

PROGRAMAS DE LEITURA: AÇÕES POLÍTICAS, CONTRADIÇÕES, FRAGILIDADES E SILENCIAMENTOS

READING PROGRAMS: POLITICAL ACTIONS, CONTRADICTIONS, FRAGILITIES, AND SILENCE

Romilda Teodora Ens¹

Edina Dayane de Lara Bueno²

Célia Souza da Costa³

Jaqueline Salaneck de Oliveira Nagel⁴

RESUMO

O artigo apresenta uma análise das políticas de incentivo à leitura no Brasil em seus desdobramentos e no que atendem a recomendações de organismos internacionais, para programas de leitura no Brasil, a partir de pesquisa qualitativa, do tipo descritivo e documental, à luz de aportes teóricos e legais que subsidiam reflexões acerca das prioridades, orientações e programas de governo subjacentes à formação de leitores. Entre os principais resultados, destacamos: as influências dos organismos internacionais quanto à propositura de programas; à falta de acompanhamento processual do PNBE o que ocasionou fragilidades quanto ao cumprimento de seus objetivos; aos silenciamentos que permearam o PNBE e o futuro dos Programas do Livro do FNDE/MEC. Evidenciamos a necessidade de mais estudos que reflitam criticamente sobre as influências internacionais, do capital e das forças opostas na ocorrência de programas de fomento a leitura e da implantação de bibliotecas escolares.

Palavras-chave: Biblioteca Escolar. Educação Básica. Formação de Leitores.

ABSTRACT

The article presents an analysis of the policies to encourage reading in Brazil in its developments and in what meet the recommendations of international

¹ Professora titular do Programa de Pós-Graduação em Educação da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, PR, Brasil. Doutora em Educação pela PUCSP e Pós-doutora pela Universidade do Porto-PT. <https://orcid.org/0000-0003-3316-1014> E-mail: romilda.ens@gmail.com

² Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, PR, Brasil. Doutoranda e Mestre em Educação pela PUCPR. <https://orcid.org/0000-0002-0858-1167>. E-mail: dayanebuenocouto@yahoo.com.br

³ Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, PR, Brasil. Mestre em Direito Ambiental e Políticas Públicas pela PUCPR. Doutoranda em Educação pela PUCPR. <https://orcid.org/0000-0002-9342-961X> E-mail: celia.amapa@hotmail.com

⁴ Pedagoga da Rede Municipal de Ensino de Curitiba, Curitiba, PR, Brasil. Mestre e Doutoranda em Educação pela PUCPR. <https://orcid.org/0000-0002-2537-4215> E-mail: jaquenagel@gmail.com

organizations for reading programs in Brazil, based on qualitative research, of the descriptive and documentary type, in the light of theoretical contributions and legal aspects that subsidize reflections on the priorities, orientations and government programs that underlie the training of readers. Among the main results, we highlight: the influences of the international organizations regarding the introduction of programs; to the lack of procedural monitoring of the PNBE, which caused weaknesses in the fulfillment of its objectives; the silencing that permeated the PNBE and the future of the FNDE / MEC Book Programs. We have shown the need for more studies that reflect critically on international influences, capital and opposing forces in the occurrence of programs to encourage reading and the implementation of school libraries.

Keywords: School Library. Basic education. Formation of Readers.

INTRODUÇÃO

Para falar dos programas de incentivo à leitura e para formação de leitores no Brasil, há que se tenha em conta que cerca de *11,8 milhões de analfabetos*, o que corresponde a *7,2%* da população de 15 anos ou mais (IBGE, Pnad Contínua, 2016). Essa taxa indica que o país não conseguiu alcançar uma das metas intermediárias estabelecidas em 2014 pelo Plano Nacional de Educação (PNE, 2014/2024) em relação à alfabetização dessa população, porquanto a meta 9 do Programa Nacional de Educação (PNE) determina a redução do analfabetismo para *6,5%* até 2015, o que não aconteceu, e a erradicação do analfabetismo até 2024 (BRASIL, 2014). Outro aspecto relevante é o de que em 2016, *51%* da população com 25 anos ou mais do Brasil possuía apenas o ensino fundamental completo (IBGE, 2016).

Nesse contexto, no qual desigualdades econômicas, sociais, culturais se arrastam historicamente no Brasil, as quais em parte se traduzem pelas poucas bibliotecas escolares, conforme indicam os índices de sua presença e/ou de salas de leitura em escolas de educação básica (*50,5%*), de *53,7* no ensino fundamental (*53,7%*), e no ensino médio (*88,3%*). Ademais, para uma população de aproximadamente 12 milhões com mais de 15 anos não foi dada inclusive a possibilidade de lerem a palavra escrita (IBGE, 2017). Problemáticas essas que conduziram Assunção (2008, p.91), ao refletir sobre os dados das pesquisas sobre leitura realizadas no Brasil, dentre eles os da pesquisa “Retratos da Leitura no Brasil”, a concluir que as “[...] diversas pesquisas e avaliações educacionais apontam para a precária formação de um público leitor no Brasil”.

Pesquisas como as do Instituto Paulo Montenegro/Ibope - Inaf (Índice de alfabetismo funcional - 2005) mostraram que quanto menor o tempo de escolaridade e as condições de acesso a livros, a bibliotecas públicas ou escolares maior é o analfabetismo funcional⁵. A condição socioeconômica comprova ser essa uma das responsáveis não só pela pouca permanência do aluno na escola, como também para seu acesso ao saber sistematizado. Assim temos, conforme dados preliminares do Inaf (2018, p.10)⁶, que dentre os brasileiros na faixa etária de 15 a 64 anos 70% são analfabetos funcionais, dentre os que concluíram os anos iniciais do ensino fundamental esse índice recai para 34%, e para 13% dos que concluíram o ensino médio e 4% para os do ensino superior.

Com base no cenário apresentado, é possível supor que o percentual de analfabetos pode estar relacionado à escassez de espaços nas escolas para leitura (bibliotecas escolares e/ou salas de leitura). Conforme dados do censo escolar da educação básica – 2016 (BRASIL, 2017a) no Brasil, em 2008, a oferta de biblioteca escolar ou sala de leitura De acordo com Marilucia Bernardi, (2013), a biblioteca foi criada, principalmente, para preservação da história da humanidade e oferecer aos estudantes, um ambiente com rico acervo de livros e periódicos. As Salas de Leitura visam estimular a prática da leitura e o desenvolvimento de atividades, construídas especialmente para atender o perfil e os interesses de cada escola.⁷ alcançava apenas 49,2 % das escolas de anos iniciais do ensino fundamental. Nos anos finais do ensino fundamental esse índice subiu de 73,9% de escolas. No ensino médio, esse percentual passa a ser 88,3%. Esses percentuais relacionam-se, às 186.100 escolas de educação básica. O ensino médio, em 2016 foi oferecido em 28.300 escolas no Brasil.

5 De acordo com o Inaf (2005), a partir de 1990, por recomendação da UNESCO, o IBGE passou a divulgar o número de analfabetos funcionais, tomando por base o número de séries escolares concluídas, ou seja, de 4 anos de escolaridade no Brasil. Hoje, analfabetos funcionais são os que “têm muita dificuldade para fazer uso da leitura e da escrita e das operações matemáticas em situações da vida cotidiana, como reconhecer informações em um cartaz ou folheto ou ainda fazer operações aritméticas simples com valores de grandeza superior às centenas”(INAF, 2018,p. 8).

6 Em parceria, a ONG Ação Educativa e o Instituto Paulo Montenegro vêm desde o ano 2001, medindo os níveis de Alfabetismo da população brasileira de 15 a 64 anos.

7 De acordo com Marilucia Bernardi, (2013), a biblioteca foi criada, principalmente, para preservação da história da humanidade e oferecer aos estudantes, um ambiente com rico acervo de livros e periódicos. As Salas de Leitura visam estimular a prática da leitura e o desenvolvimento de atividades, construídas especialmente para atender o perfil e os interesses de cada escola.

As pesquisas relatadas e ponderações expostas na obra "Retratos de Leitura no Brasil - 4" de 2016 apontam para os baixos índices em prática de leitura no Brasil, explicando que esses estão vinculados aos critérios usados para definir a população não leitora e/ou analfabeta funcional, assim como à fragilidade da prática da leitura no Brasil, apesar da proposição de programas, como o do "Programa Nacional Biblioteca da Escola" (PNBE)⁸, o qual desde 1997 até 2014 foi efetivado, com grandes investimentos para a rede pública das escolas básicas brasileiras, despendidos pelo do governo federal.

Em face desse panorama, tomamos como objeto para discutir neste trabalho, a formação de leitores no cenário escolar e social, com o intuito de evidenciar o protagonismo de bibliotecas escolares no país.

No âmbito escolar e social, a necessidade de o indivíduo ser alfabetizado ou estar alfabetizado se impõe. A leitura de textos, literários ou não, possibilita ao sujeito construir pontes, se socializar com a realidade não só da que o rodeia, como com outras realidades. Portanto, ler interfere no processo de formação do sujeito, de sua consciência e em sua capacidade de crítica.

No livro "A importância do ato de ler", Paulo Freire (1989, p.09) apõe que a "compreensão crítica do ato de ler, não se esgota na decodificação pura da palavra escrita ou da linguagem escrita, mas que se antecipa e se alonga na inteligência do mundo", destacando que "a leitura do mundo precede a leitura da palavra [... visto que a] linguagem e realidade se prendem dinamicamente".

A esse respeito, Pullin e Gomes (2009, p.277) observam que os sujeitos atribuem valorização à leitura de acordo com os "modos idiossincráticos de estar no e ler o mundo, adquiridos nos distintos processos de socialização da herança cultural, desde a familiar à do seu grupo", qualificando a leitura como "uma prática sociocultural que possibilita a quem a realiza acesso a informações e à (re) construção dos seus saberes" (2009, p.278).

Por sua vez, Dias (2014, p.12) considera que o "ato de ler, a leitura e o acesso a livros estão interligados com a cidadania e a democracia, fundamentais ao tecido social. Assim, em um país democrático de direito, o acesso à leitura e à escrita é uma das prerrogativas da cidadania, as quais demandam aprendizagens específicas e o incentivo para a formação de novos leitores".

8 O PNBE foi instituído pela Portaria Ministerial nº 584, de 28 de abril de 1997 (BRASIL, 1997).

Sobre isso, na obra "Retratos da Leitura no Brasil - 4" (2016) mais especificamente na introdução "Retratos: leituras sobre o comportamento leitor do brasileiro", Failla (2016, p.23) evidencia que "ler é uma prática que exige ficar só, que pede concentração, não oferece estímulo multimídia, mas, principalmente pede o domínio da competência leitora e do letramento".

Essa autora prossegue, ponderando: "transformar um país em um país leitor não é tarefa fácil e exige décadas de investimentos e ações efetivas e contínuas, orientadas por políticas e programas construídos pela sociedade e pelo governo" (FAILLA, 2016, p.23). Um desses programas voltados para o incentivo à prática da leitura é o Programa Nacional Biblioteca na Escola (PNBE) e a incorporação deste pelo PNLN em 2017, regulamentado pelo Decreto nº 9.099, de 18 de julho de 2017, define no art. 1º.

O Programa Nacional do Livro e do Material Didático - PNLN, 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, 2017b).

Entretanto, o art. 6º desse Decreto, estabelece que "O processo de aquisição de materiais didáticos ocorrerá de forma periódica e regular, de modo a atender as etapas e os segmentos de ensino" (BRASIL, 2017b. Grifo nosso), isto é, a da educação básica (educação infantil, primeiro ao quinto ano do ensino fundamental, sexto ao nono ano do ensino fundamental e ensino médio), com previsão de atendimento mediante editais. As obras didáticas e literárias distribuídas pelo PNLN serão definidas para uso em sala de aula pelos estudantes, seguindo "os requisitos e os procedimentos previstos em Resolução do FNDE, ouvida a Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação", conforme define o §2 do Art. 6º do referido Decreto.

Para tanto, a pesquisa qualitativa, do tipo descritivo e documental, segundo Alami e Desieux (2010, p.25) possibilitou "compreender a lógica social de cada ator a fim de revelar as margens de manobra sob coação

que os grupos sociais eventualmente gozam para regular em parte tal ambivalência”. Esse tipo de análise permite a estruturação de significados pertinentes a conteúdos de documentos, por vezes idiossincráticos, os quais podem apontar silenciamentos e pertencimentos do texto a partir do foco adotado.

AVALIAÇÕES INSTITUCIONAIS: FONTES PARA PROPOSIÇÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS DE LEITURA NO BRASIL

Diversos têm sido os instrumentos utilizados no Brasil para atestar o nível de desempenho de estudantes e da população. Ao tecer considerações acerca do desempenho de alunos do ensino fundamental II, Assunção (2008, p.91) pondera que os,

[...] baixos desempenhos dos alunos, revelados tanto pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) quanto pelo Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa), mostram uma dramática realidade em termos de prática leitora no Brasil. E, do ponto de vista cultural, pior ainda do que do educacional.

Não podemos esquecer, entretanto, que esses indicadores têm constituído verdadeiros *rankings* comparativos entre os países, e de estarem legitimando discursos ancorados apenas em indicadores quantitativos, para evidenciar a crise na educação. Porém, no que tange aos baixos índices de leitura constatados no Brasil estes parecem estar associados a uma alfabetização inicial, com base na decodificação e codificação e não à realidade social (GERALDI, 2014).

O *Programme for International Student Assessment* (PISA) – Programa Internacional de Avaliação de Estudantes – considera os resultados de desempenho dos estudantes matriculados no ensino fundamental, a partir de avaliação comparada e amostral. Essa avaliação, realizada trianualmente desde 2000, prioriza reconhecer as principais necessidades educacionais que envolvem leitura, ciências e matemática, de estudantes na faixa dos 15 anos, idade pressuposta para o término da escolaridade básica obrigatória na maioria dos países (BRASIL, INEP, PISA, 2018a).

Com base nessa avaliação são gerados indicadores acerca da organização e do funcionamento dos sistemas educativos. A

Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) toma os indicadores do PISA e apresenta recomendações para a adoção de medidas para minimizar ou combater as problemáticas evidenciadas, com vistas a que os países possam propiciar uma educação de qualidade a seus cidadãos (BRASIL, INEP, PISA, 2018a).

Essas recomendações têm impactado as reformas educacionais no Brasil, com ênfase na formação de professores, ignorando condições de trabalho e salário dignos. Como esclarece Shiroma (2011, p.2), “o sucesso ou o fracasso da instituição são atribuídos à competência dos professores”, gerando “[...] a adoção de novos dispositivos para comunicação, avaliação e responsabilização que constituem novas formas de regulação da educação”.

Todavia, há que se atente que o discurso de qualidade da educação não é gratuito nem vazio, é intencional, uma vez que as políticas públicas postas em prática têm sua origem na dinâmica das forças que se instala nos diversos contextos e nas relações de poder de grupos econômicos, políticos, sociais, locais e internacionais (BONETI, 2011).

O Brasil, por meio de ações do Ministério de Educação alinhado ao PISA, apresentou, em 2007, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), colocando à disposição dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, instrumentos de avaliação e implementação de políticas de melhoria da qualidade da educação básica pública, com vista à melhoria dos indicadores educacionais. Pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, instituiu um programa estratégico do PDE, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, e a partir da adesão dos estados, municípios e Distrito Federal criou o Plano de Ações Articuladas (PAR), com a finalidade de diagnosticar o cenário educacional e, conseqüente melhorar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) (BRASIL, 2007). Em 2011 estabeleceu que os entes federados apoiados no diagnóstico da situação educacional local, com base no Ideb dos últimos anos (2005, 2007 e 2009) deveriam elaborar um planejamento para que em 2022, o Brasil alcance a meta de nota 6,0, média que compararia a educação brasileira ao nível educacional dos países desenvolvidos.

Como parte das ações do MEC, especialmente de incentivo à leitura, foram criados o Pró-leitura, Programa Nacional de Incentivo à Leitura (Proler), Fome do Livro e Viva leitura, assim como programas

mais específicos voltados para o livro didático e a biblioteca escolar – Programa Nacional de Biblioteca Escolar (PNBE) e o Programa Nacional de Livro Didático (PNLD).

POLÍTICAS PARA A BIBLIOTECA ESCOLAR E A LEITURA NO BRASIL

Por considerarmos que as políticas educacionais desenvolvidas pelo Ministério da Educação, sob a forma de programas, correspondem a interesses internacionais bem demarcados desde a Conferência Mundial de Educação para Todos⁹, a qual aconteceu em 1990, em Jomtien na Tailândia, financiada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Banco Mundial, além da participação de governos, agências internacionais, organismos não governamentais, associações profissionais ligadas à questão educacional (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2002).

A Conferência de 1990 e as proposições de reformas propostas, além de apontarem para mudanças no mercado, identificaram relações de poder assimétricas entre os diferentes países, conduziram os participantes a se debruçarem criticamente quanto à necessidade da gestão de políticas educacionais mais adequadas ao atendimento das demandas vigentes no modelo econômico neoliberal preponderante na maioria dos países. A regulação decorrente de discursos que se foram legitimando socialmente e as exigências de instituições internacionais para que os países pudessem usufruir de financiamentos, passou a interferir em decisões nacionais e locais, especialmente nos países periféricos devido a sua dependência política e econômica (MARTINS, 2010).

Um dos exemplos dessa regulação no que visa à melhoria da educação básica para atender a expectativas dos organismos internacionais está o PNBE. No entanto, pode ser considerado um dos programas educacionais, ou seja, uma ação política, direcionada para o contexto social por meio de uma intervenção pública federal.

Essas políticas públicas voltadas à implantação de bibliotecas e fomento à leitura foram analisadas nessa pesquisa à luz da seguinte

⁹ Esse evento foi o “marco a partir do qual os nove países com maior taxa de analfabetismo do mundo (Bangladesh, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão), conhecidos como ‘E9’, foram levados a desencadear ações para a consolidação dos princípios acordados na Declaração de Jomtien” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2002, p.57).

proposição, porquanto entendermos que toda intervenção do Estado está atrelada a interesses de grupos de capital, que por sua vez influenciam a organização, administração e decisões do governo com o intuito de assegurar a cooptação neste espaço de poder e o controle social.

Por outro lado, para uma análise acerca das políticas públicas não podem ser consideradas somente as articulações do capital o que culminaria em uma visão reducionista. É preciso, ir além, considerar as lutas, os conflitos e processos sociais, como recomendam Shiroma, Moraes e Evangelista (2002).

Uma das consequências das exigências internacionais, no Brasil tomadas como nacionais, passa a predominar em discursos nos quais a qualidade da educação é percebida como meta necessária, a escolarização para alimentar um mercado, que oferece produtos e processos (melhores professores, materiais e equipamentos escolares), como um bem ou um serviço. Os grupos econômicos passam a oferecer esses serviços para satisfazer demandas ora tidas como educacionais, sob um discurso no qual se sustenta a busca por qualidade para impulsionar melhores resultados quantitativos (ENGUIA, 2015).

Dentre os atores que no cotidiano cumprem as regulações das políticas educacionais públicas, estão gestores, professores e alunos, destinatários diretos desses programas que objetivam a pretensa melhoria na qualidade da educação. Por exemplo, no caso dos professores, sua formação no contexto brasileiro passa a ser direcionada por instituições que ditam mundialmente políticas educacionais, como as ditadas pela Organização dos Estados Americanos (OEA), pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), pelo Banco Mundial (BM), pela Comunidade Europeia (UE), entre outros (ENS; BEHRENS, 2011).

Constatamos no site do FNDE, em relação ao PNBE, a ausência de programas de formação de professores tendo como foco temático a biblioteca, os acervos e estratégias de utilização dos livros como materiais didáticos, ou quaisquer outras informações que tratem sobre a preparação e/ou formação do corpo técnico e docente anterior ou posterior ao recebimento dos acervos literários e de outros materiais distribuídos às escolas, cujo investimento beira a R\$ 1.290.345.624,80, valores referentes aos anos de 1998 a 2014, quando foi realizada a última compra (BRASIL, 2014).

Concordamos com Mendonça, Rocha e Lima (2016, p.185) quanto a “instituir uma política de formação de leitores por meio do Ministério da Educação é condição básica de atuação quanto à democratização no acesso a informação”. Esclarecem as autoras que não há como não reconhecer que o programa é benéfico em sua estratégia de oferecer recursos para a montagem do acervo das bibliotecas escolares, uma vez que garante assim o acesso mínimo a literatura a diversos estudantes.

No entanto, o ensejo do programa em movimentar o capital da classe empresarial financiado por verbas internacionais faz do Estado forte cliente do empresariado. Nesse contexto, as ofertas de produtos “mágicos” que se transformam em soluções para problemas, como os do acesso à leitura, interpretação de texto e fomento cultural e científico dos alunos e professores da educação básica proliferam (BERNADI; UCZAK; ROSSI, 2015).

Nesse bojo, o PNBE, como uma ação política, espelha como o setor privado se infiltrou e disseminou estratégias visando o lucro sobre o público, sob a mentalidade e lógica de mercado e como se manifesta nas políticas educacionais. Pois, o setor privado contribui para a definição do conteúdo educativo, direcionando as políticas educativas do setor público para o privado, especialmente pelos editais de contratação que beneficiam empresas ou instituições do Terceiro Setor que fornecem produtos, ou mesmo para colocar em prática essas ações (PERONI, 2015).

Sob a tutela do governo federal, por intermédio do MEC, existem ainda os programas específicos voltados para aquisição do livro didático e literários para as escolas públicas. Essas aquisições, pelo volume de recursos que envolvem, geraram sempre uma disputa entre as editoras de livros didáticos e paradidáticos nacionais, compreensível, à qual se junta nos últimos anos, a cobiça das editoras estrangeiras que se instalaram no Brasil (ROSA; ODDONE, 2006).

É necessário, por conseguinte, estarmos atentos para conseguir (re)conhecer as sutilezas dos interesses econômicos que circundam os programas geridos pelo FNDE/MEC, pois, mesmo que o objetivo do PNBE foi fomentar a leitura, disponibilizando periódicos para formação docente, obras científicas e literárias para os alunos e a comunidade, coexiste o fato de se precisar aferir as vantagens econômicas usufruídas pelas editoras vencedoras dos editais desse programa, face ao volume de investimentos anuais aplicados.

As editoras contempladas alcançaram lucros exorbitantes, devido à compra de livros e periódicos, para serem posteriormente distribuídos às escolas públicas, sem se atentarem, porém para necessidades básicas como, por exemplo, as de disponibilizar informações aos gestores escolares sobre os objetivos principais do PNBE; promover formação de professores para o melhor aproveitamento do material e verificar se a escola possui infraestrutura (humana e física), entre outras.

Além dos profissionais da educação não conseguirem informações práticas sobre o Programa, já que este não disponibilizou suporte orientador para auxiliar os professores quanto ao uso desses materiais, ou que possam dirimir suas dúvidas.

Por outro lado, relatórios do Tribunal de Contas da União (TCU) e estudos apontam que em muitas escolas os acervos permanecem guardados em caixas e/ou trancados em armários, longe do alcance dos professores, alunos e seus familiares, o que denuncia a ausência de um gerenciamento da prática do PNBE na escola. Exemplo disso, é a fala de um bibliotecário participante da pesquisa Retratos da leitura no Brasil “[...] Porque, se você não tem o espaço constituído, este livro que chega à escola, ele está fadado ou a ficar trancado num armário [...] ou vai para uma pseudo-biblioteca e ali ele é entulhado e pronto, foi cumprida a função dele” (BRASIL, 2008, p.89).

Nesse contexto, pela Lei n.º 12.244, de 24 de maio de 2010 foi definida a universalização das bibliotecas nas instituições de ensino do País (BRASIL, 2010). Em que pese essa medida, a nossa principal preocupação é a de que o setor privado continue ditando as regras e, aos poucos, vá assumindo a direção das políticas públicas (PERONI, 2015), como disse um professor daquela pesquisa: “Eles (os livros) podem ter chegado em outras escolas, mas aqui não. Podem até ter chegado aqui e não serem entregues. Não sabemos nem quem financiou, nem sabemos quando chegaram” (BRASIL, 2008, p.47).

BIBLIOTECA ESCOLAR E O PROGRAMA NACIONAL BIBLIOTECA NA ESCOLA: TRAJETÓRIA E RUPTURAS

O PNBE foi considerado uma ação da política educacional, cuja gênese estava nas primeiras ações voltadas para a biblioteca escolar na década de 1980, com o Programa Sala de Leitura, para incentivo à leitura e formação de leitores (BERENBLUM; PAIVA, 2006).

Esse programa, no final da década de 1990, foi estruturado e ampliado para que as escolas públicas, cadastradas no censo escolar recebessem anualmente materiais classificados em três grupos: PNBE do professor (currículo nas áreas de conhecimento da educação básica); PNBE periódicos (pesquisa) e PNBE Temático com acervos compostos por obras de literatura (Figura 1). Esses materiais foram adquiridos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e as editoras contratadas pelo PNBE enviam o material via Correio e Telégrafos (ECT) às instituições escolares (BRASIL, 2008).

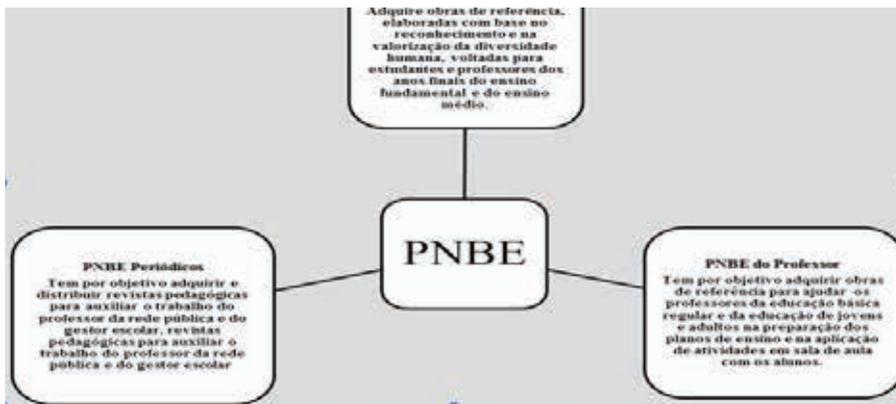


Figura 1: Materiais distribuídos pelo PNBE às escolas de Educação Básica, no Brasil. Fonte: As autoras, 2018, com base no MEC/FNDE/PNBE (2012).

Os argumentos para a implantação do PNBE salientaram os baixos resultados de desempenho apresentados pelos alunos das escolas públicas do ensino fundamental, já referidos neste trabalho, e em avaliações de larga escala, tendo por apoio, ainda, os dados levantados pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica¹⁰ (SAEB) sobre o desempenho em leitura de alunos dos anos iniciais e finais do ensino fundamental. Aspecto este que veio a ser confirmado a partir de 2000 pelo PISA, cujos resultados sublinharam a necessidade de programas voltados ao incentivo à leitura. Cabe destacar, que todo financiamento do PNBE teve sua origem no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em parceria com a Secretaria

¹⁰ Instituído em 1990, e composto por um conjunto de avaliações externas em larga escala, com o objetivo de realizar diagnóstico da educação básica brasileira e de alguns fatores que possam interferir no desempenho do estudante, fornecendo um indicativo sobre a qualidade do ensino ofertado (BRASIL, INEP, SAEB, 2015).

da Educação Básica do Ministério da Educação - SEB/MEC (BRASIL, 2008).

Para colocar em prática esse Programa, desde sua gênese, o governo federal realizou altos investimentos, que se por um lado possibilitou o acesso a estudantes e professores da escola básica à obras literárias, de pesquisa e de referência, por outro respondeu às metas sugeridas pelos organismos multilaterais sobre investimentos em processos de leitura com a aquisição de livros (TABELA 1).

Tabela 1 – Número de alunos e escolas beneficiados, quantidade de livros e investimento do governo federal (1998-2014)

ANO PNBE	ALUNOS BENEFICIADOS	ESCOLAS BENEFICIADAS	QUANTIDADE DE LIVROS/ PERIÓDICOS	FINANCEIRO R\$
2014	22.193.429	405.985	19.394.015	84.075.541,40
2013	41.220.553	491.211	38.356.370	272.320.832,08
2012	22.305.401	396.646	25.635.233	135.093.348,58
2011	20.092.958	212.776	17.115.844	101.962.988,98
2010	24.723.464	596.180	30.415.720	146.716.019,04
2009	55.753.311	204.903	10.593.491	77.498.631,10
2008	29.284.279	229.889	8.601.932	65.283.759,50
2007*	-	-	-	-
2006	13.504.906	46.700	7.233.075	45.509.183,56
2005	16.990.819	136.389	5.918.966	47.268.337,00
2004**	-	-	-	-
2003	6.881.473	196.523***	49.034.192	100.843.633,30
2002	3.841.268	126.692	21.082.880	19.633.632,00
2001	8.561.639	139.119	60.923.940	57.638.015,60
2000***	-	18.718	3.728.000	15.179.101,00
*	-	-	-	-
1999	14.112.285	36.000	3.924.000	24.727.241,00
1998	19.247.358	20.000	3.660.000	29.830.886,00
TOTAL				R\$ 1.290.345.624,80

FONTE: BRASIL. FNDE. PNBE, 2013-2014.

* [...] os livros do PNBE 2008 foram adquiridos em 2007 e assim por diante.

** Continuação das ações do PNBE 2003.

*** Desse quantitativo 3.659 são municípios que foram contemplados pela ação do PNBE denominadas Casa da leitura.

**** Em 2000 foram produzidos e distribuídos materiais pedagógicos voltados para a formação continuada de professores.]

O volume de investimentos e preocupações, desde o início dos anos 1980 vem sendo definido por financiamentos e processos avaliativos internacionais que passaram a ditar regras no campo da educação. Frente a tais exigências, nas últimas décadas, o Ministério da Educação tem conduzido políticas no campo da educação pertinentes à distribuição de obras literárias às escolas da rede pública, atendendo a ações específicas (QUADRO 1).

Os dados (QUADRO 1) sintetizam as diferentes ações e tipos de atendimento, desenvolvido, ano após ano pelo PNBE, desde 1997. Sobre esse tipo de atendimento, concordamos com Paiva e Beremblum (2009, p.182) que “a simples distribuição de livros nas escolas não mudará, portanto, as práticas pedagógicas em relação ao uso de livros de literatura nem a apropriação e a construção de novos sentidos a partir da leitura”.

Quadro 1 – Ações e tipo de atendimento do Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE) (1980- 2015)

ANO	AÇÕES E ATENDIMENTO DO PROGRAMA
1980	Formação e desenvolvimento de bibliotecas escolares.
1983-1999	Atendimento as bibliotecas por faixa de matrícula
1997	Criação do Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE), pela Portaria Ministerial nº 584/1997.
2000	Distribuição de obras para a formação de professores de 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental.
2001-2003	Implantação de um novo modelo por meio do Programa Nacional Biblioteca da Escola: Literatura em Minha Casa e Palavra da Gente.
2005	Distribuição de acervos a todas as escolas com alunos do primeiro segmento do Ensino Fundamental
2006	Contemplou as escolas com o segundo segmento do Ensino Fundamental
2007	Alteração na nomenclatura do PNBE: o programa passa a se referir ao ano de aquisição das obras.
2008	Ampliação do atendimento para a Educação Infantil e Ensino Médio
2009	Distribuição para os anos finais do Ensino Fundamental e Ensino Médio.
2010	Lançamento do PNBE Professor e o PNBE Especial.
	Distribuição do Vocabulário Ortográfico da Língua Portuguesa (VOLP).
	Criação do PNBE Periódicos, com o objetivo de auxiliar a formação docente.
	Atendimento de, em média, 24 milhões de estudantes da rede pública de ensino.
2011	PNBE anos finais do Ensino Fundamental; Ensino Médio e Periódicos.
2012	PNBE Educação Infantil; anos iniciais do Ensino Fundamental; Educação de Jovens e Adultos e Periódicos.
2013	PNBE anos finais do Ensino Fundamental; Ensino Médio; Professor. e Periódicos.
2014	PNBE Educação Infantil; anos iniciais do Ensino Fundamental; Educação de Jovens e Adultos, Educação Indígena e Periódicos
2015	Abertura de edital para a seleção de periódicos que atendam interesses pedagógicos e voltados para o Ensino Médio, com vigência no triênio 2016-2018.

Fonte: BRASIL (2006; 2012; 2018).

Os altos investimentos em materiais didáticos e para capacitação, nem sempre, conseguem alterar as realidades de cada escola, porquanto aspectos internos e externos corroboram para que metas estabelecidas por programas do governo não sejam cumpridas. Dentre, esses destacamos “as enormes desigualdades regionais e

a desigualdade na distribuição de bens culturais”, “as perversas condições de trabalho no cotidiano escolar”, os baixos rendimentos agregados à profissão professor, a falta de preparo pedagógico literário que permita discussão e reflexão sobre “concepções de linguagem, de leitura e de escrita”, somados “a angústia do professor pela falta de tempo para exercitar a própria leitura” e as péssimas condições de infraestrutura das escolas (PAIVA; BERENBLUM, 2009, p.181-183), preponderam.

Após a paralisação repentina do PNBE em 2014, o governo estabeleceu um momento de ruptura do programa e, em julho de 2017, por meio do Decreto n. 9.099 integrou o PNBE a outros programas (Programa Nacional do Livro Didático - PNLD; Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio - PNLEM; Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos - PNLA). Programas esses que anteriormente abarcavam somente a compra e a distribuição de livros didáticos. Com essa mudança, o PNLD assume e amplia a parte da avaliação e distribuição de obras literárias, como *in verbis* estipula no art. 1º, no primeiro de parágrafo:

§ 1º O PNLD abrange a avaliação e a disponibilização de obras didáticas e literárias, de uso individual ou coletivo, acervos para bibliotecas, obras pedagógicas, softwares e jogos educacionais, materiais de reforço e correção de fluxo, materiais de formação e materiais destinados à gestão escolar, entre outros materiais de apoio à prática educativa, incluídas ações de qualificação de materiais para a aquisição descentralizada pelos entes federativos (BRASIL, 2017b).

As contradições em torno da provável “extinção” do PNBE são acentuadas, já que a Base Nacional Comum do Ensino Fundamental (BNCC), aprovada no dia 15 de dezembro de 2017, inseriu a educação literária e a leitura como temas na área da linguagem. O certo é que, não é realizada compra de livros via pelo PNBE, desde 2014.

Por outro lado, reações de associações e especialistas da área da literatura e leitura diante deste novo cenário traçado para o PNBE, se fazem presentes nos meios de comunicação de massa. Por exemplo, na Folha de São Paulo com a seguinte matéria: “Governo Temer abandona programa de envio de livros literários a escolas” (PINHO, 2017); e do

Portal G1 "Governo federal está desde 2014 sem comprar livros de literatura para escolas públicas" (MOREIRA, 2017).

Recentemente, no *site* do FNDE, na sessão Programas do Livro, consta a abertura de um edital do PNLD Literário, que tem "por objeto a convocação de detentores de direitos autorais para participar do processo de inscrição e avaliação de obras literárias [...] destinadas aos estudantes dos anos iniciais do Ensino Fundamental e do Ensino Médio [...]".

Também se pode constatar entre as notícias postadas nesse portal que no dia 27 de julho de 2018 ocorreu, em São Paulo, uma reunião técnica para discutir o modelo de distribuição do PNLD Literário. Livros esses a serem distribuídos para a Educação Infantil, Anos Iniciais do Ensino Fundamental e Ensino Médio. De acordo com o documento dessa reunião técnica, o edital do PNLD Literário, lançado em março de 2018, com entrega das obras prevista para maio de 2018 e avaliação pedagógica de junho a agosto de 2018 para a escolha das obras nas escolas em setembro de 2018 está em curso (BRASIL, PNLD, 2018). Em suma, o PNBE passa por um momento de transição, não se dispondo de informações precisas quanto ao seu rumo.

REFLETINDO...

O PNBE como ação política distribuiu obras literárias e forneceu livros específicos para compor o acervo de bibliotecas escolares em todo o país. Além da finalidade pedagógica e de fomento à leitura, é certo que o PNBE também beneficiou o setor privado mediante a transferência de recursos (ENGUIA, 2015).

Além do montante de recursos disponibilizados para o PNBE, evidências colhidas por meio da avaliação do TCU apontam a falta de acompanhamento contínuo, uma das fragilidades do PNBE, uma vez que como política pública necessita de avaliação periódica (BONETI, 2011). Um diagnóstico do andamento do programa permitiria responder, por exemplo, se os objetivos do PNBE estão ou não sendo atingidos. Será que o propalado em discursos de melhoria da qualidade da educação foi alcançado?

É pertinente informar ao leitor, que os professores não participaram na gênese do PNBE, nem da seleção das obras distribuídas. "O documento revela que os acervos foram escolhidos em circunstâncias diversas com determinadas características ao

longo do período” (BRASIL, PNBE, 2008), o que permite caracterizar a política pública do PNBE como vertical, porquanto sem a participação daqueles que a colocam em prática. Apesar dessas circunstâncias, escritores, editoras, associações literárias e especialistas advogam a favor do PNBE, da sua permanência, com a continuidade de distribuição de livros.

Vale lembrar que inserir esses tipos de programa na escola, como o do PNBE, sem a participação do professor é desconsiderar o valor do diagnóstico feito por unidades escolares, pelo estado e região, em relação à infraestrutura e até mesmo das condições socioculturais dos alunos com vista à proposição e definição de diretrizes para o planejamento e execução do próprio programa. O atendimento à realidade escolar evitaria o desperdício de verbas públicas.

A proposta deste estudo, qual seja a de apontar contradições, distanciamentos e silenciamentos dos textos do MEC em relação ao PNBE, se concretizou, demonstrando, por exemplo, que no site do programa as informações são truncadas, desorganizadas e, muitas vezes, confusas. A ausência de qualquer explicação acerca da ruptura do PNBE, causa estranhamento e desperta questionamentos. Essas dúvidas e o acompanhamento de ações políticas concernentes ao incentivo da leitura precisa continuar: este é o nosso convite provocativo aos pesquisadores.

REFERÊNCIAS

ALAMI, Sophie; DESJEUX, Dominique; MOUSSAOUI, Isabelle G. *Os métodos qualitativos*. Trad. Luis Alberto S. Peretti. Petrópolis: Vozes, 2010.

ASSUMÇÃO, Jéferson. *Leitura cultural, crítica ou utilitária*. In: AMORIM, Galeno (Org). *Retratos da leitura no Brasil*. São Paulo: Imprensa Oficial: Instituto Pró-Livro, 2008. p. 83-94.

BERENBLUM, Andréa; PAIVA, Jane. *Por uma política de formação de leitores*. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2006.

BERNARDI, Liane M.; UCZAK, Lucia H.; ROSSI, Alexandre J. *As relações do Estado com empresários nas políticas educacionais: PDE/PAR e guia de tecnologias educacionais*. In: PERONI, Vera M. V. (Org.). *Diálogos sobre as redefinições no papel do Estado e nas fronteiras entre o público e o privado na educação*. São Leopoldo-RS: Oikos, 2015. p.52-71.

BERNARDI, Marilucia. *Biblioteca escolar e a sala de leitura: qual o papel de cada uma?* Junho/2013.

BONETI, Lindomar W. *Políticas por dentro*. 3. ed. Ijuí-RS: Editora Unijuí, 2011.

BRASIL. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 abr. 2007.

BRASIL. Decreto nº 9.099, de 18 de julho de 2017. Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro e do Material Didático. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19 ago. 2017, Seção 1, p. 7.

BRASIL. Fundo de Desenvolvimento Educacional. Ministério da Educação. Programas do Livro. *Dados estatísticos*. Valores de aquisição 2014.

BRASIL. Lei nº 12.244, de 24 de maio de 2010. Dispõe sobre a universalização das bibliotecas nas instituições de ensino do País. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 ago. 2010.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Portaria Ministerial nº 584, de 28 de abril de 1997. Institui o Programa Nacional Biblioteca da Escola. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 29 abr. 1997, Seção I, p. 8.519.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, – FNDE. *Programa Nacional Biblioteca na Escola: Dados Estatísticos*. 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Secretaria de Educação Básica. Edital de Convocação 02/2018 – CGPLI Edital de convocação para o processo de inscrição e avaliação de obras literárias para o Programa Nacional do Livro e do Material Didático PNLD 2018 literário. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, n. 75, quinta-feira, 19 abr. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. INEP. SAEB. 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Ações internacionais. PISA: Programa Internacional de Avaliação de Estudantes. Brasília, DF, 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. INEP. Ações internacionais. *Pesquisa Talis*. Brasília, DF, 2018b.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Ações internacionais. *Brasil no PISA 2015: análises e reflexões sobre o desempenho dos estudantes brasileiros*. São Paulo: Fundação Santillana, 2016.

Programas de leitura: ações políticas... - Romilda Teodoro Ens et. al

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. INEP. *Notas estatísticas: censo 2016*. Brasília, DF, 2017a.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica, Coordenação-Geral de Materiais Didáticos. *Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE): leitura e bibliotecas nas escolas públicas brasileiras*. Elaboração Andréa Berenblum e Jane Paiva. Brasília, DF: Secretaria de Educação Básica, 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, *Avaliação do TCU sobre o Programa Nacional Biblioteca na Escola*. Brasília, DF: TCU, 2002.

DIAS, Flávia B. *Formação do sujeito leitor e políticas educacionais: representações sociais de professores dos anos iniciais do ensino fundamental*. 2014. 152 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba.

ENGUITA, Mariano F. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. In: GENTILI, Pablo; SILVA, Tomaz Tadeu. *Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas*. Petrópolis-RJ: Vozes, 2015. p. 93-110.

ENS, Romilda T.; BEHRENS, Marilda A. Políticas Educacionais no Brasil: a discussão de uma rede de pesquisadores. Apresentação. In: _____. (Orgs.). *Políticas de formação do professor: caminhos e perspectivas*. Curitiba-PR: Champagnat, 2011. p.1-22.

FAILLA, Zoara. Introdução – Retratos: Leituras sobre o comportamento leitor do brasileiro. In: _____. (Org.). *Retratos da leitura no Brasil 4*. Rio de Janeiro: Sextante, 2016. p. 19-42.

FREIRE, Paulo. *A importância do ato de ler: três artigos que se completam*. 23. ed. São Paulo: Cortez, 1989.

GERALDI, João W. Prefácio. In: GONTIJO, C. M. M. *Alfabetização: políticas mundiais e movimentos nacionais*. Campinas, SP: Autores Associados, 2014.

IBGE. Agência de notícias. *PNAD Contínua 2016: 51% da população com 25 anos ou mais do Brasil possuíam apenas o ensino fundamental completo*. Brasília, DF, 10 abr. 2018.

INAF. *5o Indicador nacional de alfabetismo funcional: um diagnóstico para a inclusão social pela educação*. [Avaliação de Leitura e Escrita]. São Paulo, 8 set. 2005.

INAF. Indicador de Alfabetismo Funcional. Instituto Paulo Montenegro. Ação Social do IBOPE. *Inaf Brasil 2018: resultados preliminares*.

MARTINS, Ângela M. Estudo em Políticas Educacionais: uma discussão metodológica. In: MARTINS, Ângela M. ; WERLE, Flávia. O. C. (Orgs.). *Políticas educacionais: elementos para reflexão*. Porto Alegre-RS: Redes Editora, 2010. p.21-48.

MENDONÇA, Samuel; ROCHA, Maria Silvia P. M. L.; LIMA, Kelly O. B. Programa Nacional Biblioteca da Escola e a Formação de Leitores no Contexto Escolar do Município de Hortolândia, SP. *Educação em Foco*, Belo Horizonte, v. 19, n. 29, p. 179-198, set/dez. 2016.

MOREIRA, Ardilhes. Governo federal está desde 2014 sem comprar livros de literatura para escolas públicas. *G1 Educação*, 29 de setembro de 2017. Disponível em: < <https://g1.globo.com/educacao/noticia/governo-federal-seguira-sem-entregar-novos-livros-de-literatura-para-bibliotecas-escolares-em-2018.ghtml>>. Acesso em: 10 ago. 2018.

PAIVA, Jane ; BERENBLUM, Andréa. Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE)-uma avaliação diagnóstica. *Revista Pro-posições*, Campinas, v.20, n.1 (58), p.173-188, jan./abr.2009.

PERONI, Vera M. V. Implicações da relação público-privado para a democratização da educação no Brasil. In: _____. (Org.). *Diálogos sobre as redefinições no papel do Estado e nas fronteiras entre o público e o privado na educação*. São Leopoldo-RS: Oikos, 2015. p.15-31.

PINHO, Angela. Governo Temer abandona programa de envio de livros literários a escolas. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 29 de setembro de 2017. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2017/09/1922899-governo-temer-abandona-programa-de-envio-de-livros-literarios-a-escolas.shtml>>. Acesso em: 10 ago. 2018.

PULLIN, Elsa M. M. Pessoa; GOMES, Maria Carvalho. Valoração da leitura por professores do ensino médio: considerações para a motivação para leitura de estudantes. *ETD: Educação Temática Digital*. n.10, p.273-293, 2009.

ROSA, Flávia G. M. Garcia; ODDONE, Nanci. Políticas públicas para o livro, leitura e biblioteca. *Ciência da Informação [online]*. 2006, v.35, n.3, p.183-193.

SHIROMA, Eneida O. A formação do professor-gestor nas políticas de Profissionalização. *Revista e-curriculum*, São Paulo, v.7, n.2, p. 2-20, ago. 2011.

SHIROMA, Eneida O.; MORAES, Maria C. M.; EVANGELISTA, Olinda. *Política Educacional*. 2. ed. Rio de Janeiro-RJ: DP&A, 2002.

Submetido em Março 2018

Aceito em Julho 2018

Publicado em Setembro 2018