

UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
MESTRADO EM EDUCAÇÃO

**LIDIANE TAVARES DO NASCIMENTO GOMES**

**LINHAS E ENTRELINHAS DO PLANO NACIONAL DO LIVRO E LEITURA -  
PNLL (2003-2018): UMA ANÁLISE SOBRE A DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À  
LEITURA**

Macapá  
2020

**LIDIANE TAVARES DO NASCIMENTO GOMES**

**LINHAS E ENTRELINHAS DO PLANO NACIONAL DO LIVRO E LEITURA -  
PNLL (2003-2018): UMA ANÁLISE SOBRE A DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À  
LEITURA**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Educação, do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Amapá (PPGED/UNIFAP), como requisito final para a obtenção do Título de Mestre em Educação. Área de Concentração: Educação, políticas e culturas. Linha de Pesquisa: Políticas Educacionais

Orientadora: Profa. Dra. Ilma de Andrade Barleta.

Macapá  
2020

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Biblioteca Central da Universidade Federal do Amapá  
Elaborada por Cristina Fernandes – CRB-2/1569

Gomes, Lidiane Tavares do Nascimento.

Linhas e entrelinhas do plano nacional do livro e leitura - PNLL (2003-2018). / Lidiane Tavares do Nascimento Gomes; Orientadora, Ilma de Andrade Barleta. – Macapá, 2020.

143 f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Amapá, Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Educação.

1. Livros e leitura. 2. Educação e Estado. 3. Incentivo à leitura. 4. Programas de incentivo à leitura. I. Barleta, Ilma de Andrade, orientadora. II. Fundação Universidade Federal do Amapá. III. Título.

372.4 G3661  
CDD. 22 ed.

**LIDIANE TAVARES DO NASCIMENTO GOMES**

**LINHAS E ENTRELINHAS DO PLANO NACIONAL DO LIVRO E LEITURA -  
PNLL (2003-2018): UMA ANÁLISE SOBRE A DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À  
LEITURA**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Educação, do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Amapá (PPGED/UNIFAP), como requisito final para a obtenção do Título de Mestre em Educação. Área de Concentração: Educação, políticas e culturas. Linha de Pesquisa: Políticas Educacionais

Aprovada em: 22/09/2020

**BANCA EXAMINADORA**

---

Profa. Dra. Ilma de Andrade Barleta – PPGED/UNIFAP  
Presidente e Orientadora

---

Prof. Dr. Oto João Petry – PPGE/UFGS  
Examinador Externo

---

Prof. Dr. Yurgel Pantoja Caldas –PPGLET/UNIFAP  
Examinador Externo

---

Profa. Dra. Arthane Menezes Figueirêdo – PPGED/UNIFAP  
Examinadora Interna

A **Deus**,  
pelo Seu precioso e inigualável amor.

A minha mãe-acadêmica, **Regina Lúcia Nascimento** (*in memoriam*),  
pelas mãos que, junto as minhas, teceram as primeiras linhas deste  
grande sonho. Grata!

Aos meus filhos, **Maria Clara e Cláudio Davi**  
(minha maior e mais bela produção), pela caminhada  
regada de beijos, abraços, bilhetinhos, declarações de amor  
e a melhor trilha sonora: a infância.

Ao meu esposo, **Cláudio Ramos Gomes**,  
por ter sonhado o meu sonho.

A minha mãe, **Maria Raimunda Nascimento**,  
que me ensinou a perseverar.

Aos meus **familiares e amigos**,  
pelas palavras de incentivo e força.

## AGRADECIMENTOS

A minha orientadora, Profa. Dra. Ilma de Andrade Barleta, por ter me acolhido e acreditado no caminho que escolhi seguir; pelos momentos de aprendizado, de troca, de confiança, de respeito; e, acima de tudo, pelo amor dedicado que transcende os muros da universidade (Quando eu crescer, quero ser como você!);

Aos membros da banca examinadora, Profa. Dra. Arthane Figueirêdo, Prof. Dr. Yurgel Caldas e Prof. Dr. Oto Petry, pelas valorosas contribuições que foram materializadas nesta dissertação;

Ao Prof. Dr. André Guimarães pela excelente condução nos Seminários de Dissertação, o que contribuiu, significativamente, para o meu amadurecimento como pesquisadora. E, em nome da Profa. Dra. Antonia Andrade e do Prof. Dr. Alexandre Pereira, estendo meus agradecimentos a todo o corpo docente do PPGED/UNIFAP;

À secretária do Programa, Idanilde Rocha, que além de uma ótima profissional, é um ser humano incrível;

À amiga Adriana Machado, por ter compartilhado comigo essa caminhada e por tê-la tornado muito mais leve e agradável;

Aos meus colegas de turma (PPGED 2018) pelas vivências regadas de “café com afeto”, em especial: Adriana Idalino, Adriana Machado, Arleson Noite, Carina Baia, Cristiane Brito, Elioenai Lazamé, Fabíola Ataíde, Janaina Carvalho, Almir Viana, Judinete Souza, Júlia Milena, Karolliny Diniz, Manoel dos Santos, Marcela Seoane, Márcia Maria, Maria de Barros e Walquíria Pereira. Esta trajetória foi mais feliz porque eu tive vocês;

Aos meus irmãos-acadêmicos: João de Deus, Marcela Seoane, Elioenai Lazamé, Márcia Maria, Jaqueline Reis, Levi Lemos, Nelcy Pereira, Rosana Fernandes, Rodrigo Barbosa e Francisco Neto, pelas significativas trocas de conhecimento e companheirismo;

Ao PPGED, por me proporcionar a experiência de fazer ciência, mas também, fazer amigos;

Aos companheiros de estudo e produção escrita no Núcleo de Educação e Cultura-NEC: Cris, Júlia, Manoel, Adriana, Almir, Eli, Judy, Maria, Lorrana. O espaço universitário faz toda a diferença!

Ao Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Marxismo, Trabalho e Políticas Educacionais-GEMTE, pelos momentos de estudo e pelos direcionamentos em relação à pesquisa;

Às meninas Jana, Maria, Judy, Drica e Mah, pelos momentos de apoio e descontração;

Aos amigos Marcelo Campos e Jaqueline Reis, pelas trocas linguísticas, que marcaram a nossa caminhada na turma Letras/UNIFAP (2003) e no PPGED/UNIFAP (2017, 2018 e 2019);

Aos colegas da Universidade Federal da Fronteira Sul-UFFS, pelo acolhimento e pelos importantes diálogos norte-sul;

Aos meus familiares de Belém do Pará, pelo acolhimento e pelo apoio durante a minha participação nos eventos;

Ao querido Almir Viana, pelas caronas para a universidade e para o conhecimento;

À amiga Adriana Idalino, pelos caminhos partilhados e regados de café, conversa e literatura;

À querida Márcia Maria, pela preocupação e pelo estímulo durante a escrita da dissertação;

À amiga Elioenai Lazamé, pelas palavras de incentivo, especialmente, nessa reta final de produção;

À querida Judinete Souza, pelas contribuições quanto aos rumos da minha pesquisa e pelo apoio emocional;

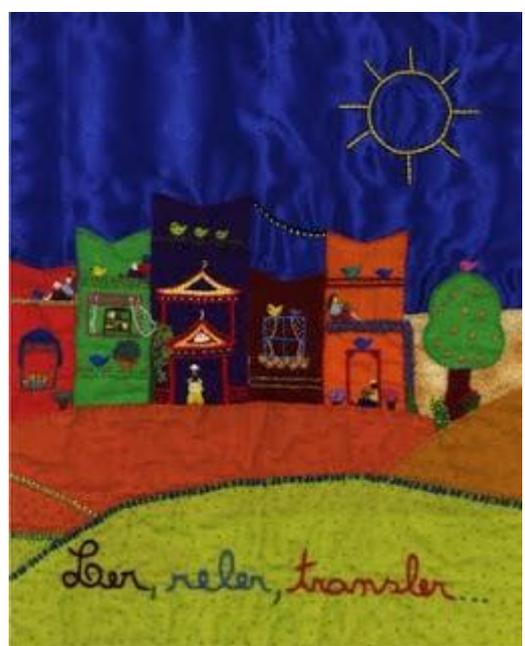
À Amanda Matos e ao Paulo Leão, pelas excelentes traduções em espanhol e inglês, sempre feitas de prontidão;

À Escola Estadual Modelo Guanabara (equipe gestora, coordenação pedagógica e colegas) por compreenderem minhas ausências durante esta etapa formativa;

À amiga Jurema Cascaes, pelo apoio constante, e por dividir comigo as angústias e as alegrias desta caminhada;

Aos que, como eu, levantam a bandeira em favor da leitura; lutam e resistem por ela cotidianamente;

Enfim, a todos os que contribuíram para que eu chegasse até aqui!



*Cidade dos livros: ler, reler, transfer...*  
(EVANGELISTA, 2009)

## RESUMO

A presente dissertação trata da leitura como política pública e tem como elemento basilar de análise o Plano Nacional do Livro e Leitura-PNLL. Expõe como reflexão inicial o seguinte problema: com quais propósitos o Estado traz para o PNLL o discurso da democratização de acesso à leitura? Com base nas discussões teóricas de Bianchetti (1996), Soares (2004), Kleiman (2004), Freire (2005), Bakhtin (2006), Coraggio (1996), Antunes (2018), Mainardes (2006, 2017, 2018), Evangelista (2009), Shiroma, Campos e Garcia (2005), Lima (2004), Krawczyk e Vieira (2008), Croso e Magalhães (2016), Peroni (2018), entre outros, faz a articulação entre o papel do Estado, as concepções de leitura e a democratização como um importante conceito presente nas políticas educacionais, objetivando analisar a concepção de democratização do acesso à leitura presente no Plano Nacional do Livro e Leitura (PNLL) no contexto do Estado Capitalista. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica (levantamento da produção da bibliografia acerca da temática) e documental pautada em documentos oficiais nacionais (Lei do Livro, Caderno do PNLL, Guia de elaboração e implementação dos planos estaduais e municipais) e de organismos internacionais (*La política nacional del libro, Agenda de políticas públicas de lectura, Guía para el diseño de planes nacionales de lectura, Nueva Agenda por el libro e lectura*), entre outros; além de imagens e *slogans* voltados ao segmento livro e leitura, fontes de dados interpretadas de acordo com a Análise de Discurso Crítica (ADC) proposta por Norman Fairclough (2008). A investigação apontou importantes reflexões sobre a forma que o PNLL está organicamente alinhado à lógica global, aos auspícios dos organismos internacionais, especialmente, quando esses documentos orientam para a inserção de representantes da cadeia produtiva do livro na formulação da política de leitura e, como consequência, abrem espaço para a atuação do mercado, por meio do preceito democrático de acesso. Apesar de o Plano vir para cumprir o acesso à leitura com vistas à emancipação humana, na sociedade capitalista torna-se apenas uma possibilidade, já que não se efetiva dadas as múltiplas determinações. Logo, o discurso da democratização (a partir dos vieses acesso e participação), embora faça referência a um projeto democrático tece, em suas entrelinhas, as feições de uma política do Estado Capitalista.

**PALAVRAS-CHAVE:** Política de Leitura. Políticas Educacionais. Organismos Internacionais. PNLL. Democratização.

## ABSTRACT

This dissertation treat reading as public policy and has as basic element of analysis the National Plan for Book and Reading - PNLL. It exposes as initial reflection the following problem: with which purposes the State does bring for PNLL the speech of the access democratization to the reading? Based in the theoretical discussions of Bianchetti (1996), Soares (2004), Kleiman (2004), Freire (2005), Bakhtin (2006), Coraggio (1996), Antunes (2018), Mainardes (2006, 2017, 2018), Evangelist (2009), Shiroma, Campos and Garcia (2005), Lima (2004), Krawczyk and Vieira (2008), Croso and Magalhães (2016), Peroni (2018), among others, makes the articulation among the role of the State, the reading conceptions and the democratization as an important present concept in the educational politics, aiming to analyze the conception of democratization for access to reading present in the National Plan for Book and Reading (PNLL) in the context of Capitalist State. This is a bibliographical research (rising of the production of the bibliography concerning the thematic) and documental ruled in national official documents (Law of the Book, Notebook of PNLL, Elaboration Guide and Implementação of the State and Municipal Plans) and of international organisms (La política nacional del libro, Agenda de políticas públicas de lectura, Guía para el diseño de planes nacionales de lectura, Nueva Agenda por el libro e lectura), among others; besides images and slogans turned to the segment book and reading, sources of data interpreted in agreement with Critical Discourse Analysis (ADC) proposed by Norman Fairclough (2008). The investigation pointed important reflections on the form that PNLL is organically aligned with the global logic, to the auspices of the international organisms, especially, when those documents guide for insertion the representatives of the productive chain book in formulation reading policy and, as consequence, they open space for the performance of the market, through the democratic precept of access. Although the Plan comes fulfill the access to the reading with views to the human emancipation, in the capitalist society becomes just a possibility, since it is not executed given the multiple determinations. Therefore, the discourse of the democratization (based on access and participation biases), although makes reference to a democratic project weaves, between the lines, the features of a policy of the Capitalist State.

**KEY-WORDS:** Reading Policy. Educational Policies. International Organisms. PNLL. Democratization.

## RESUMEN

La presente disertación trata de la lectura como política pública y tiene como elemento basilar de análisis el *Plano Nacional do Livro e Leitura* – PNLL (Plan Nacional del Libro y Lectura). Expone como reflexión inicial el siguiente problema: ¿Con cuales propósitos el Estado trae para el PNLL el discurso de la democratización de acceso a la lectura? Con base en las discusiones teóricas de Bianchetti (1996), Soares (2004), Kleiman (2004), Freire (2005), Bakhtin (2006), Coraggio (1996), Antunes (2018), Mainardes (2006, 2017, 2018), Evangelista (2009), Shiroma, Campos y Garcia (2005), Lima (2004), Krawczyk y Vieira (2008), Croso y Magalhães (2016), Peroni (2018), entre otros, hace la articulación entre el papel del Estado, las concepciones de lectura y la democratización como un importante concepto presente en las políticas educacionales, objetivando analizar la concepción de democratización del acceso a la lectura presente en el *Plano Nacional do Livro e Leitura* (PNLL) en el contexto del Estado Capitalista. Se trata de una investigación bibliográfica (levantamiento de la producción de la bibliografía acerca de la temática) y documental pautada en documentos oficiales nacionales (Ley del libro, Cuaderno del PNLL, Guía de elaboración e implementación de los planes estaduais y municipales) y de organismos internacionales (La política nacional del libro, Agenda de políticas públicas de lectura, Guía para el diseño de planes nacionales de lectura, Nueva Agenda por el libro e lectura), entre otros; además de imágenes y *slogans* vueltos al segmento libro y lectura, fuentes de datos interpretados de acuerdo con la *Análise de Discurso Crítica* (ADC) (Análisis del Discurso Crítica), propuesta por Norman Fairclough (2008). La investigación apuntó importantes reflexiones sobre la forma que el PNLL está orgánicamente alineada a la lógica global, a los auspicios de los organismos internacionales, especialmente, cuando esos documentos orientan para la inserción de representantes de la cadena productiva del libro en la formulación de la política de lectura y, como consecuencia, abren espacios para la actuación del mercado, por medio del precepto democrático de acceso. A pesar del Plan venir para cumplir solo una posibilidad, ya que no se efectiva dadas las múltiples determinaciones. Luego, el discurso de democratización (a partir de los vieses acceso y participación). Aunque haga referencia a un proyecto democrático teje, en sus entrelíneas, los aspectos de una política del Estado Capitalista.

**PALABRAS CLAVE:** Política de lectura. Políticas educacionales. Organismos Internacionales. PNLL. Democratización.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>ADC</b>	Análise de Discurso Crítica
<b>ANL</b>	Associação Nacional de Livrarias
<b>AP</b>	Amapá
<b>BDTD</b>	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
<b>BH</b>	Belo Horizonte
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>CBL</b>	Câmara Brasileira do Livro
<b>CE</b>	Ceará
<b>CERLALC</b>	Centro Regional para o Fomento do Livro na América Latina e Caribe
<b>CONSED</b>	Conselho Nacional de Secretários de Educação
<b>EJA</b>	Educação de Jovens e Adultos
<b>ENEM</b>	Exame Nacional do Ensino Médio
<b>FB</b>	Francisco Beltrão
<b>FBN</b>	Fundação Biblioteca Nacional
<b>FNDE</b>	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>INL</b>	Instituto Nacional do Livro
<b>INAF</b>	Indicador de Alfabetismo Funcional
<b>IPL</b>	Instituto Pró-Livro
<b>MEC</b>	Ministério da Educação
<b>MG</b>	Minas Gerais
<b>MinC</b>	Ministério da Cultura
<b>OCDE</b>	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
<b>OEI</b>	Organização dos Estados Ibero-Americanos
<b>ONG</b>	Organização Não Governamental
<b>OSCIP</b>	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
<b>PAE</b>	Plano de Ação Educacional
<b>PELL</b>	Plano Estadual de Leitura
<b>PELLLB</b>	Plano Estadual do Livro, Leitura, Literatura e Biblioteca
<b>PISA</b>	Programa Internacional de Avaliação de Estudantes
<b>PMLL</b>	Plano Municipal de Leitura

<b>PNAD</b>	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
<b>PNBE</b>	Programa Nacional Biblioteca da Escola
<b>PNC</b>	Plano Nacional de Cultura
<b>PNL</b>	Política Nacional de Leitura
<b>PNLD</b>	Programa Nacional do Livro Didático
<b>PNLL</b>	Plano Nacional do Livro e Leitura
<b>PR</b>	Paraná
<b>PROLER</b>	Programa Nacional de Incentivo à Leitura
<b>RJ</b>	Rio de Janeiro
<b>RN</b>	Rio Grande do Norte
<b>SAEB</b>	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
<b>SECEC</b>	Secretaria de Cultura e Economia Criativa
<b>SECULT</b>	Secretaria de Cultura
<b>SEED</b>	Secretaria de Estado da Educação
<b>SEEDUC</b>	Secretaria de Estado da Educação
<b>SMED</b>	Secretaria Municipal de Educação
<b>SNBP</b>	Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas
<b>SNEL</b>	Sindicato Nacional dos Editores de Livros
<b>UNDIME</b>	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
<b>UNESCO</b>	União das Nações Unidas

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b>	21
Documentos oficiais nacionais e de organismos internacionais analisados .....	
<b>Quadro 2</b>	43
Levantamento das produções sobre Políticas de Leitura realizado na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações entre 2007 e 2018 .....	
<b>Quadro 3</b>	50
Plano, programa e projeto analisado em cada produção acadêmica .....	
<b>Quadro 4</b>	94
Ações voltadas para o segmento livro-leitura no início do Governo Lula .....	
<b>Quadro 5</b>	96
Países-membros do CERLALC, seus respectivos planos de leitura e órgãos de ligação .....	
<b>Quadro 6</b>	102
Convocatória: do Ilímita ao PNLL .....	
<b>Quadro 7</b>	106
Instâncias colegiadas do PNLL e seus representantes .....	
<b>Quadro 8</b>	112
Delineamentos da Política de Leitura: América Latina-Brasil .....	
<b>Quadro 9</b>	115
Percentual de alcance da meta 32 do PNC .....	

## LISTA DE GRÁFICOS, TABELAS E FIGURAS

<b>Gráfico 1</b>	45
Quantitativo por região brasileira de produções escritas sobre Políticas de Leitura...	
<b>Tabela 1</b>	45
Quantitativo de produções por eixos temáticos conforme as produções acadêmicas sobre Políticas de Leitura (2006-2018) .....	
<b>Figura 1</b>	77
Estrutura para o desenho de um plano nacional de leitura .....	
<b>Figura 2</b>	89
Cartaz de divulgação do “Prêmio Vivaleitura 2012” .....	
<b>Figura 3</b>	90
Rede de parceiros e realizadores do “Prêmio Vivaleitura 2012” .....	
<b>Figura 4</b>	92
Logo do Programa “Fome Zero” (2003) .....	
<b>Figura 5</b>	93
Logo do Programa “Fome de Livro” (2004) .....	
<b>Figura 6</b>	104
<i>Slogan</i> sobre a participação da sociedade .....	
<b>Figura 7</b>	109
Cartaz de divulgação do Fórum Nacional Mais Livro, Mais Leitura nos estados e municípios .....	
<b>Figura 8</b>	118
Utilização de internet no Brasil .....	

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>1 O ESTADO E AS POLÍTICAS PARA A LEITURA .....</b>	<b>27</b>
1.1 A leitura como insumo educativo .....	27
1.2 Leitura e democratização .....	34
1.3 Análise da produção acadêmica .....	43
1.3.1 Leitura como direito social .....	46
1.3.2 Leitura como formação.....	47
1.3.3 Gestão da política de leitura.....	48
1.3.4 Mercantilização da leitura .....	49
<b>2 O CICLO DA POLÍTICA DE LEITURA PARA A CODIFICAÇÃO DO PLANO NACIONAL DO LIVRO E LEITURA - PNLL .....</b>	<b>53</b>
2.1 A Política de leitura como texto .....	53
2.2 A tessitura do Plano Nacional do Livro e Leitura – PNLL .....	60
2.2.1 Do Instituto Nacional do Livro (INL) ao Plano Nacional do Livro e Leitura (PNLL) .....	61
2.2.2 A privatização entretecida por Organismos Internacionais na Política de Leitura Brasileira .....	65
2.2.3 Lineamentos traçados no PNLL a partir de documentos nacionais e internacionais .....	72
<b>3 O PLANO NACIONAL DO LIVRO E LEITURA: ENTRELINHAS DA DEMOCRATIZAÇÃO .....</b>	<b>86</b>
3.1 Entrelaçamentos no Plano Nacional do Livro e Leitura .....	86
3.2 As vozes da democratização: quais vieses? .....	101
3.2.1 A democratização e o viés da participação .....	102
3.2.2 A democratização e o viés do acesso .....	111

<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	122
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	130

## INTRODUÇÃO

*O avesso dos panos é uma revelação: que estranhos caminhos têm de seguir cada fio para, em sentido contrário, formar os desenhos que todos admiram!*

(MEIRELES, 2015, p. 19)

### Problemática e problema da pesquisa

O livro de Cecília Meireles, intitulado *Olhinhos de gato* é uma obra literária autobiográfica que narra de forma poética e interessada o conhecimento do mundo, por meio dos olhos de uma menina que está atenta a tudo o que acontece ao seu redor. Da mesma forma, o fragmento epigrafado ilustra muito bem o que pretendemos revelar no decorrer deste percurso investigativo: os “estranhos caminhos” traçados pelas políticas educacionais (as linhas) e o avesso dos panos na Política Nacional do Livro (as entrelinhas).

Em função disto, ao buscarmos pesquisar sobre a política da leitura e do livro no Brasil, tomamos a leitura como construção de sentidos e prática social em que o leitor agente é capaz de transitar por diferentes contextos, relacionando habilidades de leitura com necessidades, valores e práticas sociais (SOARES, 2004). Em outros termos, é preciso que a leitura da palavra possibilite que o sujeito alcance o entendimento que o leve a ler o mundo de maneira crítica, politizada e consciente (FREIRE, 2011). Sob esta perspectiva,

a leitura como prática sociocultural, deve estar inserida em um conjunto de ações sociais e culturais e não exclusivamente escolarizadas, entendida como prática restrita ao ambiente escolar. Portanto, pensar nessas políticas de leitura extrapola o âmbito da escola – como *locus* e como função -, mas sem dúvida não pode prescindir dela, inclusive por ser a instituição pública das mais democratizadas - ainda que, em muitos casos, descontinuamente e sem sucesso (BERENBLUM, 2009, p. 23).

O dispositivo legal que traz a leitura como política pública é a Lei nº 10.753 de 30 de outubro de 2003 que institui a Política Nacional do Livro (PNL). Três anos depois há um desdobramento na legislação com a instituição do Plano Nacional do Livro e Leitura (PNLL), através da Portaria Interministerial nº 1442 de 10 de agosto de 2006, que foi regulamentada pelo Decreto nº 7.559 de 1º de setembro de 2011 o qual dispõe sobre o Plano e dá outras providências.

Essa política é consequência da reforma educacional de 1990, fortemente marcada pela disputa sobre redemocratização da sociedade brasileira. Para Krawczyk e Vieira (2008, p. 47), esse ideário reformista visava a “conciliar as diretrizes internacionais para a constituição de

uma nova forma de gestão da educação e da escola, no marco de mudanças regulatórias próprias do novo modelo hegemônico do papel do Estado” (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008, p. 47). O próprio Plano Brasileiro do Livro e Leitura baseou seus objetivos internacionalmente, a partir das propostas do Centro Regional para o Fomento do Livro na América Latina e Caribe-CERLALC e da Organização dos Estados Ibero-americanos- OEI.

Assim, o caráter descentralizado e democrático é demarcado no Plano como premissa dessa política do Estado desde o início do processo. Sob esta perspectiva, o PNLL traz em sua letra o conceito de democratização nos seguintes momentos: (a) no objetivo central; (b) nos princípios norteadores; (c) nos eixos de ação; (d) na gestão participativa.

No objetivo do Plano, fica clara que a base dessa política é a palavra, “signo ideológico por excelência” (BRASIL, 2014) que institucionaliza códigos de leitura e escrita, necessários ao exercício da cidadania:

assegurar e **democratizar** o acesso à leitura, ao livro, à literatura e às bibliotecas a toda a sociedade, com base na compreensão de que a leitura e a escrita são instrumentos indispensáveis para que o ser humano possa desenvolver plenamente suas capacidades, seja individual ou coletivamente (BRASIL, 2014, p. 23, grifo nosso).

Esses indicadores se baseiam numa concepção de língua enquanto sistema de normas forjadas por uma classe. Mainardes (2006) chama a atenção para o fato de o leitor ser convidado a preencher as lacunas do texto, pois ele é produto do processo de formulação da política, um processo que se dá em contínuas relações com uma variedade de contextos. “Conseqüentemente, os textos têm uma clara ligação com contextos particulares nos quais eles foram elaborados e usados” (MAINARDES, 2006, p. 96).

Por isso, trazemos para a discussão o seguinte problema: **Com quais propósitos o Estado traz para o PNLL o discurso da democratização de acesso à leitura?** Esse questionamento possibilita a definição das seguintes questões norteadoras: Qual o papel do Estado na formulação do PNLL? Em que contexto emerge esse o discurso da democratização? Que vozes influenciaram esse discurso?

## **Objetivos**

As indagações apresentadas levaram à definição do **objetivo geral** desta pesquisa: **analisar a concepção de democratização do acesso à leitura presente no Plano Nacional do Livro e Leitura (PNLL) no contexto do Estado Capitalista.**

Entre os **objetivos específicos** estão: i) discutir o papel do Estado na formulação do PNLL; ii) analisar o conceito de democratização do acesso ao livro e à leitura no texto do PNLL; iii) verificar as vozes que influenciaram o discurso da democratização.

Isso porque, como frisa Oliveira (2004), certos termos como “democracia”, “descentralização”, “participação”, entre outros, ganharam nova significação, na busca de conseguir a adesão do magistério, daí a necessidade de se analisar as influências e a trajetória das políticas [como o PNLL], de modo a evitar uma análise desenraizada, sem sua conjuntura, suas influências e estratégias políticas, afinal, isso poderia ocasionar conclusões precipitadas.

### **Justificativa**

O interesse pela temática deu-se ainda na graduação em Letras, cujo perfil acadêmico nos possibilitou inúmeras reflexões acerca da leitura, como construção de sentidos e como prática social, isto é, como uma forma de perceber a realidade; momento em que pudemos, ainda, ter acesso a elementos e fenômenos diretamente relacionados à realidade linguístico-literária. Quanto ao objeto, podemos dizer que ele nasceu de nossa experiência profissional como mediadora de leitura na rede pública estadual de ensino e como membro do Comitê Estadual do Programa Nacional de Incentivo à Leitura (PROLER).

Neste contexto, o sujeito mediador de leitura é aquele que constrói, metaforicamente, uma ponte que leva o leitor ao livro. Para Reyes (2014) o ofício do mediador de leitura é ler das mais variadas formas: primeiramente a si mesmo, uma vez que o mediador é um leitor sensível e inteligente que se deixa tocar pelos livros e, assim, compartilhá-los com outras pessoas; posteriormente, estabelece rituais, momento e ambientes favoráveis ao encontro em livros e leitores (conversa ou recomenda algum livro em determinados momentos, permanece em silêncio e se oculta em outros momentos para que livro e leitor conversem).

Os mediadores (que podem ser pessoas, instituições, procedimentos) são importantes agentes na instituição e nos procedimentos de promoção de medidas para formar leitores, pois suscitam diferentes modos de ler, interligando-os ao contexto sócio-histórico-cultural do leitor. Neste contexto entra o Estado como mediador de leitura, quando formula uma Política Nacional visando a promover o acesso ao livro e à leitura.

É importante destacar que nossa intenção inicial era investigar as linhas e as entrelinhas do Plano Estadual do Livro, Leitura, Literatura e Biblioteca (PELLLB/AP). O Amapá aderiu à parceria cultura e educação estabelecida em âmbito nacional e formulou, como iniciativa da

sociedade civil, o PELLB, contudo, desde agosto de 2018 o Plano Estadual está sob consulta pública, o que inviabilizou o seguimento da pesquisa, levando-nos a reestruturá-la.

Desta forma, apesar das competências previstas na política de leitura nacional, é possível perceber uma ruptura nas ações desenvolvidas pelo Estado, se consideramos “o escrito, o dito e o feito” (GRACINDO, 1994, p. 20), afinal, como enfatiza a autora, são os partidos políticos que traçam a política educacional, caracterizando mais políticas de governo do que políticas de Estado. Essa descontinuidade, segundo Saviani (2008, p. 7), “corporifica-se na sequência interminável de reformas, cada qual recomeçando da estaca zero e prometendo a solução definitiva dos problemas que se vão perpetuando indefinidamente”. Para o autor, essas reformulações podem ser descritas em duas metáforas: o ziguezague (sentido tortuoso) e pêndulo (movimento de vai-e-vem); o que vem se perfazendo (também) em nível local.

Estudos como o de Amorim (2009), Morais (2010), Ogliari (2013), Silva (2014) e Búfalo (2018), entre outros, têm discutido a temática da leitura como política pública. Por outro lado, apesar de investigarem a política, essas pesquisas apresentam muito mais a descrição do PNLL, do que propriamente sua análise, tendo em vista que é apenas fio condutor na maioria dos estudos. É neste aspecto que pretendemos adentrar com a presente pesquisa, uma vez que o PNLL é o nosso elemento basilar de análise.

Diante do exposto, acreditamos que esta investigação será uma importante contribuição, pois é urgente, segundo Freire (2005), que a questão da leitura e da escrita seja vista sob o ângulo da luta política em que o conhecimento científico do problema contribui para o enfrentamento com vistas às transformações sociais.

### **Linhas teórico-metodológicas**

O ato de ler caracteriza-se como uma prática social que traz certa carga de complexidade. É relevante perceber essa complexidade, inclusive, sua evolução histórica como resultado da luta de classes, pois, desde então, a educação e suas instituições passaram a ser tomadas como aparelho ideológico a serviço dos interesses da classe dominante, cuja figura central é o Estado Capitalista. Quando este último assume o papel de ampliar o sentido das práticas de leitura, por meio da instituição de políticas públicas, a leitura deixa de ser apenas uma herança familiar para se tornar um bem social.

A política de leitura, como as demais políticas educacionais, acabam induzindo às necessidades sociais e políticas de conservação, ajustadas à concepção de mundo hegemônico.

A escola, por sua vez, na medida em que trabalha primordialmente com a palavra, “signo ideológico por excelência”, institucionaliza códigos de leitura e escrita, os

quais se baseiam numa concepção de língua enquanto sistema de normas forjadas por uma classe, mas aprendidos e utilizados como se fossem naturais e espontâneos (MAGNANI, 2001, p. 8).

A fim de compreendermos o processo de formulação do Plano Nacional do Livro e Leitura (PNLL), realizaremos uma pesquisa de cunho bibliográfico e documental. No tocante ao estudo bibliográfico partimos do levantamento e da produção da bibliografia já existente a respeito da política da leitura. Para Cruz Neto (2009, p. 53-54) “essa forma de investigar, além de ser indispensável para a pesquisa básica, nos permite articular conceitos e sistematizar a produção de uma determinada área do conhecimento”, tendo em vista que todas as informações obtidas servirão de base para a construção da investigação.

A pesquisa documental justifica-se pela necessidade de análise de documentos circunscritos na Política Educacional como produtos/sínteses dos embates entre as classes fundamentais que compõem a sociedade, nos quais suas diretrizes para a educação trazem interesses políticos e produzem intervenções sociais (EVANGELISTA, 2009). A nosso ver, o potencial da análise documental para a pesquisa em políticas educacionais está na problematização da “hegemonia discursiva”, nas pistas deixadas nos documentos oficiais, nacionais e internacionais sobre como o Estado e as instituições explicam a realidade, buscando legitimar suas ações, dada a disseminação massiva desses documentos na sociedade (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005).

É importante destacar que, além de fontes bibliográficas e documentais, também utilizaremos imagens e *slogans*, tendo em vista que a análise de políticas requer, segundo Evangelista e Shiroma (2018), percorrer os caminhos de sua formulação e rastrear seus *slogans*, de forma que o pesquisador possa compreender como se articulam os consensos em torno dos conteúdos dessas políticas, afinal, “ideias-força” como os *slogans*, dão pistas importantes no sentido de desocultar o que almeja forjar, isto é, o discurso dominante escondido sob sua aparência.

Desta forma, adotaremos como recorte histórico-temporal o período de 2003 a 2018, em decorrência da instituição da Lei Nacional do Livro (Lei nº 10.753 de 30 de outubro de 2003), o que nos possibilitará rastrear o caminho desta política pública, bem como buscar respostas que nos levem a desocultar o discurso da democratização sob as linhas no PNLL.

A primeira etapa da pesquisa consistiu, portanto, no levantamento e análise da produção acadêmica, pois “o quadro referencial clarifica o racional da pesquisa, orienta a definição das

categorias e constructos relevantes [...] além de constituir o principal instrumento para a interpretação dos resultados da pesquisa” (ALVES-MAZZOTTI, 2012, p. 47), por isso esta é uma etapa essencial no processo de produção de novos conhecimentos. Neste sentido, realizamos um levantamento de trabalhos publicados no período de 2006 a 2018 na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações – BDTD. Os descritores utilizados foram: Política de Leitura e PNLL; Políticas Educacionais e leitura; Políticas públicas para a leitura; Políticas de Leitura ou Políticas para a leitura; Ciclo de Políticas e Política de leitura. Vale ressaltar que os trabalhos referenciados foram selecionados, inicialmente, através de seus resumos, e posteriormente, deu-se a leitura das produções em sua integralidade.

A partir desse levantamento, encontramos 14 (quatorze) trabalhos que contemplam o PNLL entre os anos de 2007 e 2018 (com maior concentração a partir de 2013), principalmente, nas áreas de Educação, Literatura, Ciência da Informação, Políticas Públicas e Gestão da Educação. Vale ressaltar que no ano de 2006 (ano de instituição do PNLL) não houve produção. A estruturação classificatória da produção acadêmica foi realizada de acordo com a especificidade de cada política de leitura, corporificada nos seguintes eixos: i) Plano Nacional do Livro e Leitura; ii) Mercantilização da leitura; iii) Formação de leitores; iv) Bibliotecas; v) Programas/Projetos. Vale ressaltar que o detalhamento desses eixos, bem como a trajetória da revisão de literatura irá compor o item 1.3 da seção intitulada “O Estado e as Políticas para a leitura”.

O que percebemos é que, apesar dos treze anos de criação do Plano Nacional do Livro e Leitura (PNLL), este é ainda um documento pouco investigado em sua essência: apenas um dos trabalhos (Eixo 1) analisa a letra do Plano, objeto desta investigação. Trata-se da pesquisa de Amorim (2009) intitulada “A abordagem da cidadania cultural na formulação do PNLL”, cujo objetivo é evidenciar quando a questão do direito à cultura entra, na forma específica de uma cidadania cultural, na pauta das preocupações governamentais, no tocante à leitura, tendo como objeto o PNLL. Para a autora cidadania cultural não é democratização da cultura, pois, quando um grupo social tem a posse do direito de distribuir sua expressão simbólica, há uma limitação nas possibilidades de recriação do universo da cultura e, com isso, não há garantia de participação cultural universal.

Os demais trabalhos tratam de políticas específicas que apenas dialogam com o PNLL, contudo, este é contemplado no interior dos estudos como elemento basilar de análise e é

apresentado como divisão ou subdivisão do percurso investigativo. Assim, daremos destaque às produções em que o Plano seja instrumento mais consistente de análise.

Por meio da análise da produção acadêmica foi possível perceber duas lacunas: a primeira diz respeito à ausência de produção na região norte, uma vez que foi a única região que não apresentou nenhum estudo sobre Políticas de leitura; a outra lacuna é em relação à abordagem do Ciclo de Políticas nas Políticas para a leitura já investigadas, tendo em vista que com os descritores “ciclo de políticas” e “política de leitura” e “ciclo de políticas” e “leitura” não foi encontrado nenhum resultado na busca, daí a necessidade de articular esse fundamento teórico-metodológico, que é a Abordagem do Ciclo de Políticas, com a política em questão, qual seja o Plano Nacional do Livro e Leitura-PNLL.

Para dar conta disso, o *corpus* selecionado está representado pelos documentos escritos concernentes à temática livro e leitura, conforme quadro abaixo:

**Quadro 1** - Documentos oficiais nacionais e de organismos internacionais analisados

DOCUMENTO	DESCRIÇÃO	ORIGEM	ANO	RELEVÂNCIA
<i>La política nacional del libro</i>	É um guia para os responsáveis (públicos e privados) com encaminhamentos para a Lei do Livro	UNESCO	1995	Enfatiza o livro como um insumo cultural, mas também industrial e comercial
<b>Lei nº 10.753 de 30 de outubro de 2003</b>	Institui a Política Nacional do Livro-PNL	MEC MinC [...]	2003	Concebe o livro como instrumento de desenvolvimento econômico
<i>Agenda de políticas públicas de lectura</i>	Traz recomendações para os responsáveis pelos Planos Nacionais de Leitura	OEI CERLALC	2004	Apresenta a leitura como ferramenta para a democratização e a participação social
<b>Portaria Interministerial nº 1442 de 10 de agosto de 2006</b>	Institui o Plano Nacional do Livro e Leitura- PNLL	MEC/MinC	2006	Destaca a adoção, por parte do Estado brasileiro, dos direcionamentos internacionais

<b>Caderno do PNLL</b>	Apresenta as diretrizes do Plano Nacional do Livro e Leitura (documento-base)	MEC/MinC	2006 (2014)	Destaca a democratização nos objetivos, nos eixos e nas respectivas linhas de ação
<i>Guía para el diseño de planes nacionales de lectura</i>	Apresenta a estrutura geral para o desenho de um plano nacional de leitura	OEI CERLALC	2007	Aborda a necessidade da adoção de três marcos para a formulação do plano: o conceitual, o situacional e o operacional
<b>Guia de Elaboração e Implantação dos Planos Estadual e Municipal do Livro e Leitura</b>	Traz orientações e os passos necessários à concretização dos Planos de Livro e Leitura	MEC/MinC/ Instituto Pró-Livro	2009	Necessidade de adesão de estados e municípios ao Plano (descentralização e autonomia)
<b>PNLL: textos e história</b>	Traz artigos voltados à formulação e implementação do PNLL, bem como documentos e ações que deram origem ao Plano	MEC/MinC	2010	Apresenta a metodologia utilizada na formulação e implementação do PNLL.
<b>Decreto nº 7.559 de 1º de setembro de 2011</b>	Dispõe sobre o Plano Nacional do Livro e Leitura - PNLL e dá outras providências	MEC/MinC	2011	Apresenta a composição e as competências das instâncias colegiadas do Plano (representantes)
<i>Nueva Agenda por el libro e lectura: recomendaciones para políticas públicas en Iberoamérica</i>	É o resultado das deliberações do Comitê Intergovernamental para políticas públicas na Ibero-América	UNESCO CERLALC	2013	É a “agenda do futuro” na qual acesso à internet e às mídias digitais é concebido como democratização da leitura

**Fonte:** Elaborado pela autora

Esse *corpus* documental representa e expressa o PNLL, uma vez que este está pautado em uma agenda internacional, a qual reproduz, na forma de documentos, determinadas orientações globalizadas. Por isso, conforme enfatiza Evangelista e Shiroma (2018), os documentos são produtos de uma combinação de intencionalidades e discursos que expressam determinadas concepções. E por não apresentarem a “realidade”, os textos políticos precisam ser interrogados, decompostos: a separação entre aparência e essência, linhas e entrelinhas; para que o avesso da política de leitura então surja. É o que pretendemos fazer por meio da análise documental, uma vez que

Captar as pistas que [os documentos] oferecem para a compreensão da racionalidade da política, das raízes do movimento histórico, das ideias mestras das diretrizes educacionais em um dado tempo supõe investigar suas origens, tendências que expressa, rede de influências que o produziu, metamorfoses e ressignificações que opera (EVANGELISTA; SHIROMA, 2018, p. 101-102).

Assim, tendo em vista um melhor entendimento do processo político da leitura no contexto nacional, adotamos como referencial analítico a abordagem do Ciclo de Políticas formulada por Stephen Ball.

A abordagem do ciclo de políticas permite a análise da trajetória completa de uma política, desde a sua emergência no cenário internacional, nacional e local até o contexto da prática. E ainda até o contexto dos resultados/efeitos e delineamento de possibilidades de intervenção para reduzir ou eliminar desigualdades reproduzidas pela política, sem estabelecer hierarquias entre esses contextos. De variadas formas o pesquisador é estimulado a refletir sobre a totalidade da política (MAINARDES, 2006, p. 100).

Na constituição da análise do Ciclo de Políticas, de acordo com Mainardes (2018) estão: o contexto de influência (que considera a historicidade da política investigada); o contexto da produção do texto (que se refere à análise crítica do texto); e o contexto da prática (que é a política em uso); há ainda o contexto dos resultados/efeitos e o contexto das estratégias políticas, porém, segundo Ball (1994 *apud* MAINARDES, 2018), eles podem ser analisados dentro do contexto de prática e do contexto de influência, respectivamente. Portanto, a partir dessa abordagem teórico-metodológica, será possível alcançar os objetivos levantados.

Apesar de ser uma ferramenta teórico-metodológica com fins de análise das políticas educacionais, a abordagem do Ciclo de Políticas necessita de outros elementos para analisar o conteúdo da política, de modo que se torna necessária a inclusão de outra(s) teoria(s) para uma melhor fundamentação. É o que Mainardes (2017), pautado em McLennan, chama de teorização combinada: “um esforço de articular teorias ou conceitos oriundos de diferentes teorias, com o

objetivo de compor um quadro teórico consistente para fundamentar uma determinada análise” (MAINARDES, 2017, p. 6).

Tendo em vista esse caráter analítico de cunho teórico, baseado em documentos da política de leitura, tratados nesta investigação como textos, adotamos como procedimento combinado ao Ciclo de Políticas, a Análise de Discurso Crítica (ADC), proposta por Norman Fairclough, uma abordagem teórico-metodológica para o estudo da linguagem voltado ao tratamento dos recursos linguísticos utilizados por determinados atores sociais e suas relações com as práticas da vida social vinculadas a outros elementos sociais; nesta investigação se evidencia o tratamento dado à democratização (no documento PNLL) enquanto categoria de análise e, ao mesmo tempo, como instrumento ideológico.

Se compreendemos a empiria como “gestada” na história, como manifestação da consciência humana, e se a tomamos como passível de conhecimento pelo sujeito histórico podemos considerar que conhecê-la é conhecer a própria consciência do homem. Pelo seu conhecimento é possível articular outras formas de consciência. Em síntese, expressam vida, conflitos, litígio, interesses, projetos políticos – história. Na efervescência dessas determinações se encontram pesquisador, documento e teoria (EVANGELISTA, 2009, p. 5).

Neste sentido, é importante ressaltar que o discurso será analisado aqui a partir de uma perspectiva tridimensional (texto, prática discursiva e prática social), tendo em vista a ampliação da dimensão política do objeto, por meio da associação entre o elemento discursivo e o social. Nas palavras de Marques, Andrade e Azevedo (2017) a análise da política educacional numa perspectiva discursiva possibilita ao pesquisador

reconhecer os acontecimentos discursivos nas/das instâncias de interlocução entre sociedade civil organizada e o Estado governista, como movimento por meio do qual os **sujeitos sociais disputam hegemonia nas relações de poder**, em virtude das quais, nas mesmas condições em que as lutas podem resultar em manutenção das velhas práticas de dominação, há possibilidades de mudança social, em função, sobretudo, da ocupação do espaço discursivo, inferindo-se o sentido crítico e criador inerente ao uso da linguagem (MARQUES; ANDRADE; AZEVEDO, 2017, p. 57, grifo nosso).

Como vemos as políticas educacionais devem ser analisadas não somente como produto, mas como processo, uma vez que elas desencadeiam a materialização de concepções e vozes em disputa pela hegemonia e pela conformação social. Por isso, o texto produzido na política educacional, como toda enunciação monológica, está passível a uma compreensão orientada pelo contexto do processo ideológico do qual ele é parte integrante (BAKHTIN, 2006). É,

portanto, um campo discursivo que reflete uma correlação de forças na qual coexistem lutas entre os diferentes atores/grupos sociais em vistas à fixação de sentidos na política educacional.

Para Evangelista e Shiroma (2018), a análise crítica de documentos é um dos caminhos para que o pesquisador consiga reproduzir idealmente o processo real e o movimento constitutivo da política. No caso, a gênese, o desenvolvimento e as condições de crise da Política do Livro e da Leitura, tendo como pressuposto a política como um processo e como produto, isto é, os processos micros, conforme Mainardes (2006), em articulação com os processos macro-políticos.

Assim sendo, os processos de produção e de reprodução do discurso presente no PNLL consideram a apreensão do lugar de fala dos atores que produzem o discurso (formuladores do Plano): “conteúdo em discussão, vinculação institucional, experiências culturais acumuladas, e motivações político-ideológicas que permeiam o campo cujos limites afloram nos acontecimentos discursivos” (MARQUES; ANDRADE; AZEVEDO, 2017, p. 60), o que expressa a articulação com a abordagem do Ciclo de Políticas já apresentada anteriormente: o contexto de influência (contexto das estratégias políticas), o contexto do texto e contexto da prática (contexto dos resultados/efeitos). Sendo assim, consideraremos em nossa análise, além do contexto do texto (a sistematização textual da Política de Leitura), o contexto de influência (disputa entre grupos de interesses a respeito das finalidades dessa Política).

### **Estrutura textual da dissertação**

Além da introdução, a organização desta pesquisa está circunscrita em quatro seções e considerações finais que se interligam com vistas a analisar “o escrito” e “o não dito” na política de leitura local por meio da articulação com os dados analisados nos documentos oficiais e nas legislações educacionais que versam sobre a temática investigada.

A primeira seção intitulada “O Estado e as políticas para a leitura” abordará o discurso do Estado nas linhas da política de leitura, analisando as reflexões construídas a partir dos estudos de Bianchetti (1996), Soares (2004), Kleiman (2004), Freire (2005), Bakhtin (2006), Coraggio (1996), Antunes (2018) entre outros, sendo elas essenciais para articular papel do Estado, concepções de leitura e conceitos básicos presentes nas políticas educacionais, especialmente, a democratização.

A segunda seção apresentará “O Ciclo da Política de Leitura para a codificação do Plano Nacional do Livro e Leitura-PNLL”. Para isso, estará pautada nas reflexões de Mainardes (2006, 2017, 2018) acerca da política como texto; de Koch (1997, 2006), Costa Val (2006), Cavalcante (2010) sobre texto e textualidade; bem como Croso e Magalhães (2016), Peroni (2018), Avelar (2019) sobre privatização da educação, entre outros, a fim analisar as diretrizes traçadas pelos organismos internacionais na política brasileira.

Na última seção, cujo título é “O Plano Nacional do Livro e Leitura: entrelinhas da democratização” traremos dos estudos de autores da área da leitura e das políticas educacionais, como Lima (2004), Akkari (2011), Cavalcante e Silva (2017) para investigar a participação e o acesso na constituição do discurso da democratização. E, finalmente, as considerações finais, nas quais apresentamos as entrelinhas da democratização do acesso à leitura, conforme as análises sobre o Plano Nacional do Livro e Leitura-PNLL.

E, enfim, nas considerações finais serão apresentados os resultados da investigação, num esforço de desocultar o discurso da democratização sob as linhas no PNLL. Entre outras questões, foi possível analisarmos que, nas entrelinhas, a democratização da leitura, por meio da expressão “participação” foi um instrumentalizador democrático utilizado na composição do PNLL, com vistas à obtenção do consentimento ativo da sociedade, bem como de estados e municípios. Por outro lado, a democratização, a partir da expressão “acesso” e seus diferentes contornos, está a serviço do capital, no qual livro é mercadoria, isto é, as práticas leitoras estão em segundo plano.

## 1 O ESTADO E AS POLÍTICAS PARA A LEITURA

*O casaco que Marx vestia entrava e saía da casa de penhores. Ele tinha usos bem específicos: conservar Marx aquecido no inverno; distingui-lo como um cidadão decente que pudesse entrar no salão de leitura do Museu Britânico.*

(STALLYBRASS, 2008, p. 41)

A leitura, assim como a educação de modo geral, é *locus* de intenso litígio entre interesses de classes. Como vemos na epígrafe acima, Marx adquiriu novo *status* ao fazer uso do casaco; aqueles que conseguem fazer uso da leitura em sua prática social, da mesma forma, adquirem novo *status*. O que precisamos contextualizar aqui é que há uma perspectiva cuidadosamente elaborada que recai nos problemas socioeconômicos da relação capital-trabalho: a dificuldade de acesso a bens materiais e culturais pela classe trabalhadora (o casaco, a leitura).

Nesta conjuntura, Ponce (2007) analisa a educação sob a perspectiva de um fenômeno social de superestrutura, cuja supremacia econômica explica a hegemonia presente nas sociedades e, conseqüentemente, reflete no contexto pedagógico. Em outras palavras, a propriedade dos meios de produção é determinante na configuração histórica do processo educativo e, conforme veremos, a educação está intrinsecamente relacionada com a história do homem e a história da luta de classes. Daí a necessidade de trazermos à discussão questões voltadas ao papel do Estado nesse processo, a partir de uma perspectiva crítica.

Para esta seção organizamos o *corpus* teórico pautado principalmente em Bianchetti (1996), Soares (2004), Kleiman (2004), Freire (2005), Bakhtin (2006), Coraggio (1996) e Antunes (2018). Num primeiro momento, apresentaremos a leitura como insumo educativo em que a distribuição de livros é uma variável/resultado; em seguida, discutiremos sobre a relação leitura e democratização como forma de contextualizar o percurso investigativo; por fim, faremos uma breve apresentação dos resultados obtidos na revisão da literatura acerca da política de leitura.

### 1.1 A leitura como insumo educativo

O PNLL foi formulado com uma política de Estado com caráter de pacto social em todo o Brasil. Para os formuladores, seu desenvolvimento é parte de um projeto de caráter democrático, como é possível notarmos nas palavras de Marques Neto (2017, p. 53) secretário-executivo do PNLL: “construído por centenas de mãos, porque todos nós somos seus autores,

o plano é o consenso possível e expressa conceitos e práticas recomendáveis aceitas pelo conjunto das forças que fazem a leitura no país. Considero-o um pacto social de alta relevância e representatividade”. Então, o que confere à leitura a necessidade político-ideológica de ser democratizada?

Para Marx e Engels (2007), o Estado é a forma na qual os indivíduos da classe dominante fazem valer seus interesses comuns e é capaz de englobar a sociedade civil inteira de uma época, a partir do consentimento ativo. Podemos dizer que todas as instituições e as ações coletivas são mediadas pelo Estado e adquirem por meio dele uma forma política.

O Estado Capitalista nada mais é do que um tipo de Estado instituído pela burguesia com o objetivo de reproduzir (na sua estrutura e funcionamento) as características das relações socioeconômicas que constituem o modo de produção capitalista (BIANCHETTI, 1996). Como vemos, na teoria marxista, o Estado é concebido dentro da lógica da valorização do capital, na qual o enfoque de seus processos dedutivos é "genético" e "funcional":

**genético**, quando se indaga a origem histórica das funções do Estado, que está nos conflitos entre as classes sociais ou na contradição que opõe os diversos setores do capital; **funcional**, quando se verifica se as tarefas historicamente criadas, a que o Estado deve presidir, resolvem-se ou não numa relação de funcionalidade com os processos de valorização da estrutura capitalista (GOZZI, 1998, p. 404, grifos nossos).

Quanto à ênfase dada ao Estado pelo neoliberalismo, que atende ao fenômeno global de mundialização do capital, correspondendo ao discurso hegemônico do mercado que coloca à frente de tudo o princípio da excelência (MAUÉS, 2011), trazemos aqui a discussão sobre o Estado e seu papel na formulação das políticas educacionais, especialmente, aquelas relacionadas ao livro e à leitura para contextualizar todo esse processo. Isto porque as políticas públicas para a leitura são permeadas pelas contradições intrínsecas à educação, em virtude de serem concebidas pela classe hegemônica (por meio do Estado) ambas, a educação e a leitura, representam a possibilidade de reprodução e manutenção das relações sociais, do modo de produção (BUFALO, 2018).

A concepção da hegemonia<sup>1</sup> atua sobre a sociedade, articulando-a em torno dos interesses de dominação, impedindo a expressão elaborada dos interesses populares. Assim, da

---

<sup>1</sup> A **hegemonia** é uma direção intelectual e moral que difunde concepções de mundo dos grupos dominantes, mas que são apresentadas como se fossem concepções que representassem os interesses de todos os grupos sociais, inclusive a classe trabalhadora; apesar de o termo **contra-hegemonia** não ter sido cunhado por Gramsci, relaciona-se diretamente a ele devido ser um conceito intelectual associado ao processo de resistência (SOUZA, 2013).

mesma forma que a identidade hegemônica é inculcada através da educação, ela também pode ser modificada e transformada na prática, no sentido de acessar ferramentas contra-hegemônicas. Nas palavras de Gadotti (2004), é efetivando-se em sua inerente especificidade, a pedagógica, que a educação cumpre sua função política.

Historicamente, tendo em vista as transformações decorrentes da crise de 1970, em que a dinâmica da sociedade capitalista tomou novos rumos, dada a sua imersão num contexto de determinações mundiais, segundo Paulo Neto (2012) no que diz respeito às exigências imediatas do grande capital, o projeto neoliberal resumiu-se na tríade “flexibilização” (da produção, das relações de trabalho), “desregulamentação” (das relações comerciais e dos circuitos financeiros) e “privatização” (do patrimônio estatal).

Em decorrência desse contexto de caráter neoliberal, a mundialização<sup>2</sup> e a reestruturação produtiva<sup>3</sup> foram estratégias adotadas como necessárias para sair da crise econômica e, como consequência, marca a dependência internacional do Brasil.

Houve uma reformulação das estratégias do capital, por meio da mundialização da economia de mercado e, então, foram adotadas medidas de ajuste neoliberal que ditaram um novo perfil para as políticas econômicas e um novo padrão de relações do Estado que causou impacto no desenvolvimento das políticas públicas e, conseqüentemente, para o campo educacional (BARLETA, 2015, p. 41).

Embora o termo “reforma” tenha sido largamente utilizado pelo projeto em curso no país nos anos 1990 para se autodesignar, como enfatizam Behring e Boschetti (2011, p. 149),

partimos da perspectiva de que se esteve diante de uma apropriação indébita e fortemente ideológica da ideia reformista, a qual é destituída de seu conteúdo redistributivo de viés social-democrata, sendo submetida ao uso pragmático, como se qualquer mudança significasse uma reforma, não importando seu sentido, suas conseqüências sociais e sua direção sócio-histórica.

Isto é resultado do ordenamento econômico capitalista, que muda a posição do reformismo, passando da ideia de uma mudança radical obtida, contudo, somente com métodos democráticos e graduais, “à convicção de que bastam medidas que lhe regulem os mecanismos,

---

<sup>2</sup> Para Behring (2003, p.45) a **mundialização** engendra uma base planetária de concepção, produção e distribuição de bens e serviços. Nada mais é do que “um processo contraditório, desigual e assimétrico, intensificado pela revolução tecnológica [...]; e pelo neoliberalismo, cuja essência é o afastamento dos obstáculos à circulação do fluxo de mercadorias e dinheiro, pela via da contra-reforma do Estado”.

<sup>3</sup> A palavra de ordem da **reestruturação produtiva**, de acordo com Behring (2003), é a flexibilidade, isto é, alcançar o máximo de produtividade da força de trabalho com o mínimo de custo. Portanto, “trata-se de uma reação insuficiente no sentido de promover crescimento e algum nível de redistribuição de renda e acesso ao consumo para as maiorias- o que leva a uma crise de legitimidade do capitalismo e a um retrocesso nas conquistas democráticas” (p. 40).

visando a um funcionamento mais expedito e a uma distribuição cada vez mais justa dos benefícios” (SETTEMBRINI, 1998, p. 1076). Neste sentido, a reforma é uma “estratégia político ideológica para a busca de consensos e legitimidade, tendo em vista assegurar a direção intelectual e moral e, dessa forma, a hegemonia do projeto neoliberal” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 149).

Sabemos que a prioridade do Estado nos anos de 1990, foi assegurar o acesso e a permanência na escola, e o reflexo disso está presente também nas políticas para a leitura no país, em relação ao acesso a livros e a outros bens de leitura. Exemplo disso é o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e o Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE) que nada mais são do que o consumo de livro subsidiado pelo Estado brasileiro, trazendo em seu bojo a concepção mercadológica.

A concepção subjacente à insígnia “investir nas pessoas” é aquela segundo a qual, tendo melhor acesso aos serviços básicos, os pobres terão maior capital humano e, portanto, maior probabilidade de realizar trabalhos produtivos e obter renda. Entretanto, em uma economia de mercado, a efetivação dessa capacidade depende do acesso a outros recursos (terra, crédito, tecnologia, informação, etc) (CORAGGIO, 1996, p. 91-92).

Como vemos, a leitura pode ser classificada como um “insumo educativo”, tendo em vista que a aprendizagem da leitura e da escrita, de acordo com Zilberman (1999) é concebida como funcional para o modo de produção industrial, sendo, pois um elemento necessário para a produção de determinados produtos e serviços, se consideramos a lógica do capital humano<sup>4</sup>, pois, como enfatiza Frigotto (2001, p. 40) “a educação, então, é o principal capital humano enquanto é concebida como produtora de capacidade de trabalho, potencializadora do fator trabalho. Neste sentido, é um investimento como qualquer outro”.

Isso explica o fato de que a distribuição de livros não esteja desvinculada de uma decisão de gestão e processos educativos, já que ela é uma variável/resultado nesse processo; contudo, por não contemplar o caráter formativo, ela não se efetiva como formação humana, afinal, “embora exista uma associação entre certos insumos e os resultados da aprendizagem, não pode ser interpretada como relação causa efeito entre uma intervenção externa e um resultado do aprendizado” (CORAGGIO, 1996, p. 113). Isto é, possuir um livro não torna uma pessoa leitora, por acréscimo.

---

<sup>4</sup> O conceito de **capital humano** – ou, mais extensivamente de recursos humanos- busca traduzir o montante de investimento que uma nação faz ou os indivíduos fazem, na expectativa de retornos adicionais futuros (FRIGOTTO, 2001, p. 41).

Ainda nesse contexto de reforma, o Estado também priorizou intervenções de natureza avaliativa, como a implantação do Censo Escolar, do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica- SAEB, do Exame Nacional do Ensino Médio-ENEM e do Exame Nacional de Cursos- Provão (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007, p. 74), em que a leitura está entre as habilidades básicas para o aprendizado futuro, e para as necessidades do desenvolvimento nacional, conforme viés mercadológico. Assim, o Estado sinalizou vantagens para que a iniciativa privada fosse atraída a investir na área educacional, em que a moeda de troca para as empresas seria o financiamento imediato e, para os trabalhadores, a possibilidade de aquisição de empregabilidade, principalmente, em decorrência das vulnerabilidades do mercado de trabalho.

Alguns organismos multilaterais aumentaram sua capacidade de influir sobre os governos nacionais, o que não foi diferente, no caso do Brasil. Como afirmam Shiroma, Moraes e Evangelista (2007, p. 96), a reforma de 1990, diferentemente daquela de 1970, “foi se infiltrando pela mídia, minando o senso comum, cooptando intelectuais e formadores de opinião pública. Às ocultas, progressivamente, busca-se impor a mercantilização da educação”. Por isso, as autoras chamam a atenção para a importância de se verificar como foi construído o arcabouço dessa sustentação política.

Entre esses organismos está o Banco Mundial, que tem prestado um trabalho de assessoria, através de ideias que tem dado forma a políticas estratégicas, introduzindo nas funções públicas os valores e os critérios do mercado, nos quais a eficiência, eficácia e produtividade são condição básica.

As políticas sociais são, portanto, o resultado não apenas da avassaladora iniciativa das forças inspiradas pelo novo conservadorismo de direita, como também, da ausência de iniciativa e do comportamento defensivo das outras forças sociais e políticas, o que nos torna responsáveis por avançar além da denúncia estigmatizadora ou da crítica ideológica (CORAGGIO, 1996, p.79).

Como vemos, as políticas neoliberais admitem algumas orientações e condições, tendo em vista a inserção do país na dinâmica do capitalismo. Por isso, o Estado que deveria representar o interesse geral, acaba dispondo de um menor alicerce do que a empresa mundializada, cujos interesses orientam a ação deste mesmo Estado (HUSSON, 1999 *apud* BEHRING, 2008). Isto é, os interesses de ordem particular (privatista) orientam os interesses de ordem geral (público), o que suprime funções do Estado-nação em favor das coordenadas sobre o mundializado território do capital (Estado burguês). Essa hegemonia burguesa afirma-

se de forma determinante com o neoliberalismo, cujas políticas concebem uma concepção restrita de democracia, ou como Behring e Boschetti (2011) chamam de “falsa democracia”.

Neste sentido, em consonância com os pressupostos do Neoliberalismo da Terceira Via<sup>5</sup>, as políticas voltadas para a leitura, de acordo com Ávila (2016), desviam o foco da desigualdade econômica para a esfera social e, assim, responsabilizam os sujeitos pelo cumprimento do incentivo recebido, isto é, há o estabelecimento de uma relação entre o desenvolvimento econômico e o empoderamento dos sujeitos. A ideia do êxito acaba se transformando em ferramenta mínima que dá autenticidade ao discurso de sociedade igualitária quando, na verdade, estimula ocultamente a competição, isto é, o acesso aos livros e às práticas de leitura ocorre de maneira desigual, justamente por serem um reflexo da divisão de classes, própria da sociedade capitalista.

A importância dada à equidade nas políticas sociais, como um dos argumentos do Banco Mundial, atrelada ao aumento da renda e à redução da pobreza em relação ao crescimento teriam de se dar um paralelo: seriam necessidades concomitantes à equiparação de oportunidades, no sentido que “a garantia de acesso à educação e aos cuidados de saúde aumenta a produtividade das pessoas de baixa renda, melhorando sua qualidade de vida e, potencialmente, o dinamismo da sociedade” (MELO, 2005, p. 78).

Segundo Coutinho (2008) é claro o domínio de interesses privados na constituição do Estado brasileiro, ainda que não seja uma singularidade de nossa formação. Decerto é isso que caracteriza o Estado capitalista geral, porém, esse privatismo assumiu aqui traços bem mais definidos do que em outros países capitalistas. E com isso “a presença de ‘novos atores sociais’, na linguagem do Banco Mundial, começa a ser louvada como uma saída para a ineficiência do Estado que, sempre comparado a um animal grande, pesado, sem agilidade e ineficiente, seria o grande opositor das reformas sociais por vir” (MELO, 2005, p. 74). No caso da elaboração do PNLL, esta discussão será aprofundada na seção seguinte intitulada “A codificação do Plano Nacional do Livro e Leitura-PNLL”.

As campanhas de divulgação de estatísticas escolares também são uma consequência reformista. Em relação às campanhas de incentivo à leitura, estas buscam convencer a opinião pública de que o Estado tem investido na formação de leitores: a intenção é justificar os investimentos na área. Portanto, essas campanhas têm mostrado uma política que não atende às

---

<sup>5</sup> A Terceira via tem como proposta, a partir do diagnóstico de crise do Estado, reformá-lo por meio de princípios gerenciais, cuja lógica é a sociedade civil empreendedora que executa, também, as tarefas do Estado (PERONI, 2018).

necessidades reais da escola, o que de fato reafirma o caráter ideológico da propaganda<sup>6</sup> (COPEs, 2007, p. 98).

Neste sentido, a inversão ideológica utilizada nos textos de políticas públicas, segundo Shiroma e Santos (2014), busca a construção do consentimento ativo na população. Partilhando dessas ideias, Bianchetti (1996, p.86) afirma que essa democracia limitada constitui estratégia de “desviar o eixo do conflito que subsiste nas sociedades capitalistas, onde os grupos dominantes buscam conseguir o consenso social para a continuidade de suas ações de apropriação”. Sob esta perspectiva, Coutinho (2008) reforça que o grande objetivo atual das forças do capital é consagrar a pequena política e a pseudo-ética do privatismo como elementos fundamentais de um senso comum a serviço de sua hegemonia. Para o autor essa é a face ideológica do neoliberalismo.

Como consequência desse projeto reformista, o Estado deixa de ser o principal responsável pelo financiamento da educação pública, uma vez que compartilha sua gestão com a sociedade civil. Para Souza (2013) é essa nova configuração assumida pelo Estado Moderno que Gramsci procura entender, quando elabora o conceito de hegemonia como uma “ferramenta” teórica que ilustra o Estado como uma junção entre a sociedade política (força) e a sociedade civil (consentimento). Assim, o controle do Estado sobre a educação permanece, quando este mescla descentralização e centralização: por um lado, dá autonomia para decisões operacionais e responsabilidade pela eficiência; por outro, controla de maneira acirrada as decisões estratégicas, como avaliação, livro didático, formação de professores, autorização para cursos e escolha de dirigentes, entre outros (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007).

Essa educação, entendida como comércio, que realça as vozes do grupo conservador, tem levado as escolas para um mercado competitivo na busca do padrão de qualidade, colocando a opção individual como árbitro da liberdade, porém, “toda definição de liberdade baseada em independência econômica traça, por sua própria natureza, numa linha divisória entre aquelas classes de pessoas que têm a independência econômica e aqueles que não a têm” (APPLE, 2003, p. 17). Destarte, o acesso à leitura (*o casaco de Marx*) é uma importante ferramenta de crítica, resistência e poder para gerar a emancipação da consciência que combata

---

<sup>6</sup> A propaganda pode ser definida como difusão deliberada e sistemática de mensagens, visando a criar uma imagem de determinados fenômenos (pessoas, movimentos, acontecimentos, instituições, etc) e a estimular determinados comportamentos; “é, pois, um esforço consciente e sistemático destinado a influenciar opiniões e ações de um certo público ou de uma sociedade total” (SANI, 1998, p. 1018).

as pretensões hegemônicas, tendo na Política de Leitura Brasileira o texto a ser lido com vistas à reflexão de suas entrelinhas.

Há uma tendência histórica de restrição do acesso ao livro e outros bens de leitura no Brasil, e esse quadro de exclusão social é refletido no campo da leitura. Por isso, as diferentes concepções que sustentam a leitura são importantes instrumentos para compreendermos a política enquanto resistência, conforme veremos nesta próxima subseção.

## 1.2 Leitura e democratização

A linguagem política é notadamente ambígua e ideológica e, por isso, estabelece interação com outros universos (economia, sociologia, direito, linguística, história), dadas as relações históricas entre leitura, educação e política. Assim, o discurso é o material social particular de signos criados pelo ser humano que representam a realidade a partir de condições materialmente estabelecidas (BAKHTIN, 2006). Para Marx e Engels (2007), os seres humanos são produtores dessas representações, na medida em que a

produção de ideias, de representações e da consciência está em primeiro lugar direta e intimamente ligada à atividade material e ao comércio material dos homens; é a linguagem da vida real. As representações, o pensamento, o comércio intelectual dos homens surge aqui como emanção direta do seu comportamento material. O mesmo acontece com a produção intelectual quando esta se apresenta na linguagem das leis, política, moral, religião, metafísica, etc de um povo (MARX; ENGELS, 2007, p. 94).

Se ler é uma necessidade humana, sua prática é importante instrumento de atuação social. Para isso, o ser humano necessita apropriar-se do discurso, transitar por diferentes contextos, desvendar a linguagem como uma forma de poder. Contudo, apesar de as políticas de leitura expressarem o pleno exercício do direito de acesso ao livro e à leitura, elas refletem interesses políticos. Conforme Melo (2005), esse acesso ocorre de um modo para uma parcela da população (obtido via renda) e, de outro, para outra parcela (alcançado via ação pública).

Freire (2005, p.11) defende que “a leitura de mundo precede a leitura da palavra”. Apesar disso, o mesmo autor enfatiza que “a compreensão do texto a ser alcançada por sua leitura crítica implica a percepção das relações entre o texto e o contexto”. Isto significa que é preciso que a leitura da palavra se faça presente para que o sujeito alcance a compreensão que o leve a ler o mundo de maneira crítica. Freire (2005) ressalta, ainda, a libertação do homem como uma conquista, pois exige constante busca; e reforça que é imprescindível uma educação dialógica, problematizadora e politizada para que se possa restaurar a humanidade de opressores e oprimidos, uma vez que são, fundamentalmente, classes antagônicas e em luta. A leitura é,

pois, uma necessidade de apropriação do discurso, a partir dos diferentes contextos, e compreende a linguagem como uma forma de poder.

A coerência, pois, não está no texto, mas é construída a partir dele, na interação, e mobiliza uma série de fatores de natureza discursiva, sociocognitiva, situacional e interacional. Isso remete à leitura como

uma atividade interativa altamente complexa de produção de sentidos, que se realiza evidentemente com base nos elementos linguísticos presentes na superfície textual e na sua forma de organização, mas requer a mobilização de um vasto conjunto de saberes no interior do evento comunicativo (KOCH; ELIAS, 2006, p. 11).

Por esse motivo, a leitura deve ser concebida como interlocução. Contam, nessa circunstância, os elementos representativos ou relevantes em função do significado do texto, além da experiência do leitor, que é fator indispensável para a construção de sentidos. Não há, pois, leituras autorizadas, apenas reconstruções de significados mais ou menos adequadas aos objetivos ou às intenções do leitor.

Na concepção de leitura como construção de sentidos, Kleiman (2004) afirma que é estabelecida uma relação de responsabilidade mútua entre autor e leitor, por isso, o esforço para recriar o sentido do texto nada mais é do que a busca pela coerência. Essa procura seria um princípio que rege não somente a leitura, mas outras atividades humanas.

É o que Bakhtin (2006) denomina de interação verbal: o produto da interação do locutor e do ouvinte, pois através da palavra, os seres humanos definem-se em relação ao outro - em última análise, em relação à coletividade.

Sob a perspectiva bakhtiniana de linguagem, trata-se de abrir espaço para a atividade de leitura como uma ação que ultrapassa a simples decodificação, porque o ato de ler engloba uma multiplicidade de sentidos que não são, por sua vez, os mesmos pensados pelo autor (NASCIMENTO, 2013, p. 7).

Vemos, portanto, que o ato de ler está longe de ser uma recepção passiva. Ao contrário, podemos relacioná-lo ao que Marx (2008) estabelece como formas ideológicas sob as quais os homens adquirem consciência relacionadas a princípios historicamente determinados, ou visões de mundo inerentes a agentes sociais. Assim, ainda para Marx (2008, p. 47), a

totalidade dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e a qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. O modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social. Não é a consciência que determina o seu ser; ao contrário, é o seu ser social que determina sua consciência.

Nesta acepção, vale evidenciar que são os liames teórico-práticos que abarcam as categorias da ideologia e da consciência, visto que “de um lado, todo o processo social de *tomada de consciência* por parte dos seres humanos que trabalham se efetiva por meio de sutis e intrincados *processos ideológicos*” (ANTUNES, 2018, p. 136). Neste sentido, a tomada de consciência por parte da classe trabalhadora, provocada pelo pensar crítico sobre sua realidade, constitui um processo histórico: “para alguns representantes da liderança revolucionária, o diálogo com as massas lhes dá a impressão de ser um quefazer ‘burguês e reacionário’, para os burgueses, o diálogo entre as massas e a liderança revolucionária, é uma real ameaça, que há de ser evitada” (FREIRE, 2011, p.175).

A consequência disso é um pensar que ativa a “consciência revolucionária” ou “consciência de classe”, indispensável ao processo revolucionário. Nesse mesmo viés, Ponce (2003) apresenta, a partir de Marx, a *classe em si* (apenas como parte no processo de produção) e a *classe para si* (aquela que já adquiriu consciência de seu papel histórico). Logo, para que a *classe em si* se converta em *classe para si*, é necessário um intenso processo de esclarecimento, em que os teóricos e as experiências da luta desempenham função definidora.

A passagem da *classe em si* para a *classe para si* constitui, *em si e para si*, um processo *formativo*, uma vez que incide exatamente sobre os processos de tomada de consciência de sua relação social e de defesa de seus interesses enquanto classe, portanto, do apreender e confrontar *conscientemente* a realidade objetiva (ANTUNES, 2018, p. 137-138).

No cerne do movimento histórico a concepção hegemônica atua em torno dos interesses de dominação, impedindo a expressão elaborada dos interesses populares, “como se a consciência e a memória dissessem respeito a mentes e não a coisas, ou como se o real pudesse residir apenas na pureza das ideias e não na impureza permeada do material” (STALLYBRASS, 2008, p. 30). Assim, da mesma forma em que a identidade hegemônica é inculcada através da educação, também pode ser modificada e transformada na prática, no sentido de acessar ferramentas contra-hegemônicas. Nas palavras de Gadotti (2004), é efetivando-se em sua inerente especificidade, a pedagógica, que a educação cumpre sua função política. Nesse caso, a vivência das práticas sociais que estão relacionadas às habilidades de ler e escrever, em que o texto, como objeto que promove a multiplicidade de vozes, o diálogo e a reflexão, assume uma posição privilegiada devido ao seu caráter formador.

Desse modo, por mais que o ato de ler seja uma ação individual, torna-se uma atividade social, ao considerar-se não apenas o autor e o leitor no estabelecimento dos significados do texto, mas também, as influências da sociedade por meio dos seus determinantes. A leitura é,

assim, resultado de relações sociais; por conseguinte, “aprender a ler e ser leitor são práticas sociais que medeiam e transformam as relações humanas” (COSSON, 2018, p. 40). Sua aprendizagem reflete, conforme Zilberman (1999), uma possibilidade de emancipação, de forma que “a universalidade do ato de ler provém do fato de que todo indivíduo está implicitamente capacitado a ler, a partir de estímulos da sociedade e da vigência de códigos que se transmitem” (ZILBERMAN, 1999, p. 31).

Contudo, quando a leitura é dirigida à circulação escolar, ela acaba sendo induzida às necessidades educacionais, sociais e políticas de conservação da hegemonia burguesa, ajustada à concepção de mundo hegemônico.

A escola, por sua vez, na medida em que trabalha primordialmente com a palavra, “signo ideológico por excelência”, institucionaliza códigos de leitura e escrita, os quais se baseiam numa concepção de língua enquanto sistema de normas forjadas por uma classe, mas aprendidos e utilizados como se fossem naturais e espontâneos (MAGNANI, 2001, p. 8).

Nessa perspectiva, ainda segundo a autora, o Estado como mediador dos interesses dominantes e, assim, dispõe de ferramentas para interferir as ações de contra-hegemonia, quando esta ameaça se propagar. Por esse motivo, na conjuntura da sociedade capitalista, as contribuições bakhtinianas (concepção dialógica) são relevantes para a compreensão do discurso, uma vez que “o discurso escrito é de certa maneira parte integrante de uma discussão ideológica em grande escala: ele responde a alguma coisa, refuta, confirma, antecipa as respostas e objeções potenciais, procura apoio etc” (BAKHTIN, 2006, p. 126).

Ao analisarmos a sociedade antiga, mais especificamente a sociedade medieval, compreendemos que nela a leitura e a escrita estavam relacionadas às bases de uma educação direcionada para a vida, e visava não só ao desenvolvimento das capacidades intelectuais e espirituais, como das aptidões físicas, possibilitando ao cidadão (grego e romano) integrar-se efetivamente à sociedade, como homem livre. Nesta direção, o desenvolvimento e a ampliação da produção do conhecimento, através da transmissão feita apenas pela via oral já não era suficiente, aparecendo então a necessidade da leitura e da escrita.

À medida que o comércio e as guerras foram fazendo com que ela [Roma] entrasse em contato com outros povos e foram provocando novas necessidades, a instrução sumária deixou de ser suficiente. O *grammaticus* levou de casa em casa a instrução enciclopédica necessária para a política, para os negócios e para as disputas nos tribunais. Desde a dicção esmerada, até um rápido bosquejo filosófico, o essencial da cultura era ensinado pelos gramáticos, críticos capazes que, de certo modo, formavam a opinião pública (PONCE, 2003, p. 68-69).

Como vimos, a palavra escrita transformou-se, no decorrer dos tempos, em necessidade humana. Portanto, os conhecimentos adquiridos pela leitura tornam-se indagações sobre a realidade e buscas por suas respostas. Desta forma, o acesso à leitura é uma importante ferramenta de crítica, resistência e poder para gerar a emancipação da consciência que combata as pretensões hegemônicas.

O conhecimento torna-se uma arma, um instrumento de luta, uma força material, que é utilizada pelos que almejam consolidar a estrutura societária de classe e, portanto, não devendo ser dispensada pelos que pretendem superar esse tipo de sistema de vida e construir uma nova civilização (MARTINS, 2005, p. 137).

Na perspectiva da emersão das consciências, é a partir dela que acontece a inserção crítica na realidade: “o dever que Lukács reconhece ao partido revolucionário de ‘explicar às massas sua ação’ coincide com a exigência que fazemos da *inserção crítica* na sua realidade através da práxis, pelo fato de nenhuma realidade se transformar a si mesma” (FREIRE, 2011, p. 44); só assim é possível a construção da consciência crítica e politizada. É neste sentido que, ainda segundo Freire (2005), a leitura crítica da realidade associada, sobretudo, a certas práticas claramente políticas de mobilização e de organização, pode constituir-se num instrumento para o que Gramsci chamaria de ação contra-hegemônica, afinal, quem é neutro em política reproduz a política do poder (TRAGTENBERG, 2012).

Bakhtin (2006) ressalta que cada palavra se apresenta como uma arena em miniatura onde se relacionam e lutam os valores sociais de orientação contraditória, cuja palavra revela-se, no momento de sua expressão, como o produto da interação viva das forças sociais. Sendo, a educação um espaço de luta, ela serve de arena para batalhas maiores, pois a luta pela emancipação das classes trabalhadoras significa não a luta por privilégios e monopólios, mas por iguais direitos e deveres e pela abolição de todo domínio de classe (MARX, 2012).

A educação, enquanto fenômeno social de superestrutura, só pode ser verdadeiramente entendida quando exposta conjuntamente com uma análise socioeconômica das sociedades em que ela tem lugar. Para tanto, as ações que orientam fundamentalmente a conformação de uma estrutura educacional como veículo de efetivação das exigências do modelo social vigente, devem ser vistas a partir de uma reflexão crítica, sob o ângulo da luta política que revele as contradições ocultas. Por isso, os fatos educacionais relacionam-se dinamicamente com o modelo de sociedade e de economia.

Desta feita, para promover a formação de trabalhadores conscientes de uma sociedade em que desapareça a dominação e a submissão, é preciso unir esforços para um pensar crítico e problematizador, portanto, contra-hegemônico, em relação à condição humana no mundo, isto é, em que não haja imposição de uma palavra conservadora, mas seu aspecto libertário, cujo compromisso é uma ação humanizadora, a qual implica *práxis social*.

É a partir da tomada de consciência, que em Marx, é a base da existência, que podemos acessar instrumentos e estratégias de contestação, crítica e resistência às pretensões dos grupos que reproduzem a identidade hegemônica. Cabe ao leitor, portanto, perceber a natureza do saber construído através da leitura: se uma ação é hegemônica ou contra-hegemônica.

O conceito de contra-hegemonia influenciou diretamente a concepção ideológica formulada por Freire. O autor critica a educação bancária tratada como “depósito”, memorização e contrária ao diálogo; é, pois, uma comunicação verticalizada, um instrumento de desumanização. Essa prática tem o propósito de manter a *imersão*, a reprodução da consciência ingênua e acrítica.

As elites dominadoras, na sua ação política, são eficientes no uso da educação “bancária” (em que a conquista é um dos instrumentos) porque, na medida em que esta desenvolve uma ação apassivadora, coincide com o estado de “imersão” da consciência oprimida. Aproveitando esta “imersão”, da consciência oprimida, estas elites vão transformando-a naquela “vasilha” de que falamos, e pondo nela *slogans* que a fazem mais temerosa ainda da liberdade (FREIRE, 2011, p. 38).

O outro processo é o que Freire chama de “*emersão* das consciências”, isto é, se as massas associam um pensar crítico sobre sua realidade a sua *emersão* e a sua presença no processo histórico, sua ameaça se concretiza em revolução. É a força criticizante do diálogo.

Enquanto que, para alguns representantes da liderança revolucionária, o diálogo com as massas lhes dá a impressão de ser um quefazer “burguês e reacionário”, para os burgueses, o diálogo entre as massas e a liderança revolucionária, é uma real ameaça, que há de ser evitada (FREIRE, 2011, p. 85).

Se é nos “depósitos” que se encontram as contradições, é através de uma educação problematizadora, cujo engajamento é a luta pela libertação, que se encontra a superação dessas contradições. E a consciência crítica só acontece quando o indivíduo compreende as contradições e caminha no sentido de sua superação de maneira gradativa, o que exige permanente busca. Nesta perspectiva da educação problematizadora é a partir da *emersão* das consciências que acontece a *inserção crítica* na realidade através da *práxis*, pelo fato de nenhuma realidade se transformar a si mesma. Para Freire, só assim é possível a construção da consciência crítica e politizada.

Ler, portanto, não é um mero aprendizado voltado às habilidades de leitura e escrita, mas sim a vivência das práticas sociais que estão relacionadas a essas habilidades. (COSSON, 2007, p.11). O referido autor reconhece, pois, o texto como objeto que promove a multiplicidade de vozes, o diálogo e a reflexão, o que confere a ele uma posição privilegiada frente aos demais, devido ao seu caráter formador.

Como vemos, a leitura é uma exigência, antes de tudo, social. Há, porém, uma importante diferença entre as habilidades de leitura e escrita e a prática efetiva da leitura como produtora de sentidos. Se a habilidade de ler é uma necessidade pragmática, sua prática é importante instrumento ao exercício da cidadania. Para ser um leitor proficiente, é necessário apropriar-se do discurso, transitar por diferentes contextos, compreender a linguagem como uma forma de poder. Isto é,

dialogar com uma concepção política de leitura: uma leitura que não apenas ofereça respostas ao homem, sobre sua própria realidade, mas que também instigue-o a colocar-se questões e o instrumente na busca de respostas e soluções; uma leitura que desinstale o homem da placidez e da acomodação e ao mesmo tempo seja capaz de torná-lo melhor (MARIA, 2002, p. 51).

Essa forma de ler o mundo de maneira crítica, politizada e consciente nos remete ao que Manacorda (2007), pautado em Marx, aborda sobre a dualidade unilateral x onilateral<sup>7</sup>: o autor destaca o homem onilateral, cujo papel formativo do trabalho, quando vinculado à instrução, não está apenas no sentido ontológico do trabalho na constituição do homem enquanto ser social, mas também como ser político, na sua totalidade de capacidades de consumo de bens, do qual o trabalhador tem estado excluído historicamente, em consequência da divisão de trabalho (homem unilateral).

Educação e cultura, assim, têm um papel estratégico no desenvolvimento social e na cidadania, especialmente na elaboração e na implementação de políticas que promovem o acesso ao livro enquanto objeto cultural e à formação de leitores. Em contrapartida, as políticas voltadas para o livro e a leitura, como as demais políticas educacionais, acabam induzindo as necessidades sociais e políticas de conservação, ajustadas à concepção de mundo hegemônico.

---

<sup>7</sup> A divisão do trabalho, segundo Manacorda (2007) é responsável pela divisão de classe, o que divide o homem, tornando-o unilateral, figurado pelo capitalista e pelo proletário. A desumanização (de ambos os homens) na relação ensino-trabalho (a escola do ler e a escola do fazer) é assim contextualizada pelo autor: a escola se coloca frente ao trabalho como não-trabalho (para a classe dominante) e o trabalho se coloca frente à escola como não-escola (para a classe produtiva).

Ao ser inserida no processo social, portanto, a leitura carrega uma orientação democrática que se dilata ou se contrai, conforme os propósitos dos grupos que recorrem a ela para os seus projetos de ação. Nesse sentido,

se ela [a leitura] se democratiza ao se tornar acessível a qualquer grupo indistintamente, esta inclinação se fortalece, ao denotar uma perspectiva crítica e atuante, segundo a qual o leitor se singulariza, porque, como se viu, se posiciona não apenas diante do objeto livro posto à sua frente, mas perante o mundo que este traduz (ZILBERMAN, 1999, p. 43-44).

De tal modo, a democratização dos bens culturais, entre os quais está o livro, é, pois, de acordo com Perrotti (1999), um arranjo promovido pelas elites que controlam os aparelhos do Estado, no qual a preocupação com processos de formação do receptor tem ficado de lado, em favor da centralidade nos processos de distribuição de bens culturais, sobretudo, daqueles que proporcionam fruição estética.

A leitura é, pois, um fenômeno delimitado circunscrito a um modelo de sociedade que se valeu dela para a sua expansão, alinhado a um elenco de fatores de ordem econômica, social, cultural, ideológica, inclusive, a difusão do ideário democrático, anunciado, sobretudo pela classe burguesa, a qual considera a leitura conveniente para o bom andamento do mecanismo social, graças a sua vocação democrática (ZILBERMAN, 1999).

Desse modo, a democratização, de acordo com Lima (2004), está ligada à perspectiva de redemocratização do Estado brasileiro, cujos termos utilizados no campo da luta em defesa das formas de participação da sociedade civil organizada nos anos de 1980 (onde estão as raízes e os elementos influenciadores sobre democracia e democratização), passam a ser ressignificados a partir de 1990, isto é, “são as mesmas categorias, mas com concepções e práticas diferenciadas” (LIMA, 2004, p. 20).

Assim sendo, a concepção de democratização que adotamos trata do acesso à leitura (ao livro, à literatura, à biblioteca, à informação) para todas as classes, com vistas ao desenvolvimento humano. Para isso, nos pautamos em Saviani (2017) quando enfatiza a necessidade de transformarmos a situação atual dominando a crise e assegurando às novas gerações uma formação sólida que lhes possibilite o pleno exercício da cidadania, por meio do enfrentamento dos desafios postos à democratização da educação no contexto brasileiro atual: “uma democratização não apenas formal, mas real possibilitando, assim, colocar a educação a serviço da plena emancipação humana” (SAVIANI, 2017, p. 661).

Por conseguinte, tendo em vista sua vocação democrática e o aumento na oferta de bens culturais, a leitura (e o livro como seu suporte e motivação), é, decisivamente, propulsora de uma mudança na sociedade, caso seja extraída dela a inclinação política que a torna vigente e, por essa razão, um problema que inquieta a todos em nossos dias (ZILBERMAN, 1999).

Diante do exposto, acreditamos que as ações que orientam fundamentalmente na conformação de uma estrutura educacional como veículo de efetivação das exigências do modelo social vigente devem ser consideradas a partir de uma reflexão crítica que revele as contradições ocultadas nas políticas educacionais. Daí ser urgente, segundo Freire (2005), que a questão da leitura e da escrita seja vista sob o ângulo da luta política em que a conhecimento científico do problema contribui para o enfrentamento com vistas às transformações sociais.

Contudo, para empreender uma ação transformadora, é necessário compreender a história das contradições e superá-las gradativamente. É na superação da situação opressora que está o *ser mais*, enquanto categoria estabelecida na obra de Freire (2011):

os oprimidos, nos vários momentos da sua libertação, precisam reconhecer-se como homens, na sua vocação histórica e ontológica de *ser mais*. A reflexão e ação se impõem, quando não se pretende, erroneamente, dicotomizar o conteúdo de sua forma histórica de ser do homem (FREIRE, 2011, p. 59).

Nesse sentido, “a educação é tanto causa quanto efeito, determinante e determinada. Por isso, nenhum capítulo isolado pode ter esperanças de apresentar um quadro acabado dessa complexidade” (APPLE, 2003, p. 43). Do mesmo modo, conforme as palavras de Freire (2005), a leitura da palavra não é apenas precedida pela leitura do mundo, mas por uma forma de “escrevê-lo” ou de “reescrevê-lo” e, assim, transformá-lo, por meio da prática consciente, num movimento do mundo em direção à palavra e da palavra em direção ao mundo.

Portanto, a ideia é desconstruir a leitura enquanto aquisição, tendo em vista a superação de uma prática educacional, social e política de reprodução da concepção de mundo hegemônico. Afinal, toda situação que impeça os homens de serem sujeitos de sua busca se instaura como violenta, e essa violência coisifica a pessoa, privando-a de criar, buscar e, conseqüentemente, transformar, o que fere a vocação ontológica do ser humano de *ser mais*. Por isso, Freire (2011, p. 118) resume a educação como ato político capaz de levar opressores e oprimidos a construírem caminhos concretos no sentido do *ser mais*: “da imersão em que se achavam, emergem, capacitando-se para inserir-se na realidade que se vai desvelando”. Assim também consideramos a leitura!

A seguir serão apresentados os resultados do levantamento da produção acadêmica que versa sobre a Política de Leitura no país, cujo material de análise é o PNLL.

### 1.3 Análise da produção acadêmica

A leitura tem sido tema de pesquisas acadêmicas, especialmente, a partir do ano de 2006 em que foi instituído o Plano Nacional do Livro e Leitura-PNLL. Neste sentido, apresentaremos uma análise sobre o que os estudos têm discutido a respeito da Política de Leitura no Brasil. Para isso, realizamos um mapeamento da produção acadêmica na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações – BDTD. O resultado consta no quadro a seguir:

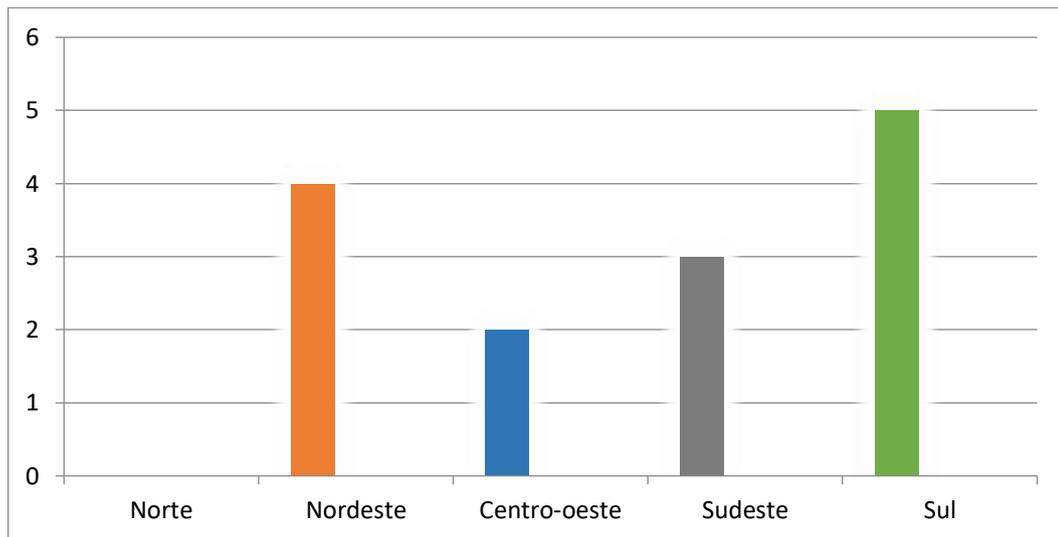
**Quadro 2** - Levantamento das produções sobre Políticas de Leitura realizado na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações entre 2006 e 2018

Nº	TÍTULO	INSTITUIÇÃO	AUTOR/A	M O U D	ANO
---	Não houve produção	---	---	---	2006
01	Políticas públicas de incentivo à leitura: um estudo do projeto “Literatura em minha casa”	Universidade Estadual de Ponta Grossa/UEPG	COPEs, Regina Janiaki.	Mestrado em Educação	2007
02	Fome de Programas de Leitura: o PROLER e sua dimensão político-ideológica	Universidade Federal do Maranhão/UFMA	RODRIGUES, Edimilson Moreira.	Mestrado em Políticas Públicas	2008
03	A abordagem da cidadania cultural na formulação do PNLL	Fundação Getúlio Vargas/FGV-RJ	AMORIM, Simone Rodrigues.	Mestrado em História, Política e Bens Culturais	2009
04	Política de leitura: a gestão do Programa Federal Literatura em minha casa	Universidade de Brasília/UnB	MORAIS, Lucimara Gomes Oliveira de.	Mestrado em Educação	2010
05	Política de leitura: a coleção “Literatura para todos” e o letramento literário de jovens e adultos	Universidade de Brasília/UnB	OGLIARI, Monalisa.	Mestrado em Educação (Área de concentração: Gestão de sistemas e Políticas Educacionais)	2013
06	“O leitor através do espelho- e o que ele ainda não encontrou por lá!”	Universidade de Campinas/Unicamp	PEREIRA, Rosane de Bastos.	Doutorado em Educação (Área de concentração: Ensino e Práticas culturais)	2013
07	A literatura na formação cultural: a literatura como mediadora	Pontifícia Universidade Católica/PUC-Rio	RODRIGUES, Maria Antonieta Sampaio.	Mestrado em Literatura, cultura e contemporaneidade	2013
08	Políticas públicas: acesso, disseminação e uso da informação e da cultura nas bibliotecas	Universidade Federal de Pernambuco/UFPE	SILVA, Gilvanedja Ferreira Mendes.	Mestrado em Ciência da Informação (Área de concentração: Informação, memória e tecnologia)	2014

09	O Programa Nacional Biblioteca da Escola-PNBE: da gestão ao leitor na Educação Infantil de Natal-RN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte-UFRN	SILVA, Sayonara Fernandes da.	Mestrado em Educação	2015
10	A materialização da política de leitura na rede municipal de ensino de Caruaru/PE: resistências e tensões	Universidade Federal de Pernambuco/UFPE	NASCIMENTO, Cícera Maria.	Mestrado em Educação Contemporânea (Linha de pesquisa: Educação, Estado e Diversidade)	2016
11	A ideologia do capital nas políticas públicas de incentivo à leitura: uma análise da política de incentivo à leitura do município de Francisco Beltrão-PR (2005-2015)	Universidade Estadual do Oeste do Paraná/Unioeste-PR	AVILA, Keissiane Michellotti Geittenes de.	Mestrado em Educação (Linha: Ciência, conhecimento e educação)	2016
12	Não serás o outro-diários sobre políticas públicas e leitura literária	Pontifícia Universidade Católica/PUC-Rio	ARAGÃO, Carmélia Maria.	Doutorado em Literatura, cultura e contemporaneidade	2016
13	O programa de bibliotecas da rede municipal de educação de Belo Horizonte: caminhos para uma política de formação de leitores	Universidade Federal de Juiz de Fora/UFJF	COIMBRA, Sterlayne Aparida Duarte de Oliveira.	Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública	2016
14	Políticas públicas para a leitura: a mercantilização da educação	Universidade Estadual de Londrina/UDEL	BUFALO, Katia Silva.	Mestrado em Educação (Linha de pesquisa: Perspectivas Filosóficas, Históricas e Políticas da Educação)	2018

**Fonte:** Elaborado pela autora com base no levantamento realizado no BDTD, 2019

Quanto à origem das pesquisas, conforme o quadro 2, pudemos verificar os 14 (quatorze) trabalhos elencados. Sendo que 8 (oito) produções são oriundas da Educação, 2 (duas) da Literatura, 1 (uma) da História, 1 (uma) das Políticas Públicas, 1 (uma) da Gestão e 1 (uma) da Ciência da Informação. Do total de trabalhos, 2 (dois) são teses e 12 (doze) dissertações. Para detalhar melhor o quantitativo de acordo com as regiões do Brasil em que as pesquisas foram produzidas, organizamos o seguinte gráfico:

**Gráfico 1** - Quantitativo por região brasileira de produções escritas sobre Políticas de Leitura

**Fonte:** Elaborado pela autora com base no levantamento realizado no BDTD, 2019

Nesse gráfico, percebemos a ausência de estudos sobre a temática na região Norte, inclusive esta informação foi item da justificativa da presente pesquisa, o que nos leva a reforçar a importância de contextualizar a região norte na trajetória da Política de Leitura.

De acordo com o levantamento realizado, categorizamos as produções em 4 (quatro) eixos temáticos, a saber:

**Tabela 1** – Quantitativo de produções por eixos temáticos conforme as produções acadêmicas sobre Políticas de Leitura (2006-2018)

Eixos temáticos	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Leitura como direito social	-	-	-	1	-	-	-	-	1	-	1	-	-	3
Leitura como Formação	-	-	1	-	-	-	-	3	-	-	1	-	-	5
Gestão da política de leitura	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1	-	-	-	2
Mercantilização da leitura	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	1	4
	-	1	1	1	1	-	-	3	1	1	4	-	1	<b>14</b>

**Fonte:** Elaborado pela autora com base no levantamento realizado no BDTD, 2019

Ao lermos a tabela 1, visualizamos os eixos: leitura como direito social, leitura como formação, gestão da política de leitura e mercantilização da leitura. A maior incidência esteve

sobre a leitura como formação, seguida da mercantilização da leitura, da leitura como direito social e, finalmente, da gestão da política de leitura. Contudo, é importante ressaltar que, em relação ao eixo “Mercantilização da leitura”, todos os trabalhos são originários de Mestrados em Educação, mais especificamente, em linhas de pesquisa que abordam o papel do Estado na constituição da Política de Leitura. Percebemos, ainda, a ausência de produção nos anos de 2006, 2011, 2012 e 2017. A maior produção científica foi verificada nos anos de 2013 e 2016.

Assim, para melhor estruturar a explanação acerca desta revisão sistemática, apresentaremos os trabalhos por eixo temático, conforme ano de publicação.

### 1.3.1 Leitura como direito social

Dentre os trabalhos que abordam a leitura como um direito está a pesquisa de Amorim (2009) intitulada “A abordagem da cidadania cultural na formulação do Plano Nacional do Livro e Leitura-PNLL”. Para o autor, por mais sutil que seja a diferença entre cidadania cultural e democracia cultural há uma particularidade: a partir do momento em que um grupo social toma posse do direito de distribuir indiscriminadamente sua expressão simbólica de forma ampla, há uma limitação nas possibilidades de recriação do universo da cultura, portanto, de garantia de diversidade.

Silva (2014) em seu estudo sobre “Políticas públicas: acesso, disseminação e uso da informação e da cultura nas bibliotecas públicas pernambucanas” comprovou que as bibliotecas públicas ainda estão marcadas por ações descontínuas, tendo em vista a ausência de políticas públicas estruturantes e permanentes para o segmento. Assim, a autora conclui a importância de se ampliar a discussão com a sociedade, a fim de mobilizar outros segmentos preocupados com o acesso à informação, leitura, cultura e educação.

Nos registros memorialistas de seu diário-tese sob o título “Não serás outro- diário sobre políticas públicas e leitura literária” Aragão (2016) defende a face social e comunicativa do literário. Para ela a tecnização do conhecimento pode transformar os homens em autômatos, robotizados como mercadoria, num mercado que não deixa espaço sequer à invenção de um outro ser. E conclui: “Fazer artes” desordena, mas humaniza.

Como vimos, estes trabalhos trouxeram à discussão a questão da leitura como direito, perpassando o acesso ao livro, à literatura e a outros bens de leitura, bem como aos ambientes e seus mediadores e, neste contexto, a necessidade de políticas estruturantes e contínuas para as bibliotecas, enquanto repositório de conhecimento e cultura. Apesar de as práticas de leitura

não se darem somente por meio da presença física da biblioteca, a construção do universo social do leitor é decorrente de práticas leitoras que são oportunizadas por bibliotecas (MARTINS, 2017).

### 1.3.2 Leitura como formação

O eixo “Formação de leitores” traz a investigação realizada por Rodrigues (2008), cujo título é “Fome de Programas de Leitura: o PROLER e a dimensão político-ideológica de leitura”, na qual o autor faz uma analogia entre a leitura e a fome, como problema tanto político quanto de cidadania que tem sido uma preocupação no âmbito das Ciências Sociais. Essa pesquisa revela contradições quanto à inexistência de acompanhamento no processo de formação de professores-leitores que deveria ser realizado pelo PROLER. Frisa, ainda, que apesar de o Programa ter como meta a promoção do acesso ao livro e a leitura, 1.300 municípios continuam sem bibliotecas públicas, o que compromete a democratização da leitura, tão enfatizada nas políticas do segmento, especialmente, o PNLL.

Ogliari (2013) também trata da formação, mas de alunos leitores. Em seu trabalho intitulado “Política de leitura: a coleção “Literatura para todos” e o letramento de jovens e adultos” apresenta-se a Coleção como um caminho voltado ao letramento dos neoleitores, e enfatiza a necessidade de articulação entre os três eixos da Política de leitura para a EJA (formação de leitores, formação de professores e material didático). A autora finaliza com a máxima de que uma política de leitura não se faz apenas com o envio de materiais às escolas.

Na tese “O leitor através do espelho- e o que ele ainda não encontrou por lá!” Pereira (2013) apresenta paradoxos na realidade brasileira (em comparação à inglesa) relacionados às políticas de leitura: o investimento milionário do MEC com o envio de livros pelo PNBE e a falta de investimento em políticas de leitura (formação de professores e formação de leitores). Assim, questionou-se sobre o tempo dessa política de distribuição de livros e a quase inexistência das práticas leitoras. A autora completa enfatizando que há um espaço de silêncio, um hiato, quando o percurso pelo qual passam os livros chega ao fim: a escola.

Rodrigues (2013) conclui na dissertação “A literatura na formação cultural: a literatura como mediadora” que, apesar de contribuir de maneira única para a formação de um leitor crítico, o trabalho com a leitura literária ainda depende de um sistema de gestão e operacional caótico. Por isso, a falta de decisão política, estratégias não encadeadas, intermitência e

superficialidade não possibilita ações articuladas numa dimensão mais ampla, apesar da boa experiência do projeto Segundo Turno Cultural, o qual foi analisado.

A dissertação de Coimbra (2016), sob o título “O Programa de Bibliotecas da Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte: caminhos para uma política de formação de leitores”, é uma avaliação do Programa que traça diretrizes para as bibliotecas escolares municipais de Belo Horizonte. Os aspectos levantados na pesquisa deram origem à elaboração de um Plano de Ação Educacional (PAE) com ações e estratégias para a superação de lacunas, contribuindo, assim, para a concretização efetiva de uma política de leitura e formação de leitores.

Portanto, uma política de leitura deve primar pela formação de leitores. Inicialmente, os professores, os quais cumprem a função social de formadores e, por intermédio deles, os alunos. Nesta conjuntura política os mediadores têm grande importância, pois são pessoas, instituições e procedimentos que desempenham o papel de agentes na instituição e nos procedimentos de promoção de medidas para formar leitores, e suscitam diferentes modos de ler, interligando-os ao contexto sócio-histórico-cultural do leitor. O trabalho do professor (neste caso, mediador de leitura) é ressaltado por Campos (2013) quando enfatiza que o desenvolvimento formativo docente ultrapassa os aspectos puramente técnicos. O autor traz à luz uma formação voltada para a construção contínua de conhecimentos, que perpassa por um processo cotidiano de aprendizagem, o qual contribui na constituição e no aprimoramento de saberes necessários à prática docente.

### 1.3.3 Gestão da política de leitura

Outro eixo elencado foi sobre a gestão de Programas e Projetos de leitura. Neste contexto, ao analisar as condições de implementação do Programa Literatura em Minha Casa, Moraes (2010) conclui na investigação “Política de leitura: a gestão do programa federal *Literatura em minha casa*” que a inserção do livro deveria ser garantidora do acesso democrático à leitura, contudo, devido à via comercial, não há uma constituição de acesso efetiva, sem contar que a formação dos mediadores e a solidificação de uma cultura de valorização da leitura ainda são grandes desafios para a escola.

Para Silva (2015), a avaliação realizada pela pesquisa “O Programa Nacional Biblioteca da Escola-PNBE: da gestão ao leitor na educação infantil de Natal-RN” encontrou falhas sistemáticas nos trâmites das diferentes fases de implementação. A exemplo disso está o modelo

de gerenciamento descentralizador adotado por essa política de fomento à leitura, em que os diferentes atores envolvidos no processo atuam como transferindo responsabilidades, o que compromete seriamente o processo de implementação, bem como o atingimento de metas. Sendo assim, uma política de distribuição de livros (PNBE) não garante o acesso das crianças à leitura; o que há é um mercado para a leitura na infância.

Gracindo (1994) nos chama a atenção para uma questão: são os partidos políticos que traçam a política educacional, caracterizando mais políticas de governo do que políticas de Estado. Essa descontinuidade, segundo Saviani (2008, p. 7), “corporifica-se na sequência interminável de reformas, cada qual recomeçando da estaca zero e prometendo a solução definitiva dos problemas que se vão perpetuando indefinidamente”. Para este, essas reformulações podem ser descritas em duas metáforas: o ziguezague (sentido tortuoso) e pêndulo (movimento de vai-e-vem).

#### 1.3.4 Mercantilização da leitura

Um eixo de grande importância a ser considerado nessa revisão sistemática é o que trata da mercantilização da leitura. Por meio da investigação intitulada “A ideologia do capital nas políticas públicas de incentivo à leitura: uma análise da política de incentivo à leitura do município de Francisco Beltrão-PR (2005-2015)”, Ávila (2016) analisa a política de leitura sob um viés ideológico que conduz os indivíduos a aderirem ao projeto capitalista, regulada pelos slogans pragmáticos que, através da inversão ideológica obtém o consenso que perpetua a ideologia dominante. Por outro lado, a autora afirma que o trabalho foi uma atividade contra-ideológica numa perspectiva emancipatória, uma vez que, por meio da leitura, a classe trabalhadora pode apropriar-se do conhecimento histórico.

A dissertação de Bufalo (2018), “Políticas públicas para a leitura: a mercantilização da educação”, faz uma crítica bastante sólida sobre o viés ideológico das políticas públicas para a leitura em detrimento do ato de ler, o que fica claro, para a autora, até mesmo no uso da terminologia “Políticas públicas para o livro e a leitura” ao invés de “Políticas públicas para a leitura” isto é, o foco está no livro e não nas práticas leitoras.

A pesquisa de Copes (2007), intitulada “Políticas públicas de incentivo à leitura: um estudo do projeto ‘Literatura em minha casa’”, traz à tona a ineficiência da política de circulação do texto impresso, bem como a precariedade dos espaços escolares de leitura e a deficiência na formação dos mediadores. Enfatiza que há uma descontinuidade das políticas públicas para a

leitura, como o Programa analisado, o que deixa clara a fragmentação das ações em decorrência dos interesses ocultos do capital.

Finalmente, a pesquisa realizada por Nascimento (2016), “A materialização da política de leitura literária na rede municipal de ensino de Caruaru/PE: resistências e tensões”, enfatiza as contradições existentes entre o apelo do comprometimento por uma sociedade leitora no texto do PNLL e as reais condições de precarização que a maioria da sociedade brasileira é submetida, historicamente. A participação do Terceiro Setor nesse processo é parte dessa arena de luta.

É importante evidenciar que, apesar de termos categorizado apenas essas 4 (quatro) produções no eixo “Mercantilização”, outras pesquisas também discutem a lógica do mercado transversalmente, entre as quais está a de Silva (2015), que inaugura o capítulo 3 (três) através de uma indagação: existe mercado para a leitura na infância? Nele a autora discorre sobre o livro como mercadoria, fruto da ideia burguesa de leitura:

A permuta do estatuto de criação do livro objeto de arte e estética pelo objeto de consumo, mercadoria, não é de hoje, mas advém da lógica do capitalismo que vê no objeto o desejo de produzir dinheiro. Em se tratando do livro, denominamos esse processo de criação, edição, objeto livro, mercadoria e consumo, de mercado editorial. A dinâmica de funcionamento do mercado editorial atende a interesses e anseios do seu público, modificando-se sob a interferência do dinheiro (SILVA, 2015, p. 92).

Neste contexto, Bufalo (2018) ressalta a importância de se discutir a dimensão pedagógica nas políticas educacionais (aqui a leitura como prática social) no sentido de inverter a prioridade até então destinada ao viés mercadológico que vislumbra a hegemonia capitalista por meio da parceria entre o Estado e as editoras - estas têm na escola seu maior mercado e consumo. Logo, o que está em xeque é a dimensão humana da leitura.

Outro ponto que merece atenção na leitura que fizemos das produções acadêmicas diz respeito material basilar de análise que será apresentado no quadro abaixo:

**Quadro 3** - Plano, programa e projeto analisado em cada produção acadêmica

AUTOR/A	PLANO/PROGRAMA/PROJETO	ÓRGÃO DE ORIGEM
Amorim (2009)	PNLL	MEC/MinC
Silva (2014)	PNLL	MEC/MinC
Aragão (2016)	PNLL PROLER Projeto Agentes de Leitura	MEC/MinC MEC/ SECULT-CE
Rodrigues (2008)	PNLL PROLER	MEC/MinC MEC

Ogliari (2013)	PNLL PNBE - Coleção Literatura para todos	MEC/MinC MEC
Pereira (2013)	PNLL PNBE	MEC/MinC MEC
Rodrigues (2013)	PNLL Projeto Segundo Turno Cultural	MEC/MinC SECEC/SEEDUC-RJ
Coimbra (2016)	PNLL Programa de Bibliotecas Municipais	MEC/MinC SMED/BH-MG
Morais (2010)	PNLL PNBE - Projeto Literatura em minha casa	MEC/MinC MEC
Silva (2015)	PNLL PNBE/Ed. Infantil	MEC/MinC MEC
Copes (2007)	PNLL PNBE - Projeto Literatura em minha casa	MEC/MinC MEC
Nascimento (2016)	PNLL	MEC/MinC
Ávila (2016)	PNLL Projeto Literatura e leitura nas escolas	MEC/MinC SEED/FB-PR
Bufalo (2018)	PNLL PNLD PNBE	MEC/MinC MEC MEC

**Fonte:** Elaborado pela autora

Analisar a Política Nacional de Leitura implica considerar os planos, os programas e os projetos que compõem a política em sua dimensão macro, conforme quadro 3. Entre eles estão o Programa Nacional do Livro Didático –PNLD<sup>8</sup> (que avalia e disponibiliza obras didáticas e outros materiais pedagógicos aos alunos e escolas públicas); o Programa Nacional Biblioteca da Escola – PNBE (que avalia e disponibiliza obras literárias às escolas públicas); o Projeto Literatura em minha casa (vinculado ao PNBE, distribuía obras literárias- em formato de coleção- aos alunos da 4ª série do ensino fundamental); a Coleção Literatura para todos (também vinculado ao PNBE- reproduzia e distribuía obras literárias vencedoras do concurso com o mesmo título, para jovens e adultos recém-alfabetizados).

<sup>8</sup> A partir de 2017, conforme Decreto nº 9.099 de 18 e julho de 2017, o PNLD foi ampliado para Programa Nacional do Livro e do Material Didático e, além dos livros didáticos, também disponibiliza obras literárias e inclusivas, bem como outros materiais pedagógicos.

Dentre os programas/projetos nascidos da esfera local estão o Projeto Agentes de Leitura-CE (que seleciona mediadores para atuar com famílias interessadas por leitura); o Projeto Segundo Turno Cultural-RJ (que oferece oficinas literárias no contra-turno para escolas em área de risco); o Programa de Bibliotecas Municipais-BH (política de formação de leitores por meio de trabalho orientado nas bibliotecas escolares); e o Plano Literatura e Leitura nas escolas (promoção de uma hora semanal de aula de literatura nas escolas e formação de professores).

Vale ressaltar que, apesar das análises pontuais de programas e projetos, todos os trabalhos examinaram (com mais ou menos profundidade) o Plano Nacional do Livro e Leitura-PNLL, o qual será apresentado na terceira seção.

## 2 O CICLO DA POLÍTICA DE LEITURA PARA A CODIFICAÇÃO DO PLANO NACIONAL DO LIVRO E LEITURA-PNLL

*Outras palavras*  
[...]  
*Para dizer certas coisas*  
*são precisas*  
*palavras outras*  
*novas palavras*  
*nunca ditas antes*  
*ou nunca*  
*antes*  
*postas lado a lado.*

(COLASANTI, 2005, p. 12)

Para alcançar uma leitura crítica dos textos políticos é necessário analisá-los para além de suas linhas, observando o que está, também, em suas entrelinhas: as “outras palavras”, sugeridas pelo título do poema de Marina Colasanti. As palavras nunca ditas antes, ou ditas, mas nunca colocadas lado a lado, tornam-se palavras novas e seus diferentes efeitos de sentido repercutem múltiplas ideologias, tanto as pertencentes às camadas populares, quanto a ideologia dominante do Estado Capitalista.

Deste modo, pautamos nossas reflexões principalmente em Koch (2003), Koch e Elias (2006), Costa Val (2006), Xavier (2010), Cavalcanti (2010) e Mainardes (2006, 2009, 2018) a respeito da textualidade da política, bem como em Evangelista (2013), Croso e Magalhães (2016), Peroni (2018), entre outros sobre organismos internacionais e privatização. Assim, abordaremos, primeiramente, a política como texto, enquanto manifestação linguística do campo das políticas educacionais; em seguida, faremos uma apresentação da conjuntura histórica brasileira desde a criação do Instituto Nacional do Livro, até o Plano Nacional do Livro e Leitura; e, finalmente, contextualizaremos os lineamentos (nacionais e internacionais) que levaram à tessitura do PNLL.

### 2.1 A Política de leitura como texto

A fim de se discutir o fenômeno da produção do texto é importante compreender o que caracteriza um texto, enquanto unidade linguística de comunicação. Etimologicamente a palavra texto tem origem no latim *textus* que significa “tecer, fazer tecido, entrelaçar”. Assim, texto e tecido possuem a mesma origem, de forma que, mais tarde, o primeiro atingiu o sentido

de "tecelagem ou estruturação de palavras". Desta feita, tecer um texto é pôr em interação autor e leitor por meio das linhas historicamente construídas.

Do ponto de vista linguístico, texto é “uma unidade de linguagem em uso, cumprindo uma função identificável num dado jogo de atuação sociocomunicativa” (COSTA VAL, 2006, p. 3-4): propósitos do autor e do leitor situados em determinado contexto<sup>9</sup>, além das características do gênero discursivo a que o texto pertence e da esfera social em que circula. Nesta investigação trataremos o texto como uma manifestação linguística que se realiza nas práticas sociais do universo das políticas educacionais, no sentido de analisar a política de leitura, considerando o papel o Estado neste processo.

Nosso interesse está concentrado nos sentidos e significados deixados pelos fazedores da política, realizados e dados sob a forma de textos (PNLL e outros documentos da cadeia discursiva). Para Bakhtin (2011), independentemente de qual seja o objeto de uma pesquisa, só o texto pode ser o ponto de partida, uma vez que “o texto é a realidade imediata (realidade do pensamento e das vivências) [...] Onde não há texto, não há objeto de pesquisa” (BAKHTIN, 2011, p. 307). Na teoria marxista, o texto em análise é a materialização da política, sujeita a mediação dos sujeitos históricos (para nós, os leitores da política).

Sob esta perspectiva, Cavalcante (2010) enfatiza que os textos são, tanto formas de elaboração, diferenciação e estruturação do conhecimento, quanto formas de controle, crítica e transformação, visando ao que, na teoria bakhtiniana, é chamada de comunicação responsiva ativa, isto é, “todo conhecimento declarativo de nossa sociedade é (com exclusão daquele que se traduz em números e fórmulas) primariamente linguístico, ou melhor, conhecimento textualmente fundado” (CAVALCANTE, 2010, p. 161).

E, ao analisarmos as políticas educacionais, mais especificamente a política de leitura (suas intenções, seus interesses e suas contradições) por meio do texto do PNLL - buscamos conhecimento explícito (as linhas), para segmentá-lo, pormenorizá-lo, contextualizá-lo, avaliá-lo, reestruturá-lo, a fim de chegarmos a novas conclusões e representarmos, linguisticamente,

---

<sup>9</sup> Contexto pode ser entendido como o conjunto de elementos que influenciam na significação dos enunciados. Os contextos são múltiplos: sociais, históricos, entre outros (ARCOVERDE, M.; ARCOVERDE, R., 2007).

de outra forma (CAVALCANTE, 2010), trazendo novas analogias situacionais e sociais (as entrelinhas).

Assim, uma leitura crítica dos textos políticos supõe analisar os discursos ideológicos presentes, pois

na composição de quase todo enunciado do homem social – desde a curta réplica do diálogo familiar até as grandes obras verbal-ideológicas (literárias, científicas e outras) existe, numa forma aberta ou velada, uma parte considerável de palavras significativas de outrem, transmitida por um ou outro processo (BAKHTIN, 1998, p. 153).

Desta feita, o texto apresenta-se, de acordo com Cavalcante (2010, p. 201 *apud* BEZERRA, 2001, p. 34) como “uma unidade de sentido estabelecido entre leitor/autor, na modalidade escrita da língua [...] envolvendo conhecimentos partilhados, situação, contextos, propósito, intenções, e outros aspectos comunicacionais, estando aberta a várias interpretações (mas não a todas)”. Isso nos remete, à importância do contexto na análise do Ciclo de Política:

A utilização da abordagem do ciclo de políticas pressupõe uma caracterização (descrição) clara e objetiva da política investigada. Assim, é necessário apresentar dados variados, aspectos históricos, legislativos, contextuais, discursivos, político-ideológicos, custo financeiro, entre outros (MAINARDES, 2018, p. 12).

Ball e Bowe, segundo Mainardes (2006), advertem que o foco da análise de políticas deve incidir sobre a formação do discurso da política e sua interpretação, a fim de identificar processos de resistência, passividade, adaptações ou manobras políticas. Para isso, os autores propuseram um ciclo contínuo estruturado em três contextos principais, como dito no início desta investigação: o primeiro é o contexto de influência onde as políticas são iniciadas e os discursos políticos são construídos. É nesse contexto que grupos de interesse disputam para influenciar a definição das finalidades sociais da educação.

A análise do contexto de influência na formulação das políticas, da forma mais abrangente possível, torna-se útil e necessária para se compreender o jogo de influências e múltiplas agendas no processo de configuração de políticas no processo histórico. Essa análise abrangente poderá permitir a identificação das influências globais/internacionais, de agências multilaterais, redes políticas, comunidades epistêmicas, intelectuais e políticos que exercem influências, forças do contexto político nacional e local, dentre outros (MAINARDES, 2009, p. 12-13).

O segundo contexto é o da produção do texto, a representação, a inscrição textual da política. Constitui a sistematização de proposições que se converteram em programas governamentais que se materializarão e, notadamente, não são necessariamente coerentes, o que pode apresentar contradições. Para Marques, Andrade e Azevedo (2017) esse contexto é o resultado das disputas e dos acordos feitos entre os diferentes grupos que anseiam inscrever

suas pretensões educacionais na agenda política. Para isso, buscam uma articulação com os interesses do público mais geral.

E, finalmente, está o contexto da prática. Para Mainardes (2006) é onde a política produz efeitos e consequências que podem representar transformações na política original. Sendo assim, “o contexto da prática constitui a etapa de disputas, sobretudo com finalidade de (re) interpretar a política e também de recriá-la na perspectiva de produzir efeitos capazes de provocar mudanças na tessitura original da política” (MARQUES; ANDRADE; AZEVEDO, 2017, p. 66). Portanto, as políticas não são simplesmente implementadas.

É importante destacar a presença do contexto das estratégias políticas e o contexto das causas e efeitos, no interior do contexto de influência e do contexto da prática, respectivamente. Mainardes (2006) chama a atenção para o fato de que estes contextos estão inter-relacionados e, deste modo, não são etapas lineares ou sequenciais, uma vez que em cada um deles as disputas e embates se fazem presentes.

Assim, por trás de cada texto político (como de qualquer texto) existe um sistema linguístico que corresponde ao que é (e que pode ser) reproduzido; ao que pode ser recuperar fora do texto (o dado). Ao mesmo tempo, cada texto é individual, único e singular e nisso está o seu sentido e a intenção que o levou a ser criado (BAKHTIN, 2011), daí a importância de acessarmos uma cadeia de textos, visando à comunicação discursiva de dado campo (no nosso caso, a política educacional).

Em se tratando da cadeia de textos necessária para compreendermos o PNLL em sua totalidade, bem como a definição das categorias empíricas, estão documentos nacionais relacionados à Política de Leitura, mas também, textos escritos de organismos internacionais cujas vozes (as palavras outras) influenciaram consubstancialmente a referida política, o que nos aponta para sua história e suas relações com a agenda global.

Vemos, portanto, que as políticas, por serem intervenções textuais, não são somente o que aparecem na superfície do texto, mas carregam, segundo Mainardes (2006), limitações (impostas pelo próprio discurso) e possibilidades (que estão nas mãos dos leitores através de suas interpretações). Desta forma, o texto político, passa a circular socialmente, aparentemente, sem os vestígios desse processo, contudo, carrega, invisíveis, outras textualizações (realizações verbais - e não-verbais - que manifestam sua textualidade resultante da formação discursiva).

Sendo o discurso o efeito de sentidos entre locutores, é regido pelo mecanismo ideológico de filiação a redes de memória, uma vez que parte daquilo que já foi dito e desemboca no que será dito depois, de forma que não se esgota numa situação (como uma pesquisa, por exemplo). Neste sentido, o texto [da política educacional] é a manifestação concreta do discurso; o lugar onde nasce a discursividade, lugar de tensão, de influências e de estratégias políticas, numa referência ao Ciclo de Políticas e seus contextos.

A interação verbal, via discurso, é motivada pelo efeito de sentido advindo da sequência verbal, pela situação, pelo contexto histórico-social, bem como pelos papéis desempenhados pelos interlocutores. Em outras palavras, além dos aspectos linguísticos, as condições de produção ajudam a compor o discurso. Tais ligações ou conexões promovem a possibilidades de novas informações, gravitando numa mesma tessitura textual.

Assim, “a tessitura textual” que estamos construindo aqui [política de leitura] funciona como uma representação das redes de sentido que estabelecemos na leitura de um texto [PNLL]. Os *links* [outros textos da política educacional] são as representações dessas redes que o autor [pesquisadora] apresenta propositalmente ao leitor, como estratégia de marcar seu próprio percurso enquanto autor, seu estilo, sua história, seu lugar de autoria, e delineando que caminhos o leitor pode perseguir nesta(s) sua(s) leitura(s) (CAVALCANTE, 2010, p. 203).

Por esse motivo, o leitor de política educacional deve ser um hiperleitor, um leitor inteligente, pois, segundo Xavier (2010), inteligência vem literalmente disso: *inter+legere* “ler entre” as linhas do texto; há uma quebra da hegemonia de leitura linear. Neste sentido, no campo de recepção do texto impresso estão as notas de rodapé, os índices remissivos, os sumários, por exemplo. Para o mesmo autor isso é uma forma de recepção do texto pelo leitor, contudo, não é uma regra constitutiva como o é no hipertexto, enquanto “forma híbrida, dinâmica e flexível de linguagem que dialoga com outras interfaces semióticas, adiciona e condiciona a sua superfície formas outras de textualidade” (XAVIER, 2010, p. 2008).

Ousamos trazer para o campo da política educacional a noção de hipertexto, advinda da tecnocracia, tendo em vista que esta nova ordem mundial, segundo Xavier (2010), se vislumbra inevitável anunciando a hegemonia (da globalização nas relações econômicas, do neoliberalismo como ideologia política e da informática digital no domínio tecnológico). Para isso, consideramos o conceito apresentado por Lévy (2004):

Tecnicamente, um hipertexto é um conjunto de nós ligados por conexões. Os nós podem ser palavras, páginas, imagens, gráficos ou partes de gráficos, sequências

sonoras, documentos complexos que podem eles mesmos ser hipertextos. Os itens de informação não são ligados linearmente, como em uma corda com nós, mas cada um deles, ou a maioria, estende suas conexões em estrela, de modo reticular. Navegar em um hipertexto significa portanto desenhar um percurso em uma rede que pode ser tão complicada quanto possível. Porque cada nó pode, por sua vez, conter uma rede inteira (LÉVY, 2004, p. 20).

Assim, para nós, nesta pesquisa, hipertexto vem a ser uma organização de informações em que certas palavras de um documento estão relacionadas a outros documentos, originários, inclusive, de organismos internacionais, formando uma rede de conexões e significados.

Certamente, o hipertexto exige de seu usuário muito mais do que mera decodificação das palavras que flutuam sobre a realidade imediata [...] Toda leitura cobra do leitor um intenso esforço de atos inferenciais, preenchimentos de lacunas e interstícios deixados pelo autor, até porque o texto, em qualquer superfície, não pode dizer tudo, por motivos óbvios de falta de espaço e obediência às regras do próprio jogo que constitui as linguagens. É sempre bom lembrar a equação de produção texto: texto=dito+não dito. (XAVIER, 2010, p. 209-210).

Segundo Cavalcante (2010), para a linguística, o hipertexto surge como a possibilidade de discutir a textualidade à luz de teorias textuais em um portador [esta dissertação de mestrado]. Por conseguinte, assim como Possenti (2002), Marcuschi (2000) e Koch (2000), não consideramos o hipertexto como “um funcionamento textual discursivo exclusivo dos ambientes virtuais, uma vez que o mesmo sempre esteve em nossa escrita, nas iluminuras dos textos medievais, ou notas de rodapé em textos científicos, por exemplo” (CAVALCANTE, 2010, p. 198-199).

Assim, em se tratando da política de leitura como texto, a nosso ver, o hipertexto vem consolidar a leitura de mundo, no sentido de viabilizar ao leitor a compreensão do texto pela exploração superlativa de informações. Para Lévy (2004) a dimensão reticular e não linear do hipertexto, favorece exploração do material a ser compreendido, por isso a deslinearidade está prevista, para que o ato de ler a política se viabilize como totalidade. É o que pretendemos com a leitura (hiper)textual da política de leitura em questão.

Soares (2004) chama a atenção para o papel do leitor agente, aquele que transita por diferentes contextos fazendo relação entre as habilidades de leitura e as práticas sociais. Assim, podemos relacioná-lo ao papel do pesquisador, aquele leitor que visa a compreender a política de leitura em suas entrelinhas, já que, para além do mundo textual, está o conhecimento de mundo de quem processa o discurso (FREIRE, 2005), isto é, o modo de ler o texto em relação ao contexto.

Apesar de importância do contexto, sabemos também que o sistema da língua é dotado de meios linguísticos necessários para emitir a expressão. Logo, a própria língua e suas unidades significativas, como as palavras, por exemplo, pela própria natureza, são neutras, “servem igualmente bem a quaisquer juízos de valor, os mais diversos e contraditórios, a quaisquer posições valorativas” (BAKHTIN, 2011, p. 296). Prova disso é a adoção de palavras nascidas no seio dos movimentos sociais para o texto da política educacional (democratização, autonomia, descentralização, qualidade), isto é, um processo de inversão ideológica, por meio de expressões forjadas, em que o Estado manipula conceitos gerados pela ideologia da qualidade na busca do consentimento ativo.

O ativismo proliferou especialmente em nome de uma cidadania ativa, mais figurativa que propriamente coletiva. Embora esses desdobramentos não conduzam diretamente à adesão a agendas e harmonização de discursos, é importante reconhecer que fazem parte das estratégias para a conquista e conservação da hegemonia (SHIROMA e SANTOS, 2014, p. 26-27).

Trazemos para esta discussão as reflexões de Costa Val (2006) a qual enfatiza que um texto não significa exclusivamente por si mesmo: “seu sentido é construído não só pelo produtor, como também pelo receptor, que precisa deter os conhecimentos necessários a sua interpretação. O produtor do discurso não ignora essa participação do interlocutor e conta com ela” (COSTA VAL, 2006, p. 6). No caso dos produtores do discurso das políticas educacionais, eles buscam ampla aprovação popular, o que contribui para a construção do consentimento ativo (SHIROMA; SANTOS, 2014).

Como podemos notar, a interação entre o autor (da política) e leitor (analista) é tensa, tendo em vista que provoca um conflito entre as palavras de um e de outro. Por isso, o texto da política de leitura, aqui investigada, se inscreve como um fenômeno linguístico complexo num dado contexto social e ideológico, cuja expressividade não pode ser unívoca (dos fazedores da política). Para Koch (2003) a análise contextual é um complemento da análise linguística e, apesar de vir depois, é acionada para justificar efeitos de sentidos, retificar entendimento, acrescentar à interpretação, por meio de pistas deixadas no texto (contextualizadores), como as formas de seleção lexical ou expressões formulaicas<sup>10</sup> (como a democratização, por exemplo),

---

<sup>10</sup> Na política educacional, a seleção e a adoção de determinadas palavras ou expressões é uma estratégia utilizada para buscar a adesão social, especialmente, por atender aos conclames populares em defesa da educação. Contudo, uma vez adotadas pelo Estado neoliberal, essas palavras e expressões recebem novos contornos e, portanto, novos significados, conforme veremos nesta investigação por meio da análise da categoria democratização.

o que é fundamental na análise de uma política. Daí o texto do Plano Nacional do Livro e Leitura (PNLL) ser analisado linguisticamente e contextualmente.

Assim, “a tessitura textual” que estamos construindo aqui é uma representação das redes de sentido que estabelecemos na leitura do Plano Nacional do Livro e Leitura. Os *links* ou nós (outros textos da política educacional) são as representações dessas redes que apresentamos propositalmente ao leitor, como estratégia de marcar nosso percurso de autoria (estilo, história, lugar), delineando os caminhos que o leitor pode perseguir nesta sua leitura (CAVALCANTE, 2010). Em se tratando da política de leitura como texto, a nosso ver, o hipertexto vem consolidar a leitura de mundo, no sentido de viabilizar ao leitor a compreensão do texto pela exploração superlativa de informações. Logo, a deslinearidade está prevista, para que o ato de ler se viabilize como totalidade, conforme vemos a seguir.

## **2.2 A tessitura do Plano Nacional do Livro e Leitura-PNLL**

A política educacional brasileira vem sendo definida a partir de diretrizes consensuadas internacionalmente. Isso se dá em função do papel estratégico que a escolarização ocupa para o desenvolvimento socioeconômico-produtivo de país. Com efeito, diferentes campos da educação organizados pela política e legislação educacional, poderão trazer as intencionalidades advindas dos organismos multilaterais do capitalismo que disputam a função social da escola.

Partimos do pressuposto de que a leitura se relaciona não somente com as dimensões políticas, epistemológicas e ontológicas, mas também com os processos educativos que se dão no âmbito das escolas e que reverberam diretrizes não advindas desse contexto. Por este motivo, Frigotto (2011) enfatiza que qualquer que seja o objeto de análise no campo das ciências humanas e sociais no qual se queira abordar considerando a historicidade, as contradições, as mediações e as determinações que o constituem, implica necessariamente tomá-lo na relação inseparável entre o estrutural e o conjuntural.

Assim, entram em cena, conforme Libâneo (2013), políticas, diretrizes e normas que vêm regulando as ações educacionais no Brasil, as quais precisam ser compreendidas no contexto da globalização das relações econômicas, sociais e culturais que caracterizam tanto as formas de manutenção quanto as formas de expansão do capitalismo contemporâneo. É o que

o referido autor chama de internacionalização, as influências de organismos internacionais<sup>11</sup> sobre os sistemas educacionais.

Trata-se de um fenômeno típico da globalização econômica e política em que agências de controle monetário, comercial e creditício em nível mundial, ligadas às nações mais ricas, definem um conjunto de princípios, regras e procedimentos ligados à governança pública. [...] No caso dos países em desenvolvimento ou emergentes, tais programas estão ligados hoje a políticas sociais, educação, saúde, segurança. Ao monitorar e regular esses países os organismos internacionais intervêm na formulação e execução das políticas públicas, ainda que os governos tenham alguma margem de atuação para redefini-las em razão de peculiaridades nacionais (LIBÂNEO, 2013, p. 49).

Desta feita, sabemos que, historicamente, as agências multilaterais impactam profundamente nos rumos das políticas educacionais adotadas no país. Para tanto, é importante também evidenciar, conforme apontam Mota Júnior e Maués (2014) a necessidade da atualização de pesquisas que tratam da relação entre os organismos internacionais e as políticas educacionais brasileiras na primeira década do século XXI, pois as mudanças estruturais e conjunturais econômico-políticas, como apontamos anteriormente, no Brasil (e no mundo) incidem de maneira substancial sobre a natureza e o sentido dessas políticas. Afinal,

novos documentos foram escritos, novas categorias e discursos emergiram, novos atores entraram em cena e novas necessidades se impuseram a partir de mudanças históricas de grande importância, como o aprofundamento do processo de mundialização do capital, a localização econômica do Brasil no cenário global e a ascensão de um governo cuja caracterização política é bastante controversa, entre outras mudanças significativas que necessitam de análises atualizadas (MOTA JÚNIOR; MAUÉS, 2014, p. 1138).

Sob este prisma está a política de leitura por nós investigada, iniciada em 2003. Assim, só é possível entendê-la (seu sentido e seu significado), trouxemos uma breve trajetória histórica, a começar pelo Instituto Nacional do Livro até a formulação do PNLL, objeto de nossa investigação.

### **2.2.1 Do Instituto Nacional do Livro (INL) ao Plano Nacional do Livro e Leitura (PNLL)**

O cenário brasileiro, nos anos de 1930, passava por mudanças econômicas, políticas, sociais e culturais, principalmente em decorrência da Revolução de 1930 e do Estado Novo. Foi neste contexto que surgiu o Instituto Nacional do Livro (INL), por meio do Decreto-Lei nº 93 de 21 de dezembro de 1937, no governo ditatorial de Getúlio Vargas, por iniciativa do Ministro da Educação Gustavo Capanema. Assim, o referido Instituto tinha como competências:

---

<sup>11</sup> São organismos internacionais ligados às grandes potências econômicas mundiais, com base em uma agenda globalmente estruturada para a educação, as quais se reproduzem em documentos de políticas educacionais nacionais (LIBÂNEO, 2013, p. 3).

a) organizar e publicar a Enciclopédia Brasileira e o Dicionário da Língua Nacional, revendo-lhes as sucessivas edições; b) editar toda sorte de obras raras e preciosas, que sejam de grande interesse para a cultura nacional; c) promover as medidas necessárias para aumentar, melhorar e baratear a edição de livros no país bem como para facilitar a importação de livros estrangeiros; d) incentivar a organização e auxiliar a manutenção de bibliotecas públicas em todo o território nacional (BRASIL, 1937).

A criação do INL, que centrou o seu trabalho no livro, foi resultado de uma conjuntura político-ideológica que reproduz as reais necessidades do Estado brasileiro quando de sua instituição: “o Estado Novo detectou no livro um potencial destabilizador da ordem na sociedade, o qual deveria ser controlado, por meio da proteção do Estado à produção e divulgação deste veículo impresso do trabalho intelectual” (OLIVEIRA, 1994, p. 44). Ainda de acordo com a referida autora, a exposição de motivos do ministro Capanema, em relação ao Instituto, esteve em consonância com as preocupações dos parlamentares ingleses sobre a discussão da Lei das Bibliotecas Públicas (1850), os quais viam a biblioteca [seu acervo] como potencial “escola de agitação” para a população trabalhadora. O que vemos, portanto, é uma influência ideológica global na política nacional.

Por outro lado, Miceli (1979, p.159 *apud* ROSA, 2010, p. 168), analisa que a criação do INL, alinhada à política de cooptação de intelectuais para o trabalho em organismos governamentais e de censura da atividade intelectual, “permitiram ao Estado Novo controlar todo o ciclo de produção cultural impressa, desde a elaboração, passando pela editoração e comercialização, até sua divulgação”. Sendo assim, o INL foi, na realidade, um instrumento usado para a estabilidade social.

Após a ditadura militar, mais especificamente a partir da segunda metade dos anos 1980, outras políticas para a leitura foram executadas no país, por meio das chamadas leis de incentivo: a Lei Sarney e a Lei Rouanet. A Lei nº 7.505 de 02 de julho de 1986, criada pelo presidente José Sarney, dispõe sobre benefícios fiscais na área do imposto de renda concedidos a operações de caráter cultural ou artístico e, em relação à temática livro-leitura no tocante à doações e patrocínios. Considera como atividades culturais: formação cultural (bolsas de estudos a autores); concessão de prêmios a autores; doação de bens móveis e imóveis a bibliotecas; edição de obras; construção, organização ou manutenção de bibliotecas de acesso público; doação de livros adquiridos no mercado nacional, entre outras.

Mais tarde, a Lei Sarney é substituída pela Lei nº 8.313 de 23 de dezembro de 1991- elaborada por Sérgio Paulo Rouanet, secretário de cultura no governo Fernando Collor, a qual restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986 e institui o Programa Nacional de

Apoio à Cultura (Pronac), com a finalidade de captar e canalizar recursos para o setor da cultura de modo a: “I - contribuir para facilitar, **a todos**, os meios para o **livre acesso** às fontes da cultura e o **pleno exercício dos direitos culturais**” (BRASIL, 1991, grifos nossos).

Ainda como política de acesso à leitura, surge também no Governo Collor, o Programa Nacional de Incentivo à Leitura (PROLER), instituído por meio do Decreto nº 519 de 13 de maio de 1992 com vistas a: i) promover o interesse nacional pelo hábito da leitura; ii) estruturar uma rede de projetos capaz de consolidar, em caráter permanente, práticas leitoras; iii) criar condições de acesso ao livro. (BRASIL, 1992). Para dar conta de atender a esses objetivos, a Fundação Biblioteca Nacional constitui como receitas, além de recursos do orçamento da União e participação financeira de estados e municípios, doações advindas de instituições privadas (nacionais e internacionais), como forma de financiamento.

É importante frisar que essas leis de incentivo, de iniciativa do Ministério da Cultura, trazem o livro e a leitura como bens culturais e o seu acesso como um direito social. Para isso, convocam a iniciativa privada (em outras palavras captação de recursos, benefícios fiscais) com vistas à democratização da cultura e da educação, como parte constitutiva de um projeto do Estado brasileiro em que a relação público-privada abre espaço para a atuação do mercado e, com ela, implicações no processo de democratização da educação pública.

A atual política de leitura surgiu no contexto nacional a partir de um encaminhamento internacional advindo da VII Conferência Ibero-americana de Cultura que ocorreu em outubro de 2003 na Bolívia. Na Declaração de Cochabamba, assinada no evento, entre outras questões relacionadas às políticas culturais, os chefes de delegação propuseram:

*Adotar el Plan Iberoamericano de Lectura presentado por la OEI y el CERLAC y comprometernos a respaldar su desarrollo, entendiendo que sus objetivos se encuentra contribuir a la erradicación del analfabetismo. En este sentido, solicitamos a la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Iberoamérica declara el año 2005 como Año Iberoamericano de la Lectura. Asimismo, proponemos dar inicio al proceso orientado a convertir el Plan Iberoamericano de Lectura em Programa Cumbre (DECLARACIÓN DE COCHABAMBA, 2003).*

Ainda no mesmo mês, o Estado brasileiro, assim como outros Estados da América Latina, assumiu o papel de ampliar o sentido das práticas de leitura, por meio da instituição de políticas públicas, com o propósito de fortalecer a Comunidade Ibero-americana por meio de diálogo, de cooperação e de acordos políticos.

*Em el convencimiento del valor de la cultura para contribuir en la búsqueda de la equidade social, proclamamos el año 2005 como el año Iberoamericano de la*

*Lectura, y proponemos aunar esfuerzos del sector público y del privado para llevar a buen término el Plano Iberoamericano de Lectura aprobado por la VII Conferencia Iberoamericana de Cultura (DECLARACIÓN DE SANTA CRUZ DE LA SIERRA, 2003).*

É neste contexto que surge a Lei nº 10.753 de 30 de outubro de 2003 que institui a Política Nacional do Livro (PNL) a qual apresenta em seu Art. 1º as diretrizes que asseguram a promoção do direito à leitura e ao livro:

II - o livro é o meio principal e insubstituível da difusão da cultura e transmissão do conhecimento, do fomento à pesquisa social e científica, da conservação do patrimônio nacional, da transformação e aperfeiçoamento social e da melhoria da qualidade de vida (BRASIL, 2003).

Isso explica, segundo Zilberman (1999), que o livro é considerado, desde o Iluminismo, instrumento fundamental para a difusão do saber e o meio através do qual as pessoas se apropriam da realidade, endossando seu caráter utilitário e, ao mesmo tempo, sua natureza emancipatória. Desta forma, ao ser alçado à posição de receptáculo da cultura, pela acessibilidade, o livro é o ponto de partida para uma ação cultural renovadora.

Sendo assim, o nascedouro da política pública em leitura está na cultura e se redimensiona por meio do Plano Nacional do Livro e Leitura – PNLL, primeiramente, através da Portaria Interministerial nº 1442 de 10 de agosto de 2006, mais tarde regulamentada pelo Decreto nº 7.559 (BRASIL, 2011), no qual os Ministérios da Educação (MEC) e Cultura (MinC) articulam-se para assegurar e democratizar o acesso à leitura, ao livro, à literatura e às bibliotecas a toda a sociedade como estratégia permanente de planejamento, apoio, articulação e referência para a execução de ações voltadas ao fomento da leitura no País. A esse Plano, conforme documento escrito, é conferido o *status* de Política de Estado, dado o seu caráter descentralizado, cujo papel é o de nortear as políticas, os programas, os projetos e as ações continuadas desenvolvidos no âmbito dos governos estaduais e municipais.

É importante ressaltar o papel das diversas iniciativas que contribuíram diretamente para a elaboração deste Plano, especialmente, as advindas de organismos internacionais, como é o caso do *Vivaleitura*, enquanto desdobramento do Ano Ibero-americano da leitura (2005); é uma ação conjunta do Ministério da Cultura e do Ministério da Educação e conta com a parceria da Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, Ciência e Cultura (OEI), além do apoio do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), da União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e da Fundação Santillana e suas “alianças internacionais”:

UNESCO, OCDE (PISA) e OEI, o que nos remete a algumas leituras que serão apresentadas mais adiante.

### 2.2.2 A privatização entretecida por Organismos Internacionais na Política de Leitura Brasileira

Tendo em vista a presença de agências internacionais na área educacional brasileira, analisar uma política em educação requer uma leitura dos pressupostos que remetem às diretrizes internacionais. Em outras palavras, ler as entrelinhas da política de leitura é compreendê-la como resultado de imperativos globais materializados por organizações multilaterais, entre as quais podemos citar: O Banco Mundial<sup>12</sup> (BM), a Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura<sup>13</sup> (OEI), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura<sup>14</sup> (UNESCO) e, no caso da política aqui analisada, mais especificamente, o Centro Regional para o Fomento do Livro na América Latina e o Caribe<sup>15</sup> (CERLALC).

---

<sup>12</sup> O Grupo Banco Mundial, uma das fontes mais importantes de financiamento e conhecimento para os países em desenvolvimento, é composto por cinco instituições comprometidas com a redução da pobreza, aumentando a prosperidade compartilhada e promovendo o desenvolvimento sustentável. São elas: BIRD - Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento; IDA - Associação Internacional de Desenvolvimento; IFC - Corporação Financeira Internacional; MIGA - Agência Mundial de Garantia de Investimentos; e ICSID - Centro Internacional para Resolução de Disputas sobre Investimentos. Trabalha em todas as principais áreas de desenvolvimento: fornece uma ampla variedade de produtos financeiros e assistência técnica e ajuda os países a enfrentar desafios através do intercâmbio de conhecimentos de ponta e da aplicação de soluções inovadoras. (<https://www.bancomundial.org/es/who-we-are>).

<sup>13</sup> A Organização de Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura - OEI é um organismo internacional de caráter intergovernamental para a cooperação entre os países ibero-americanos no campo da educação, da ciência, da tecnologia e da cultura no contexto do desenvolvimento integral, da democracia e da integração regional. O financiamento da OEI e dos seus programas está coberto mediante as quotas obrigatórias e as contribuições voluntárias que efetuam os Governos dos Estados-Membros e pelas contribuições que, para determinados projetos, possam fazer instituições, fundações e outros organismos interessados no melhoramento da qualidade educativa e no desenvolvimento científico tecnológico e cultural (<https://oei.org.br/sobre-a-oei/oei>).

<sup>14</sup> A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) tem o objetivo de garantir a paz por meio da cooperação intelectual entre as nações, acompanhando o desenvolvimento mundial e auxiliando os Estados-Membros, na busca de soluções para os problemas que desafiam as nossas sociedades. No setor de Educação, a principal diretriz da UNESCO é auxiliar os países membros a atingir as metas de Educação para Todos, promovendo o acesso e a qualidade da educação em todos os níveis e modalidades, incluindo a educação de jovens e adultos. Para isso, a Organização desenvolve ações direcionadas ao fortalecimento das capacidades nacionais, além de prover acompanhamento técnico e apoio à implementação de políticas nacionais de educação, tendo sempre como foco a relevância da educação como valor estratégico para o desenvolvimento social e econômico dos países (<https://nacoesunidas.org/agencia/unesco/>).

<sup>15</sup> O Centro Regional para o Fomento do Livro na América Latina e o Caribe - CERLALC é uma organização intergovernamental e centro de categoria 2 sob os auspícios da UNESCO que trabalha na criação de condições para o desenvolvimento de sociedades leitoras. Para isso, orienta suas ações para a alavancagem da produção e circulação do livro, a promoção da leitura e escritura, e o estímulo e proteção da criação intelectual. O CERLALC é o único centro de categoria 2 no mundo para o fomento do livro e da leitura.

Para Leher (1999) a participação decisiva dos organismos internacionais na educação brasileira é algo que já não provoca tantas controvérsias, uma vez que as contradições da crise estrutural do capitalismo já não permitem atuações discretas. Ao contrário, as recomendações oriundas dos agentes internacionais são entendidas como caminhos a serem seguidos pela política educacional dos países da periferia do capitalismo.

Prova disso, é a atuação do Banco Mundial que, ao examinar o desempenho do sistema educacional, apresenta três funções principais:

- i) o desenvolvimento das habilidades da força de trabalho para gerar crescimento econômico sustentável; ii) a contribuição para a redução da pobreza e da desigualdade através do fornecimento de oportunidades educacionais para todos; e iii) a transformação de gastos educacionais em resultados educacionais – sobretudo em aprendizagem estudantil (BANCO MUNDIAL, 2010).

Relacionando essas funções à leitura, podemos inseri-la da seguinte forma: i) leitura como necessidade para o trabalho; (ii) leitura como equidade social; iii) leitura como resultado de investimentos. Ao considerarmos os pontos levantados pelo BM, trazemos para análise os gastos com a compra de livros, por exemplo, através do Programa Nacional do Livro e Material Didático (PNLD), tendo em vista os resultados por meio de avaliações externas, especialmente, o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA)<sup>16</sup>. Um dos objetivos do PNLL traz à tona essa questão: “contribuir para a formação de leitores autônomos, buscando, de maneira continuada, substantivo aumento do índice nacional de leitura e do nível qualitativo das leituras realizadas, considerando os diferentes públicos” (BRASIL, 2014, p. 25).

Esses imperativos ditados pelo BM, com reflexos no PNLL, trazem em seu bojo uma concepção profundamente impregnada da Teoria do Capital Humano, porque vincula a educação ao desenvolvimento econômico, como enfatiza Frigotto (2006), em que um determinado volume de conhecimentos, habilidades e atitudes adquiridas passam a ser considerados como potencializadores da capacidade de trabalho e de produção.

O que notamos, portanto, ainda como resultado da reforma educacional brasileira consoante aos imperativos das agências internacionais, especialmente as da América Latina e

---

Muitas de suas linhas de ação constituem uma contribuição direta para as convenções da UNESCO (<https://cerlalc.org/pt-br/>).

<sup>16</sup> É um estudo comparativo de caráter internacional, realizado a cada três anos pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que avalia três domínios (leitura, matemática e ciências). No contexto da elaboração do Plano o Brasil, o Brasil estava no nível 2 de desempenho na avaliação, portanto, abaixo da linha de base da proficiência. Esse resultado foi utilizado como um dos pontos levantados como justificativa para a formulação do PNLL.

do Caribe, a presença de políticas de combate à pobreza que incidem diretamente no Brasil, tendo em vista que é país-membro da UNESCO e, desta forma, comunga das mesmas orientações. Nas palavras de Evangelista (2013, p. 20) “a educação foi chamada a dar condições, em termos ideológicos, para a espinhosa tarefa de combater a pobreza brasileira-tarefa inviável”.

Isso nos leva a refletir, de acordo com Figueiredo (2009), que na análise da dinâmica que transpassa as relações entre os Estados nacionais e os organismos internacionais durante o processo de negociação de projetos financiados, duas simplificações precisam ser evitadas:

A primeira é a de acreditar num alinhamento incondicional entre as políticas elaboradas no contexto das instituições multilaterais e as políticas nacionais que aceitam e ratificam suas orientações em função das necessidades dos recursos que as acompanham. A segunda é a de acreditar na ausência de contradições no contexto das negociações, tanto entre os técnicos dos organismos multilaterais quanto entre os responsáveis pelas políticas nacionais (HADDAD, 1998 *apud* FIGUEIREDO, 2009, p. 1127).

Os delineamentos traçados entre Estados nacionais e organismos internacionais, além do processo de influência em mão dupla, carregam interesses e contradições. Para compreendermos o acesso ao livro por meio das políticas de distribuição, por exemplo, é imperativo nos questionarmos sobre os interesses por essa causa, o seu conteúdo e a sua metodologia; conhecer como a política é pensada e estruturada e, para isso, é essencial avaliar também quem são os fazedores desta política para além do Estado. Estamos falando dos novos atores e novas formas de governança<sup>17</sup> que surgiram na política educacional, especialmente, a partir de 1990, como já tratamos anteriormente.

Essas complexas redes de governança, de acordo com Avelar (2019, p. 74) são as “novas vozes provenientes do setor privado, que não são eleitas, nem supervisionadas pela população [as quais] têm tido participação significativa na determinação de políticas educacionais”. A mencionada autora enfatiza que essas novas dinâmicas da política, em forma de redes, dão lugar tanto para sujeitos quanto a espaços de “relacionamento público-privado”; assim, governo, filantropia e mercado influenciam a formulação e a execução da política (AVELAR, 2019).

Neste sentido, sujeitos individuais e coletivos estão cada vez mais presentes e organizados em redes (do local ao global), e, desta forma, atuam com diferentes graus de

---

<sup>17</sup> Não existe forma concebível de “governança global” capaz de oferecer o tipo de regularidade diária das condições de acumulação de que o capital necessita. O mundo hoje, na verdade, é mais do que nunca um mundo de Estados-nação. A forma política de globalização é, mais uma vez, não um Estado global, mas um sistema global de múltiplos Estados locais, estruturados numa relação complexa de dominação e subordinação (WOOD, 2014, p. 27-28 *apud* PERONI, 2016, p. 8).

influência de acordo com os diferentes espaços que ocupam: setor financeiro, organismos internacionais, setor governamental (PERONI, 2018). Em se tratando da política de leitura brasileira, a rede aparece por meio do chamamento de atores da cadeia do livro e leitura para a formulação do PNLL, conferindo o caráter de participação.

Contudo, Croso e Magalhães (2016) ressaltam que essa forma de participação (direta ou indireta) de representantes do setor privado no debate e na definição da agenda pública educativa é, na verdade, a privatização da política, a qual Ball e Youdell (2007 *apud* CROSO; MAGALHÃES, 2016) chamam de “privatização acobertada”, tanto no âmbito internacional como no nacional.

Para Ball e Youdell (2007) existem dois tipos de “privatização acobertada”: a endoprivatização (privatização endógena) que introduz a lógica do mercado na educação por meio da individualização, da competição e do ranqueamento; e a exoprivatização (privatização exógena) que insere atores privados nos espaços públicos de educação e vende insumos advindos da iniciativa privada (CROSO; MAGALHÃES, 2016).

O nascedouro do Plano Nacional do Livro e Leitura (o Prêmio Vivaleitura), conforme veremos mais à frente, nada mais é do que a própria endoprivatização, quando insere a lógica meritocrática, individualista, competitiva, em direta conexão com os ideais do mercado. Por outro lado, a exoprivatização aparece na inclusão de representantes da cadeia produtiva do livro: editores, livreiros, distribuidores, gráficas, fabricantes de papel, escritores, administradores, gestores e outros profissionais do mercado editorial (MARQUES NETO, 2010), interessados no debate e na definição da referida política para “o livro” no Brasil.

A privatização da educação não apenas fragiliza os sistemas públicos de educação, mas também coloca em xeque o caráter público da educação, bem como preceitos democráticos, na medida em que disputa seus sentidos e propósitos e transfere ao setor privado elementos essenciais da prática educativa (CROSO; MAGALHÃES, 2016, p. 31).

Essa abertura para privatização é parte do projeto neoliberal que, a partir do diagnóstico do capital, de crise do Estado, leva-o a redefinir o seu papel, abrindo espaço para a atuação do mercado na busca do parâmetro de qualidade. Aí está a raiz do avanço da privatização do público, de acordo com Peroni (2018), e é por isso que as políticas educacionais no contexto das forças hegemônicas acabam reduzindo a educação a um insumo econômico, o que traz consideráveis implicações para o projeto democrático no país e no mundo.

Para Cara (2019) a educação, na concepção dos ultraliberais, está reduzida ao fator econômico, cuja régua para medir a qualidade desse insumo é ditada internacionalmente e pautada na economia de mercado. Como é o caso do PISA.

Como a educação é considerada um insumo econômico – ou seja, um fator que impulsiona a economia –, para resolver o problema do baixo desempenho, movimentos, institutos e fundações empresariais que atuam como *lobby* na área elaboram todo tipo de estratégia para a melhoria dos resultados brasileiros nos testes padronizados (CARA, 2019, p. 29).

O Plano Nacional do Livro e Leitura apresenta o *deficit* do país no que se diz respeito às práticas leitoras de textos escritos. Em sua letra, os resultados do PISA estão entre as justificativas para a formulação do Plano: “o Brasil está abaixo da média da OCDE quanto à leitura, o crescimento dos estudantes do País foi de 396 em 2000 e de 410 pontos em 2010 – a média da OCDE é 496” (BRASIL, 2014, p. 11). Logo, a busca por atingir, dentre outros objetivos, o de “contribuir para a formação de leitores autônomos, buscando, de maneira continuada, substantivo aumento do índice nacional de leitura e do nível qualitativo das leituras realizadas, considerando os diferentes públicos” (BRASIL, 2014, p. 23) é imperativa, frente à adoção de testes padronizados, como o PISA e o SAEB, por exemplo, ambos em diálogo como o PNLL.

De acordo com Avelar (2019) as fronteiras entre o público e o privado, refletem também as redes globais que são entrelaçadas para operar pretensões mercadológicas, uma vez que essa é a centralidade dos interesses do capital. Há, portanto, arranjos por parte da classe empresarial que atua hegemonicamente e, assim, influencia (com maior ou menor grau) na definição e nos encaminhamentos da política: “os empresários se apropriam de bandeiras de luta dos movimentos sociais e educacionais e as ressignificam, construindo consenso em torno da ideia de um pacto de “educação para todos”, nos moldes da gestão empresarial” (BERNADI; UCZAK; ROSSI, 2018, p. 122).

Essas redes que estabelecem as fronteiras entre os países e instituições privadas também foram construídas quando do planejamento para a definição da Política Nacional do Livro. Neste contexto, alguns eventos objetivaram o alinhamento de discursos e projetos, como a Reunião para a formulação de uma agenda de políticas públicas de leitura, realizada no período de 13 a 15 de setembro de 2004, em Cartagena das Índias, na Colômbia, a qual contou com a participação de 18 (dezoito) especialistas da leitura e do livro de 10 (dez) países. Assim,

*se elaboró, en conjunto, un documento guía, con el propósito de recomendar objetivos, acciones y medios para trabajar por el fomento de la lectura desde una*

*perspectiva integral que involucra la voluntad estatal y la articulación de los diversos sectores interesados en la matéria* (CERLALC/OEI, 2004, p. 7).

Essa perspectiva integral atende os diferentes setores da cadeia do livro e da leitura (autores, editoras, fabricantes de papel, gráficas, livreiros, dentre outros) e, com isso, as empresas passam a entretecer nas políticas suas ideias e seus objetivos: o mercado de livros. Isso porque para que uma política pública (neoliberal) tenha êxito, além do seu valor simbólico, a leitura deve ser considerada enquanto um negócio, daí serem implementadas ações e medidas que fortaleçam esse mercado.

Para isso, está em disputa um emaranhado de redes políticas constituídas por instituições internacionais (especialmente da América Latina e Caribe), grupos privados que visam a interferir no planejamento e na definição do plano de leitura brasileiro. Peroni (2018, p. 102) chama a atenção para os objetivos de classes por trás das redes, tendo em vista que “o Estado, assim como o capital, é entendido como relação ou processo em um movimento de sujeitos em correlação de forças de classes sociais e projetos societários distintos”. Logo, as redes carregam objetivos de uma classe dominante, na busca da permanência de um projeto de nação, cujo alicerce é ditado pelo capital.

Desta forma, o setor privado enraíza-se no seio dos serviços públicos educacionais, a começar pela política, como estamos apresentando nesta investigação, isto é, um processo de mercantilização da educação (a leitura e a mercadoria: o livro), principalmente quando analisamos a Política Nacional do Livro (com ênfase no objeto livro), ao invés de Política Nacional da Leitura (com ênfase nas práticas leitoras), por exemplo. A PNL está estruturada do seguinte modo: i) Capítulo I: da Política Nacional do **Livro**; ii) Capítulo II: do **Livro**; iii) Capítulo III: da Editoração, Distribuição e Comercialização do **Livro**; iv) da Difusão do **Livro**; v) Disposições gerais (BRASIL, 2003, grifos nossos).

Os grifos objetivam destacar o vínculo entre o livro e o setor privado. Isso porque o Ilímita (Plano Ibero-Americano da Leitura) foi uma iniciativa do Centro Regional para o Fomento do Livro na América Latina (CERLALC), o qual alinhavou a Agenda para a Leitura dos países membros, dentre os quais está o Brasil, e traz entre os seus objetivos: 7) melhorar o acesso ao livro e outros materiais de leitura; 8) vincular o setor privado ao fomento da leitura; 9) fortalecer o mundo do livro para a criação, a produção e a comercialização do mesmo (CERLALC, 2011, p. 135).

A nosso ver esses objetivos convergem para uma tríade que ilustra o que estamos analisando: o acesso, o setor privado, a comercialização. Isto é, para promover o acesso à leitura, o público abre espaço para atuação do privado, com vistas ao mercado livreiro. Croso e Magalhães (2016) enfatizam a problemática da privatização na América Latina e no mundo todo, pois, a presença da lógica mercantil no campo educacional, fomenta “verdadeiras indústrias e negócios que visam fundamentalmente à extração de lucros” (CROSO; MAGALHÃES, 2016, p. 19).

Aqui está a natureza empresarial do livro, o qual, de acordo com Zilberman (1999) foi o primeiro objeto produzido industrialmente em larga escala e segundo a divisão do trabalho e, assim, supõe um autor, um editor, um tipógrafo e um revisor, além daqueles responsáveis por sua comercialização.

Abre-se espaço para substituição do cidadão pelo consumidor. O primeiro elege e cria objetos de satisfação do desejo, reconhecendo-os como objetos precários, sujeitos, portanto, à crítica. O consumidor, ao contrário, é conduzido a acreditar no último fetiche como solução. Os estimuladores dos ‘hábitos planejados de leitura’, ao despolitizarem o ato de ler, estimulam o fetiche (PERROTTI, 1999, p. 146).

Em consonância a essa questão, Catini (2019) frisa que a mimese da produtividade empresarial acaba reduzindo o trabalho educativo ao produto, num movimento de fetiche<sup>18</sup> bastante conhecido: “em conjunto com a transferência de responsabilidade dos direitos sociais para o setor privado, criou as bases para que a relação mercantil e produtiva deixe de ser um simulacro ou a subsunção do capital, se dê completamente” (CATINI, 2019, p. 35). Neste sentido, as políticas para a leitura (no Brasil e no mundo) não trazem a mercadoria livro despretensiosamente, porém, para cumprir efetivamente seu papel, o fazem de maneira oculta, acobertada, como veremos de maneira mais aprofundada na seção posterior.

A transferência de responsabilidades e de recursos públicos ao setor privado provoca a redefinição do papel do Estado e, como consequência, há a quebra da garantia do direito à leitura, portanto, ao processo de democratização.

Ao mesmo tempo em que ocorrem algumas conquistas sociais para a democratização da educação, em um processo de correlação de forças, verifica-se a organização de

---

<sup>18</sup> Marx chama de “fetichismo da mercadoria” ao movimento em que produtos do trabalho são produzidos simplesmente como mercadorias e, por isso, são inseparáveis de sua produção. Em outras palavras as mercadorias operam no mercado por meio de relações entre coisas, e não de relações entre pessoas, desconsiderando, assim, o caráter social peculiar do trabalho que produz mercadorias. Ver Marx, em “O Capital”: Livro 1, Seção I, Capítulo 1- A mercadoria (O caráter fetichista da mercadoria).

setores vinculados ao mercado, influenciando as políticas educativas das mais diferentes formas (PERONI, 2018, p. 99-100).

A bandeira de luta chamada democratização, também foi apropriada como um direito materializado no Plano Nacional do Livro e Leitura, enquanto resultado de reclames populares (democratização do acesso à leitura). Contraditoriamente, essa democratização está voltada à participação, à coletivização de decisões, pois o Estado reconfigura o público quando vincula a ele o privado (e sua lógica mercantil), privatizando, assim, o acesso ao livro. E isso traz sérias consequências para a democratização da educação (e da leitura).

Nas palavras de Bianchetti (1996) trata-se da ampliação do raio de ação da lógica mercantil. Isto porque o neoliberalismo rechaça toda e qualquer ação estatal que esteja além daquela de ser um ‘árbitro imparcial’ das disputas: “a ideia de Estado mínimo é uma consequência da utilização da lógica do mercado em todas as relações sociais, não reduzidas somente ao aspecto econômico (BIANCHETTI, 1996, p. 88).

Neste contexto, Cavalcante e Silva (2017) ressaltam que os discursos em favor da leitura no país vêm de longa data: “se na colonização o acesso à leitura era para poucos e na ditadura o acesso era visto como ameaça ao Estado, nos governos ditos democratizantes a leitura é apresentada como prioridade” (CAVALCANTE; SILVA, 2017, p. 236). Para as autoras, estão camuflados os reais interesses da classe dominante quanto à formação de uma sociedade leitora, como veremos na seção “O Plano Nacional do Livro e Leitura: entrelinhas da democratização”.

### 2.2.3 Lineamentos traçados no PNLL a partir de documentos nacionais e internacionais

Notadamente, por trás de cada texto existe um sistema linguístico que corresponde ao que é (e que pode ser) reproduzido; ao que pode ser acessado fora do texto (o dado). Ao mesmo tempo, cada texto é individual, único e singular e nisso está o seu sentido e a intenção que o levou a ser criado (BAKHTIN, 2011), daí a importância de acessar uma cadeia de textos, visando à comunicação discursiva.

Em se tratando da cadeia de textos necessária para compreendermos o PNLL em sua totalidade, bem como a definição das categorias empíricas estão, além dos documentos nacionais relacionados à Política de Leitura, textos escritos cujas vozes de organismos internacionais influenciaram consubstancialmente a referida política, isto é, uma leitura (hiper)textual (conforme já apresentamos) da política em questão, o que nos aponta para sua história e suas relações com a agenda global.

Vemos, portanto, o processo de internacionalização (LIBÂNEO, 2013): a modelação de sistemas e instituições educacionais, de acordo com as expectativas supranacionais definidas pelos organismos internacionais, com base em uma agenda globalmente estruturada para a educação, a qual se reproduz em documentos de políticas educacionais nacionais como programas, projetos de lei, entre outros.

A política para a leitura e o livro no Brasil, especialmente expressa no PNLL, está inserida num processo amplo de organização da vida social, política e econômica. Por esse motivo, é importante evidenciar, na forma de documentos, algumas destas orientações globalizadas, conforme veremos a seguir.

*La política nacional del libro: guía para el trabajo de campo* (UNESCO- 1995)

O documento foi concebido por Álvaro Garzón López<sup>19</sup> como um guia para os responsáveis (públicos e privados) da produção e distribuição editorial, com a finalidade de desenvolver programas de promoção do livro e da leitura, ou seja, aborda uma política cultural de desenvolvimento do livro. Trata-se de uma publicação da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, uma agência especializada do Sistema ONU cuja missão é contribuir para a concretização da paz, a erradicação da pobreza, o desenvolvimento sustentável e o diálogo intercultural através da educação, da ciência, da cultura, da comunicação e da informação.

Neste sentido, de acordo com a UNESCO,

*Promover el libro implica así luchar también contra la pobreza en el sentido de que se libra una batalla estratégica de interés general que no sólo concierne a los especialistas, sino a todos los que trabajan en la construcción de un mundo más abierto y más solidario. Además, el libro ocupa un lugar importante en el quehacer de la UNESCO, que le ha consagrado, desde su creación, numerosas iniciativas de reflexión, de apoyo a las políticas de los países en la materia, de formación y de consolidación profesional* (UNESCO, 1995, p. 7-8).

O discurso da UNESCO de combate à pobreza está fundado no desenvolvimento da economia por meio do conhecimento, o que justifica o seu interesse pela promoção do acesso ao livro no qual a leitura como um importante instrumento para isso. Projetos neoliberais, como

---

<sup>19</sup> Artista plástico e benfeitor cultural. Estudou Belas Artes na Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Nacional da Colômbia. Foi secretário-geral da Comissão Colombiana da UNESCO e secretário-geral da CERLALC, ambos em Bogotá. Na função de consultoria trabalhou no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e assessorou o gabinete do Ministério da Cultura da Colômbia; foi também consultor da UNESCO.

a Política Nacional do Livro, suprem os pobres com o mínimo (distribuição gratuita de livros) com vistas a desviar as tensões para dar não comprometerem a perspectiva econômica da ação.

Esse caráter econômico pode ser visto no “guia”, documento em que são expostos os objetivos de uma Política Nacional do Livro, no sentido de garantir que todos os níveis da sociedade possam acessar livros mais facilmente. Para isso, *“es necesario trabajar con la compleja estructura cultural, industrial y comercial que media entre el autor y el lector”* (UNESCO, 1995, p. 17).

O caminho do acesso ao livro (como bem cultural) até o leitor, envolve uma cadeia industrial e comercial, como bem aponta o documento. Nele, também são apresentados os subsetores envolvidos: i) o autor; ii) o editor; iii) a gráfica; iv) o distribuidor, o livreiro; v) o leitor, as bibliotecas, seguidos do diagnóstico, da definição da política e dos mecanismos para o desenvolvimento do livro para cada um desses subsetores. Por fim, são expostos alguns encaminhamentos para a Lei do Livro, o Acordo entre o setor público e privado e a Estratégia da Política do Livro (guia para o trabalho de campo), com aspectos específicos para o livro didático.

Em outras palavras a agenda para a leitura que surge a partir desses encaminhamentos internacionais, traz em seu íterim não só o livro como um insumo cultural, mas também industrial e comercial, portanto, econômico. Em nossa leitura, as recomendações da UNESCO são acatadas pelo Estado brasileiro quando este aprova a Lei nº 10.753/2003, que institui a Política Nacional do Livro, a chamada “Lei do Livro” e apresenta a ideologia de desenvolvimento econômico, alinhavada internacionalmente.

O CERLALC, em cumprimento de sua missão (qual seja assistência técnica, Pesquisa, Formação, Publicações e Programas voltados ao segmento livro e leitura), a OEI e o Plano Ibero-Americano de Leitura – ILÍMITA, *“iniciaron en el año 2004 un trabajo de articulación y orientación a los países miembros del CERLALC, con el objetivo de convertir la lectura en un asunto de política pública”* (OEI-CERLALC, 2007, p.9). O conteúdo dessas articulações e orientações encontra-se nos documentos apresentados a seguir.

*Agenda de políticas públicas de lectura* (OEI; CERLALC, 2004)

O documento foi elaborado por vários autores, após a Reunião para a Formulação de uma Agenda de Políticas Públicas de Leitura, realizada na cidade de Cartagena das Índias, em setembro de 2004, convocada pela CERLALC e pela OEI no âmbito do Plano Ibero-Americano

de Leitura- o ILÍMITA. Trouxe em seu texto prioridades, recomendações, ações e meios para desenvolver a promoção da leitura numa perspectiva integral que envolve o Estado e os diversos setores interessados no assunto (OEI; CERLAC, 2004). Foi elaborado de forma conjunta, por especialistas do sistema livro e leitura provenientes de dez países participantes, entre os quais está o Brasil, nas figuras de Jeanete Beauchamp<sup>20</sup> e de Galeno Amorim<sup>21</sup>.

O Plano Ibero-Americano de Leitura é uma iniciativa que trabalha para a articulação entre governos, setor privado e sociedade civil, a fim de estabelecer, na região, ações imediatas e de longo prazo em favor da leitura. Trata-se de uma definição estratégica de política pública, da qual faz parte a Cúpula dos Chefes de Estado, no sentido da construção social que enquadra o papel das instituições, ações governamentais e de acordos necessários para a formulação de planos de leitura, leis de livros, entre outros.

*Una de las principales líneas de acción de ILÍMITA es convertir el fomento de la lectura en un tema de política pública, por lo cual, la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, OEI, y el Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe, Cerlalc – instituciones encargadas del diseño y la ejecución del Plan en los veintiún países de Iberoamérica (OEI; CERLALC, 2004, p. 7).*

Notadamente, há um direcionamento global para a formulação dos Planos Nacionais de Leitura, em função do Plano Ibero-Americano, por exemplo. Assim sendo, é importante evidenciar o papel da OEI neste processo: um organismo internacional de caráter intergovernamental, criado em 1949, com vistas à cooperação entre os países ibero-americanos nas áreas da educação, da ciência, da tecnologia e da cultura no contexto do desenvolvimento integral, da democracia e da integração regional.

Apresentada aos responsáveis pelos Planos Nacionais de Leitura, a “agenda” traz conclusões, recomendações, pressupostos e prioridades: considerar a leitura como política pública é reconhecer que ela não tem um valor neutro, pois está intimamente relacionada a “*procesos sociales que las convierten en una poderosa herramienta para la democratización y la participación social*” (OEI; CERLALC, 2004, p. 12).

---

<sup>20</sup> Diretora de Políticas de Educação Infantil e Ensino Fundamental- MEC

<sup>21</sup> Foi Ministro da Cultura (2004 – 2006); Presidente do Comitê Executivo-CERLALC/UNESCO (2005-2006); Consultor Internacional- OEI (2006-2007); Presidente da Fundação Biblioteca Nacional (2011-2013); Presidente do Conselho- CERLALC/UNESCO (2011-2013); Co-fundador da Árvore de Livros (Plataforma de Leitura digital). Na ocasião, foi diretor do Plano Nacional do Leitura-MinC.

O documento traz, ainda, 10 (dez) estratégias para a implementação dessas prioridades e seus respectivos responsáveis, beneficiários, objetivos, ações recomendadas e meios para execução:

- 1) Tratar as políticas de leitura como parte integral das políticas de Estado, articuladas aos diferentes níveis de governo e setores que trabalham a promoção da leitura;
- 2) Garantir o acesso à cultura escrita a toda a população, como responsabilidade de toda empresa e tarefa prioritária do Estado;
- 3) Estabelecer mecanismos de participação da sociedade civil organizada para a construção de uma política de leitura pública;
- 4) Reconhecer a educação pública como espaço privilegiado para o efetivo direito da população à leitura e à escrita;
- 5) Criar e atualizar bibliotecas escolares e outros espaços de leitura, como instrumento indispensável na formação de alunos e professores;
- 6) Fomentar a criação e a atualização de bibliotecas públicas, a fim de atender às necessidades da comunidade e reconhecer o papel que tem a biblioteca na formação de leitores e escritores;
- 7) Criar, fortalecer e qualificar programas de formação inicial e continuada, para que docentes, bibliotecários e outros atores convertam-se em mediadores de leitura e escrita;
- 8) Reconhecer e apoiar financeira e tecnicamente as iniciativas da sociedade civil para a formação de leitores em espaços alternativos;
- 9) Implementar programas de promoção de leitura e escrita dirigidos à primeira infância e à família;
- 10) Desenvolver estratégias que contribuam para a preservação da cultura e da tradição oral, bem como sua fixação na língua escrita e praticar ações que promovam a produção de textos em línguas originais da América.

Notamos que há uma conciliação das diretrizes regionais de organismos internacionais para a formulação do Plano Nacional do Livro e Leitura, uma vez que essa agenda é elemento basilar tanto para o Brasil quanto como para os demais países que compõem a América Latina e o Caribe, área de atuação da CERLALC. A leitura como ferramenta para a democratização e a participação social, também embasa o documento brasileiro, já na sua concepção: “o caráter descentralizado e democrático do Plano dever ser demarcado como premissa dessa política do Estado desde o início do processo” (BRASIL, 2009, p. 13). Isto é, as recomendações internacionais, incidem sobre as recomendações nacionais e estas sobre os estados e municípios, no contexto da elaboração dos planos.

*Guía para el diseño de planes nacionales de lectura* (OEI; CERLALC, 2007)

Trata-se de um documento produzido por Beatriz Helena Isaza Mejía<sup>22</sup> e Carlos Sánchez Lozano<sup>23</sup> no contexto do Plano Ibero-Americano de Leitura – ILÍMITA. Os conteúdos e alvos foram apresentados no II Encontro Ibero-Americano de responsáveis de políticas públicas de Leitura, realizado em Cartagena das Índias, na Colômbia, em agosto de 2005. Assim, representantes dos Ministérios da Educação e Cultura da América Latina e Caribe (entre os quais estava Galeno Amorim), diretores de fundações de fomento à leitura, gerentes de associações privadas e diretores de bibliotecas trouxeram ideias que geraram a formulação deste material.

O guia “surge em resposta a la solicitud que varios países hicieron al Cerlalc, en el sentido de elaborar bases que les sirvieran como apoyo en el proceso de formulación de programas de estas características” (OEI;CERLALC, 2007, p. 9). Traz, inicialmente, seus antecedentes, propósitos, público-alvo; seguidos de uma estrutura geral para o desenho de um plano nacional de leitura.

**Figura 1** – Estrutura para o desenho de um plano nacional de leitura

Tabla 1 Estructura general para el diseño de un plan nacional de lectura	
<b>Marco conceptual:</b> Alude a las ideas o conceptos desde los cuales se le comienza a “dar forma” al plan.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ El concepto de plan nacional de lectura</li> <li>■ El concepto de lectura</li> </ul>
<b>Marco situacional:</b> Se refiere al contexto internacional y nacional del plan.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Documentos marco</li> <li>■ Antecedentes</li> <li>■ Diagnóstico</li> </ul>
<b>Marco operativo:</b> Son los componentes para la instrumentalización del plan.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Entidades participantes</li> <li>■ Estructura organizativa</li> <li>■ Articulación</li> <li>■ Descentralización</li> <li>■ Destinatarios finales</li> <li>■ Objetivos y metas</li> <li>■ Líneas de acción</li> <li>■ Seguimiento y evaluación</li> <li>■ Gestión de recursos</li> <li>■ Comunicación</li> <li>■ Continuidad</li> </ul>

**Fonte:** OEI; CERLAC (2007)

<sup>22</sup> Psicóloga e instrutora de mediadores de leitura e escrita (professores, bibliotecários, promotores de leitura, pais, entre outros.); Mestre em Educação pela Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. É autora de textos escolares, diretrizes para o ensino de idiomas e guias para o fomento da leitura; desenha e coordena propostas de formação virtual e presencial para autores, editores, livreiros, professores, bibliotecários e agentes educacionais da primeira infância; coordena oficinas de escrita para professores, alunos e outros mediadores da leitura.

<sup>23</sup> Linguista e escritor. Mestre em Estudos Literários pela Universidade Santo Tomás de Bogotá. Autor e editor de livros educacionais, editor de livros de literatura infantil e trabalha em programas de formação de professores, como o Ministério da Educação de Bogotá e o Concurso Nacional de História (MEN-RCN). É consultor do CERLALC-UNESCO, onde coordenou atividades voltadas a projetos de treinamento para atores na área de livros.

Conforme a figura apresentada, o desenho necessário para a formulação de um plano nacional de leitura está traçado em três marcos:

- i) o conceitual (ideias ou concepções que definem e orientam as ações necessárias para alcançar o produto final- concepção de plano nacional de leitura e concepção de leitura);
- ii) o situacional (o cenário do plano como referência e como suporte para a proposta a ser formulada – documentos-base, antecedentes do plano, diagnóstico da situação da leitura);
- iii) o operacional (aspectos práticos voltados à fase de formulação como condição para sua implementação - entidades participantes, estrutura organizacional, articulação, descentralização, destinatários finais, objetivos e metas, linhas de ação, monitoramento e avaliação, gestão de recursos, comunicação e continuidade).

Todos esses itens com uma justificativa para a necessidade de serem considerados ao formular o plano, bem como alguns exemplos de planos já em andamento, como Brasil, Colômbia e Bolívia.

Em relação ao marco conceitual está, além da democratização, a concepção de leitura. Inclusive, ela é apresentada no Plano brasileiro a partir de dois eixos norteadores “práticas sociais” e “construção de sentidos”, respectivamente:

**leitura e a escrita** são percebidas aqui como **práticas essencialmente sociais** e culturais, expressão da **multiplicidade de visões de mundo**, esforço de interpretação que se reporta a amplos contextos; assim, a leitura e a escrita são duas faces diferentes, mas inseparáveis, de um mesmo fenômeno (BRASIL, 2014, p. 15, grifos nossos).

A concepção de leitura focalizada pelo Plano é aquela que ultrapassa o código da escrita alfabética e a mera capacidade de decifrar caracteres, percebendo-a como um processo complexo de compreensão e produção de sentidos, sujeito a variáveis diversas, de ordens social, psicológica, fisiológica, linguística, entre outras [...] A leitura configura **um ato criativo de construção de sentidos**, realizado pelos leitores a partir de um texto criado por outro(s) sujeito(s) (BRASIL, 2014, p. 16-17, grifo nosso).

Contudo, por mais que as linhas do Plano tratem a leitura como construção de sentidos e prática social, notamos que os direcionamentos dados num contexto global, e seus diferentes graus de influência, representam para além dos anseios da classe (atores do livro e da leitura), os interesses do setor governamental, dos organismos internacionais, inclusive, do setor econômico.

E, ao buscarmos pesquisar o PNLL, tomamos a leitura como essa construção de sentidos que se dá numa determinada prática social. Assim, o leitor agente é capaz de transitar por

diferentes contextos, relacionando habilidades de leitura com necessidades, valores e práticas sociais (SOARES, 2004). Nessa perspectiva, em que o texto é construído na interação texto-sujeitos, a leitura é

uma **atividade interativa altamente complexa de produção de sentidos**, que se realiza evidentemente com base nos elementos linguísticos presentes na superfície textual e na sua forma de organização, mas requer a mobilização de um vasto conjunto de saberes no interior do evento comunicativo (KOCH, 2008, p. 11, grifo da autora).

Portanto, nosso papel, enquanto pesquisadores da política educacional é, justamente, transitar pelos diferentes contextos (que (de)lineiam a política investigada) como forma de compreendê-la em sua totalidade.

*Nueva Agenda por el libro e lectura: recomendaciones para políticas públicas en Iberoamérica* (CERLALC; UNESCO, 2013)

É um documento produzido no contexto do Centro Regional para o Fomento do Livro na América Latina e Caribe (CERLALC) por Roberto Igarza<sup>24</sup>, cujo texto é constituinte das deliberações do Comitê Intergovernamental em reunião ocorrida em julho de 2013 na cidade de Bogotá. O CERLALC é organismo internacional, criado em 1971, através do Acordo de Cooperação Internacional entre a Colômbia e a UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), com o propósito de englobar o âmbito idiomático do espanhol e do português, cuja sede em Bogotá. Aderiram a ele os seguintes países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Espanha, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Portugal, República Dominicana, Paraguai e Venezuela. As ações do Centro concentram-se em orientar os países membros quanto ao fomento da produção e circulação do livro, à promoção da leitura e da escrita, bem como ao estímulo e proteção da criação intelectual, com vistas ao desenvolvimento de sociedades leitoras.

Além dos interlocutores naturais (como os ministérios de cultura e educação dos países membros), o CERLALC também se relaciona com outras entidades subnacionais: associações, organizações profissionais, instituições privadas, organizações da sociedade civil que atuam em qualquer das áreas relativas a sua missão:

---

<sup>24</sup> Engenheiro pela *École d'Ingénieurs de Lausanne* (Suíça) e doutor em Comunicação Social pela Universidade Austral (Argentina). Desenvolveu estudos pioneiros sobre a incidência de TIC no consumo cultural, por isso Seus trabalhos de pesquisa fazem parte da interseção entre Cultura, Comunicação e Tecnologias. É consultor de organizações e governos internacionais em políticas públicas e programas de educação e cultura.

*Nuestro propósito, en los últimos años, ha sido el de fortalecer esse papel: transformar el CERLALC en un centro de pensamiento, que acompañe a los países miembros en la construcción de políticas públicas alrededor del libro y la lectura, de manera informada, con diagnóstico, reflexión y convicción (CERLALC; UNESCO, 2013, p. 11).*

É importante destacar esse acompanhamento do CERLALC em relação às políticas para o livro e a leitura não acontece de forma desinteressada, pois o seu discurso (assim como o de outros organismos internacionais) estão alinhados a outros discursos (nascidos de diferentes setores), influenciam sobremaneira na proposição de agendas.

A Nova Agenda para o Livro e a Leitura é composta por 229 (duzentos e vinte e nove itens) para os quais aponta 214 (duzentas e quatorze) recomendações, ambos reunidos em 5 (cinco) indicadores, a saber: i) contexto global e regional: sua caracterização; ii) entorno tecnológico; iii) leitura e escrita como ferramentas para a democracia; iv) os mediadores; a cadeia de valor; v) os papéis do Estado. Contudo, concentraremos nossas discussões nos itens iii e v.

“A agenda do futuro” surge como orientação para tomada de decisões estratégicas. O documento contextualiza que para as populações mais vulneráveis socialmente, a leitura segue condicionada pelo acesso ao suporte impresso, às mediações tradicionais e às intervenções do Estado; por outro lado, surge um novo segmento populacional (vívido, hiperconectado), ligado ao sistema de mídia cultural, para o qual o acesso à internet é tido como democratização em termos de educação e cultura, o que traz novos desafios para as políticas públicas.

Para isso, o documento enfatiza, entre outras questões, os papéis desempenhados pelo Estado, enquanto promotor de leitura, prescritor de conteúdos culturais, produtor de conteúdos, facilitador de infraestruturas sócio-tecnológicas e agente regulador e fiscal, bem como a influência desses papéis na configuração do cenário atual da área livro/leitura na América Latina e Caribe, especialmente no Brasil.

O item “Leitura e escrita como ferramenta para a democracia” traz recomendações agrupadas em:

- i) Os programas de promoção da leitura (promover a leitura com vistas a alcançar uma taxa igual ou superior ao crescimento econômico regional);
- ii) As novas alfabetizações (aplicar a inclusão digital vinculada a meios de promoção da leitura);

iii) A promoção da acessibilidade ao livro e à leitura (fomentar a promoção da leitura fora de ambientes escolares e bibliotecas através de distribuição de livros e de incentivos para aquisição de livros).

Notadamente, a leitura como ferramenta democrática está especialmente relacionada, neste documento, à aquisição de livros e à inclusão digital, isto é, democratização da leitura como materialização de direitos. Por outro lado, ambas estão conectadas ao crescimento econômico e regional, alinhadas, portanto, ao fator financeiro.

Quanto ao item “Os papéis do Estado”, as recomendações dizem respeito a:

- i) As estratégias governamentais (estimular a representação de todos os atores sociais do setor livro/leitura para a revisão da política pública; constituir um organismo centralizado e específico de fomento para a leitura e a indústria do livro);
- ii) As compras estatais (destinar atenção para a questão do mercado e da competitividade interna e externa, buscando garantir a bibliodiversidade nas compras públicas);
- iii) Os programas escolares de inclusão digital (explorar modelos de colaboração com os organismos internacionais, bem como entre a iniciativa privada e o Estado para integrar produtos e serviços relacionados à inclusão digital);
- iv) As políticas de acesso aberto (promover o acesso livre a conteúdos culturais digitalizados e organizados em repositórios);
- v) Investigação e inovação (promover incentivos fiscais a empresas vinculadas a serviços do setor, com vistas a melhorar a competitividade, especialmente, aquelas com potencial internacional; promover a exploração de novas alternativas de apoio privado à criação; promover reuniões para compartilhar ideias e projetos inovadores, públicos e privados, especialmente em novas técnicas e conteúdos para enriquecer as experiências de leitura);
- vi) Os indicadores (estabelecer indicadores para pesquisas em leitura; promover análises de leitura e escrita, entrecruzando os resultados com estudos sobre compreensão leitora e desempenho escolar contextualizado; integrar os indicadores de leitura e comportamento do setor em termos econômicos);

vii) A integração regional e internacional (desenvolver a cooperação regional, privilegiando uma visão multilateralista, por meio dos organismos intergovernamentais para a dinamização dos debates).

Essas recomendações traduzem o projeto econômico por trás do plano a ser definido, como o alinhamento dos indicadores de leitura do setor em termos econômicos, uma vez que pontua as compras públicas, com foco na inovação com vistas ao acesso: inclusão digital, bibliodiversidade, contemplando, assim, as diferentes fontes e os diversos suportes de informação. Para isso, traz a participação representativa dos atores da cadeia do livro, bem como a importância da cooperação multilateralista.

Neste sentido, Evangelista (2013, p. 37) alerta que “sob a forma de Organizações Multilaterais, está em causa a manutenção da perspectiva capitalista, da reprodução das relações capitalistas de produção, da consolidação do neoliberalismo, à revelia da crise em andamento”. A autora reafirma a necessidade de uma educação para além do capital<sup>25</sup>.

*Una región de lectores que crece: análisis comparado de planes nacionales de lectura en Iberoamérica 2013* (CERLALC; UNESCO, 2014)

Neste documento o CERLALC identificou os planos nacionais de leitura existentes na região e, a partir disso, realizou uma análise comparada relacionando similaridades e diferenças, tanto do ponto de vista de sua concepção quanto de seu lançamento.

É uma pesquisa comparativa entre os planos e programas voltados à leitura e à escrita, realizada por Didier Álvarez Zapata<sup>26</sup>. O documento está organizado em quatro pontos: o primeiro apresenta uma estrutura geral e os antecedentes para o estudo; o segundo é uma descrição dos planos nacionais de leitura (no Brasil, a representante foi Ana Cristina Dubeux Dourado<sup>27</sup>); na terceira é feita a interpretação com vistas a estabelecer diretrizes para a

---

<sup>25</sup> Limitar uma mudança educacional radical às margens corretivas interesseiras do capital significa abandonar de uma vez só, conscientemente ou não, o objetivo de uma transformação social qualitativa. Do mesmo modo, contudo, procurar margens de reforma sistêmica na própria estrutura do capital é uma contradição em termos (MÉSZÁROS, 2005, p.27 *apud* ANTUNES, 2012, p. 93).

<sup>26</sup> Bibliotecário pela *Escuela Interamericana de Bibliotecología de la Universidad de Antioquia, Medellín*, Colômbia. Foi consultor do CERLALC no campo das relações entre biblioteca pública e desenvolvimento e membro do Conselho Nacional de Administração da Associação Colombiana de Leitura e Escrita - ASOLECTURA, pesquisador da Biblioteca Nacional da Colômbia no campo de indicadores para monitoramento e avaliação da Rede Nacional de Bibliotecas Públicas e do Plano Nacional de Leitura, membro do Comitê Consultivo do Plano de Leitura de Medellín, entre outras tarefas.

<sup>27</sup> Assessora técnica do PNLL

comunidade ibero-americana como um todo. Por fim, são feitas algumas considerações e expostos os principais desafios que esses planos e políticas enfrentarão.

Segundo a análise apresentada no documento, quatro grandes dificuldades podem ser tematizadas no projeto, execução e avaliação dos planos nacionais de leitura da região: i) dificuldades em relação às representações sociais e institucionais de leitura; ii) dificuldades relacionadas aos diferentes agentes relacionados ao desenvolvimento das atividades do plano; iii) Dificuldades geradas em uma imagem social e estatal, aplicada à biblioteca, o que afeta seu papel como elemento essencial do plano; iv) dificuldades para alcançar a articulação de organizações participantes do plano. Em relação a este último desafio, o Brasil aponta a dificuldade de encontrar estruturas organizacionais e de participação adequadas para enfrentar o desafio de executar um plano de leitura de cobertura nacional. Assim, na pessoa de José Castilho Marques Neto<sup>28</sup>, propõe:

*Es necesario también avanzar en la estructura político-administrativa del sector del libro y la lectura dándole el músculo institucional y político necesario. Objetivamente, se pretende crear el Instituto Nacional del Libro, Lectura, Literatura y Bibliotecas, INLLLB, pensado como una autarquía vinculada al Ministerio de Cultura, que sumaría todas las acciones que envuelvan políticas públicas de lectura en ese ministerio y se pueda convertir en interlocutor autorizado y reconocido ante los otros ministerios, gobiernos estatales y municipales y con instituciones de la sociedad en los asuntos que le correspondan [Brasil, Plano Nacional do Livro e Leitura] (CERLALC;UNESCO, 2014 p. 204-205).*

Como vimos, os pontos apresentados nos documentos estão organicamente alinhados à lógica global, pois, notamos claramente que as políticas educacionais brasileiras estão sob os auspícios dos organismos internacionais, particularmente os da América Latina e Caribe, tendo em vista que os documentos originários desses organismos multilaterais são referenciais às políticas educacionais no Brasil, segundo observaremos nos documentos nacionais.

Guia para elaboração e implementação dos Planos Estadual e Municipal do Livro e Leitura-PELL e PMLL (BRASIL, 2009)

O Guia traz as orientações e os passos necessários para a concretização dos Planos de Leitura, além de complementar as outras ferramentas do Programa “O Livro e a Leitura nos Estados e Municípios”, o qual tem por objetivo fomentar a elaboração de Planos Estaduais e Municipais do Livro e Leitura mobilizando, capacitando e assessorando prefeituras e secretarias da educação e cultura para o seu desenvolvimento e implantação. Para isso, o Programa também

---

<sup>28</sup> Secretário executivo do PNLL (2006-2016)

oferece aos dirigentes públicos, via Portal, credenciamento e acompanhamento; formação presencial e a distância dos agentes.

O passo-a-passo está assim constituído: i) criação do grupo de trabalho por formulação participativa; ii) diagnósticos e informações; iii) justificativa; iv) princípios norteadores; v) eixos temáticos; vi) definição de objetivos; vii) criação de metas e indicadores; viii) articulação de parcerias; ix) gestão de recursos; x) institucionalidade; xi) elaboração de ações; xii) comunicação; xiii) continuidade; xiv) avaliação do Plano de Livro e Leitura; xv) materiais de apoio disponíveis. Vale ressaltar que o documento deixa clara a necessidade de adesão de estados e municípios ao Programa para a efetividade do Plano em âmbito nacional.

#### Caderno do PNLL: edição atualizada e revisada (BRASIL, 2014)

O presente documento é fruto do consenso estabelecido na 2ª Conferência Nacional de Cultura em março de 2010, o qual atualiza as argumentações em prol de uma política pela leitura, pela literatura e pelas bibliotecas. Vale ressaltar que este texto reeditado reforça os quatro eixos constitutivos do Plano: 1) democratização do acesso ao livro; 2) formação de mediadores para o incentivo à leitura; 3) valorização institucional da leitura e o incremento de seu valor simbólico; 4) desenvolvimento da economia do livro como estímulo à produção intelectual e ao desenvolvimento da economia nacional. Eles foram acordados em dezembro de 2006 e originaram o primeiro Caderno do PNLL.

No caderno é feita a apresentação do Plano (justificativa, princípios norteadores, objetivos e metas, eixos de ação, estrutura para implementação e financiamento), por isso, será o nosso documento-base de análise. Os pontos que constituem o PNLL serão abordados na subseção 2.3 intitulada “As linhas do Plano Nacional do Livro e Leitura”.

#### PNLL: textos e história 2006- 2010 (MARQUES NETO, 2010)

É um material organizado por José Castilho Marques Neto, Secretário Executivo do PNLL (e equipe técnica), “memória e guia, opinião e consenso” (MARQUES NETO, 2010, p. 18), no qual é realizado um balanço, dos quatro primeiros anos do Plano Nacional Brasileiro, apresentado na forma de artigos, bem como documentos e ações que deram origem ao Plano, no contexto nacional.

Expressam-se aqui [no documento] trinta autores, representações das vozes dos milhares que redigiram o texto do PNLL em dezembro de 2006 e o ratificaram em março de 2010. Escritores, bibliotecários, editores, agentes culturais, livreiros, dirigentes públicos, acadêmicos, responsáveis por projetos de leitura e do terceiro setor, todos

deram sua visão do que significa e qual o lugar do PNLL nesta fase da luta pela leitura e pela cidadania em nosso país (MARQUES NETO, 2010, p. 18).

Além da exposição do Plano, este documento-livro apresenta alguns documentos com as diretrizes iniciais utilizadas no processo de formulação do plano nacional. Em seguida estão os artigos relacionados ao livro, à leitura e à biblioteca, produzidos por atores do segmento no país. Por fim, são apresentadas algumas ações que expressam a construção dessa política de Estado brasileira (Mapa de ações do PNLL), com abrangência municipal, estadual, nacional e internacional.

É relevante enfatizar que outros documentos, que tratam da legislação para o segmento livro e leitura, serão analisados e, portanto, também comporão o *corpus* no contexto da análise documental, a saber: i) Lei nº 10.753 de 30 de outubro de 2003 (que institui a Política Nacional de Leitura-PNL); ii) Portaria Interministerial nº 1442 de 10 de agosto de 2006 (Institui o Plano Nacional do Livro e Leitura- PNLL); iii) Decreto nº 7.559 de 1º de setembro de 2011 (Dispõe sobre o Plano Nacional do Livro e Leitura – PNLL e dá outras providências).

Na seção que se segue, será apresentada, além das linhas do Plano Nacional do Livro e Leitura-PNLL, o discurso da democratização que está sob as suas entrelinhas.

### **3 O PLANO NACIONAL DO LIVRO E LEITURA: ENTRELINHAS DA DEMOCRATIZAÇÃO**

*Não pode haver ausência de boca nas palavras:  
nenhuma fique desamparada do ser que a revelou.*

(BARROS, 2010, p.345)

Os textos políticos carregam em si, para além do que está em suas linhas, o não escrito. Por isso, refletindo sobre a epígrafe, trazemos nesta seção as palavras ausentes, uma vez que, na análise de políticas educacionais (como nos propusemos a realizar), as palavras não podem estar desamparadas de quem as produziu, isto é, de seus formuladores. A partir das leituras sobre o documento-base (Plano Nacional do Livro e Leitura- PNLL) e de outros documentos que ajudaram a analisá-lo, enquanto um Ciclo da Política de Leitura, consideramos, além do contexto do texto, o contexto de influência e, junto a esse, o contexto das estratégias políticas.

Assim, o objetivo da seção é analisar as vozes que influenciaram o discurso da democratização presente nas linhas do PNLL. Para dar conta disso, faremos a exposição da estrutura do Plano, seguida da conjuntura histórico-social do Brasil no contexto de sua formulação; logo após, apresentaremos as vozes da democratização e seus vieses (o viés da participação e o viés do acesso); e, como liame, o viés do capital no discurso da democratização do acesso no PNLL, relacionando texto e contexto a partir das vozes nascidas nas práticas sociais desta política educacional.

#### **3.1 Entrelaçamentos no Plano Nacional do Livro e Leitura-PNLL**

A luta pela leitura, de acordo com Perrotti (1999), está inscrita no quadro da luta de classes e, desta forma, seus contornos vão redefinindo-se à medida que a luta avança, uma vez que o acesso ao escrito, à informação, sempre foi compreendido e instrumentalizado como forma de consolidação e afirmação de poder. E o regime burguês reconhece a necessidade do acesso à cultura (e à leitura) e faz uso disso como forma de dar continuidade ao seu projeto.

O Ano Ibero-Americano da Leitura, (o qual será apresentado a seguir) provocou, em 2005, muitas manifestações por parte da sociedade civil quanto ao cenário da leitura no Brasil. De acordo com Marques Neto (2010) a maior parte dessas manifestações trouxe reivindicações da área de atuação de cada nicho do setor criativo, produtivo, distributivo e mediador da leitura. Entre eles estão: o Manifesto do Povo do Livro; a Manifestação Pública dos Presidentes de

Entidades do Livro; Carta Aberta da Associação Brasileira de Editores de Livros e Sindicato Nacional dos Editores de Livros; Manifesto pela Secretaria Nacional do Livro, entre outras.

Em relação ao “Manifesto do Povo do Livro” a OEI e diversas entidades e personalidades da área do livro e da leitura no Brasil articularam-se para sua elaboração. Foi um documento formulado com o intuito de ser entregue aos quatro principais candidatos a Presidência da República nas eleições de 2006, no qual estavam as bases consensuais estabelecidas a partir das discussões no contexto do Ano Ibero-americano da Leitura. Para os que militam na causa da leitura, foi um esforço na busca de uma política de Estado, para além de governos e pessoas.

O acesso ao livro e a outras formas de leitura – como jornais, revistas e Internet – deve ser assegurado a toda a nação brasileira. Independentemente de credo, raça, faixa etária, necessidade especial, escolaridade ou condição econômica, todo brasileiro, como ser humano que é, deve ter garantido seu direito inalienável à leitura – como meio de transmissão do conhecimento, entretenimento, de desenvolvimento pessoal e profissional e, portanto, de cidadania (MANIFESTO DO POVO DO LIVRO, 2006).

Assim, a bandeira de luta chamada democratização do acesso à leitura foi incorporada à política brasileira como um direito materializado nas linhas do Plano Nacional do Livro e Leitura, conforme veremos na sequência.

O Plano de Leitura Brasileiro, intitulado “Plano Nacional do Livro e Leitura-PNLL”, foi instituído pela Portaria Interministerial nº 1442 de 10 de agosto de 2006 e, segundo o próprio documento, é produto do compromisso do governo federal de construir políticas públicas e culturais com base em um amplo debate com a sociedade, em especial, com todos os setores interessados no tema.

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

Notamos, na realidade, que os direcionamentos foram tratados por uma cúpula, uma reunião de chefes dos vinte e um Estados, entre os quais estava o Presidente do Brasil Luiz Inácio Lula da Silva; por conseguinte, a reunião não teve vinculações com entidades representativas de grupos científicos ou militantes do campo da leitura. Desta forma, a República Federativa do Brasil articula-se à OEI (já apresentada na seção 2) e sua referida rede

de governança, a partir de seus referenciais internacionais, mais especificamente ibero-americanos, que incidiram diretamente no delineamento da Política Nacional de Leitura.

Trata-se de uma política pensada por essa agência internacional que, num movimento pendular, influencia e é influenciada pelo setor governamental brasileiro, cujo “desejo” coaduna interesses comuns e, assim, traz diretrizes significativas para as políticas voltadas ao segmento livro-leitura no país, inclusive, quanto ao aspecto financeiro/econômico, uma vez que a Política foi concebida, inicialmente, na forma de prêmio (o Vivaleitura).

No Brasil, o Ano Ibero-Americano da Leitura recebeu o nome de Vivaleitura, uma iniciativa do Ministério da Cultura (MinC), da Fundação Biblioteca Nacional (FBN), do Ministério da Educação (MEC) e da Organização dos Estados Ibero-americanos para Educação, a Ciência e a Cultura (OEI), além do patrocínio da Fundação Santillana. No contexto internacional, o Ano é parte do *Plan Iberoamericano de Lectura-ILÍMITA*, o qual “*se conciba como la primera etapa de una labor integrada entre la sociedad civil, la academia, la empresa privada y los gobiernos de Iberoamérica*” (OEI/CERLALC, 2004, p. 9). Assim, o Plano também compõe as ações da Política Nacional do Livro, por meio da Portaria Interministerial nº 214, de 23 de novembro de 2005, revogada pela Portaria Interministerial nº 4, de 22 de outubro de 2014, a qual dispõe sobre as regras e o funcionamento do Prêmio VIVALEITURA.

Art. 1º - O Prêmio VIVALEITURA, de que trata o art. 11 do Decreto nº 7.559, de 1º de setembro de 2011, será realizado em caráter anual, como forma de estimular e fomentar a leitura e a formação educacional, bem como o **reconhecimento às melhores experiências de promoção de leitura** no país. (BRASIL, 2014, grifo nosso).

Por se tratar de um prêmio (reconhecimento das melhores experiências), Bufalo (2018) chama a atenção para a sobreposição de uma premiação a uma política pública, cujos recursos, ao invés de serem usados em benefício comum, são usados como premiações individuais; para a autora um “selo neoliberal”.

**Figura 2** - Cartaz de divulgação do “Prêmio Vivaleitura 2012”



**Fonte:** Diretoria Regional de Gestão e Formação- Colinas do Tocantins (2012)

Ao analisarmos o cartaz, o *slogan* “o valor da leitura” abre espaço tanto para o reconhecimento (que motiva os indivíduos a acreditarem no seu mérito) quanto para uma convocatória, no sentido de serem também “valorizados” (“Agora é a sua vez!”), seguindo os parâmetros da meritocracia. Do mesmo modo, o mosaico apresentado no cartaz traz uma diversidade de pessoas (inclusive, como posto no edital, representantes de todas as regiões do país), os “vencedores”, aqueles que foram reconhecidos. Isso, aliado ao mapa do Brasil, transmite um sentimento de pertencimento, no qual o mérito individual imprime a ideia de coletividade (todos os brasileiros). Todavia, como averiguamos no decorrer desta exposição, as diretrizes para o Vivaleitura, assim como para outras ações ligadas ao PNLL, têm origem internacional, e a propaganda colabora para forjar essa questão.

O mérito, de acordo com Vieira *et al* (2013) está estreitamente relacionado ao desenvolvimento satisfatório de habilidades e de competências, por meio de estratégias que equilibrem as relações numa lógica de pensamento dominante: a ideologia meritocrática, a qual vem sendo implementada com o objetivo de acabar, ou pelos menos diminuir, as desigualdades sociais, oferecendo oportunidades iguais para todos, intenção que está na aparência do mosaico no fundo do cartaz (Figura 2), porque na essência a meritocracia é compatível com a desigualdade.

A nosso ver, o Prêmio Vivaleitura é uma dessas estratégias que constitui a hegemonia dominante, uma vez que constitui o objeto do Prêmio “o fomento à mediação da leitura em todo o território nacional, por meio de premiação, com o objetivo da valorização da leitura e de seu papel na conquista da cidadania plena” (FBN, 2012).

Não queremos questionar, com isso, o trabalho dos professores que submeteram suas experiências à avaliação do Prêmio. Nossa intenção é dizer o que foi ocultado: a divisão de classes infiltrada na lógica meritocrática presente (estrategicamente) nas entrelinhas dos atraentes *slogans* que compõem a referida propaganda (Figura 2).

No mesmo cartaz está posta, ainda, a rede constituída por sujeitos coletivos e, por meio deles, estabelece espaços de “relacionamento público-privado”, de forma que governo, filantropia e mercado influenciam tanto a formulação quanto a execução da política (AVELAR, 2019).

**Figura 3** - Rede de parceiros e realizadores do “Prêmio Vivaleitura 2012”



**Fonte:** Recorte feito pela autora com base em Diretoria Regional de Gestão e Formação- Colinas do Tocantins (2012)

A partir da identificação (conforme Figura 3) da rede de apoio e realização do Prêmio Vivaleitura (2012) analisamos a participação do setor privado na política de leitura em questão, o que Peroni (2018) chama de privatização do público, isto é, apesar de ser uma realização do Estado brasileiro, conta com o apoio da iniciativa privada, ancorada na execução por parte de organismos internacionais, redefinindo o conteúdo da política no sentido da lógica do mercado: via parcerias, empresas (como a Fundação Santillana e Fundação Banco do Brasil) e associações (como o CONSED e a UNDIME) atuam no monitoramento, na premiação e na divulgação, introduzindo, assim, valores competitivos e meritocráticos para a ação.

Cabe evidenciar que a atuação empresarial nas ações de caráter público para o segmento livro e leitura não se dá de modo desprezioso. Ao contrário, as empresas transmitem, sagazmente, uma imagem social positiva ao se alinharem às causas sociais (como a leitura e

sua democratização). A intenção da iniciativa privada é, pois, agregar valor simbólico aos seus produtos e, assim, alcançar a liberação de pagamentos e encargos.

Para Gentili (1998) a chamada “solidariedade responsável” por parte dos empresários acaba funcionando como um apelo moral que justifica e legitima esse compromisso das empresas para com os problemas sociais, de modo que as ações filantrópicas desenvolvidas por elas, escondem, inclusive, a imagem vinculada à produção incontrolável de lucro. Para o autor, esse “fazer o bem” torna-se uma vantagem competitiva para as empresas, uma vez que “melhoram sua *imagem corporativa* (o que, de forma derivada, permite um aumento direto ou indireto dos lucros- daí que ‘fazer o bem é lucrativo’)” (GENTILI, 1998, p. 83). Esse caráter estratégico é, portanto, uma das feições da privatização.

É importante ressaltar, ainda, aspectos relacionados à rede: parceria, apoio, execução e realização. O termo “parceria” remete às raízes da matriz gerencial e, neste sentido, costuma ser utilizada como sinônimo de participação (o que não é). Enquanto a realização está relacionada a quem promove, financia e formula a política (Brasil, Ministério da Educação, Ministério da Cultura, Fundação Biblioteca Nacional, Proler, PNLL); a execução (OEI) é responsável por sua operacionalização. Para nós, essa rede é uma tentativa de tecer sua lógica interorganizacional no nascedouro do PNLL (o Vivaleitura), já que a OEI, executa a ação juntamente com o governo brasileiro, destarte, é ela quem traça os delineamentos de acordo com o seu projeto global. A universidade, por sua vez, local privilegiado de construção do conhecimento, e inclusa na letra do Plano, como no rol dos interessados no debate sobre leitura no país, não foi sequer convocada para essa primeira ação.

Para Adrião (2017) a parceria está relacionada aos acordos estabelecidos entre as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e o Poder Público, no sentido de regular e a contratação e a remuneração do Terceiro Setor, por parte do Estado, para a realização de atividades voltadas às políticas sociais, como vemos no Vivaleitura.

Ao identificarmos os sujeitos que trabalham ou assessoram fundações culturais, a exemplo da Santillana, observamos que há um movimento de alternância entre esses sujeitos entre os espaços públicos e privados de modo que, ora são integrantes dessas empresas, ora ocupam cargos públicos com o poder de mediar parcerias (BUFALO, 2018, p. 137).

É por meio da parceria desses sujeitos que a privatização vai se entrelaçando nos espaços públicos: “na medida em que o setor privado de base empresarial é alçado a protagonista da melhoria da educação nacional, assiste-se à integração na agenda educativa de uma pauta de

mudanças centrada na transferência da gestão da escola pública para o setor privado” (ADRIÃO, 2017, p. 32). Em outras palavras, apesar de não terem sido escolhidos pela população, em certa medida, esses sujeitos determinam os rumos da política educacional.

Vale ressaltar que “o Vivaleitura – Ano Ibero-americano da Leitura (2005), programa desenvolvido pelo Minc, MEC, organismos internacionais e entidades da sociedade” (BRASIL, 2014), como vimos, surge concomitantemente ao Plano Nacional do Livro e Leitura, isto é, suas ações incidiram diretamente na formulação do PNLL, por isso, não pode estar fora do contexto que levou à instituição do plano brasileiro.

Do mesmo modo está a Política Nacional do Livro, na qual insere-se o PNLL. Trata-se de uma política pública do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006/2007-2010), um governo marcado pelo discurso desenvolvimentista, com foco em demandas sociais (erradicação da fome, distribuição de renda, inclusão social, dentre outras questões). Isso em decorrência das mudanças ocorridas no âmbito das políticas sociais, nas quais as tendências universais (asseguradas na Constituição de 1988) deram lugar à focalização de demandas mais específicas [como o Fome Zero]. Neste contexto, as políticas educacionais também marcam essa mudança de foco, em consonância ao que ocorria nas políticas sociais (OLIVEIRA, 2009).

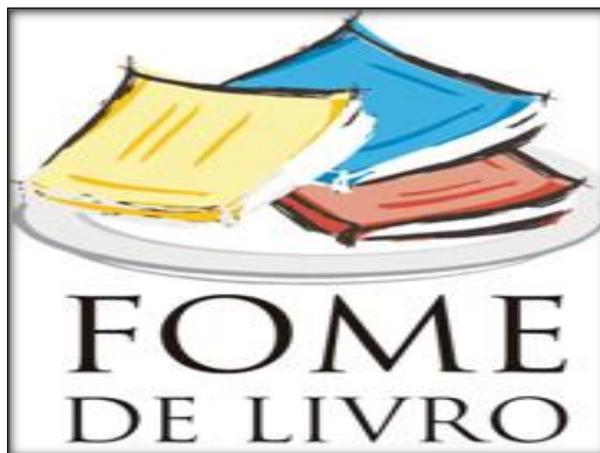
Foi no primeiro ano do mandato de Lula que a Política de Leitura em vigor iniciou-se, com a Lei nº 10.753 de 30 de outubro de 2003 (que institui a Política Nacional do Livro). Sob este enfoque, trazemos para reflexão a ligação entre os Programas “Fome Zero” (Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário) e “Fome de Livro” (Ministério da Cultura/FBN).

**Figura 4** – Logo do Programa “Fome Zero” (2003)



Fonte: Site Oficial do Programa (2003)

**Figura 5** – Logo do Programa “Fome de Livro” (2004)



**Fonte:** Fórum de Bibliotecas Escolares e Públicas – Sapucaia do Sul-RS (2012)

A partir das imagens (Figuras 5 e 6) notamos uma articulação entre os Programas Fome Zero e Fome de Livro, ambos desenvolvidos no âmbito do governo federal, como estratégia de inclusão social e promoção da cidadania, além de reforçarem a mobilização da sociedade para a causa. O Programa Fome de Livro, o “Fome Zero” da leitura (em decorrência do tema da fome na agenda política do Brasil), teve como prioridade saciar a fome de livros dos municípios sem bibliotecas públicas no país, com a expectativa de zerar até 2006 o número de municípios sem esse espaço cultural.

Assim, no I Seminário dos Planos Nacionais de Livro e Leitura no Mercosul, o Fome de Livro foi apresentado como parte integrante do Plano Nacional do Livro e Leitura:

O atual Governo brasileiro, reconhecendo a importância dos trabalhos de incentivo à leitura, realizados há anos em diferentes setores, promoveu o programa Fome de Livro e, durante a XIII Cúpula Ibero-americana de Chefes de Estado e do Governo, respondeu com muito interesse à proposta do Plano Ibero-americano de Leitura, uma vez que acolheu as comemorações de 2005 como o Ano Ibero- -americano da Leitura, dando impulso ao programa Vivaleitura, ao convocar toda a sociedade brasileira a uma grande mobilização em favor da leitura, promovendo e registrando milhares de ações em todo o território nacional (MARQUES NETO, 2010, p. 268)

Outrossim, é no 1º quadriênio (2003-2006) que o Plano Nacional do Livro e Leitura – PNLL é formulado. Isso porque ações voltadas para o segmento livro-leitura estiveram sendo realizadas desde o começo do referido governo, como apontadas no fragmento acima. Dentre elas podemos destacar:

**Quadro 4** - Ações voltadas para o segmento livro/leitura no início do Governo Lula

PROGRAMA/PROJETO	AÇÃO	RESPONSÁVEL
Programa Nacional do Livro Didático-PNLD	*Inclusão de avaliação pedagógica das obras inscritas no Programa; *Adaptação, transcrição, revisão e impressão de livros em braille; *Provimento de livros didáticos às escolas que prestam atendimento a alunos com necessidades especiais; *Inclusão das escolas de ensino médio no atendimento de livros didáticos (PNLDEM); *Distribuição de dicionários.	MEC/FNDE
Programa Nacional Biblioteca da Escola-PNBE	*Distribuição de livros diretamente aos alunos das séries finais do ensino fundamental (Literatura em minha casa) e educação de jovens e adultos (Palavras da Gente); *Distribuição de bibliotecas itinerantes (Casa da Leitura); *Distribuição de livros para professores da rede pública (Biblioteca do Professor).	MEC/FNDE
Programa/Projeto Fome de Livro	*Distribuição de livros visando à instalação de bibliotecas e redução do número de cidades brasileiras sem biblioteca pública.	MinC/FBN
Programa Nacional de Incentivo à leitura-PROLER	*Criação do Estatuto da FBN e o fortalecimento do Programa Nacional de Incentivo à Leitura – PROLER; *Realização de palestras e oficinas para incentivar a leitura como parte das ações do Programa Fome de Livro e às propostas do governo federal para a política nacional de leitura.	MinC/FBN
Retratos da Leitura no Brasil <sup>29</sup>	Adoção de uma metodologia internacional para a pesquisa, definida pelo CERLALC	Instituto Pró-Livro (IPL) <sup>30</sup>

**Fonte:** Elaborado pela autora

<sup>29</sup> \***Retratos da Leitura no Brasil** é uma pesquisa realizada pelo Instituto Pró-Livro- **IPL** para conhecer o perfil, o comportamento leitor e os indicadores de leitura dos brasileiros e, amplia esse estudo para conhecer outros leitores, espaços e desafios para a formação do leitor e o acesso ao livro. (Disponível em: <http://plataformadolivro-com-br.umbler.net/2019/retratos.php>).

<sup>30</sup> O **IPL** é uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPI), sem fins lucrativos, criada e mantida pelas entidades do livro – Abrelivros (Associação Brasileira de Editores e Produtores de Conteúdo e Tecnologia Educacional), CBL (Câmara Brasileira do Livro) e SNEL (Sindicato Nacional dos Editores de Livros) – com a missão de transformar o Brasil em um país de leitores. Tem como objetivo promover pesquisas e ações de fomento à leitura. Realiza desde 2007, periodicamente, a pesquisa Retratos da Leitura no Brasil, maior e mais completo estudo sobre o comportamento do leitor brasileiro, a fim de avaliar impactos e orientar ações e políticas públicas em relação ao livro e à leitura, visando, assim, melhorar os indicadores de leitura e o acesso ao livro (Disponível em: <http://plataformadolivro-com-br.umbler.net/2019/quem-somos-ipl.php>).

Conforme as informações apresentadas no quadro 4, as ações evidenciaram as prioridades do MEC para o triênio (2003-2005), de acordo com Fagnani (2011), voltadas para a democratização da educação. Desta forma, ao analisarmos o documento intitulado “Alinhamento Estratégico”, elaborado pelo então Ministro da Educação Cristovam Buarque, encontramos pontos que elucidam essa questão: no Eixo Estratégico I (Democratização dos bens educacionais), está a implementação da “Mala do Livro” de competência do FNDE, cujo objetivo era o de “transformar o Brasil em uma escola aberta e permanente de cidadania” (BRASIL, 2003, p. 24). Entre as principais ações do Fundo estão três novos programas de incentivo à leitura: Biblioteca Escolar, Biblioteca do Professor e Casa da Leitura, como vimos mais detalhadamente no quadro anterior.

É importante enfatizar, a partir deste contexto, que estratégias como a “escola aberta” e seu viés descentralizador, promove na verdade, a desresponsabilização do Estado quando esse transfere para a sociedade a responsabilidade pela educação e, como consequência, abre espaço para atuações individuais e privadas, assim como vimos no “Fome de Livro”.

No último ano do primeiro mandato de Lula, essas ações desdobraram-se no PNLL (2006). Neste sentido, Fagnani (2011, p. 17) enfatiza que, desde 2003, pôde-se observar em marcha os movimentos que se opunham às orientações de estratégia social original do governo Lula: a focalização do Programa “Fome Zero” que mais tarde foi substituído pelo Programa “Bolsa Família”. Assim,

a mobilização social nos debates realizados nos diversos fóruns democráticos fortalecidos nessa etapa [2006-2010] representou uma frente de defesa e, gradativamente contribuiu para a gestação de uma nova estratégia social marcada pela convergência entre focalização e universalização (FAGNANI, 2011, p. 17).

Podemos dizer que a formulação do Plano de Leitura Brasileiro atendeu, em parte, às forças sociais. A atuação interministerial em que estiveram presentes os ministros Fernando Haddad (MEC) e Gilberto Gil (MinC), contou com a participação de representantes da cadeia produtiva do livro (editores, livreiros, distribuidores, gráficas, fabricantes de papel, escritores, administradores, gestores públicos e outros profissionais do livro), bem como representantes da sociedade civil (educadores, bibliotecários, universidades, especialistas em livro e leitura, organizações sociais, empresas públicas e privadas, governos estaduais, prefeituras e interessados em geral).

Contudo, inversamente ao que se esperava do governo Lula, responsável pela política de leitura que ora analisamos, esse acabou por dar continuidade à lógica projetada pela gestão de Fernando Henrique Cardoso.

O primeiro mandato do presidente Lula foi marcado, no campo educacional, muito mais por permanências que rupturas em relação ao governo anterior. Tendo sido herdeiro de uma reforma educacional de longo alcance e complexidade, que durante os dois mandatos do governo que o precedeu – FHC – mudou os rumos da educação brasileira do nível básico ao superior, restava a esse governo re-reformar a educação ou conservar e manter as iniciativas anteriores. A opção parece ter sido pelo segundo caminho (OLIVEIRA, 2009, p.198).

Bufalo (2018) partilha dessas ideias quando afirma que a eleição de Lula à Presidência do Brasil prometia mudanças em relação ao governo anterior, contudo, apesar do populismo relacionados as suas políticas sociais, o governo Lula se caracterizou como a continuidade das políticas neoliberais em curso desde os anos 1990. Contudo, essa continuidade não significa que o mesmo projeto estrutural seja [tenha sido] conduzido da mesma forma (FRIGOTTO, 2011).

Isso porque uma correlação de forças estabelecida no contexto dos organismos internacionais influenciou, substancialmente, para a inserção do Plano de Leitura na agenda governamental como política nacional, o que nos sinaliza que o Estado aceitou e ratificou essas orientações:

O Plano Brasileiro se baseou nos **objetivos internacionalmente acordados** pelos chefes de estado que acataram as propostas do Centro Regional para o Fomento ao Livro e à Leitura (Cerlalc) e da Organização dos Estados Ibero-americanos (OEI) em 2003, quando elegeram o ano de 2005 como o ANO IBERO-AMERICANO DA LEITURA – VIVALEITURA (BRASIL, 2009, p. 6, grifo nosso).

O Plano Brasileiro, assim como a Política Nacional de Leitura, está alinhado às diretrizes internacionais, especialmente, da América Latina e Caribe. Isso porque o *Plan Iberoamericano de Lectura - ILÍMITA*, como já vimos, teve como iniciativa o envolvimento de governos, setor privado e sociedade civil para que, na região, fossem empreendidas ações em favor da leitura. Uma das principais linhas de ação da Organização dos Estados Ibero-americanos de Educação, Ciência e Cultura (OEI) e o Centro Regional para o Fomento do livro na América Latina e o Caribe (CERLALC) foi tornar a promoção da leitura uma questão de política pública nos vinte e um países da Ibero-América da qual o Brasil faz parte, portanto, uma mesma Agenda para as Políticas de Leitura na América Latina e no país.

**Quadro 5** - Países-membros do CERLALC, seus respectivos planos nacionais de leitura e órgãos de ligação

Nº	PAÍS	TÍTULO	ÓRGÃO DE LIGAÇÃO
01	Argentina	Plano de Leitura e Escrita na Biblioteca Nacional de Professores – <i>Lectureando</i>	Secretaria de Cultura da Nação
02	Bolívia	Plano Nacional de Leitura “ <i>Disfrutemos la lectura</i> ”	Ministério da Cultura e Turismo

			Ministério da Educação
03	Brasil	Plano Nacional do Livro e Leitura -PNLL	Ministério da Cultura
04	Chile	Plano Nacional de Leitura	Ministério da Cultura, Artes e Patrimônio
05	Colômbia	Plano Nacional de Leitura e Escrita	Ministério das Relações Exteriores Ministério da Educação Nacional Presidência da República
06	Costa Rica	Plano de Acompanhamento da Política Nacional de Leitura e Escrita	Ministério da Cultura e juventude
07	Cuba	Programa Nacional de Leitura	Ministério da Cultura
08	Equador	Plano Nacional de Leitura de <i>José de La Cuadra</i>	Ministério da Cultura e Patrimônio Ministério da Educação
09	El Salvador	Plano Nacional de Leitura e Escrita "Wellsque"	Ministério da Cultura da Presidência
10	Espanha	Plano de Promoção da Leitura	Ministério da Cultura e Esportes
11	Guatemala	Vamos ler juntos- Programa Nacional de Leitura	Ministério da Cultura e Esportes
12	Honduras	Tempo de Ler	Secretaria de Estado da Presidência
13	México	Estratégia Nacional de Leitura	Ministério da Cultura Ministério das Relações Exteriores Secretaria de Educação Pública
14	Nicarágua	Plano Nacional de Leitura das Bibliotecas Públicas da Nicarágua	Ministério da Educação
15	Panamá	Plano Nacional de Leitura "Ler Panamá"	Ministério da Educação Instituto Nacional de Cultura
16	Paraguai	Programa Nacional de Promoção de Livros e Leitura	Ministério da Educação e Ciências Secretaria Nacional de Cultura
17	Peru	Política Nacional de Livros e Leitura	Ministério da Cultura Ministério da Educação
18	Portugal	Plano Nacional de Leitura	Ministério da Cultura
19	República Dominicana	Programa Nacional de Promoção da Leitura	Ministério da Cultura
20	Uruguai	Plano Nacional de Leitura	Ministério da Educação e Cultura

21	Venezuela	Plano Nacional de Leitura Manuel Vadell	Ministério do Poder Popular da Cultura
----	-----------	---	--

**Fonte:** Elaborado pela autora com base em CERLALC (2020)

Como podemos notar, a inclusão da leitura na agenda desses países, foi impulsionada pelo CERLALC e adjacências.

A ideia-mestra [do Ano Ibero-Americano] repercutia grandes movimentos civilizatórios da modernidade e a questão do livro, da leitura, da literatura e das bibliotecas se posicionou como um dos grandes meios de emancipação cidadã para o desenvolvimento social, econômico e político mais igualitário dos nossos países. O livro e a leitura voltaram ao centro das questões democráticas e da inclusão (MARQUES NETO, 2017, p. 42).

Sabemos da importância das práticas leitoras e do acesso ao livro para a emancipação da vida humana e da sociedade como um todo, porém, mostrar as contradições não ditas na letra desta política torna-se necessária, tendo em vista as múltiplas determinações que permeiam a sociedade capitalista. Apesar de o PNLL ser uma política educacional, ele também reflete contextos sociais, culturais, políticos, econômicos, como temos apresentado no decorrer da exposição.

Ainda em relação aos países-membros do CERLALC (quadro 5), vemos que a maioria está vinculada a um órgão do âmbito da cultura. No Brasil, por exemplo, o órgão de ligação é o Ministério da Cultura (a adesão foi realizada em 1973). Historicamente, as ações para o segmento livro e leitura, tem se dado a partir da esfera cultural, inclusive, como veremos mais adiante, a articulação entre cultura e educação marca, no PNLL, o preceito democrático de participação.

Vale ressaltar que as ações desenvolvidas, mais especificamente em 2005, tiveram o intuito de divulgar as ideias e recomendações nacionais e internacionais, consideradas fundamentais para compor o Plano Nacional do Livro e Leitura-PNLL, o qual constituiu-se da seguinte forma:

i) dezoito princípios norteadores que contextualizam e justificam a proposição do Plano, uma vez que trazem pressupostos conceituais em relação à leitura: UNESCO; práticas sociais; cidadania; diversidade cultural; construção de sentidos; o verbal e o não-verbal; tecnologias e informação; biblioteca enquanto dínamo cultural; literatura; Educação de Jovens e Adultos-EJA; necessidades especiais; meios educativos; estado da questão; políticas públicas; integração; autores, editoras e livrarias; a leitura e o livro; avaliação contínua;

ii) vinte e dois objetivos e metas com vistas a alcançar o objetivo geral do Plano:

assegurar e democratizar o acesso à leitura, ao livro, à literatura e às bibliotecas a toda a sociedade, com base na compreensão de que a leitura e a escrita são instrumentos indispensáveis para que o ser humano possa desenvolver plenamente suas capacidades, seja individual ou coletivamente (BRASIL, 2014, p. 23)

- iii) quatro eixos (a serem detalhados mais adiante): organizados a partir das metas que sistematizam e delineiam as ações a serem realizadas por outras instituições e entidades;
- iv) dezenove linhas de ação: ações de desdobramento no interior dos eixos;
- v) estrutura para implementação: legislação e instâncias diretivas (debate e assessoria; formulação e execução);
- vi) financiamento: “as ações e projetos inscritos no PNLL devem ser auto-sustentáveis por orçamentos de seus promotores, sejam eles públicos ou privados” (BRASIL, 2014, p. 38).

A estrutura do Plano Brasileiro segue às diretrizes apresentadas pelos documentos internacionais (conforme exposto na seção 2), especialmente, quantos às recomendações e estratégias de ação da Agenda Ibero-Americana para o segmento, que serviram como pauta orientadora para o desenho do PNLL, no sentido da democratização do acesso ao livro e à leitura: legislação sobre a área, novas formas de gestão, participação da sociedade civil, apoio da iniciativa privada e cooperação internacional, inclusão das novas tecnologias, dentre outros pontos. Do mesmo modo é dado direcionamento aos estados e municípios (como exposto no Guia para elaboração e implementação dos planos estaduais e municipais de leitura), isto é, lineamentos em rede que vão do nível internacional ao nacional e deste ao regional e local.

Tendo em vista a situação do Brasil em relação às práticas leitoras, o PNLL apresenta como justificativa para a sua formulação as seguintes problemáticas: i) taxas elevadas de analfabetismo (PNAD); ii) contingente significativo de analfabetismo funcional no país (INAF); iii) desempenho de leitura de estudantes abaixo do ideal (SAEB); iv) desempenho de leitura de estudantes brasileiros abaixo da linha de base de proficiência (*PISA*); v) redução da leitura entre os brasileiros (Retratos da Leitura no Brasil); vi) presença de bibliotecas públicas em 97% dos municípios brasileiros (SNBP); vii) proporção de livrarias abaixo do considerado ideal para a UNESCO (ANL); viii) Brasil como oitavo produtor de livros no mundo (FIPE/CBL/SNEL). Aqui a leitura é relacionada à busca pela qualidade da educação.

Certamente a ausência da competência plena de leitura prejudica o desempenho dos estudantes brasileiros em todas as áreas de conhecimento, **indicando a necessidade clara da intensificação de medidas que priorizem o acesso à leitura plena** em

todos os níveis como uma das formas mais consistentes de apoiar a melhoria da qualidade da educação em nosso País (BRASIL, 2014, p. 9).

No modelo educacional que está posto no PNLL, pautado na lógica de mercado, a leitura pode ser contextualizada no que Apple (2003) pontua como parâmetros de meritocracia: a avaliação como árbitro e a qualidade como resultado final. Isto é, a intensificação de medidas que visem o acesso à leitura, estão mais para o desempenho dos estudantes nas avaliações externas do que para a formação humana, uma vez que os resultados dessas avaliações servem como indicadores para a melhoria da qualidade da educação e não para a formação de leitores.

É importante ressaltar que as atuações relacionadas ao PNLL se mantêm no quadriênio seguinte (2007-2010) da gestão de Lula, bem como no governo de Dilma Rousseff, no qual o Plano Nacional do Livro e Leitura foi regulamentado pelo Decreto nº 7.559 de 1º de setembro de 2011.

Para Marques Neto (secretário executivo do PNLL, portanto, membro da equipe técnica responsável pela formulação) o Plano foi um pacto social de alta relevância e representatividade e parte de um projeto democrático que teve início em 2003 na gestão de Luiz Inácio Lula da Silva e interrompido por um golpe jurídico e midiático que resultou na saída de Dilma Rousseff, em 2016 (MARQUES NETO, 2017). Em virtude disso, algumas ações decorrentes dessa política foram tomando novos rumos: novos representantes, novas instâncias, novas configurações, como a Lei nº 13.696, de 12 de julho de 2018, que institui a Política Nacional de Leitura e Escrita, por exemplo.

Quanto aos eixos, estabelecidos em consenso desde a primeira edição do Caderno do PNLL (2010), estão constituídos da seguinte forma:

Eixo 1: Democratização do acesso (implantação de novas bibliotecas; fortalecimento da rede atual de bibliotecas; conquista de novos espaços de leitura; distribuição de livros gratuitos; melhoria do acesso ao livro e outras formas de expressão da leitura; incorporação e uso de tecnologias da informação e comunicação);

Eixo 2: Fomento à leitura e à formação de mediadores (formação de mediadores de leitura; projetos sociais de leitura; estudos e fomento à pesquisa nas áreas do livro e da leitura; sistemas de informação nas áreas de bibliotecas, da bibliografia e do mercado editorial; prêmios e reconhecimento às ações de incentivo e fomento às práticas de leitura);

Eixo 3: Valorização institucional da leitura e o incremento de seu valor simbólico (ações para converter o fomento às práticas sociais de leitura em Política de Estado; ações para criar

consciência sobre o valor social do livro e da leitura; publicações impressas e outras mídias dedicadas à valorização do livro e da leitura);

Eixo 4: Desenvolvimento da economia do livro como estímulo à produção intelectual e ao desenvolvimento nacional (desenvolvimento da cadeia produtiva do livro; fomento à distribuição, circulação e consumo de bens de leitura; apoio à cadeia criativa do livro; maior presença no exterior da produção nacional literária, científica e cultural editada).

Vale ressaltar que esses eixos de ação foram construídos em torno de dois princípios fundamentais:

O primeiro princípio é de que só lograremos êxito nessa empreitada se ESTADO E SOCIEDADE estiverem juntos na construção dos Planos. As tarefas que temos são gigantescas e de longo prazo e somente a forte união dos dois entes que constituem a nação podem dar conta dessa missão.

O segundo princípio é de que não podemos separar a EDUCAÇÃO da CULTURA nessa missão de formar leitores. Somente unidas, com estratégias que se completam nas escolas, nas famílias, nos bairros, nas empresas, nas comunidades, enfim, em todos os recantos em que haja a possibilidade de se exercer o direito de ler e escrever, elas poderão exercer papéis efetivos de suscitar nos brasileiros o gosto e o hábito da leitura (BRASIL, 2009, p. 8).

Os princípios (Estado e Sociedade; Educação e Cultura) sinalizam a construção de uma política de Estado que, segundo a letra, ultrapasse os governos, oferecendo espaço para a atuação da sociedade brasileira, isto é, a participação e o acesso funcionam como instrumentalizadores democráticos no processo de formulação do PNLL e, desta forma, na constituição do discurso da democratização, conforme veremos na sequência da exposição.

### **3.2 As vozes da democratização: quais vieses?**

Ao considerarmos a educação como arena de luta de classes, vemos que antes mesmo da formulação da política em si (neste caso, o PNLL), houve, num contexto macro de estratégias políticas, encaminhamentos que se materializaram no Plano brasileiro.

As discussões no âmbito das políticas educacionais trazem novos paradigmas e conceitos utilizados em nome da democracia. Com o Plano Nacional do Livro e Leitura não é diferente: observamos nele a propagação de conceitos com vistas a ratificar o discurso democratizador. Sob esta perspectiva, Lima (2004, p. 31) enfatiza que as palavras são parte central de qualquer projeto político, pois “os conceitos utilizados no projeto político de transformação social, quando apropriados pelos neoliberais, acabam sendo descaracterizados e

empregados de forma enviesada”, o que claramente pode ser percebido a partir do uso dos termos “democratizar”, “democratização”. Essa democratização, nas entrelinhas do PNLL, permite-nos a compreensão de uma estratégia política, nascida, inclusive, num contexto global, em que a inversão ideológica está a serviço da coesão social.

Deste modo, como forma de atender à perspectiva tridimensional da Análise de Discurso Crítica (texto, prática discursiva e prática social) e à decomposição da análise documental, apresentaremos, a análise textual, seguida da constituição do discurso e da prática social. Segundo Evangelista e Shiroma (2018), as determinações históricas estão no cerne da documentação pesquisada, “entretanto, isto não está dado na fonte em si; é necessária uma reflexão de largo espectro – uma decomposição da fonte, uma superação da aparência” (EVANGELISTA; SHIROMA, 2018, p. 13). Logo, a presença das expressões formulaicas “participação” e “acesso” nas linhas do PNLL, conduzirão a composição do discurso da democratização, por meio de entrelinhas como democracia limitada, parceria público-privada, livro como mercadoria, entre outras. Assim, buscaremos problematizar esses pontos de modo a apresentarmos algumas possibilidades de leitura da política materializada no PNLL, quanto ao discurso da democratização, nossa categoria basilar de análise.

### 3.2.1 A democratização e o viés da participação

O início da política de leitura que investigamos, antes mesmo de sua formulação, traz a participação como convocatória para a sociedade, com vistas à elaboração do Plano Nacional do Livro e Leitura-PNLL. Isso tudo como desdobramento do que, internacionalmente, estava posto pelas organizações da área do livro e da leitura na Ibero-América, especialmente, o Centro Regional para o Fomento do Livro na América Latina e Caribe (CERLALC) e a Organização de Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI), conforme veremos nos excertos abaixo:

**Quadro 6** – Convocatória: do Ilímita ao PNLL

<b>ILÍMITA (CERLALC-OEI)</b>	<b>PNLL (BRASIL)</b>
<i>Con este propósito en mente [definir as prioridades de uma agenda de política pública em leitura], el Cerlalc inició, en el 2002, un estudio exploratorio mediante el cual se hizo una <b>amplia convocatoria a ministerios de educación y de cultura de la región,</b></i>	O Plano como aqui se vê configurado é produto do compromisso do governo federal de construir políticas públicas e culturais com base em um <b>amplio debate com a sociedade</b> e, em especial, com <b>todos os setores</b> interessados no tema. Sob a

<p><i>cámaras y consejos del libro, redes de bibliotecas, diferentes ONG, entidades de la sociedad civil, la comunidad académica, las editoriales y otros actores interesados en el fomento de la lectura, para identificar programas y experiencias de lectura que se estaban desarrollando en sus países.</i> (OEI, 2004, p. 76, grifo nosso).</p>	<p>coordenação dos Ministérios da Cultura e da Educação, participaram do debate que conduziu à elaboração deste documento <b>representantes de toda a cadeia produtiva do livro [...] educadores, bibliotecários, universidades, especialistas em livro e leitura, organizações da sociedade, empresas públicas e privadas, governos estaduais, prefeituras e interessados em geral.</b> (BRASIL, 2006, p. 3, grifos nossos).</p>
--	---

**Fonte:** Elaborado pela autora com base em OEI (2004) e Brasil (2006).

Sabemos da importância que tem a **participação** para a consolidação de qualquer processo democrático, a qual se torna, neste contexto, um “termômetro da democracia”. Nas palavras de Lima (2004), a participação foi [e ainda é] importante instrumento para a concretização de políticas consideradas democratizantes. Como vemos nos excertos apresentados (quadro 7), a participação está relacionada a um “aspecto da representatividade, que também compõe a democracia, mas esta não pode ser reduzida a esse aspecto” (LIMA, 2004, p. 29).

Neste sentido, vale ressaltar que, para além de uma necessidade social (como princípio da democracia), a participação é, também, uma necessidade política do Estado Neoliberal (incorporada em suas políticas sociais), no sentido de obter o consenso social indispensável às ações de continuidade do modelo político vigente.

O Brasil alcançou com o PNLL um patamar político e conceitual que é imprescindível para se consolidar uma Política de Estado para o setor, isto é, o **desejado consenso** entre governo e sociedade tanto no diagnóstico do que é preciso fazer quanto nos objetivos a alcançar para se tornar um país de leitores. (MARQUES NETO, 2010, p. 14, grifo nosso).

Sabemos que a participação da sociedade na formulação de uma política é um elemento relevante, principalmente no que diz respeito à percepção de demandas pelos grupos sociais. Por outro lado, é também, uma estratégia utilizada pelo Estado com o intuito de rechaçar conflitos e críticas, de forma que a participação social obtenha um caráter mais operacional.

Lima (2004, p. 29) ressalta que “a democracia é um processo cuja constituição a participação é elemento fundamental, podendo referendar um movimento que pode traduzir-se em um modelo consultivo e instrumental como num movimento transformador”. Para nós, apesar do que está posto na letra deste dispositivo legal, a atuação dos envolvidos no segmento

livro-leitura é relativa, isto porque a perspectiva de democratização política baseada na participação ativa (rompida ainda nos anos de 1990), deu lugar a uma cidadania controlada com base na participação instrumental (LIMA, 2004). A nosso ver, no contexto do PNLL, a participação é um elemento democrático apenas instrumentalizador: forma participativa que o Estado adota para controlar os trabalhadores.

Os movimentos feitos num contexto mais global demandaram a incorporação do termo “participação”, o qual é ilustrado no texto do PNLL por meio de *slogans* como “larga participação”, “participação política”, “natureza abrangente”, “sociedade como um todo”, “amplo debate com a sociedade”. A título de exemplificação, trazemos:

No Brasil, a intensa participação da sociedade e a disposição do governo brasileiro em dialogar e acatar sugestões durante o processo do Ano Ibero-americano da Leitura proporcionou o aparecimento de outras metas que se uniram àquele objetivo central. Desse processo de intensa participação e formulação de alternativas entre o Estado e a sociedade surgiu a imperiosa necessidade de se construir o PNLL em nosso País (BRASIL, 2009, p. 6).

O recorte sinaliza a necessidade de elaboração do PNLL como fruto da participação social, por meio da acessibilidade ofertada pelo Estado. Ao mesmo tempo, aparece o diálogo e o consentimento em relação às sugestões nascidas do Ano Ibero-Americano da Leitura, o que nos remete a lineamentos globais em relação ao desenho do Plano como temos visto no decorrer desta análise.

Shiroma e Santos (2014), apoiados em Gramsci, frisam que a linguagem e a repetição cotidiana são importantes para a produção da hegemonia e podem dar a falsa impressão que constituem o fazer cotidiano e, desta forma, gerar a conformação. Vejamos o *slogan* apresentado na versão de 2010 do Caderno do PNLL:

**Figura 6** – *Slogan* sobre a participação da sociedade



**Fonte:** Brasil (2010). Recorte feito pela autora

Esse processo de propaganda em torno da participação social acabou forjando o senso comum na sociedade brasileira. A participação dos setores nos diversos encontros e discussões sobre a leitura no país, desencadeou a atuação da sociedade na formulação do PNLL: “tudo isso, ressaltou-se, feito em assembleias com ampla participação popular que culminaram com o lema do *Plano Nacional de Livro e Leitura: Estado e sociedade juntos pelo desenvolvimento da leitura no Brasil* (MARQUES NETO, 2010, p. 174). De acordo com Shiroma e Santos (2014, p. 22), pautados em Harvey, “a construção do consentimento ativo é realizada com a produção de um aparato conceitual que encontra apoio na sociedade”. Para nós um desses aparatos é a participação.

O PNLL enfatiza a participação de diversos setores da sociedade ligados à questão da leitura e do livro em sua proposição.

Uma das principais virtudes do Plano é sua capacidade de construir e consolidar políticas públicas que, ao mesmo tempo em que promovem uma ampla mobilização social, também repartem responsabilidades e produzem sinergia entre as ações empreendidas pelos diferentes setores da sociedade, o que permite potencializar os recursos públicos e privados existentes (BRASIL, 2009, p.11).

Essa perspectiva de participação entre Estado e sociedade, por meio do envolvimento de atores sociais e população nos processos decisórios coletivos relacionados à construção dessa política, na verdade, pode ser compreendida em três sentidos para o controle democrático:

(a) a participação social promove transparência na deliberação e visibilidade das ações, democratizando o sistema decisório; (b) a participação social permite maior expressão e visibilidade das demandas sociais, provocando um avanço na promoção da igualdade e da equidade nas políticas públicas; (c) a sociedade, por meio de inúmeros movimentos e formas de associativismo, permeia as ações estatais na defesa e alargamento de direitos, demanda ações e é capaz de executá-las no interesse público (SILVA; JACCOUD; BEHRING, 2005, p. 375 *apud* BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 178).

É importante ressaltar que inclusão da participação do segmento sociedade civil (nessa e nas políticas públicas de modo geral) tece um caráter democrático quando, na verdade, a intenção é mascarar os interesses dos grupos de dominação que influenciam o Estado. Neste sentido, o Estado contém a sociedade civil, não para atendê-la, ao contrário, para conservá-la da forma que é e, portanto, conveniente ao capital.

No *Guía para el diseño de planes nacionales de lectura* são apresentados cinco modalidades de participação: i) entidades de apoio (supranacionais ou de âmbito ibero-americano); ii) entidades coordenadoras (equipe encarregada de coordenar, articular e planejar

o Plano); iii) entidades operativas (executoras do Plano em níveis regional e local); iv) entidades de enlace (como as ONGs); v) entidades patrocinadoras (empresas ou pessoas que contribuam financeiramente com o Plano). Sendo assim, buscaremos mostrar a aplicação dessas modalidades no PNLL.

O Centro Regional de Fomento à Leitura na América Latina e Caribe-CERLALC tem como seus interlocutores naturais os Ministérios de Cultura e Educação dos países membros. No Brasil o órgão de ligação com o Centro é o MinC, cuja a adesão foi realizada em 11 de dezembro de 1973. Assim, o PNLL será coordenado em conjunto pelos Minc e MEC, conforme Art.12 do Decreto nº 7559/2011: “Os Ministérios da Cultura e da Educação darão o suporte técnico-operacional para o gerenciamento do PNLL, inclusive aporte de pessoal, se necessário, permitindo-se a celebração de convênios ou instrumentos congêneres”. (BRASIL, 2011).

No eixo norteador “integração” fica demarcado o pressuposto do PNLL, o qual é ratificado pela Portaria Interministerial nº 1.442/2006, como ação conjunta entre o Ministério da Educação por meio do PDE) e o Ministério da Cultura (por meio do PNC), contudo, a organização interlocutora com o CERLALC, em relação ao Plano brasileiro, é o MinC na Rede Ibero-americana de Responsáveis por Políticas e Planos de Leitura (Redplanes):

uma rede conformada pelos responsáveis pela elaboração e a execução de políticas e planos nacionais de leitura dos países membros do CERLALC. Foi criada para fortalecer os esforços de cada país para posicionar a leitura como uma política de Estado, por fomentar o desenvolvimento e a sustentabilidade de políticas e planos de leitura na América Ibérica, facilitar o encontro e trocas de conhecimentos e experiências, compartilhar boas práticas e promover a integração regional em torno da questão. (REDEPLANES, <https://cerlalc.org/pt-br/redplanes/>).

O PNLL é dirigido pelas seguintes instâncias (conforme Art. 4º do Decreto nº 7.559/2011): Conselho Diretivo, Coordenação Executiva e Conselho Consultivo, cuja representatividade está pormenorizada no quadro a seguir.

**Quadro 7**– Instâncias colegiadas do PNLL e seus representantes

REPRESENTANTES	INSTÂNCIA		
	CONSELHO DIRETIVO	COORDENAÇÃO EXECUTIVA	CONSELHO CONSULTIVO
MinC	1. João Luiz Silva Ferreira 2. Muniz Sodré	1.Jéferson Assunção	---
MEC	1. André Luiz de Figueiredo Lázaro 2.Jeanete Beauchamp	1.Carlos Alberto Xavier	---

FBN	---	1. Eliane Pczol	---
CSLLL	---	1. Márcia Rosetto	1. João Luiz Ceccantini 2. Peter O’Sagae 3. Luciana do Vale 4. Mirtes Moraes 5. Bárbara Damazio 6. Adriana Lucena
SOCIEDADE CIVIL (com notório conhecimento literário)	1. Tânia Rösing (Universidade de Passo Fundo-RS)	---	---
AUTORES DE LIVROS	1. Moacyr Scliar	---	---
EDITORES DE LIVROS	1. Oswaldo Siciliano	---	---
SOCIEDADE CIVIL (com reconhecida atuação ou conhecimento no tema da acessibilidade)	1. Daniel Gonzalez	---	---
SECRETÁRIO- EXECUTIVO DO PNLL	---	1. José Castilho Marques Neto	---

**Fonte:** Elaborado pela autora com base em Brasil (2011) e Brasil (2014).

A partir das informações do quadro 7 foi possível analisarmos a constituição dos conselhos do PNLL (entidades operacionais) nos itens “sociedade civil”, de forma que trazemos para a análise os nomes de Tânia Rösing e Daniel Gonzalez. A primeira, está vinculada à Universidade de Passo Fundo-RS, como representante da sociedade civil com reconhecido conhecimento literário, mas também, carrega consigo uma lógica discursiva voltada à economia do livro: “a cadeia produtiva do livro passa a ser valorizada como um negócio rentável” (RÖSING, 2010, p. 235). Isso nos remete ao apresentado no documento *La Política Nacional del Libro*: “los responsables de formular una política de desarrollo del libro deben tener presente que la palabra “libro” tiene un significado y una connotación diferentes para cada uno de los protagonistas del sector” (UNESCO, 1995, p. 25-26), isto é, o livro tem significados

distintos para autores, editores, produtores de livros, livreiros, bibliotecas, enfim, para os leitores.

Daniel Gonzalez, por sua vez, surge também em nome da sociedade civil, no caso, em relação ao quesito acessibilidade. Todavia, como representante da OEI no Brasil e defensor de uma hegemonia discursiva sobre o tema em tela, representa uma voz que não emana do “social/coletivo”, mas de um grupo/segmento da sociedade que defende interesses próprios, em um movimento de dominação global com interfaces no local.

Esses preceitos globais, no sentido da participação dos organismos internacionais, estão materializados no Plano Brasileiro (o Estado da questão):

Políticas públicas para as áreas da leitura, do livro, da biblioteca, da formação de mediadores e da literatura [...] devem ter como ponto de partida o conhecimento e a valorização do vasto repertório de debates, estudos, pesquisas, e experiências sobre as formas mais efetivas de promover a leitura e o livro e de formar leitores, existentes nas esferas municipal, estadual e nacional. Devem ser implementadas tanto pelo poder público como pelas organizações da sociedade, **atentando-se, ainda, para o contexto internacional, em particular o ibero-americano** (BRASIL, 2014, p. 20, grifo nosso).

Essas entidades de apoio, de caráter supranacional, entre as quais está a UNESCO, a OEI e o CERLALC, oferecem orientações significativas na formulação das políticas educacionais nacionais e, segundo Akkari (2011), acarretam novas formas de regulação que trazem como consequências o processo de descentralização/regionalização e a abertura da participação do setor privado nessas políticas, conforme veremos mais adiante.

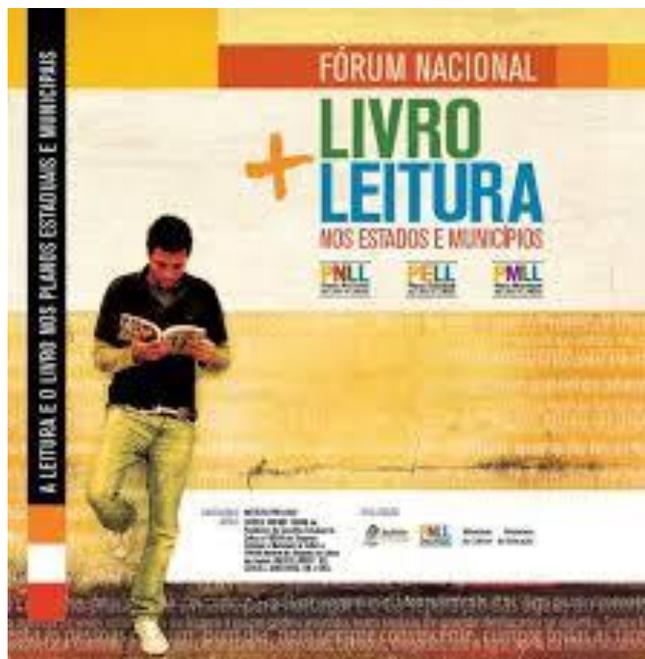
Destarte, no Guia para elaboração e implementação dos Planos estadual e municipal do livro e leitura, a participação de estados e municípios é um importante elemento democratizante e o *slogan* “O PNLL nos estados e nos municípios: incentivar a leitura onde o povo está!” ilustra bem as orientações ibero-americanas para o PNLL.

*El propósito de la descentralización es democratizar, administrar, legitimar, dar pertinencia, contextualizar la realidad conforme a la identidad cultural de cada región, retroalimentarse mutuamente con las distintas experiencias y contribuir a garantizar la continuidad mediante la apropiación de los programas* (OEI, 2007, p. 63).

Uma das formas de garantir a continuidade do Plano foi a realização do Fórum Nacional que, através do *slogan* “Mais Livro, Mais Leitura nos estados e municípios”, convocou dirigentes estaduais e municipais da educação e cultura a aderirem à política, como uma estratégia para informação, cadastramento, além de mapeamento dos planos estaduais e

municipais. O Fórum também contou com a participação de especialistas, representantes da sociedade civil, além da OEI e da UNESCO.

**Figura 7** – Cartaz de divulgação do Fórum Nacional Mais Livro, Mais Leitura nos estados e municípios



**Fonte:** Câmara dos Deputados (2009)

Contudo, é importante enfatizar que apesar de essa descentralização estar posta com vistas à democratização da leitura na letra dos documentos para o setor, ainda que com o advento da participação, essa democracia tem um caráter limitado (LIMA, 2004), uma vez que, de acordo com os próprios encaminhamentos internacionais, os planos “*son descentralizados cuando logran una autonomía operativa y/o financiera que les permite responder a las necesidades propias de cada región, de manera articulada con los lineamientos generales establecidos por el equipo coordinador del plan*” (OEI; CERLALC, 2007, p. 62-63), isto é, uma participação limitada na pequena política, de cunho operacional.

Akkari (2011) chama a atenção quanto ao deslocamento de responsabilidades para aqueles que operam em nível diferente. Para ele “a descentralização, geralmente é associada ao princípio da subsidiariedade, conceito da gestão pública, onde a responsabilidade de uma ação deve ser atribuída à menor instância capaz de melhor executá-la” (AKKARI, 2011, p, 37). Isso fica claro no seguinte fragmento: “o Plano Nacional do Livro e Leitura **somente ganhará ressonância e efetividade se estados e municípios abraçarem as mesmas preocupações** criando as condições para que a política do livro e leitura se implemente efetivamente em âmbito nacional” (BRASIL, 2005, p. 8, grifo nosso).

Como notamos, a efetividade do Plano está condicionada à atuação de instâncias subnacionais (estados e municípios), todavia, a autoridade do Estado e a hierarquia são preservadas:

Nesse contexto, este Guia tem por objetivo **induzir**, auxiliar e incentivar que **cada um de nossos estados e municípios tenha seus Planos de Livro e Leitura**. Somente implantado junto às raízes de cada cidadão e cidadã deste país é que o PNLL fará sentido e se tornará uma forte e eficiente política pública. (BRASIL, 2009, p.7, grifos nossos).

Vemos, portanto, uma (des)centralização, uma autonomia relativa, por meio da desconcentração de atividades por parte destes entes federados; uma política de responsabilização e gestão de resultados. Para Shiroma e Santos (2014) medidas como essa dão flexibilidade à estrutura burocrática e favorecem a agilidade em de responder às demandas de coordenação e gestão, por isso, o Estado lança mão da descentralização em suas políticas, programas e projetos, com recomendações globais, inclusive.

É importante frisar que essas novas formas de gestão são consequência da reforma do Estado e da educação que altera, entre outras questões, os mecanismos de governança com progressiva descentralização para estados e municípios. A reforma traz a descentralização no sentido apenas de desconcentração de tarefas, todavia preserva o núcleo de poder.

Contudo, vale ressaltar que além da transferência de instituições nacionais para estados e municípios, a descentralização, conforme Bianchetti (1996) possibilita subsídios do Estado à iniciativa privada. Essa transferência, proposta como modelo de participação social, não supõe a democratização do sistema, uma vez que “a ideia básica sobre a qual se assenta é o interesse individual e as possibilidades materiais de cada um, no marco de uma sociedade competitiva” (BIANCHETTI, 1996, p. 102).

Isso nos leva à outra forma de participação direcionada pelos organismos internacionais para as políticas em educação e a inserção da iniciativa privada, as chamadas entidades patrocinadoras, isto é, “*entidades, empresas o personalidades que quieran apoyar al plan o destinarle dinero, bienes o servicios, en forma de donaciones, aportes financeiros o patrocinios*” (OEI; CERLALC, 2007, p.48), além das entidades de enlace, como as ONGs.

O Plano Brasileiro, conforme encaminhamentos do Plano Ibero-Americano, abre espaço para as “empresas privadas”, as “instituições privadas”, ou “instituições do terceiro setor” como estratégia de financiamento, de apoio cultural, mas também (e principalmente!) para atores da

cadeia produtiva do livro (editores, livreiros, distribuidores, gráficas, fabricantes de papel, escritores), o que reflete, certamente, interesses privados.

Essa Política de Estado se traduz em amplos programas do governo, com coordenações interministeriais devidamente **articuladas** com estados, municípios, **empresas e instituições do terceiro setor**, para alcançar **sinergia, objetividade e resultados** de fôlego quanto às metas que venham a ser estabelecidas. (BRASIL, 2014, p. 2, grifos nossos).

Essa articulação entre o Estado brasileiro e as instituições privadas e do terceiro setor, está voltada às estratégias burguesas, isto é, “as ações estatais têm como elementos decisivos a definição de um marco regulatório mais flexível e uma estrutura menos burocrática, ambas voltadas a dois objetivos: impulsionar a economia capitalista e repolitizar a política” (LIMA; MARTINS, 2005, p. 58). De acordo com os autores, esse primeiro objetivo está voltado à defesa da parceria público-privada, com vistas à eficiência e a agilidade do mercado; mas também à cobertura de ações que envolvem empresas e ONGs na provisão de bens e, assim, o estabelecimento de novos parâmetros econômicos.

A partir dos delineamentos traçados por organismos internacionais constatamos uma lógica privatista e mercadológica que se perfaz de modo fetichizante. O que vimos nos documentos analisados foi que o compromisso do PNLL não é com as práticas leitoras (acesso à leitura), e sim, com o livro (acesso ao livro), isto é, uma mercadoria como qualquer outra, mas que é ocultada, intencionalmente, a fim de mascarar as desigualdades sociais próprias do capitalismo.

Portanto, a leitura do PNLL permite compreendermos um alinhamento às práticas neoliberais, quando o Estado convoca a iniciativa privada a dividir responsabilidades, revelando o caráter privatista que impõe a lógica do mercado ao Plano brasileiro. Nas palavras de Lima (2004) “as transformações na política educacional estão sob um forte centralismo estatal, porém, num processo velado de privatização, em que os conclames da população vem sendo descaracterizados e ressignificados” (LIMA, 2004, p.26), em nome da democratização.

### 3.2.2 A democratização e o viés do acesso

A leitura do Plano Nacional do Livro e Leitura nos trouxe inúmeras inquietações quanto à presença da categoria empírica “acesso”, tão presente em suas linhas. No objetivo central do Plano “assegurar e democratizar o **acesso** à leitura, ao livro, à literatura e às bibliotecas a toda a sociedade” (BRASIL, 2014, p. 23, grifo nosso), como já apontado anteriormente, o caráter

democrático se faz presente a partir do acesso. Não nos restam dúvidas da necessidade latente de se acessar aos bens de leitura para a consolidação de uma política voltada ao desenvolvimento das práticas leitoras. Contudo, é imperativo problematizarmos as entrelinhas desse acesso da política brasileira, uma vez que, a nosso ver, ele também é um aparato conceitual que influencia na coesão social.

De acordo com Lima (2004) o estado social é produto de uma demanda “vinda de baixo”; uma demanda de fato democrática. Para ele, no caso da educação, a universalização está ajustada à democratização e, assim, necessita de instrumentos que garantam de fato o efeito real de uma formação para a superação das mazelas sociais. Todavia, esta demanda não se efetiva em sua totalidade, como é o acesso (“ao livro”, “à leitura”, “às bibliotecas”, “à informação”, “aos bens culturais”) no PNLL: uma demanda necessária, dada à restrição do acesso à leitura no Brasil, porém, ineficaz quando a leitura não está posta em primeiro plano. O marcador legal para isso é a Lei do Livro:

**Quadro 8-** Delineamentos da Política de Leitura: América Latina-Brasil

<b>LA POLÍTICA NACIONAL DEL LIBRO – UNESCO</b>	<b>LEI DO LIVRO – BRASIL</b>
<i>La mejor manera de <b>crystalizar</b> esa política eficazmente consiste en reunir todas las medidas preconizadas en un solo <b>cuero legal</b>, que suele ser designado con el nombre de “<b>ley del libro</b>”. (UNESCO, 1995, p. 18, grifos nossos).</i>	Art. 1º Esta <b>Lei</b> institui a <b>Política Nacional do Livro</b> , mediante as seguintes diretrizes: I - assegurar ao cidadão o pleno exercício do direito de <b>acesso</b> e uso do livro. (BRASIL, 2003, grifos nossos).

**Fonte:** Elaborado pela autora

Em nossa leitura, de acordo com o quadro 8, as recomendações da UNESCO são acatadas pelo Estado brasileiro. A adoção de um corpo legal (a Lei do Livro) se materializou no país trazendo para a política nacional a ideologia de desenvolvimento econômico, alinhada internacionalmente, na qual está o discurso do acesso, como foi possível percebermos nos excertos acima. Isso porque a face econômica é um dos elementos em que a internacionalização da educação está pautada.

O Estado, como fomentador de políticas públicas, busca por intermédio da minimização das mazelas deixadas pelo modo de produção, atender às exigências do capital, por isso a formulação de políticas surge como forma de remediar os males que assolam a sociedade, nas

quais o discurso tem a função de escamotear os reais interesses, com reflexos positivos para a economia (CAVALCANTE e SILVA, 2017).

O insatisfatório desempenho dos estudantes brasileiros em leitura é trazido como justificativa do PNLL (como tratamos anteriormente), isto é, os problemas de desempenho em leitura no país foi a mazela social que motivou a formulação de uma política para o segmento, constituindo um discurso de acesso/inclusão.

Elas [as diretrizes do PNLL] têm por base a necessidade de **formar uma sociedade leitora** como condição essencial e decisiva para promover a inclusão social de milhões de brasileiros no que diz respeito a bens, serviços e cultura, garantindo-lhes uma vida digna e a estruturação de um **país economicamente viável** (BRASIL, 2014, p. 2, grifos nossos).

A posição do Estado em minimizar a restrição de acesso à leitura, por meio da formação de uma sociedade leitora, conforme o discurso oficial, na verdade, pode traduzir as reais necessidades do Estado neoliberal, como vistas a atender o plano econômico a partir do educacional: os interesses voltados ao mercado editorial.

A relação entre democratização e acesso é tão marcante no Plano, que há um eixo específico para tratar de maneira mais pontual essa questão, conforme estrutura apresentada no Art. 10 do Decreto nº 7.556/2011:

I - eixo estratégico I - **democratização do acesso**: a) linha de ação 1 - implantação de novas bibliotecas contemplando os requisitos de acessibilidade; b) linha de ação 2 - fortalecimento da rede atual de bibliotecas de acesso público integradas à comunidade, contemplando os requisitos de acessibilidade; c) linha de ação 3 - criação de novos espaços de leitura; d) linha de ação 4 - distribuição de livros gratuitos que contemplem as especificidades dos neoleitores jovens e adultos, em diversos formatos acessíveis; e) linha de ação 5 - melhoria do acesso ao livro e a outras formas de expressão da leitura; e f) linha de ação 6 - disponibilização e uso de tecnologias de informação e comunicação, contemplando os requisitos de acessibilidade. (BRASIL, 2011).

O tema da acessibilidade está presente em cada linha de ação voltada ao eixo I: a) acesso a novas bibliotecas; b) acesso público à rede atual de bibliotecas; c) acesso a novos espaços de leitura; d) acesso a livros em diferentes formatos; e) melhoria do acesso ao livro; f) acesso às TICs. Neste contexto, Lima (2004) enfatiza que “os indivíduos acabam sendo equalizados, o que significa que as tensões são atenuadas e controladas sem que ocorra a igualdade no acesso aos bens produzidos pela humanidade” (LIMA, 2004, p. 22), por isso, queremos destacar que o PNLL traz o discurso do acesso em seus diferentes contornos, e assim, a necessidade de pormenorizá-lo nas discussões que se seguem.

Como pontuamos, além da dimensão educacional, o Plano também é considerado a partir de uma perspectiva cultural. Isso fica claro principalmente em dois princípios norteadores: “diversidade cultural”; e “biblioteca enquanto dínamo cultural”. No primeiro, a leitura e a escrita são apresentadas como instrumentos que fortalecem a capacidade de expressão cultural dos povos, isto é, uma espécie de intercâmbio cultural que leva a níveis educativos mais altos, portanto, ao desenvolvimento social e econômico. No segundo, a biblioteca é tratada como polo difusor de informação e cultura, a qual estimula a criação e fruição dos mais diversificados bens artístico-culturais, o que se refere às linhas de ação 1 e 2 do Plano (implantação de novas bibliotecas; e fortalecimento à rede atual de bibliotecas, respectivamente).

A institucionalização do PNLL, como política pública de Estado, na forma da Lei, garante a democratização do acesso ao livro; a criação e difusão da literatura; o fomento da produção e circulação da **bibliodiversidade** brasileira, com vistas à formação de uma nação de leitores. (BRASIL, 2011, p.5, grifo nosso).

Assim, por se tratar de uma política de leitura que se dá de modo conjunto (MEC e MinC), o livro não deve estar desvinculado das questões culturais, uma vez que as representações sociais que integram o universo cultural e simbólico da realidade têm grande influência no desenvolvimento do gosto pela leitura. Afinal, a leitura é “uma relação de aspectos sociais e culturais que perpassam pela atividade intelectual em que o leitor utiliza diversas estratégias baseadas em seu conhecimento linguístico, sociocultural e enciclopédico”. (KLEIMAN, 2013, p.16-17).

Neste contexto, o conceito de bibliodiversidade se aplica ao mundo do livro e é pautado na diversidade de expressões, formatos e culturas existentes, dando voz às minorias da sociedade, por meio da liberdade dos leitores de acesso à diversidade de temas de leituras. Isso aponta para uma construção social que assume a diversidade como constitutiva da democracia, estando, portanto, alinhada ao discurso do acesso, conforme linha de ação 5 (melhoria do acesso ao livro e outras formas de expressão da leitura).

Um ponto abordado com bastante ênfase no texto do PNLL, que pode corresponder à linha de ação 3 (conquista de novos espaços de leitura), foi a contribuição do Programa Nacional de Incentivo à Leitura (PROLER), apresentado anteriormente, o qual “com a experiência acumulada ao longo de mais de duas décadas na realização de projetos de fomento à leitura por todo o País [...] das mais diferentes naturezas, pôde fornecer subsídios para o debate em questão” (BRASIL, 2014). É importante ressaltar que o Programa, conforme Art. 2º do Decreto nº 519/1992 tem como objetivos: I - promover o interesse nacional pelo hábito da

leitura; II - estruturar uma rede de projetos capaz de consolidar, em caráter permanente, práticas leitoras; III - criar condições de **acesso** ao livro. (BRASIL, 1992). Portanto, está em consonância ao objetivo central do Plano.

Ainda no que tange às bibliotecas, uma das questões levantadas na justificativa do Plano foi a dificuldade de acesso a livros em geral, somada ao baixo poder aquisitivo da maioria dos leitores brasileiros, ocasionando alternativas escassas de concretização da leitura. Como consequência do tímido acesso às bibliotecas, o documento ilustra o “Projeto Mais Bibliotecas Públicas”<sup>31</sup>, realizado pelo Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas (SNBP), com o intuito de apoiar a instalação e qualificação das bibliotecas públicas no país e zerar o número de municípios que não possuem esse insumo.

Neste sentido, o Plano Nacional de Cultura, outro documento interlocutor no PNLL, alinha-se as suas diretrizes quando traz, entre outras questões voltadas ao acesso, a meta 32 “100% dos municípios brasileiros com ao menos uma biblioteca pública em funcionamento” toma as mesmas diretrizes do PNLL. Vejamos dados do SNBP.

**Quadro 9** – Percentual de alcance da meta 32 do PNC

INDICADOR	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	PONTO DA META 2020
Porcentagem dos municípios com bibliotecas públicas em funcionamento no ano	95,3%	99,4%	93,2%	98,7%	97,9%	98,0%	98,0%	98,0%	98,0%	100%
Quantidade de municípios com bibliotecas públicas em funcionamento no ano	5.303	5.529	5.186	5.449	5.455	5.458	5.458	5.458	5.458	5.570
Número de bibliotecas públicas existentes	5.164	5.164	5.164	5.164	6.062	6.102	6.102	6.102	6.057	

Fonte: SNBP (2019)

<sup>31</sup> O Projeto Mais Bibliotecas Públicas é resultado do convênio entre a Fundação Biblioteca Nacional (FBN) e o Centro de Desenvolvimento e Cidadania (CDC). Trata-se de uma mobilização a favor da ampliação do número de bibliotecas públicas no Brasil, visando que todo município brasileiro tenha ao menos uma biblioteca pública em funcionamento, conforme o estabelecido na meta 32 do Plano Nacional de Cultura. Disponível em: <http://cultura.gov.br/projeto-mais-bibliotecas-publicas/>.

O quadro 9 apresenta tanto a projeção quanto a efetiva instalação de bibliotecas nos país, a partir do ano de 2010 (ano em que foi instituído o Plano Nacional de Cultura) estendendo-se até 2020 (término do período do referido Plano, que é decenal). Para nós, dado o recorte temporal de nossa pesquisa, os dados nos valem até o ano de 2018. Assim, ao fazermos um comparativo entre os dados apresentados, especialmente, a partir de 2014 quando foi lançado o “Mais Bibliotecas Públicas”, vemos uma estabilidade em relação ao número de bibliotecas públicas em funcionamento (5.458) que, por quatro anos seguidos correspondem a 98% em relação à meta; um avanço, porém, tímido, que reflete no acesso a esse espaço cultural.

Concluimos, a partir do quadro, que apesar do número de bibliotecas públicas existentes (6.057) ser superior ao número de municípios (5.570) e 5.458 já possuem biblioteca, verificamos que ainda existem 112 municípios sem bibliotecas no país, correspondendo aos 2% para o atingimento da meta do PNC. Não obstante, outras diretrizes já se põem em marcha.

O acervo representado pelas bibliotecas constitui, ainda hoje, uma tecnologia pouco disponível para a maioria da população, que convive com o culto à tecnologia eletrônica, sem ter conseguido chegar até a memória contida nos livros – ferramentas revolucionárias permanentes a conviver com os *bytes* dos novos recursos comunicacionais (FUNDAÇÃO BIBLIOTECA NACIONAL, 2008, p. 156).

Essa outra forma de apresentar o acesso à leitura, conforme a linha de ação 6 do PNLL (disponibilização e uso de tecnologias de informação e comunicação, contemplando os requisitos de acessibilidade), é norteada pela “*Nueva agenda para el libro e la lectura*”, apresentada pelo slogan “*La agenda del futuro*”: “*los roles del Estado, como promotor de la lectura, prescriptor de contenidos culturales, productor de contenidos, facilitador de las infraestructuras socio-tecnológicas y agente regulador y fiscal, han sido fundamentales en la configuración del escenario actual*” (CERLALC/UNESCO, 2013, p. 15-16).

Em decorrência dessa nova estrutura social, onde o crescimento da produção e da economia está cada vez mais relacionado à ciência e às tecnologias, notamos a emergência de formas de comunicação e estilos de vida presentes, inclusive, nas políticas educacionais.

A vinculação entre acesso à internet e democratização<sup>32</sup> em termos de cultura e educação em que a leitura está ajustada às características das novas gerações, se perfaz na letra do Plano:

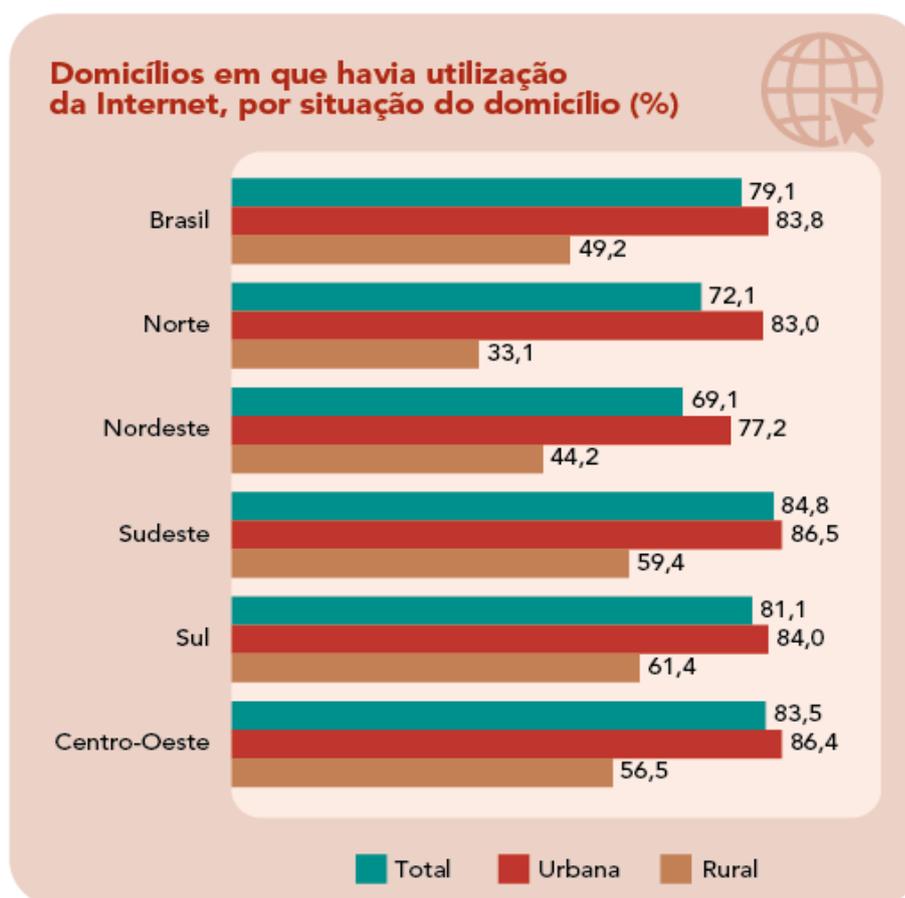
---

<sup>32</sup> A Ciberdemocracia anunciada pelo filósofo francês Pierre Lévy como uma nova possibilidade dada aos atores sociais para o exercício da democracia. Neste sentido, os parâmetros de comunicação digital, propiciados pela internet influenciaram a relação do cidadão com o Estado e a difusão do exercício democrático ampliado por meio

“e quanto mais acesso aos livros, mais os jovens se mostram abertos a vivenciar uma experiência positiva com a leitura em suas múltiplas plataformas e possibilidades” (BRASIL, 2014, p. 13).

Precisamos deixar claro, por conseguinte, que essa forma de acesso é dúbia, tendo em vista a realidade do país em relação às bibliotecas públicas. Como vimos, nem todos os municípios brasileiros possuem bibliotecas, de forma que, acessar conteúdos digitais torna-se desafiador, por conseguinte, se consideramos, principalmente, o acesso à internet nesse contexto.

**Figura 8** – Utilização de internet no Brasil



**Fonte:** Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – IBGE (2018)

---

da grande rede. Nos ciberespaços em que se permite essa participação, surge a Ciberdemocracia (DUTRA; OLIVEIRA JÚNIOR, 2018).

De acordo com a figura 8, apesar do acesso à internet no Brasil ter um alcance considerável, não podemos esquecer que ele se concentra nas áreas urbanas; nas áreas rurais esse acesso ainda é pequeno, como averiguamos principalmente nas regiões norte e nordeste, nas quais não atinge nem 50% dos domicílios. Um dos principais motivos da não utilização da internet, conforme a referida pesquisa (IBGE, 2018), continua sendo a indisponibilidade do serviço.

Diante de tais dados, o que se denota, com base em Dutra e Oliveira Júnior (2018), é que, apesar da crescente inclusão digital nos últimos anos, ainda há um caminho longo a se percorrer, sendo arriscado falar em democracia integral por meio de Ciberdemocracia, uma vez que a democracia exige 51% da totalidade, algo inatingível nesse cenário.

Sabemos que as mudanças tecnológicas interagem com outros determinantes (sociais, culturais, econômicos e políticos), por isso, uma política que avalia a importância do acesso a conteúdos digitais e suas plataformas, deve considerar, também, as condições materiais para que possa se efetivar. A nosso ver, do mesmo modo que uma parte da população não tem acesso à biblioteca e seus conteúdos culturais, também não terá acesso à internet e seus conteúdos digitais, dada a falta de infraestrutura para isso.

Outra modalidade de acesso extremamente relevante no Plano está alinhada ao objetivo “incentivar e fomentar a produção e a distribuição de publicações de circulação gratuita, em diferentes suportes e/ou formatos em todo o território nacional” (BRASIL, 2014, p. 26). Assim sendo, surge a necessidade de enfatizarmos o papel do Programa Nacional do Livro Didático – PNLD (destinado à distribuição materiais didáticos) e do Programa Nacional Biblioteca da Escola – PNBE (destinado à distribuição de obras literárias), ambos também interlocutores do PNLL e postos como importantes iniciativas para sua formulação. Atualmente esses Programas foram unificados pelo Decreto nº 9.099 de 18 e julho de 2017 que dispõe sobre o Programa do Livro e do Material Didático.

Art. 10º O Programa do Livro e do Material-PNLD, executado no âmbito do Ministério da Educação, será destinado a avaliar e a disponibilizar obras didáticas, pedagógicas e literárias, entre outros materiais de apoio à prática educativa, de forma sistemática, regular e gratuita, às escolas públicas de educação básica das redes federal, estaduais, municipais e distrital e às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o Poder Público. (BRASIL, 2017).

O PNLD, como vemos, tem relação direta com a linha de ação 4 (distribuição de livros gratuitos). Ao mesmo tempo, Lima (2004) ressalta a partir de Faleiros (1991) que “a lógica

presente nos programas governamentais [como o PNLD] busca amenizar as relações conflituais ao dar um jeito de integrar os ‘carentes’ no sistema de consumos e equipamentos” (LIMA, 2004, p. 21). O que chamamos nesta dissertação de insumos educativos, entre os quais está a leitura por meio de livros didáticos e literários, dentre outros.

Assim sendo, “uma visão democrática da qualidade da educação deve se concentrar não apenas na questão de sua distribuição, mas também no questionamento daquilo que é distribuído” (SILVA, 1996, p. 178 *apud* BUFALO, 2018, P. 119). Logo, em decorrência do discurso oficial de acesso ao livro e à leitura, percebemos os lineamentos que levam à necessidade de uma política (como o PNLL) levantar a bandeira da democratização.

a famigerada democratização do acesso passa a ser uma exigência imposta ao país por organismos internacionais onde as ações do Governo devem ser respaldadas pelas reformas educacionais decorrentes da estrutura neoliberal operada mundialmente, visando fortalecer os laços entre escolarização, trabalho, produtividade, serviços e mercado que são a marca dessas reformas que preconizam a produção de homens “livres”, como mercadoria para o capital que exige qualificação mínima, sem a qual os sujeitos não podem exercer sua “liberdade” (CAVALCANTE; SILVA, 2017, p. 238).

Nesta perspectiva, ao analisarmos as políticas educacionais, mais especificamente a política de leitura (suas intenções, seus interesses e suas contradições) por meio do texto do PNLL- buscamos o conhecimento explícito, a fim de segmentá-lo, pormenorizá-lo, contextualizá-lo, avaliá-lo, reestruturá-lo, a fim de chegarmos a novas conclusões e, assim, representarmos, linguisticamente, de outra forma (CAVALCANTE, 2010), trazendo novas analogias situacionais e sociais (o discurso da democratização).

Sob esse discurso, o Estado brasileiro trouxe uma relação consensual para acesso à leitura nas políticas educacionais, entretanto, fomenta a acumulação do capital. Cavalcante e Silva (2017) afirmam que as políticas sociais são postas como redentoras dos males sociais [no caso, restrição de acesso ao livro] e, a leitura, antes privilégio da burguesia, surge como fetiche por meio do livro-mercadoria.

Como notamos em relação ao PNLD, ao mesmo tempo em que o envio de livros visa a equalizar o acesso aos livros, desenvolve também o mercado editorial. Isto é, há uma tentativa de incutir no imaginário da população de que ler é uma necessidade social e política (e nós acreditamos nisso), mas também há uma prática contraditória a serviço do mercado.

A leitura se metamorfoseia em mercadoria, pois aparece na condição de objeto vendável, a ser adquirido por um consumidor graças às vantagens oferecidas. O resultado é a reificação da leitura; e, assim reificada, ela corre o risco de perder o seu

significado transitivo, de compartilhamento de experiência, para se transformar em produto com o qual a única relação possível é o consumo, que unicamente pela imposição – “tem que” – se justifica. (LAJOLO; ZILBERMAN, 2009, p. 133).

Quando o Estado é o principal consumidor, o “tem que” é ainda mais enfático. Isso porque as políticas públicas de leitura fomentadas no país estão profundamente voltadas a processos de aquisição e distribuição de livros, “com o intuito de democratizar o acesso das camadas populares excluídas e impregnando à leitura uma condição de panaceia” (CAVALCANTE e SILVA, 2017, p. 236), isto é, o acesso ao livro é correspondente ao acesso à leitura, o que é incompatível, portanto, contraditório.

Essa necessidade, a nosso ver, deve-se à materialização dessas contradições na sociedade capitalista, dividida em classes e constituída de dominantes e dominados, exploradores e explorados, além de outras relações sociais antagônicas. Nessa sociedade, o modelo de produção também se reproduz e uma das instâncias em que ocorre essa reprodução é no setor educacional, como vemos também em suas políticas.

Colaborar com os Estados-Membros no objetivo de conseguir que os sistemas educativos cumpram uma tripla função: humanista, desenvolvendo a formação ética, integral e harmoniosa das novas gerações; de **democratização**, assegurando a igualdade de oportunidades educativas e a equidade social; e **produtiva**, preparando para a vida do trabalho e favorecendo a inserção laboral (OEI, <https://oei.org.br/sobre-a-oei/oei>, grifos nossos).

Esse é quarto objetivo da OEI, organismo internacional que, como outros, influenciam de maneira substancial as políticas sociais brasileiras. Cabe, portanto, analisarmos a função produtiva, isto é, a educação (e aqui a leitura!) voltada ao mercado de trabalho. Neste sentido, de acordo com Frigotto (2006), a educação é o principal capital humano, uma vez que é concebida como produtora da capacidade de trabalho e potenciadora do fator trabalho.

A partir dos delineamentos traçados por organismos internacionais, especialmente, da América Latina e Caribe, como o CERLALC, podemos constatar uma lógica mercadológica que se perfaz de modo fetichizante.

A preocupação dos organismos internacionais com a formação de sociedades leitoras visa à inserção do capitalismo contemporâneo na vida de países como o Brasil. Nesse contexto, se por um lado, o discurso encampado pelo Estado da importância da democratização do acesso à leitura aquece o mercado livresco, por outro lado, cria e fortalece uma subjetividade de leitura como panaceia, gerando mais consumidores de livros (SILVA, 2014, p. 109).

Como notamos, as contradições estão presentes na política de leitura, como em qualquer política educacional. Por esse motivo, tínhamos a intenção de construir uma rede de influências que culminou na constituição do PNLL e os discursos presentes nela, através das informações

levantadas por seus formuladores e apresentadas em notas de rodapé no percurso desta exposição, o que não foi possível, em decorrência do tempo.

O que vimos nos documentos analisados foi que o compromisso do PNLL, como o de outras políticas interlocutoras, não é com as práticas leitoras (acesso à leitura), e sim, com o livro (acesso ao livro), isto é, uma mercadoria como qualquer outra, mas que é ocultado, intencionalmente, a fim de mascarar as desigualdades sociais próprias do capitalismo.

*Esto significa que el capitalismo necesariamente sitúa cada vez más esferas de la vida cotidiana por fuera del parámetro según el cual la democracia debe rendir cuentas de sus actos y asumir responsabilidades. Toda práctica humana que pueda ser convertida en mercancía deja de ser accesible al poder democrático. Esto quiere decir que la democratización debe ir de la mano de la “desmercantilización”. Pero desmercantilización significa, por definición, el final del capitalismo (WOOD, 2006, p. 396)*

Apesar de o PNLL balizar sua concepção de leitura como prática social, constatamos que é, muito mais, uma prática mercadológica, pois a leitura é também uma prática permeada de formas fetichizadas, por isso, tão contraditória. Apesar de o Plano vir para cumprir o acesso à leitura como democratização, na sociedade capitalista, torna-se apenas uma possibilidade de emancipação, já que não se efetiva dadas as múltiplas determinações (como vimos nas contradições que surgiram na tessitura desta dissertação).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Chegar à pós-graduação e vivenciá-la nas suas diferentes configurações é uma tarefa bastante desafiadora; vai muito além de cursar disciplinas e escrever uma dissertação como produto final. Viver de fato o Programa de Pós-Graduação em Educação-PPGED/UNIFAP em consonância às tarefas de mãe, esposa e trabalhadora em efetivo exercício da docência foi um desafio ainda maior. Somado a isso, tivemos que concluir essa produção escrita em meio a uma pandemia<sup>33</sup> que trouxe, além da perda de pessoas queridas e comprometimentos emocionais, muitas restrições decorrentes do isolamento social.

Esse novo cenário veio ratificar, entre outras questões, a importância desse *locus* de produção de conhecimento que é a universidade, pois concluir essa pesquisa científica sem a vivência do cotidiano da UNIFAP, trouxe-nos relevantes implicações. Dentre as quais destacamos o papel da biblioteca universitária: primeiro por ser um centro difusor de informação e cultura que subsidia a construção do saber; segundo por estar diretamente relacionada ao nosso objeto de investigação, uma vez que o Plano Nacional do Livro e Leitura-PNLL tem o objetivo de assegurar e democratizar o acesso à leitura, ao livro, à literatura e às bibliotecas. Como não foi possível acessarmos esse espaço físico na reta final de elaboração da dissertação, precisamos lançar mão dos materiais de leitura disponibilizados na *web* ou mesmo efetivar compras, via internet, o que não é uma realidade para todos os pós-graduandos do país, especialmente, no Amapá.

Como há contradição em todas as práticas que ocorrem no seio da sociedade capitalista, o isolamento social nos proporcionou, entretanto, o acesso às chamadas *lives* (no contexto acadêmico, atividades científicas realizadas na modalidade *online*). Por meio delas, pudemos estar em contato com pesquisadores de todo o Brasil, o que, de modo presencial, não seria possível na intensidade que ocorreu (e têm ocorrido). Esses encontros, para além de possibilitarem o compartilhamento do cenário epidemiológico e educacional do país, também nos retroalimentaram pessoal e academicamente, no sentido de superarmos a paralisia da produção do texto dissertativo.

---

<sup>33</sup> A Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou, em 30 de janeiro de 2020, que o surto da doença causada pelo novo coronavírus (COVID-19) constitui uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional – o mais alto nível de alerta da Organização, conforme previsto no Regulamento Sanitário Internacional. Em 11 de março de 2020, a COVID-19 foi caracterizada pela OMS como uma pandemia. Disponível em <https://www.paho.org/pt/covid19>.

É importante evidenciar aqui o que construímos no percurso de um pouco mais de dois anos de mestrado: as disciplinas cursadas, as orientações recebidas, os estudos nos grupos de pesquisa, as comissões, o Colegiado, os eventos científicos; esses últimos tão marcantes porque nos permitiram vivenciar a experiência de conhecer outras pessoas e culturas, além de compartilhar o que é fazer ciência de norte a sul do país. Um pouco desta trajetória está nas linhas desta dissertação.

Nosso texto base de análise, o “Plano Nacional do Livro e Leitura-PNLL” esteve conosco desde o início de todo o processo, ainda quando submetemos o projeto para a seleção do Mestrado. Contudo, não há a menor dúvida do quanto fomos nos transformando (amadurecendo enquanto pesquisadores) durante o percurso. Falamos isso porque, inicialmente, nossa intenção era investigar o desdobramento do PNLL no Amapá, sem nos questionarmos sobre sua viabilidade, muito menos sobre os determinantes que incidiram no plano nacional. Os seminários de dissertação, a nosso ver, cumpriram seu papel em relação à construção da pesquisa e ao desenvolvimento do texto dissertativo.

Diante disso, decidimos seguir apenas com o Plano Nacional, a partir do seguinte problema: com quais propósitos o Estado traz para o PNLL o discurso da democratização de acesso à leitura? Esse questionamento possibilitou a definição das seguintes questões norteadoras: Qual o papel do Estado na formulação do PNLL? Em que contexto emergiu o discurso da democratização? Que vozes influenciaram esse discurso? Questionamentos esses que nos levaram à definição do objetivo geral desta pesquisa: analisar a concepção de democratização do acesso à leitura presente no Plano Nacional do Livro e Leitura (PNLL) no contexto do Estado Capitalista.

Já nas primeiras leituras, constatamos que o PNLL, instituído pela Portaria Interministerial nº 1442 de 10 de agosto de 2006 no governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006/2007-2010), esteve coeso às demandas sociais, foco do referido governo, o que se manteve na gestão de Dilma Rousseff (2011-2014/2015-2016), na qual o Plano foi regulamentado pelo Decreto nº 7.559 de 1º de setembro de 2011.

Por tratar-se de uma pesquisa de caráter documental, uma outra implicação para a investigação foi a dificuldade de acesso aos *sites* onde estavam depositados documentos utilizados na análise, isto é, a necessidade de voltar a navegar nesses hipertextos, a fim de colher novas informações foi, muitas vezes, frustrada, devido não serem mais encontrados. Acreditamos que esse problema se deva às mudanças ocorridas no âmbito do Governo Bolsonaro que transformou o Ministério da Cultura (que guardava em seu sítio as informações sobre ações, publicações e documentos relacionados ao PNLL nos governos de Lula e Dilma)

em Secretaria Especial da Cultura, apenas uma pasta do Ministério da Cidadania, o qual não migrou as informações para o seu *site*. O problema só não foi maior porque os documentos a serem analisados já haviam sido salvos por nós.

Pesquisar acerca da leitura no âmbito das políticas educacionais foi agregar ao nosso perfil acadêmico de Letras que já nos proporciona, através do ato de ler, uma forma de perceber a realidade, um olhar mais crítico em relação às políticas, considerando seus determinantes históricos, sociais, políticos, culturais e econômicos. Para isso, pesquisadores mais experientes, os docentes que nos acompanharam nas disciplinas, grupos de pesquisa, orientações, bancas e eventos, e mesmo os colegas de caminhada, exerceram papel fundamental.

Se **ler** é um processo de interlocução em busca do significado do texto, e **reler** é fator indispensável para a construção de sentidos; **transler** é ir além das leituras autorizadas, a fim de compreender a multiplicidade de vozes nascidas de nossas práticas sociais. Neste caso, nosso papel enquanto pesquisadores, é o de leitores que visam a compreender a política de leitura, para além do mundo textual, do conhecimento de mundo de quem aciona o discurso; é o modo de ler o texto em relação ao contexto, às múltiplas determinações da sociedade capitalista.

Nesta perspectiva, ao analisarmos as políticas educacionais, mais especificamente a política de leitura (suas intenções, seus interesses e suas contradições), por meio do texto do PNLL, buscamos o conhecimento explícito (as linhas), para segmentá-lo, pormenorizá-lo, contextualizá-lo, avaliá-lo e reestruturá-lo, a fim de chegarmos a novas conclusões e, assim, representarmos, linguisticamente, de outra forma (as entrelinhas), trazendo novas analogias situacionais e sociais para o discurso da democratização.

Isto porque, há uma perspectiva cuidadosamente organizada pelo Estado capitalista, que recai nos problemas socioeconômicos da relação capital-trabalho, como a dificuldade de acesso a bens de leitura pela classe trabalhadora, uma vez que o Estado, na teoria marxista, é concebido dentro dessa lógica da valorização do capital. Destarte, as políticas públicas para a leitura (como qualquer outra política) são permeadas por contradições, em virtude de serem concebidas pela classe hegemônica, por isso a leitura representa, também, a possibilidade de reprodução e manutenção das relações sociais e claro, dos modos de produção.

A leitura torna-se um insumo educativo, quando considerada produtora da capacidade para o trabalho, por meio da constituição de habilidades básicas para o aprendizado e, assim, potencializadora do fator trabalho. É, pois, um recurso utilizado para a produção de produtos e serviços, um investimento, se consideramos a lógica do capital humano, na qual há uma

associação entre insumo e resultado, visando ao atendimento das necessidades voltadas ao desenvolvimento econômico nacional.

Outro ponto abordado na investigação tratou da reforma do Estado, enquanto estratégia político-ideológica com vistas à obtenção de consensos e legitimidade. Ela, nada mais é do que a hegemonia do projeto neoliberal, que desvia o foco da desigualdade econômica para a esfera social e, assim, responsabilizam os sujeitos pela resposta positiva ao incentivo recebido através das políticas de distribuição (no caso, de livros). A ideia do êxito acaba se transformando em instrumento utilizado para dar autenticidade ao discurso de democratização da leitura.

Vimos que a linguagem política é, sobretudo, ideológica e, apesar de as políticas de leitura expressarem o pleno exercício do direito de acesso ao livro e à leitura, concebem uma concepção restrita de democracia (em nome da necessidade de ser democratizada) já que, ocultamente, assumem interesses políticos. É o que vemos nos paradigmas e conceitos utilizados na letra do Plano Nacional do Livro e Leitura, no sentido de ratificar o discurso democratizador, a começar pelo objetivo do Plano quanto a democratização da leitura.

No decorrer do percurso investigativo, buscamos apresentar o PNLL como totalidade por meio de seus determinantes educacionais, políticos, sociais, culturais e econômicos, considerando as perspectivas neoliberais nas mediações do Estado: suas novas formas de regulação e, com elas, a manutenção da hegemonia capitalista através das pretensões de mercado.

Para construir a tessitura textual desta dissertação, além do Plano Nacional do Livro e Leitura (nosso texto basilar de análise), adotamos *links* com outros textos da política de leitura (nacionais e internacionais) como forma de representar as redes de sentido que estabelecemos para ler “entre as linhas”, o que nos trouxe possibilidades de novas informações, até porque a quebra da hegemonia de leitura linear, a nosso ver, viabilizou a análise do Plano em sua totalidade.

Aqui cabe um parêntese: os alinhavos traçados nas primeiras orientações tomaram novos contornos, devido ao estado de saúde de nossa querida orientadora Profa. Dra. Regina Lúcia da Silva Nascimento, e seu conseqüente falecimento. Foi um momento muito difícil (emocional e academicamente falando), mas como a ciência não pode estar dissociada da dimensão humana, contamos com o acolhimento de uma nova orientadora, Profa. Dra. Ilma de Andrade Barleta, colegas de turma, colegas de orientação, professores (o PPGED como um

todo), o que nos fez seguir, com a certeza de que as emoções e as memórias desse período também estão presentes nessas linhas.

Diante disso, conforme às novas orientações, agora mais relacionadas ao campo da política educacional, a cadeia de textos necessária para compreendermos o PNLL precisou ampliar-se, contemplando outros documentos escritos originários de organismos internacionais, os quais trouxeram considerável impacto na constituição da agenda global para o livro e a leitura na América Latina e Caribe e, conseqüentemente, no Brasil.

No decorrer das análises ficou evidente que o PNLL é resultado de encaminhamentos internacionais nascidos com o propósito de fortalecer a Comunidade Ibero-Americana por meio de acordos políticos, sem vinculações com entidades representativas, de grupos científicos ou de militância. No Brasil, os Ministérios da Educação (MEC) e Cultura (MinC) articularam-se no sentido de assegurar e democratizar o acesso à leitura, ao livro, à literatura e às bibliotecas como estratégia permanente de planejamento, articulação e, inclusive, referência para a formulação dos planos estaduais e municipais de leitura.

Também percebemos que o marcador do surgimento da política de leitura que analisamos foi o Ano Ibero-Americano da Leitura, o qual recebeu o nome de Vivaleitura, no Brasil. Por se tratar de um prêmio, trouxe a lógica individualista e competitiva, portanto, meritocrática e, conforme os ditames da privatização endógena, abriu espaço para a atuação do mercado, por meio de parcerias como o Consed, a Undime, a Fundação Santillana e a Fundação Banco do Brasil, apoiadas pelas alianças internacionais como a UNESCO, a OCDE e a OEI, o CERLALC.

As recomendações oriundas dos organismos internacionais são entendidas como caminhos a serem seguidos pelos países da periferia do capitalismo, por isso, trouxeram em seu bojo interesses quanto ao conteúdo e à metodologia para estruturar a formulação do PNLL. Nele atuaram novos atores e novas formas de governança, especialmente a partir da reforma do Estado em 1990, as quais adquiriram a forma de redes e, desta forma, abriram espaço para relacionamentos público-privados.

A abertura para privatização, considerando as análises feitas, é parte do projeto neoliberal que, a partir do diagnóstico do capital, de crise do Estado, levou-o a redefinir o seu papel, permitindo a atuação do mercado. Neste sentido, a promoção do acesso à leitura, levou à abertura do público para o privado, com vistas ao mercado livreiro; uma tríade de acesso,

iniciativa privada e mercantilização. Em outras palavras, o PNLL não trouxe a mercadoria livro de maneira despreziosa, ao contrário, cumpriu seu papel, enquanto política neoliberal, quando o fez de maneira acobertada.

Ao realizarmos a decomposição do PNLL para melhor analisá-lo, trouxemos as os vieses “participação” e “acesso” que utilizamos na tessitura do discurso da democratização, nossa categoria basilar de análise. Isto porque embora faça referência a um projeto democrático do acesso ao livro e à leitura, essa política de leitura também apresenta as feições de uma política do Estado Capitalista, as quais se materializam nos textos legais que regulamentam o PNLL e, como construção social, apresentam, em certa medida, as concepções hegemônicas do tempo histórico que o constituiu.

Sob este enfoque podemos dizer que a formulação do Plano de Leitura Brasileiro, atendeu às forças sociais se considerarmos o discurso oficial, uma vez que contou com a participação de representantes da cadeia produtiva do livro, (editores, livreiros, distribuidores, gráficas, fabricantes de papel, escritores, administradores, gestores públicos e outros profissionais do livro), bem como representantes da sociedade civil (educadores, bibliotecários, universidades, especialistas em livro e leitura, organizações sociais, empresas públicas e privadas, governos estaduais, prefeituras e interessados em geral).

Contudo, na realidade, a participação social teve caráter consultivo e instrumental, pois não resultou num movimento de fato transformador, como averiguamos. Ao mesmo tempo em que o texto do PNLL incorpora o termo “participação” para sinalizar o acesso da sociedade a sua formulação, através da acessibilidade ofertada pelo Estado, aparece também o diálogo com as orientações internacionais nascidas no contexto ibero-americano. Neste sentido, o consenso social esteve voltado às ações de continuidade do modelo político vigente.

Outra forma de participação vista no Plano foi a dos entes federados (estados e municípios). Assim como a sociedade, esses foram convocados para atuarem com vistas à eficiência da política. O elemento que surgiu, neste contexto, foi a descentralização, isto é, a flexibilização da estrutura burocrática como forma dar agilidade às demandas, por isso o Estado costuma lançar mão da descentralização em suas políticas, com recomendações globais, inclusive. Todavia, na prática, a descentralização nada mais é do que uma desconcentração, um deslocamento de responsabilidades que é atribuída a um ente capaz de realizá-la satisfatoriamente.

Os delineamentos traçados pelos organismos internacionais possibilitaram, ainda, constatar a lógica privatista e mercadológica que se perfaz nas entrelinhas do Plano, decorrente da inserção de instituições privadas ou do terceiro setor como estratégia de financiamento e apoio cultural. Sendo assim, o setor privado tem financiado, também, a cadeia produtiva do livro e, assim, impulsionado o mercado livreiro.

O viés do acesso, tão presente na letra do Plano, desde a definição de seu objetivo central até o eixo estratégico I que é voltado à democratização do acesso e todas as suas linhas de ação, surgiu como uma demanda social necessária (dada a restrição do acesso à leitura no Brasil, e ao foco das políticas sociais efetivadas no governo Lula); mas ineficaz tendo em vista que o acesso à leitura não esteve em primeiro plano.

A bibliodiversidade pautada nas variadas expressões, formatos e culturas existentes esteve alinhada ao discurso do acesso, isto é, uma construção social que assumiu a diversidade como constitutiva da democracia, além de ter marcado o papel da cultura nesse processo, uma vez que a área cultural atuou junto à educacional nas ações do PNLL, sendo, inclusive, o Ministério da Cultura o órgão de ligação do Brasil com o CERLALC, assim como os programas e projetos voltados à leitura no país, via de regra, nascem do campo cultural.

Do mesmo modo, a vinculação entre acesso à internet e democratização em termos de cultura e educação em que a leitura está ajustada às características das novas gerações, esteve presente em nossas análises, especialmente como direcionamento da chamada “*La agenda del futuro*” em que o uso de tecnologias de informação e comunicação veio para contemplar os requisitos de acessibilidade. Contudo, se nem todos os municípios brasileiros possuem bibliotecas, imaginemos em relação à internet e o acesso a esses conteúdos digitais.

Uma outra forma de acesso, bastante discutida no âmbito das políticas para a leitura, de acordo com a nossa revisão de literatura, é a política de distribuição de livros, na qual enfatizarmos o papel do Programa Nacional do Livro Didático – PNLD (destinado à distribuição materiais didáticos) e do Programa Nacional Biblioteca da Escola – PNBE (destinado à distribuição de obras literárias), ambos interlocutores do PNLL e postos como importantes iniciativas para sua formulação.

Neste sentido, retomamos a discussão dos insumos educacionais, pois verificamos que a distribuição desses insumos, apesar de estar relacionada a uma variável-resultado, por isso bastante utilizada na gestão de processos educativos, não foi efetiva como formação. Prova

disso é que a oferta de livros que ocorre desde os anos de 1930, a partir da criação do INL, até os dias atuais, não garante de forma automática as práticas de leitura e, conseqüentemente, a formação de leitores. Há, portanto, a necessidade de uma intervenção externa ao objeto livro, de um mediador, aspecto esse que merece uma investigação, a formação docente para a mediação e uso dos materiais de leitura (contextualizada no eixo II do PNLL).

O que vimos nos documentos analisados foi que o compromisso do PNLL não esteve voltado às práticas leitoras (acesso à leitura), mas sim, às práticas de mercado (acesso ao livro). Portanto, apesar de reconhecermos a importância do acesso ao livro para a formação de leitores e emancipação humana, como mediadores de leitura que somos, procuramos mostrar, também, as contradições não ditas nas linhas do PNLL (democratização), isto é, a face oculta do sistema capitalista, na qual livro é mercadoria, presente apenas em suas entrelinhas (mercantilização).

É importante destacar, também, a necessidade de enfrentamento a esses desafios relacionados à democratização da leitura no contexto atual. Ao mesmo tempo, não podemos negligenciar sua vocação democrática e sua função transformadora, cuja luta esteja na direção de uma formação humana possibilite o pleno exercício da cidadania, como forma de superar a democratização que está posta, por meio da instituição da real democratização (da leitura e da educação como um todo).

Por fim, acreditamos que o discurso oficial de acesso ao livro é, no campo das ideias, uma forma de democratizar a leitura, porém, as necessidades do Estado neoliberal que considera a educação a partir do aspecto econômico, traduz a atuação da iniciativa privada e o viés mercadológico, por meio do envio de livros estando, desta forma, a serviço do capital. Embora seja uma política educacional, o PNLL reproduz, entre outras determinações, o aspecto econômico, no qual está o arcabouço do capitalismo. Logo, a democratização do acesso à leitura, na realidade, só será possível numa nova configuração social.

## REFERÊNCIAS

- ADRIÃO, Theresa. A privatização da educação básica no Brasil: considerações sobre a incidência de corporações na gestão da educação pública. *In: ARAÚJO, Luiz; MARCELINO, José (orgs.). Público x privado em tempos de Golpe.* São Paulo: Fundação Lauro Campos, 2017, p. 16-37.
- AKKARI, Abdeljalil. **Internacionalização das políticas educacionais: transformações e desafios.** Petrópolis: Vozes, 2011.
- ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith. A 'revisão da bibliografia' em teses e dissertações: meus tipos inesquecíveis - o retomo *In: BIANCHETTI, L.; MACHADO, A. M. N. (Org.). A bússola do escrever: desafios e estratégias na orientação e escrita de teses e dissertações.* 3. ed. São Paulo: Cortez, 2012.
- AMORIM, Simone Rodrigues. **A abordagem da cidadania cultural na formulação do PNLL.** 2009. 97p. Dissertação (Mestrado em História, Política e Bens Culturais). Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2009.
- ANTUNES, Caio. A educação para além do capital: educação e superação da autoalienação do trabalho. *In: ANTUNES, Caio. A educação em Mészáros: trabalho, alienação e emancipação.* Campinas: Autores Associados, 2012, p. 73-117.
- ANTUNES, Caio. Educação, consciência e emancipação humana. *In: ANTUNES, Caio. A escola do trabalho: formação humana em Marx.* Campinas: Papel Social, 2018.
- APPLE, Michel W. **Educando à direita: mercados, padrões, Deus e desigualdade.** São Paulo: Cortez, Instituto Paulo Freire, 2003.
- ARAGÃO, Carmélia Maria. **Não serás o outro** – diário sobre políticas públicas e leitura literária. 139. Tese de doutorado. PUC/RJ, Departamento de Letras, 2016.
- ARCOVERDE, Maria Divanira de Lima; ARCOVERDE, Rossana Delmar de Lima. **Leitura, interpretação e produção textual.** Campina Grande; Natal: UEPB/UFRN, 2007.
- AVELAR, Marina. O público, o privado e a despolíticação nas políticas educacionais. *In: CÁSSIO, Fernando (org.). Educação contra a barbárie: por escolas democráticas e pela liberdade de ensinar.* São Paulo: Boitempo, 2019.
- ÁVILA, Keissiane Michellotti Geittenes de. **A ideologia do capitalismo nas políticas públicas de incentivo à leitura: uma análise da política de incentivo à leitura do município de Francisco Beltrão-PR (2005-2015).** 2016. 200p. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Campus Francisco Beltrão, 2016.
- BAKHTIN, Mikhail. **Questões de Literatura e de Estética: a teoria do Romance.** 4 ed. São Paulo: UNESP, 1998.
- BAKHTIN, Mikhail. **Marxismo e filosofia da linguagem.** São Paulo: Hucitec, 2006.

BAKHTIN, Mikhail. Os gêneros do discurso. *In: Estética da criação verbal*. Trad. Paulo Bezerra. 6 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

BANCO MUNDIAL. **Atingindo uma educação de nível mundial no Brasil: próximos passos**. Sumário executivo, 2010. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=7289-banco-mundial-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=7289-banco-mundial-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 28 jan. 2020.

BARLETA, Ilma de Andrade. **A gestão educacional do Plano de Ações Articuladas do município de Macapá-Ap: concepções e desafios**. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Pará, 2015.

BARROS, Manoel de. **Poesia Completa**. São Paulo: Leya, 2010.

BERENBLUM, Andréa. **Por uma política de formação de leitores**. Brasília: MEC/SEB, 2009.

BEHRING, Elaine R. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2008. cap. 1, p. 31-70.

BEHRING, Elaine R.; BOSCHETTI, Ivanetti. **Política social: fundamentos e história**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011. cap. 5, p. 147-191.

BERNADI, Liane Maria; UCZAK, Lucia Hugo; ROSSI, Alexandre José. Relações do movimento empresarial na política educacional brasileira: a naturalização da associação público-privada. *In: PERONI, Vera Maria Vidal; LIMA, Paula Valim de.; KADER, Carolina Rosa (orgs.). Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação*. São Leopoldo: Oikos, 2018

BIANCHETTI, Roberto G. **Modelo Neoliberal e Políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996.

BRASIL. **Caderno do PNLL**: edição atualizada e revisada. Brasília: MinC, 2014.

BRASIL. **Guia para elaboração e implantação dos Planos estadual e municipal do livro e leitura**. Brasília: 2009.

BRASIL. Decreto nº 7.559 de 1º de setembro de 2011. Dispõe sobre o Plano Nacional do Livro e Leitura (PNLL) e dá outras providências. *In: BRASIL. Legislação sobre livro e leitura*. 2 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013.

BRASIL. Lei nº 10.753 de 30 de outubro de 2003. Institui a Política Estadual do Livro. *In: BRASIL. Legislação sobre livro e leitura*. 2 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 1442 de 10 de agosto de 2006**. Institui o Plano Nacional do Livro e Leitura-PNLL. Brasília: DOU 11/08/2006.

BRASIL. **Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986**. Dispõe sobre benefícios fiscais na área do imposto de renda concedidos a operações de caráter cultural ou artístico. Brasília: DOU 03/07/1986

BRASIL. **Lei nº 8.313 de 23 de dezembro de 1991**. Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências. Brasília: DOU 24/12/1991

BRASIL. **Decreto nº 93 de 21 de dezembro de 1937**. Cria o Instituto Nacional do Livro. Brasília: DOU 27/12/1937.

BRASIL. Decreto nº 519 de 13 de maio de 1992. Institui o Programa Nacional de Incentivo à Leitura e dá outras providências. *In: BRASIL. Legislação sobre livro e leitura*. 2 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013.

BRASIL. **Decreto nº 9.099 de 18 de julho de 2017**. Dispõe sobre o Programa do Livro e do Material Didático. Brasília: DOU 19/07/2017.

BRASIL. **Lei nº 13.696, de 12 de julho de 2018**. Institui a Política de Leitura e Escrita. Brasília: DOU 13/07/2018.

BUFALO, Katia Silva. **Políticas públicas para a leitura: a mercantilização da educação**. 2018. 197p. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Estadual de Londrina, Centro de Educação, Comunicação e Artes, 2018.

CAMPOS Casemiro de Medeiros. **Saberes docentes e autonomia dos professores**. 6 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

CARA, Daniel. Contra a barbárie, o direito à educação. *In: CÁSSIO, Fernando (org.). Educação contra a barbárie: por escolas democráticas e pela liberdade de ensinar*. São Paulo: Boitempo, 2019.

CATINI, Carolina. Educação e empreendedorismo da barbárie. *In: CÁSSIO, Fernando (org.). Educação contra a barbárie: por escolas democráticas e pela liberdade de ensinar*. São Paulo: Boitempo, 2019.

CAVALCANTE, Marianne Carvalho Bezerra. Mapeamento e produção de sentido: os links no hipertexto. *In: MARCUSCHI, Luiz Antonio; XAVIER, Antonio Carlos (orgs.). Hipertexto e gêneros digitais: novas formas de construção de sentido*. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

CAVALCANTE, Maria do Socorro Aguiar de Oliveira; SILVA, Antonieta Mirian de Oliveira Carneiro. O discurso da democratização do acesso à leitura nas políticas públicas do governo brasileiro. *In: DIÓGENES, Elione Maria Nogueira; SILVA, Maria da Conceição Valença da. Políticas públicas em educação: episteme e práticas*. Curitiba: CRV, 2017, p. 229-243

CERLALC. **Cerlalc**: uma história de livros e integração. Colômbia: UNESCO, 2011. Disponível em: <https://cerlalc.org/pt-br/publicaciones/ptcerlalc-uma-historia-de-livros-e-integracao/>

CERLALC/UNESCO. *Nueva agenda por el libro y la lectura: recomendaciones para políticas públicas em Iberoamérica*. Colômbia: UNESCO, 2013. Disponível em:

<https://cerlalc.org/pt-br/publicaciones/nueva-agenda-por-el-libro-y-la-lectura-recomendaciones-para-politicas-publicas-en-iberoamerica/>

COIMBRA, Sterlayni Aparecida Duarte de Oliveira. **O Programa de Bibliotecas da Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte**: caminhos para uma política de formação de leitores. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Juiz de Fora, 2016.

COLASANTI, Marina. **Fino sangue**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2005.

COPEES, Regina Janiaki. **Políticas Públicas de Incentivo à Leitura**: um estudo do Projeto Literatura em Minha Casa. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Ponta Grossa, 2007.

CORAGGIO, José Luis. Propostas do banco mundial para a educação: sentido oculto ou problema de concepção? *In*: DE TOMMASI, Livia; WARDE, J.; HADDAD, Sérgio (Org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 6.ed. São Paulo: Cortez; Ação Educativa. 1996.

COSTA VAL, Maria da Graça. **Redação e Textualidade**. 3ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

COSSON, Rildo. Letramento literário: teoria e prática. São Paulo: Contexto, 2007.

COUTINHO, Carlos N. **Contra a corrente**: ensaios sobre democracia e socialismo. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2008. cap. V, p. 106-146.

CROSO, Camilla; MAGALHÃES, Giovanna Modé. Privatização da educação na América Latina e no Caribe: tendências e riscos para os sistemas públicos de ensino. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 37, n. 134, p. 17-33, jan./mar. 2016. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-3302016000100017&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-3302016000100017&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 04 out. 2017.

CRUZ NETO, Otávio. O trabalho de campo como descoberta e criação. *In*: MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 28ª Ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2009.

DECLARACIÓN DE COCHABAMBA. Bolívia, 2003. *In*: MARQUES NETO, José Castilho. **PNLL**: textos e história (2006-2010). São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010, p. 69-72.

DECLARACIÓN DE SANTA CRUZ DE LA SIERRA. Bolívia, 2003. *In*: MARQUES NETO, José Castilho. **PNLL**: textos e história (2006-2010). São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010, p. 73-85.

DUTRA, Deo Campos; OLIVEIRA JÚNIOR, Eduardo F. de. Ciberdemocracia: a internet como ágora digital. **Revista Direitos Humanos e Democracia**. Ano 6, n. 11, jan./jun. 2018, p. 134-166.

EVANGELISTA, Olinda. **Apontamentos para o trabalho com documentos na política educacional**. I Colóquio A pesquisa em trabalho, educação e políticas educacionais. Belém: UFPA, 2009.

EVANGELISTA, Olinda.; SHIROMA, Eneida Oto. Subsídios teórico-metodológicos para o trabalho com documentos de política educacional: contribuições do marxismo. *In*: CÊA, Georgia.; RUMMERT, Sonia Maria.; GONÇALVES, Leonardo. **Trabalho e Educação: interlocuções marxistas**. Rio Grande RS: Ed da FURG, 2018. p. 87 – 124. Disponível em: [https://issuu.com/oliveirathays685/docs/trabalho\\_e\\_educacao](https://issuu.com/oliveirathays685/docs/trabalho_e_educacao). Acesso em: 27 ago 2020.

FAGNANI, Eduardo. A política social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. **Texto para discussão**. Campinas: IE/UNICAMP, n. 192, jun. 2011.

FIGUEIREDO, Ireni Marilene Zago. Os projetos financiados pelo Banco Mundial para o ensino fundamental no Brasil. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 30, n. 109, p. 1123-1138, set./dez. 2009. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302009000400010&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302009000400010&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 25 jan. 2020.

FREIRE, Paulo. **A importância do ato de ler: três artigos que se completam**. São Paulo: Cortez, 2005.

FREIRE. **Pedagogia do oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2011.

FRIGOTTO, G. **A produtividade da escola improdutiva: um (re)exame das relações entre educação e estrutura econômico-social capitalista**. 8 ed. São Paulo: Cortez, 2006.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI. **Revista Brasileira de Educação**. jan/abr. 2011, vol.16, n.46, p. 235-274.

FUNDAÇÃO BIBLIOTECA NACIONAL. **Prêmio Vivaleitura** (edital). Brasil: 2012.

FUNDAÇÃO BIBLIOTECA NACIONAL. **Formação de leitores e construção da cidadania**. Rio de Janeiro: FBN, 2008.

GADOTTI, Moacir. **Pensamento Pedagógico Brasileiro**. São Paulo: Ática, 2004.

GENTILI, Pablo. A complexidade do óbvio: os significados da privatização no campo educacional. *In*: **A falsificação do consenso: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo**. Petrópolis-RJ: Vozes, 1998.

GOZZI, Gustavo. Estado moderno. *In*: BOBBIO, Nicola Matteucci; PAQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Trad. Carmen C. Varriale. 1.ed. Brasília: UnB, 1998.

GRACINDO, Regina Vinhaes. **O escrito, o dito e o feito: educação e partidos políticos**. Campinas: Papirus, 1994.

KLEIMAN, Angela. **Oficina de leitura: teoria e prática**. Campinas: Pontes, 2004.

KOCH, Ingedore Villaça. **Desvendando os segredos do texto**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2003.

KOCH, Ingedore e ELIAS, Vanda M. **Ler e compreender os sentidos do texto**. São Paulo: Contexto, 2006.

KRAWCZYK, Nora Rut; VIEIRA, Vera Lúcia. A utopia da democratização. *In: A reforma educacional na América Latina noa anos 1990: uma perspectiva histórico-sociológica*. São Paulo: Xamã, 2008.

LAJOLO, Marisa; ZILBERMAN, Regina. **Das tábuas da lei à tela do computador: a leitura em seus discursos**. São Paulo: Ática, 2009.

LEHER, Roberto. Um Novo Senhor da educação? A política educacional do Banco Mundial para a periferia do capitalismo. **Outubro Revista**. ed. 3, art. 3, p. 19-30, 2015. Disponível em: <http://outubrorevista.com.br/wp-content/uploads/2015/02/Revista-Outubro-Edic%CC%A7a%CC%83o-3-Artigo-03.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2020.

LÉVY, Pierre. **As tecnologias da inteligência: o futuro do pensamento na Era da informática**. Trad. Carlos Irineu da Costa. São Paulo: Editora 34, 2004.

LIBÂNEO, José Carlos. Internacionalização das políticas educacionais e repercussões no funcionamento curricular pedagógico das escolas. *In: LIBÂNEO, José Carlos; SUANNO, Marilza Vanessa Rosa; LIMONTA, Sandra Valéria (orgs.)*. Qualidade da escola pública: políticas educacionais, didática e formação de professores. Goiânia: CEPED, 2013.

LIMA, Antonio Bosco de. Políticas educacionais e o processo de “democratização” da gestão educacional. *In: LIMA, Antonio Bosco de (org.)*. **Estado, políticas educacionais e gestão compartilhada**. São Paulo: Xamã, 2004.

LIMA, Kátia Regina de Souza; MARTINS, André Silva. Pressupostos, princípios e estratégias. *In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (org.)*. **A nova pedagogia da hegemonia: estratégias para educar o consenso**. São Paulo: Xamã, 2005.

MANIFESTO DO POVO DO LIVRO. *In: MARQUES NETO, José Castilho*. **PNLL: textos e história (2006-2010)**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010.

MAGNANI, Maria do Rosário Mortatti. **Leitura, literatura e escola: Sobre a formação do gosto**. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

MAINARDES, Jefferson. Análises de Políticas Educacionais: breves considerações teórico-metodológicas. **Contrapontos**. jan/abr. 2009, vol.9, n.1, p. 4-16.

MAINARDES, Jefferson. A abordagem do Ciclo de Políticas e suas contribuições para a análise da trajetória das políticas educacionais. **Atos de Pesquisa em Educação**. maio/ago. 2006, vol.1, n.2, p.94-105.

MAINARDES, Jefferson. A pesquisa sobre política educacional no Brasil: análise de aspectos teórico-metodológicos. **Educação em Revista**. 2017, n.33, p.1-25.

MAINARDES, Jefferson. A abordagem do Ciclo de Políticas: explorando alguns desafios da sua utilização no campo da Política Educacional. **Jornal Políticas Educacionais**. ago. 2018, vol.12, n.16, p.1-18.

MANACORDA, Mario Alighiero. **Marx e a pedagogia moderna**. Campinas: Editora Alínea, 2007.

MARIA, Luzia de. **Leitura e colheita**: livros, leitura e formação de leitores. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

MARQUES NETO, José Castilho. **PNLL**: textos e história (2006-2010). São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010.

MARQUES NETO, José Castilho. Livro e biblioteca em tempos sombrios. *In*: FERREIRA, Maria Mary (org.). **Livro, leitura e biblioteca em tempos sombrios**. São Luís: EDUFMA, 2017.

MARQUES, Luciana Rosa; ANDRADE, Edson Francisco de.; AZEVEDO, Janete Maria Lins de. **Pesquisa em política educacional e discurso**: sugestões analíticas. RBPAAE. n. 1, vol. 33, p. 55-71, jan/abr 2017.

MARTINS, Carlos Wellington Soares. O desmonte das Políticas Públicas para o Livro, Leitura, Literatura e Bibliotecas Pós-Impeachment: foco nas bibliotecas públicas. *In*: FERREIRA, Maria Mary (org.). **Livro, leitura e biblioteca em tempos sombrios**. São Luís: EDUFMA, 2017.

MARTINS, Marcos Francisco. Conhecimento e disputa pela hegemonia: Reflexões em torno do valor ético-político e pedagógico do senso comum e da filosofia em Gramsci. *In*: LOMBARDI, José Claudinei; SAVIANI, Dermeval (orgs.). **Marxismo e educação**: debates contemporâneos. Campinas, SP: Autores Associados, 2005, p. 123-160.

MARX, K; ENGELS, F. **A ideologia alemã**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

MARX, Karl. **Contribuições à crítica da economia política**. São Paulo: Boitempo, 2008.

MARX, Karl. **Crítica do Programa de Gotha**. São Paulo: Boitempo, 2012.

MAUÉS, Olgaíses Cabral. **A política da OCDE para a educação e a formação docente**. A nova regulação? Educação. Porto Alegre, v. 34, n. 1, p. 75-85, jan/abr 2011.

MEIRELES, Cecília. **Olhinhos de gato**. 4 ed. São Paulo: Global, 2015.

MELO, Adriana Almeida Sales de. Os organismos internacionais na condução de um bloco histórico. *In*: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (org.). **A Nova Pedagogia da Hegemonia**: estratégias do capital para educar o consenso. São Paulo: Xamã, 2005, p. 69-82.

MORAIS, Lucimara Gomes Oliveira de. **Política de Leitura**: a gestão do Programa Federal Literatura em Minha Casa. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, Faculdade de Educação: Brasília-DF, 2010.

MOTA JUNIOR, William Pessoa da; MAUÉS, Olgaíses Cabral. O Banco Mundial e as Políticas Educacionais Brasileiras. **Revista Educação e Realidade**. Porto Alegre, v. 39, n. 4, p. 1137-1152, out./dez. 2014. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2175-62362014000400010](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-62362014000400010). Acesso em: 28 jan. 2020.

NASCIMENTO, Cícera Maria do. **A materialização da política literária na rede municipal de ensino de Caruaru/PE: resistências e tensões.** 137p. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco, 2016.

NASCIMENTO, Regina Lúcia da Silva. **Entre o poético e o histórico: interlocuções de Cecília Meireles com a educação brasileira.** 176p. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Uberlândia, 2013.

OGLIARI, Monalisa. **Política de Leitura: a coleção “Literatura para todos” e o letramento literário de jovens e adultos.** Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, Faculdade de Educação. Brasília, 2013.

OLIVEIRA, Cleiton. Prefácio. *In:* LIMA, Antonio Bosco de (org.). Estado, políticas educacionais e gestão compartilhada. São Paulo: Xamã, 2004.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **RBPAAE**. Porto Alegre, v. 25, n. 2, p. 197-209, mai./ago. 2009. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/download/19491/11317>. Acesso em: 11 set 2019.

OLIVEIRA, Zita Catarina Prates de. **A biblioteca “fora do tempo”:** políticas governamentais de bibliotecas públicas no Brasil (1937-1989). Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 1994.

OEI/CERLAC. **Agenda de Políticas Públicas de Lectura.** Colômbia: OEI, 2004. Disponível em: <https://cerlalc.org/pt-br/publicaciones/agenda-de-politicas-publicas-de-lectura/>. Acesso em: 25 jan 2020.

OEI/CERLALC. **Guía para el diseño de planes nacionales de lectura.** Colômbia: OEI, 2007. Disponível em: <https://cerlalc.org/pt-br/publicaciones/guia-para-el-diseno-de-planes-nacionales-de-lectura/>. 25 jan. 2020

PAULO NETTO, José. **Crise do capital e consequências societárias.** Serv. Soc. Soc. São Paulo, n. 111, p. 413-429, jul/set 2012.

PEREIRA, Rosane de Bastos. **O leitor através do espelho – e o que ele ainda não encontrou lá!** Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, 2013.

PERONI, Vera Maria Vidal. Implicações da relação público-privada para a democratização da educação. *In:* PERONI, Vera Maria Vidal; LIMA, Paula Valim de.; KADER, Carolina Rosa (orgs.). **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado:** implicações para a democratização da educação. São Leopoldo: Oikos, 2018.

PERONI, Vera. Implicações da relação público-privada para a democratização da educação. *In:* **XI Reunião Científica Regional da Anped Sul:** educação, movimentos sociais e políticas governamentais (Conferência de Abertura). Curitiba, 2016. Disponível em: <http://www.anpedsul2016.ufpr.br/portal/wp-content/uploads/2015/11/Confer%C3%A7%C3%A3o-de-Abertura-Vera-Peroni.pdf>. Acesso em: 17 mar 2020.

PERROTTI, Edmir. A leitura como fetiche. *In:* BARZOTTO, Valdir Heitor. Estado de leitura. Campinas: Mercado de Letras, 1999, p. 125-147.

PONCE, Aníbal. **Educação e luta de classes**. São Paulo: Cortez, 2003.

REYES, Yolanda. Mediadores de leitura. *In: Glossário Ceale: termos de alfabetização, leitura e escrita para educadores*. Belo Horizonte: UFMG, 2014. Disponível em: <http://ceale.fae.ufmg.br/app/webroot/glossarioceale/verbetes/mediadores-de-leitura>. Acesso em 13 jul 2018.

RODRIGUES, Edimilson Moreira. **Fome de Programas de Leitura: o PROLER e a dimensão político-ideológica da leitura**. 122p. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Maranhão, 2008.

RODRIGUES, Maria Antonieta Sampaio. **A literatura na formação cultural: a literatura como mediadora**. 168p. Dissertação de Mestrado. PUC/RJ, Departamento de Letras, 2013.

ROSA, Flávia. Política da leitura, do livro e da biblioteca no Brasil: breve abordagem histórica. *In: MARQUES NETO, José Castilho. PNLL: textos e história (2006-2010)*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010.

RÖSING, Tânia Mariza Kuchenbecker. PNLL: conquistas e desdobramentos. *In: MARQUES NETO, José Castilho. PNLL: textos e história (2006-2010)*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010.

SANI, Giacomo. Propaganda. *In: BOBBIO, Nicola Matteucci; PAQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política*. Trad. Carmen C. Varriale. 1.ed. Brasília: UnB, 1998.

SAVIANI, Demerval. Política educacional brasileira: limites e perspectivas. **Revista de Educação PUC-Campinas**, Campinas, n. 24, p. 7-16, jun. 2008, p. 7-16. Disponível em: <http://periodicos.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/reeducacao/article/view/108>. Acesso em: 28 set 2017.

SAVIANI, Demerval. **Psicologia Escolar e Educacional**. Democracia, educação e emancipação humana. São Paulo, n. 3, set-dez, 2017, p. 653-672. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/pee/v21n3/2175-3539-pee-21-03-653.pdf>. Acesso em: 29 nov 2020.

SETTEMBRINI, Domenico. Reformismo. *In: BOBBIO, Nicola Matteucci; PAQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política*. Trad. Carmen C. Varriale. 1.ed. Brasília: UnB, 1998.

SILVA, Antoniêta de Mírian de Oliveira Carneiro. **O discurso da democratização do acesso à leitura nas políticas públicas do estado brasileiro: condições de produção e efeitos de sentido da mercantilização**. 137 p. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2014.

SILVA, Sayonara Fernandes da. **O Programa Nacional Biblioteca da Escola: da gestão ao leitor na educação infantil de Natal/RN**. 284p. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Educação, 2015.

SILVA, Gilvanedja Ferreira Mendes da. **Políticas públicas: acesso, disseminação e uso da informação e da cultura nas bibliotecas públicas pernambucanas**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Artes e Educação, 2014.

SHIROMA, Eneida Oto; CAMPOS, Roselane Fátima; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para a análise de documentos. **Perspectiva**. Florianópolis, n. 2, vol. 23, p. 427-446, jul/dez, 2005. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/9769>.

SHIROMA, Eneida; SANTOS, Fabiano Antonio dos. *Slogans* para a construção do consentimento ativo. In: EVANGELISTA, Olinda (org.). **O que revelam os slogans na política educacional**. 1.ed. Araraquara, SP: Junqueira e Marin, 2014. p. 21-45.

SHIROMA, Eneida; MORAES, Maria Célia Marcondes de.; EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional**. 4 ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

SOARES, Magda. **Letramento**: um tema em três gêneros. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2004.

SOUZA, Herbert Glauco de. **Contra-hegemonia**: um conceito de Gramsci? 2013. 89f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

STALLYBRASS, Peter. **O casaco de Marx**: roupas, memória, dor. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

TRAGTENBERG, Maurício. **Educação e burocracia**. São Paulo: UNESP, 2012.

UNESCO. **La Política Nacional del Libro: guía para el trabajo del campo**. França: UNESCO, 1995. Disponível em: <https://cerlalc.org/pt-br/publicaciones/la-politica-nacional-del-libro-guia-para-el-trabajo-de-campo/>. Acesso: 25 jan 2020.

VIEIRA, Cecília Maria et al. Reflexões sobre a meritocracia na educação brasileira. **Revista Reflexão e Ação**. Santa Cruz do Sul, n. especial, vol. 21, p. 316-334, jan/jun, 2013. Disponível em: <http://online.unisc.br/seer/index.php/reflex/index>. Acesso em: 15 jul 2020.

WOOD, Ellen Meiksins. *Estado, democracia y globalización*. In: **La teoría marxista hoy: problemas y perspectivas**. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006, p. 395-407.

XAVIER, Antonio Carlos. Leitura, texto e hipertexto. In: MARCUSCHI, Luiz Antonio; XAVIER, Antonio Carlos (orgs.). **Hipertexto e gêneros digitais**: novas formas de construção de sentido. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

ZILBERMAN, Regina. Sociedade e democratização da leitura. In: BARZOTTO, Valdir Heitor. **Estado de leitura**. Campinas: Mercado de Letras, 1999, p. 31-45.