

Controle da produção editorial brasileira

Vera Lúcia Maia Lellis

Biblioteca Nacional

20042 Rio de Janeiro, RJ

Resumo – Visão geral da origem do Depósito Legal. Abordagem analítica do decreto nº 1.825 de 20 de dezembro de 1907 e do Projeto de Lei 5.529 de 1975, que dispõe sobre o Depósito Legal. O papel do Depósito Legal e do ISBN como mecanismos de controle das publicações oficiais.

1 Origem

Historicamente, o depósito legal remonta aos momentos iniciais da implantação e expansão da tipografia européia, mas a primeira referência jurídica que se tem notícia sobre Contribuição Legal, é de 1536/37 na França, quando Francisco I impôs como “regalia”, a obrigatoriedade do depósito de livros com o objetivo de beneficiar a Real Biblioteca e outros organismos oficiais. A partir daí, esta “obrigação” se generalizou pela Europa, passando a ser adotada por diversos países tais como Suécia, Holanda, Inglaterra, etc. O depósito legal surgiu, assim, como um meio para concentrar o acervo em um ou poucos centros de documentação e também para preservar a produção editorial da época.

Com o passar do tempo o caráter de “regalia” foi-se firmando como um direito tradicional e natural inerente às Bibliotecas Nacionais na condição de depositárias da cultura nacional de cada país. Com o desaparecimento dos regimes absolutos, o conceito de depósito legal se consolidou e se perpetuou através das monarquias constitucionais, conservando a mesma obrigação e princípio jurídico originais, nos regimes políticos atuais.

2 História e evolução do depósito legal no Brasil

No Brasil, o governo imperial, a partir de 12 de novembro de 1822, deu início, praticamente, à contribuição legal ao determinar que fosse entregue um exemplar de todas as obras, folhas periódicas e volantes que fossem impressos na Tipografia Nacional à Biblioteca Imperial e Pública da Corte. Através dos atos de 1847, 1853, 1865, esta determinação foi se aperfeiçoando até culminar no decreto nº 1.825 de 20 de dezembro de 1907, o primeiro da República e completado por instruções de 1922 e 1930, atualmente, garantindo o crescimento do acervo originado da coleção de D. José I, Rei de Portugal. Há também outras legislações em vigor beneficiando outros órgãos, além da Biblioteca Nacional com o depósito legal, como por exemplo: Portaria 263 de 14 de julho de 1982 referente ao Centro de Informações Bibliográficas do MEC, Decreto-Lei nº 824 de 05/09/69, referente ao Instituto Nacional do Livro; Portaria nº 407 de 08/07/86, referente à Secretaria de Educação e Informática do Ministério da Justiça, etc... Os números de exemplares a serem depositados nestas instituições variam de dois a dez.

Em âmbito estadual, o depósito legal foi instituído no Rio de Janeiro quando ainda Distrito Federal, pelo Decreto 3.591/31 e alterado pelo Decreto 4.048/32. Este decreto, incumbe o bibliotecário municipal de praticar o Intercâmbio constante e fazer o depósito legal de todas as publicações feitas pelas diversas repartições municipais. Não define números de exemplares a serem recolhidos.

No Paraná, o depósito legal foi constituído pelo Decreto nº 15.645 de 07/08/64, regulamentando o envio de dois exemplares de obras editadas ou de edições subvencionadas por órgãos do Poder Executivo Estadual à Biblioteca Pública do Paraná.

Na Bahia, o Decreto nº 25.713 de 01/07/77 institui o depósito obrigatório de publicações do Estado da Bahia na Biblioteca Central da Fundação Cultural.

Em 1979, foi enviado ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 1.764-A dispondo sobre a obrigatoriedade de todos os órgãos públicos integrantes da administração direta e indireta de doar à Biblioteca da Câmara dos Deputados, 20 exemplares de todos os estudos, pesquisas, relatórios anuais, orçamentos, programas, anuários estatísticos, impressos e todas as publicações oficiais impressas. O substitutivo a este projeto, reduziu para apenas um exemplar a obrigatoriedade de doação, especificando que a re-

messa fosse efetivada sem prejuízo do Depósito Legal da Biblioteca Nacional e que a Câmara dos Deputados exercesse o papel de depositária seletiva dos documentos de interesse das atividades do Congresso. À Biblioteca Nacional, este projeto de lei, delegava o direito de depositária geral e competência para exigir o registro prévio das publicações como condição para sua edição.

Segundo estudos realizados, a grande maioria das Bibliotecas Públicas existentes no País, particularmente, nas regiões Nordeste e Norte são carentes e algumas, extremamente pobres devido à falta de recursos, entre outros problemas. Em vista disto, foi enviado ao Senado Federal, o Projeto de Lei nº 179/81 que determinava a obrigatoriedade de doação de cinco exemplares a, pelo menos, uma Biblioteca Pública localizada em cada uma das Unidades Federais, como recurso imediato e local, para utilização dos interessados.

Podemos sentir a diversificação do depósito legal no País através dos atos, decretos e das leis, destinando publicações de diversos tipos a diferentes instituições, para atender às mesmas solicitações em épocas diversas, com a ausência de um critério uniforme quanto ao número de exemplares, e a destinação da produção impressa para instituições, por vezes, carentes de suporte físico para essa finalidade. Isto tem gerado um atendimento insatisfatório, dificultando o controle bibliográfico e retardando a disponibilidade de informação.

3 Biblioteca Nacional e o controle bibliográfico

É função da Biblioteca Nacional proporcionar a informação cultural nas diferentes áreas do conhecimento com base na produção intelectual brasileira e nas obras mais significativas da cultura estrangeira componentes do seu acervo bibliográfico. É competência da Seção de Contribuição Legal acompanhar o movimento editorial do País, visando controlar o recolhimento à Biblioteca Nacional de exemplares de toda produção editorial nacional.

Mesmo com o amparo de um decreto, não se consegue, ainda, controlar em proporções razoáveis a produção editorial do País. A reformulação do Decreto 1.825/1.907 surge como uma necessidade indispensável à melhoria do depósito legal através da adoção de mecanismos que possibilitem uma atuação mais direcionada para os objetivos reais do sistema. O período de vigência deste decreto que dispõe sobre o depósito legal, justifica há muito, a ampla revisão da lei de alta significação para o patrimônio cultural do País.

Em 1984, a Diretoria da Biblioteca Nacional, através do Ministério da Educação e Cultura, encaminhou ante-projeto de lei à Presidência da República, mas não alcançando o sucesso desejado, frustrou as esperanças de bibliotecários e de todos aqueles que se preocupam com o controle e registro intelectual no País. Posteriormente, o projeto foi reativado e, após algumas alterações, encaminhado às Comissões de Constituição e Justiça, de Educação e Cultura e Comunicação para análise da matéria, atualmente, tramitando no Congresso Nacional, em vias de votação. Nessa atualização, deu-se relevância e alguns pontos básicos sobre a matéria procurando compatibilizá-los, internacionalmente, regulamentando, detalhadamente, situações de acordo com nossas características e necessidades. A reformulação foi baseada na análise ampla das legislações em vigor no País, levando-se em consideração estudos comparativos sobre a legislação do depósito legal de países estrangeiros (Fig. 1). Alguns pontos por nós considerados de elevada significação que não constam atualmente no projeto, possivelmente, serão acrescentados por ocasião da regulamentação da lei.

QUADRO I

QUADRO COMPARATIVO DO DECRETO Nº 1.825
DE 1907 E DO PROJETO DE LEI 5.529 DE 1985

DECRETO Nº 1.825 DE 20/12/1907	PROJETO DE LEI 5.529 DE 1985	SUBSTITUTIVO DO PROJETO DE LEI 5.529 DE 1985
Aos administradores de tipografia, litografia, fotografia, recai a obrigatoriedade do depósito legal.	Atribui a responsabilidade do depósito legal aos editores ou impressores (art. 2º) Inclui a obrigatoriedade por parte da administração direta e indireta de contribuírem com publicações oficiais (Art. 1º, Par. 2º)	● Retira o item sobre a obrigatoriedade de depósito das publicações oficiais.
Obrigatoriedade de um exemplar (Art. 1º)	Obrigatoriedade de dois exemplares (Art. 1º, Par. 1º)	Obrigatoriedade de até três exemplares (Art. 1º, Par. 1º)
Estão compreendidos no depósito legal os documentos impressos e também selos, medalhas e outras espécies numismáticas quando cunhadas por conta do Governo (Art. 1º, Par. 1º e 2º)	Considera apenas o material impresso como passível de depósito legal (Art. 1º, Par. 2º)	Considera como publicação todo suporte físico resultante de qualquer processo técnico de produção (Art. 1º, Par. 2º)
Consideram-se como obras diferentes as reimpressões, novas edições, ensaios e variantes edições, ensaios e variantes de qualquer ordem. (Art. 1º, Par. 3º).	Considera como nova edição publicações reeditadas com diferentes apresentações	Idem ao projeto de lei.

FIG. I

**QUADRO COMPARATIVO DO DECRETO Nº 1.825
DE 1907 E DO PROJETO DE LEI 5.529 DE 1985**

DECRETO Nº 1.825 DE 20/12/1907	PROJETO DE LEI 5.529 DE 1985	SUBSTITUTIVO DO PROJETO DE LEI 5.529 DE 1985
O prazo para efetivação do depósito legal é de até cinco dias (Art. 1º, Part. 5º).	O prazo é de 30 dias para a efetivação do depósito legal (Art. 3º).	Idem ao projeto de lei.
Fixa valores para multa em caso de inobservância do Decreto ou apreensão do exemplar ou exemplares devidos (Art. 2º)	Fixa em 200 OTNs a multa decorrente do não cumprimento do depósito legal, dependendo do valor físico da obra, sua apresentação e tiragem.	Dá competência à Biblioteca Nacional de aplicar sanções aos infratores da lei, mas não fixa valores.
Obriga ao depósito legal as obras provenientes do estrangeiro com indicação de editor ou vendedor domiciliado no Brasil (Art. 3º).	Idem ao decreto 1.825.	Idem ao decreto de 1.825.
Isenção de franquia postal e gratuidade de registro aos objetos remetidos à Biblioteca Nacional para depósito legal (Art. 4º).	Repassa ao depositante as despesas decorrentes da remessa à Biblioteca Nacional.	Idem ao projeto de lei.
	Descentraliza a coleta através de convênios com instituições e permite repassar a essas entidades um dos exemplares depositados (Art. 5º).	Descentraliza o serviço de coleta e retira o item que permite às instituições o repasse de um dos exemplares (Art. 5º).

DECRETO Nº 1.825 DE 20/12/1907	PROJETO DE LEI 5.529 DE 1985	SUBSTITUTIVO DO PROJETO DE LEI 5.529 DE 1985
	Responsabiliza a autoridade responsável pela edição da publicação oficial não depositada, pela infração da lei (Art. 6º, Par. Único)	Idem ao projeto de lei
	Diferencia o depósito legal de registro de obras intelectuais (direitos autorais) (Art. 7º).	Idem ao projeto de lei
	Dá preferência a união na aquisição de publicações consideradas nacionais quando alienadas em leilão. (Art. 8º).	Idem ao projeto de lei
	Revoga demais disposições depois da lei em vigor	Idem ao projeto de lei

4 Controle bibliográfico das publicações oficiais na biblioteca nacional

4.1 Depósito Legal

O Depósito Legal deve ser definido como uma exigência amparada por lei da contribuição de um ou mais exemplares de cada edição, de todo o tipo de publicação reproduzida por qualquer processo para distribuição pública, e é o instrumento básico do governo de controle, registro e preservação da produção bibliográfica nacional. O Depósito Legal tem se constituído em uma preocupação para nós face a obsolescência do instrumento que rege a questão e o descumprimento deste por parte de pessoas e/ou instituições não conscientes de seu papel na sociedade e da importância de sua contribuição para a formação e continuidade histórica. O envolvimento da sociedade nesta filosofia, tem sido um trabalho árduo e tem apresentado, ao longo do tempo, numerosas dificuldades principalmente quanto ao setor governamental.

Até a década de 60, podia-se obter, em âmbito estadual, uma concentração de publicações oficiais que formavam os acervos das Imprensas Nacionais. De cada obra editada, a Imprensa Nacional conservava dois exemplares. Com a proliferação de gráficas nos órgãos governamentais, a descentralização do material editado gerou a dispersão das publicações oficiais que, atualmente, sem um esquema estruturado é, praticamente, impossível sua captação e controle integral.

Em linhas gerais, o que se tem observado através do Depósito Legal na Biblioteca Nacional, é que o circuito de editoras comerciais tem correspondido, efetivamente, em maior proporção à obrigação estabelecida pelo Decreto de 1907, garantindo 86,48% de sua participação como contribuição legal entre os anos 1980-87.

As editoras oficiais, apresentam cooperação de 13,52%, índice abaixo da crítica, que representa entre outros fatores, o desinteresse por parte dos órgãos governamentais pela preservação da memória do País; o desconhecimento da legislação em vigor; e a falta de percepção da importância do depósito e na inobservância deste, suas consequências em termos culturais.

Por outro lado, verifica-se também no projeto de lei tramitando no Congresso e em legislações em vigor pertinentes ao assunto, que quando o texto abrange as publicações do governo, as sanções e demais disposições para efetivação da cobrança ao descumprimento do depósito não se aplicam as entidades do setor governamental. Isto fica evidenciado na Tabela 1.

TABELA 1**ENTRADA DE PUBLICAÇÕES NA BIBLIOTECA NACIONAL
POR DEPÓSITO LEGAL**

DEP. LEGAL	PUBLICAÇÕES	
	OFICIAIS	COMERCIAIS
1980-82	6.389	43.449
1983-85	11.887	66.212
1986 – maio de 87	4.140	31.759
TOTAL	22.416	143.420

A perda substancial da memória oficial do País, deve-se também a outros fatores tais como:

- Falta de uma política de cooperação abrangente e em âmbito nacional;
- Falta de apoio dos órgãos governamentais ao desenvolvimento de sistemas integrados de captação da produção editorial oficial.

Diante do exposto temos a considerar que se torna imprescindível e inadiável a adoção de uma política de ação baseada nas seguintes medidas:

- Regulamentação de um sistema integrado de captação de obras no meio governamental;
- Criação de uma política de difusão permanente envolvendo alguns setores oficiais;
- Atualização da legislação pertinente ao Depósito Legal;
- Criação e/ou repasse de competência a organismos com autonomia para aplicação de sanções e cobrança de multas, zelando pelo cumprimento da lei sobre o Depósito Legal;
- Criação de mecanismos rápidos para a captação de obras.

4.2 International Standard Book Number (ISBN)

4.2.1 Origem – O sistema ISBN teve origem de um sistema de numeração de livros, utilizado e amplamente aceito pelos editores ingleses.

A partir de uma reunião realizada em Londres, em 1969, com participantes nos EUA, Inglaterra, Irlanda, Alemanha, França, Nova Zelândia, Noruega, Dinamarca e UNESCO, o sistema utilizado pelos ingleses foi oficializado, constituindo-se, em 1972, em norma internacional, ISO2108-1972. No Brasil, foi iniciado estudo para implantação em 1975 e adquirido competência para funcionar como Agência Nacional em 1978 por delegação da Agência Internacional de Berlim que mantém o controle geral de operação do sistema.

O ISBN é um sistema de numeração de livros, compatível internacionalmente que simplifica as atividades de controle e intercâmbio permitindo a comercialização e/ou permuta do livro de forma padronizada e rápida.

4.2.2 Estrutura, utilização e vantagens – O sistema, inicialmente desenvolvido e operacionalizado pela Secretaria de Informática do MEC em Brasília, atualmente é executado na Coordenação de Programas de Automação (CPA) da Biblioteca Nacional, comportando dois processos básicos.

- Cadastramento de editoras;
- Atribuição de número às publicações.

O índice de utilização do sistema tem evoluído gradativamente, a proporção que o desconhecimento por parte da comunidade vai diminuindo devido ao programa de difusão que vem sendo realizado pela Biblioteca Nacional. Nosso objetivo é de atingir o universo editorial brasileiro, (ver tabela 2).

TABELA 2

EDITORAS BRASILEIRAS CADASTRADAS NO ISBN

EDITORAS ANOS	OFICIAIS	COMERCIAIS	TOTAL
1978-80	27	68	95
1981-83	14	35	49
1984-86	38	151	189
Até maio de 1987	4	17	21
TOTAL	83	271	354

A partir de 1985, baseado na evolução dos meios de produção editorial, o Conselho da Agência Internacional do ISBN passou a atribuir números codificados, também, aos softwares. As normas de utilização seguem as mesmas orientações das utilizadas para livros. A utilização do ISBN oferece como vantagens:

- Identificação do título de um livro em uma determinada edição;
- Facilidade de controle de estoque e venda;
- Padronização e agilização de pedidos entre editoras;
- Facilidade de intercâmbio bibliográfico nacional e internacional;
- Eliminação de barreira lingüística.

Está prevista para início de 1988, a edição de um Diretório das Publicações de editoras cadastradas no sistema com índice numérico, de assuntos e títulos. A iniciativa da publicação deste Diretório é um passo para o controle efetivo da produção bibliográfica nacional.

4.3 Outras fontes de controle

Além de fontes impressas pesquisadas periodicamente, a Biblioteca Nacional tem contado com o apoio do Instituto Nacional do Livro (INL), Escritório de Direitos Autorais (EDA), Sindicato Nacional dos Editores de Livros (S-NEL), e a Fundação de Assistência aos Estudantes (FAE) que lhes asseguram o recebimento das publicações por elas captadas. Este trabalho cooperativo vem se desenvolvendo informalmente, e cooperado substancialmente para a formação da Bibliografia Brasileira.

5 Conclusão

A Biblioteca Nacional criou em 1946 a Seção de Publicações Oficiais - SPO com o objetivo de manter organizado o acervo das publicações oficiais nacionais e estrangeiras. Posteriormente suas atribuições foram modificadas passando a abranger apenas as publicações especializadas em assuntos de administração, legislação e jurisprudência. Foi extinta com a nova estrutura da Biblioteca Nacional em 1975. A descontinuidade deste serviço tem apresentado hoje conseqüências negativas no âmbito do controle bibliográfico das publicações oficiais.

O progresso da ciência e da tecnologia, tem modificado, ao longo do tempo, as atividades que compõem o contexto sócio-econômico-cultural do país, obrigando-nos à reformulação de procedimentos, nova postura profissional e requerendo a adoção de medidas que permitam criar um quadro mínimo indispensável para garantir o sucesso. Em função deste contexto, não é mais admissível que o controle e difusão da memória nacional, seja regulado por um decreto de 1907. Uma nova lei deve prever situações que garantam a modernização e aprimoramento de seus serviços.

Em análise feita sobre o projeto de lei 5529, que dispõe sobre o depósito legal, em tramitação no Congresso Nacional, concluímos que:

- a. O número de exemplares a ser recolhido pelo depósito legal é um ponto de divergência nas legislações vigentes no país e no exterior.
- b. A carência de recursos financeiros das Bibliotecas públicas, justifica a existência de convênios regidos pelo sistema de cooperação para agilizar o processo de captação de publicações, principalmente oficiais, em todo território nacional, beneficiando-se estas bibliotecas com a retenção de um exemplar para suas respectivas coleções.
- c. O critério tradicional de tipos de publicações aceitas para o depósito legal foi ampliado estendendo-se a todos os tipos de produções atuais e prevendo também a possibilidade de inclusão de produções futuras. Entretanto, a referência ao depósito legal de publicações oficiais não é colocada com a devida ênfase que merece a questão. As dificuldades para identificar e adquirir publicações oficiais, devido a descentralização deste material e a deficiência do controle bibliográfico, impedem a formação de um acervo satisfatório à difusão das atividades e políticas governamentais que registram e monopolizam, com frequência, suas informações.
- d. A multiplicidade de responsabilidade para cumprimento do depósito legal, tem gerado dificuldades para a sua efetivação. A entrega do material fixada no início do processo editorial centralizaria a responsabilidade e simplificaria a vigência ao cumprimento da lei.
- e. É imprescindível regulamentar sanções e multas significativas para o não cumprimento da entrega no prazo estabelecido por lei, para que seja possível a observância da obrigação para com o depósito legal. É necessário que se delegue competência a organismos com autonomia para gestão, vigilância e controle na aplicação de sanções aos infratores da lei.
- f. A perda da franquias postal, repassando aos depositantes as despesas decorrentes da remessa, dificultou o cumprimento do decreto por parte dos editores e impressores que estão localizados em regiões distantes.

- g. A criação de convênios estabelecendo redes de depósitos descentralizados regionais e/ou seletivos é um dos caminhos para o funcionamento efetivo do controle bibliográfico no País.

A Biblioteca Nacional através do projeto de lei 5529/85 pretende converter o depósito legal em um mecanismo dinâmico de captação da produção editorial do País. Entretanto, para atingirmos este objetivo dependemos em grande parte do apoio que garanta a sua participação nos diversos setores nacionais. Finalizando, a ausência de uma política sistemática para o controle bibliográfico representa um sério problema para a cultura nacional e também mundial.

Abstract – A general view of the origin and evolution of Legal Deposit throughout the world. An approach of the Decree 1825/07 is made with criticism. Some aspects related to this legislation 5529/75 are also taken in account. Legal Deposit and ISBN (International Standard Book Number) are pointed out to perform an important role towards the bibliographical control with emphasis on governmental publications.

6 Referências bibliográficas

1. BIBLIOTECA NACIONAL, Rio de Janeiro, RJ. **Anais**. Rio de Janeiro, 1980. 143p.
2. BIBLIOTECA NACIONAL, Rio de Janeiro, RJ. **Guia da Biblioteca; sesquicentenário 1810-1960**. Rio de Janeiro, 1960. 67p.
3. BIBLIOTECA NACIONAL, Rio de Janeiro, RJ. **Documento interno**, Rio de Janeiro, 30p.
4. BRASIL, Leis, Decretos, etc. **Decreto nº 1.825, de 20 de dezembro de 1907, e instruções do Ministério da Educação e Saúde, de 19 de dezembro de 1930**. Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional, 1952. 4p.
5. COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO E NORMAS. **Estudo sobre a minuta de Projeto-de-lei sobre o Depósito Legal: parecer 20/76**. Rio de Janeiro, Secretaria de Estado de Educação e Cultura, 1976.
6. COMISSÃO DE PUBLICAÇÕES OFICIAIS BRASILEIRAS. **Relatório da Sub-Comissão de Bibliotecas Depositárias**. In: SEMINÁRIO SOBRE PUBLICAÇÕES OFICIAIS BRASILEIRAS, 5, Brasília, DF, 1983. **Anais ... Brasília, Senado Federal, 1985**. p. 231-9.

7. THE ISBN System; users' manual. Berlin, International ISBN Agency, 1986. 23p.
8. MELO, Aristeu Gonçalves de. **O controle bibliográfico no Brasil: uma proposta.** Brasília, Câmara dos Deputados, Coordenação de publicações, 1981. 98p.
9. MONTE-MOR, Janice & BOTELHO, Marcos. O controle bibliográfico universal, o Depósito Legal e a Fundação Getúlio Vargas. **Rev. Adm. Publ.**, 21(1): 106-18, jan/mar, 1987.
10. SEMINÁRIO LATINO-AMERICANO SOBRE CONTROL Y ADQUISICION DE MATERIAL BIBLIOGRÁFICO, 1, Bogotá, UNESCO-CERLAL-ICFES, 1975.
11. SOUZA, Francisco das Chagas. **Publicações oficiais do Estado do Ceará;** centralização administrativa. Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, 1982. 141p.
12. THE STANDARD BOOK NUMBERING AGENCY. ISBN International Standard Book Numbering. 6. ed. London, 1985. 28p.