

## **Participação social e leitura: o Plano Municipal do Livro, Leitura, Literatura e Bibliotecas de Belo Horizonte**

**Fabíola Ribeiro Farias**

Doutoranda e Mestre em Ciência da informação pela Universidade Federal de Minas Gerais. Coordenadora do Departamento de Bibliotecas e Promoção da Leitura da Fundação Municipal de Cultura de Belo Horizonte.

**Ana Amélia Lage Martins**

Bibliotecária, mestre e doutora em Ciência da Informação pela Universidade Federal de Minas Gerais.

### **RESUMO**

Apresenta a trajetória, em curso desde 2013, da elaboração do Plano Municipal de Livro, Leitura, Literatura e Bibliotecas de Belo Horizonte, a partir da contextualização histórica da participação da sociedade civil na formulação e execução de políticas públicas e do entendimento destas como mecanismos que devem ter em vista a ampliação dos direitos (SANTOS, 1989) e das liberdades (SEM, 2010). Discute as limitações evidenciadas pelo modelo de participação social, reproduzido no âmbito da política pública para leitura, como instrumento da prática democrática.

**Key words:** Participação social. Leitura. Políticas públicas.

### **1 Introdução**

Muitos são os aspectos que vêm sendo abordados quando o assunto é leitura e formação de leitores. Desde o reconhecimento do direito de ler e escrever até as novas formas e suportes em que a letra se oferece atualmente, passando pela seminal formação

de profissionais e aqui se incluem os bibliotecários, que se movimentam para recuperar a condição de referência como profissional da leitura –, considerados os principais mediadores de leitura no Brasil, são muitos os olhares e entendimentos na área. À medida que o tema ganha espaço e atenção nas políticas públicas, o que pode ser traduzido em investimentos financeiros, uma preocupação relativamente nova no campo da Cultura vem se apresentando. Se áreas como a saúde, a educação e as políticas sociais, de maneira geral, já contam, há bastante tempo, com mecanismos e instrumentos consolidados para a participação social na formulação, no monitoramento e na avaliação de políticas públicas, só recentemente começamos a ganhar intimidade, no caso de ações que extrapolam os muros da escola, com termos como “planos”, “audiências”, “planejamento”, “impactos sociais” e, principalmente, “participação social”.

Fruto da ciência, da técnica e do progresso, a organização do mundo para sua racionalização ganhou forma no início do século XX nas ciências sociais. Tendo como um de seus primeiros expoentes Max Weber, a racionalidade é um dos traços marcantes da modernidade ocidental (DORTIER, 2010, p. 530):

o sociólogo alemão se propõe a mostrar que todas as esferas da atividade social se libertam das garras da tradição para seguir uma lógica com eficiência própria. A economia, o direito, a ciência e mesmo a arte estão envolvidos nesse movimento geral de racionalização. Assim, na esfera da economia, a expansão da empresa capitalista, com um cálculo contábil, uma divisão “científica do trabalho” e técnicas modernas, traduz a crescente preponderância dos valores de eficácia sobre os valores tradicionais.

Observado por um viés histórico, tanto no que diz respeito à sua evolução, cronologicamente, quanto no que tange às mudanças sociais e políticas promovidas pelos homens, o entendimento do que sejam as “políticas públicas” vem se alterando ao longo do tempo. Se até a primeira metade do século XX o termo era entendido pela população e pelos estudiosos, de maneira mais ou menos consensual, como “intervenções planejadas do poder público com a finalidade de resolver situações sociais problemáticas” (GIOVANNI; NOGUEIRA, 2015, p. 18), esta compreensão se altera na segunda metade do século XX.

A participação social e o entendimento do que fosse uma sociedade democrática – modelo no qual os indivíduos, além de escolherem seus representantes, podem se eleger por meio do voto – ampliam a esfera de atuação política da sociedade, que reivindica e impõe sua voz na definição do que sejam as “situações sociais problemáticas”. Assim, a eleição de prioridades deixa de ser uma exclusividade do poder público e passa a ser compartilhada, quase sempre em disputas marcadas por conflitos, com a sociedade, que até pouco tempo atrás restringia sua participação política ao voto.

A pluralidade de vozes, demandas e proposições a serem contempladas torna muito complexa a eleição do que sejam as “situações sociais problemáticas”. Se no momento anterior tudo era definido pelo poder público, com seus técnicos, relações políticas e exigências clientelistas, no novo contexto social isso parece menos possível, pois, cada vez mais, a sociedade reivindica sua participação na formulação, na execução e na avaliação das políticas públicas.

A racionalidade proposta por Max Weber se faz presente nas orientações técnicas que tentam viabilizar, de alguma maneira, a escuta, a sistematização e a consideração das proposições da sociedade, representada por organizações não governamentais, movimentos sociais e cidadãos, de maneira geral.

As imponentes transformações das décadas finais do século 20 revolucionaram a economia, as formas de sociabilidade, a tecnologia, a cultura política e os sistemas de proteção social das sociedades democráticas ocidentais. Produziram-se assim novas formas de conduta política, novas regras, novos aparatos e novas expectativas, que modificaram os processos decisórios tradicionais e fixaram procedimentos mais compartilhados e democráticos de exercício de poder, seja no plano internacional, seja no interior dos Estados nacionais (GIOVANNI; NOGUEIRA, 2015, p. 20).

Nesse novo contexto, o termo “políticas públicas” ganha espaço e importância e ocupa, cada vez mais, a vida cotidiana das pessoas. Palavras e conceitos como “diagnóstico”, “planejamento”, “indicadores” e tantas outras são absorvidas no vocabulário da opinião pública, leiga e técnica, e passam a fazer parte do entendimento do senso comum sobre o tema.

## 2 As políticas para a democratização do acesso à leitura e seus horizontes públicas

As políticas públicas, em todas as áreas, devem ter sempre no horizonte a oferta de condições para que a população seja atendida em suas necessidades básicas e para seu desenvolvimento humano. A criação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), em 1990, pelos economistas Amartya Sen e MahbubulHaq, revolucionou e ampliou o olhar de muitas instituições internacionais nas avaliações de crescimento e desenvolvimento das nações, até então centradas em aspectos puramente econômicos, e passaram a considerar variáveis que apontavam para a melhoria da qualidade de vida das pessoas, para além de valores relativos a renda *per capita*: longevidade, acesso ao conhecimento e padrão de vida decente. Mesmo não dando conta da complexidade que envolve qualquer avaliação vinculada ao ser humano, o IDH contempla questões até então desconsideradas em avaliações de desenvolvimento.

No entanto, apesar de muito utilizado em avaliações internacionais, a lógica do IDH, de considerar aspectos diretamente ligados ao bem-estar social, ainda não é preponderante em pesquisas de naturezas as mais diversas. Mesmo com o discurso centrado em pessoas e em bem-estar social, muitas pesquisas acabam apontando o número no fundo de todas as suas questões, mesmo quando o recorte se anuncia prioritariamente qualitativo. Isso revela um modelo de avaliação e, conseqüentemente, de proposições centradas em questões que podem ser mensuradas numericamente, o que nem sempre vai ao encontro da ideia de desenvolvimento humano.

Segundo Amartya Sen, “o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam” (SEN, 2010, p. 16). Para o economista indiano, nem sempre o enfoque nas liberdades humanas está contido em indicadores como a renda *per capita*, o Produto Interno Bruto (PIB), o avanço tecnológico, a industrialização de um país ou o poder de consumo da população. Aliás, constata Amartya Sen, toda a riqueza mundial, numericamente computada nas riquezas materiais dos países e refletida na renda *per capita* da população, não eliminou a miséria de muitos, isto é, não gerou desenvolvimento humano satisfatório:

A despeito de aumentos sem precedentes na opulência global, o mundo atual nega liberdades elementares a um grande número de pessoas – talvez até mesmo à maioria. Às vezes a ausência de liberdades

substantivas relaciona-se diretamente com a pobreza econômica, que rouba das pessoas a liberdade de saciar a fome, de obter uma nutrição satisfatória ou remédios para doenças tratáveis, a oportunidade de vestir-se ou morar de modo apropriado, de ter acesso a água tratada ou saneamento básico. Em outros casos, a privação de liberdade vincula-se estreitamente à carência de serviços públicos e assistência social, como por exemplo a ausência de programas, de um sistema bem planejado de assistência médica e educação ou de instituições eficazes para a manutenção da paz e da ordem locais. Em outros casos, a violação da liberdade resulta diretamente de uma negação de liberdades políticas e civis por regimes autoritários e de restrições impostas à liberdade de participar da vida social, política e econômica da comunidade (SEN, 2010, p. 17).

Essa constatação está presente em muitos outros autores, numa demonstração de que o progresso econômico, exaustivamente medido e muitas vezes festejado por indicadores, não é um correspondente natural do desenvolvimento humano. O sociólogo brasileiro Jessé Souza aponta na mesma direção de Amartya Sen:

[...] o progresso econômico é percebido, ainda hoje, como uma panaceia para resolver problemas como desigualdade, marginalização e subcidadania. Existe, em países como o Brasil, uma crença “fetichista” no progresso econômico, que faz esperar da expansão do mercado a resolução de todos os nossos problemas sociais. O fato de o Brasil ter sido o país de maior crescimento econômico do globo entre 1930 e 1980 (período no qual deixou de ser uma das mais pobres sociedades do globo para chegar a ser a oitava economia global), sem que as taxas de desigualdade, marginalização e subcidadania jamais fossem alteradas radicalmente, deveria ser um indicativo mais do que evidente do engano dessa pressuposição. Isso, no entanto, não aconteceu e não acontece ainda hoje (SOUZA, 2009, p. 59).

De acordo com Sen (2010), acrescido de outras influências, o crescimento econômico pode ser um meio para a construção do desenvolvimento humano, mas não o seu fim. Para ele, o desenvolvimento só pode ser pensado em função do aumento das liberdades das pessoas e de sua condição de agente da própria vida. Porém, lembra o autor, “o que as pessoas conseguem positivamente realizar é influenciado por oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e por condições habilitadoras como boa saúde, educação básica e incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas” (SEN, 2010, p. 18).

Assim, é importante destacar que a construção e a garantia de liberdades, nas quais se constitui o desenvolvimento, apoiam-se em uma estrutura complexa, onde muitas variáveis estão dependentemente interligadas. Algumas delas podem ser medidas por índices puramente numéricos e economicistas, como a renda *per capita*, o poder de consumo, o número de crianças matriculadas na escola, os anos de educação formal, a taxa de natalidade, dentre outros. Há aspectos, porém, para os quais ainda não foram encontradas formas de mensuração, como as liberdades políticas e o capital social.

Kliksberg (2010) afirma que o desenvolvimento não está atrelado apenas a fatores econômicos e estatisticamente mensuráveis e relata que, apesar das taxas de inflação mínimas e da renda *per capita* de nove mil dólares, durante o período do governo de Carlos Menem, nos anos 90, na Argentina, os índices de pobreza e desemprego triplicaram. O autor defende

uma perspectiva muito mais ampla dentro da discussão sobre como se consegue obter desenvolvimento, e é aí que surge a ideia de capital social. Ela reabilita uma série de processos silenciosos que se realizam no interior da sociedade, e, hoje, é possível observar como tais processos influenciam a realidade por meio de novos instrumentos de medição, criados pelas ciências sociais (KLIKSBERG, 2010, p. 304).

O capital social, segundo Kliksberg (2010), contempla, pelo menos, quatro dimensões. A primeira delas é o clima de confiança nas relações interpessoais, que diz respeito à confiança das pessoas umas nas outras em uma sociedade, bem como da sociedade em seus governantes. A segunda dimensão é a capacidade de associatividade, de sinergia, que diz sobre a

capacidade de uma sociedade de constituir formas de cooperação, desde as mais elementares, como a cooperação entre vizinhos para fazer coisas juntos, cuidar das crianças, ajudar-se mutuamente, até as mais elaboradas, como a capacidade de efetivação de um grande acordo nacional sobre o modelo de desenvolvimento (KLIKSBERG, 2010, p. 305).

O terceiro componente do capital social é o que o autor chama de consciência cívica ou civismo e se relaciona com as atitudes e com o comportamento das pessoas em relação aos interesses coletivos, desde o cumprimento de deveres (pagamento de impostos, respeito às regras, uso dos bens públicos etc.) até a participação em debates públicos. O quarto componente do capital social, “absolutamente decisivo” para Kliksberg (2010), são os valores éticos predominantes em uma determinada sociedade.

Trazidas para o universo da leitura, essas variáveis também podem ser aplicadas: alguns pontos podem ser mensurados e interpretados como bons ou maus indicativos de um comportamento leitor ou de investimento na área.

Considerados os leitores, é importante saber sobre a frequência em bibliotecas, sobre o número de livros emprestados, sobre o número de livros comprados, dentre outras informações.

Do ponto de vista do investimento público, é importante conhecer o número de bibliotecas implantadas, os recursos para a manutenção desses equipamentos, a renovação e a ampliação de seu acervo, o investimento em infraestrutura física e tecnológica, a formação continuada de seus trabalhadores, dentre outras questões. Ainda, pode-se avaliar o investimento na formação de profissionais diretamente ligados à área: quantos cursos de Biblioteconomia e cursos técnicos para auxiliares de biblioteca existentes no país, número de disciplinas e carga-horária de leitura e literatura infantil, por exemplo, existentes nos cursos de Biblioteconomia, Pedagogia e Letras, quantidade de pesquisas acadêmicas que têm a leitura, a formação de leitores ou as bibliotecas como tema, dentre outros pontos que podem ser quantitativamente mensurados.

O mercado editorial, por sua vez, também pode ser um termômetro da relação da população com os livros e o interesse pela leitura: a variedade de títulos publicados, a quantidade de livros vendidos, a diversidade de temas absorvidos pelos consumidores, o número de autores publicados, o número de empregos gerados, o crescimento financeiro do setor, dentre outros fatores.

Todas as questões elencadas acima e muitas outras delas originadas podem apresentar um panorama da leitura no país, construído a partir de indicadores quantitativos.

No entanto, a efetiva democratização do acesso à leitura e a formação de leitores extrapolam as condições materiais postas para esse fim. Como postulado por Sen (2010),

que defende a ideia de desenvolvimento como expansão de liberdades, os meios, embora essenciais, não podem ser tomados pelos fins:

a industrialização, o progresso tecnológico ou a modernização social podem contribuir substancialmente para expandir a liberdade humana, mas ela depende também de outras influências. Se a liberdade é o que o desenvolvimento promove, então existe um argumento fundamental em favor da concentração nesse objetivo abrangente, e não em algum meio específico ou em alguma lista de instrumentos especialmente escolhida. Ver o desenvolvimento como expansão de liberdades substantivas dirige a atenção para os fins que o tornam importante, em vez de restringi-la a alguns dos meios que, *inter alia*, desempenham um papel relevante no processo (SEN, 2010, p. 16).

A formulação, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas para a democratização do acesso à leitura devem partir do entendimento do que se espera dessa ação. É importante que se tenha clareza dos objetivos a serem buscados e isso não pode ser alcançado sem sólida reflexão e construção conceitual. Que leitor se tem no horizonte, qual leitura é desejada e com que intenção são perguntas básicas que devem apoiar qualquer projeto na área, especialmente a política pública, além da certeza de que a proposição e a manutenção de programas dessa natureza não devem ser pautadas por demandas e avaliadas prioritariamente por números. Os governos não podem ser ingênuos de acreditar que a leitura deva se constituir como uma necessidade da população, apontada por indicadores e metas, para que o poder público se dedique ao tema. Essa dívida social já é uma velha conhecida da sociedade e está presente em discussões públicas e acadêmicas. As bibliotecas e os projetos para a promoção da leitura precisam existir independentemente dos resultados numéricos e estatísticos que apresentem, porque o acesso à leitura é um direito constitucional de todos os brasileiros. Os critérios para investimento na formação de leitores não podem ser econômicos, numa perversa relação de custo/benefício.

### **3 A participação social no Brasil**

Pensar a participação social na gestão das políticas públicas requer, segundo Gohn (2004), uma aproximação ao conceito de sociedade civil que passou, historicamente, por



contínuas transformações orientadas pelos processos políticos da esfera nacional e global, acompanhando as trajetórias das diversas lutas sociais.

A autora sublinha que, de modo geral, a sociedade civil aparece na literatura como um conceito relacionado aos contextos de transições democráticas que aconteceram, especialmente, no final dos anos 1970, quando houve sua inclusão definitiva no vocabulário político e sua consolidação como construto teórico.

Segundo a autora, no Brasil, o termo se constituiu ao longo do tempo como:

sinônimo de participação e organização da população civil do país na luta contra o regime militar. Este fato significou a construção de um outro referencial para o imaginário político nacional, fundado na crença de que a sociedade civil deveria se mobilizar e se organizar para alterar o status quo no plano estatal, dominado pelos militares e por um regime não democrático com políticas públicas que privilegiavam o grande capital, considerando apenas as demandas de parcelas das camadas médias e altas da população que alavancavam o processo de acumulação das emergentes indústrias filiais das empresas multinacionais (GOHN, 2004, p. 21).

Esse cenário foi marcado pela emergência de diversas ações coletivas voltadas para a reivindicação de bens, serviços e direitos sociopolíticos – aos quais o acesso era negado pelo regime político hegemônico – e que tinham como proposta o modelo de democracia direta e participativa, base organizativa dos movimentos populares (GOHN, 2004).

Essas ações coletivas levaram para a cena pública diferentes questões atinentes à experiência individual e coletiva que, até então, não eram tematizadas pelos movimentos antagonistas que se pautavam, predominantemente, pelas relações de produção e de classe, organizadas por sindicatos ou partidos políticos, e concebidas pelos teóricos como determinantes na constituição das identidades e demandas.

Dentre tais questões suscitadas, destacam-se as relacionadas ao meio ambiente, à orientação sexual, às relações étnicas, à produção simbólica e outras, antes restritas à vida privada e que reorientaram as práticas das ações coletivas, especialmente, para o campo da cultura.

Tais práticas contribuíram de modo decisivo para a criação de novos espaços políticos, para a emergência de novos sujeitos e práticas políticos e, sobretudo, para a

renovação do formato de organização das ações reivindicatórias, ancoradas na proposição ativa de novos projetos.

Conforme lembra Gohn (2004), a esfera de atuação destes novos atores “ampliou o leque dos sujeitos históricos em luta pois não se tratava mais de lutas concentradas nos sindicatos ou nos partidos políticos” (GOHN, 2004, p. 22). Essa época é marcada pela pluralização dos grupos organizados – que culminou na criação de movimentos, associações, instituições e Organizações não governamentais (ONGs) – e pela diversidade de novos atores que entravam em cena (SADER, 1988), provocando uma ruptura nos modelos organizativos dos movimentos e também nos modos como os movimentos eram vistos e teorizados.

Ao colocarem publicamente a necessidade de reconhecimento dos direitos que ultrapassavam o atendimento das necessidades básicas, as novas configurações da organização social deslocaram sua atuação do tradicional sistema econômico, trazendo à tona conflitos que revelaram a necessidade de transformações mais profundas na estrutura dos sistemas (MELUCCI, 2001).

Esses novos conflitos sociais, que contribuíram para a emergência de espaços alternativos de luta, ou seja, fora da política institucional, e para a descentralização do sujeito coletivo, foram chamados, a partir da década de 1970, “novos movimentos sociais” em decorrência da ruptura que provocaram no modo como as lutas sociais organizadas eram vistas e teorizadas (REIS; MARTINS, 2009). Se esse tema era tratado a partir das relações de trabalho e das contradições do sistema de produção, da determinação das identidades dos agentes a partir da centralidade das categorias pertencentes à estrutura social, da restrição dos conflitos a um espaço político unificado e da tipificação das lutas em termos de um paradigma diacrônico-evolucionário (LACLAU, 1986), com as formas emergentes de ação coletiva passa a ser analisado, especialmente, pela ótica da cultura.

Assim, as lutas emergentes apontaram que: a posição que o sujeito ocupa nas relações produtivas não demarca, necessariamente, seus demais posicionamentos; é incoerente delimitar a realidade através de etapas de desenvolvimento sucessivas e, ainda, que o político é uma extensão de toda prática social e não um *locus* restrito (LACLAU, 1986 *apud* REIS; MARTINS, 2009).

A partir de então, outros conflitos foram explicitados, afetando a lógica fundamental de organização dos movimentos, o que fez com que os significados culturais, identidades e a consideração de que o político acontece em diferentes lugares da vida social fossem levados em conta na atualização dos modelos teóricos a partir dos quais a sociedade civil organizada era vista e teorizada.

A ideia de cidadania, nesse momento, começa a ser

incorporada nos discursos oficiais e ressignificada na direção próxima à ideia de participação civil, de exercício da civilidade, de responsabilidade social dos cidadãos como um todo (GOHN, 2014, p. 26)

A partir do cenário que evidencia a reorientação da cidadania, a participação social é encaminhada no sentido do reconhecimento e garantia dos direitos dos indivíduos e coletividades e, especialmente, de ampliação desses direitos por meio da participação nas políticas públicas promovidas pelo Estado.

As reivindicações postas em pauta a partir de 1970 podem ser vistas, segundo a perspectiva de Boaventura Sousa Santos (1989) como uma reclamação dos direitos de “terceira geração”, aqueles que ultrapassam o campo dos direitos políticos e econômicos (mesmo que estes ainda sejam postos constantemente sob ameaça) e que estão ligados fundamentalmente à ideia de subjetividade e autonomia.

Pensando as novas configurações dos direitos humanos, a partir desse momento histórico, em suas relações com a participação social, Santos (1989) aponta três momentos centrais relacionados a esse campo. O primeiro diz respeito ao capitalismo liberal, durante o século XIX, marcado pela expansão e consolidação dos direitos civis e políticos. O segundo é relativo ao capitalismo organizado do final do século XIX até a década de 1960, quando há a conquista dos direitos sociais pelos movimentos sociais. O terceiro, que se apresenta a partir de 1970, quando o capitalismo reformula seu processo de produção e reprodução, é assinalado ao mesmo tempo por uma ameaça aos direitos anteriormente conquistados e pelo que ficou conhecido como “terceira geração de direitos humanos”, constituída pelos direitos culturais, pós-materialistas e que anunciam modos de vida alternativos. Para Santos (1989), uma análise mais aprofundada do conteúdo dos direitos humanos durante essas três fases evidencia a subordinação dessas conquistas,

apesar de seu caráter pretensamente universalista, às exigências do desenvolvimento capitalista.

De acordo com ele, as relações sociais capitalistas geram três formas específicas de desigualdade: a desigualdade política, que se traduz no conceito de dominação; a desigualdade socioeconômica, que se traduz no conceito de exploração, e a desigualdade simbólico-cultural, que se traduz no conceito de alienação. As lutas pelos direitos humanos no período do capitalismo liberal visaram confrontar e democratizar a forma política das relações sociais capitalistas, ou seja, da dominação. As lutas do período do capitalismo organizado tiveram como alvo a forma social econômica dessas relações e, portanto, a exploração. Por último, as lutas do período atinente ao capitalismo desorganizado incidem prevalentemente na dimensão simbólico-cultural das desigualdades, ou seja, na alienação.

Assim:

o valor democrático dominante por detrás das lutas sociais pelos direitos humanos foi, no primeiro período a liberdade, no segundo, a igualdade e no terceiro, a autonomia e subjetividade (SANTOS, 1989, p. 5).

Para o autor, em todos os períodos, o que se tem consolidado, contudo, é a liberdade possível, a igualdade possível, a autonomia e a subjetividade possíveis no marco das relações capitalistas.

É importante destacar que os direitos culturais ligados à autonomia e às subjetividades, estreitamente ligados à expansão das liberdades, conforme acentua Sen, não se sustentam socialmente sem os direitos humanos das duas primeiras gerações.

Nos países onde a desigualdade social é um traço elementar, contudo, não é possível considerar a luta pelos direitos humanos de um modo sequencial, primeiro pelos direitos políticos e depois pelos direitos econômicos e sociais, já que, conforme acentua Santos (1989), “somos forçados a um curto circuito histórico, uma luta simultânea contra a dominação, a exploração e a alienação, o que confere uma complexidade específica à estratégia dos direitos humanos nos nossos países” (SANTOS, 1989, p. 10). No âmbito da conquista dos direitos, a própria ideia de participação está em disputa, assim como o entendimento que se faz da noção de democracia e seus modelos ideais.

Embora as lutas pela participação carreguem aspectos distintos quanto à sua orientação e seu horizonte, o que está em questão, segundo Santos (1989, p. 12), “é a criação de novos espaços políticos, a ampliação do espaço público, a criação de novas identidades e de novos sujeitos coletivos capazes de aprofundar a democracia no próprio processo de luta pelo aprofundamento da democracia”.

De acordo com Avritzer (2016), “a participação social tem sido uma das estrelas da democratização brasileira”. Para o autor, três são os componentes que validam essa afirmação: a promulgação da Constituição Federal de 1988, as primeiras vitórias eleitorais do Partido dos Trabalhadores (PT) nos anos 1990 e a dimensão nacional que a participação social alcança com a chegada do PT ao poder, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para presidente em 2003.

A abertura, durante a Assembleia Nacional Constituinte, para a apresentação de emendas populares, reivindicada pelos movimentos sociais, especialmente na área de saúde, planejamento urbano, meio ambiente e assistência social, criou instituições e mecanismos de participação popular que deram origem à formação de mais de vinte mil conselhos no Brasil:

A Constituição de 1988 – com os artigos sobre soberania (artigo 1º), participação direta (artigo 14º) e os capítulos sobre as políticas sociais participativas – foi o ponto de partida na direção da participação social no Brasil, e o orçamento participativo (OP) foi a política que consolidou o pontapé inicial dado nessa direção (AVRITZER, 2016, p. 52).

As primeiras vitórias eleitorais do PT nos anos 1990 representam uma intensificação da participação social na formulação e no monitoramento de políticas públicas. A criação do Orçamento Participativo em Porto Alegre, depois levada também a outros municípios, dentre eles Belo Horizonte, tornou-se uma marca registrada da gestão do Partido dos Trabalhadores. Apesar de sua desaceleração a partir de 2004 e considerável redução de recursos a partir de 2008, que enfraqueceu o modelo e o retirou da centralidade da gestão do Partido dos Trabalhadores, a política participativa implementada desde o início dos anos 1990 foi importante no processo de criação dos mais de vinte mil conselhos consultivos e deliberativos por todo o país.

### **3.1 O Sistema Nacional de Cultura e o Sistema Municipal de Cultura de Belo Horizonte**

O Artigo 215 da Constituição Federal diz que “O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais”. Essa é uma importante conquista, que confere à Cultura o mesmo status de outras políticas públicas e a coloca, materializada na oferta de seus serviços e produtos, como direito da população e obrigação do poder público.

Tendo isso em vista, a criação do Sistema Nacional de Cultura (SNC) foi proposta em 2003, com o objetivo de

institucionalizar e fortalecer a gestão pública da cultura, com base num modelo que reúne a sociedade civil e os entes federativos da República – União, estados, municípios e Distrito Federal – com seus respectivos sistemas de cultura, organizados de forma autônoma e em regime de colaboração (BRASIL, 2011, p. 13).

A criação do SNC teve vários desdobramentos, dentre eles a realização de conferências municipais, estaduais e nacional de cultura, que contemplaram conferências prévias setoriais, incluindo “livro e leitura”. Além disso, foram criados colegiados setoriais, compostos por representantes do poder público e da sociedade civil.

O SNC está constituído em uma ação sistêmica entre os entes federados e tem como exigência a existência de órgãos gestores de cultura, conselhos de política cultural, a realização de conferências de cultura, a elaboração de planos de cultura, a criação e manutenção de sistemas de financiamento à cultura, a implementação de sistemas setoriais de cultura (quando pertinente), a criação de comissões intergestores tripartite e bipartites, a elaboração de sistemas de informação e indicadores culturais e um programa de formação na área da cultura.

Belo Horizonte já atende a quase todas as exigências do SNC para a constituição de um Sistema Municipal de Cultura (SMC): conta com um órgão gestor da cultura, a Fundação Municipal de Cultura (FMC); implementou seu Conselho Municipal de Cultura (criado pela lei municipal 9.577, de 02/06/2008 e regulamentado pelo decreto 14.424 de 18/05/2011), posteriormente denominado Conselho Municipal de Política Cultural, formado paritariamente por representantes indicados pelo poder público e representantes eleitos pela sociedade civil, em 2011; realizou três conferências municipais de cultura

(além de fóruns, seminários, reuniões públicas, grupos de trabalho...), além de uma extraordinária, as quais foram muito importantes para a elaboração do Plano Municipal de Cultura, aprovado em outubro de 2015 (lei municipal 10.854 de 16/10/2015); tem uma Lei Municipal de Incentivo à Cultura consolidada, em vigor desde 1993 (lei municipal 6.498/1993); e atualmente a Fundação Municipal de Cultura trabalha no desenvolvimento de um sistema de informações e indicadores culturais da cidade, que mapeará artistas, produtores culturais, serviços, eventos, espaços, equipamentos, programas, projetos etc., na consolidação de um programa de formação na área da cultura, materializado na Escola Livre de Artes, e no desenvolvimento de sistemas setoriais de cultura.

### **3.2 O Plano Municipal de Leitura, Literatura, Livro e Bibliotecas de Belo Horizonte (PMLLLB-BH)**

O Plano Nacional do Livro e Leitura (PNLL), elaborado coletivamente a partir de discussões com gestores públicos, especialistas em leitura, professores, bibliotecários e sociedade civil, foi instituído por meio da Portaria Interministerial nº 1442, de 10 de agosto de 2006 pelos ministérios da Cultura e da Educação. Como horizonte,

pretende-se conferir a este Plano a dimensão de uma Política de Estado, de natureza abrangente, que possa nortear, de forma orgânica, políticas, programas, projetos e ações continuadas desenvolvidos no âmbito de ministérios – em particular os da Cultura e da Educação –, governos estaduais e municipais, empresas públicas e privadas, organizações da sociedade e de voluntários em geral, procurando evitar o caráter por demais assistemático, fragmentário e pulverizado com que se têm implementado essas iniciativas em nosso país, desde, pelo menos, o início do século XIX (MARQUES NETO, 2010, p. 31).

O Plano tem como objetivo primeiro a garantia e a democratização do acesso à leitura e ao livro em todo o país e justifica sua necessidade e pertinência nos resultados apontados por distintos instrumentos de avaliação que apontam o insatisfatório desempenho em leitura da população brasileira. O documento apresenta em seus textos uma considerável reflexão sobre leitura e bibliotecas no contexto social brasileiro, tem caráter de recomendação e oferece as diretrizes para as ações em prol da democratização do acesso e da valorização da leitura no país, através de quatro eixos:

1. Democratização do acesso;
2. Fomento à leitura e à formação de mediadores;
3. Valorização institucional da leitura e incremento de seu valor simbólico;
4. Desenvolvimento da economia do livro.

O PNLL é um desdobramento do SNC e contribui para sua institucionalização no que tange ao desenvolvimento de sistemas setoriais de cultura. Para além de seus eixos de ação, um dos grandes desafios do PNLL tem sido estimular que estados e municípios elaborem seus próprios planos de leitura, com a participação do poder público e da sociedade civil.

Belo Horizonte conta hoje com vinte e uma bibliotecas públicas municipais, distribuídas por todas as regionais da cidade, vinculadas à Fundação Municipal de Cultura. Também vinculados à FMC estão o Concurso Nacional de Literatura “Prêmio Cidade de Belo Horizonte” e “Prêmio João-de-Barro” e o Festival Literário Internacional de Belo Horizonte – FLI-BH.

A Secretaria Municipal de Educação coordena e mantém uma rede de 191 bibliotecas escolares e desenvolve também os projetos Kit Literário, de distribuição de livros de literatura para os alunos matriculados na rede municipal, e Kit Afro, que adquire livros com a temática étnico-racial para as bibliotecas.

Belo Horizonte conta também com uma rede de bibliotecas comunitárias, que são iniciativas implantadas, mantidas e geridas pela sociedade civil. Sem estatística segura, muito em função de seus modos de existência e de funcionamento, que dependem, na grande maioria das vezes, de trabalho voluntário, a cidade conta hoje com cerca de quarenta bibliotecas comunitárias.

A elaboração do PMLLLB-BH foi iniciada a partir de uma audiência pública na Câmara Municipal da cidade, em novembro de 2012, provocada pelo Polo de Leitura Sou de Minas, uai!, um grupo de bibliotecas comunitárias assessorado e viabilizado financeiramente pelo Programa Prazer em Ler do Instituto C&A. Nessa ocasião, a Fundação Municipal de Cultura foi pressionada pela sociedade civil para que um grupo de trabalho, formado por representantes do poder público e da sociedade civil, fosse formado para a elaboração do Plano Municipal de Leitura de Belo Horizonte.



De dezembro de 2012 a maio de 2013, foram realizadas várias reuniões públicas, organizadas e coordenadas pela FMC, para a realização de um seminário que tivesse como pauta as políticas públicas municipais na área de livro e leitura e a elaboração do plano setorial.

Em junho de 2013 foi realizado o **8º Seminário Beagalê: políticas públicas para leitura, literatura, livro e bibliotecas**, ao fim do qual formou-se o Grupo Executivo para a Elaboração do Plano Municipal de Leitura, Literatura, Livro e Bibliotecas de Belo Horizonte, sendo que os representantes do poder público foram indicados pelos dirigentes da FMC (seis assentos), Secretaria Municipal de Educação (dois assentos), Secretaria Municipal de Políticas Sociais (um assento), Secretaria Municipal de Governo (um assento), Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais/Superintendência de Bibliotecas Públicas (um assento) e Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais (um assento).

Os representantes da sociedade civil foram eleitos pela mesma, tendo como eixo três segmentos de representação: cadeia de acesso ao livro e à leitura (professores, bibliotecários, mediadores de leitura etc.), com cinco assentos; cadeia criativa do livro (escritores, ilustradores, tradutores), com três assentos; e cadeia produtiva e da economia do livro (editores, livreiros, distribuidores etc.), com dois assentos. Como membros da sociedade civil no Grupo, também foram destinados dois assentos para representantes da mesma do Conselho Municipal de Educação e do Conselho Municipal de Política Cultural. É importante observar que a divisão estabelecida para a representação da sociedade civil foi discutida em reuniões públicas e aprovada pela mesma. Em função da presença reduzida de candidatos para as cadeias criativa e produtiva, as vagas remanescentes, inicialmente a elas destinadas, foram realocadas na cadeia de acesso ao livro e à leitura, que contava com mais candidatos, com a aprovação dos presentes no momento da eleição.

Entre a formação do Grupo, em junho de 2013, e sua publicação no Diário Oficial do Município, em maio de 2014 (Portaria FMC 033/2014), houve uma lacuna de quase um ano. Esse intervalo, recebido com indignação da sociedade civil envolvida no processo, deveu-se ao entendimento da FMC de que antes de formalizar o Grupo em questão, seria necessário finalizar e encaminhar a minuta do Projeto de Lei do Plano Municipal de Cultura, do qual o de Leitura seria parte integrante, ao Executivo Municipal.

O Grupo Executivo teve sua primeira reunião em junho de 2014, com a participação do Secretário-executivo do PNLL, José Castilho Marques Neto. Desde então, são realizadas reuniões mensais, divulgadas e abertas para todos os interessados.

As reuniões, realizadas em dias (todas as últimas quintas-feiras do mês) e horários fixos (inicialmente os horários eram alternados entre manhãs e tardes, conforme estabelecido pelo Grupo; posteriormente, a partir da demanda de alguns membros, as reuniões passaram a acontecer regularmente na parte da manhã), têm como pauta principal a proposição de diretrizes, metas e ações para o Plano. De maneira a subsidiar as discussões, em algumas ocasiões foram realizadas reuniões de formação, onde profissionais de relevância no tema em questão, escolhidos pelo Grupo, foram convidados a falar sobre um determinado assunto.

A frequência nas reuniões é bastante irregular, especialmente no que diz respeito aos representantes da sociedade civil. As questões operacionais (publicações oficiais, agendamento de reuniões etc.) são encaminhadas pelos representantes do poder público, especialmente da FMC, cuja infraestrutura é utilizada para os encontros. Por parte da FMC, embora a demande apenas em situações especiais, como eleição para recomposição de vagas, por exemplo, o Grupo conta ainda com a Divisão de Apoio às Ações Colegiadas, subordinada à Diretoria de Planejamento da instituição.

Os trabalhos para a elaboração da minuta do PMLLLB têm acontecido dentro do formato operacionalizado em outras instâncias participativas, com acertos e dificuldades: desde a irregularidade na frequência nas reuniões, apontada acima, até os conflitos que se apresentam em discussões de conteúdo e, principalmente, de estrutura e funcionamento do Grupo. Estes se estabelecem, na maioria das vezes, quando os representantes da sociedade civil manifestam questionamentos ou discordâncias, quase sempre em outros espaços, como e-mails coletivos ou redes sociais, por exemplo, sobre encaminhamentos feitos durante as reuniões do Grupo. Também há divergências teóricas entre os membros do poder público e da sociedade civil, mas estas têm sido tratadas e encaminhadas nas reuniões, com a exposição dos conflitos e sem qualquer tentativa de conformação de um ou outro entendimento.

Em abril de 2016 o grupo disponibilizou, por meio de página na internet, uma consulta pública da minuta do plano, ou seja, de seu esboço, de modo a ampliar o debate

e a visibilidade para os trabalhos executados e envolver mais pessoas na construção do documento.

### **Participação social: limites e desafios**

A participação social, quer seja entendida como “participação popular”, “participação política”, “participação comunitária” ou “controle social”, é marcada fundamentalmente pelas assimetrias de poder. Assim, sua efetividade encontra limites que devem ser considerados no encaminhamento dos processos que envolvem sociedade civil, de um lado, e poder público, de outro, tendo como horizonte a garantia e a ampliação dos direitos.

A presença quantitativa assegurada com o requisito jurídico da paridade não significa, necessariamente, uma correspondência direta com a capacidade de intervenção (GUIZARDI; PINHEIRO, 2006). Disponibilidade de tempo para a participação e de recursos materiais, em que se incluem até mesmo possibilidades de transporte para as reuniões, além de assessoria técnica especializada, são entraves que colocam representantes do poder público (que estão a trabalho nesses espaços) e da sociedade civil em condições, *a priori*, desiguais.

O acúmulo de capital, simbólico, político e social, que em qualquer campo é distribuído de modo profundamente díspar, também é um desafio para a participação social nos espaços marcados por disputas políticas e simbólicas sobre o entendimento acerca dos direitos e das formas para sua efetivação. O conhecimento técnico/teórico tanto dos assuntos em pauta quanto da própria estrutura burocrática das instituições públicas faz com que os discursos em jogo tenham maior legitimidade e receptividade e, portanto, maior poder de alcance e sedimentação, o que influencia diretamente as escolhas e os caminhos tomados pelo grupo.

A organização colaborativa da sociedade civil, feita por meio de alianças e articulações entre indivíduos e organizações, por outro lado, é um elemento positivo que confere à representação da sociedade maior força para pleitear questões consideradas

elementares na implementação e gestão das políticas públicas e que, muitas vezes, são impedidas pela burocracia estatal que impõe limites à participação e às reivindicações.

No âmbito do PMLLLB de Belo Horizonte, tal fato foi evidenciado pela campanha promovida pela sociedade civil “**Eu apoio o PMLLLB de Belo Horizonte com orçamento**”, motivada pela informação de que plano setorial não poderia prever recursos financeiros especificados para a sua efetivação. Com a campanha realizada entre nomes do meio literário, editorial e acadêmico que posavam para fotografia a ser divulgada nas redes sociais ao lado de um cartaz com esses dizeres, a sociedade civil demarcou a necessidade de os aportes financeiros para as ações previstas pelo plano serem legitimamente contempladas no documento final. Questionaram, desse modo, os formatos e os limites do próprio modelo de participação, que prevê quais assuntos são e quais não são de competência de deliberação pela sociedade civil.

A maior ameaça para a participação social, contudo, é a busca de um consenso como horizonte, uma vez que a democracia exige, para o seu aprofundamento, que o conflito seja prezado. Os espaços de participação devem ser considerados, portanto, como lugares permanentemente abertos ao conflito e que se distanciam de um objetivo universalista de homem, reconhecendo o particular, o múltiplo, o heterogêneo como elementos constitutivos de todas as expressões de direitos (MARQUES, 2008).

O risco do consenso, em última instância, é o fortalecimento das hegemonias, que se organizam por meio de relações de poder consensuais, e da conversão da participação em mecanismo meramente formal ou até mesmo fictício na constituição da agenda das políticas públicas. Reconhecer o lugar do conflito das instâncias de participação é, assim, fundamental para que elas se concretizem como lugares em que a democracia se expressa e tem lugares para se ampliar.

Os limites e desafios para a participação social como instrumento da prática democrática, não retiram, contudo, sua potência na conquista e ampliação dos direitos, podendo indicar caminhos para a construção de meios de politização da prática social que criem oportunidades para o exercício de novas formas de democracia e de cidadania, transformando, conforme indica Marques (2008), as relações de poder em relações de autoridade partilhada, que tenham em vista novos critérios democráticos para avaliar as diferentes formas de participação política.

## **Social participation and reading: the Municipal Plan Book, Reading, Literature and Libraries from Belo Horizonte**

### **ABSTRACT**

It presents the trajectory, ongoing since 2013, the elaboration of the Municipal Plan Book, Reading, Literature and Libraries from Belo Horizonte, from the historical context of civil society participation in the formulation and implementation of public policies and understanding these as mechanisms. They should be directed towards the expansion of rights (SANTOS, 1989) and freedom (SEM 2010). It discusses the limitations highlighted by the social participation model, reproduced in the context of public policy for reading, as an instrument of democratic practice.

**Key words:** Social participation. Reading. Public policy.

### **REFERÊNCIAS**

- AVRITZER, Leonardo. *Impasses da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. 153 p.
- DORTIER, Jean-François. *Dicionário de ciências humanas*. São Paulo: Martins Fontes, 2010. 730 p.
- GIOVANNI, Geraldo Di; NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Dicionário de Políticas Públicas*. 2.ed. São Paulo: Ed. UNESP, 2015. 1065 p.

GOHN, Maria da Glória. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. *Saúde e sociedade*, v. 13, n. 2, p. 20-31, 2004. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-12902004000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902004000200003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 4 abr. 2016.

GUIZARDI, Francini Lube; PINHEIRO, Roseni. Dilemas culturais, sociais e políticos da participação dos movimentos sociais nos Conselhos de Saúde. *Ciência e Saúde Coletiva*. 2006, v. 11, n. 3, p. 797-805. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232006000300027&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232006000300027&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 30 mar. 2016.

KLIKSBERG, Bernardo; SEN, Amartya. *As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. 404 p.

LACLAU, Ernesto. Os novos movimentos sociais e a pluralidade do social. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 1, n. 2, out. 1986. Disponível em: <[http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=235:rbc-02&catid=69:rbc&Itemid=399](http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=235:rbc-02&catid=69:rbc&Itemid=399)>. Acesso em: 14 fev. 2014.

MARQUES, Luciana Rosa. Democracia radical e democracia participativa: contribuições teóricas à análise da democracia na educação. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 29, n. 102, p. 55-78, jan./abr. 2008.

MARQUES NETO, José Castilho; GUEDES, Rosália; VALE, Luciana do. *PNLL: Plano Nacional do Livro e Leitura: textos e história, 2006-2010*. São Paulo, SP: Cultura Acadêmica, 2010. 325 p.

MELUCCI, Alberto. *A invenção do presente: movimentos sociais nas sociedades complexas*. Petrópolis: Vozes, 2001. 199 p.

BRASIL. Ministério da Cultura. Estruturação, institucionalização e implementação do Sistema Nacional de Cultura. Brasília: MinC, 2011. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/documents/10907/963783/livro11-602-para-aprovacao.pdf/d17c52f9-3a60-4196-af5c-a6655f028f3b>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

REIS, Alcenir Soares; MARTINS, Ana Amélia Lage. Movimentos sociais, informação e mediação: uma visão dialética das negociações de sentido e poder. *Data Grama Zero: Revista de Ciência da Informação*, v. 10, n. 5, out. 2009. Disponível em: <[http://dgz.org.br/out09/F\\_I\\_art.htm](http://dgz.org.br/out09/F_I_art.htm)>. Acesso em: 5 abr. 2016.

SADER, Eder. *Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-80)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. 329 p.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Os direitos na pós-modernidade. *Oficina do CES – Centro de Estudos Sociais Coimbra*. n. 10, jun. 1989.

SEN, Amartya. *O desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. 464 p.

SOUZA, Jessé. *A ralé brasileira: quem é e como vive*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2009. 483 p.

Informação bibliográfica deste texto conforme a NBR 6023: 2002 Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

FARIAS, Fabíola Ribeiro; MARTINS, Ana Amélia Lage. Participação social e leitura: o Plano Municipal do Livro, Leitura, Literatura e Bibliotecas de Belo Horizonte. *Revista Ágora: políticas públicas e comunicação, governança informacional*, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 44-77, jan./jun. 2016.

Recebido em: 20. 02. 2016  
Aceito em: 28. 05. 2016