

**PLANO NACIONAL DO LIVRO E LEITURA: diretrizes para uma educação emancipatória**

PLAN NACIONAL DEL LIBRO Y LECTORA: lineamientos para una educación emancipatoria

NATIONAL PLAN OF BOOK AND READING: guidelines for emancipatory education

José Augusto da Silva Neto<sup>1</sup>

<https://orcid.org/0000-0002-2862-4961>

Marina Moreira<sup>2</sup>

<http://orcid.org/0000-0001-9360-2796>

Gisela Eggert-Steindel<sup>3</sup>

<https://orcid.org/0000-0001-8686-0471>

**Resumo:**

O presente artigo tem como foco discutir o campo da educação a partir do Plano Nacional do Livro e Leitura - PNLL, como uma política emancipatória de incentivo à leitura. A discussão apresentada neste estudo crítico-reflexivo busca apresentar o plano como uma ferramenta capaz de tornar o Brasil uma sociedade leitora, na qual o exercício da prática de leitura forme sujeitos críticos e emancipados. Para auxiliar no diálogo documental e bibliográfico, contamos com as lentes teóricas de Roger Chartier (1999), Viñao Frago (2002) e Paulo Freire (1989). O texto busca instigar sobre a

<sup>1</sup>Doutor em Educação pela Universidade do Estado de Santa Catarina - UDESC. E-mail: neto.biblio@gmail.com

<sup>2</sup>Doutoranda em Educação pela Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC, bolsista de Demanda Social CAPES. E-mail: marynnah\_moreira@hotmail.com

<sup>3</sup>Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo e professora aposentada no Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade do Estado de Santa Catarina - UDESC. E-mail: f9giza@gmail.com

**Como referenciar este artigo:**

SILVA NETO, José Augusto da; MOREIRA, Marina; EGGERT-STEINDEL, Gisela. Plano Nacional do Livro e Leitura: diretrizes para uma educação emancipadora. **Revista Pedagógica**, Chapecó, v. 24, p. 1-18, ano 2022.

DOI: <http://dx.doi.org/10.22196/rp.v24i1.7044>

importância do ato de ler e o impacto das políticas públicas para o fomento à leitura. Argumentamos, ao longo do artigo que, tanto a educação quanto a cultura devem ser prioridades nas políticas de governos que prezam pela formação integral do sujeito. Concluimos que, mesmo o plano possuindo a potencialidade de se tornar uma política para a educação emancipatória, ela vem sofrendo reiterados ataques pelo atual governo ocasionando o desmantelamento da cultura e retrocessos na educação do país.

**Palavras-chave:** Plano Nacional do Livro e Leitura. Incentivo à leitura. Educação emancipatória.

**Resumen:**

Este artículo se centra en discutir el campo de la educación a partir del Plan Nacional del Libro y la Lectura - PNLL, como política emancipatoria de fomento a la lectura. La discusión presentada en este estudio crítico-reflexivo busca presentar el plan como una herramienta capaz de convertir a Brasil en una sociedad lectora, en la que el ejercicio de la práctica lectora forme sujetos críticos y emancipados. Para ayudar en el diálogo documental y bibliográfico, nos apoyamos en los lentes teóricos de Roger Chartier (1999), Viñao Frago (2002) y Paulo Freire (1989). El texto busca instigar sobre la importancia del acto de leer y el impacto de las políticas públicas de fomento a la lectura. Argumentamos, a lo largo del artículo, que tanto la educación como la cultura deben ser prioridades en las políticas gubernamentales que valoren la formación integral del sujeto. Concluimos que, si bien el plan tiene potencial para convertirse en una política de educación emancipatoria, ha sido atacado reiteradamente por el actual gobierno, provocando el desmantelamiento de la cultura y retrocesos en la educación del país.

**Palabras clave:** Plan Nacional del Libro y Lectura. Fomento de la lectura. Educación emancipatoria.

**Abstract:**

This article focuses on discussing the field of education based on the National Book and Reading Plan - PNLL, as an emancipatory policy to encourage reading. The discussion presented in this critical-reflective study seeks to present the plan as a tool capable of turning Brazil into a reading society, in which the exercise of reading practice forms critical and emancipated subjects. To assist in the documentary and bibliographic dialogue, we rely on the theoretical lenses of Roger Chartier (1999), Viñao Frago (2002) and Paulo Freire (1989). The text seeks to instigate about the importance of the act of reading and the impact of public policies to encourage reading. We argue, throughout the article, that both education and culture should be priorities in government policies that value the integral formation of the subject. We conclude that, even though the plan has the potential to become a policy for emancipatory education, it has been repeatedly attacked by the current government, causing the dismantling of culture and setbacks in the country's education.

**Keywords:** National Book and Reading Plan. Reading encouragement. Emancipatory education.

## INTRODUÇÃO

Desde o começo, na prática democrática e crítica, a leitura do mundo e a leitura da palavra estão dinamicamente juntas. O comando da leitura e da

escrita se dá a partir de palavras e de temas significativos à experiência comum dos alfabetizados e não de palavras e de temas apenas ligados à experiência do educador (FREIRE, 1981, p. 18).

O título deste texto e a epígrafe que inicia este subitem pretendem assinalar ao leitor a perspectiva na qual o Plano Nacional do Livro e Leitura (PNLL, 2006) está inserido, a partir de uma concepção freiriana do conceito de leitura no intuito de trazer o debate de uma política pública de leitura brasileira sob a ótica de um educador que compreendia o ato de ler e a alfabetização como pontos fundamentais para o desenvolvimento de um país.

O presente estudo é fruto da convergência e discussões das pesquisas de doutoramento dos autores, sob orientação da professora Dra. Gisela Eggert-Steindel no Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade do Estado de Santa Catarina - UDESC, nas linhas de pesquisa História e Historiografia da Educação e Educação, Comunicação e Tecnologia.

Com o objetivo de se tornar uma Política de Estado, ou seja, que não depende de um governo e de um governante, o PNLL possui a finalidade de orientar as ações sobre o livro e a leitura, articulando Cultura e Educação, sociedade política e civil e todos os entes federados.

A conjuntura na qual foi instituído o PNLL no ano de 2006, ainda era a de um país com carência de projetos públicos que fomentassem a leitura em massa, impactando na cultura de modo a gerar modificações em estruturas estaduais e municipais, de modo que, garantissem a reverberação do incentivo à leitura nas culturas escolares brasileiras. Em sua apresentação o Plano afirma que, da educação infantil até a pós-graduação, é necessário criar um ambiente propício e permanente de estímulo à leitura, criando assim, uma cultura cada dia mais essencial em nossa sociedade.

Nesse sentido, algumas questões norteadoras nos auxiliaram à escrita deste estudo: quais são os principais pontos do PNLL que corroboram com entendimento de educação emancipatória? Quais os elementos que ajudam a configurar aspectos de uma cultura leitora? Este estudo trata-se de em ensaio crítico-reflexivo, no qual os autores buscaram na literatura, elementos que possam dialogar com o PNLL a ponto de refletirmos sobre o papel da leitura no processo educativo.

Consideramos educação emancipatória sobre a perspectiva Freiriana aquela na qual o educando passa por um processo de transição, perpassando pelo pensamento ingênuo, oriundo de uma educação bancária, para uma perspectiva e pensamento crítico, capazes de modificar a sua capacidade intelectual como indivíduo, podendo até reverberar na comunidade na qual este indivíduo está inserido.

O PNLL foi inspirado em princípios de acesso democrático à leitura, no qual essa representa uma ferramenta necessária à emancipação de uma nação. Cumprindo o que já previa a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, 1996), que fomenta a capacidade de aprender por meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo, o PNLL foi criado no intuito de aumentar a proficiência leitora dos estudantes na busca de elevar o potencial de desenvolvimento do país. Corroborando com isso, a apresentação do plano destaca o papel do sujeito leitor como protagonista na literatura, através do estímulo à imaginação cujos frutos são colhidos da prática. Segundo Marques Neto (2017):

O PNLL absorveu o conceito de que a leitura e a escrita são práticas essencialmente sociais e culturais e expressão de multiplicidades de visões de mundo. Ao afirmar essas bases conceituais, o movimento do PNLL faz com que a formação leitora mergulhe diretamente nos programas de emancipação e cidadania, ou seja, há o entendimento de que os programas e ações realizados no âmbito do PNLL são um direito à cidadania (NETO, 2017, p. 45).

Na perspectiva de trabalhos que abordam o PNLL como objeto de pesquisa ou que o utilizam como fonte, são muitos os trabalhos recuperados numa base de dados.

## **1 A EMANCIPAÇÃO DO INDIVÍDUO PARA O PLENO EXERCÍCIO DA CIDADANIA: AS QUESTÕES DA LEITURA**

Um dos nomes de destaque do cenário educacional brasileiro, e referência mundial, Paulo Freire debate sobre a teoria de que a educação é o caminho para a emancipação humana, pois assim o sujeito reflete criticamente sua realidade para transformá-la. Em “A importância do ato de ler”, texto apresentado ao Congresso Brasileiro de Leitura em 1981, Paulo Freire apresenta sua tese de que a leitura de mundo precede a leitura da palavra, e mais, que essa leitura da palavra volta à leitura de mundo, ou seja, o sujeito parte do seu

mundo, para então realizar a leitura crítica da palavra e voltar ao mundo como um sujeito emancipado.

Silva e Brandão (2019) assinalam que um projeto de educação emancipatória “é a formação de pessoas destinadas a se engajarem em frentes de luta social em nome da justiça, da solidariedade, da liberdade, da inclusão e, em suma, do direito universal de partilha da felicidade entre todas as pessoas e povos da Terra” (p. 29).

A ideia da leitura e da escrita como ferramenta emancipatória era o ponto chave que dialogava com os ideais do governo Lula. Acabar com a miséria e gerar empregos eram as principais metas de seu governo que esbarrava, porém, com o analfabetismo que assolava e continua a assolar o país.<sup>4</sup> Segundo o Mapa do Analfabetismo do Brasil (INEP, 2003), o país ainda contava então, no ano de 2000, com cerca de 16 milhões de analfabetos absolutos (pessoas que se declararam incapazes de ler e escrever um bilhete simples) e 30 milhões de analfabetos funcionais (pessoas de 15 anos ou mais, com menos de quatro séries de estudos concluídas). A partir disso, cresce a necessidade de se estabelecer políticas voltadas para a erradicação do analfabetismo.

### **1.1 Plano nacional do livro e da leitura: uma política emancipatória de Estado**

Uma Política Pública, quando promulgada, representa os desejos de diferentes setores da sociedade com a finalidade de avançar em uma determinada direção. Logo, para compreender o PNLL, faz-se necessário apresentar os conceitos referentes às concepções de Estado e de políticas públicas já consolidadas na literatura atual.

Para Höfling (2001) as concepções de Estado podem variar de acordo com os seus projetos políticos. Por conseguinte, o Estado se caracteriza pelo conjunto de instituições permanentes “[...] como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente [...]” (HÖFLING, 2001, p. 31) e que viabilizam as formas de agir do governo. Enquanto o governo é o conjunto de programas e projetos que um grupo da sociedade sugere para os demais integrantes dessa sociedade por um tempo determinado. Ainda, segundo a autora e, assumido por nós nesse texto, as políticas

---

<sup>4</sup> Consultar o Mapa do Analfabetismo em <<http://portal.inep.gov.br/>>.

públicas são caracterizadas como o Estado em ação, ou seja, “[...] é o Estado implantando um projeto de governo [...]” (HÖFLING, 2001, p. 31).

Nesta direção, as políticas públicas são as respostas da forma de atuar do Estado, transfiguradas em leis e programas com a finalidade de concretizar os direitos que estão garantidos na Constituição. Entre os direitos fundamentais temos os direitos culturais e o acesso às fontes da cultura nacional, bem como da democratização do acesso aos bens culturais, conforme indicado pelo art. 215, inciso IV da Constituição Federal de 1988.

Como resposta a garantia desse direito fundamental foi instituído o Plano Nacional do Livro e Leitura (PNLL), pela Portaria Interministerial nº 1.442, de 10 de agosto de 2006, e constituído conjuntamente entre o Ministério da Educação e o Ministério da Cultura, tendo por ministro, respectivamente, Fernando Haddad e Gilberto Passos Gil Moreira, sob a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva. Constituiu-se como uma base conceitual e programática de como executar uma política pública de leitura no País.

Além do presidente da República e os ministros da Educação e da Cultura assinaram o documento os seguintes nomes: João Luiz Silva Ferreiro (secretário executivo da cultura); Alfredo Manevy (secretário de políticas culturais); Muniz Sodré (presidente da Fundação Biblioteca Nacional); Henrique Paim (secretário executivo da educação); André Luiz Lázaro (secretário da educação continuada, alfabetização e diversidade) e Francisco das Chagas (secretário de ensino básico).

A criação do referido plano se deu após um longo debate entre diversos setores da sociedade, interessados na ampliação do incentivo à leitura, entre eles o Programa de Formação do Aluno e do Professor Leitor e o Vivaleitura – Ano Ibero-americano da Leitura (2005), programas desenvolvidos pelo MinC. Chegou-se à conclusão de transformar o incentivo à leitura e ao livro numa política de Estado, com foco em pontos essenciais:

A criação de um Plano Nacional do Livro e Leitura (PNLL) (que aqui se consubstancia), traduzindo a Política de Estado para a Leitura e o Livro, plenamente assumida pelo governo federal; f O estabelecimento da Câmara Setorial, do Livro, Literatura e Leitura como espaço institucional por excelência para o debate e a construção de consenso, sempre que possível, para avaliar e fazer avançar as políticas setoriais, contribuir para amadurecer o processo e legitimar e criar proteções institucionais a essas políticas; f A fixação de marcos legais, com base na Constituição, que tornem viáveis as políticas, programas, projetos e ações continuadas preconizados pelo Plano, como a Lei da Desoneração Fiscal do Livro (Lei Federal 11.030, de 21/12/2004, combinada com a Lei Federal nº 10.865, de 30/04/2004), bem como com os decretos que instituíram

e atribuíram responsabilidades aos Ministérios (especialmente da Cultura e da Educação), ao Sistema Nacional de Cultura e ao Plano Nacional de Cultura, ou a Lei do Livro (Lei Federal nº 10.753, de 30/10/2003), ou, ainda, a Lei nº 9.610, de 19/02/1998, que altera, atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais e dá outras providências a todo esse conjunto, gerando decretos, portarias e instruções normativas, com desdobramentos no âmbito dos estados e dos municípios; f A institucionalização de uma Estrutura de Governo, que deve ser consolidada e/ou instituída no âmbito da administração pública federal para a área da leitura e do livro (e, por conseguinte, da biblioteca e da formação de mediadores), a qual contemple o novo patamar atingido pela articulação entre o MEC e o MinC no que se refere às questões em pauta (BRASIL, 2006, p. 14).

Com tais entendimentos, Amorim (2009) aborda o PNLL como um direito cultural a partir de uma política pública de incentivo à leitura, versando sobre o conceito de cidadania/democracia cultural, e sua relação com o marco regulatório mundial de garantia de direitos culturais como um direito à cidadania em sociedades democráticas. O trabalho de Amorim (2009) procura retratar a leitura no Brasil e a maneira como o PNLL contribuiu com as demandas culturais brasileiras - inserindo o cidadão no **mundo simbólico** da leitura e investigando se suas diretrizes levarão ao atendimento de suas propostas culturais.

O plano, publicado em 2006, é estruturado da seguinte maneira: palavras dos Ministros da Educação e da Cultura; introdução; justificativa; princípios norteadores; objetivos e metas; eixos de ação; estrutura para implementação; e, financiamento.

Ao analisar a introdução do PNLL, é possível constatar a nítida importância de se apresentar uma política pública com diretrizes voltadas ao fomento do livro e da leitura no Brasil. Ao mesmo tempo, a referida lei chama a atenção para as bibliotecas e para a formação de mediadores de leitura, inferindo-se, assim, a formação de bibliotecários e professores que atuam nos espaços públicos de leitura. A consciência de formar uma sociedade leitora comporta a ideia do advento de uma classe social mais baixa e, por conseguinte, a inserção dessas pessoas na cultura do livro e, por consequência, sua participação no progresso de um país em desenvolvimento dotado de um projeto com ideários progressistas.

O PNLL, como projeto de relevância nacional no âmbito de políticas nacionais, se deve traduzir em amplos programas de governo, articulados com estados, municípios, empresas e instituições do terceiro setor. Tal articulação deveria resultar num plano elaborado em torno de quatro eixos principais: democratização do acesso; fomento à

leitura e à formação de mediadores; valorização do livro e comunicação e desenvolvimento da economia do livro (BRASIL, 2006)

A lei federal, como suporte de reverberação em culturas estaduais e municipais, caracteriza esse projeto de Estado no fomento à leitura e ao livro com investimento também nos profissionais mediadores, que terão por responsabilidade movimentar costumes culturais na sociedade, tendo como suportes locais propícios às atividades, focando este trabalho em bibliotecas escolares, local adequado para movimentar as culturas escolares (VIÑAO FRAGO, 2002) através de suas práticas leitoras. A leitura como prática social dentro do ambiente escolar, pode movimentar uma cultura, criando sociabilidades e sensações que estimulem o conhecimento, sensibilidades e imaginação de toda uma comunidade escolar por meio de mediadores bem qualificados, como propõe o PNLL, em suas diretrizes.

As duas chaves principais que justificam a criação do PNLL são o combate ao analfabetismo e o desenvolvimento intelectual de leitores. Ambas caminham para o que podemos chamar de incentivo à leitura emancipatória, com a finalidade de formar leitores por meio de projetos e políticas públicas em seus mais diversos lugares e setores com profissionais habilitados, a fim de, como reflexo, resultar em desenvolvimento econômico e social num país voltado para essa direção.

Para toda a conjuntura negativa existente em uma sociedade, é necessário criar mecanismos de superação deste cenário. Neste quesito, a questão do livro e da leitura participa como política de Estado emancipatória, considerando-se que a leitura é uma prática encarnada em gestos, espaços e hábitos (CHARTIER, 1999) e desenvolvimento de sensibilidades e sociabilidades. Logo, o PNLL dialoga com preceitos conceituais no que diz respeito ao livro e à leitura, com base em princípios norteadores que servem de inspiração para o projeto ser colocado em prática pelos diversos setores que contribuem para tal plano.

Os princípios norteadores do PNLL fazem parte diretamente da política de integração com estados e municípios, considerados pela Organização das Nações Unidas (Unesco) como os fatores qualitativos para o incentivo à leitura, que se pauta por livros, famílias leitoras e escolas (com professores e bibliotecários), além dos fatores

quantitativos, que levam em consideração o acesso considerável do livro e preços acessíveis.

Com o intuito de esclarecer os pressupostos básicos os quais constituem a base do Plano, e sua posição conceitual, o documento apresenta os princípios norteadores que exercem a função de direcionar todas as atividades vinculadas a ele. São eles: fatores apontados pela UNESCO; práticas sociais; cidadania; diversidade cultural; construção de sentidos; o verbal e o não-verbal; tecnologias e informação; biblioteca como um dínamo cultural; literatura; EJA; necessidades especiais; meios educativos; estado da questão; políticas públicas; integração; autores, editoras e livrarias; a leitura e o livro; e, avaliação continuada.

Entre esses princípios, trazemos à baila, visto que, são relevantes para este estudo, três discussões imprescindíveis. O primeiro diz respeito à concepção de leitura e escrita como fatores basilares para o pleno exercício da *cidadania*, e que constitui condição necessária para que o indivíduo exerça seus direitos fundamentais. O segundo corresponde ao entendimento da *biblioteca como dínamo cultural*, reconhecida como ambiente propagador de informação e cultura, educação continuada, local de entretenimento e estímulo de bens artísticos e culturais, de promoção da interação e do diálogo entre os livros e as novas gerações. Por fim, a *Literatura* que, entre os princípios norteadores do PNLL, ganha ênfase como o texto que agrega enorme contribuição na formação do leitor. Para o documento a literatura apresenta três funções essenciais, enumeradas por Antonio Candido, que se resumem na necessidade, em nossas vidas, de ficção; de natureza formativa; e, oportunidade para o leitor de conseguir um vasto conhecimento de mundo (BRASIL, 2006).

Assim, a leitura se constitui como prática integrativa de sociabilidades. Chartier (1999) lembra ser ela – a leitura – engajamento de corpo, inscrição num espaço, relação consigo e com os outros. Desse modo, os pontos acima citados fazem parte da interação proposta pelo PNLL, fazendo com que a leitura, a partir de suas potencialidades, se constitua prática interativa entre os diversos indivíduos que compõem uma sociedade cuja meta seja tornar-se leitora. Configurando-se como prática social e integrada a um projeto de nação, que se dissolve em camadas coletivas, criando uma cultura leitora.

Por intermédio dos princípios conceituais norteadores estipulando a base teórica do PNLL, foi possível elaborar e propor, o objetivo central do plano que é assegurar e democratizar a cultura do acesso ao livro e à leitura, uma vez que, o livro e a leitura garantem ao indivíduo o exercício pleno dos seus direitos. Com tais características, o PNLL traçou alguns objetivos específicos para serem alcançados em curto, médio, e longo prazo:

a) Formar leitores, buscando de maneira continuada substantivo aumento do índice nacional de leitura (número de livros lidos por habitante/ano) em todas as faixas etárias e do nível qualitativo das leituras realizadas; b) implantação de biblioteca em todos os municípios do país (em até 2 anos); c) realização bienal de pesquisa nacional sobre leitura; d) implementação e fomento de núcleos voltados a pesquisas, estudos e indicadores nas áreas da leitura e do livro em universidades e outros centros; e) concessão de prêmio anual de reconhecimento a projetos e ações de fomento e estímulo às práticas sociais de leitura; f) expansão permanente do número de salas de leitura e ambientes diversificados voltados à leitura; g) identificação e cadastro contínuos das ações de fomento à leitura em curso no país; h) identificação e cadastro contínuos dos pontos de vendas de livros e outros materiais impressos não periódicos; i) elevação significativa do índice de empréstimos de livro em biblioteca (sobre o total de livros lidos no país); j) aumento do número de títulos editados e exemplares impressos no país; l) elevação do número de livrarias do país; m) aumento da exportação de livros; expansão do número de autores brasileiros traduzidos no exterior; n) aumento do índice per capita de livros não-didáticos adquiridos; ampliação do índice de pessoas acima de 14 anos, com o hábito de leitura que possuam ao menos 10 livros em casa; o) estimular a criação de planos estaduais e municipais de leitura (em até 3 anos); p) apoiar o debate e a utilização de *copyrights* não-restritivos (*copyleft* e *creative commons*), equilibrando direito de autor com direitos de acesso à cultura escrita (BRASIL, 2006, p. 25).

Com vistas a esses objetivos percebe-se no plano a pretensão de promover o livro, a leitura e as bibliotecas no país. Conforme salientam Camillo e Castro Filho (2020, p. 128), pode-se inferir que o propósito do plano é: “[...] reduzir discrepâncias sociais, no que se refere à aproximação das pessoas em maior estado de vulnerabilidade à educação, cultura, informação e conhecimento”.

Como citado no início dessas exposições, o plano ainda prevê, entre seus eixos de ação, a formação de mediadores, ou profissionais habilitados, que possam atender a esta demanda. Utilizando projetos universitários, ou centro de formação de professores, a capacitação dos mediadores é entendida como uma peça-chave para o fomento à leitura, tendo em vista que é ele quem está em contato direto com o leitor e o responsável por estimular a prática leitora.

Marsulo (2016) realiza uma análise do PNLL e, observando a ciência da informação como um campo interdisciplinar, dialogando com teóricos no campo das políticas públicas, listou reguladores da sociedade contemporânea no campo da Ciência da Informação e no universo da política governamental. Utilizando-se de uma metodologia de caráter ‘quali-quantitativo’ exploratória, com características baseadas em análise qualitativa, foi possível perceber porque os profissionais da informação necessitam de uma formação transdisciplinar para que suas habilidades sejam exploradas da melhor maneira possível no atendimento às demandas sociais relacionadas ao campo do livro e da leitura e ao posicionamento social do profissional da informação.

Observa-se, dentro do plano, a atenção em estimular a criação de planos estaduais e municipais de leitura para que o PNLL possa efetivamente reverberar em outras instâncias, com a finalidade de dar condições necessárias para a execução da política. Conforme salienta a edição atualizada em 2014 do *Caderno do PNLL*, essas ações “[...] apontam para um desejo daqueles que trabalham nos estados e municípios em trazer para uma dimensão local as bases em que está consolidada a política nacional.” (BRASIL, 2014, p. 4).

Estimulando a cooperação entre os entes federados, em 2015, o governo lançou o Guia de Elaboração e Implementação dos Planos Estadual e Municipal do Livro e Leitura, calcado na consolidação dos quatro eixos estruturantes do PNLL.

Uma política de fomento à leitura deve ser acompanhada de uma política de ampliação de locais de leitura e acesso ao livro, sejam bibliotecas públicas, escolares, universitárias, seja em cafés, sebos ou livrarias. Pensar nos espaços físicos para o envolvimento da prática de leitura e a compreensão crítica da relação entre leitura e alfabetização demanda a compreensão crítica da biblioteca (FREIRE, 1989).

Em outros termos, se no princípio da história das bibliotecas seu objetivo era proteger e armazenar o conhecimento historicamente acumulado pela humanidade, vista muitas vezes como depósitos de livros, na contemporaneidade, ela acompanha o avanço da sociedade e deixa de ser apenas um local para armazenar conhecimento, e passa a se constituir como um espaço que gera conhecimentos novos.

Nesse sentido, nota-se que os eixos de ação contidos no PNLL convergem na ideia de se ampliar as bibliotecas em diversos âmbitos como espaço de leitura e fomento,

idealizando o conceito de que seja detentora do saber ou aquela que, segundo Chartier (1999, p. 68), reúne todos os livros jamais escritos, o desejo de construir espaços capazes de acolher a memória do mundo. Encontra-se no documento que a construção e valorização de novas bibliotecas está prescrita:

- 1.1. Implantação de novas bibliotecas - Implantação de novas bibliotecas municipais e escolares (com acervos que atendam, pelo menos, aos mínimos recomendados pela Unesco, incluindo livros em braile, livros digitais, audiolivros, etc., computadores conectados à Internet, jornais, revistas e outras publicações periódicas), funcionando como centros de ampla produção e irradiação cultural. Apoio à abertura de bibliotecas comunitárias (periferias urbanas, morros, hospitais, creches, igrejas, zonas rurais, clubes de serviços, ONGs etc.).
- 1.2. Fortalecimento da rede atual de bibliotecas - Fortalecimento e consolidação do sistema nacional de bibliotecas públicas, tornando-o realmente um sistema integrado, com níveis hierárquicos de bibliotecas e meios de circulação de acervos, informatização de catálogos, capacitação permanente de gestores e bibliotecários como promotores da leitura e atualização de acervos. Instituição e/ou fortalecimento dos sistemas estaduais e municipais de bibliotecas, com funções de gerenciamento entre União, Estados e Municípios. Criação do sistema de estatísticas das bibliotecas. Conversão das bibliotecas em centros geradores de cultura. Programas permanentes de aquisição e atualização de acervos. Transformação das bibliotecas em unidades orçamentárias. Bibliotecas públicas com quadro de pessoal adequado às necessidades e especializado.
- 1.3. Conquista de novos espaços de leitura - Criação e apoio a salas de leitura, bibliotecas circulantes e “pontos de leitura” (ônibus, vans, peruas, trens, barcos, etc.). Atividades de leitura em parques, centros comerciais, aeroportos, estações de metrô, trem e ônibus. Leitura em hospitais, asilos, penitenciárias, praças e consultórios pediátricos. Leitura com crianças em situação de rua. Espaços de leitura nos locais de trabalho.
- 1.4. Distribuição de livros gratuitos - Programas governamentais para distribuição de livros didáticos e não-didáticos para alunos nas escolas. Projetos de educação para a cidadania com livros (saúde, meio ambiente, trânsito, trabalho, juventude, etc.). Distribuição de livros em cestas básicas, estádios, ginásios, etc. (BRASIL, 2006, p. 26-27).

Percebe-se como fundamental a proposição dos três primeiros eixos, que se coadunam com a proposta desta investigação. Parte-se do pressuposto da reverberação das diretrizes propostas pelo PNLL para a construção de uma cultura leitora no país por meio da implementação e ampliação de bibliotecas escolares seguindo o padrão proposto pela Unesco, através do fortalecimento de profissionais habilitados e a criação de pontos de leitura. Este pode ser o sonho utópico, nos conceitos de Freire (1992), do início de uma biblioteca sem muros ou sem fronteiras proposto por Chartier (1999), ou, quiçá, seja o início, para as bibliotecas, de uma política pública de Estado.

Esta possibilidade pode ser observada em paralelo à proposta do PNLL, tomada por iniciativa do MinC, que também começou um investimento no campo das bibliotecas comunitárias a partir da proposição do Programa Mais Cultura. Fernandez, Machado e Rosa (2018) explicam que o programa previa três linhas de ação, e que as bibliotecas comunitárias faziam parte da segunda linha – Cidade Cultural –, fomentando a sua integração aos sistemas municipais e estaduais de bibliotecas públicas, assim como o Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas e o estabelecimento de um forte diálogo entre as bibliotecas públicas, municipais e estaduais e as bibliotecas comunitárias.

As bibliotecas comunitárias possuem, paralelamente às bibliotecas escolares, uma importância significativa, na perspectiva de fomento à leitura e formação do ser crítico. Fernandez, Machado e Rosa (2018) evidenciam as bibliotecas comunitárias em três pontos: enraizamento, sustentabilidade e incidência política, com articulações locais que fortalecem parcerias em âmbitos que, às vezes, extrapolam a própria comunidade. Trazendo à discussão o cenário das bibliotecas escolares, podemos ver sua semelhança com as bibliotecas comunitárias, a partir do momento que aquelas superam os muros da escola e a cultura escolar perpassa pela comunidade escolar por meio de iniciativas de fomento à leitura. Como o objetivo deste estudo é o PNLL como política emancipatória, não iremos iniciar uma discussão sobre o conceito de bibliotecas comunitárias, mas somente mostrar, no decurso deste exposto, o poder que as políticas públicas de incentivo à leitura podem ter em diferentes instâncias.

Destacamos que o PNLL possui uma estrutura de implementação baseada em leis e regulamentos, o que se realiza por meio de instâncias diretivas e financiamentos. A se levar em conta que estes, por sua vez, devem ser, segundo o Plano, autossustentáveis, com orçamentos de seus promotores, sejam eles públicos ou privados.

Como o processo das políticas é dinâmico, e caracterizado por avanços e retrocessos, um aspecto importante que deve ser pontuado neste trabalho, é o desmantelamento das políticas culturais no atual cenário político (2022). Neste momento, em que o país vive uma crise de princípios na sociedade, entender o papel das políticas culturais é fundamental para compreender o projeto do presente governo.

Quando Michel Temer chegou ao poder – pelo sucesso do golpe jurídico-midiático-parlamentar – acabou “[...] neutralizando os limitados avanços dos governos Lula e Dilma

[...]” (SAVIANI, 2018, p. 302) em relação à educação, e ainda, incluímos as palavras do autor, em relação à cultura, tendo em vista que, o ministério foi brevemente extinto, mas a decisão foi revista e o MinC voltou a existir.

O governante interino exerceu suas funções até a posse de seu sucessor da extrema direita Jair Messias Bolsonaro, eleito no ano de 2018. Esse deslocamento de ascender ao poder a direita conservadora já estava sendo observado há três décadas na Europa, como afirma Santos e Tanscheit (2019), e nas Américas, com a eleição de Donald Trump em 2016. A eleição da direita radical acarreta, conseqüentemente, um projeto de governo. Santos e Tanscheit (2018, p. 157) afirma que neste programa de governo “[...] o debate sociocultural é alçado ao mesmo patamar em que se abriga o debate socioeconômico e tem como característica a aversão a políticas de correção de desigualdades socioculturais e à proteção constitucional de grupos minoritários”.

O atual (des)governo apresenta, desde o início do mandato, significativos retrocessos. Entre eles está a transformação do MinC em Secretaria Especial da Cultura, a princípio integrando-se à estrutura do Ministério da Cidadania, juntamente com a Secretaria Especial do Desenvolvimento Social e a Secretaria Especial do Esporte. Por meio do Decreto nº 10.107, de 06 de novembro de 2019, o presidente transferiu a Secretaria Especial da Cultura do Ministério da Cidadania para o Ministério do Turismo.

Desde o governo Temer, as políticas culturais sofreram grandes desmantelamentos, afetadas em grande medida pela Emenda Constitucional n. 95/2016, conhecida também como Emenda Constitucional dos gastos públicos, pois suas despesas não são definidas como obrigatórias. Com o rebaixamento da cultura de ministério para secretaria, há conjuntamente um rebaixamento na importância da pasta perante os outros ministérios. Uma vez que se minimiza o lugar de fala do seu responsável, bem como dificulta a autonomia dos orçamentos, por conseguinte, haverá a competição com as outras áreas dentro do próprio ministério. Com tais preocupações, Sala e Militão (2020), afirmam a seguinte proposição:

[...] num contexto contemporâneo de retomada e acirramento do neoliberalismo extremado, pautado pela prioridade às políticas de ajuste fiscal e secundarização das políticas sociais, as limitações orçamentárias impostas pela vigente Emenda Constitucional n. 95/2016 obstaculiza consideravelmente a materialização de

planos subnacionais direcionados ao livro, leitura e à biblioteca (SALA; MILITÃO, 2020, p. 435-436).

Em relação específica ao PNLL, por meio de mudanças estabelecidas pelo Decreto nº 9.930/19, o Conselho Consultivo do PNLL foi extinto, havendo assim a exclusão dos representantes da sociedade civil, que não recebiam remuneração para este trabalho. Esta exclusão demonstra que o governo quer afastar qualquer manifestação social legítima da sociedade civil, e isso afeta diretamente os princípios democráticos da estrutura do plano, que foi elaborado para dar voz a todos.

Sobre o momento político que estamos vivenciando, Silva e Brandão (2019, p. 27), em seu artigo que pensa a educação em termos de esperança, enfatizam que:

Estamos vivendo agora sob o peso de outra, perversa e bem disfarçada ditadura. Por toda a parte, e inclusive no âmbito da educação e da escola, dia a dia nos defrontamos com o que parecem ser novos e inquestionáveis “valores” e “preceitos” que parecem tornar obsoletas palavras como: pessoa, solidariedade, liberdade, emancipação, transformação, sociedade, história.

O plano, que nasce como uma política de caráter emancipatório, sofreu significativas alterações por parte do atual (des)governo. Mas, como um grito de resistência, essa semente que foi plantada em 2006 para se tornar uma política de Estado, permanece ativa, mesmo que enfraquecida, na esperança utópica de dias ensolarados de primavera, sobrevivendo a esse outono, para crescer e dar novos frutos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

De um modo didático-reflexivo, podemos assumir que o Programa Nacional do Livro e da Leitura, se constitui em um programa de grande extensão. Levantamos os pontos principais para o debate a respeito do entendimento do que é educação emancipatória, com inspirações teóricas em Chartier (1999), Freire (1989; 1992) e Viñao Frago (2002), assim como listamos os elementos da cultura leitora que podem ser reverberados, levando em consideração que os projetos de leitura dentro de culturas escolares passam por aspectos econômicos, sociais, políticos e geográficos.

A análise, neste artigo, tem também o objetivo de contribuir para os estudos no campo da leitura, observando como estas atividades movimentam a categoria de culturas escolares. Apresentamos, aqui, o entendimento de que o PNLL possui a potencialidade de ser uma política emancipatória, que busca a formação leitora para além da decodificação do código escrito.

São variados os estudos no campo da leitura no Brasil, principalmente na perspectiva da História Cultural. Não foi a intenção, neste estudo, esgotar a temática, pois não se trata de uma revisão bibliográfica. Entendemos que os autores com os quais dialogamos nesta pesquisa possam também contribuir com as reflexões a respeito do debate sobre políticas públicas numa perspectiva histórica, uma vez que é fundamental entendermos as perspectivas históricas da leitura no Brasil, para que retrocessos como os que estamos vivenciando hoje, não se tornem obstáculos para a construção de uma educação emancipatória.

Considerando os atuais retrocessos na educação e na cultura brasileiras, ansiamos pelo alvorecer de novos tempos que, assim como Freire (1992) sejamos esperançosos, pois sem a esperança nossas lutas estão fadadas ao fracasso.

## REFERÊNCIAS

AMORIM, Simone Rodrigues. **A abordagem da cidadania cultural na formulação do plano nacional do livro e da leitura - PNLL. 2009.** 96 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado Profissional em Bens Culturais e Projetos Sociais. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2009.

BRASIL. Ministério da Educação; Ministério da Cultura. **Plano Nacional do Livro e Leitura.** Brasília: MEC, MinC, 2006.

BRASIL. Ministério da Educação. Ministério da Cultura. **Caderno do PNLL.** ed. at. e rev. Brasília: Ministério da Educação / Ministério da Cultura, 2014. Disponível em <http://antigo.cultura.gov.br/pnll>. Acesso em: 26 mar. 2022.

CAMILLO, Everton da Silva; CASTRO FILHO, Claudio Marcondes de. Evidenciando as intencionalidades do PNLL e PNL: políticas públicas do livro e leitura do Brasil e Portugal. **Revista ACB**, [S.l.], v. 25, n. 1, p. 113-130, abr. 2020. Disponível em: <https://revistaacb.emnuvens.com.br/racb/article/view/1622>. Acesso em: 25 mar. 2022.

CHARTIER, Roger. **A ordem dos livros: leitores, autores e bibliotecas na Europa entre os séculos XIV e XVIII**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999, 111 p.

FERNANDEZ, Cida; MACHADO, Elisa; ROSA, Ester. **O Brasil que lê: bibliotecas comunitárias e resistência cultural na formação de leitores**. Olinda: Centro de Cultura Luiz Freire, 2018.

FREIRE, Paulo. **A importância do ato de ler**. São Paulo: Autores Associados, 1989.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Esperança: Um reencontro com a pedagogia do oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, Campinas, a. XXI, n. 55, p. 30-41, nov. 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccedes/a/pqNtQNWnT6B98Lgipc5YsHq/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 12 mar. 2022.

MARSULO, Thanyta Giraldelelli. **O profissional da informação na elaboração de políticas públicas: uma análise do plano nacional do livro e da leitura (PNLL)**. 2016. 103 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação - Universidade Estadual Paulista. Marília, 2016.

MARQUES NETO, José. Castillo. Livro e Biblioteca em Tempos Sombrios. In: Maria Mary Ferreira (org.). **Livro, Leitura e Bibliotecas em Tempos Sombrios**. São Luís: Editora da Universidade Federal do Maranhão - EDUFMA, 2017, v. 01, p. 31-54.

SALA, Fabiana; MILITÃO, Silvio César Nunes. Políticas públicas de leitura e educação escolar: análise da materialização em Anhumas / São Paulo. **Revista Teias**, [S.l.], v. 21, n. 62, p. 421-438, set. 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistateias/article/view/45856>. Acesso em: 25 mar. 2022.

SANTOS, Fabiano; TANSCHKEIT, Talita. Quando velhos atores saem de cena: a ascensão da nova direita política no Brasil. **Colombia internacional**. Bogotá, n. 99, p.151-186, jul. 2019. Disponível em [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0121-56122019000300151&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-56122019000300151&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 02 abr. 2022.

SAVIANI, Dermeval. Políticas educacionais no Brasil após a Ditadura Militar. **Rev. HISTEDBR**, Campinas, v.18, n.2 [76], p.291-304, abr./jun. 2018. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8652795/18233>. Acesso em: 30 Mar. 2022.

SILVA, César Ferreira; BRANDÃO, Carlos Rodrigues. Alguns imaginários para pensar a educação em tempos de crise e em termos de Esperança. **Revista Pedagógica**, Chapecó, v. 21, p. 20-42, 2019. DOI: <https://doi.org/10.22196/rp.v21i0.4637>. Disponível em: <https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/pedagogica/article/view/4637>. Acesso em: 11 abr. 2022.

VIÑAO FRAGO, Antonio. **Sistemas educativos, culturas escolares y reformas:**  
continuidades y câmbios. Madri: Editora Morata, 2002.

Enviado em: 07/05/2022

Aceito em: 02-11-2022

Publicado em: 12-11-2022