26º ENANCIB
Encontro Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciência da Informação
A Amazônia na sociedade global em rede: assimetrias e potencialidades informacionais, tecnológicas e ambientais
Belém, Pará, 09 a 13 de novembro de 2026
Universidade Federal do Pará

XXVI ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO - XXVI ENANCIB

ISSN 2177-3688

GT 5 – Política e Economia da Informação

FORMAÇÃO DA *AGENDA-SETTING* NAS BIBLIOTECAS ESCOLARES CHILENAS

AGENDA-SETTING STRATEGIES IN CHILEAN SCHOLL LIBRARIES

Gisele Aparecida Ribeiro Sanches - Universidade Estadual Paulista (Unesp) e Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)
Claudio Marcondes de Castro Filho - Universidade Estadual Paulista (Unesp) e Universidade de São Paulo (USP)

Resumo: As bibliotecas escolares públicas estão incluídas nos projetos político-pedagógicos das escolas brasileiras, bem como na estrutura escolar. No entanto, observamos certo distanciamento entre o que está prescrito com a real participação no processo de ensino/aprendizagem. Essa circunstância aponta para a ausência de políticas públicas governamentais que promovam a efetividade da biblioteca nas instituições escolares para que seja ofertado serviços de informação mais consistentes. Buscando projetos em que esse cenário existe encontramos a política pública Centro de Recursos para o Aprendizado (CRA) desenvolvida no Chile, na qual consiste em uma rede chilena de bibliotecas escolares implantada a partir de 1993 como parte da reforma do ensino chileno pós ditadura Augusto Pinochet. Considerando esse contexto, objetivamos apresentar como a biblioteca escolar pública se torna temática na agenda governamental de um país. Como objeto de estudo, utilizamos a experiência chilena. A pesquisa é de natureza qualitativa, bibliográfica e exploratório-descritiva. Como artifício analítico, utilizamos o Modelo de Múltiplos Fluxos de John Kingdon (2003) articulado às contribuições da Ciência da Informação. Os resultados apontam que a entrada da biblioteca escolar na agenda governamental chilena decorreu da convergência entre o fluxo do problema — representado pelo baixo desempenho educacional —, o fluxo das soluções — viabilizado pelo projeto MECE-Media — e o fluxo político — favorecido pela redemocratização após a ditadura. O estudo aponta, de forma reduzida, caminhos para a construção de diretrizes voltadas à criação de um plano nacional de livro, leitura e biblioteca no Brasil, contribuindo para o debate sobre equidade e qualidade educacional.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Biblioteca escolar; *Agenda-setting*; Centro de Recursos para o Aprendizado (CRA); Modelo de Múltiplos Fluxo

Abstract: Public school libraries are integrated into the political-pedagogical projects and organizational structures of Brazilian schools. However, a gap exists between prescribed guidelines and actual participation in the teaching-learning process. This situation highlights the lack of government public policies designed to ensure the effectiveness of school libraries

and the provision of more robust information services. In search of projects where this scenario has been successfully addressed, we examined the Learning Resource Center (CRA) public policy in Chile—a network of school libraries established in 1993 as part of the educational reform following the Augusto Pinochet dictatorship. Against this backdrop, we aim to demonstrate how the public school library becomes a topic on a country's government agenda, using the Chilean experience as our case study. This research is qualitative, bibliographic, and exploratory-descriptive in nature. Analytically, we employ John Kingdon's (2003) Multiple Streams Framework, integrated with insights from Information Science. The results indicate that the inclusion of school libraries in the Chilean government agenda stemmed from the convergence of three streams: the problem stream (represented by low educational performance), the solution stream (facilitated by the MECE-Media project), and the political stream (favored by the return to democracy following the dictatorship). Finally, the study outlines potential pathways for developing guidelines for a national book, reading, and library plan in Brazil, thereby contributing to the debate on educational equity and quality.

Keywords: Public policies; School library; Agenda-setting; Learning Resource Center (LRC); Multiple Streams Model.

1 INTRODUÇÃO

A biblioteca escolar compõe parte estruturante do desenvolvimento da educação formal, uma vez que, devidamente organizada em seus serviços de informação, concentra a diversidade de saberes socialmente produzidos, tornando-se um centro de atividade promotora de leitores e potencializadora de novos saberes. Intimamente ligada ao processo de ensino e aprendizagem, quando verificamos a realidade brasileira para a biblioteca escolar pública percebemos um espaço que ainda necessita de investimento em infraestrutura, desenvolvimento do acervo e de profissionais para oferecer serviços de informação de qualidade.

O Resumo Técnico do Censo Escolar 2025 (INEP, 2026), ao longo de 92 páginas, menciona a palavra "biblioteca" apenas uma única vez, em um gráfico sobre infraestrutura da educação infantil, sem qualquer comentário ou análise que trate a respeito do estado dessas unidades de informação e sobre os serviços de informação que são oferecidos. Esse silêncio institucional revela que a biblioteca escolar pública, mesmo amparada pela Lei n.º 12.244/2010 (Brasil, 2010) e Lei 14.837 de 08 de abril de 2024 (Brasil, 2024), permanece à margem das prioridades da gestão educacional pública brasileira por somente ser considerada parte de infraestrutura e não parte do projeto educacional.

De acordo com resultados apresentados no Censo Demográfico de 2022, a população brasileira é de 203.080.756 habitantes. Desse montante, considerando a idade de 15 anos ou mais que somam 163 milhões, 151,5 milhões são capazes de ler e escrever um bilhete simples

e 11,4 milhões não possuem essa habilidade. No mesmo estudo de 2022 feito pelo IBGE se constatou que a taxa de alfabetização é de 93,0% e de analfabetismo de 7,0% para esse grupo. Em comparação com o Censo 2010, as taxas de alfabetização e de analfabetismo eram de 90,4% e 9,6%, respectivamente (IBGE, 2022). Tal dado mostra que há avanços sendo feitos, no entanto ainda carece de políticas estruturantes para a formação de leitores, dentre as quais a biblioteca escolar ocupa um lugar de grande importância.

Muitas são as condicionantes envolvidas para as lacunas nos serviços de informação oferecidos nas bibliotecas escolares públicas. As justificativas dadas pelo poder público em relação à estrutura básica para o funcionamento estão sempre atreladas a questões financeiras, que se materializam na falta de dotação orçamentária tanto para desenvolver o acervo quanto a contratação de bibliotecários, muitas vezes, deixando o atendimento da biblioteca sendo realizado por profissionais inadequados para esse fim, como é o caso, não raro, de professores readaptados de suas funções laborais ou de outros funcionários, deixando a biblioteca escolar sem condições práticas de desenvolver adequadamente o objetivo de oferecer serviços de informação e a formação de leitores.

Assim, a questão se mostra vinculada ao campo político, isto é, ao poder público dotado da capacidade de eleger prioridades de investimento. Essa percepção de que a efetivação da biblioteca escolar depende de estar entre as prioridades de financiamento subordinada a uma atitude política, nos parece adequado conhecer como uma demanda social constitui prioridade de governo. Dito de outro modo, o desenvolvimento da biblioteca escolar parece depender de se tornar uma política pública e, dessa forma, passar a fazer parte da agenda governamental. Para tanto, se faz necessário entender como o processo de formulação da agenda de governo acontece, de modo a visualizar os fatores promotores e inibitórios que fazem de uma demanda social uma política pública, neste caso, a da biblioteca escolar.

A busca por compreender um pouco desse processo se desenvolverá mediante o auxílio da teoria do Modelo de Múltiplos Fluxos, de Kingdon (2003). Esse modelo de análise de políticas públicas é do campo teórico da Ciência Política e está estruturado a partir de um encadeamento de elementos que visam a entender a fase de formação da agenda política, ou seja, a fase pré-decisória de uma política pública.

O Modelo de Múltiplos Fluxos, como é chamado, propõe que, a partir da separação da política pública em três fluxos, é possível identificar a formulação da agenda para determinado

assunto. Seguindo essa divisão metodológica, a análise de três fluxos (que são: fluxo dos problemas, fluxo das soluções e fluxo político), nos ajuda a entender como uma dada questão ganha relevância a ponto de se tornar matéria que deve ser tratada pela administração pública. Ainda de maneira muito esquemática, esse modelo de análise quer entender o percurso que um dado problema faz até se tornar um assunto integrante da agenda governamental para se efetivar como política pública.

Esse modelo consegue analisar políticas públicas que já tenham mais de 10 anos de implantação. Na América Latina um dos exemplos se encontra no Chile, onde a biblioteca escolar obteve um lugar de destaque no cenário político. Em 1993, o Ministério da Educação, em conjunto com o Banco Mundial, visando à melhoria na qualidade da educação básica do país, implantou o projeto chamado Programa de *Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educacion* (MECE), no qual as bibliotecas escolares estão presentes como setor a ser estruturado. Essas bibliotecas posteriormente foram chamadas de Centro de Recursos para o Aprendizado (CRA) e têm como objetivo centralizar, em um mesmo espaço, materiais bibliográficos e audiovisuais para o desenvolvimento das atividades de ensino, formação e recreação (Chile, 2011). Um dado interessante nesse caso é a vinculação da biblioteca CRA à unidade de Currículo e Avaliação do Ministério da Educação chileno, o que promove uma interligação entre as atividades de ensino com a biblioteca e mostra que elas podem andar em conjunto, ambas visando ao desenvolvimento dos estudantes.

A rede de bibliotecas é vinculada ao poder público em âmbito federal Ministério da Educação (Mineduc) e possui um marco legal (uma lei ou projeto governamental) que a regulamenta, fatores que a colaboram com o fortalecimento da política pública em vigor, promissoras em revelar para o nosso estudo o modo como se deu sua entrada na agenda.

Nesse sentido, este estudo adota como objeto de análise a rede chilena de bibliotecas escolares Centros de Recursos para o Aprendizado (CRA), experiência bem-sucedida de política pública iniciada em 1993, que em 2024 completou três décadas de atuação. A questão central que orienta a pesquisa é: como a biblioteca escolar passou a figurar na agenda governamental de um país? Para respondê-la, adota-se o Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon (2003) como ferramenta analítica, articulado às contribuições teóricas da Ciência da Informação e da Ciência Política.

O estudo se insere dentro do Grupo de Trabalho – Política e Economia da Informação por trazer aportes teóricos da Ciência Política, como o Modelo de Múltiplos Fluxos, que possui

os elementos que mostramos caminhos que um tema circula dentro do sistema político e pelas demais esferas de poder até ser considerado e eleito para seguir dentro da agenda administrativa. Esferas essas que detém o poder decisório de impactar positiva ou negativamente quem pode ter acesso ou não a informação.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS E ABORDAGENS

2.1 ESTADO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

A Constituição Federal Brasileira de 1988 determina, em seu artigo 6.º, que são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, e a assistência aos desamparados (Brasil, 1988). Mesmo com a norma jurídica estabelecida, a garantia desses direitos não está assegurada somente porque a lei existe, para que tais direitos se materializem, a lei precisa ser implementada e para isso há de se considerar as inter-relações existentes entre Estado e Políticas Públicas. Sendo assim, precisamos entender como essas relações convergem.

Sob a perspectiva de Nogueira (2018), o autor apresenta o Estado a partir de três concepções que são demonstradas como dimensões complementares: (a) como mecanismo de organização administrativa da vida social; (b) como agente e espaço de dominação e exercício do poder; e (c) como ambiente ético e sociocultural demarcado por regras, tradições e valores que estabelecem as bases da reciprocidade entre os cidadãos. Já Bobbio (2004, p. 22), acrescenta que a democracia constitui "um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados", o que torna as políticas públicas instrumentos privilegiados de correção das assimetrias sociais.

Entendemos conceitualmente que uma política pública tem como objetivo principal a resolução de problemas sociais. No entendimento de Souza (2007, p. 69) em um conceito amplamente aceito dentro da Ciência Política, define como campo de conhecimento que busca "colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação, e, quando necessário, propor mudança no rumo ou curso dessas ações". Outro autor Teixeira (2002, p. 2), completa que "políticas públicas são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público, regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado".

Posto isso, a temática da biblioteca escolar pública é passível de estudos dentro da área da Ciência Política, uma vez que está diretamente vinculada ao direito à educação e ao lazer, ambos previstos na Constituição. E trazendo para a área das Políticas Públicas, consideramos ser uma forma de garantir o funcionamento adequado das bibliotecas escolares é, portanto, uma forma de assegurar o direito de ler e de escrever, que avaliamos como condição fundamental para o exercício pleno da cidadania, conforme aponta Castrillón (2011).

Afirmamos a relevância da biblioteca escolar no desenvolvimento de leitores e serviços de informação, porém há um outro lado que precisa ser considerado. A biblioteca escolar deve ser pensada também como um setor administrativo em que há necessidade de um planejamento tanto de recursos financeiros quanto de recursos humanos. Nas considerações da IFLA/UNESO (2015, p. 21-22) quando propõe o pensamento de um programa de biblioteca eficaz, aponta que:

> A biblioteca escolar deve ser gerida dentro de uma política que a reconheça claramente como um centro de leitura, pesquisa e produção colaborativa. A política da biblioteca deve ser concebida tendo em conta as políticas globais e as necessidades da escola e deve refletir o seu ethos, missão, metas e objetivos, bem como a sua realidade. Para que se possa perceber o benefício da existência de um programa da biblioteca escolar, é essencial que a política contemple apoio administrativo.

A indicação da formulação de um programa é adequada uma vez que é necessária a articulação entre outros setores. Isso aponta que a biblioteca escolar não pode ser entendida como um setor apartado dos demais da instituição a qual pertence, no caso a escola. Pois um programa vinculado com outros setores fortalece e reconhece a biblioteca como um local de formação de leitores, um núcleo de pesquisa e produção colaborativa de conhecimento alinhada com os conhecimentos e práticas atuais, bem como articulada com o currículo da escola. A citação ainda nos aponta que a instituição a qual a biblioteca está ligada precisa entender que falar de biblioteca escolar pública é também falar de gestão de políticas públicas.

E nesse sentido, conhecer as etapas do ciclo de uma política pública nos auxilia a entender como uma questão social se torna um problema visto pela administração pública. De acordo com ENAP (2021), é possível identificar as etapas do ciclo da política pública, a saber: Inclusão na agenda, formulação do problema, formulação da política, decisão da política, implementação da política, acompanhamento da política e avaliação da política.

A partir desta divisão podemos compreender como cada momento da política pública diz respeito a atividades que são feitas e de como uma temática passeia pela gestão

administrativa com etapas que vão desde a sua concepção, planejamento, execução e avaliação. No entanto, não é possível utilizar o ciclo de política pública para se analisar conceitualmente, apesar de ser um instrumento que clarifica as etapas de uma política pública por meio de seu didatismo, mas se mostra inviável sua exequibilidade.

Por este motivo são escolhidos pelos pesquisadores momentos do ciclo de vida das polícias públicas para o foco dos estudos, principalmente os que estejam de acordo com os problemas a serem investigados. Saraiva (2018), quando aborda o ciclo de vida da política pública e focalizando o momento que nos interessa que a fase pré-decisória, afirma que é a ocasião em que acontece a elaboração das definições a partir de elementos técnicos, políticos e normativos.

No cenário nacional brasileiro, pesquisadores como Capella (2004; 2022), Brasil (2021; 2022) e Capella e Brasil (2015) possuem pesquisas voltadas para a temática em políticas públicas e formação da *agenda-setting,* principalmente a respeito do Modelo de Múltiplos Fluxos e Equilíbrio Pontuado. Para nosso estudo, a formação da agenda é processo decisório complexo, que engloba estratégias de como um problema é desenhado de forma a chamar mais ou menos a atenção dos formuladores de políticas públicas. Complementando,

> *Agenda-setting* é definido, portanto, como um processo de transformar questões privadas em públicas, e essas em prioridades governamentais. [...] formação de prioridades, a capacidade de atuação sobre um tema pode ser um indicador relevante para esse processo de hierarquização e filtragem de assuntos. (Brasil; Jones, 2020, p. 1487-88).

O interesse de nosso estudo é saber como um assunto entra na agenda administrativa de um governo, ou como diria Kingdon (2003) como chega a hora de uma ideia? Essa resposta trataremos de forma sucinta na próxima seção do estudo.

2.2 O MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS

O Modelo de Múltiplos Fluxos, desenvolvido por John Kingdon (2003), é uma das ferramentas mais utilizadas para a análise do processo de formação da agenda governamental norte americano quando se quer analisar políticas públicas de transporte e saúde. O modelo parte do pressuposto de que a formulação de políticas públicas é um processo não linear, composto pela confluência de três fluxos independentes: o fluxo dos problemas (*problems*), o fluxo das soluções ou alternativas (*policies*) e o fluxo político (*politics*).

O fluxo dos problemas diz respeito ao processo pelo qual determinadas condições sociais passam a ser reconhecidas como problemas que exigem atenção governamental. O

fluxo das soluções corresponde ao conjunto de propostas e alternativas desenvolvidas por comunidades de especialistas — as chamadas *policy communities* —, que circulam no espaço político à espera de uma oportunidade para serem adotadas. O fluxo político engloba o humor nacional, as forças políticas organizadas e as mudanças na estrutura governamental.

Segundo Capella (2004), o momento em que os três fluxos se unem é denominado "janela de oportunidade" (*policy window*), instante em que uma demanda social tem condições reais de ingressar na agenda governamental. A análise da experiência chilena à luz desse modelo permite compreender os mecanismos que conduziram a biblioteca escolar à uma das prioridades educacionais do país.

2.3 A BIBLIOTECA ESCOLAR COMO OBJETO DE POLÍTICA PÚBLICA

Silva (1999) descreve de forma clássica a "miséria da biblioteca escolar" nas escolas públicas brasileiras, denunciando sua marginalização histórica. Já Campello (2010, 2011) avança nessa discussão ao propor parâmetros diagnósticos e analíticos para as bibliotecas escolares, destacando sua função no letramento informacional dos estudantes. Castro Filho (2018, 2022) complementa o debate ao comparar redes de bibliotecas escolares portuguesas e brasileiras, sugerindo alternativas viáveis para a realidade nacional.

No plano normativo, as Diretrizes da IFLA para a Biblioteca Escolar estabelecem os parâmetros internacionais que orientam a constituição e o funcionamento dessas unidades de informação. Castrillón (1985) já apontava, em modelo flexível, a necessidade de sistemas nacionais de bibliotecas escolares articulados às políticas educacionais.

> A biblioteca escolar é um espaço de aprendizagem físico e digital na escola onde a leitura, pesquisa, investigação, pensamento, imaginação e criatividade são fundamentais para o percurso dos alunos da informação ao conhecimento e para o seu crescimento pessoal, social e cultural. Este lugar físico e digital é designado por vários termos (por exemplo, centro de media, centro de documentação e informação, biblioteca/ centro de recursos, biblioteca/ centro de aprendizagem), mas biblioteca escolar é o termo mais utilizado e aplicado às instalações e funções (IFLA, 2015, p. 19).

No Brasil, a Lei n.º 12.244/2010 determinou a universalização das bibliotecas escolares em todas as instituições de ensino públicas, com prazo inicial de dez anos para cumprimento (Brasil, 2010). Contudo, pesquisas recentes demonstram que a lei não se traduziu em mudanças concretas na maioria das escolas públicas, evidenciando que a existência de um marco legal, por si só, não é suficiente para constituir uma política pública efetiva (Camillo; Castro Filho, 2022).

3 O CRA: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA BIBLIOTECA ESCOLAR NO CHILE

3.1 CONTEXTO HISTÓRICO: REDEMOCRATIZAÇÃO E REFORMA EDUCACIONAL

Para compreender a emergência das bibliotecas escolares na agenda governamental chilena, é indispensável situar o contexto histórico-político do país. Após 17 anos de ditadura militar sob Augusto Pinochet (1973–1990), o Chile iniciou seu processo de redemocratização com a eleição de Patricio Aylwin Azócar, que governou de 1990 a 1994 sob a coalizão democrática denominada *Concertación*. Esse período foi marcado por amplas reformas na estrutura do Estado, especialmente no campo educacional.

A educação chilena apresentava, naquele momento, indicadores preocupantes de qualidade e equidade. O governo democrático identificou a melhoria da educação básica como prioridade estratégica para a reconstrução do tecido social e para o desenvolvimento econômico do país. Nesse cenário, a confluência entre os três fluxos do Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon (2003) foi determinante para que a biblioteca escolar emergisse como política pública.

3.2 O PROGRAMA *MECE E* A CRIAÇÃO DO CRA

Em 1993, o Ministério da Educação do Chile, em parceria com o Banco Mundial, implantou o *Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación (MECE)*, com o objetivo de melhorar a qualidade e a equidade da educação básica. As bibliotecas escolares integravam esse programa como setor prioritário de estruturação, consolidando-se, posteriormente, sob a denominação de Centros de Recursos para o Aprendizado (CRA).

O CRA tem como objetivo centralizar, em um mesmo espaço, materiais bibliográficos e audiovisuais para o desenvolvimento das atividades de ensino, formação e recreação (Chile, 2011). Um aspecto fundamental do modelo chileno é a vinculação da biblioteca CRA à Unidade de Currículo e Avaliação do Ministério da Educação, o que promove uma articulação orgânica entre as atividades de ensino e a biblioteca, ambas orientadas ao desenvolvimento integral dos estudantes.

A escolha da biblioteca escolar como componente do *MECE* representa o que Kingdon (2003) denomina confluência dos fluxos: o problema era o baixo desempenho educacional demonstrado e documentado em avaliações nacionais; a solução foi viabilizada pela proposta de estruturação das bibliotecas primeiro como salas nas escolas e depois entendido como

centros de recursos pedagógicos contendo estrutura e organograma próprio; e o contexto político favorável da redemocratização abriu a janela de oportunidade para que essa solução ingressasse na agenda governamental.

3.3 ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO CRA

Os *Estándares para las Bibliotecas Escolares CRA* (Chile, 2011), publicados mais de 20 anos após o início das atividades da rede, estabelecem os parâmetros que orientam o funcionamento de todas as unidades. Esse documento normativo padroniza aspectos como espaço físico, acervo, mobiliário, equipamentos, recursos humanos e serviços oferecidos aos usuários.

O CRA é coordenado centralmente pelo Ministério da Educação e conta com equipe especializada de bibliotecários e mediadores de leitura. A rede integra tanto escolas de ensino fundamental quanto de ensino médio (*liceos*), garantindo a continuidade dos serviços ao longo de toda a trajetória escolar dos estudantes. Em 2024, a rede CRA completou 30 anos de existência, consolidando-se como referência no campo das políticas públicas para bibliotecas escolares na América Latina.

Identificamos também duas figuras centrais na ascensão da temática da biblioteca escolar chilena. Constanza Mekis, bibliotecária, de família de políticos chilenos, esteve presente na redemocratização chilena, coordenou as Bibliotecas CRA por muitos anos, e Christian Cox, professor, protagonista da reforma educacional chilena, são profissionais de destaque na construção desse modelo de biblioteca escolar. O CRA também contou com a articulação entre especialistas em biblioteca escolar, gestores educacionais e instâncias internacionais de financiamento ilustrando a complexidade da *policy community* que sustentou a política pública chilena (Capella, 2004).

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa é de natureza qualitativa exploratório-descritiva com viés bibliográfico. Se apoia em uma pesquisa documental a partir de buscas feitas na *Biblioteca y Archivo de la Universidad Alberto Hurtado*, que possui a custódia documentos digitalizados do período do Presidente Patricio Aylwin (1990–1994), primeiro presidente pós-ditatorial. A busca inicial com o termo "biblioteca" recuperou 261 documentos, dos quais 25 foram selecionados por sua relevância para a compreensão da formação da agenda governamental. Documentos

adicionais foram coletados no site do Ministério da Educação do Chile (MINEDUC), na Biblioteca Nacional Digital chilena e nas plataformas digitais das Bibliotecas CRA.

Para a análise dos dados, adota-se o Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon (2003) como suporte teórico-analítico. Infelizmente, por conta da limitação de espaço deste estudo, não conseguiremos nos estender em todos os documentos. No entanto, traremos algumas considerações sobre informações encontradas no documento MECE - *Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación,* bem como em textos dos envolvidos, Constanza Mekis e Cristián Cox, ambos participantes ativos no processo de reforma educacional chilena. E fazendo breves apontamentos com a realidade brasileira.

5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS: O MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS APLICADO AO CRA

5.1 O FLUXO DOS PROBLEMAS

A análise do documento coletado na Biblioteca y Archivo de la Universidad Alberto Hurtado evidencia que, no início da redemocratização chilena, o problema educacional era reconhecido como uma das questões centrais da agenda governamental. Os baixos índices de desempenho escolar, as desigualdades entre escolas urbanas e rurais e a deficiência da infraestrutura educacional constituíam o núcleo do problema que demandava atenção do Estado. Nas palavras de Mekis (2015, p. 47) temos:

> La precariedad de bibliotecas y espacios de lectura disponibles en ese entonces se explican, en parte, por nuestros orígenes como nación. Las culturas prehispánicas de tradición oral, y luego, la población mestiza que fue quedando al margen de la cultura escrita frente a las élites coloniales, propiciaron una alfabetización tardía de la mayor parte de la población.

No contexto brasileiro, um processo análogo pode ser observado nas denúncias recorrentes sobre a precariedade das bibliotecas escolares. O Censo Escolar 2022 (INEP, 2023) exemplifica o silêncio institucional que perpassa a temática: em um documento de 82 páginas, a palavra "biblioteca" aparece apenas uma vez. Essa invisibilidade estatística é, ela própria, um indicador do problema — a ausência da biblioteca escolar como preocupação prioritária das políticas educacionais.

5.2 O FLUXO DAS SOLUÇÕES

No caso chileno, a solução veio estruturada no âmbito do *MECE*. A proposta de criação de centros de recursos para o aprendizado nas escolas beneficiava-se de uma comunidade de especialistas — bibliotecários, pedagogos e gestores educacionais — que havia desenvolvido expertise em modelos internacionais de biblioteca escolar, como as diretrizes da IFLA e o modelo flexível proposto por Castrillón (1985). O financiamento do Banco Mundial foi determinante para a viabilidade técnica e financeira da solução, bem como a participação da Universidad de Chile e da Associação de Bibliotecários Chilenos.

Um nome ganhou destaque na dinâmica da reforma educacional chilena no início da década de 1990, foi o Prof. Cristián Cox. Atualmente ele é docente da *Universidad Diego Portales* e encontramos as seguintes informações:

> Licenciado en Sociología, Pontificia Universidad Católica de Chile. Doctorado en Sociología, Ph.D., Universidad de Londres, Inglaterra. Sus temas de investigación son política educacional, currículum, formación docente y educación ciudadana. En este último ámbito participa en el Project Advisory Committee, de la International Civic and Citizenship Education Study 2016, de la IEA (Universidad Diego Portales, [*s.d.*]).

Em um texto sobre a reforma educacional chilena de 1997, o professor traz um panorama mais geral de como aconteceu a transição entre a Ditadura Pinochet e o novo governo democrático. É interessante destacar que, mesmo não utilizando termos presentes no Modelo de Múltiplos Fluxos, encontramos referência à formação de um "Comitê Técnico" que auxilia tanto em um diagnóstico da situação que se encontrava a educação, quanto na formação de propostas para solucionar os problemas.

No Brasil, Camillo e Castro Filho (2022) demonstram que a produção acadêmica sobre políticas públicas de livro e leitura cresceu significativamente entre 2000 e 2020, o que indica a existência de uma *community* de especialistas capaz de alimentar o fluxo das soluções. No entanto, a ausência de uma janela de oportunidade política que favoreça a convergência dos três fluxos tem impedido que essas propostas ingressem de fato na agenda governamental federal quando consideramos a fase de implementação da política.

5.3 O FLUXO POLÍTICO

O fluxo político foi, possivelmente, o elemento mais decisivo para a constituição do CRA como política pública, afinal é por força de lei e de orçamento público que uma política se torna realidade. A redemocratização chilena criou um contexto político singular, em que a reconstrução das instituições democráticas e a reparação das desigualdades acumuladas durante a ditadura tornaram-se prioridades inegociáveis do governo da chapa *Concertación,*

elegendo o senhor Patricio Alwin como presidente. A educação, então se tornava um instrumento de equidade social, beneficiou-se dessa conjuntura favorável.

Nesse sentido, a biblioteca escolar não foi apenas uma solução técnica para o problema do desempenho educacional: foi também um símbolo da democratização do acesso ao conhecimento e da reconstrução do projeto nacional de educação. Kingdon (2003) denomina esse momento de confluência entre os três fluxos de "janela de oportunidade" (*policy window*), que se abriu no Chile a partir de 1990 e foi aproveitada de forma estratégica pelos atores envolvidos na reforma educacional.

5.4 POTENCIALIDADES E INSUFICIÊNCIAS DO CRA

Entre as potencialidades do modelo CRA, destacam-se: (a) a articulação institucional com o Ministério da Educação e vinculação com o setor de Currículo e Avaliação, que garante financiamento, supervisão e atualização contínua; (b) a vinculação ao currículo escolar, que integra a biblioteca às práticas pedagógicas; (c) a presença de profissional especializado (bibliotecário e mediador de leitura) em cada unidade; (d) a padronização dos serviços por meio dos *Estándares* (CHILE, 2011), que asseguram qualidade mínima em toda a rede; e (e) a presente formação continuada dos profissionais a frente das bibliotecas .

Como insuficiências, identificam-se: (a) o tempo decorrido entre a implantação prática (1993) e a publicação dos padrões normativos (2011), o que gerou disparidades na qualidade das unidades; (b) as desigualdades entre escolas urbanas e rurais, que persistem apesar dos esforços de padronização; e (c) a dependência inicial de financiamento externo (Banco Mundial), que cria vulnerabilidade na sustentabilidade da política a longo prazo.

6 CONTRIBUIÇÕES PARA UMA POLÍTICA PÚBLICA BRASILEIRA DE BIBLIOTECAS ESCOLARES

A análise da experiência chilena, à luz do Modelo de Múltiplos Fluxos, permite identificar um conjunto de elementos que podem informar a construção de uma política pública federal para bibliotecas escolares no Brasil. Em primeiro lugar, é necessário reconhecer que a existência de um marco legal — como a Lei n.º 12.244/2010 — não é condição suficiente para a efetivação de uma política pública. A lei precisa ser acompanhada de estrutura orçamentária, institucional e técnica que garanta sua implementação.

Em segundo lugar, a articulação entre o Ministério da Educação e as secretarias estaduais e municipais de educação é condição indispensável para a constituição de uma rede

federal de bibliotecas escolares. O modelo CRA demonstra que a centralização da coordenação política não é incompatível com a descentralização da execução, desde que existam padrões claros e mecanismos de supervisão eficazes.

Em terceiro lugar, a presença de profissional bibliotecário — ou mediador de leitura devidamente capacitado — é determinante para a qualidade dos serviços oferecidos. A realidade brasileira, em que as bibliotecas escolares frequentemente são geridas por professores readaptados ou por outros profissionais sem formação específica, compromete o alcance educacional dessas unidades de informação.

Por fim, a vinculação da biblioteca ao currículo escolar — modelo adotado pelo CRA ao integrá-la à Unidade de Currículo e Avaliação do MINEDUC — representa uma alternativa promissora para superar a marginalização da biblioteca no cotidiano pedagógico.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou apresentar, de forma sucinta, como a biblioteca escolar pública se torna temática na agenda governamental de um país, tomando como objeto de análise a experiência chilena dos Centros de Recursos para o Aprendizado (CRA). A aplicação do Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon (2003) permitiu identificar que a emergência da biblioteca escolar na agenda governamental chilena resultou da convergência entre o reconhecimento do problema educacional, a disponibilidade de uma solução tecnicamente viável e o contexto político favorável à redemocratização.

A experiência chilena demonstra que é possível construir uma rede estruturada de bibliotecas escolares públicas quando há vontade política, recursos adequados e articulação entre os diferentes atores envolvidos. Trinta anos após sua criação, o CRA constitui uma referência para a América Latina e oferece lições valiosas para o debate brasileiro sobre políticas públicas para livro, leitura e biblioteca escolar.

No Brasil, a classe bibliotecária e os pesquisadores da área continuam a insistir na temática, produzindo pesquisas, propondo diretrizes e alinhando suas demandas aos marcos internacionais. Falta, entretanto, a percepção por parte da classe política, representada pelo fluxo político que se mostre favorável e sensível para que a biblioteca escolar pública passe a ocupar, definitivamente, o lugar que lhe é de direito na agenda governamental brasileira.

Como desdobramentos futuros, esta pesquisa aponta a necessidade de estudos comparativos entre a experiência chilena e iniciativas estaduais e municipais brasileiras bem-sucedidas, bem como a aplicabilidade do Modelo de Múltiplos Fluxos como suporte analítico.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. 11. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

BRASIL. [Constituição de 1988]. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Assembleia Nacional Constituinte, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 22 abr. 2026.

BRASIL. Lei n.º 12.244, de 24 de maio de 2010. Dispõe sobre a universalização das bibliotecas nas instituições de ensino do País. **Diário Oficial da União**, seção 1, Brasília, 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12244.htm . Acesso em: 22 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.837 de 08 de abril de 2024. Dispõe sobre modificar a definição de biblioteca escolar e criar o Sistema Nacional de Bibliotecas Escolares (SNBE). **Diário Oficial da União**, seção 1, Brasília, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l14837.htm . Acesso em: 22 de abr. de 2026.

BRASIL, F. G.; JONES, B. D. Agenda setting: mudanças e a dinâmica das políticas públicas uma breve introdução. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 6, p. 1486-1497, 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rap/a/d8QPfzwc8Bfgvq9Gf59Qczf/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 09 set. 2026.

BRASIL, F. G.; ARANDA-JAN, A.; CASTRO, J. A. C.; AGUIRRE, P. J. Using the Comparative Agendas Project to understand policy priorities in Presidential Agendas in Brazil, Ecuador and Mexico**. Bulletin of Latin American Research**, [*s.l.*], v. 41, p. 1-28, 2022. Disponível em: https://www.repository.cam.ac.uk/items/00479ee3-7b05-48bd-99fd-c7a4a907536d Acesso em: 09 set. 2026.

BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N.; FERREIRA, L. Eventos focalizadores e a pandemia covid-19: a renda básica emergencial na Agenda Governamental brasileira. **Revista de Administração Pública** (Impresso), Rio de Janeiro, v. 55, p. 625-643, 2021. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rap/a/yPsBdpccYJyM5rFvCRycJtr/?lang=pt Acesso em: 09 set. 2026.

BRASIL, F. G.; CAPELLA, A.C. O processo de agenda-setting para os estudos das políticas públicas. **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas,** v. 1, p. 43-63, 2015. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/14576 Acesso em: 09 set. 2026.

CAMILLO, E. S.; CASTRO FILHO, C. M. Políticas públicas do livro e leitura: um conceito em aberto. **Informação & Informação**, Paraíba, v. 27, n. 2, p. 145-168, 2022. Disponível em: https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/informacao/article/view/45095 Acesso em: 09 set. 2026.

CAMPELLO, B. S. Perspectivas de letramento informacional no Brasil: práticas educativas de bibliotecários em escolas de ensino básico. **Encontros Bibli**, Santa Catarina, v. 15, n. 29, p. 184-208, 2010. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/eb/article/view/1518-2924.2010v15n29p184 Acesso em: 09 set. 2026.

CAMPELLO, B. S. **Biblioteca escolar**: conhecimentos que sustentam a prática. Belo Horizonte: Autêntica, 2011.

CAPELLA, A. C. N. **O processo de agenda-setting na reforma da administração pública (1995-2002)**. 2004. 245 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) — Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2004. Disponível em: https://repositorio.ufscar.br/items/e9d961eb-b872-40d0-af31-ce3af65fd6c9 Acesso em: 09 set. 2026.

CAPELLA, A. C. N.; BRASIL, F. G. Prioridades em políticas públicas: Mensagens ao Congresso Nacional na agenda governamental 1991/2020. **Revista de Sociologia e Política**, v. 30, p. 1-19, 2022. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rsocp/a/dcvTTnj8jhqpkzM4dbTmtgp/abstract/?lang=pt Acesso em: 09 set. 2026.

CASTRILLÓN, S. **Modelo flexível para um sistema nacional de bibliotecas escolares**. Brasília: FEBAB, 1985.

CASTRILLÓN, S. **O direito de ler e de escrever**. São Paulo: Pulo do Gato, 2011.

CASTRO FILHO, C. M. **Biblioteca escolar no Brasil e em Portugal:** análise comparativa e políticas públicas. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2018.

CHILE. Ministério da Educação. **Estándares para las Bibliotecas Escolares CRA**. Santiago: MINEDUC, 2011.

ENAP. **Políticas Públicas e Planejamento Governamental**. 2021. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6450/1/M%C3%B3dulo%201%20-%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas%20e%20Planejamento%20Governamental.pdf. Acesso em: 15 maio 2026.

IBGE. **Conheça o Brasil - População:** Alfabetização. 2022. Disponível em: https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/territorio/22321-alfabetizacao.html. Acesso em: 12 jun. 2026.

IFLA. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). **Directrizes da IFLA/UNESCO para biblioteca escolar.** 2015. Disponível em: https://www.ifla.org/wp-content/uploads/2019/05/assets/school-libraries-resource-centers/publications/ifla-school-library-guidelines-pt.pdf Acesso em: 12 de jun. de 2026.

INEP (Brasil). **Censo Escolar da Educação Básica 2025**: resumo técnico Brasília, DF: Inep, 2026. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_da_educacao_basica_2025.pdf. Acesso em 30 de mai. de 2026.

INEP (Brasil). **Censo da Educação Básica 2022**: notas estatísticas. Brasília, DF: INEP, 2023. Disponível em: https://download.inep.gov.br/areas_de_atuacao/notas_estatisticas_censo_da_educacao_basica_2022.pdf Acesso em: 22 out. 2026.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives and public policies**. 2.nd. New York: Longman, 2003.

MEKIS, C. Celebración y desafíos. 20 años de Bibliotecas Escolares CRA en Chile. **Mi Biblioteca**, Espanha, v. 11, n. 40, 2015. Disponível em: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4967767 Acesso em: 25 de abr. de 2026.

NOGUEIRA, M. A. **Em defesa da política**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2018.

UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES. **Cristián Cox Donoso**. [*s.d*.]. Disponível em: https://educacion.udp.cl/?persona=cristian-cox-donoso Acesso em: 25 abr. 2026.

SARAIVA, E. Ciclo de vida da política pública. *In*: GIOVANI, G.; NOGUEIRA, M. A. **Dicionário de políticas públicas**. 3. ed. São Paulo: Unesp, 2018.

SILVA, W. C. **Miséria da biblioteca escolar**. São Paulo: Cortez, 1999.

SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. *In*: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 65-86.

TEIXEIRA, E. C. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Salvador: AATR-BA, 2002.