



5027 - Trabalho - 39ª Reunião Nacional da ANPED (2019)
GT18 - Educação de Pessoas Jovens e Adultas

ONDE ESTÃO OS JOVENS E ADULTOS NAS POLÍTICAS DE LEITURA?
Jorge Luiz Teles da Silva - UFF - Universidade Federal Fluminense

ONDE ESTÃO OS JOVENS E ADULTOS NAS POLÍTICAS DE LEITURA?

Resumo: Este artigo apresenta pesquisa sobre as políticas públicas de leitura no Brasil do século XXI e a questão dos jovens e adultos de baixa escolaridade, destacando alguns de seus resultados. Mediante metodologia de exame do ciclo da política pública, baseada em Stephen Ball, e estudos das práticas de leitura, esteados na sociologia francesa e nas discussões sobre letramento, também se valendo de investigações documentais e da análise do discurso, foram abordadas a dinâmica do Plano Nacional do Livro e Leitura (PNLL) e o lugar do jovem e adulto neste plano. As principais considerações apontam para a invisibilidade deste público e para a não atenção aos seus direitos constitucionais à educação e à cultura, reiterando o não-lugar destes sujeitos na política considerada.

Palavras-chave: Política pública; práticas de leitura; educação de jovens e adultos.

1. Abrindo a leitura

A educação é direito garantido na Constituição Federal de 1988, independente da idade do sujeito. Contudo, os avanços gerados pelas políticas públicas beneficiaram mais determinados grupamento sociais (SILVA e HASENBALG, 2000), discriminando e pondo à margem parcela significativa de segmentos sociais. Dentre esses, ressaltam-se jovens e adultos com baixa ou nenhuma escolarização (BRASIL, 2009; PAIVA, 2005). Prevaleceu nas políticas uma concepção de educação prejudicial para estes sujeitos, pois focaliza a idade dita “apropriada”, fluindo discursos que interditam e excluem (FOUCAULT, 1984 e 1999), executados em contexto escolar refratário, desvalorizador de saberes e traços culturais que divirjam dos hegemônicos (CANDAU, 2011).

O modo como os governos lidam com outras experiências educacionais, que abordam a educação a partir do direito e reconhecem os sujeitos como detentores de saberes, varia historicamente, mas em geral prevaleceu um distanciamento das políticas públicas em relação às práticas não escolares, principalmente para jovens e adultos com baixa escolaridade (HADDAD, 2009). Recorrentemente o poder público reagiu de modo refratário à educação de jovens e adultos ao longo do século XX, pelo menos em termos de adequado tratamento institucional e orçamentário. As primeiras décadas do século XXI apontam algumas iniciativas que merecem um olhar diferenciado. Os avanços verificados em algumas gestões, nacionais, estaduais ou municipais, podem ser fonte para repensar as políticas de educação e cultura.

Os debates a respeito da universalização da educação e, mais especificamente, do alfabetismo adulto no país sempre tensionaram a agenda de políticas (DERY, 2000) sob a perspectiva de problema, e não de violação de direito. Desde o Império, continuamente o analfabeto teve lugar marginal, tanto educacional quanto politicamente. A despeito do avanço das constituições do país no tocante à ampliação da educação, não houve alteração significativa neste lugar imposto ao analfabeto até 1988, quando este segmento migrou de não portador de direitos educacionais e políticos ao *status* alcançado na atual Constituição. Porém, mesmo este lugar inédito foi novamente restringido, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996. A visão de marginalidade e suplência persiste em assombrar as discussões e as políticas para jovens e adultos que não acessaram ou não concluíram a escolarização.

A amplitude do analfabetismo mudou, mas o acesso à leitura ainda não é universal. O significante “alfabetização” tem sido entendido a partir de diferentes significados, desde definições puramente mecanicistas (assinar o nome) até letramento (FREIRE, 1989, 2013; FREIRE e MACEDO, 2011; RIBEIRO 2003; SOARES, 2003; TFOUNI, 2010), a ponto de ser necessário cunhar novos termos para pleitear aprimoramento conceitual^[1]. As diferenças conceituais se desdobram em mensurações divergentes e refletem distintos projetos políticos de educação.

Segundo o IBGE, o analfabetismo se reduziu entre jovens e adultos de 17,2% em 1992 para 7,0% em 2017 (11,5 milhões de pessoas). Em termos regionais, as taxas de analfabetismo variam de 3,5% no Sul até 14,5% no Nordeste. As regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste continuam abaixo da taxa nacional, enquanto Norte e Nordeste a sobrepõem. Por sua vez, a escolaridade média se elevou de 5,7 para mais de 8 anos de estudo, ou seja, acima do Ensino Fundamental completo. Houve expressivo avanço no número de crianças matriculadas e a taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade subiu para 99,2% em 2018. A oferta de vagas e os percentuais de jovens no ensino superior e de graduados na população foram significativamente elevados.

A atual gestão do Governo Federal verbalizou prioridade à educação, apesar de diferir drasticamente do histórico destaque dado ao tema pelas últimas três gestões federais antes do Governo Temer. Isto se torna patente pela inversão do crescente investimento orçamentário que foi realizado pelos Governos anteriores, tanto no Plano Plurianual quanto nos orçamentos para questões afetas à educação; pela retomada da Desvinculação das Receitas da União (DRU) para educação - que havia sido totalmente extinguida em 2011 -; pelo comprometimento do volume de recursos para educação via Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), pondo em questão a própria continuidade do fundo; e, pela reversão da tendência recente de elevação do aporte de recursos do Governo Federal neste Fundo^[2].

A relevância desta questão também se constata por meio do tratamento negligente para com o Plano Nacional de Educação 2014-2024 (Lei nº 13.005/2014), cujas diretrizes, metas e estratégias contemplam a questão da leitura. Cabe destacar que o Plano prevê elevação do percentual do PIB para educação para 10% até 2024 (este percentual era de 4,6%

em 2003), conforme Meta 20. Vale ainda realçar a destinação de parte dos royalties do petróleo para a área, conforme Estratégia 20.3 do Plano. Todas estas perspectivas promissoras para a política pública de leitura, em termos de aporte orçamentário assegurado e ampliado, estão ameaçadas. Se as políticas para crianças e adolescentes estão sob risco, o que se dirá daquelas voltadas para jovens e adultos de baixa escolaridade!

O MEC também reverteu a recente elevação das questões da alfabetização e da leitura a metas institucionais (Programa Nacional “Alfabetização na Idade Certa” e “Pacto pela Alfabetização na Idade Certa” [3]). Além de continuar o abandono do programa de alfabetização de jovens e adultos feito pelo Governo Temer, a atual gestão deste ministério desconsiderou a Avaliação Nacional de Alfabetização. Há também desleixo para com o alcance da Meta 9 do Plano Nacional de Educação [4] e das metas pactuadas pelo Brasil em acordos internacionais [5].

O Ministério da Cultura foi extinto e incorporado ao Ministério da Cidadania, pondo em risco a manutenção da leitura enquanto meta institucional. Fica a indagação sobre o que será feito dos importantes marcos legais para a área da leitura: Lei do Livro (Lei nº 10.753/2003), Plano Nacional do Livro e Leitura (PNLL) [6] e Política Nacional da Leitura e Escrita (PNLE, Lei nº 13.696/2018).

Por outro lado, apesar dos avanços em termos de pactuações e resultados de políticas realizados pelos governos anteriores, os índices de leitura no país não exibem dinâmica equivalente. Eles ainda estão em patamares muito baixos. Tal fato se nota nos resultados das avaliações educacionais realizadas pelo MEC, bem como em pesquisas fora do ambiente escolar, como *Retratos da Leitura no Brasil* [7] e Índice Nacional de Alfabetismo (INAF) [8]. De acordo com dados da Pesquisa *Retratos da Leitura*, no país se lê pouco e o pouco que se lê está atrelado ao período escolar, o número de livros lidos por ano não chega a cinco. Caso se exclua os escolares, a quantidade de leitura anual não atinge nem dois livros por ano. Além disto, não há uso frequente de equipamentos públicos de empréstimo de livros. Estes baixos níveis de leitura produzem graves desdobramentos sobre a aprendizagem e o processo de inclusão social (WORLD LITERACY FOUNDATION, 2015).

A situação piora quando se aborda a questão pelo ponto de vista da diversidade e das desigualdades sociais multiplicadas (DUBET, 2005) presentes no país. As dificuldades com a leitura não são distribuídas homogeneamente na sociedade brasileira. Elas têm cor, têm idade, têm uma identidade socioeconômica e cultural. As famílias mais pobres, os negros e os moradores de áreas rurais apresentam pior desempenho no INAF, ratificando que as desigualdades são agravadas dentro de determinados segmentos sociais. Para além das dificuldades cognitivas ou de origem biológica, existem barreiras e gargalos socioculturais para a leitura [9].

Considerando o papel desempenhado pelas políticas de leitura e sua relação com o desenvolvimento em países que alcançaram níveis econômicos e sociais acima da média, bem como o papel que a leitura e a educação desempenham direta e indiretamente no Índice de Desenvolvimento Humano [10], reforça-se a preocupação com o baixo nível de leitura do Brasil nos indicadores internacionais [11]. Este foi um desafio para os Governos anteriores, a ponto de se pactuar a Estratégia 7.11 do Plano Nacional de Educação [12], a qual envolve melhoria explícita de desempenho em leitura. Isto corrobora o reconhecimento da importância da leitura, para uma agenda de desenvolvimento nacional.

Os patamares das taxas de analfabetismo no Brasil permanecem elevados, tanto de crianças de oito anos de idade [13], quanto de jovens e adultos com 15 anos ou mais de idade [14]. Ainda existem 1.304 municípios com taxas de analfabetismo entre jovens e adultos iguais ou superiores a 25% em 2010, segundo o IBGE. Há baixos percentuais de estudantes egressos do 3º ano que atingiram o conhecimento esperado, segundo dados da Prova ABC [15] de 2011, onde apenas 56,1% tiveram desempenho compatível com esse conhecimento esperado no Brasil - no Nordeste este percentual foi de 42,5%, sendo que nenhuma região conseguiu alcançar mais de dois terços de seus egressos com desempenho esperado. O aumento de analfabetos funcionais, seja qual for a métrica usada, aponta para fragilidades na universalização da educação. Pode-se promover um país “desenvolvido” sem ser um país de leitores?

Conforme o Marco de Ação de Belém [16], formar leitores requer ambiente letrado. Isto vai além de aprendizagem de regras gramaticais; envolve alterar o *habitus* [17] de determinados segmentos sociais. É possível que professores que não têm prática de leitura provoquem-na em seus educandos? É viável que educandos desenvolvam esta prática quando não faz sentido (CHARLOT, 2002) para eles?

A dinâmica da leitura tem sido insuficientemente pesquisada [18]. As dificuldades de acesso ao livro e o baixo nível de leitura permeiam as pesquisas sobre o tema. Tais questões não decorrem apenas de problemas no sistema escolar (BRASIL, 2008). As próprias condições de acesso à leitura (CHARTIER, 1998; LAJOLO, 2000; KALMAN, 2003) são problemáticas no Brasil. Há concentração territorial de equipamentos culturais públicos de leitura. O país chega ao século XXI ainda com municípios sem biblioteca pública. Há insuficiente distribuição territorial de pontos de venda de livros. Comprar livro é caro, frente ao salário dos trabalhadores e ao custo de vida, o que recrudescerá nível e estrutura de vendas (EARP e KORNIS, 2005) que refletem e reforçam um baixo consumo - reduzindo incentivos a tiragens maiores e realimentando a espiral do alto preço.

A questão não se resume aos impressos. Frente à revolução das tecnologias de informação e comunicação, a leitura ganha nova dinâmica. A compressão de espaço e tempo na pós-modernidade deixa sua marca na leitura. A interação social mudou e trouxe novas formas de alteridade e de comunicação (AUGÉ, 1997). A proliferação e alta mutabilidade das linguagens são sintomas e, ao mesmo tempo, estão na base das novas interações sociais. Os espaços de comunicação têm se multiplicado e se diversificado.

Diante do exposto, percebeu-se um descompasso entre as políticas educacionais e culturais e a questão da leitura no Brasil. Contudo, pode-se distinguir a organização de parte da sociedade civil em torno de um novo projeto para leitura, consubstanciado no Plano Nacional do Livro e Leitura - PNLL, que enfrentou a questão com uma concepção que articula cultura e educação (NETO, 2010; ROSA e ODDONE, 2006; SANTOS, 2013; SILVA, 2009). Este Plano representa uma experiência contemporânea muito propícia para análise por ser uma política que teoricamente supera o citado descompasso. Buscou-se averiguar se isto ocorria na prática, no tocante a jovens e adultos com baixa escolaridade.

O PNLL visa: i) a democratização do acesso ao livro; ii) a formação de mediadores para o incentivo à leitura; iii) a valorização institucional da leitura e o incremento de seu valor simbólico; e, iv) o desenvolvimento da economia do livro como estímulo à produção intelectual e ao desenvolvimento da economia nacional.

O objetivo-geral da pesquisa foi: analisar o PNLL como política pública de leitura a partir do público jovem e adulto. Os objetivos específicos foram: a) compreender a dinâmica do PNLL no campo da leitura; b) compreender o lugar do jovem e do adulto no PNLL; c) analisar como as concepções de leitura, o delineamento do público-alvo e o lugar do jovem e do adulto no PNLL afetam o ciclo desta política.

O público focado foi de jovens e adultos, pois seu tratamento difere significativamente da orientação infanto-juvenil predominante nas discussões sobre políticas de leitura. Considerar sua especificidade é reconhecê-los enquanto sujeitos de direito, bem como compreender a leitura como uma prática social, que envolve o sujeito e seu entorno.

2. O caminho percorrido

A leitura foi abordada como prática social: conhecimento e uso da língua escrita no mundo social e em atividades inseridas em um contexto temporal e espacial definidos (KALMAN, 2003). Como tal, a leitura possui dimensão discursiva e atitudinal. Ambas estão imbricadas na prática e não podem ser separadas. A organização em duas dimensões se constitui em um recurso analítico. O discursivo reflete o atitudinal e vice-versa. Os discursos geram atitudes e ações, assim como atitudes e ações demandam construção de discursos. Ou seja, discursos geram ao mesmo tempo em que são gerados por atitudes e ações. Isto se refletirá diretamente nos comportamentos dos sujeitos, compostos e formatados por crenças, valores, atitudes e ações. As práticas se configuram em relações com o mundo que são dadas a partir de características pessoais e de relações com/na coletividade. Para compreensão dessa dinâmica comportamental, o conceito de *habitus* (BOURDIEU, 1983 e 1998) foi categoria analítica estratégica.

As pesquisas sobre “hábitos” de leitura captam as percepções dos sujeitos sobre sua relação com a leitura. Esses diagnósticos são fortemente influenciados pelo imaginário social. Como a realidade é socialmente construída (BERGER e LUCKMANN, 2014), há de se analisar mais detidamente a construção social da leitura: do lugar social da mesma, das percepções sobre práticas de leitura etc. Entender a formulação e implementação de política pública sobre leitura a partir desta concepção requereu metodologia que trabalhasse com a relação entre indivíduo e coletividade, bem como analisasse a política pública em sua dinâmica temporal, enfocando as disputas e influências que se dão neste processo.

Neste sentido, os objetivos postos foram analisados a partir da abordagem do ciclo de políticas (Ball, 2006; MAINARDES, 2006 e 2009;). Dentre as metodologias existentes, será utilizada a proposta por Stephen Ball (BALL 2001, 2002, 2006, 2010 e 2013; BALL e MAINARDES, 2011; SERPIERI and GRIMALDI, 2014), que aborda a política como processos e consequências e também texto e discurso – que funcionam de forma imbricada. Apreendendo a política de modo complexo e dinâmico, sempre em movimento no tempo e no espaço, e apoiado no conceito de “campo” [19], Ball analisa os contextos nos quais o ciclo da política opera, dentro de sua específica conjuntura histórica. Os contextos são: i) da influência, ii) da produção de textos, e iii) da prática. Eles estão inter-relacionados e não há hierarquia entre eles. Cada um focará determinados grupos de interesses, disputas e arenas onde se dão os embates [20].

O Contexto da Influência diz respeito aos espaços de construção e manutenção da questão na agenda pública, de formação dos discursos e de legitimação das ações. Aponta para a atuação do executivo, do legislativo e dos grupos sociais – com destaque para a arena midiática de disputas e tensionamentos. Também atenta para a relação entre grupos nacionais e internacionais – movimentos, redes políticas e sociais, instituições supranacionais etc., enfim, para o fluxo internacional de ideias.

O Contexto da Produção de texto diz respeito à escrita e disseminação dos documentos que nortearão a política – leis, decretos, portarias, manuais etc. Este contexto destaca a construção dinâmica destas peças que representam a política. Elas devem ser vistas dentro das arenas de disputas e são afetadas pelo tempo e pelo local de produção de cada documento. Os textos são vistos como resultado de disputas e de acordos dos grupos de interesse, a partir da inserção desses grupos nos diferentes locais de produção desses textos.

O Contexto da Prática se refere ao modo como os sujeitos “na ponta” são afetados e, ao mesmo tempo, afetam em certo grau a política. Este contexto considera as instituições envolvidas na prática, bem como as situações políticas e ambientes institucionais nos quais estão inseridas as tomadas de decisões e estratégias de ação. O papel exercido pelos profissionais que lidam com a política na prática é considerado não apenas pela perspectiva de executores de algo cristalizado, mas também pela forma como sua ativa (re)interpretação da política afeta a implementação desta e até o próprio desenho e objetivos da mesma [21].

Ball concebe que a abordagem do ciclo de política deve se dar a partir de perspectiva metodológica “ontologicamente flexível” e “epistemologicamente pluralista”, lançando mão de conceitos potentes, mas, ao mesmo tempo, maleáveis, construindo o que chama de “caixa de ferramentas” teórico-analítica para compreensão da complexidade envolvida neste ciclo [22]. A partir desta perspectiva metodológica, foram utilizadas a análise do discurso (BALL, 2002; BAKHTIN 1988; CUNHA, 2013; GALE, 1999; HEWITT, 2009; ORLANDI, 1983, 1993 e 2005) e as seguintes estratégias: a pesquisa bibliográfica; a pesquisa dos documentos oficiais; análise de dados secundários; e, entrevistas com sujeitos que participaram do ciclo do PNLL.

O uso de análise do discurso se tornou estratégico na investigação sobre como as disputas e “flutuações” no conceito de leitura [23] interferem na política. A análise de discurso está relacionada ao processo de produção do discurso e de seu sentido e à forma como este se deu historicamente, envolvendo uma percepção dinâmica dos processos de enunciação, inseridos em um contexto mais amplo de determinação histórica dos processos sintáticos e semânticos e das (trans)formações sociais.

A análise de dados secundários visou identificar o perfil dos públicos leitor e não leitor e compreender a dinâmica das práticas de leitura captada pelas pesquisas, para melhor contextualizar o objeto. Foram trabalhadas pesquisas realizadas entre 1990 e 2018, a saber: as pesquisas amostrais domiciliares e os censos demográficos do IBGE, as pesquisas do INAF e as edições da Pesquisa *Retratos da Leitura no Brasil*.

O *corpus* de análise (SHIROMA, CAMPOS e GARCIA, 2005) dos documentos oficiais foi a legislação sobre leitura contemporânea à promulgação e implementação do PNLL. Foram enfocadas as formas como os discursos sobre leitura se manifestam nestes documentos, analisando o dito, o interdito e o não dito (ORLANDI, 1993) e seus desdobramentos sobre o desenho e implementação das políticas.

Baseado nas instituições/áreas do conselho diretivo do PNLL [24], que representam os atores chaves desta política, foram realizadas entrevistas para cada cadeia (criativa, produtiva e mediadora), papel exercido na cadeia que representa o âmbito de atuação (governos [25] ou sociedade civil), totalizando 25 entrevistas. A metodologia usada foi baseada no que Ball denomina “etnografia crítica das redes”, apontando para a importância do mapeamento das redes e dos relacionamentos para a apreensão da política [26]. A análise considerou o lugar social dos sujeitos, “seu lugar de fala”, buscando entender o que isto traz de possibilidades e de limitações também.

Os dados obtidos foram utilizados para analisar o lugar do jovem e do adulto na política pública de leitura em foco, considerando as questões relativas ao direito à educação e à cultura, e à diversidade – geracional, de gênero, étnico-racial, territorial e socioeconômica –, bem como seus impactos sobre o ciclo da política em questão.

3. Uma leitura sintética dos resultados

A análise realizada possibilitou inferir que a separação imposta entre educação e cultura se refletiu em programas que abordavam a leitura só instrumental e operacionalmente. As ações de leitura privilegiavam uma abordagem mecânica e infantilizada, na qual jovens e adultos permaneciam sem tratamento adequado. O surgimento do PNLL visava responder a estas críticas contundentes e costumeiras nas pesquisas sobre o tema.

O PNLL formaliza uma preocupação republicana com a leitura para além da escola. Este é um grande avanço institucional para as políticas de leitura. Os esforços para sua existência fazem dele um caso a ser estudado de sinergia entre os ministérios responsáveis pela educação e pela cultura. Esta articulação vinha sendo ampliada, nas tratativas de execução do Plano. Para sua continuidade, demandará ações internas, bem como mobilização de outros ministérios que também atuem com projetos neste tema. Amorim (2008) mostra que essa questão precisa ser melhor entendida, inclusive pela própria escola, pois as pessoas estão lendo menos, e respondem que a principal razão é a falta de interesse na leitura! Urge avançar nesse entendimento junto à sociedade, principalmente no tocante à relevância da fruição em leitura por parte de jovens e adultos abordada enquanto direito dentro e a partir desses aparelhos do Estado prefigurados nos estabelecimentos de ensino e nas bibliotecas e espaços públicos de leitura.

A interação entre governo e sociedade também precisa ser fortalecida. Junqueira (2004) aponta para os desafios de gestão intersetorial articulada com o terceiro setor, bem como os ganhos que podem resultar para a política em termos de eficiência e eficácia e de possibilidades de inovações na gestão caso haja mudanças significativas nas práticas das instituições envolvidas na execução. Porém, há conflitos internos à própria sociedade civil. Não há unanimidade quanto à importância do direito à leitura para todos, além de divergência considerável quanto a formas e modos de operacionalizar as políticas públicas de promoção da leitura com valorização da diversidade.

A investigação efetuada identificou pontos positivos no PNLL, como o avanço de juntar educação e cultura em um plano e, posteriormente, em uma lei específica. Também houve a criação de um campo unindo livro, leitura, literatura e biblioteca – fato representativo dos esforços em superar as históricas divisões entre estas áreas. Esses configuram progressos significativos, que devem ser reconhecidos, celebrados e preservados, ou seja, demandam sustentação ao longo do tempo – política, programática e em termos de consenso na sociedade. Isto se torna mais crucial quando se reflete sobre as dificuldades enfrentadas pelos defensores do direito à educação e à cultura de jovens e adultos de baixa escolaridade em manter (e até mesmo inserir, no cenário atual) o tema na agenda das políticas públicas.

A política consubstanciada no PNLL está no contexto das políticas internacionais para o tema da leitura, em perfeita sintonia com o acúmulo das discussões na América Latina. Todavia, ignora o outro lado da moeda, ou seja, os debates sobre letramento de jovens e adultos que vem ocorrendo nesta mesma região.

A articulação internacional deixou lacunas em termos de EJA, assim como as costuras nacionais também não consideraram, pelo menos adequadamente, estes sujeitos. Um dos grandes desafios internos estava cristalizado no pacto federativo.

A fragmentação das políticas educacionais e culturais se manifesta em todos os níveis da Federação. No âmbito das políticas de leitura, isto demandará, entre outras iniciativas, o enfrentamento de problemas de informação, capacidade de gestão, competição, falta de planejamento federativo territorial, falta de cultura de negociação federativa e falta de instrumentos institucionais adequados para coordenação federativa. Outro ponto fundamental é a relação entre Poderes Executivo(s) e Legislativo(s) [27].

As tentativas de articulação entre executivos e legislativos nas três esferas de governo são um desafio para qualquer política pública no Brasil. O PNLL procurou enfrentar esta porfia, contudo, apesar de alguns casos bem-sucedidos, não conseguiu lograr sua efetivação nas realidades locais no que tange à cobertura de estados e municípios. A baixa replicação do plano pode ser uma das fontes de sua pouca eficácia em termos de elevação dos indicadores nacionais de leitura no período considerado.

Há de se reconhecer que houve incentivos e visibilidade de boas iniciativas, mas elas não são sistêmicas, não foram institucionalizadas adequadamente ou não tiveram escala suficiente para alterar esses indicadores nacionais. No que se refere aos jovens e adultos, a não articulação institucional com as redes territoriais de EJA e de educação popular foi um dos elementos que contribuíram para a baixa aderência entre estes movimentos em prol da educação e da cultura pelo Brasil.

Em que pese os aspectos positivos em termos de inclusão na agenda e de valorização discursiva da leitura na sociedade, bem como o fato de se citar os jovens e adultos em determinados documentos orientadores do Plano, o tratamento da leitura foi politicamente inadequado no que se refere a estes sujeitos. Ele reflete certa concepção equivocada do lugar do jovem e do adulto no processo formativo que baliza as políticas públicas e os projetos de cidadania que permeiam os debates entre governo e sociedade civil.

Quando se trata de jovens e adultos de baixa escolaridade, fica mais uma vez a lição: políticas universais não promoverão a leitura de modo adequado, pois não dão conta da diversidade. A política deve alinhar ações universais com tratamentos específicos, para enfrentar a multidimensionalidade e complexidade da leitura, considerando os perfis e interesses desses sujeitos de direito à educação e à cultura.

4. Referências bibliográficas

AMORIM, G. **Retratos da leitura no Brasil**. São Paulo: Instituto Pró-livro, 2008.

AUGÉ, M. **Por uma Antropologia dos mundos contemporâneos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

BAKHTIN, M. **Marxismo e filosofia da linguagem**. São Paulo: Hucitec, 1988.

BALL, S. J. Aprendizagem ao longo da vida, subjetividade e a sociedade totalmente pedagogizada. *Educação*, Porto Alegre, v. 36, n. 2, maio/ago. 2013. p. 144-155.

_____. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. *Currículo sem Fronteiras*, v. 1, n. 2, jul./dez. 2001. p. 99-116.

_____. New Voices, New Knowledges and the New Politics of Education Research: the gathering of a perfect storm? *European Educational Research Journal*, v. 9, n. 2, 2010. p. 124-137.

_____. Textos, discursos y trayectorias de la política: la teoría estratégica. *Páginas de La Escuela de Ciencias de La Educación*, Córdoba, v. 2, n. 2 y 3, sept. 2002. p. 19-33.

_____. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. *Currículo sem Fronteiras*, v. 6, n. 2. 2006. p. 10-32.

_____.; MAINARDES, J. (orgs.). **Políticas Educacionais**: questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011.

BERGER, P.; e LUCKMANN, T. **A Construção Social da Realidade**: tratado de sociologia do conhecimento. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2014.

- BOURDIEU, P. **Escritos de educação**. NOGUEIRA, M. A. e CATANI, A. (orgs). Petrópolis: Vozes, 1998.
- _____, **Pierre Bourdieu**: Sociologia. Renato Ortiz (org.). São Paulo: Ática, 1983.
- BRASIL, INEP. Educação de Jovens e Adultos. *Em Aberto*, v. 22, n. 82. Brasília: INEP, 2009.
- _____. MEC. **Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE)**: leitura e bibliotecas nas escolas públicas brasileiras. Secretaria de Educação Básica, Coordenação-Geral de Materiais Didáticos; elaboração Andréa Berenblum e Jane Paiva. Brasília: Ministério da Educação, 2008.
- CANDAU, V. M. F. Diferenças Culturais, Cotidiano Escolar e Práticas Pedagógicas. *Currículo sem Fronteiras*, v. 11, n. 2., jul./dez. 2011. p. 240-255.
- CHARLOT, B. Relação com a escola e o saber nos bairros populares. *Perspectiva*, v.20, n. Especial. Florianópolis, jul./dez.2002. p. 17-34.
- CHARTIER, A. M. Leitura escolar entre pedagogia e sociologia. *Revista Brasileira de Educação*, nº 0. Set./out./nov./dez., 1995. p. 17-52.
- _____. Os modelos contraditórios da leitura entre formação e consumo. Da alfabetização à cultura de massa. *História da Educação*. ASPHE/FaE/UFPEL, Pelotas (13), abr. 2003. p. 35-49.
- _____.; e HEBRARD, J. **Discursos sobre a Leitura**: 1880 - 1980. São Paulo: Ática, 1995.
- CHARTIER, R. **A Aventura do livro** - do leitor ao navegador. São Paulo: UNESP, 1998.
- _____.; e CAVALLO, G. (org.) **História da leitura no mundo ocidental**. v.1 e 2. São Paulo: Ática, 1998.
- CUNHA, K. S. A teoria do discurso como abordagem teórica e metodológica no campo das políticas públicas em educação. *Revista Estudos Políticos*, n. 7. 2, 2013. p. 257-276.
- DERY, D. Agenda setting and problem definition. *Policy Studies*, v. 21, n. 1. 2000. p. 37-47.
- DUBET, F. As Desigualdades multiplicadas. In: FAVERO, O. e IRELAND, T. (Org.) **Educação como exercício de diversidade**. Brasília: UNESCO, MEC, ANPEd, 2005.
- EARP, F. S. e KORNIS, G. **A economia da cadeia produtiva do Livro**. Rio de Janeiro: BNDES, 2005.
- FAILLA, Z. (org). **Retratos da leitura no Brasil 3**. São Paulo: Instituto Pró-Livro e Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2012.
- _____. **Retratos da leitura no Brasil 4**. Rio de Janeiro: Sextante, 2016.
- FERREIRA, N. S. A. **A Pesquisa sobre leitura no Brasil** - 1980-1995. Campinas: Komedi, 2003.
- FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1984.
- _____. **A Ordem do Discurso**. São Paulo: Loyola, 1999.
- FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido**. 54ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2013.
- _____.; e MACEDO, D. **Alfabetização**: leitura do mundo, leitura da palavra. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 2011.
- GALE, T. Policy Trajectories: treading the discursive path of policy analysis. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, v. 20, n.3, 1999. p. 393-407.
- HADDAD, S. Balanço da produção de conhecimentos sobre educação não escolar de adultos: educação e desenvolvimento. *Revista e-curriculum*, São Paulo, v.5, n.1, dez 2009.
- HEWITT, S. Discourse analysis and public policy research. *Discussion Paper Series*, n. 24. Centre for Rural Economy, New Castle University, October 2009.
- IPM/IBOPE; e AÇÃO EDUCATIVA. **INAF BRASIL 2011 Principais resultados**. São Paulo: IPM/IBOPE, Ação Educativa, 2013.
- JUNQUEIRA, L. A. P. A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. *Saúde e Sociedade*, v. 13, n. 1. São Paulo. jan./abr. 2004. p. 25-36.
- KALMAN, J. **Escrever em la plaza**. México: Fondo de Cultura Económica, 2003.
- LAHIRE, B. Reprodução ou prolongamentos críticos? *Educ. & Soc.*, v. 23, n. 78, abr. 2002. p. 37-55.
- LAJOLO, M. **Do mundo da leitura para a leitura do mundo**. São Paulo: Ática, 2000.
- MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. *Educ. & Soc.*, v. 27, n. 94. Campinas. jan./abr. 2006. p. 47-69.
- _____. Análise de políticas educacionais: breves considerações teórico-metodológicas. *Contrapontos*, v. 9, n. 1. Itajaí. jan./abr. 2009. p. 4-16.
- NETO, J. C. M. (org.). **PNLL**: textos e história. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010.
- ORLANDI, E. **A Linguagem e seu funcionamento**. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- _____. **As formas do silêncio**. Campinas: Unicamp, 1993.
- _____. **Análise do discurso**: princípios e procedimentos. Campinas: Pontes, 2005.
- PAIVA, J. **Educação de Jovens e Adultos**: direito, concepções e sentidos. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2005.
- RIBEIRO, V. M. (org). *Letramento no Brasil*. São Paulo: Global, 2003.
- ROSA, F. G. M. G.; e ODDONE, N. Políticas públicas para o livro, leitura e biblioteca. *Ci. Inf.*, v. 35, n. 3. Brasília, set./dez. 2006. p. 183-193.

SANTOS, A. P. A nova perspectiva para as bibliotecas públicas, o livro e a leitura: discutindo as políticas públicas culturais no Brasil. *XXV Congr. Bras. de Bibliot., Doc. e Ciência da Inf.* – Florianópolis, SC, 07 a 10 de julho de 2013.

SERPIERI, R. & GRIMALDI, E. Interview with Stephen J. Ball. *Italian Journal of Sociology of Education*, v. 6, n. 1. 2014. p 88-103.

SHIROMA, E. O.; CAMPOS, R. F.; e GARCIA, R. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para a análise de documentos. *Perspectiva*, v. 23, n. 2. Florianópolis, jul./dez. 2005. p. 427-446.

SILVA, N. V. e HASENBALG, C. Tendências da desigualdade educacional no Brasil. *DADOS*, v. 43, nº 3, 2000. p. 423-446.

SILVA, R. J. Leitura, biblioteca e política de formação de leitores no Brasil. *Brazilian Journal of Information Science*, v.3, n.2, jul./dez. 2009. p.75-92.

SOARES, M. Letramento e alfabetização: as muitas facetas. Trabalho apresentado no GT Alfabetização, Leitura e Escrita. 26ª Reunião Anual da ANPED. Poços de Caldas, MG. 2003.

TFOUNI, L. V. **Letramento e alfabetização**. São Paulo: Cortez, 2010.

UNICAMP. Levantamento de pesquisas sobre leitura no Brasil de 1980 a 2000. http://www.fe.unicamp.br/alle/catalogo_online/abrir.swf Acesso em 03 fev 2014.

WORLD LITERACY FOUNDATION. The economic & social cost of illiteracy: a snapshot of illiteracy in a global contexto. *Final Report*. 24 august 2015.

[1] Este é o caso de “alfabetismo” (RIBEIRO, 2003). O próprio termo “letramento” é uma tradução do inglês “literacy” e tem sido espaço de disputa quanto à sua constatação na prática.

[2] Este aporte foi de R\$ 2 bilhões em 2007, aumentou para R\$ 3,2 bilhões em 2008, R\$ 5,1 bilhões em 2009 e, a partir de 2010, passou a atingir o valor equivalente a 10% da contribuição total dos demais entes federados.

[3] Conforme Portaria nº 867 do MEC, de 4 de julho de 2012, e Lei nº 12.801, de 24 de abril de 2013.

[4] “Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional”.

[5] Marco de Ação de Belém (UNESCO); Plano Iberoamericano de Alfabetización y Educación de Jóvenes y Adultos, Metas Educativas 2021 (Organização dos Estados Iberoamericanos) etc.

[6] Instituído por meio da Portaria Interministerial nº 1.442, de 10 de agosto de 2006, pelas pastas de Educação e Cultura, e ratificado pelo Decreto Presidencial nº 7.559, de 1º de setembro de 2011.

[7] Amorim (2008) aponta que o brasileiro lê pouco, e o pouco que lê está atrelado à escola. Terminou o período escolar, a média das pessoas considera encerrada sua “obrigação” com a leitura, pelo menos do ponto de vista da leitura de livros. Isto põe em questão o efeito da escolarização da leitura sobre as práticas de leitura para além da escola. A situação tem piorado, como aponta Failla (2012).

[8] O INAF mede, por meio de aplicação de avaliação cognitiva, o grau de domínio de leitura, escrita, matemática (IPM/IBOPE/AÇÃO EDUCATIVA, 2013).

[9] Esta pesquisa se concentrou na matiz sociocultural por questões de delimitação de escopo – apesar de reconhecer a importância de questões referentes à cognição e características biológicas.

[10] Disponível em: <http://www.pnud.org.br/IDH/DH.aspx> Acesso em 21 abr 2014.

[11] Mesmo quando comparado com países da América Latina, como, por exemplo, Argentina e Uruguai.

[12] “Melhorar o desempenho dos alunos da educação básica nas avaliações da aprendizagem no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes - PISA, tomado como instrumento externo de referência, internacionalmente reconhecido”.

[13] 15,2% para o Brasil em 2010, chegando a 29,3% no meio rural e 27,3% na Região Norte, segundo IBGE.

[14] 9,6% para o Brasil em 2010, ou seja, um total de 13,9 milhões de pessoas que não sabiam ler ou escrever.

[15] A Prova Brasileira do Final do Ciclo de Alfabetização (Prova ABC) verifica a qualidade da alfabetização das crianças que concluíram o 3º ano (Disponível em: <http://www.todospelaeducacao.org.br/> Acesso em 21 abr 2014).

[16] Trata-se de um pacto internacional pela Educação de Adultos realizado por: cento e quarenta e quatro Estados-Membros da UNESCO, representantes de organizações da sociedade civil, parceiros sociais, agências das Nações Unidas, organismos intergovernamentais e do setor privado (UNESCO e MEC, 2010).

[17] O conceito de *habitus* pode ser delimitado como “(...) um sistema de disposições duráveis e transponíveis que, integrando todas as experiências passadas, funciona a cada momento como uma matriz de percepções, de apreciações e de ações – e torna possível a realização de tarefas infinitamente diferenciadas, graças às transferências analógicas de esquemas (...)” (BOURDIEU, 1983, p. 65).

[18] São raríssimos os trabalhos sobre política pública de leitura, conforme FERREIRA, 2003, e UNICAMP, s.d.

[19] O “campo” é um espaço social estruturado, marcado por regras de jogo e desafios específicos, inserido em um macrocosmos social, onde os diferentes agentes alocados em diferentes posições lutam entre si por conta do capital envolvido neste espaço (cf. BOURDIEU, 1983 e 1998; LAHIRE, 2002).

[20] Esta metodologia reforça a análise das políticas do ponto de vista de suas contribuições em termos do fortalecimento da justiça social. Ela tem uma forte preocupação ética, explicitando os impactos da política sobre os diferentes grupos sociais, e um claro estímulo a se construir recomendações para intervenção, a fim de enfrentar as desigualdades (re)produzidas pela política em foco.

[21] Ball denomina como “teoria da política em ação” (“theory of policy enactment”). A análise deve considerar esta dimensão de performatividade na gestão e seus efeitos sobre a relação entre política formulada nos textos oficiais e política executada na prática.

[22] Ball trabalha a partir de diálogos com construtos teóricos oriundos das teorias de Karl Mannheim (fenômenos cultural, social e político enquanto fenômenos históricos), Max Weber (burocracia, racionalização e ação social), Michel Foucault (relações de poder e discurso), Basil Bernstein (reconfiguração e discurso pedagógico visível e invisível) e Pierre Bourdieu (*habitus*, campo, capital cultural e violência simbólica).

[23] Disputas que se dão na sociedade e no mundo acadêmico (CHARTIER e CAVALLO, 1998; CHARTIER, 1995, 2003; CHARTIER e HEBRARD, 1995).

[24] Conforme estabelecido no art. 6º do Decreto nº 7.559/2011.

[25] No caso de pertencer a algum nível de governo (nacional, estadual ou municipal), também foi especificado se fazia parte do executivo ou do legislativo.

[26] Busca-se melhor compreensão das redes sociais e políticas envolvidas no PNLL, com percepção das funcionalidades dos setores público e privado, bem como da dinâmica da micropolítica no tocante a este plano.

[27] Há uma Frente Parlamentar pelo Livro e Leitura na esfera nacional, o que representa avanço nas discussões com o Poder Executivo Federal sobre ações para leitura.