

O PNBE E O CICLO DE POLÍTICA EDUCATIVA DE LEITURA LITERÁRIA

Delcio Antônio Agliardi
Universidade de Caxias do Sul - Brasil
E-mail: daagliardi@ucs.br

Trabalho de natureza teórica

Resumo: Este trabalho discute aspectos teóricos do ciclo de políticas públicas que se evidencia no Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE), a partir das contribuições teóricas formuladas por Stephen Ball e colaboradores (2012) sobre o contexto de influência, de produção do texto e da prática de leitura literária na escola de Educação de Jovens e Adultos (EJA). O discurso dos gestores do PNBE, a política de financiamento, o texto e a prática são tomados como material empírico para compreender como se efetiva (ou não) a política educativa de leitura literária no contexto do sistema escolar público em território nacional. O texto resulta de Projeto de Tese em andamento sobre políticas e práticas de leitura literária, por intermédio de metodologia qualitativa e pesquisa participante. Neste texto são apresentados resultados parciais da pesquisa em andamento, de modo especial a contribuição da política educativa de leitura literária para a formação do gosto literário de pessoas adultas que frequentam a escola de EJA contemporânea.

Palavras-chave: PNBE. Política educativa de leitura literária. Ciclo de políticas.

O PNBE e a política educativa de leitura literária

Na história da educação brasileira é recente a obrigatoriedade da escolarização de crianças, de jovens e de adultos. A Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1996), criaram as condições políticas e jurídicas para a efetivação do direito à educação, inclusive para aqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade própria.

Na esteira do processo de escolarização, amplo e abrangente, outras políticas públicas foram criadas, neste período histórico, visando o alcance desse ideal. Em decorrência da escolarização tardia da população, diversos problemas surgiram ou foram identificados: metas de financiamento, organização de diretrizes curriculares gerais, oferta de material didático, exigência de oferta de formação de professores, formação de novos leitores, entre outros.

No cenário nacional, surge uma política específica, o Programa Nacional Biblioteca Escolar, a partir daqui apenas PNBE, visando a promoção do acesso à leitura literária. A iniciativa do Ministério da Educação (MEC), desenvolvida



ReLePe



UNIFESP
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO

I Encontro Latinoamericano de Professores de Política Educativa II Seminário Internacional de Questões de Pesquisa em Educação

6 e 7 de julho de 2015 - UNIFESP - Guarulhos - São Paulo - Brasil

desde 1997, se constitui na distribuição gratuita de obras de literatura ao sistema de ensino do país.

O PNBE tem com o objetivo promover o acesso à cultura e o incentivo à leitura nos alunos e professores por meio da distribuição de acervos de obras de literatura, de pesquisa e de referência. Tem a concepção de que a escola é um espaço propício para a formação do leitor e a biblioteca da escola é um equipamento estratégico para circular textos literários.

O atendimento da rede escolar pública é feito em anos alternados: em um ano são contempladas as escolas de Educação Infantil, de Ensino Fundamental (anos iniciais) e de Educação de Jovens e Adultos. No ano seguinte são atendidas as escolas de Ensino Fundamental (anos finais) e de Ensino Médio. O programa atende de forma universal e gratuita todas as escolas públicas de educação básica cadastradas no Censo Escolar. O PNBE divide-se em três ações: avaliação e distribuição de obras literárias, cujos acervos literários são compostos por textos em prosa (novelas, contos, crônica, memórias, biografias e teatro), em verso (poemas, cantigas, parlendas, adivinhas), livros de imagens e livros de história em quadrinhos; o PNBE Periódicos avalia e distribui periódicos de conteúdo didático e metodológico para as escolas da educação infantil, ensino fundamental e médio e o PNBE do Professor visa apoiar a prática pedagógica dos professores da educação básica e também da Educação de Jovens e Adultos por meio da avaliação e distribuição de obras de cunho teórico e metodológico.

A distribuição de obras de literatura pelo PNBE ao sistema de ensino já passou por diversos formatos. De acordo com o MEC (2014), em todos eles, o propósito é oferecer à rede pública de ensino o acesso a bens culturais que circulem socialmente, de forma a contribuir para o desenvolvimento das potencialidades dos leitores e favorecer a inserção dos alunos na cultura letrada. Assim, o MEC busca investir de forma contínua na avaliação e distribuição de obras de literatura com a finalidade de fornecer aos estudantes e seus professores material de leitura variado para promover tanto a leitura literária, como fonte de fruição e reelaboração da realidade, quanto a leitura



como instrumento de ampliação de conhecimentos, em especial o aprimoramento das práticas educativas entre os professores.

Com efeito, as habilidades de ler e escrever, diferentes entre si, são requisitos numa sociedade escolarizada, embora ainda permaneça alto o índice de analfabetismo e de analfabetismo funcional no país. Neste sentido, a *política educativa* tem assumido, cada vez mais, um sentido de *política de escolarização* tardia da população brasileira. De acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1996) - conhecida como a constituição da educação brasileira,

a educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais. (Art. 1º, LDB/1996).

Embora a educação escolar se vincule ao mundo do trabalho e à prática social (Art. 1º, § 2º, LDB/1996), os discursos da população geralmente focam e confundem a abrangência da educação com educação escolar, como se sinônimos fossem, não observando que a educação escolar se desenvolve, por meio do ensino, em instituições próprias.

E na educação escolar devem ser articulados diversos outros princípios no processo de ensino, estimulando à construção da aprendizagem dos sujeitos, o desenvolvimento da pesquisa, a difusão da cultura, a expressão do livre pensamento, a manifestação da arte e de diferentes saberes.

Neste contexto a leitura literária assume relevância e importância social. O texto do PNBE sustenta a necessidade da apropriação e domínio do código escrito para o desenvolvimento de competências e habilidades de leitura e escrita, a fim de que os alunos possam transitar com autonomia pela cultura letrada.

Deste modo, este artigo busca analisar a política educativa de leitura literária presente no PNBE. Esta atividade conta com as contribuições teóricas de Stephen Ball (1992, 1994, 1997), que sugere a abordagem do *ciclo de*



políticas, visando compreender como são estruturadas as ações dos agentes públicos diante dos problemas de leitura literária de pessoas adultas.

Abordagem do ciclo de políticas

Stephen J. Ball e colaboradores (BALL, 1994, 1997; GOLD; BOWE, 1992) propõe a *abordagem do ciclo de políticas* como um referencial para analisar a trajetória de políticas educacionais. Trata-se de um referencial teórico analítico muito útil para a compreensão de atividades públicas, que são estruturadas em programas ou projetos, permitindo assim o exame crítico das suas trajetórias, desde o contexto de influência, produção do texto e da prática social.

Ball (1992) propõe a análise de políticas de um ciclo contínuo que é constituído por três contextos principais: o *contexto de influência*, o *contexto da produção de texto* e o *contexto da prática*. Aqui é adotado o ciclo contínuo para analisar o surgimento, a implantação e os resultados produzidos pelo PNBE no cenário nacional, enquanto política pública educativa de incentivo à leitura literária para pessoas adultas.

Deste modo, a biblioteca da escola é percebida como um espaço propício para a prática da formação do leitor escolar. O PNBE surge em decorrência da apropriação da cultura letrada pelos sujeitos adultos do sistema escolar.

PNBE e o contexto de influência

A política educativa de leitura é recente na história da sociedade brasileira, pois é marcada pela ausência de mecanismos para a formação de uma sociedade leitora. Somente no século XIX, por volta de 1840, no Rio de Janeiro, começam a surgir os primeiros traços necessários para a formação e o fortalecimento da cultura da leitura, quando são criados alguns mecanismos mínimos para produção e circulação da literatura, como tipografias, livrarias e bibliotecas. Ou seja, durante longo período, de 1500 a 1840, o Brasil foi uma colônia e um império sem livros, nem leitores. Segundo Zilberman e Lajolo,

se, na Europa, livros publicados já no século XVII (ou até antes) textualizam o leitor, sendo Don Quixote (1605-1615), de Miguel Cervantes, o exemplo mais notável, no Brasil, é só na ficção romântica que os esforços nesta direção mostram-se visíveis (ZILBERMAN; LAJOLO, 1996, p. 18).

Não existia biblioteca pública antes do século XIX. A Biblioteca Nacional foi criada com a vinda de Dom João VI para o Brasil, em 1808. O acervo, de aproximadamente sessenta mil peças, era formado de livros, manuscritos, mapas, estampas, moedas e medalhas.

Deste modo, ao analisar o contexto de influência da política educativa de leitura literária, observa-se que há razões e motivos suficientes para a sua formulação e desenvolvimento. De acordo com Ball (1992), o contexto de influência é onde teve início a elaboração da política pública e onde os discursos políticos são construídos. Ou seja, "é aqui que as partes interessadas disputam a definição e propósitos sociais da educação. Envolvem grupos que influenciam o governo, mas não são eles que determinam diretamente a política" (BOWE; BALL, 1992, p. 19).

Segundo o historiador Michel de Certeau (1996) a credibilidade do discurso faz os crentes se moverem, e o discurso anda quando se torna um relato, um texto articulado sobre o real e falando em seu nome, ou seja, uma lei historicizada.

O contexto de influência do PNBE tem uma marca, isto é, a do enfrentamento da ausência histórica de políticas de leitura, isto é, surge da necessidade da apropriação e domínio do código escrito como forma de contribuição para o desenvolvimento de competências e habilidades importantes para que crianças, jovens e adultos possam transitar com autonomia pela cultura letrada.

A Pesquisa *Retratos da Leitura no Brasil*¹ (3ª edição, 2014), adota o conceito de leitor como sendo aquele que leu pelo menos 1 livro, inteiro ou em partes, nos últimos 3 meses; e não-leitor é aquele que não leu nenhum livro nos últimos 3 meses, mesmo que tenha lido nos últimos 12. A pesquisa, realizada com o objetivo de medir a intensidade, forma, motivação e condições

¹ Pesquisa realizada pelo IBOPE por encomenda do Instituto Pró-Livro (2014).



de leitura da população brasileira, mostra ser baixa a penetração da leitura, entre a população brasileira com 5 anos ou mais de idade, ou seja, é de apenas 50%. Significa que metade da população não lê. E a média de livros lidos entre todos os entrevistados² é de 1,85. Dos livros lidos, 0,82 por inteiro e 1,03 em parte, 0,81 foram indicados pela escola e 1,05 por iniciativa própria dos leitores. Os livros indicados pela escola são livros didáticos (0,63) e de literatura (0,18).

A pesquisa também perguntou quem mais influencia os leitores a lerem. Para as pessoas que gostam de ler, a principal influência vem do professor/a e em segundo lugar da mãe. Portanto, as informações da pesquisa confirmam a importância que os professores têm na formação do gosto literário.

Noutro sentido, a tese de que o brasileiro não gosta de ler pode ser uma armadilha, pois é alimentada pelo mercado editorial, que tem no livro um bem de consumo e não o interesse na formação do leitor. Para este mercado bom livro é aquele que vende. O discurso governamental, por intermédio dos gestores do MEC (2014), aponta que o PNBE investe de forma contínua na avaliação e distribuição de obras de literatura como o propósito de fornecer aos estudantes e seus professores, material de leitura variado para promover tanto a leitura literária, como fonte de fruição e reelaboração da realidade, quanto a leitura como instrumento de ampliação de conhecimentos, em especial o aprimoramento das práticas educativas entre os professores.

PNBE e o contexto da produção de texto

Os discursos dos representantes do MEC e da sociedade em geral dão sustentação ao texto da política educativa de leitura literária. É um texto que configura uma política pública e pode adquirir várias formas: textos oficiais e documentos políticos. Estes textos da política serão lidos, interpretados, por vezes mal interpretados, compreendidos ou não, e reinterpretados. “Embora desejem, os autores não podem ter controle sobre os significados que serão

² A amostra da pesquisa é de 5.012 entrevistas domiciliares face a face, em 315 Estados brasileiros.

atribuídos aos seus textos. Parte dos textos pode ser rejeitada, excluída, ignorada, deliberadamente mal entendida” (BOWE; BALL, 1992, p. 22).

Deste modo, o texto do PNBE pode ser interpretado como uma resposta às necessidades humanas no campo da literatura. Sem o discurso dificilmente a ação realizaria coisas humanas em favor do bem comum, pois não haveria ator, no caso deste estudo não haveria o ator estatal, encarregado pela mediação e trato das coisas públicas. Noutras palavras, o texto da política pública evoca uma ação de intencionalidade em favor de um leitor abstrato, podendo ser aluno ou professor de escolas de educação básica.

O texto do PNBE indica a articulação de três ações em nível nacional: (a) *avaliação e distribuição de obras literárias*: acervos literários são compostos por textos em prosa, verso, livros de imagens e livros de história em quadrinhos; (b) o *PNBE Periódicos*, que avalia e distribui periódicos de conteúdo didático e metodológico para as escolas da educação infantil, ensino fundamental e médio; (c) e o *PNBE do Professor*, que tem por objetivo apoiar a prática pedagógica dos professores da educação básica e também da Educação de Jovens e Adultos por meio da avaliação e distribuição de obras de cunho teórico e metodológico.

Cada acervo do PNBE é constituído de diferentes categorias de livro e diferentes gêneros. O texto do *Guia de leitura fora da caixa* (2014), mostra que a seleção dos livros adota os seguintes critérios: (a) *qualidade textual* - que se revela nos aspectos éticos, estéticos e literários, na estruturação narrativa, poética ou imagética, numa escolha vocabular que respeite e amplie o repertório linguístico; (b) *qualidade temática* - que se manifesta na diversidade e adequação dos temas, e no atendimento aos interesses dos sujeitos nos diferentes contextos sociais e culturais em que vivem e ao nível dos conhecimentos prévios que possuem; (c) *qualidade gráfica* - que se traduz na excelência de um projeto gráfico capaz de motivar e enriquecer a interação do leitor com o livro.

Outro critério de seleção para constituição dos acervos, entre as obras consideradas de qualidade, nos agrupamentos de prosa, verso, imagem e história em quadrinhos, os que representassem diferentes níveis de



dificuldades, de modo a atender a jovens e adultos em variados níveis tanto de "compreensão dos usos e funções da escrita quanto de desenvolvimento de sua competência leitora, possibilitando assim formas diferentes de interação com o livro, seja pela via da leitura autônoma, seja pela leitura mediada pelo professor" (p.15).

O MEC, a partir de 2012 incluiu na política nacional o PNBE Temático, contendo acervo de 45 títulos que abordam nove temas: campo, direitos humanos, educação especial, indígena, juventude, quilombola, relações étnico-raciais, sustentabilidade socioambiental e educação de jovens e adultos. Diferente das outras ações, o PNBE Temático recebe inscrições de livros das editoras.

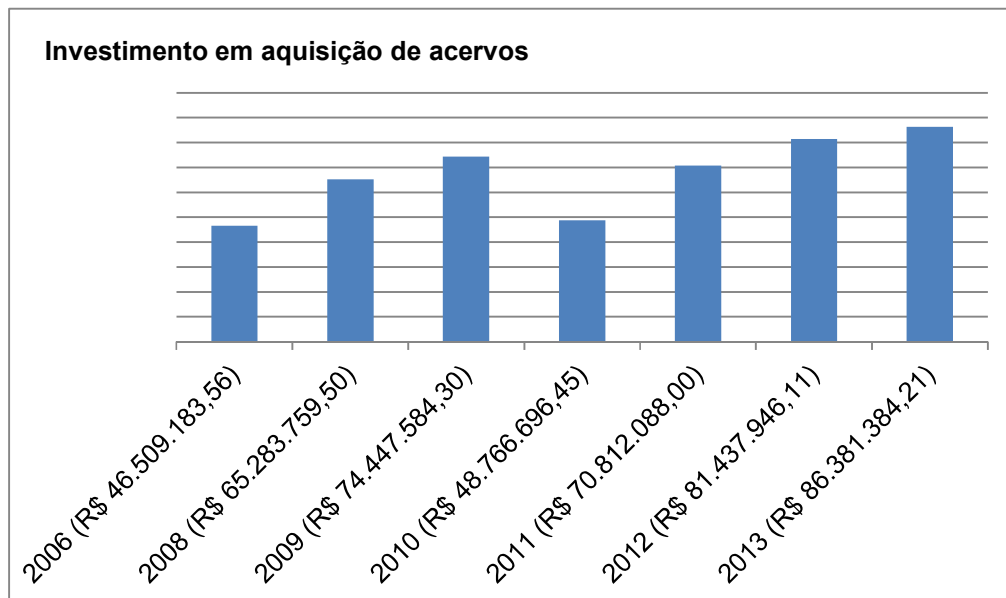
PNBE e o contexto da prática

O contexto da prática refere-se à esfera da implementação da política. Ball (1992) observa que quanto mais ideológica e abstrata for uma política, mais distante da concepção da prática, menor será a possibilidade de ser incorporada no contexto da prática. De acordo com esse autor, os textos produzidos a partir de idealizações sobre o mundo real, não são exaustivos, sendo portanto incapazes de cobrir as eventualidades. No contexto das práticas, as pessoas são influenciadas pelos discursos da política, contudo, a leitura diferenciada dos mesmos pode conduzir a consequências não previstas pelos reformadores e levar a implicações práticas diferentes.

Na prática, a política do PNBE se constitui numa atividade contínua de seleção e distribuição de obras para os sistemas escolares. A distribuição de acervos de obras de literatura, de pesquisa e de referência às escolas é feita em anos alternados. Num ano são contempladas as escolas de Educação Infantil, de Ensino Fundamental (anos iniciais) e de Educação de Jovens e Adultos. No ano seguinte são atendidas as escolas de Ensino Fundamental (anos finais) e de Ensino Médio. De acordo com o MEC (2014), atualmente o programa atende de forma universal e gratuita todas as escolas públicas de educação básica cadastradas no Censo Escolar.

O gráfico seguinte mostra o volume de recursos financeiros investidos no PNBE pelo Governo Federal no período de 2006 a 2013:

Gráfico 1 - Investimento em aquisição de acervos.



Fonte: MEC, 2014

Para Paiva e Berenblum (2009), embora o PNBE tivesse nascido com a finalidade de equipar as escolas com livros para as bibliotecas escolares, manteve-se apenas como um grande programa de distribuição de livros, como se a existência de acervos (de qualidade) fosse o caminho natural de formação de leitores nas escolas públicas brasileiras, sem prever apoio algum a projetos de formação continuada de professores com o foco na leitura literária.

Paiva e Berenblum (2009, p. 179) também concluem que "os programas de leitura ou de incentivo à leitura fundamentam-se (implícita e explicitamente) em alguma concepção de leitura nem sempre vinculada a práticas sociais". Portanto, importa pensar nos usos das obras literárias, as diversas formas de distribuição entre os alunos e as práticas de leitura e de escrita existentes nas escolas visando a formação do gosto literário.

A dificuldade dos professores para trabalhar com os livros distribuídos pelo PNBE, a ausência de formação para desenvolver reflexões sobre práticas pedagógicas interligadas, discutir diferentes concepções de linguagem, de leitura e de escrita, os limites no aproveitamento do material disponível e a

angústia pela falta de tempo para exercitar a própria leitura são lacunas que impedem ou dificultam o alcance dos propósitos relevantes do PNBE.

Noutro trabalho, que complementa o estudo iniciado, Ball (1994) propõe dois outros contextos: o contexto dos resultados, isto é, dos efeitos da política, e o contexto das estratégias políticas que poderiam mais efetivamente dar conta dos problemas diagnosticados. Segundo Bowe e Ball (1992), a geração e implementação da política são momentos distintos.

Assim, temos a gestação da política de leitura que o PNBE busca arquitetar para a sociedade brasileira, através da biblioteca escolar. Porém, a realidade, os resultados, os desafios, as lacunas, os problemas decorrentes da crise de implementação são dimensões necessárias para uma análise do ciclo da política. Crise aqui entendida como a necessidade de tomar decisões que produzam os resultados desejados pelo discurso político, as novas oportunidades que surgem decorrentes dos indicadores de resultado obtidos ao longo do processo.

Outro aspecto importante que Bowe e Ball (1992) levantam em seus estudos é o fato de que já contamos com uma extensa produção de análises de documentos políticos baseadas em teorias e abordagens de nível macrossocial. Porém, carecemos de literatura que trate da articulação entre níveis macro e micro de análise. No caso do PNBE, é necessário que a política considere, por exemplo, a percepção e a experiência dos leitores, o poder potencial de influência dos professores para a formação do gosto literário dos alunos, as práticas adotadas pela biblioteca escolar para o uso do livro, a formação de mediadores de leitura.

Não obstante, a biblioteca ainda continua com a prática de guardar livros, de preservá-los. Na pesquisa de campo (2014) encontrei uma justificativa de precária consistência para o não empréstimo de livros para os sujeitos da EJA: a rotatividade de alunos gera insegurança quanto a devolução dos livros retirados da biblioteca escolar. Essa situação mostra uma clara lacuna entre o discurso e a prática. Se as obras literárias do acervo do PNBE, com foco nos sujeitos da EJA, direcionadas às escolas de Educação Básica,



desde 2010, não chegam aos alunos é porque o sistema escolar não cumpre com a tarefa que lhe é atribuída pela política educativa.

Resultados parciais da pesquisa

As políticas e práticas de leitura literária, adotadas como objeto desta investigação, são observadas a partir de duas vertentes, que se articulam com uma única finalidade, isto é, a formação de novos leitores. A primeira refere-se ao PNBE como uma política pública, que destina obras literárias para a biblioteca de uma escola municipal de Ensino Fundamental da região serrana do Rio Grande do Sul e a segunda tem relação com o uso do acervo (PNBE) pelos alunos da Educação de Jovens e Adultos (EJA).

O PNBE se constitui numa política pública de seleção e distribuição de obras literárias de boa qualidade aos sistemas de ensino do país. Na biblioteca escolar chegam, a partir de 2010, acervos de livros literários destinados à EJA, com o propósito de formar novos leitores. Entretanto, cabe aos profissionais da educação (professores, bibliotecários e auxiliares) a tarefa de mediação da leitura, por intermédio dos acervos da biblioteca da escola. Neste aspecto, a pesquisa mostra existir uma lacuna na efetivação da mediação leitora e carência de estratégias ou de ações afirmativas da biblioteca escolar visando a formação de uma comunidade de leitores. No contexto da prática da política (BALL), arquitetada pelo PNBE, há avanços significativos em torno do livro, ou seja, seleção e distribuição de acervos literários de qualidade para as escolas de Educação Básica em todo o território nacional. Nota-se que o volume de recursos financeiros é expressivo para a aquisição de livros na composição de acervos do Programa (em 2010 foram investidos quase 50 milhões de reais).

A análise da política de leitura literária mostra que, apesar do nascimento do PNBE como propósito de equipar com livros as bibliotecas escolares, essa ainda se mantém como uma grande distribuidora de obras, como se a existência de acervos literários fosse o caminho natural para a formação de novos leitores. Evidenciou-se que há uma carência de: (a) projetos de formação continuada de professores com o foco na leitura literária; (b) reflexões sobre práticas pedagógicas interligadas; (c) conhecimento de



diferentes concepções de linguagem, de leitura e de escrita; (d) trabalho para a superação dos limites de aproveitamento do material disponível; (e) tempo para exercitar a própria leitura. Estas são algumas das lacunas que impedem ou dificultam o alcance dos propósitos do PNBE.

Por outro lado, utilizando de pesquisa participante, foi possível identificar práticas de leitura literária entre pessoas adultas de uma escola noturna de EJA. As memórias de leitura dos sujeitos participantes da pesquisa indicam que o ato de ler tem significado vago. Para uns pode ser o estágio da alfabetização ou a tradicional interpretação de textos. Para outros significa um conjunto amplo de práticas, isto é, pode abranger desde a leitura das condições climáticas à "leitura de um livro de capa a capa", expressão nativa de um dos participantes da pesquisa para designar o ato de leitura de uma obra completa. E uma terceira via, que corresponde a ideia de roubar palavras de autores para construir novos conhecimentos e saberes.

No desenvolvimento da pesquisa de campo buscou-se compreender como os leitores percebem o texto literário e os usos que fazem dele. Portanto, a estética da recepção, formulada por Jauss (ano) se constitui num aporte teórico significativo, pois o texto tem uma dimensão social, ou seja, a obra mantém relação dialógica entre literatura e leitor, enquanto processo de interação entre ambos.

Assim, os resultados parciais da pesquisa mostram haver relações significativas entre políticas e práticas de leitura literária, mas que não garantem a formação do gosto literário. Esse se desenvolve na mediação leitora interna e externa do leitor adulto com as obras e verifica-se que a mediação interna necessita também da externa, a qual a pesquisa traz como política não efetiva, sobretudo no contexto da prática, embora no contexto de influência e de produção de texto o PNBE representa um extraordinário avanço para a circulação do livro, uma das condições necessárias para a formação do gosto literário.

Referências

BALL, S. Policy sociology and critical social research: a personal review of recent education policy and policy research. **British Educational Research Journal**, Manchester, v. 23, n. 3, p. 257-274, 1997.

BALL, S. **Educational reform: a critical and post-structural approach**. Buckingham: Open University Press, 1994.

BOWE, R.; BALL, S. **Reforming education and changing schools: case studies in policy sociology**. London: Routledge, 1992.

BRASIL. Ministério da Educação. **Programa Nacional Biblioteca na Escola**. Brasília, 2014.

BRASIL. **PNBE na escola: literatura fora da caixa**. Ministério da Educação; guia elaborado pelo Centro de Alfabetização, Leitura e Escrita da Universidade Federal de Minas Gerais. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2014.

CERTEAU, M. **A invenção do cotidiano: artes de fazer**. Petrópolis: Vozes, 1994.

LAJOLO, M.; ZILBERMAN, R. **A formação da leitura no Brasil**. São Paulo: Ática, 1996.