis.

Segundo o PNAD¹⁴ de 2019, 74,7% dos alunos matriculados em creches e pré-escolas são atendidos pela rede pública de ensino. Esse percentual é ainda maior quando observado o número de matrículas do ensino fundamental regular e do ensino médio regular onde o atendimento da rede pública representa 82% e 87,4% respectivamente.

É evidente, portanto, a importância da escola para a formação leitora. Os dados apontam que qualquer projeto desenvolvido nesse sentido precisa levar em conta a rede pública de ensino. Neste sentido, o Estado é obrigatoriamente parte importante deste processo e, portanto, é necessário que os pleitos do mercado editorial junto ao Estado tenham uma amplitude maior do que a simples compra governamental de um grande número de exemplares. As compras realizadas pelo governo precisam ser parte de um projeto de política pública que incremente positivamente os índices educacionais e de leitura e, conseqüentemente, possibilite a expansão efetiva da demanda por livros. E ainda que cada um dos agentes da cadeia do livro desempenhe um papel, tenha a sua ação cotidiana mais fortemente ligada ao seu exercício profissional, essa ação é, antes de mais nada, uma ação política, pois ela é obrigatoriamente parte de um processo político.

Implantar um projeto público de livro e leitura para um país, formar leitores, é sempre, e acima de tudo, um exercício essencialmente político, ou seja, a ação política e seus atores estão presentes desde sua concepção até os seus desdobramentos mais longínquos. Portanto, tomar iniciativas de políticas públicas para a leitura, concebê-las de acordo com determinados conceitos, organizá-las democrática ou autoritariamente, aplicá-las de determinada forma, são decisões cuja origem e permanência são políticas. (MARQUES NETO, 2011, p.18)

Em 2018 foi sancionada a Lei 13.696, também conhecida como lei Castilho, que institui uma política nacional de leitura e escrita como estratégia para

13 A *Pesquisa Retratos da Leitura em Bibliotecas Escolares* foi realizada pelo Instituto Pró-livro.

14 *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua* realizada pelo IBGE

promoção do livro, a literatura, a escrita e as bibliotecas no país, oferecendo diretrizes para as diversas ações promovidas pelo poder público relacionadas ao tema. A lei possui quatro eixos fundamentais: 1) Democratização do acesso; 2) Fomento à leitura e à formação de mediadores; 3) Valorização institucional da leitura e do seu valor simbólico e; 4) Fomento à cadeia criativa e à cadeia produtiva do livro. É, sem dúvida, um marco regulatório importante, contudo precisa ser entendido como tal, ou seja, a lei não é ação em si. Em outras palavras, a lei regulamenta os parâmetros para as ações, mas para que ela seja efetiva é preciso que o poder público coloque em prática as ações em prol do livro, da leitura e da escrita.

A relação entre a cadeia produtiva do livro e a lei 13.696 não se dá única e exclusivamente por meio do quarto eixo - a democratização do acesso e o fomento à leitura e a formação de mediadores devem ser encarados como questões centrais para expansão da demanda por livro, conforme os dados aqui trabalhados apontam.

Há portanto uma interdependência entre os fatores aqui analisados. Se por um lado a expansão do mercado editorial brasileiro depende de uma expansão da demanda por livro, que por sua vez depende de políticas públicas para se efetivar, por outro as políticas públicas só serão efetivas se, ao fim e ao cabo, ampliarem o número de leitores e contarem com uma produção robusta, bibliodiversa e que seja capaz de atender a um país com dimensões continentais.

É determinante, portanto, estar sempre atento e procurar compreender esses dados e de que forma eles se relacionam e, com isso, subsidiar a cadeia do livro (o mercado, a academia, as ONGs, os ativistas etc.) para que as ações de fomento ao livro e à leitura sejam de fato efetivas e que a realidade descrita por Machado de Assis no início desse texto faça parte de um passado distante, como os mais de 100 anos que separam 1876 dos dias de hoje.

Referências Bibliográficas

ASSIS MACHADO, Analfabetismo, **Ilustração Brasileira**, 15/8/1876

BRASIL. Lei nº 13.696, de 12 de JULHO de 2018. Institui a Política Nacional de Leitura e Escrita. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 DE JULHO DE 2018 a lei foi divulgada. Seção 1, página 1.

BUENO, M. ¿Cómo se comportó el mercado editorial en la última década?. <https://cerlalc.org/como-se-comporto-el-mercado-editorial-en-la-ultima-decada/> acesso em out 2020

CASTILHO NETO, J.M Leitura e Formação do Leitor in: **Edición universitaria América Latina debates, retos, experiencias**. Bogota -CO. EULAC,, ABEU, ASEUC, ALTEXTO , pp 17-28, 2011.

KLEIMAN, Angela B, **Os significados do letramento: uma nova perspectiva sobre a prática social da escrita**. Campinas, SP: Mercado das Letras, 1995. São Paulo.

LEWGOY J, Alta no preço dos livros impacta 22% dos brasileiros e atinge mais a baixa renda – **Valor Investe** – 31/08/2020 - <https://valorinveste.globo.com/objetivo/gastar-bem/noticia/2020/08/31/alta-no-preco-dos-livros-impacta-22percent-dos-brasileiros-e-atinge-mais-a-baixa-renda.ghtml> - acesso em out 2020

SOARES, Magda, **Letramento e alfabetização: as muitas facetas***, 2003. Universidade Federal de Minas Gerais, Centro de Alfabetização, Leitura e Escrita.

SCHLEICHER, **A PISA 2018: Insights and Interpretations**, OECD, 2018, <http://www.oecd.org/pisa/PISA%202018%20Insights%20and%20Interpretations%20FINAL%20PDF.pdf> acesso em out 2020

RELATÓRIO INAF, Data Report, <https://drive.google.com/file/d/1ez-6jrlrRRUm9JJ3MkwxEUffltjCTEI6/view> acesso em out 2020

RELATÓRIO PISA, **Data Report**, https://pisadataexplorer.oecd.org/ide/idepisa/report.aspx?p=1-RMS-1-20183,20153,20123,20093,20063,20033,20003-PVREAD-TOTAL-BRA-MN_MN-Y_J-0-0-37&Lang=1033 acesso em out 2020

RELATÓRIO PNAD, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, 2020 - https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101736_informativo.pdf - acesso em out 2020

RELATÓRIO **Produção e Vendas do Setor Editorial Brasileiro** – Série Histórica, CBL, SNEL Nielsen, 2020, https://snel.org.br/wp/wp-content/uploads/2020/07/SERIE_HISTORICA_PCR2019_Final.pdf acesso em out 2020

RELATÓRIO **Retratos da Leitura**, Instituto Pró Livro, 2020 - <https://www.prolivro.org.br/5a-edicao-de-retratos-da-leitura-no-brasil-2/a-pesquisa-5a-edicao/> acesso em out 2020

RELATÓRIO **Retratos da Leitura em Bibliotecas Escolares**, Instituto Pró Livro, 2019 - <https://www.prolivro.org.br/wp-content/uploads/2020/07/apresentac%CC%A7a%CC%83oprapublicar2019.pdf> acesso em out 2020

RELATÓRIO **World Development Report 2018**, World Bank, 2018, <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2018> acesso em out 2020

O livro como mercadoria e o imposto do livro

Haroldo Ceravolo Sereza¹

Resumo

O governo Jair Bolsonaro, no âmbito da reforma tributária, propôs, na prática, o fim da isenção tributária para o objeto livro. Tal proposta ignora a situação atual do mercado e as especificidades do livro enquanto mercadoria. Produto fundante do capitalismo, o livro guarda em sua produção e em sua circulação fortes características pré-capitalistas, próximas da artesanania, e integra um mercado pouco capitalizado e em crise. De tal modo, a proposta configura, tanto do ponto de vista estrutural quanto do conjuntural, um equívoco econômico e simbólico.

Palavras-chave: economia do livro; mercado editorial; história do livro; objeto livro

A inclusão do livro na proposta de reforma tributária do governo federal, que resultaria, na prática, no fim da isenção de contribuição e tributos para esta mercadoria, significa, bem mais que uma questão econômica, um retrocesso simbólico e democrático. Isso porque a taxa de 12%, por meio da nova Contribuição Social sobre Operações com Bens e Serviços (CBS), teria baixo impacto no caixa do Estado, significando, portanto, muito mais um mecanismo de exclusão literária e educacional do que uma forma de equilíbrio financeiro. Seguramente, não será o setor do livro que garantirá o cumprimento de qualquer meta de controle do déficit público, porque o setor do livro é muito pequeno na economia brasileira.

Segundo dados elaborados por entidades do setor e divulgados pela imprensa econômica, “uma cobrança da Contribuição Social sobre Operação com Bens e Serviços (CBS) de 12% sobre livros teria impacto de 7,2% na margem das editoras e para recompor isso seria necessário um aumento de 20% nos preços

¹ Haroldo Ceravolo Sereza é editor da Alameda, doutor em letras pela USP e professor convidado do Programa de Pós-graduação em Estudos de Literatura da Ufscar (Universidade Federal de São Carlos). Foi presidente da Libre (Liga Brasileira de Editoras) de 2011 a 2014.

das publicações” (WATANABE e BORGES, 2020). Tal aumento afetaria de forma significativa as menores faixas de renda, que concentram o maior número de famílias consumidoras de livros, como se pode ver na tabela 1, que acompanhava o texto mencionado:

Tabela 1: Consumo por faixa de renda (mensal)

(Inclui didáticos, não didáticos, revistas técnicas ou não e periódicos)

Tipo de despesa	Até R\$ 1.908 (2 SM)	Mais de R\$ 1.908 a R\$ 2.862 (2 a 3 SM)	Mais de R\$ 2.862 a R\$ 5.724 (3 a 4 SM)	Mais de R\$ 5.724 a R\$ 9.540 (4 a 10 SM)	Mais de R\$ 9.540 a R\$ 14.310 (10 a 15 SM)	Mais de R\$ 14.310 a R\$ 23.850 (15 a 25 SM)	Mais de R\$ 23.850 (Mais de 25 SM)
Livros didáticos e revistas técnicas	5,92	7,79	12,7	17,3	19,64	32,4	37,62
Periódicos, livros e revistas não didáticos	0,81	1,57	3,87	8,66	14,95	25,46	50,71
Número de famílias	16.737.438	13.079.821	21.099.497	9.509.008	4.256.727	2.629.450	1.705.764
Consumo total de livros	112.642.957,7	122.427.124,6	349.618.665,3	246.853.847,7	147.240.186,9	152.139.977,0	150.670.134,1
% sobre o total por classe de rendimento	8,79	9,55	27,28	19,26	11,49	11,87	11,76

Fonte: IBGE/POF 2017-2018, com elaboração dos advogados Fernando Raposo Franco e Daniel Serra Lima. Publicado originalmente pelo jornal *Valor Econômico*.

1 Salário mínimo = R\$ 954

A posição das entidades do setor é talvez, até conservadora, considerando que o setor vive um momento de baixa capacidade de absorção de custos, pois atravessa um longo período de faturamento decrescente, o que é recorrentemente divulgado, e de contração na sua quantidade de produtos, o que nem sempre é tão evidente. Os dados da tabela 2 abaixo mostram uma série de números que indicam a variação brutal e relativa do faturamento das editoras e dos preços no mercado (não incluem compras governamentais), apontados pela pesquisa “Produção e vendas do mercado editorial brasileiro” (SNEL/CBL, 2020), realizada para as entidades SNEL (Sindicato Nacional dos Editores de Livros) e CBL (Câmara Brasileira do Livro) – os dados de 2019 foram levantados pela Nielsen e os anteriores pela Fipe.

Tabela 2 - Números do Mercado Editorial – SNEL/CBL/NIELSEN

NÚMEROS DO MERCADO EDITORIAL – SNEL/CBL/NIELSEN														
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Mercado preços corrente (R\$ milhões)	2748,66	2924,85	3116,72	3251,04	3348,16	3449,25	3668,66	3885,00	4169,66	4003,18	3872,51	3951,08	3686,93	3970,94
Mercado preços constantes (R\$ milhões de 2019)	5592,57	5696,97	5732,48	5732,46	5574,27	5392,09	5418,63	5417,96	5464,66	4740,65	4314,52	4275,92	3845,84	3970,94
Taxa de crescimento real	-1,9	1,9	0,6	0,0	-2,8	-3,3	0,5	0,0	0,9	-13,2	-9,0	-0,9	-10,1	3,3
Exemplares mercado (1MM exs)	193,3	209,2	220,9	238,9	258,7	284,0	268,6	279,6	277,4	254,7	226,6	222,3	202,7	209,0
Preço médio corrente	14,2	14,0	14,1	13,6	12,9	12,1	13,7	13,9	15,0	15,7	17,1	17,8	18,2	19,0
Preço médio constante (R\$ milhões de 2019)	28,94	27,24	25,95	24,00	21,55	18,99	20,18	19,37	19,70	18,61	19,04	19,23	18,97	19,00
vendas ao mercado	-	0,80	0,78	0,78	0,74	0,71	0,74	0,72	0,77	0,77	0,73	0,76	0,72	0,70

Fonte: SNEL/CBL/Nielsen

Eles indicam dois movimentos fundamentais: primeiro, uma estabilidade no faturamento bruto de 2006 a 2019 que esconde, em termos reais, uma retração da economia do livro; segundo, uma importante queda do preço unitário dos livros durante todo o período, o que impacta fortemente as editoras, mas, sobretudo, as livrarias, que têm maior dificuldade de ajustar custos e investimentos. Dito de outra forma, as editoras têm condições, ainda que não seja economicamente desejável, de reduzir seus investimentos diante de uma queda relativa de receita; já as livrarias, por conta de custos maiores com aluguel e mão de obra, sofrem mais fortemente essa retração. Isso tem impacto, por exemplo, no número de títulos lançados. Como registrou Carlos Ragazzo (2020), professor da Fundação Getúlio Vargas Direito Rio, num texto publicado pelo jornal *Valor Econômico*, “o número de obras novas no Brasil vem caindo consistentemente, passando de 20.406 em 2011 para 14.639 em 2018, segundo dados da Fipe (2019), o que equivale a uma queda de cerca de 30%”. Além disso, “desde 2014, o número de exemplares de livros vendidos caiu 25%, passando de 277,4 milhões de exemplares para menos de 210 milhões em 2019, segundo dados da CBL e do SNEL”. Na opinião de Ragazzo, que compartilho, a proposta de taxaço dos livros “tem

o potencial de imprimir ainda mais velocidade ao declínio da bibliodiversidade e do acesso à leitura, com fortes impactos culturais, sobretudo num cenário em que as livrarias, também afetadas pela CBS caso o tributo venha a ser aprovado, vêm se reduzindo brutalmente nos últimos anos, com registros de recuperação judicial de grandes redes varejistas”.

Embora não se possa atribuir a crise das livrarias exclusivamente à redução do faturamento (veja SEREZA, 2017), é natural que setores com faturamento decrescente enfrentem dificuldades em parte de sua cadeia de produção e distribuição. Quando temos um setor com faturamento regressivo, algumas empresas da área vão entrar necessariamente em crise. Além disso, é preciso considerar que a edição não é um setor muito relevante em termos econômicos. O faturamento apurado pelas editoras (SNEL/CBL, 2020) em 2019 aponta uma economia que movimentou R\$ 5,7 bilhões. Uma alíquota de 12%, portanto, levaria as editoras a contribuírem com algumas centenas de milhões de reais ao governo. Para se ter uma ideia da insignificância dessa arrecadação, basta dizer que uma proposta de taxação de fundos fechados de investimentos, frequentados pelos multimilionários, que gozam de privilégios não disponíveis para os investidores comuns, poderia aumentar em R\$ 10,7 bilhões a arrecadação anual do governo federal, segundo proposta feita pelo deputado Marcelo Ramos (PL-AM) (NUNES, 2020). Uma anedota que circula bastante no mercado editorial, na forma de pergunta e resposta, atesta a fragilidade econômica do setor. Diante da pergunta “Como se tornar um milionário rapidamente editando livros?”, a resposta seria fácil e certa: “Comece com um investimento de R\$ 1 bilhão”.

Deve-se registrar que o setor sofre, também, no momento, um impacto enorme do processo de digitalização e de inovações tecnológicas. A digitalização de textos, de forma legal e ilegal, reduz o potencial de receita tradicional do objeto livro, sem que as novas perspectivas compensem as perdas imediatas. Atualmente, boa parte desses textos já nascem digitais e são distribuídos de forma gratuita (como é também o caso desta revista), o que impacta a capacidade de o leitor consumir livros, uma vez que o tempo de leitura individual não é infinitamente elástico e as publicações tradicionais acabam por, necessariamente, disputar esse tempo finito com publicações digitais.

Essas questões econômicas são, muitas vezes, subestimadas no debate sobre o livro, devido à alta carga de capital simbólico que o objeto carrega. Assim, a intervenção de Paulo Guedes durante uma sessão no Congresso, em que ele

associou o livro a uma mercadoria de luxo², ao colocar as coisas de forma bruta e objetiva, acaba por parecer uma “revelação”, abrindo espaço para que a proposta avance com um sinal trocado em relação a seu sentido real. Guedes, ao colocar a questão, recupera o caráter de mercado do livro, o que é um fato indiscutível, embora muitas vezes esquecido. Mas, na forma como o fez, transforma o livro numa mercadoria qualquer.

O problema é que o livro não é uma mercadoria qualquer. Há uma vasta literatura sobre isso, mas um marco dessa reflexão é, sem dúvida, o texto “Carta histórica e política endereçada a um magistrado sobre o comércio do livro, sua condição antiga e presente, seus regimentos, seus privilégios, as permissões tácitas, os censores, os vendedores ambulantes, a travessia das pontes do Sena e outros temas relativos à política literária”, escrito pelo filósofo Denis Diderot, no século XVIII (DIDEROT, 2002). No fim do século XX e início do século XXI, a história dos livros se constitui como um campo próprio dentro da história. Robert Darnton, um dos fundadores desse campo que buscou na história dos editores do século XVIII - muitos de livros duramente censurados -, um dos caminhos para entender a história do cotidiano, registrou seu espanto diante do trabalho do editor:

O que mais me impressionou foi a necessidade de um editor cuidar de muitas coisas ao mesmo tempo, enquanto o terreno sob seus pés se deslocava. Ele tinha que negociar os termos para novas campanhas de papel, recrutar trabalhadores para sua oficina de impressão, firmar contratos com um segurador na fronteira francesa, enviar instruções para um representante de vendas nos rincões da França, modificar sua visão do mercado conforme informações de seu agente em Paris, definir planos para piratear novos trabalhos promissores, arranjar trocas com meia dúzia de editoras aliadas, ajustar sua lista de acordo com a recomendação recebida de dúzias de varejistas e aparar sua estratégia de negócios a fim de adequar-se aos caprichos da política, não somente em Versalhes, como igualmente de outras partes da Europa – tudo isso simultaneamente. (DARNTON, 2008, p. 161)

Segundo Darnton, era a capacidade de lidar com a inter-relação dos mais diferentes elementos da atividade que fazia a diferença entre o sucesso e o fracasso de um editor. Além dessas atividades mencionadas, o historiador elenca mais alguns dos problemas que faziam parte do fazer editorial: comprar manuscritos

2 “Vamos dar o livro de graça para o mais frágil, para o mais pobre. Eu também, quando compro meu livro, preciso pagar meu imposto. Então, uma coisa é você focalizar a ajuda. A outra coisa é você, a título de ajudar os mais pobres, na verdade, isentar gente que pode pagar” (MÁXIMO, 2020).

originais de autores que, não raro, vendiam o mesmo trabalho para dois ou três editores diferentes; acumular capital suficiente para participar das feiras quadrienais de Lyon; controlar as datas de expiração de letras de câmbio; lidar com o pedágio a ser pago na travessia de rios; calcular a data em que os rios congelariam, o que exigiria mudar a rota de distribuição (DARNTON, 2008, p. 161).

É claro que os problemas hoje são outros, mas a ideia de que os editores apenas cuidam de transformar um original em livro está longe da realidade. A edição é uma atividade complexa, que envolve atenção aos detalhes em muitos de seus aspectos e às pressões econômicas que condicionam a sobrevivência de milhares de pequenos negócios. Mais recentemente, as experiências em torno da lei do preço único - adotada em 1981 na França, no âmbito da exceção cultural dentro da União Europeia, posteriormente abraçada por muitos outros países -, permitiram pensar a importância de criar mecanismos de proteção para o livro, por sua relevância cultural, em meio ao processo de surgimento de grandes corporações de distribuição (ver GERLACH, 2006).

A bibliografia sobre a história e os sentidos do livro é imensa e crescente, e busquei aqui apenas sinalizar alguns caminhos para o aprofundamento no tema. O livro é, assim, uma mercadoria com 500 anos de história, uma mercadoria que nasce, portanto, antes da Revolução Industrial, e que é modificada por ela, mas que não perde totalmente características pré-industriais.

O principal fator que faz o livro ser uma mercadoria diferente das outras é a sua diversidade. Um livro nunca é igual a outro livro. Para responder à lógica de Paulo Guedes, vamos começar por uma metáfora bem simples, porém, capaz de, como ponto de partida, revelar a complexidade do problema: se você for ao supermercado precisando comprar um molho de tomate e não tiver sua marca preferida, você vai sair do supermercado com um molho de tomate muito parecido com aquele que você queria comprar. Ainda que não tenha o mesmo sabor, um tenha manjericão e outro não, um seja mais salgado, outro menos, ele será ainda um molho de tomate. Agora, se você for a uma livraria e não encontrar o livro que procura, você não vai encontrar um livro que o substitua à altura. Você pode até encontrar um livro que trate do mesmo tema, mas não um que responda às perguntas da forma que o livro que você procurava respondia. Isso vale para livro técnico, para livros de teoria, para livros de literatura. É um livro, mas um livro nunca é suficientemente igual ao outro para responder bem às expectativas de quem procura um livro específico.

No espaço do livro didático, a questão ganha mais concretude. Esse setor tem um giro de mercadoria marcado pela sazonalidade e pelo calendário escolar.

Assim, goza também de uma maior previsibilidade, e podemos perceber a força da questão da diversidade pelo avesso: um livro didático para uma mesma série costuma ser muito parecido com o livro para mesma série do ano seguinte. Apesar disso, as editoras da área evitam a simples reimpressão, pois isso favoreceria o reúso dos objetos. As editoras, principalmente as maiores, no entanto, forçam as mudanças, promovendo pequenas alterações de ordem de páginas, de uma fração controlada do texto e de algumas imagens. O resultado é que o reúso torna-se difícil, tanto nas escolas públicas quanto nas privadas. O poder público no Brasil adota medidas que favorecem a reutilização, ainda que de forma limitada, o mesmo não ocorrendo no setor educacional privado. Essas pequenas alterações geram um complicador concreto nas salas de aula, o que faz professores e pais aceitarem prioritariamente o discurso da renovação, mesmo entre irmãos. No caso do livro didático, a diferença é, digamos, artificialmente produzida e explorada de forma perversa pelas grandes editoras. Porque as pequenas diferenças entre as edições têm um profundo efeito no uso do livro e, por consequência, no seu mercado. Evidentemente, não é a cobrança de impostos que vai evitar esse tipo de artifício, mas sim uma regulamentação mais rígida ou a adoção de políticas indutivas de sustentabilidade e economia popular no mercado de livros didáticos.

A relevância da diferença no uso do objeto-livro está intimamente relacionada ao seu modo de fazer. Em parte da produção desse produto industrializado chamado livro, há processos absolutamente artesanais envolvidos. O livro é um produto artesanal quando é escrito, revisto e diagramado. Mesmo que usemos computadores para tais funções, o uso de ferramentas de última geração não elimina seu fazer artesanal, assim como o uso de uma furadeira elétrica não faz de um artesão um industrial ao fazer um colar. Da mesma forma, a diversidade imensa de produtos impede uma automatização radical na estocagem e no tratamento dos pacotes de livros. Numa única semana de 2013, próximo ao Natal, a Nielsen registrou em livraria o consumo de 61.195 livros com ISBNs diferentes (NIELSEN, 2014); voltando à nossa comparação, é como se houvesse no mercado 61 mil molhos de tomates distintos, sendo consumidos na mesma semana. O livro preserva, desta forma, durante seu ciclo econômico, características de produção pré-capitalistas, ainda que seja uma mercadoria fundante do capitalismo.

Nos anos de maior produção do mercado editorial brasileiro, chegamos a ter cerca de 60 mil novas edições, entre títulos novos e reimpressões. Não estão incluídos aqui os livros importados nem os editados em anos anteriores cujos estoques continuavam disponíveis. Nenhuma outra mercadoria do mercado capitalista tem essa característica. Se você for comprar um carro, as opções disponíveis

no mercado brasileiro estarão na casa das dezenas, talvez cheguem no máximo a poucas centenas as opções principais; se for comprar um sofá, talvez as opções fiquem na casa das centenas, ou no máximo milhares; agora, se for comprar um livro, as opções são dezenas de milhares apenas nos lançamentos, certamente ultrapassando as centenas de milhares de mercadorias essencialmente diferentes entre si disponíveis no mercado.

Essa característica especial justifica que o livro tenha uma lógica tributária diferente de outras mercadorias. Mas o livro não só se distingue de outras mercadorias pelo fazer, mas também pelo consumo. Com a revolução tecnológica, isso fica ainda mais evidente. O livro de papel é uma das poucas mercadorias que você compra achando que você vai morrer antes dele; que alguém vai herdar seus livros; que eles podem ser vendidos ou doados a uma instituição de pesquisa ou de memória, especialmente se você for um grande pensador (SEREZA, 2019).

O fato de o governo Bolsonaro querer igualar essa mercadoria tão especial a outras joga o livro no meio de uma guerra cultural, uma guerra contra o pensamento, contra a universidade, contra os artistas, o ministério da cultura, etc (sobre a guerra cultural do governo Jair Bolsonaro, veja HERCOG, 2020; sobre o conceito de guerra cultural e sua aplicação pela extrema direita brasileira, sugerimos o livro de ROCHA, 2020). É mais um episódio do mesmo combate.

Os setores sob ataque viveram, do começo dos anos 2000 em diante, um processo de democratização muito relevante e indiscutível. A presença dos pobres e da população negra nas universidades cresceu muito, resultado de mudanças estruturais e de mudanças políticas, de decisões políticas da sociedade brasileira, do parlamento, do executivo e da Justiça brasileira, no sentido de restaurar algum nível de igualdade, comprometida historicamente no Brasil pela escravidão, pelo preconceito racial, pela superexploração da mão de obra dos trabalhadores e, inclusive, por políticas públicas anti-igualitárias que fazem parte do nosso dia a dia. As próprias entidades empresariais do setor entendem que a questão da igualdade é fundamental nesse mercado, tal como expresso no *Manifesto em Defesa do Livro*, publicado no início de agosto:

Em perspectiva histórica, o dinheiro arrecadado à cultura, aos livros e à formação científica significa, de fato, um desinvestimento no crescimento futuro do país - que não se dará sem o crescimento intelectual amplo e igualitário de sua população (ABELIVROS/SNEL/CBL/LIBRE, 2020).

Desde o século 19, é possível perceber que processos de relativa democratização do ensino e do barateamento do livro como produto têm alto impacto no

surgimento de uma população leitora. Os trabalhadores passam a comprar livros, às vezes para o trabalho, às vezes para a própria fruição. Pelos anúncios e pelas cartas da época, pela forma que o objeto adquire, pelos assuntos de que as obras, sobretudo de ficção, passam a tratar, mas também pelo surgimento de circuitos de consumo do livro atrelados à vida dos trabalhadores, encontramos novos leitores, inclusive gente que está na marginalidade do sistema (sobre o tema, ver EL FAR, 2006). Escritores como Vitor Hugo e Émile Zola, na França, tornam-se verdadeiros heróis populares. Surgem vários circuitos de consumo, e não se consome apenas o exemplar novo, o livro passa de mão em mão, é lido por quem sabe ler para quem não sabe. Isso tem um impacto tremendo na sociedade, inclusive no que os economistas liberais gostam de chamar de produtividade.

Quando um governo joga a favor de aumentar a tributação do livro, ele joga contra a democratização da cultura, da educação e da leitura. O consumo de livros não é e nunca foi um consumo individual, é um consumo social. Quando alguém lê, aprende e estuda, há um impacto sobre toda a sociedade. Desse modo, a ampliação na tributação de livro fere um princípio que, no Brasil, muitas vezes é posto da boca para a fora pelos governantes – o princípio da igualdade. Hoje, no entanto, não podemos contar nem com a hipocrisia, porque temos um projeto político poderoso que trabalha objetivamente no sentido de construir desigualdades. E esse mecanismo do livro faz parte disso. Quando defendemos a manutenção da isenção tributária do livro, estamos defendendo uma política de igualdade. E é uma política muito barata, em termos de valores.

Não será o aumento do preço unitário do livro, no entanto, o que trará a principal dificuldade para o acesso a ele. Embora o livro seja relativamente caro para a renda do brasileiro, enquanto produto, no Brasil ele é relativamente barato em relação a outros países. O principal impacto no acesso ao livro virá, provavelmente, do fechamento de livrarias e sebos que, com o uso da internet, puderam se estabelecer fora do centro das grandes cidades. Uma política de barateamento dos custos do correio para o envio de livros poderia, por exemplo, fortalecer esse potencial mercado, abrindo espaço para o surgimento de livrarias pelo país e fora dos bairros privilegiados das grandes cidades.

É preciso pensar o impacto da tributação na cadeia do livro para além do preço ao consumidor. Pensar que esse sistema vive uma situação precária, mas que, apesar disto, produziu um momento de democratização e de ampliação do número de potenciais consumidores. Estamos desmontando um sistema com potencial de fortalecer a economia popular, que assistiu a um acesso inédito da

população pobre ao livro e à leitura e aquilo que, nos planos nacionais, estaduais e municipais do livro e leitura, é chamado de “valorização simbólica do livro”.

Se estivéssemos num momento melhor, poderíamos estar discutindo a lei do preço fixo como forma de incentivar livrarias da periferia; a isenção de IPTU nas cidades para as livrarias de rua e da periferia; um mecanismo de estímulo de compra de exemplares pelas bibliotecas públicas das livrarias do seu entorno - mecanismos de fortalecimento dessa cadeia, e não de enfraquecimento.

O fortalecimento das livrarias, das bibliotecas públicas e comunitárias e das editoras e autores independentes é fundamental para produzirmos essa valorização simbólica do livro e para ampliar o acesso a ele. O circuito econômico do livro é muito importante para que essa mercadoria especial subsista. O livro, por tudo que tem de simbólico, mas também por tudo que ele tem de prático, precisa ser preservado dos governos de estação e dessa fúria ideológica, que não tem nenhum sentido econômico.

Referências Bibliográficas

ABRELIVROS/CBL/SNEL/LIBRE e outros. **Manifesto Em Defesa do Livro**.

Anúncio publicado em diferentes publicações, em 5/8/2020. Disponível em <<https://snel.org.br/manifesto-em-defesa-do-livro/>>. Acesso 25/10/2020.

DARNTON, Robert. *O que é a história do livro* revisitado. Trad. Lília Gonçalves Magalhães Tavolaro. Revisão técnica da tradução: Maria Elizabeth Ribeiro Carneiro e Adalberto Paranhos. **Revista ArtCultura**, Uberlândia, v. 10, n. 16, p. 155-169, jan.-jun. 2008. Disponível em <<http://www.seer.ufu.br/index.php/artcultura/article/view/1503/2758>>. Acesso em 25/10/2020.

DARNTON, Robert. **Os best-sellers proibidos da França pré-revolucionária**.

Tradução: Hildegard Feist. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

DIDEROT, Denis. **Carta sobre o Comércio do Livro**. Tradução: Bruno Feitler.

Rio de Janeiro/Cotia: Casa da Palavra/Ateliê, 2002.

EL FAR. **O livro e a leitura no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 2006.

GERLACH, Markus. **Proteger o livro: desafios culturais, econômicos e políticos do preço fixo**. Tradução: Marcelo Jacques de Moraes. Rio de Janeiro: Libre, 2006.

HERCOG, Alex Pegna. Primeiro ano de governo Bolsonaro é marcado por ataques à cultura. **Le Monde Diplomatique**. Disponível em <<https://diplomatique.org.br/primeiro-ano-de-governo-bolsonaro-e-marcado-por-ataques-a-cultura/>> São Paulo: 2020. Acesso em 25/10/2020.

MÁXIMO, Wellington. **Guedes sugere doação de livros a pobres em vez de isenção a editoras.** Disponível em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-08/guedes-sugere-doacao-de-livros-pobres-em-vez-de-isencao-editoras>>. Brasília: Agência Brasil, 05/08/2020. Acesso em 25/10/2020.

NIELSEN. Brasil bate recorde de consumo de livros nos últimos seis meses. **São Paulo: Nielsen, 2014.** Disponível em <<https://www.nielsen.com/br/pt/press-releases/2014/brasileiro-bate-recorde-no-consumo-de-livros-dos-ultimos-seis-meses/>>. Acesso em 25/10/2020.

NUNES, Vicente. Congresso propõe taxaço de multimilionários para bancar 13º do Bolsa Família. **O Estado de Minas**, 11/2/200. Disponível em <https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2020/02/11/interna_politica,1121144/congresso-propoe-taxacao-multimilionarios-bancar-13-bolsa-familia.shtml>. Acesso em 25/10/2020.

RAGAZZO, Carlos. **Impacto da tributação dos livros no acesso à leitura.** Disponível em <<https://valor.globo.com/opinioao/coluna/impacto-da-tributacao-dos-livros-no-acesso-a-leitura.ghtml>> (fechado) e <<http://www.sinfrerj.com.br/comunicacao/destaques-imprensa/impacto-da-tributacao-dos-livros-no-acesso-leitura>>. São Paulo: *Valor econômico*, 18/9/2020. Acesso em 25/10/2020.

SEREZA, Haroldo Ceravolo. **Crise nas livrarias: insistindo no erro até encontrar o fracasso.** São Paulo: 2/3/2017. Disponível em <<https://www.publishnews.com.br/materias/2017/03/02/crise-nas-livrarias-insistindo-no-erro-ate-encontrar-o-fracasso>>. Acesso em 25/10/2020.

SEREZA, Haroldo Ceravolo. O livro custa caro? Reflexões sobre preço e valor do livro. **Revista ComCiência**. Campinas: dezembro de 2019. Disponível em <<https://www.comciencia.br/o-livro-custa-caro-reflexoes-sobre-preco-e-valor-do-livro/>>. Acesso em 25/10/2020.

SNEL/CBL. **Produção e vendas do setor editorial brasileiro – Ano base 2019.** São Paulo: 2020. Disponível em <https://snel.org.br/wp/wp-content/uploads/2020/06/Produção_e_Vendas_2019_imprensa.pdf>. Acesso em 25/10/2020.

WATANABE, Marta e BORGES. Preço do livro pode subir 20% com alíquota da CBS de 12%, estima setor. São Paulo: **Valor econômico**, 10/9/2020. Disponível em <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/09/10/preco-do-livro-pode-subir-20-com-aliquota-da-cbs-de-12-estima-setor.ghtml>>. Acesso em 25/10/2020.

Editoras universitárias: um caminho para a formação leitora e transformação social

Rita Virginia Argollo¹

Resumo

O Brasil apresenta sistematicamente baixos índices de leitura ao tempo em que sua população comporta altos níveis de evasão escolar. Por entender que leitura, escrita e educação estão imbricadas e a reversão desse quadro requer políticas que visem acesso a minorias, a discussão proposta nesse texto passa pela análise de dados de pesquisas recentes, pela percepção de quem constitui essa população excluída e dos interesses subliminares desse contexto. O objetivo é propor uma reflexão que inclua editoras universitárias como agentes desse movimento a partir do exemplo da *Editus* – Editora da UESC, *Universidade Estadual de Santa Cruz*, em Ilhéus, Bahia. O estudo tem como suporte teórico autores como Freire (1996) e Fischer (2006), além de Puncher (2019), e mostra como é possível implementar ações que tenham o livro e a leitura estruturados como caminho para apropriação de conhecimentos e saberes, ampliação de consciência e transformação social.

Palavras-chave: editora universitária; leitura; formação de leitores; transformação social; livro.

Introdução

Falar de leitura é certamente buscar compreender de maneira mais ampla o contexto social, político e econômico em que vive a população brasileira, pensando para além de páginas impressas ou de uma tela de algum dispositivo que

1 Graduada em Jornalismo, pela Universidade Federal da Bahia; especialização em História Regional, pela Universidade Estadual de Santa Cruz; mestrado e doutorado em Educação pela UFBA, integrando a linha de pesquisa Currículo e (In)Formação, no GEC - Grupo de Pesquisas sobre Educação, Comunicação e Tecnologias. Diretora Regional da ABEU-Nordeste (2015-2019) e atual Presidente da Associação Brasileira das Editoras Universitárias (ABEU)

disponibilize um texto – entendendo aqui texto nas suas mais variadas formas de expressão, envolvendo palavras, imagens, sons... Desse modo, o panorama atual em debate não se distancia de um desenho histórico secular, tampouco pode ser compreendido ou combatido sem que se olhe atentamente para o cenário em que essas pessoas estão inseridas, buscando, de fato, um entendimento e reflexão apurados, com a intenção de propor caminhos que possam livrar essa parcela populacional dessas amarras.

Portanto, a proposta apresentada nesta análise visa oferecer elementos para que se reflita acerca das circunstâncias atuais, pontuando inicialmente dados que possibilitem entender a cena contemporânea em torno do acesso à leitura no Brasil e sua relação com o campo da educação. Posteriormente, a partir da experiência de editoras universitárias, a tentativa é apontar caminhos possíveis para um futuro que possa ser desenhado de modo a entender valores como alteridade, colaboração, equidade entre os seres humanos, dentre outros tantos desafios, e todos eles entrelaçados com vistas a dirimir as mazelas sociais que permeiam a vida de grande parte dessa sociedade.

Quem lê, o que lê, por que lê?

Pensar em quem lê é trazer para o debate o perfil daquelas pessoas que em algum sentido estão distanciadas de uma possível relação livro-leitor e o que esse afastamento pode significar. A tentativa de entendimento do que passa pelas mãos daqueles que são privilegiados pelo acesso ou que conseguem suplantar barreiras sociais impostas permite que se traga elementos que levem ao entendimento dos conteúdos que corroboram para uma determinada conformação social. E, finalmente, propor uma análise sobre as razões que levam os indivíduos à leitura pode possibilitar, a partir do entendimento dessas motivações, perceber possíveis causas de exclusão.

Assim, um dos recursos que têm se mostrado como referência para se avaliar esse seguimento ao longo dos últimos anos é a pesquisa *Retratos da Leitura no Brasil*², realizada a cada quatro anos pelo *Instituto Pró-livro*, cuja 5ª edição foi divulgada em setembro de 2020 e traz dados coletados em 2019. Os números ainda são alarmantes, no entanto, infelizmente, não se apresentam desconectados da realidade.

2 Ver *Instituto Pró-Livro* (2020)

Os baixos índices de leitura são uma constante. O levantamento mostra que o Brasil perdeu 4,6 milhões de leitores, entre os anos de 2015 e 2019. Dos entrevistados, apenas 52% têm o hábito de ler – um quantitativo 4% menor do que o obtido na edição anterior, de 2015. O maior índice de leitores está concentrado na faixa etária de 11 a 13 anos de idade, que apareceu em 2015 representando 84% dos ouvidos e agora apresenta uma queda, chegando a 81%.

Uma vez que a *Retratos da Leitura*, para análise, considera leitora a pessoa que leu, inteiro ou em partes, pelo menos um livro nos últimos três meses, a quantidade de títulos lidos se mantém relativamente estável desde a primeira edição, em 2007. Naquele ano, o resultado indicava que entre os entrevistados considerados leitores a média era de 4,7 títulos lidos anualmente. Na 5ª edição, chega-se a cinco títulos, sendo 2,4 inteiros e 2,5 em partes. Entretanto, é necessário focar nessa estabilidade como um ponto negativo que não foi sanado e mais: leitor pode ser também aquele que não leu nem um livro completo. Além disso, entre os gêneros que as pessoas mais gostam de ler, continua sendo a Bíblia como o mais citado, seguido de contos e religiosos.

Ainda na referida pesquisa, encontramos dados que apontam para o fato de que mulheres leram mais que homens e brancos leram mais que pretos e pardos. Outro elemento que vale ser destacado é que entre os 15 autores mais citados pelos entrevistados, apenas três são mulheres: Clarice Lispector, JK Rowling e Agatha Christie. Encontram-se, então, pistas para que se perceba de modo mais apurado como a desigualdade de gênero vem sendo construída de modo amplo na sociedade.

Uma vez que não se tem acesso a publicações de autoras, não se lê o que elas produzem, dificilmente será reconhecido o valor do seu papel, a sua legitimidade para ocupar lugares historicamente designados a homens, cânones e com visão eurocêntrica. Mais que isso, para além de não ver esses ambientes ocupados por mulheres e, indiretamente dizendo para leitores e leitoras que, de fato, aquele espaço não pertence ao feminino, conforma-se uma geração – ou gerações – de leitores cujo olhar de mundo forjado pela literatura não necessariamente reflete o que se vive.

No que se refere ainda à *Retratos da Leitura*, outro aspecto relevante diz respeito às principais razões que levam as pessoas à leitura: gosto, com 26%; crescimento pessoal, com 17%; distração, com 14%; atualização cultural, com 13%; exigência escolar, com 4% e atualização pessoal, 4%. Logo, vale questionar: quem são essas pessoas que podem se dedicar ao crescimento pessoal, à atualização

cultural e pessoal? Por outro lado, entre o público que compôs a amostra, 82% gostariam de ler mais e 47% afirmaram não ler por falta de tempo.

Esses dados se complementam com os que trazem as razões que levam as pessoas a ler, sendo a mais citada o fato de que a leitura traz conhecimento. Entre outras justificativas, estão: a leitura como possibilidade de aprender a viver melhor, como uma atividade interessante, como caminho para atualização e crescimento profissional. Ainda que tenham aparecido respostas que consideram a leitura como uma atividade cansativa, que ocupa muito tempo e que só lê porque é obrigado, é evidente o reconhecimento do ato de ler como sendo um fator positivo para a vida, com adjetivos como prazeroso, facilitador da aprendizagem escolar e auxiliar para se “vencer na vida”.

Ao tentar encontrar indicadores da relação leitura-educação, é possível perceber que 39% dos entrevistados estão estudando, contra 61% que não estão estudando; ademais, a pesquisa mostra que a maior influência para que o indivíduo leia vem dos professores. Recorremos, com isso, ao educador Paulo Freire, que sempre defendeu o acesso à educação e o combate às desigualdades sociais, reforçando o papel fundamental que o professor ocupa na mediação desse processo que conduz à formação de sujeitos autônomos e socialmente implicados.

Um outro ponto que me parece interessante sublinhar, característico de uma visão crítica da educação, portanto da alfabetização, é o da necessidade que temos, educadoras e educadores, de viver, na prática, o reconhecimento óbvio de que nenhum de nós está só no mundo. Cada um de nós é um ser no mundo, com o mundo e com os outros (FREIRE, 1994, pág. 60).

Entende-se, assim, que a luta pela leitura é também uma luta pela educação, que livro e educação estão interligados e que decorre dessa associação outro elemento que é a escrita. Nessa perspectiva é que se recorre a outra pesquisa, essa mais específica sobre o perfil educacional. A *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD Contínua, módulo educação 2019*³, que aponta para mais de 11 milhões de analfabetos no Brasil.

O mesmo levantamento indica que mais da metade das pessoas com 25 anos ou acima não completaram o Ensino Médio, por terem abandonado a escola ou por nunca terem frequentado uma instituição escolar. Mais uma vez, torna-se importante ressaltar variáveis como classe social, raça e gênero: dos estudantes que foram entrevistados, 71,7% dos que deixaram de estudar sem completar o

3 Ver IBGE (2019)

Ensino Médio são pretos e pardos. Também nessa direção, nota-se que na passagem do Ensino Fundamental para o Médio esse abandono se intensifica. A pesquisa em questão mostra que entre os principais motivos estão a necessidade que esses jovens têm de trabalhar e a falta de interesse que reconhecem ter pelo ambiente escolar e seus processos educativos. Entre as mulheres, as principais causas de abandono são gravidez e necessidade de se dedicar aos afazeres domésticos. Outro levantamento reforça o que vem sendo delineado até aqui:

A exclusão escolar afeta, principalmente, crianças e adolescentes das camadas mais vulneráveis da população, já sem outros direitos respeitados. São, em sua maioria, pobres, negros, indígenas e quilombolas. Muitos deixam a escola para trabalhar e contribuir com a renda familiar; outros têm algum tipo de deficiência. Grande parte vive nas periferias dos grandes centros urbanos, no Semiárido, na Amazônia e nas zonas rurais. Muitos já passaram pela escola, mas não tiveram as oportunidades necessárias para aprender, foram sendo reprovados até que deixaram a sala de aula. Ou foram vítimas de *bullying*, preconceito, violência, e não conseguiram continuar (UNICEF, 2020).

Os dados trazidos pelo *Fundo das Nações Unidas para a Infância* (UNICEF) corroboram com os números da PNAD *Contínua Educação* na direção de evidenciar a exclusão social como realidade brasileira, em que sistemas são criados para beneficiar elites em detrimento de camadas da população que se situam às margens das condições mínimas para uma sobrevivência que respeite a dignidade da pessoa humana. É evidente que as estruturas e a qualidade da educação ofertada por muitas escolas no país já se constituía como um agravante para os abismos sociais mesmo antes da pandemia provocada pela Covid-19 no início de 2020. O alerta da UNICEF apresentado acima data de janeiro desse ano, sendo anterior à chegada/identificação do coronavírus ao país.

Aponta para a mesma questão, o IV *Relatório Luz da Sociedade Civil da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável Brasil* (2020)⁴, trabalho que vem sendo desenvolvido pelo Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030, composto por cerca de 50 entidades de todas as regiões do Brasil. Agenda 2030 é considerada um plano de ação “para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade”⁵ e foi pactuada pelo Brasil e outros 192 países que integram a *Organização das Nações Unidas* (ONU). O GT tem como objetivo acompanhar a execução dos

4 Ver Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030 (2020).

5 Ver Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030 (2015).

17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas que integram a Agenda. Um desses ODS diz respeito à meta que envolve pessoas, e propõe “Acabar com a pobreza e a fome, em todas as suas formas e dimensões, e garantir que todos os seres humanos possam realizar o seu potencial em dignidade e igualdade, em um ambiente saudável”. Contudo, trata-se de mais um dos campos em que as evidências direcionam para o reforço do abismo social:

Com a elevação do desemprego e do subemprego, ampliados acentuadamente com a pandemia, não são factíveis as possibilidades de chegar a 2030 assegurando o cumprimento da meta, a menos que haja mudanças substanciais na dinâmica econômica e no modelo de organização da economia e da produção, reposicionando o papel do Estado na garantia de acesso a direitos sociais e trabalhistas, na consecução da justiça tributária e no fortalecimento dos serviços públicos, o que pressupõe o enfrentamento às desigualdades socioambientais, raciais, de gênero, etária e regionais (RELATÓRIO LUZ, pág. 10).

Diante dos baixos índices de leitura no país e das nuances que envolvem esse cenário, como é possível ser conferido mesmo que parcialmente a partir dos dados trazidos até aqui, pode-se afirmar com tranquilidade que ser inserido na categoria de leitor no país não tem sido uma questão de escolha, tampouco ter discernimento crítico para poder escolher o que ler, bem como para entender a força que o conhecimento que pode ser acessado por meio da leitura é capaz de provocar mudanças sociais estruturais.

Livro e transformação social

A princípio, é possível atribuir ao livro dois fenômenos primordiais de ação sobre os sujeitos que o acessam. Primeiro, o poder lúdico intrínseco à produção literária, principalmente aquela voltada para a literatura, poesias, artes de um modo geral. Seria essa capacidade fundamental de transpor barreiras, de conduzir o leitor, por meio de suas diversas narrativas, a outros espaços, lugares, histórias, personagens, um universo que faz conexão com o transcendente e alimenta a alma humana. Tem-se, portanto, o livro como dispositivo, fio condutor, que conecta o indivíduo com sua imaginação e o resgata momentaneamente da realidade, muitas vezes dura, cruel.

Por outro lado, sem entrar em oposição a essa primeira premissa, o livro tem a potencialidade de permitir ao leitor a apropriação de conhecimentos e saberes. Não só no que diz respeito ao que é posto em ambientes de ensino-aprendizagem formal, mas também em espaços informais e não-formais. O livro também

carrega consigo resultados de estudos, pesquisas, investigações, vivências que podem ser percebidos como a chave para solucionar problemas políticos, econômicos, sociais.

À medida que o sujeito entra sistematicamente em contato com esses potenciais, ele vai compreendendo como decodificar essa linguagem, se apropriar dela, fazer conexões com a sua própria realidade, acionar seus pares e entender que aquele elemento que carrega consigo, seja impresso ou digital, tem um gigantesco potencial como catalizador de transformações sociais.

No entanto, é fundamental que se compreenda que o processo de formação de leitores é lento, contínuo e de aproximação. Por ser entendido como processo, requer dedicação, investimento por meio de políticas públicas, ações contínuas e efetivas. Para que um indivíduo se constitua como leitor é necessário mediação, educação, e isso passa por um forte componente cultural, social e econômico.

Cabe acrescentar nessa discussão que ler e escrever estão intrinsecamente associados. Assim, a apropriação da leitura está diretamente associada à apropriação da escrita. Portanto, entende-se que quanto menos leitores temos, menor será o círculo de escritores. Conseqüentemente, às questões “quem lê”, “o que lê” e “por que lê”, vale adicionar também se “quem lê se vê no que lê”.

A discussão perpassa por construção de identidade, por viabilizar uma sociedade em que haja uma polifonia, multiplicidade de vozes, no sentido da palavra como poder, como instrumento de liberação ou de domínio social. Se Fischer diz que a “pessoa é aquilo que ela lê e aquilo que a pessoa lê é o que ela é” (FISCHER, 2006, pág. 314), é pertinente refletir quem são os autores que são lidos por determinado grupo e se esse grupo se reconhece naquilo que lê. A leitura provê ao indivíduo a formação de repertório, ampliação de consciência e visão de mundo. Se, como dito, só se tem acesso aos chamados cânones, a um olhar eurocêntrico, a tendência é a conformação a partir dessa perspectiva, que ao invés de libertadora pode corroborar com a manutenção dos papéis sociais historicamente estabelecidos.

Fernandez, Machado e Rosa (2018) reforçam que a formação de leitores envolve diferentes dimensões trabalhadas por meio práticas de leitura constantes que eles analisam a partir de experiências em bibliotecas comunitárias. Para as referidas autoras, essas dimensões se expressam no letramento literário quando o público passa a interagir mais livremente nas ações mediadas, nas diversas atividades literárias propostas, bem como na aquisição de vocabulário específico.

Ainda de acordo com Fernandez, Machado e Rosa (2018), o processo que visa favorecer o desenvolvimento de habilidades de leitura e escrita por novos

sujeitos necessita compreender que a apropriação de textos envolve a construção de sentidos e o desenvolvimento de autonomia, pensando que a atuação do mediador envolve uma metodologia dialógica por parte das bibliotecas comunitárias. Esses espaços, com base nas autoras, se constituem, portanto, um campo com potencial para corroborar para a reversão de condições de exclusão por meio do empoderamento alcançado a partir da leitura. Uma biblioteca em uma comunidade constitui-se, desse modo, um espaço político. E o livro assume assim seu valor social simbólico.

O papel de editoras universitárias

Por identificar que, bem como as bibliotecas comunitárias, as editoras universitárias podem contribuir fortemente para a reversão do cenário de desigualdades apresentado aqui, propõe-se que estas instituições ligadas a universidades e institutos de pesquisa do país possam levar em consideração nos seus planejamentos uma reflexão acerca da sociedade que se quer e também sobre o papel do livro nessa sociedade.

Alguns indícios podem ser percebidos e apontam para experiências que conduzem à construção coletiva, em cadeia, em teia, disseminando a produção científica para além dos muros institucionais. No país, essas instituições se agregam na *Associação Brasileira das Editoras Universitárias (ABEU)*, que tem 33 anos e atualmente integra 129 associadas de perfis variados, vinculadas a instituições de ensino ou institutos de pesquisa públicos, privados ou comunitários e que têm, por isso mesmo, constituições variadas e nem sempre dispõem de autonomia.

Essas especificidades envolvem diversos aspectos, desde a estrutura física, por exemplo, passando por determinantes jurídicos a depender da legislação à qual está subordinada, até a constituição de equipe (tamanho, flutuação, capacitação). Desse modo, um dos exemplos de edição universitária que tem buscado seguir nessa perspectiva de ampliar suas ações em torno da cadeia produtiva do livro para além das publicações e ampliando sua atuação social é a da *Editus - Editora da UESC, Universidade Estadual de Santa Cruz*, em Ilhéus, Bahia.

Criada em 1996, a *Editus* foi levada nos últimos anos a abrigar também iniciativas que envolvam a comunidade regional em torno de atividades de leitura, debates, brincadeiras e diversas expressões artísticas que favoreçam a aproximação do leitor do potencial que um livro pode oferecer. O trabalho parte da premissa de que falar de livro é falar de dar vida ao livro, de modo que o livro se faz livro nas mãos dos leitores e a partir das suas subjetividades.

Entre os projetos que seguem nessa linha, foi implantado em 2013 o “Editus Digital”⁶, que oferece grande arte do catálogo da Editora em acesso aberto para que o público possa ler e baixar em pdf gratuitamente. Em 2014, a Editora criou o “Um Lugar pra Ler”⁷, voltado para a disponibilização de armários com livros em alguns pontos do *campus* universitário para leitura. No ano seguinte, foi lançado o projeto “No Caminho tem um Livro”⁸, que no momento está suspenso devido ao fim do convênio com a empresa de ônibus parceira, mas que tinha como objetivo disponibilizar títulos da Editora para leitura gratuita no transporte público. Esse projeto foi, inclusive, finalista do *Prêmio Retratos da Leitura*, promovido pelo *Instituto Pró-Livro*.

Ao avaliar a sua inserção na comunidade a qual pertence, a equipe da Editora procurou pensar sobre as implicações sociais em torno de uma editora universitária. Surgiram questionamentos como: quem lê nossos livros, nossos possíveis leitores têm acesso aos nossos livros, temos capacidade para lidar com a acessibilidade, trabalhamos para viabilizar o acesso aberto e temos pensado e trabalhado o nosso entorno?

Como resultado, surgiram duas ações. A primeira foi buscar se aproximar de escolas regionais, fomentando o contato dos escritores de livros infanto-juvenis do seu catálogo com estudantes da Educação Básica, desde a Educação Infantil. Essas conversas podiam partir da leitura que os estudantes tenham feito de alguma publicação dos autores em questão ou mesmo para um bate-papo sobre livro, leitura e vida, por exemplo.

A outra ação foi criar a *Feira Universitária do Livro* em 2013, que em 2018 contou com outros parceiros e evoluiu para a *Festa Literária de Ilhéus*, que chega a 2020 na sua terceira edição, agregando dois eventos, o *Festival Literário de Ilhéus* e a *Feira Universitária do Livro* da UESC. Desde o princípio, a *Feira do Livro* e depois a *Festa Literária* tiveram como característica agregar atividades voltadas para o livro e a leitura tendo como foco principal estudantes da Educação Básica. As primeiras edições ocorreram no *campus* da UESC e, posteriormente, foram ocupados equipamentos culturais do centro da cidade, facilitando o deslocamento desse público e viabilizando a aproximação de equipamentos culturais com os quais, muitas vezes, não há uma relação de pertencimento.

6 http://www.uesc.br/editora/index.php?item=conteudo_livros_digitais.php Acessado em 18 de nov. 2020.

7 http://www.uesc.br/editora/index.php?item=conteudo_projetos.php Acessado em 18 de nov. 2020.

8 http://www.uesc.br/editora/index.php?item=conteudo_projetos.php Acessado em 18 de nov. 2020.

Desse modo, busca-se sempre oferecer oficinas com temas e linguagens variados, entendendo a conexão com o livro nos seus diversos formatos e plataformas. Desse jeito, estudantes de escolas públicas e privadas têm a possibilidade de participar de momentos voltados para a criação de textos para *microblogs* e escrita criativa, por exemplo, até produção musical e audiovisual. Para o público infantil, são ofertadas atividades que envolvem biblioteca, com o suporte de uma unidade móvel da entidade parceira, agregando intervenções artísticas, contação de histórias, conversas com escritores... A intenção é que crianças e jovens se aproximem, criem laços, com a produção literária, fomentando o interesse por livros e tudo aquilo de positivo que ele possa representar.

Na programação são incluídas também rodas de conversa sobre temas que partem tanto da literatura quanto dos debates que permeiam a pauta contemporânea, com profissionais regionais e convidados, além de apresentações teatrais e musicais, exposição de arte, de livros artesanais e feirinha de livros com descontos, além de sorteios diversos. Esses mecanismos nem sempre são simples, porque requerem parcerias, apoios, colaboração e um trabalho para além da produção editorial, que é a atividade finalística de uma editora universitária.

No entanto, por determinação constitucional, a universidade brasileira está ancorada no tripé ensino, pesquisa e extensão: “Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (BRASIL, 2016). Nesse sentido, na medida que seja viável para cada editora a depender do seu perfil e condições, é importante a implementação de ações extensionistas, voltadas para a comunidade do entorno institucional, visando a integração dos pilares universitários e, conseqüentemente, a intervenção em benefício das melhorias da comunidade por meio do acesso e da apropriação de conhecimentos.

A despeito do que os futuros historiadores encontrem, eles entenderão melhor do que nós o poder transformador de nossa atual revolução da escrita. O que podemos dizer com certeza é que a população mundial cresceu e que as taxas de alfabetização aumentaram acentuadamente, o que significa que muitíssimo mais escrita está sendo produzida por mais pessoas e publicada e lida de forma mais ampla do que nunca. Estamos à beira de uma segunda grande explosão – o mundo da escrita está prestes a mudar mais uma vez (PUCHNER, 2019, pág. 384-385).

Puchner tem razão. Mas fala a partir de um olhar que se lança para o mundo a partir da *Universidade Harvard*. O crescimento é real, mas quem integra e alcança esse processo? Essa tem sido, talvez, a grande questão a ser respondida e resolvida.

Leitura e transformação

Se o leitor se faz lendo, entre livros, papéis, plataformas e linguagens, se preparando e sendo preparado para descobrir o mundo, sem dúvida, é papel de todos os que já conseguiram acesso, atuar de modo colaborativo na tentativa de minimizar esse estado em que o país se encontra e promover as mudanças possíveis nesse panorama. O caminho vai depender das potencialidades de cada um, seja por meio de pequenos projetos ou se engajando em lutas pela implementação e manutenção de políticas públicas para o setor do livro, da leitura e das bibliotecas.

Esse objetivo transformador associa-se ao pensamento de Fischer (2006), quando afirma ser o conhecimento a finalidade da leitura:

A leitura, uma aptidão natural cumulativa, desenvolve-se e progride de modo excepcional. Cada prática resulta em aperfeiçoamento, abrindo caminho para uma experiência cada vez mais vasta. Os que têm lido com amplitude e sabedoria, os que têm dominado a palavra escrita e, assim, sua linguagem e sua cultura, desfrutam em geral de mais respeito na sociedade. Isso jamais mudará (FISCHER, 2006, pág. 312).

Como já foi dito, e agora também em concordância com Fischer, seja científica ou literária, a leitura carrega consigo um inquestionável poder social transformador. Entretanto, reforçamos a necessidade de que haja tempo – e condições! – para a gestação de um leitor. Uma vez que essa reflexão parte da defesa por equidade, por polifonia e diversidade, é preciso que cidadãos e instituições estejam empenhados em atuar pelo coletivo, pelas minorias que são historicamente excluídas dos espaços de decisão e poder por serem consideradas desprovidas de capacidade, quando na verdade não lhes foi dada oportunidade de aprendizagem, de se constituírem como sujeitos de suas próprias vidas. Mas apesar de tudo, resistem. Como disse genuinamente a ativista e poeta Maya Angelou: “Mas ainda assim, como a poeira, eu vou me levantar” (PORTAL GELEDÉS, 2018). E, levantando-se, segue. Sempre em frente.

Referências Bibliográficas:

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em: 19 de nov. 2020.

Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030. **IV Relatório Luz da Sociedade Civil da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável Brasil – 2020**. Recife, 2020. Disponível em: <https://gtagenda2030.org.br/> Acessado em: 17/11/2020.

Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030. **O que é a agenda 2030**. Recife, 2015. Disponível em: <https://gtagenda2030.org.br/agenda-pos-2015/> Acessado em 18 de nov. 2020.

FERNANDEZ, Cida; MACHADO, Elisa; ROSA, Ester. **O Brasil que lê: bibliotecas comunitárias e resistência cultural na formação de leitores**. Colaboração: Camila Leite, Carmen Lúcia Bandeira, Maria Helena Dubeux. Olinda : CCLF, RNBC, 2018. Disponível em: <http://cclf.org.br/project/o-brasil-que-ler-bibliotecas-comunitarias-e-resistencia-cultural-na-formacao-de-leitores/> Acessado em 11 de nov. 2020.

FISCHER, Steven R. **História da leitura**. Tradução Cláudia Freire. São Paulo: Editora UNESP, 2006.

FREIRE, Paulo. **A importância do ato de ler**. São Paulo: Cortez, 1994.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra por Domicílios Contínua (PNAD) – Educação**. Brasília:

IBGE, 2019. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101736_informativo.pdf Acessado em 18 de nov. 2020.

INSTITUTO PRÓ-LIVRO. **A 5ª edição da Retratos da Leitura no Brasil**. São Paulo: Instituto Pró-Livro, 2020. Disponível em: <https://www.prolivro.org.br/5a-edicao-de-retratos-da-leitura-no-brasil-2/a-pesquisa-5a-edicao/> Acessado em 18 de nov. 2020.

PORTAL GELEDÉS. **Maya Angelou: Ainda assim eu me levanto**. 22 de out. de 2018. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/maya-angelou-ainda-assim-eu-me-levanto/> Acessado em 17 de nov. 2020.

PUCHNER, Martin. **O mundo da escrita: como a literatura transformou a civilização**. Tradução: Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

UNICEF. **Quase 2 milhões de crianças e adolescentes correm o risco de não voltar às aulas em 2020, alerta UNICEF**. Publicado em 21 de jan. de 2020. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/quase-2-milhoes-de-criancas-e-adolescentes-correm-o-risco-de-nao-voltar-as-aulas> Acessado em: 17 de nov. 2020.

Plano Municipal do Livro, Leitura, Literatura e Biblioteca (PMLLLB) de São Paulo

O PMLLLB de São Paulo tem como princípios fundamentais:

- I. a democratização do acesso ao livro, à leitura, à literatura e à informação como um direito do cidadão;
- II. a formação de leitores e mediadores no Município;
- III. a valorização institucional da leitura e incremento de seu valor simbólico;
- IV. o desenvolvimento sustentável da economia do livro e o estímulo à capilarização da indústria e do mercado editorial na cidade;
- V. o reconhecimento à literatura como direito humano, a compreensão de sua natureza formativa e o incentivo à imaginação, à criação e à educação literária;
- VI. a garantia da acessibilidade ao livro, à leitura e à literatura em todas as suas acepções: atitudinal, arquitetônica, comunicacional, instrumental, metodológica e programática;
- VII. a consideração da pessoa com deficiência em todas as atividades desenvolvidas
- VIII. o estímulo à produção literária;
- IX. a preservação do patrimônio literário, bibliográfico e documental do Município;
- X. o estímulo à bibliodiversidade, em todas as suas formas;
- XI. a defesa e a promoção da diversidade cultural, de gênero, étnico-racial, política e de pensamento;
- XII. o reconhecimento às tradições escritas e orais;
- XIII. a leitura e a escrita como meios fundamentais de produção, reflexão e difusão da cultura, da informação e do conhecimento;
- XIV. a integração entre as Secretarias e órgãos Municipais para a implementação do PMLLLB;
- XV. a interação com as políticas nacional, estadual e municipal voltadas ao livro e à leitura.

São objetivos do PMLLLB:

- I. Estabelecer políticas públicas claras para o livro, a leitura, a literatura e as bibliotecas e garantir recursos para sua implementação;
- II. Assegurar o acesso aos livros e a inclusão de todos;
- III. Promover a integração entre escolas, bibliotecas e outros espaços dedicados ao livro, à leitura e à literatura;
- IV. Desenvolver e apoiar a criação, o conhecimento e a reflexão sobre a literatura;
- V. Debater e promover a bibliodiversidade;
- VI. Estimular a formação de mediadores;
- VII. Apoiar o desenvolvimento da economia sustentável do livro, da escrita à edição e circulação;
- VIII. Tornar São Paulo uma cidade leitora de expressiva produção literária, com políticas concretas e equipamentos condizentes e presentes em todas as regiões;
- IX. Promover e fomentar a literatura não-hegemônica, a literatura marginal periférica e a literatura de mulheres, negros e LGBT.

Eixos do PMLLLB

Eixo 1 – Democratização do acesso

Diretrizes e princípios

- Sistematizar instrumento de diálogo com a população a respeito do livro, leitura, literatura e bibliotecas;
- Considerar usuários e especificidades de cada biblioteca de acesso público para a produção de materiais de comunicação;
- Investir na comunicação e informar, por meio das mais diferentes mídias, sobre o funcionamento das bibliotecas de acesso público e demais espaços dedicados ao livro, à leitura e à literatura.

Metas de Curto Prazo

- Incluir no projeto de sinalização urbana a localização de bibliotecas de acesso público e outros espaços de leitura, inclusive indicando nos ônibus

- e outros meios de transporte quais bibliotecas e quais espaços culturais e educativos são contemplados no trajeto;
- Divulgar as bibliotecas de acesso público e os espaços de leitura nos mais variados meios de comunicação, incluindo as redes sociais;
 - Assegurar que as bibliotecas dos CEUs atendam ao público em geral durante todo o horário de funcionamento, com recursos humanos especificamente destinados a esse atendimento;
 - Valorizar as bibliotecas das escolas como um ponto de saber e convivência no bairro, criando mecanismos de participação de pais e familiares;
 - Criar horários alternativos de funcionamento das bibliotecas de acesso público, com o objetivo de atender os diversos públicos e sua possibilidade de frequentar esses espaços, como, por exemplo, a abertura de bibliotecas aos sábados, domingos e feriados, para facilitar o acesso a jovens e trabalhadores, de acordo com as condições estruturais;
 - Dar formação aos funcionários das bibliotecas de acesso público face às tecnologias atuais e à captação do público;
 - Garantir que o espaço físico das bibliotecas de acesso público seja acolhedor, convidativo, e conte com mobiliário confortável e acessível e comunicação visual atraente de modo a adequar-se à concepção contemporânea de biblioteca. Assegurar ainda mobiliário infantil e ergonômico e a aquisição de materiais e instrumentos para atividades lúdicas;
 - Criar ações para promover a biblioteca de acesso público em sua comunidade, como redes de leitura, encontros com escritores e oficinas literárias;
 - Facilitar a interação entre frequentadores, ao considerar todas as faixas etárias;
 - Assegurar que todas as bibliotecas de acesso público possuam computadores e leitores de livros digitais em perfeito funcionamento, em número suficiente, com infraestrutura e suporte técnico adequados e acesso à internet para garantir a conectividade como direito do usuário;
 - Ampliar a rede de bibliotecas públicas, incluindo as bibliotecas móveis, em áreas como parques, centros culturais, casas de cultura, clubes desportivos municipais, conjuntos habitacionais de responsabilidade da prefeitura, áreas de subprefeituras e terrenos municipais ociosos;
 - Capacitar a equipe de profissionais das bibliotecas de acesso público para acolher adequadamente populações estrangeiras;
 - Promover a criação de conselhos comunitários consultivos e fiscalizadores como órgãos auxiliares na gestão das bibliotecas públicas;

- Realizar ações de aproximação do livro com outras linguagens (cinema, música, teatro, artes plásticas etc.) para envolver os leitores e dessacralizar as bibliotecas;
- Incentivar a interação entre bibliotecas comunitárias e seu entorno, em caráter de corresponsabilidade, garantindo sua sustentabilidade;
- Contemplar, para assegurar a acessibilidade, o acervo regular em papel - por escaneamento acessível, com voz -, a forma digital, com possibilidade de audição de texto, e, tanto para o livro em papel quanto para o digital, a ampliação de textos para aqueles com baixa visão e o uso do teclado “Linha Braille”, que torna possível a leitura pelos dedos;
- Considerar a pessoa com deficiência em todas as atividades desenvolvidas, sejam lúdicas ou culturais, como brincadeiras, ações literárias, cinema, teatro, saraus e sessões de contação de histórias, incluindo a capacitação para receber a pessoa com deficiência, e exercer a mediação, também por meio de recursos de audiodescrição, legendagem e LIBRAS – Língua Brasileira de Sinais;
- Assegurar o estabelecimento de uma política municipal de desenvolvimento de coleções para as bibliotecas públicas, comunitárias e dos CEUs que abarque todas as mídias impressas e eletrônicas e a diversidade de temas conforme o perfil da biblioteca, contemplando as sugestões da comunidade;
- Garantir que as bibliotecas de acesso público possuam acervos multilíngues para permitir o atendimento a pessoas de diferentes origens, incluindo a crescente população de estrangeiros na cidade;
- Assegurar que o acervo contenha livros dos escritores da comunidade e obras que retratem a literatura marginal periférica e a ancestralidade;
- Promover a atualização permanente dos acervos de bibliotecas de acesso público;
- Conferir transparência, agilizar os processos de aquisição de acervos e explicitar os critérios a eles relacionados na esfera das Secretarias Municipais para democratizá-los com base no diálogo com os setores envolvidos e na publicidade inequívoca de editais e resultados;
- Desburocratizar formas de contratação e aquisição de acervos;
- Criar mecanismo para que os setores de compras das bibliotecas de acesso público pesquisem os lançamentos editoriais para além do que é publicado na grande imprensa;
- Garantir a assinatura de periódicos pautados pela lógica da diversidade;

- Favorecer a difusão de livros digitais gratuitos ou em domínio público;
- Planejar ações conjuntas de incentivo à leitura e à literatura que integrem espaços culturais e educacionais, públicos e privados, incluindo movimentos sociais de defesa de direitos civis e urbanos da cidade, e que possam envolver diversas linguagens artísticas e projetos socioeducativos no esforço de democratizar o acesso ao livro e de elevar os índices de leitura dos paulistanos, entre outras;
- Criar ações para aproximar as bibliotecas de acesso público das escolas de sua região, para divulgar seu acervo e promover o incentivo à leitura, de maneira a promover a integração entre esses espaços;
- Definir critérios ou programas relacionados ao livro e à leitura, por meio de uma comissão formada em sua maioria pela sociedade civil, para articular as ações das diversas Secretarias da Prefeitura e da sociedade;
- Envolver todos os espaços públicos em ações de difusão do livro, da leitura e da literatura e criar e/ou fortalecer espaços alternativos e iniciativas que permitam a oferta de livros e ações de estímulo à leitura, tais como saraus, contação de histórias, clubes e rodas de leitura etc;
- Incentivar e desenvolver atividades que integrem as bibliotecas de acesso público para o reconhecimento de suas práticas, para a ampliação dos olhares e uma mútua contribuição;
- Favorecer a formação de bibliotecas temáticas (como feministas ou de autores da periferia, entre outras), que sejam referência em seus temas e possuam acervo adequado para essa função;
- Garantir mais espaços que disponibilizem obras literárias, incluindo terminais de ônibus e estações de metrô etc.
- Incentivar bibliotecas de acesso público conveniadas com a Prefeitura cujos acervos incluam livros de escritores das regiões periféricas;
- Criar pequenos espaços de leitura em equipamentos públicos;
- Ampliar o atendimento e as ações voltadas a analfabetos nas bibliotecas de acesso público;
- Promover equipe multidisciplinar nas bibliotecas de acesso público;
- Descentralizar as verbas para as bibliotecas escolares e bibliotecas dos CEUs;
- Assegurar transporte para os alunos visitarem as bibliotecas de acesso público;
- Reformar a estrutura do Sistema Municipal de Bibliotecas;

- Recomendar que as bibliotecas escolares atendam à comunidade educativa durante o horário de funcionamento, e procurar prover condições para que isso ocorra;
- Garantir o princípio das gestões democráticas nas áreas de livro, leitura, literatura e bibliotecas, com a participação de fóruns e comitês da sociedade civil;
- Assegurar recurso orçamentário específico para que cada biblioteca de acesso público possa fazer a sua própria comunicação;
- Inserir pontos de empréstimo nos terminais de ônibus da cidade de São Paulo;
- Permitir a renovação e a reserva de livros via internet;
- Incluir partituras e letras de músicas nos acervos;
- Garantir programas de incentivo à leitura e fruição literária para contemplar iniciativas existentes no território das bibliotecas de acesso público em diferentes espaços culturais;
- Incluir na formação dos alunos da EJA (Educação de Jovens e Adultos) visitas às bibliotecas de acesso público e outros espaços culturais;
- Garantir apoio para bibliotecas comunitárias por meio de programas de fomento;
- Capacitar profissionalmente responsáveis e equipe das bibliotecas comunitárias para garantir sua autonomia e sustentabilidade;
- Utilizar a biblioteca pública como espaço de debate para os adolescentes e jovens, com temáticas de interesse para esse grupo e indicação de livros que se reportem ao tema discutido e com divulgação feita nas escolas;

Metas de Médio Prazo

- Assegurar que o transporte público (ônibus, metrô e trem) contemple o acesso a bibliotecas e outros espaços de leitura;
- Criar política pública de apoio às bibliotecas comunitárias, desenvolvendo programa específico para esse fim, particularmente nas áreas mais pobres em infraestrutura urbana, em parceria com entidades que já desenvolvam ações locais ou que estejam interessadas em desenvolvê-las;
- Fornecer acessibilidade arquitetônica a bibliotecas de acesso público e locais de leitura bem como interceder administrativamente para garantir que esta ocorra também no seu entorno, de modo a permitir às pessoas com deficiência cada vez mais acesso à fruição de livros;
- Incluir o livro e a leitura nos programas de cultura digital;

- Fomentar a criação de publicações eletrônicas voltadas à leitura que possam se configurar como plataformas formativas;
- Incentivar que sejam feitos estudos para o desenvolvimento de plataforma pública de empréstimo de livros digitais;
- Criar programa de compra de livros para distribuição gratuita destinado a pessoas de baixa renda;

Metas de longo prazo

- Assegurar a acessibilidade plena em todas as suas acepções: atitudinal, arquitetônica, comunicacional, instrumental, metodológica e programática;
- Atingir o número recomendado pela Unesco para bibliotecas e acervos por habitantes e descentralizar o local das bibliotecas;

Eixo 2 – Fomento à leitura e à formação de mediadores

Metas de Curto Prazo

- Prover espaço formativo que ofereça condição de trabalho adequada em relação à comunidade e nas ações com o livro, a leitura e a literatura;
- Organizar programas de formação que garantam as especificidades de cada profissional, do público em que atua e da comunidade onde está inserido - nesse sentido, é fundamental a inclusão de trabalho com pessoas com deficiências visuais, auditivas, físicas, intelectuais e múltiplas;
- Incentivar a participação dos mediadores em encontros, seminários, palestras e apresentações de trabalho e relatos de experiência;
- Recomendar que os itens literatura e mediação de leitura estejam contidos nos diversos cursos afetos à área (biblioteconomia, pedagogia, letras etc.), com ênfase no trabalho com literatura e mediação;
- Criar e fortalecer programas que estimulem a visita e a participação em bibliotecas e outros espaços de leitura;
- Promover o contato com a mediação de leitura e uma boa estratégia de aproximação dos espaços para o incentivo à leitura, incluindo hospitais, unidades básicas de saúde (UBS), presídios, creches, escolas, bares, praças etc.;
- Promover eventos em ambientes educacionais relacionados ao livro, à leitura e à literatura;

- Garantir a formação e a valorização dos profissionais à frente das ações de mediação;
- Contribuir para o reconhecimento da atuação dos mediadores de leitura e disponibilizar recursos para que esse profissional atue em diferentes programas e ações da prefeitura municipal e em equipamentos de cultura da comunidade;
- Criar editais específicos para projetos de jovens mediadores de leitura;
- Promover espaços de trocas metodológicas de mediação de leitura para a constituição de uma rede de formação de mediadores que represente a variedade de matizes da mediação de leitura;
- Sugerir políticas de contratação de profissionais (bibliotecários, professores, mediadores de leitura) para os espaços de leitura existentes no município, considerando uma proporção de profissionais adequados para cada tipo de trabalho;
- Fomentar a divulgação de informações de serviços prestados e projetos realizados por organizações que atuam nas áreas de livro, leitura e literatura não ligadas formalmente ao setor público;
- Gerar programas que aproximem os criadores literários dos mediadores de leitura;
- Incentivar sociedades de Amigos do Livro;
- Garantir que as bibliotecas de acesso público possam acolher pessoas de diferentes origens, como a população de migrantes e estrangeiros na cidade;
- Desenvolver e fortalecer espaços de leitura alternativos aos espaços formais (salas de leitura presentes nas escolas, bibliotecas municipais, centros de cultura etc.) dentro de uma perspectiva de prática social;
- Garantir a presença de distintas linguagens de expressão nos espaços de leitura, incluindo o audiovisual, para que a literatura possa ser debatida de diversas maneiras;
- Promover a continuidade dos projetos e programas por meio de ferramentas de avaliação qualificada dos resultados;
- Promover a aproximação entre a cadeia produtiva do livro e os mediadores de leitura;
- Ampliar o atendimento do ônibus biblioteca e dar ênfase ao trabalho de mediação;
- Estimular e apoiar financeiramente ações de contação de histórias;

- Promover encontros intergeracionais por meio da leitura de modo que idosos possam ler para crianças e jovens, e vice-versa;
- Desenvolver programas de incentivo à produção de materiais digitais (tais como revistas e blogs);
- Garantir a presença de distintas línguas de expressão nos espaços de leitura, incluindo o audiovisual;
- Promover formação de técnicos de bibliotecas e auxiliares;
- Privilegiar a formação de mediadores de leitura das escolas e expandir a rede multiplicadora;
- Ampliar as plataformas de livro digital;
- Unificar iniciativas de mediação de leitura já existentes em diferentes secretarias municipais;
- Garantir nos editais que envolvam livro e leitura a especificidade para que pessoas com deficiência possam se inscrever;
- Ampliar os cursos da Secretaria Municipal de Educação e da Secretaria Municipal de Cultura realizados em parceria com organizações, centros e universidades que possuam experiência na formação de mediadores de leitura;
- Fortalecer e ampliar estágios socioeducativos, voltados a adolescentes, nas bibliotecas de acesso público e outros espaços culturais e educativos;
- Promover eventos escolares relacionados ao livro em espaços públicos;
- Promover encontros de bibliotecários da rede municipal de São Paulo;
- Promover a apropriação de espaços públicos para a realização de trocas de livros, mediante a criação de políticas públicas;
- Incluir nos roteiros culturais as bibliotecas de acesso público e ampliar as programações culturais nesses espaços, de modo a promover integração entre a Secretaria Municipal de Cultura e a Secretaria Municipal de Educação;

Metas de Médio Prazo

- Mapear as ações voltadas à mediação do livro e leitura em todas as regiões da cidade para a constituição de circuitos de leitura;
- Criar uma plataforma para registro de relatos e experiências sobre mediação de leitura;

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

Metas de Curto Prazo

- Garantir a continuidade de programas existentes e criar editais e leis de fomento específicos às ações com livro e leitura;
- Criar prêmios que valorizem mais o processo do que o produto final, que sejam voltados ao itinerário da leitura, para garantir reconhecimento ao educando e ao professor;
- Criar projetos de formação de lideranças locais para ações de fomento ao livro e à leitura e premiar as melhores práticas;
- Promover cursos, oficinas ou consultorias gratuitas para a elaboração de projetos e a participação nos editais de livro e leitura;
- Fomentar grupos culturais que desempenhem atividades de formação de leitores;
- Criar canais para a inscrição de projetos de incentivo à leitura entre professores e outras categorias profissionais;
- Criar projetos e garantir apoio, especialmente financeiro, para centros de pesquisa e de cultura que estudem e promovam a literatura e a bibliodiversidade;
- Garantir que a bibliodiversidade seja exigência nos critérios de aquisição de acervo e de outros projetos em editais de fomento à leitura e à literatura;
- Articular programas da Secretaria Municipal de Educação e da Secretaria Municipal de Cultura relacionados ao livro, à leitura e à literatura, otimizando os recursos públicos e ampliando o alcance e o impacto desses programas compartilhados;
- Garantir formação continuada e prover meios à participação de pessoas que atuam no setor do livro, da leitura e da literatura em congressos, seminários, palestras etc., exigindo como contrapartida a apresentação de trabalhos e relatos de experiências vivenciadas e buscando promover debates com o envolvimento de brasileiros e estrangeiros;
- Abrir e incentivar o uso dos espaços públicos para o desenvolvimento de projetos de incentivo à leitura;
- Apoiar festivais de cultura que tenham entre suas atividades ações literárias;

- Disponibilizar informações para reconhecimento dos diferentes gêneros textuais pela população, por meio das mídias acessíveis a ela, tais como as redes sociais e a programação dos circuitos internos dos transportes públicos;
- Ampliar a diversidade de público-alvo das formações ofertadas pelo poder público (bibliotecários, educadores e mediadores de leitura de bibliotecas escolares, do sistema municipal de bibliotecas e de bibliotecas comunitárias), para propiciar o intercâmbio entre esses atores;
- Fazer das bibliotecas de acesso público um espaço de interação social, especialmente nas periferias em que faltam equipamentos públicos;
- Facilitar a parceria das bibliotecas comunitárias com outras organizações e espaços;
- Incentivar que as bibliotecas de acesso público tenham amplo conhecimento sociocultural do público que as frequenta para dialogar com esses interlocutores a partir de suas realidades;
- Estudar as características dos bairros para adquirir acervos que respeitem a diversidade e as especificidades dos moradores, como a origem migratória e a presença estrangeira;
- Criar campanhas publicitárias de incentivo à leitura;
- Instituir o mês da leitura;
- Promover ações públicas de leitura e literatura nas ruas e praças da cidade;
- Articular e estabelecer, como parte do calendário cultural e turístico da cidade, feiras regionalizadas de livros, em datas não coincidentes e em parceria com a comunidade, de maneira a reforçar o surgimento e a consolidação de polos regionais de desenvolvimento;
- Promover feiras de trocas de livros nas diversas regiões da cidade, como ação de um grande evento;
- Organizar, com diferentes coletivos, ações culturais em que a literatura seja uma das linguagens desses eventos;
- Incentivar e facilitar a criação e a manutenção de grupos que promovam e discutam o livro, a leitura e a literatura;
- Ampliar os projetos de incentivo à leitura e à divulgação da literatura infantojuvenil, entre crianças e adolescentes, dentro e fora da escola;
- Instituir premiações para leitores;
- Criar ações e campanhas para introduzir o livro no cotidiano das pessoas, como incluir esse item na cesta básica, sacolas de leitura, mediação de

- leitura em feiras etc., e propor a divulgação literária nas contas de concessionárias de serviços públicos;
- Promover pesquisas para o diagnóstico das ações de leitura e literatura que ocorram na cidade;
 - Estimular a produção de obras sobre temas como migração, cultura caipira, ocupação do solo, qualidade de vida urbana e personalidades do mundo científico, cultural, social e comunitário que marcam a identidade da cidade, para a composição de acervo público, a fim de estimular a pesquisa e a consciência dos cidadãos acerca da cidade em que vivem;
 - Promover projetos públicos e educativos de formação de leitores além dos muros da escola;
 - Promover fóruns com a participação de estrangeiros residentes na cidade para debater a questão do livro, da leitura, da literatura e das bibliotecas;
 - Criar fóruns de discussão para a revisão de portarias que viabilizem projetos relacionados ao incentivo de livros e leitura;
 - Promover cooperação e integração entre as diferentes secretarias da Prefeitura;
 - Promover eventos escolares relacionados ao livro, à leitura e à literatura articulados com o processo de ensino-aprendizagem, com a comunidade e outros eventos da região;
 - Envolver pais e outros familiares de estudantes em ações de leitura e literatura;
 - Realizar pesquisas e diagnósticos constantes sobre o livro, a leitura e a literatura;
 - Pensar políticas que incluam as lan houses como espaços potenciais para um trabalho com leitura;

Metas de Médio Prazo

- Criar mecanismos de formação de gestores das escolas para a promoção do livro e da leitura, sem restringir as ações aos professores;
- Desenvolver formação em crítica literária nos cursos de pedagogia, na formação permanente do professor e em outros espaços;
- Garantir que a seleção de livros para aquisição das escolas seja acompanhada de um trabalho de produção crítica que assegure a diversidade de vozes;
- Investir na formação do professor-leitor para que este seja capaz de motivar os educandos a se tornarem leitores

Metas de longo prazo

- Instalar bibliotecas em todas as escolas públicas do município, de acordo com a Lei Federal nº 12.244, de 24 de maio de 2010;

Eixo 4 – Desenvolvimento da economia do livro

Metas de Curto Prazo

- Criar oportunidades concretas para que os livros das editoras pequenas e médias concorram às compras de acervo de escolas e bibliotecas públicas, além de facilitar os processos de compra de autores e editoras independentes pelas bibliotecas e escolas municipais;
- Criar editais que estimulem a produção independente;
- Estimular e apoiar iniciativas de formação de novos autores, ilustradores e profissionais técnicos do livro, de nível médio e superior, e de colocação no mercado de trabalho, seja no âmbito da produção editorial, seja no âmbito da produção gráfica;
- Adotar políticas que ampliem e favoreçam a formalização do mercado de trabalho nesse setor em São Paulo;
- Valorizar experiências como a da livraria itinerante;
- Promover estímulos a livrarias de rua, fomentando a venda de livros e garantindo meios para aquisição de livros pela população de baixa renda;
- Oferecer incentivos e linhas de fomento específicas para pequenas livrarias, sobretudo as de rua, e editoras, a fim de que estas tenham condições de se disseminar pela cidade;
- Fomentar a abertura de livrarias em espaços públicos e ceder áreas em parques, clubes desportivos da cidade, centros culturais e casas de cultura para a instalação de estandes de livrarias de pequeno porte definidas em forma de lei, de maneira a atender o público que frequenta esses espaços e a despertar o interesse pela leitura;
- Garantir a participação de editoras independentes – micro, pequenas e médias – nos programas de incentivo à publicação e outros editais para o setor, a fim de evitar que se transformem em meios de fortalecimento de grandes grupos editorais;
- Utilizar as políticas públicas para criar e desenvolver coleções que sejam inclusivas e que reflitam o caráter multiétnico do país e da cidade;

- Apoiar centros de pesquisa e de cultura que trabalhem as questões da bibliodiversidade e da literatura, e sustentar o desenvolvimento de dados e informações que favoreçam o conhecimento dos acervos públicos e privados, de instituições e indivíduos presentes na cidade de São Paulo, a fim de permitir a criação de programas de incentivo ao setor com dados consolidados;
- Estimular a criação de novas entidades representativas de editoras para melhor contemplar os movimentos independentes e ampliar as possibilidades de representatividade e apoio às editoras de pequeno e médio porte;
- Assegurar que os livros, no formato de papel, continuem a ter um lugar no mercado, nas livrarias, escolas, bibliotecas etc.
- Regulamentar e permitir a comercialização de livros em lançamentos, bate-papos, palestras, etc. feitos com o autor em espaços públicos de leitura;
- Estimular a publicação de títulos necessários ao conhecimento, ainda que possam ter pouco apelo comercial;
- Criar canais facilitadores para a obtenção de código de barras para livros;

Metas de Médio Prazo

- Estimular o surgimento e apoiar empresas de pequeno e médio porte da cadeia produtiva do livro, de maneira a contribuir para a redução do acentuado grau de formação de monopólios e de internacionalização de editoras, distribuidoras (inclusive digitais) e livrarias físicas e virtuais;
- Estabelecer programas de publicação de livros a preços subsidiados voltados para a população de baixa renda;
- Adotar programas que resultem na redução do preço do livro, especialmente para os equipamentos públicos;
- Incentivar empresas de desenvolvimento de tecnologia a produzir softwares que impliquem a redução do preço do livro, impresso ou digital, e sua mais ampla circulação;
- Incentivar a instalação regionalizada de empresas relacionadas ao livro, de modo a promover o desenvolvimento mais equilibrado e descentralizado da cidade, para criar postos de trabalho próximos ao local de moradia dos trabalhadores;
- Estimular a indústria do livro que envolve uma cadeia produtiva ambientalmente limpa com ênfase nas pequenas e médias editoras, gráficas e livrarias;

- Envolver a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano no esforço de promover a cadeia do livro;
- Criar condições econômicas para que todos os livros sejam acessíveis, tais como e-books, áudio-livros e em braile, provendo meios para que a indústria livreira seja estimulada a produzir livros em formato acessível desde o seu nascedouro;
- Criar uma lei em nível municipal que fomente a produção de livros em formato acessível, incluindo livro digital, magnético e ótico, para uso exclusivo de pessoas com deficiência visual, em consonância com a Lei Federal nº 10.753/2003;

Metas de longo prazo

- Garantir o acesso da população a livrarias próximas ao local de moradia;

Eixo 5 – Literatura

Diretrizes e princípios

- Reconhecer a literatura como um direito humano de natureza essencialmente formativa que tem potencial para promover inclusão, integração, reflexão crítica, fantasia e inventividade, além de prover um conhecimento profundo do mundo;
- Incentivar a imaginação, a criação literária e sua difusão e valorizar a educação literária;
- Ressaltar o papel da literatura na formação da identidade humana desde a primeira infância;
- Promover o direito à literatura para todos, sem nenhum tipo de exceção ou exclusão, e ampliar o acesso à literatura por meio de ações concretas e sistemáticas;
- Reconhecer que a tradição oral expressa um acervo de conhecimentos adquiridos pela coletividade;
- Estimular e apoiar a bibliodiversidade de e em todas as formas, incluindo a diversidade de temas, a diversidade linguística e a literária;
- Reconhecer a importância de literaturas não-hegemônicas como a literatura africana, a afro-brasileira, a literatura indígena e a literatura árabe, que congregam dezenas de países, e de literaturas de populações que

apresentam presença significativa na cidade de São Paulo, entre outras expressões literárias;

- Reconhecer a importância de cursos de formação universitária na área de literatura organizando ações de formação que contem com profissionais especializados;
- Reconhecer que a literatura é uma área cujo estudo especializado estimula o desenvolvimento de ações de qualidade, como a publicação de obras consistentes e a reflexão crítica;
- Organizar ações que tenham a literatura como objeto central a fim de fortalecer uma sociedade leitora;
- Opor-se a qualquer tipo de censura a obras literárias;

Metas de Curto Prazo

- Estimular a produção de materiais de comunicação específicos sobre atividades literárias e divulgá-las nas mais distintas formas, como obras impressas, formatos eletrônicos, redes sociais, sites, blogs, livros, jornais e revistas literárias, entre outras;
- Garantir a escuta e a participação das diferentes comunidades que compõem São Paulo, incluindo indígenas, imigrantes e descendentes, refugiados e populações vindas de outras partes do país, na realização de ações literárias;
- Incentivar estudos e pesquisas sobre literatura e fortalecer as políticas públicas de apoio a centros de pesquisa que lidam com a literatura em suas atividades, criando programas específicos para incrementar as pesquisas e as ações literárias;
- Fomentar a criação e fortalecer periódicos voltados à literatura;
- Criar um produto de comunicação, para ampla distribuição, com informações sistematizadas sobre os seminários e eventos literários realizados na cidade, como estratégia para favorecer a ampliação e a evolução das discussões;
- Assegurar dotação orçamentária específica para a implementação de ações voltadas à literatura;
- Ampliar a publicação de editais para projetos de incentivo à leitura e à literatura e garantir a implementação de editais específicos para a área de literatura, incluindo a publicação de livros, revistas e periódicos e a organização de eventos de poesia e prosa;

- Envolver a sociedade na elaboração de editais a fim de que possa haver mais incentivo a escritores e de que todas as linhas de pensamento sejam contempladas;
- Estimular a crítica e a teoria literária por meio de apoio a grupos de pesquisa, periódicos literários e publicação de livros sobre o tema;
- Organizar cursos de criação, crítica e teoria literária;
- Assegurar a tradução de obras literárias das mais diferentes origens, por meio de apoio direto, parcerias e outras formas de estímulo, e garantir a presença de traduções de línguas de literaturas não-hegemônicas nos acervos das bibliotecas de acesso público;
- Promover ações de literatura que assegurem diversidade de temas, editoras, idiomas, localidades e autores de modo a promover a bibliodiversidade;
- Promover a diversidade cultural e assegurá-la na composição de acervos, nas publicações e nas ações em geral nas escolas, bibliotecas, centros culturais e de pesquisa, universidades e outros espaços de leitura, especialmente contemplando a literatura africana e afro-brasileira, a literatura indígena, a literatura árabe, sul- americana e oriental;
- Organizar ações com escritores, críticos literários e professores de literatura em bibliotecas de acesso público, escolas, centros culturais e de pesquisa, parques, clubes etc.;
- Compor ações com coletivos diversos para fortalecer o movimento em prol da leitura e da literatura;
- Promover articulações entre pessoas que atuam na área da literatura, sejam escritores, poetas, professores, educadores etc.;
- Assegurar a ocupação de espaços distintos com literatura e promover as ações em horários que atendam a todos os públicos;
- Organizar oficinas de criação literária e levar a literatura para a escola;
- Realizar ações que resgatem, registrem e promovam a oralidade, como a declamação de poesia, a contação de histórias e a formação de acervos audiovisuais e assegurar projetos e outras iniciativas no campo da oralidade;
- Aproximar os equipamentos públicos das aldeias, ao reconhecer o caráter fundamental da troca da literatura dos povos indígenas e não indígenas no processo de valorização entre os povos;
- Apoiar instituições que atuem com refugiados para que eles possam aprender português e conhecer a cultura do Brasil com o objetivo de integração à sociedade e acesso a serviços públicos e ao mercado de trabalho;

- Estimular a formação de círculos literários e clubes de leitura em bibliotecas de acesso público, centros de cultura e pesquisa e outros espaços a fim de discutir e compartilhar análises e impressões sobre a leitura de obras literárias;
- Promover estudos e pesquisas para estimular o debate sobre o papel das mídias sociais, dos livros eletrônicos e de outros suportes como meios para a difusão literária;
- Promover a literatura em todas as faixas etárias;
- Desenvolver e fortalecer conteúdos e propostas pedagógicas para ensinar literatura na escola a fim de ampliar o interesse pela leitura;
- Criar programas de incentivo à leitura e literatura entre os jovens, como concursos de contos e poesia, recitais, clubes de leitura e outros;
- Incentivar e apoiar os saraus para que se multipliquem nas periferias da cidade e nas áreas centrais, ampliando-os para diferentes setores, como forma de resistência, participação e reflexão em prol da leitura;
- Promover articulações entre pessoas que atuam na área da literatura;
- Garantir linguagens de expressão distintas para o estudo da literatura, incluindo cinema, música, teatro, declamações, leituras etc.;
- Fortalecer e investir na formação do professor e do bibliotecário em parceria com centros de pesquisa, para que se estimule e intensifique o apreço pela leitura e o conhecimento de literatura;
- Promover acervos com obras literárias em diferentes línguas nas bibliotecas de acesso público, centros culturais, escolas, centros de pesquisa, universidades etc.;
- Organizar e fortalecer festivais, concursos, feiras e outros eventos de literatura, como um estímulo à qualidade literária e a experiências inovadoras;
- Apoiar eventos literários que normalmente não são contemplados pelo poder público;
- Disponibilizar informações para que a população possa reconhecer diferentes gêneros textuais, através das mídias mais conhecidas e acessíveis;
- Apoiar projetos e ações que promovam a bibliodiversidade;
- Apresentar nos transportes públicos trechos de livros, seus nomes e onde podem ser encontrados, incluindo livros de autores das diferentes regiões da cidade;
- Implantar cursos para formação de escritores em equipamentos públicos culturais, com a devida dotação de recursos públicos;

- Estimular e apoiar ações de saraus, contações de histórias, slams (batalhas de poesia), clubes de leitura e programas da literatura marginal periférica;
- Valorizar o poeta, o escritor da periferia e sua literatura;
- Integrar ao acervo e às ações municipais autores, leitores e produtores de fanzines, mangás, animes, cosplay, literatura fantástica, histórias em quadrinhos, ficção científica, de horror, sagas etc.
- Estimular o surgimento de novos escritores por meio de atividades diversificadas e apoiar financeiramente escritores independentes e projetos de produção literária;

Metas de Médio Prazo

- Promover parcerias para trazer autores estrangeiros ao Brasil e levar escritores, ilustradores e pesquisadores brasileiros a encontros literários de outros países;
- Instituir prêmio literário que, além de premiar criações literárias, também contemple a iniciativa e o desenvolvimento de projetos e ações de incentivo e fomento à literatura e à leitura;
- Mapear constantemente as ações de literatura que ocorrem em São Paulo, ao identificar, cadastrar, monitorar e disponibilizar informações atualizadas na área da literatura com o objetivo de qualificar as políticas públicas para a área e de criar uma rede-mapa interativa e colaborativa com acesso para todos;
- Estabelecer uma rede-mapa interativa de ações de leitura e literatura que atue como uma rede colaborativa -a fim de contribuir com as experiências locais- e que possa ser divulgada e alimentada pela sociedade civil e por todas as Secretarias da Prefeitura de São Paulo, com suporte técnico adequado;
- Estimular a criação de bolsas de pesquisa e de produção literária para autores e pesquisadores autônomos ou ligados a instituições universitárias;
- Integrar acervos literários da cidade de São Paulo por meio de banco de dados;

Metas de Longo prazo

- Promover a digitalização completa dos principais acervos de livros e periódicos literários, em especial os que integram os acervos municipais.



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

Vereadores da 17ª Legislatura

(período de janeiro a junho de 2020)

Adilson Amadeu (DEM)

Adriana Ramalho (PSDB)

Alessandro Guedes (PT)

Alfredinho (PT)

André Santos (Republicanos)

Antonio Donato (PT)

Arselino Tatto (PT)

Atílio Francisco (Republicanos)

Aurélio Nomura (PSDB)

Caio Miranda Carneiro (DEM)

Camilo Cristófaru (PSB)

Celso Giannazi (PSOL)

Celso Jatene (PL)

Claudio Fonseca (CIDADANIA)

Claudinho de Souza (PSDB)

Dalton Silvano (DEM)

Daniel Annenberg (PSDB)

Edir Sales (PSD)

Eduardo Suplicy (PT)

Eduardo Tuma (PSDB)

Eliseu Gabriel (PSB)

Fabio Riva (PSDB)

Fernando Holiday (PATRIOTA)

George Hato (PMDB)

Gilberto Nascimento Jr (PSC)

Gilberto Natalini (PV)

Gilson Barreto (PSDB)

Isac Felix (PL)

Jair Tatto (PT)

Janaína Lima (NOVO)

José Police Neto (PSD)

João Jorge (PSDB)

Juliana Cardoso (PT)

Mário Covas Neto (Podemos)

Milton Ferreira (PTN)

Milton Leite (DEM)

Noemi Nonato (PL)

Ota (PSB)

Patrícia Bezerra (PSDB)

Paulo Frange (PTB)

Quito Formiga (PSDB)

Reis (PT)

Ricardo Nunes (PMDB)

Ricardo Teixeira (DEM)

Rinaldi Dígilio (PRB)

Rodrigo Goulart (PSD)

Rute Costa (PSDB)

Sandra Tadeu (DEM)

Senival Moura (PT)

Soninha (CIDADANIA)

Souza Santos (Republicanos)

Toninho Paiva (PL)

Toninho Vespoli (PSOL)

Xexéu Tripoli (PSDB)

Zé Turin (Republicanos)



CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO