



**II CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
III SEMINÁRIO NACIONAL DE TERROTÓRIO E GESTÃO DE POLITICAS SOCIAIS  
II CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

Eixo: Movimentos sociais e participação social

**Políticas públicas para a leitura: movimentos sociais e Plano Nacional do Livro e Leitura (PNLL)**

Katia Silva Bufalo <sup>1</sup>

Maria José Ferreira Ruiz<sup>2</sup>

**Resumo:** O texto entende a educação na esfera das políticas públicas e a leitura como atividade potencializadora na conquista dos direitos sociais. Tem o objetivo de identificar nas produções acadêmicas acerca das políticas públicas de leitura, se consideram as mediações e os tensionamentos entre Estado e sociedade, na implantação destas políticas, sendo uma delas o Plano Nacional do Livro e Leitura. O estudo realizado por meio de pesquisa bibliográfica conclui que poucas pesquisas se debruçam por entender a imbricada relação entre Estado e sociedade e sobre os diferentes interesses e intencionalidades dos diferentes grupos na implantação das políticas de leitura no Brasil.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas de Leitura; Movimentos Sociais; Plano Nacional do Livro e Leitura.

**Abstract:** The text understands the education in the sphere of the public policies and the reading like potentiating activity in the conquest of the social rights. Its purpose is to identify in academic productions about public reading policies, considering mediations and tensions between State and society, in the implementation of these policies, one of them being the National Book and Reading Plan. The study carried out by means of a bibliographical research concludes that little research is done to understand the imbricated relationship between State and society and the different interests and intentions of thee different groups in the implementation of the reading policies in Brazil.

**Keywords:** Public Reading Policies; Social movements; National Book and Reading Plan.

**Keywords:** Public Reading Policies; Social movements; National Book and Reading Plan.

---

<sup>1</sup>Mestranda em Educação pela Universidade Estadual de Londrina. Brasil; Email: ksbufalo@hotmail.com

<sup>2</sup> Pós-doutora em Educação; Docente do curso de Pedagogia e do Programa de Pós- Graduação em Educação da Universidade Estadual de Londrina. Brasil; Email: mjruiz@gmail.com



## 1. Introdução

Partimos do pressuposto de que a educação é uma política pública e que carece de permanente mobilização para que se assegure este direito a todos os sujeitos sociais. Reforçar a educação e as políticas públicas de leitura como direito social e a mediação dos movimentos sociais na conquista deste direito requer entender que estes “são fontes de inovação e matrizes geradoras de saberes. Entretanto, não se trata de um processo isolado, mas de caráter político-social”. Sendo assim, é necessário entender que eles podem se articular em redes políticas, em torno dos assuntos da prática cotidiana “Essas redes são essenciais para compreender os fatores que geram as aprendizagens e os valores da cultura política que vão sendo construídos no processo interativo” (Gohn, 2011, p.333-334).

Nesta aprendizagem política cabe destacar o papel da leitura, em seus diversos níveis de compreensão, uma vez que ela se confirma a cada dia como atividade importante na formação política dos sujeitos sociais, principalmente no momento histórico atual, em que a comunicação *online* veicula muita informação, que nem sempre se traduz em conhecimento e na veracidade dos fatos. Assim, é por meio da leitura política que estes sujeitos podem identificar os engodos e as falácias dos assuntos diversos que lhes chegam por meio destas vias.

Neste movimento é importante observar o papel e as articulações do Estado e suas mediações na implementação das políticas públicas de leitura na educação formal e não formal, uma vez que, a partir da década de 1990, com o avanço das políticas neoliberais, muitos destes movimentos atuam contra muitas das reformas estatais, em ações coletivas. Porém, a discussão sobre os movimentos sociais é bastante imbricada uma vez que alguns deles atuam mais como grupos de pressão do que, propriamente, como movimentos sociais estruturados, assunto que não nos aprofundaremos neste texto por conta da economia de espaço no qual é redigido.

A partir destes pressupostos, este estudo problematiza sobre a intensificação de políticas de leitura oficializadas no Brasil, a partir de 1990. Nesta década houve a institucionalização de diversos programas governamentais, sendo alguns deles o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD); o Programa Nacional da Biblioteca da Escola (PNBE); o Projeto Fome de Livro; o Programa Livro Aberto; o Programa Nacional do Livro do Ensino Médio (PNLEM); o Programa de Formação do Aluno e do Professor Leitor; o Programa Nacional de Incentivo à leitura (PROLER); o Programa Nacional de Livros Didáticos para Educação de Jovens e Adultos (PNLD- EJA) e o Vivaleitura.

A partir de 2006, todos esses programas governamentais vieram a compor o Plano Nacional do Livro e Leitura (PNLL) de responsabilidade do Ministério da Educação e Ministério da



Cultura. Diante disso, ressaltamos a necessidade de compreendermos o percurso do Plano Nacional do Livro e Leitura desde sua aprovação em 2006, sua relação interministerial (Ministério da Cultura e Educação) e suas extensões na educação formal e não formal configurando-as a partir de sua relação com os movimentos sociais.

Discutir a dinâmica da escola pública na implementação das políticas públicas de leitura, compreende destacar que essa instituição está localizada historicamente na consolidação da sociedade capitalista e sua organização social. Assim, captar os atores sociais, suas ações e intenções, torna-se crucial para iniciar uma discussão sobre política pública. Nesta perspectiva, Azevedo (2004) destaca que

[...] é necessário se levar em conta os processos que conduzem à definição de uma política no quadro mais amplo em que as políticas são elaboradas. Neste sentido, tomando-se inicialmente a política educacional como exemplo, não se pode esquecer que a escola e principalmente a sala de aula, são espaços em que se concretizam as definições sobre política e o planejamento que as sociedades estabelecem para si próprias, como projeto ou modelo educativo que se tenta por em ação. O cotidiano escolar, portanto, representa elo final de uma complexa cadeia que se monta para dar concretidade a uma política. (AZEVEDO, 2004, p. 59).

As políticas públicas na área da educação, muitas vezes são expressas no formato de Programas e Planos que direcionam a implantação e implementação destas políticas. Desta maneira, o Plano Nacional de Livro e Leitura trata-se de uma política de Estado criada no Brasil em 2006, após a realização do Ano Ibero-americano da Leitura em 2005, promovido pela Organização dos Estados Ibero-americanos (OIE), uma organização internacional com sede em Madri. A partir da realização do Vivaleitura ficou estabelecida uma agenda nacional que, em suma, previa a “definição de metas e responsabilidades dos vários atores no Estado, setor privado e terceiro setor para a Política Nacional do Livro e Leitura (PNLL)”. (BRASIL, 2006, p.16).

Assim, esta política destaca a ampla mobilização com diferentes atores sociais no momento de sua implantação, como é possível verificar na citação abaixo.

O Plano Nacional do Livro e Leitura teve sua origem em mais de 150 reuniões públicas em todo o País nos anos de 2005 e 2006, ocasião em que sugestões para o Plano eram colhidas. Participaram do debate representantes de toda a cadeia produtiva do livro – editores, livreiros, distribuidores, gráficas, fabricantes de papel, escritores, administradores, gestores públicos e outros profissionais do livro –, bem como educadores, bibliotecários, universidades, especialistas em livro e leitura, organizações da sociedade, empresas públicas e privadas, governos estaduais, prefeituras e interessados em geral (BRASIL, 2006, p. 1).

Diante disso, consideramos que seriam relevantes pesquisas acadêmicas que se preocupassem em desvelar as intencionalidades destes sujeitos sociais, uma vez que seria ingênuo entender que grupos empresariais, livreiros, professores e outros trabalhadores partilhem dos mesmos interesses em relação à formação de leitores.



## 2. Descrição e fundamentação da metodologia da pesquisa

Com objetivo de identificarmos nas produções acadêmicas acerca das políticas públicas de leitura, se consideram as mediações e os tensionamentos entre Estado e sociedade, na implantação destas políticas, iniciamos um levantamento no Banco de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e no sítio da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, além de busca na rede mundial de computadores com os principais descritores: Políticas de Leitura; PNLL (Plano Nacional do Livro e Leitura); Democratização da Leitura e Gestão escolar, os trabalhos referenciados foram selecionados a partir da leitura dos resumos, a fim de realizar uma revisão bibliográfica da primeira década de implantação do Plano Nacional de Livro e Leitura no Brasil.

Esse momento do trabalho de pesquisa, de acordo com Ferreira (2002) pode ser denominado como “estado da arte” ou “estado do conhecimento”. Assim,

[...] o pesquisador do “estado da arte” tem dois momentos bastante distintos. Um, primeiro, é aquele que ele interage com a produção acadêmica através da quantificação e identificação de dados bibliográficos, com o objetivo de mapear essa produção num período delimitado, em anos, locais e áreas de produção. [...] Um segundo momento é aquele em que o pesquisador se pergunta sobre a possibilidade de inventariar essa produção, imaginando tendências, escolhas metodológicas e teóricas, aproximando ou diferenciando trabalhos entre si, na escrita de uma história de uma determinada área do conhecimento. (FERREIRA, 2002, p. 265 – grifo da autora).

Neste levantamento, ao todo encontramos quarenta e dois trabalhos, sendo oito teses de doutorado e trinta e quatro dissertações de mestrado, resultantes de programas de Pós-Graduação em Educação; Ciências da Informação; Letras; Administração; Administração Pública e Políticas Públicas, conforme tabela abaixo.

ANO	DISSERTAÇÃO	TESE
2005	1	-
2006	1	1
2007	2	-
2008	3	-
2009	3	1
2010	4	-
2011	2	-
2012	1	1
2013	2	3
2014	8	1
2015	5	1
2016	3	-
<b>TOTAL</b>	<b>34</b>	<b>8</b>

Tabela 1 - Produção de teses e dissertações sobre políticas de leitura por ano de defesa.



Fizemos ainda um mapeamento das regiões nas quais foram realizadas estas pesquisas e encontramos os seguintes dados:

REGIÃO	NÚMERO DE TRABALHOS	%
SUDESTE	28	66,66
NORDESTE	9	21,42
CENTRO OESTE	3	7,14
SUL	2	4,76
NORTE	0	0
TOTAL	42	100

Tabela 2 - Mapeamento da Produção Acadêmica sobre Políticas Públicas de Leitura no período de 2005-2016.

A partir deste levantamento observamos a pertinência do tema para as políticas sociais e a relevância para realização de investigações sobre esta temática, considerando que na região sul, local onde nos encontramos, há pouca incidência de trabalhos, de acordo com os dados apresentados na tabela anterior.

No intuito de percorrer o itinerário descrito por Ferreira (2002), após o levantamento dos trabalhos de pesquisa acerca das políticas públicas para leitura no Brasil, organizamos os mesmos em cinco eixos temáticos, a saber:

**EIXO 1 – Perspectiva histórica de Política de Leitura:** Nele encontramos três trabalhos entre 2005 e 2016.

**EIXO 2 – Análise de Programas de políticas de leitura, em âmbito municipal e/ou estadual,** neste eixo agrupamos os trabalhos com interesse no Programa Nacional Biblioteca da Escola - PNBE, com dez pesquisas entre 2006 a 2015.

**EIXO 3 - Políticas Públicas de Leitura:** Aqui catalogamos quinze trabalhos de 2006 a 2015.

**EIXO 4 – O PNLL e a Gestão:** Neste grupo estão oito trabalhos realizados entre 2007 a 2016, que destacam as políticas de leitura considerando a mediação entre Estado e sociedade.

**EIXO 5 – Outros:** Nesse conjunto de trabalhos selecionamos textos muito específicos sobre aspectos da discussão da política pública de leitura, relacionamos neste eixo seis trabalhos datados de 2013 a 2016.



O ato de relacionar os trabalhos foi para que tivéssemos uma organização que nos possibilitasse mapear aqueles que se dedicaram a discutir a leitura na esfera das políticas públicas, relacionando-a aos movimentos sociais na conquista e mediação destas políticas. Desta forma, selecionamos para nossa análise, neste texto, apenas os trabalhos do quarto eixo: O Plano Nacional do Livro e Leitura e a Gestão.

### **3. Movimentos Sociais: Educação e políticas públicas de leitura**

Entendemos os movimentos sociais a partir do conceito de Gohn (2011) como as ações coletivas com características sócio-políticas culturais que propiciam formas diferentes para que as pessoas se organizem e apresentem suas demandas. É importante destacar, conforme Gohn (2011) que “Há um novo cenário neste milênio: novos tipos de movimentos, novas demandas, novas identidades, novos repertórios” (Gohn, 2011, p. 344).

Em relação ao PNLL, ao percorrer seu histórico identificamos elementos que podem ser reunidos num complexo movimento social de nossa contemporaneidade, bastante imbricado por agrupar sujeitos e grupos sociais com diferentes interesses e intencionalidades, sendo que muitos deles não consideram as diferenças entre as classes sociais, conforme apontamos anteriormente neste texto.

Nesse contexto, recorreremos a outro trabalho de Gohn (2006) para afirmar que as políticas públicas de leitura abarcam tanto a dimensão da educação formal “atribuição da escola relativo ao ensino dos conteúdos historicamente sistematizados” e a educação não-formal “aquela que acontece em espaços de compartilhamento coletivo”. Em relação às políticas públicas de leitura esses dois processos podem ser facilmente identificados: a leitura como atividade escolar e a leitura como prática cultural além do espaço e da mediação da escola.

Contudo, embora o Plano Nacional do Livro e Leitura apresente tantas frentes alavancadas por diversos segmentos para atender muitos sujeitos e demandas sociais, após uma década de sua aprovação, embora ainda haja poucos trabalhos, já é possível afirmar que o processo de mobilização social, precisa de mais conhecimento sobre esta temática para que o controle social destas políticas seja otimizado.

### **4. Análise da produção acadêmica sobre o Plano Nacional do Livro e Leitura**

Encontramos de acordo com o procedimento de pesquisa anunciado anteriormente, oito trabalhos realizados no período de 2007 a 2016. Destes, sete são dissertações de mestrado e uma tese de doutorado, realizadas nas regiões nordeste, sudeste e centro-oeste. A seguir, apresentamos a síntese de cada trabalho:



Alonso (2007) em sua dissertação intitulada “Biblioteca escolar um espaço necessário para a leitura na escola”, apresenta um estudo dos documentos oficiais que norteiam as ações das escolas sobre a utilização das bibliotecas e a formação inicial e continuada dos professores em relação à formação do leitor e analisa as políticas públicas para a leitura de Portugal e da França. Conclui que faltam pesquisas sobre a utilização das bibliotecas escolares no Brasil e denuncia uma realidade precária, segundo a autora, apenas 25% das escolas públicas possuem bibliotecas.

O trabalho “A abordagem da cidadania cultural na formulação do Plano Nacional do Livro e Leitura – PNLL” de Amorim (2009) apresenta inúmeras dificuldades de acesso aos formuladores e responsáveis pelas Políticas Públicas de Leitura e ressalta a carência de trabalhos nessa área.

Em “Políticas de Estado e bibliotecas públicas: um estudo de caso do Plano Distrital do Livro e da Leitura”, Machado (2015), através de revisão acadêmica, análise documental e entrevistas com funcionários públicos, representantes dos movimentos sociais e participantes da elaboração do Plano Distrital, constata a ausência de representantes da universidade na elaboração de políticas públicas de leitura e ressalta a contradição entre os objetivos idealizados nas políticas e a realidade precária das bibliotecas públicas.

Morais (2010) com a dissertação “Política de leitura: a gestão do programa federal Literatura em minha casa” constata que o direito ao livro e à leitura ainda é restrito em grande parte da realidade escolar e, que há uma desarticulação nas políticas de leitura; conclui que as marcas da descontinuidade e do personalismo ainda estão presentes na escola pública e no Estado em relação às políticas públicas de leitura.

Na dissertação “O profissional da informação na elaboração de políticas públicas: uma análise do Plano Nacional do Livro e Leitura”, Marsulo (2016), destaca que nos últimos anos houve um avanço em relação às políticas públicas de livro e leitura no país com aproximação entre Estado e sociedade civil, entretanto falta centralidade dessas políticas nos recursos para a biblioteca tanto materiais quanto humanos.

A tese de Pereira (2013) “O leitor através do espelho – e o que ele ainda não encontrou por lá!”, analisa o Programa Nacional Biblioteca da Escola – PNBE e sua relação com o Plano Nacional do Livro e Leitura – PNLL, constata que as políticas atuam mais em movimentos divergentes que convergentes e que os resultados revelam que a distribuição de livros sem a formação de mediadores de leitura não resolve o problema da leitura no Brasil, reflexo de uma indefinição sobre a educação que se pretende para o país.

Santana (2014) em seu trabalho “Escola em rede: bibliotecas comunitárias e as demandas sobre a gestão escolar” analisa as relações da escola com bibliotecas comunitárias e as



repercussões das políticas educacionais de cunho neoliberal no contexto da sociedade em redes, o autor conclui que apesar dos programas de governo serem inseridos na escola de forma verticalizada, de certa forma, propiciam a interação e o desenvolvimento da relação entre os gestores e a comunidade.

Em “O Programa Nacional Biblioteca da Escola – PNBE: da gestão ao leitor na educação infantil de Natal – RN”, Silva (2015), investiga o processo de implantação do PNBE e a formação do leitor da educação infantil, aponta que os acervos chegaram às escolas mas, a maioria dos gestores desconhecem a política e destaca que distribuir livros não garante a formação de leitores, dentre as propostas que a autora apresenta ressalta a necessidade de divulgação das políticas na formação continuada dos professores.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Após análise dos trabalhos, concluímos que eles discutem a desarticulação do PNLL (Plano Nacional do Livro e Leitura), com os programas de leitura que estão sendo desenvolvidos nas escolas. Desta forma, os trabalhos revelam uma distância entre as proposições da política e a realidade escolar. Ressaltam que especialmente na última década as escolas receberam acervos de livros encaminhados para leitura, contudo, os trabalhadores da escola (professores, funcionários e gestores), via de regra, desconhecem as políticas.

Isso pode acontecer pela flagrante desarticulação entre Estado e sociedade na proposição, implantação e implementação destas políticas. Assim, por um lado temos diferentes movimentos sociais que lutam para que os sujeitos sociais tenham acesso à formação leitora, como possibilidade de emancipação humana, uma vez que a leitura é uma ferramenta para que estes sujeitos se entendam enquanto párticipes de uma dada sociedade e possam se organizar politicamente para conquistar e manter os seus direitos. Por outro lado temos grupos políticos que propõem estas políticas de forma unidirecional, sem levar em consideração a articulação com os movimentos sociais da área da educação e de outras áreas afins. Isso não significa que estas articulações não ocorram, mas, encontramos evidências, que podem potencializar novos estudos e que precisam ser melhor averiguadas, que os interesses pela implementação destas políticas, são mais mercadológicos, do que humanitários (formação de leitores emancipados).

Pelo levantamento e revisão bibliográfica apresentada, constatamos que embora haja vários trabalhos sobre as políticas públicas de leitura, poucos se voltam para entender a elaboração dessas políticas como parte de um processo imbricado entre Estado e sociedade, no sentido de desvelar os interesses e intencionalidades das mesmas.

## **REFERÊNCIAS**



ALONSO, C. M. R. *Biblioteca escolar: um espaço necessário para leitura na escola*. Dissertação. (Mestrado em Educação) Faculdade de Educação. Universidade de São Paulo. São Paulo: SP, 2007.

AMORIM, S. R. *A abordagem da cidadania cultural na formulação do Plano Nacional do Livro e Leitura*. Dissertação. (Mestrado em Bens Culturais e Projetos). Centro de Pesquisa e Documentação de História do Brasil. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro: RJ, 2009.

AZEVEDO, J. L. *A educação como política pública*. Campinas: Autores Associados, 2004.

BRASIL. *Políticas públicas do livro e leitura*. Organização dos textos de Galeano Amorim. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2006.

BRASIL. *PNLL*. Plano Nacional do Livro e Leitura. Textos e história. Organização dos textos de José Castilho Marques Neto. Rio de Janeiro: Cultura Acadêmica, 2010.

FERREIRA, N.S. A. As pesquisas denominadas “estado da arte”. *Educação & Sociedade*. Ano XXIII, nº 79, agosto. 2002.

GONH, M.G. Movimentos sociais na contemporaneidade. *Revista Brasileira de Educação*, v.16, n. 47, p.333-361, maio./ago, 2011.

\_\_\_\_\_. Educação não-formal, participação da sociedade civil e estruturas colegiadas nas escolas. *Ensaio: aval. pol. públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v.14, n.50, p. 27-38, jan./mar. 2006.

MACHADO, F. B. *Políticas de Estado e bibliotecas públicas: um estudo de caso do Plano Distrital do livro e da leitura*. Dissertação. (Mestrado em Ciência da Informação). Faculdade de Ciência da Informação. Universidade de Brasília. Brasília: DF, 2015.

MARSULO, T. G. *O profissional da informação na elaboração de políticas públicas: uma análise do plano nacional do livro e leitura (PNLL)*. Dissertação. (Mestrado em Ciência da Informação). Faculdade de Filosofia e Ciências. Universidade Estadual Paulista. Marília: SP, 2016.

MORAIS, L. G. O. *Política de leitura: a gestão do programa federal literatura em minha casa*. Dissertação. (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação. Universidade de Brasília. Brasília: DF, 2010.

PEREIRA, R. B. *O leitor através do espelho – e o que ele ainda não encontrou por lá!* Tese. (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas. Campinas: SP, 2013.



SANTANA, G. L. *Escola em rede: Bibliotecas comunitárias e as demandas sobre a gestão escolar*. Dissertação. (Mestrado em Educação). Universidade Federal de Pernambuco. Recife. PE, 2014.

SILVA, S. F. *O programa nacional biblioteca da escola – PNBE: da gestão ao leitor na educação infantil de Natal – RN*. Dissertação. (Mestrado em Educação). Centro de Educação. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal. RN, 2015.