

Avaliação de Larga Escala e Políticas de Leitura: Um Estudo sob a Perspectiva da Teoria da Ação Planejada

Large-scale evaluation and reading policies: a documentary study from the perspective of the theory of planned action

Políticas de evaluación y lectura a gran escala: un estudio documental desde la perspectiva de la teoría de la acción planificada

RESUMO

Apesar dos avanços normativos nas políticas de leitura no Brasil, persiste uma lacuna entre as intenções legislativas e sua efetiva implementação no contexto escolar. Apresenta-se uma abordagem documental direcionada à análise de dispositivos legais e normativos sobre leitura no Brasil, desde a Constituição Federal até o Decreto nº 12.166/2024. A metodologia emprega a análise de similitude para identificar conexões nos discursos institucionais sobre leitura e comunidade escolar, e a análise de série temporal para relacionar as políticas de leitura, as matrizes das avaliações externas vinculadas ao Sistema de Avaliação da Educação Básica e os resultados obtidos em nível nacional. Fundamentado na Teoria da Ação Planejada (Aijzen, 1991, 2020) aplicada à análise documental, o estudo busca compreender como as políticas moldam atitudes, normas subjetivas e percepções de controle comportamental na comunidade escolar. Os resultados sugerem que elementos estruturais, como o descompasso entre intenções legislativas e resultados educacionais concretos, dificultam a internalização das políticas como práxis nas escolas. A análise indica que a indefinição conceitual dos atores e as recorrentes mudanças nas escalas de avaliação comprometem a implementação das políticas e levam à falta de responsabilização coletiva na promoção da leitura. Os resultados contribuem para a compreensão de como as políticas públicas moldam crenças normativas, atitudes e percepções de controle sobre leitura, evidenciando questões relevantes para a discussão do tema.

Palavras-chave: Leitura; avaliação de larga escala; políticas públicas.



ABSTRACT

Despite normative advances in reading policies in Brazil, a gap persists between legislative intentions and their effective implementation in the school context. A documentary approach is presented directed toward the analysis of legal and normative provisions on reading in Brazil, from the Federal Constitution to Decree No. 12,166/2024. The methodology employs similitude analysis to identify connections in institutional discourses on reading and the school community, and time series analysis to relate reading policies, the matrices of external assessments linked to the Basic Education Assessment System, and the results obtained at the national level. Grounded in the Theory of Planned Action (Ajzen, 1991, 2020) applied to documentary analysis, the study seeks to understand how policies shape attitudes, subjective norms, and perceptions of behavioral control in the school community. The results suggest that structural elements, such as the mismatch between legislative intentions and concrete educational outcomes, hinder the internalization of policies as praxis in schools. The analysis indicates that the conceptual ambiguity of actors and recurrent changes in assessment scales compromise policy implementation and lead to a lack of collective accountability in promoting reading. The results contribute to understanding how public policies shape normative beliefs, attitudes, and perceptions of control over reading, highlighting relevant issues for discussion of the topic.

Keywords: Reading; large-scale assessment; public policies.

RESUMEN

A pesar de los avances normativos en las políticas de lectura en Brasil, persiste una brecha entre las intenciones legislativas y su efectiva implementación en el contexto escolar. Se presenta un enfoque documental dirigido al análisis de dispositivos legales y normativos sobre lectura en Brasil, desde la Constitución Federal hasta el Decreto nº 12.166/2024. La metodología emplea el análisis de similitud para identificar conexiones en los discursos institucionales sobre lectura y comunidad escolar, y el análisis de series temporales para relacionar las políticas de lectura, las matrices de las evaluaciones externas vinculadas al Sistema de Evaluación de la Educación Básica y los resultados obtenidos a nivel nacional. Fundamentado en la Teoría de la Acción Planificada (Ajzen, 1991, 2020) aplicada al análisis documental, el estudio busca comprender cómo las políticas moldean actitudes, normas subjetivas y percepciones de control conductual en la comunidad escolar. Los resultados sugieren que elementos estructurales, como el desajuste entre intenciones legislativas y resultados educativos concretos, dificultan la internalización de las políticas como praxis en las escuelas. El análisis indica que la indefinición conceptual de los actores y los recurrentes cambios en las escalas de evaluación comprometen la implementación de las políticas y conducen a la falta de responsabilización colectiva en la promoción de la lectura. Los resultados contribuyen a la comprensión de cómo las políticas públicas moldean creencias normativas, actitudes y percepciones de control sobre la lectura, evidenciando cuestiones relevantes para la discusión del tema.

Palabras clave: Lectura; evaluación a gran escala; políticas públicas.

Como citar:

MONTEIRO, L. C.; FREITAG, R. M. K. Avaliação de larga escala e políticas de leitura: um estudo sob a perspectiva da teoria da ação planejada. *Cadernos de Linguagem e Sociedade*, Brasília, v. 26, n. 2, p. 395-421, jul./dez. 2026. DOI: 10.26512/es.v26i2.59916 Disponível em: . Acesso em: XXX.

Correspondência:

LUDMILA CHAGAS MONTEIRO
Rua Frei Paulo, número 455, Bairro Suíça, Aracaju, Sergipe, Brasil.

Direito autoral:

Este artigo está licenciado sob os termos da Creative Commons Attribution 4.0 International license
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



INTRODUÇÃO¹

Tradicionalmente, o estudo científico sobre a leitura tem sido construído de forma multidisciplinar, e a psicologia é uma das áreas de protagonismo. A psicologia cognitiva, por exemplo, em articulação com a psicolinguística, tem atuação no desvelamento dos mecanismos de decodificação e compreensão textual, revelando a complexidade cognitiva do ato de ler, que envolve redes neurais e processos automatizados (Morais, 1996, 2013). No campo das avaliações em larga escala, a psicometria subsidiou a criação de instrumentos de avaliação capazes de mensurar habilidades de leitura e monitorar o desempenho em larga escala. Contudo, além dos aspectos cognitivos e mensuráveis, a psicologia cognitiva reconhece que fatores sociais, motivacionais e contextuais influenciam o comportamento leitor, e é nesse espaço que a psicologia social pode ampliar a análise.

Entre os referenciais da psicologia social, destaca-se a Teoria da Ação Planejada (TAP), de Ajzen (1991, 2020). A TAP parte do princípio de que o principal determinante de um comportamento é a intenção de realizá-lo, construída a partir de três dimensões: atitudes em relação ao comportamento, normas subjetivas (percepção sobre expectativas de pessoas significativas) e controle comportamental percebido (grau em que o indivíduo julga ter condições para agir). No campo da leitura, estudantes, professores, gestores e famílias desenvolvem crenças e percepções que podem favorecer ou dificultar o aprendizado. Assim, a TAP permite compreender não apenas intenções de engajamento com a leitura, mas também as barreiras subjetivas que explicam por que intenções nem sempre se convertem em ação.

Essa perspectiva mostra-se relevante para a formulação de políticas públicas. No Brasil, marcos legais, como a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), garantem o direito à educação e, por consequência, à leitura e à escrita. Diversos programas de formação docente, distribuição de materiais e avaliações educacionais foram implementados com esse objetivo. Entretanto, os resultados das avaliações em larga escala seguem revelando baixos índices de proficiência leitora. Esse descompasso evidencia que esforços normativos e metodológicos não têm sido suficientes. A aplicação da TAP como arcabouço teórico contribui para investigar crenças, atitudes e percepções que influenciam a leitura e, a partir da compreensão desse cenário, subsidiar políticas públicas mais sensíveis às realidades escolares, capazes de promover avanços efetivos na garantia do direito à leitura no país.

¹ Este artigo é um desdobramento da tese de doutorado "As crenças da comunidade escolar sobre leitura: um estudo exploratório no Colégio de Aplicação da Universidade Federal de Sergipe" (Monteiro, 2025), defendida junto ao Programa de Pós-Graduação em Psicologia da Universidade Federal de Sergipe, e que integra o projeto "Impactos da pandemia de COVID-19 na linguagem da criança e do adulto: foco no desenvolvimento e na aprendizagem da leitura" (CAPES, Edital 12/2021 - PDPG Impactos da Pandemia), que investiga impactos da pandemia na linguagem e leitura, envolvendo oito instituições brasileiras e três eixos: desenvolvimento linguístico, aprendizagem da leitura e formação de professores.

Este artigo apresenta uma análise dos dispositivos legais e normativos sobre leitura no Brasil, tendo como marco inicial a Constituição Federal de 1988 até o Decreto nº 12.166/2024, examinando como os discursos institucionais se articulam e identificando possíveis relações entre as políticas de leitura, as matrizes das avaliações externas vinculadas ao Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e os resultados obtidos em nível nacional. Para tanto, emprega-se a análise de similitude para identificar conexões nos discursos institucionais sobre leitura e comunidade escolar, bem como análise de série temporal para examinar a evolução das políticas de leitura, das matrizes de avaliação do SAEB e dos resultados de proficiência ao longo do tempo. Fundamentado na Teoria da Ação Planejada (TAP) (Ajzen, 2020) aplicada à análise documental, busca-se identificar indícios de como as políticas públicas de leitura endereçam ou potencialmente moldam atitudes, normas subjetivas e percepções de controle comportamental na comunidade escolar, contribuindo para a compreensão das possíveis dissonâncias entre as diretrizes normativas e os resultados educacionais observados.

1. A TEORIA DA AÇÃO PLANEJADA

A Teoria da Ação Planejada (TAP) consiste em um aprimoramento da Teoria da Ação Racional (TAR), proposta pelos psicólogos sociais Fishbein e Ajzen, em 1967 (Fishbein; Ajzen, 2015). Monteiro (2025), ao citar Fishbein e Ajzen (2015), explica que, diferentemente das crenças, atitudes e intenções, os comportamentos podem ser observados, e abarcam: ação, alvo, contexto e momento e que existem três critérios comportamentais: dicotômico (em que o indivíduo realizaria ou não um comportamento), de grandeza (em que há um valor atribuído a um comportamento) e de frequência (que se refere a quantas vezes realizou a pessoa um comportamento). Myers (2014) cita Fishbein e Ajzen e a TAP, e explica que, para esses autores, as atitudes, as normas sociais percebidas e os sentimentos de controle são determinantes para as intenções, as quais, direcionam os comportamentos.

Fishbein e Ajzen (2015) explicitam que crenças não são inatas, e sim adquiridas mediante as vivências cotidianas. Segundo esses autores, as crenças podem ser comportamentais, normativas ou de controle. Contudo, foi verificado que existe uma lacuna com relação a estudos brasileiros que utilizaram a TAP aplicado ao tema leitura.

Diante da realização de um determinado comportamento, a TAP pondera fatores sociais e psicológicos, revelando-se numa teoria capaz de oferecer pistas quanto ao estudo sobre leitura na comunidade escolar. Por exemplo, Schüller; Birnbaum; Kröner (2017) investigaram a leitura extracurricular de estudantes do ensino fundamental, identificando que crenças sobre a leitura como atividade divertida e relaxante, somadas ao incentivo de pais e professores e ao controle percebido sobre recursos (disponibilidade de livros e tempo), foram determinantes para a leitura no tempo livre. Luo et al. (2021), ao explorarem a leitura digital, integraram a TAP ao Modelo de Aceitação de

Tecnologia (Davis, 1989) e evidenciaram que atitudes positivas em relação aos e-books, combinadas com o controle percebido sobre o domínio tecnológico e a facilidade de uso, explicam significativamente a intenção de leitura digital. Mais recentemente, Barber e Anderson (2025) examinaram a leitura acadêmica e a busca de informações, demonstrando que o controle percebido, especialmente a competência informacional e o acesso a recursos digitais, foi o maior preditor da intenção de buscar e ler textos acadêmicos, superando inclusive as normas subjetivas institucionais. Em conjunto, esses estudos apontam que, embora as crenças comportamentais e normativas sejam importantes, o controle percebido emerge consistentemente como fator crítico na formação de intenções de leitura, sugerindo que políticas educacionais devem priorizar não apenas a promoção de atitudes favoráveis, mas sobretudo a garantia de condições estruturais e desenvolvimento de competências que empoderem os leitores.

A TAP, aplicada no campo educacional, pode ajudar a compreender os fatores que influenciam práticas de leitura, que se configuram como dispositivos institucionais que instauram crenças sobre leitura, incluindo o conjunto de ordenamentos jurídicos e atos normativos, bem como avaliações e larga escala.

2. DISPOSITIVOS INSTITUCIONAIS QUE INSTAURAM CRENÇAS SOBRE LEITURA

2.1 Atos normativos brasileiros sobre leitura

No contexto das políticas públicas de leitura, os atos normativos podem ser interpretados como expressões de crenças normativas institucionais, isto é, expectativas formalizadas pelo Estado que buscam orientar comportamentos desejáveis na sociedade. Leis, diretrizes e regulamentos funcionam como referentes normativos: definem o que é socialmente valorizado em relação à leitura e comunicam aos diferentes atores educacionais – estudantes, professores, gestores, famílias e instituições – quais condutas devem ser adotadas.

Um exemplo é a Lei nº 13.696/2018, que institui a Política Nacional de Leitura e Escrita (Brasil, 2018). Ao afirmar que a leitura e a escrita são direitos de todos e estabelecer diretrizes para sua promoção, essa lei não apenas garante juridicamente esse direito, mas também explicita uma expectativa normativa: o Estado declara que cidadãos e instituições devem valorizar e fomentar práticas de leitura, criando uma pressão social positiva sobre escolas, professores, bibliotecas e famílias.

Quando analisados sob a perspectiva da TAP, os atos normativos sobre leitura podem ser vistos como dispositivos institucionais que estabelecem crenças normativas acerca da importância da leitura; moldam normas subjetivas que influenciam intenções de ação por parte da comunidade escolar; e reforçam percepções de controle ao criar condições materiais e simbólicas para a promoção da leitura.

Entretanto, a efetividade desses dispositivos depende não apenas da sua existência formal, mas também de como são interpretados, percebidos e internalizados pelos diferentes atores educacionais. Aqui reside um desafio recorrente: a indefinição conceitual sobre quem compõe a “comunidade escolar”. Essa lacuna compromete a clareza dos destinatários das políticas e pode limitar sua implementação.

De acordo com Secchi (2013), cada etapa do ciclo de políticas públicas demanda a participação de atores distintos: cidadãos, movimentos sociais e especialistas na identificação de problemas; técnicos e organizações da sociedade civil na formulação; gestores na decisão; gestores e parceiros locais na implementação; pesquisadores, órgãos de controle e usuários na avaliação; e todos esses grupos na reformulação. Nesse sentido, compreender os atos normativos sobre leitura à luz da TAP permite mapear quais crenças institucionais estão sendo promovidas, a quem se destinam e de que modo podem influenciar atitudes, normas subjetivas e percepções de controle dos atores envolvidos no processo educacional.

As políticas públicas educacionais no Brasil caracterizam-se por sucessivas reformulações, alterações de diretrizes e introdução de novos programas, muitas vezes em intervalos curtos de tempo e atreladas a mudanças de governo ou prioridades administrativas (Freitag *et al.*, 2014). Essa constante renovação normativa, embora possa refletir avanços e tentativas de atualização, também gera instabilidade na percepção da comunidade escolar e da sociedade em geral. Quando as regras mudam com frequência, os atores envolvidos, gestores, professores, estudantes e famílias podem desenvolver uma percepção de incerteza quanto à continuidade das ações, reduzindo o engajamento ou até mesmo gerando descrédito em relação às políticas anunciadas. A sensação de que políticas são transitórias, pouco consolidadas ou de difícil implementação enfraquece a internalização das normas e limita sua capacidade de moldar comportamentos de forma consistente.

Nesse contexto, a TAP (Ajzen, 2020) permite compreender como mudanças institucionais sucessivas reconfiguram o modo como a comunidade escolar e a sociedade percebem sua importância e viabilidade. Cada novo marco legal acrescenta ou redefine crenças normativas, produzindo efeitos cumulativos na formação de intenções e práticas de leitura. Assim, torna-se relevante organizar uma linha do tempo desses documentos para evidenciar como a leitura foi progressivamente tematizada, regulamentada e incentivada, e de que modo essas transformações repercutem na construção social da leitura como comportamento desejável.

2.2 Seleção e análise dos documentos

Os critérios de inclusão para seleção final dos documentos normativos sobre o tema leitura (leis e decretos) basearam-se na identificação de dispositivos que estabelecem crenças normativas sobre leitura no contexto das políticas públicas educacionais num escopo temporal de 1988 a 2025.

Para tanto, procedeu-se à leitura das ementas dos referidos documentos, verificando-se a presença do termo “leitura”, mas também a articulação com programas, diretrizes ou ações institucionais que: (a) definem expectativas sociais sobre o comportamento leitor; (b) estabelecem direitos, deveres ou responsabilidades relacionados à leitura; (c) direcionam-se à comunidade escolar ou a atores educacionais específicos; e (d) expressem normas que potencialmente influenciam atitudes, normas subjetivas ou percepções de controle comportamental sobre leitura.

A seleção dos dispositivos normativos sobre leitura foi realizada mediante busca na base LexML – Rede de Informação Jurídica e Legislativa (<https://www.lexml.gov.br>), portal do Governo Federal brasileiro que disponibiliza documentos jurídicos e legislativos das esferas federal, estadual e municipal. Utilizou-se o descritor “leitura” na categoria Legislação, obtendo-se 257 documentos, e, após a aplicação dos filtros “Data por intervalo de 1988 até 2025” e “Autoridade - Federal”, obtiveram-se 28 documentos. Após a verificação das ementas, nas quais foi pesquisada a palavra “leitura”, a correlação com programas de incentivo à leitura, e políticas públicas sobre o tema, restaram 4 documentos, dentre os quais, 2 são decretos e 2 são leis alinhados aos objetivos da pesquisa documental: Decreto n. 519 de 13/05/1992, Lei 10.753 de 30/10/2003, Lei n. 13.696 de 12/07/2018 e Decreto n. 12.166 de 05/09/2024.²

Além destes, por serem referidos em documentos normativos sobre leitura e por discutirem programas de leitura criados no decurso histórico, foram inclusos na análise documental quatro legislações: 1) Lei n. 9.394 de 20/12/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB) atualizada, que, considerando o modelo da pirâmide normativa (Kelsen, 1998), está logo abaixo da Constituição Federal; 2) Lei n. 12.244 de 24/05/2010 (que teve como principal instrumento de apoio o Programa Nacional Biblioteca na Escola – PNBE), 3) Decreto n. 9.099 de 18/07/2017, que dispõe sobre o Programa Nacional do Livro Didático – PNLD e 4) Decreto 11.556 de 12/06/2023, que institui o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, que é operacionalizado, por exemplo, pelo Programa Cantinho da Leitura/Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

Entre documentos normativos, destacamos o Decreto n. 519/1992, cujo objetivo é instituir “o Programa Nacional de Incentivo à Leitura PROLER e dá outras providências”. A importância e correlação do Decreto n. 519/1992 com o estudo de crenças sobre leitura se encontra nos objetivos do PROLER, contidos no Art. 2º e incisos do mesmo Decreto: “I - promover o interesse nacional pelo hábito da leitura; II - estruturar uma rede de projetos capaz de consolidar, em caráter permanente, práticas leitoras; III - criar condições de acesso ao livro” (Brasil, 1992). Ao promover o interesse pela prática da leitura em todo o país, essa política pública estabelece, no Art. 3º, mecanismos e modalidades de incentivo, através das seguintes ações:

² O conceito de alfabetização, tratada como sinônimo de aprendizado inicial da leitura, não foi incluída no escopo deste estudo, uma vez que, ler e desenvolver a compreensão leitora vai além da decodificação de palavras (Freitas, 2025; Machado; Bello, 2024; Machado, 2018; Foucaumbert, 1994)

- I - instalação de centros de estudos de leitura, para capacitar e formar educadores por meio de familiarização com o livro e a biblioteca;
- II - dinamização de salas de leitura, mediante supervisão de atividades e distribuição de materiais com sugestões de promoções;
- III - consolidação da liderança das bibliotecas públicas, visando à integração de ações que incentivem o gosto pela leitura;
- IV - provisão de espaços de leitura, abertos regularmente ao público;
- V - promoção e divulgação de medidas incentivadoras do hábito da leitura;
- VI - utilização dos meios de comunicação de massa, para incentivo à leitura.

No entanto, mesmo de relevância, o Decreto n. 519/1992, não apresenta uma definição de leitura. A Lei n. 9.394/1996, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, embora não conceitue explicitamente o termo "leitura", a reconhece como imprescindível para a efetivação dos direitos e objetivos de aprendizagem e para o desenvolvimento integral dos estudantes. Isso se expressa através da ênfase na alfabetização plena e na capacitação progressiva ao longo da educação básica, elementos configurados como garantias do Estado para a efetivação da educação básica escolar pública (Art. 4º, inciso IX). Voltando-se para o ensino fundamental obrigatório, iniciado aos seis anos de idade, a LDB foca no aprendizado pleno da leitura como um dos requisitos fundamentais para a ampliação da habilidade de aprender (Art. 32, inciso I) (Brasil, 1996).

Embora a leitura não seja especificamente definida pela LDB e conste em apenas dois incisos, sua importância é reconhecida como fundamental para o exercício da cidadania. A análise da LDB evidencia a crença de que o pleno domínio da leitura, no Ensino Fundamental, relaciona-se diretamente ao desenvolvimento da capacidade de aprender.

A Lei n. 10.753/2003, conhecida como Lei do Livro, institui a Política Nacional do Livro (PNL). Assim como as legislações anteriormente mencionadas, a PNL não apresenta uma definição explícita para o termo "leitura", mas reconhece sua importância ao estabelecê-la como um hábito que deve ser promovido e incentivado (Art. 1º, inciso V) e ao garantir o acesso às pessoas com deficiência visual (Art. 1º, inciso XII). As crenças subjacentes à PNL associam a leitura ao livro como objeto material, caracterizando-a como um hábito a ser desenvolvido por meio de roteiros de leitura e estratégias de controle de estudo. A legislação vincula ainda o termo "leitura" aos processos de editoração, distribuição, comercialização e difusão do material impresso, atribuindo ao Poder Executivo a responsabilidade de criar e executar ações de incentivo e consolidação do hábito de leitura. Entre essas ações, destacam-se a leitura de textos e a introdução de hora de leitura diária nas escolas, cabendo a todos os entes federativos (União, Distrito Federal, Estados e Municípios) a implementação de programas de incentivo à leitura.

A Lei n. 12.244/2010 dispõe sobre a universalização das bibliotecas nas instituições de ensino do País. A relevância dessa legislação encontra-se, especialmente, nos seguintes dispositivos:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se biblioteca escolar o equipamento cultural obrigatório e necessário ao desenvolvimento do processo educativo, cujos objetivos são: [...]

II - promover as habilidades, as competências e as atitudes que contribuam para a garantia dos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento dos alunos e alunas, em especial no campo da leitura e da escrita; [...]

VIII - favorecer a ação dos sistemas estaduais e municipais de ensino, para que os profissionais vinculados às bibliotecas escolares atuem como agentes culturais, em favor do livro e de uma política de leitura nas escolas;

IX - firmar convênios com entidades culturais, com vistas à ampliação do acervo das bibliotecas escolares e à promoção de atividades que contribuam para o desenvolvimento da leitura nas escolas [...] (Brasil, 2010).

A referida legislação expressa a crença de que a leitura está associada à escrita e vinculada a um espaço físico específico – a biblioteca escolar – onde os leitores podem acessar conteúdos, sobretudo em formato de livros, para fins de pesquisa e aprendizagem. A leitura é também concebida como objeto de uma política que deve ser desenvolvida nas escolas, tendo os profissionais das bibliotecas como agentes culturais. Contudo, assim como as legislações anteriores, esta Lei não apresenta uma definição explícita do termo "leitura".

O Decreto n. 9.099/2017 dispõe sobre o Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) e estabelece como um de seus objetivos “fomentar a leitura e o estímulo à atitude investigativa dos estudantes” (Art. 2º, inciso IV). Este é o único dispositivo que menciona o termo “leitura” em todo o Decreto. A crença subjacente ao PNLD sobre leitura relaciona-se à necessidade de fomento e incentivo, associando-a à postura investigativa dos estudantes.

A Lei n. 13.696/2018 institui a Política Nacional de Leitura e Escrita (PNLE). Além de promover a leitura como política pública, à legislação subjaz a crença de que a leitura constitui um direito que demanda políticas de estímulo relacionadas ao acesso ao livro, especialmente por meio de bibliotecas públicas, e à formação contínua de mediadores de leitura – professores, bibliotecários e agentes educativos, culturais e sociais. A leitura é também concebida como prática que deve ser valorizada mediante eventos de difusão cultural.

O Decreto n. 11.556/2023 institui o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada. Conforme o Art. 5º, são objetivos do Compromisso:

[...] II - promover medidas para a recomposição das aprendizagens, com foco na alfabetização e na ampliação e no aprofundamento das competências em leitura e escrita das crianças matriculadas na rede de ensino até o final dos anos iniciais do ensino fundamental, prioritariamente aquelas que não alcançaram os padrões adequados de alfabetização até o segundo ano do ensino fundamental (Brasil, 2023).

O referido Decreto expressa a crença de que a leitura constitui uma competência que deve ser ampliada e aprofundada, o que demanda a instalação de espaços de incentivo a práticas de leitura, o respeito à diversidade dos estudantes e a realização de avaliação periódica pelas escolas, com apoio do Ministério da Educação.

O Decreto n. 12.166/2024 regulamenta a Política Nacional de Leitura e Escrita, instituída pela Lei nº 13.696/2018, e altera o Decreto nº 519/1992 e o Decreto nº 520/1992. Destaca-se a estruturação do Plano Nacional do Livro e Leitura (PNLL) em quatro eixos estratégicos (Art. 4º):

- I - democratização do acesso;
 - II - fomento à leitura e à formação de mediadores;
 - III - valorização institucional da leitura e de seu valor simbólico; e
 - IV - fomento à cadeia criativa e à cadeia produtiva do livro.
- Parágrafo único. Os indicadores de monitoramento e avaliação do PNLL serão integrados ao Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais do Sistema Nacional de Cultura (Brasil, 2024).

A análise do Decreto n. 12.166/2024 evidencia a crença de que a leitura deve ser fomentada e valorizada institucionalmente, implementada mediante planos subnacionais (estaduais, distrital e municipais) e associada ao processo de aprendizagem como uma capacidade a ser desenvolvida em âmbito nacional, com mecanismos de monitoramento e avaliação integrados.

A análise mostra que nenhuma das legislações define explicitamente o termo “leitura”, embora todas a mencionem como elemento central. Ainda assim, a leitura é sistematicamente tratada como algo que precisa ser fomentado, incentivado, promovido e valorizado, revelando uma perspectiva instrumental e normativa, mas sem clareza conceitual sobre sua natureza. Essa importância reverbera nas avaliações em larga escala.

3. AVALIAÇÕES DE LARGA ESCALA SOBRE LEITURA

A implementação de políticas de leitura no Brasil não se limita à promulgação de dispositivos legais e normativos. Para que essas políticas se traduzam em mudanças efetivas nas práticas escolares, é fundamental compreender como são avaliadas e monitoradas. As avaliações de larga escala desempenham papel central nesse processo, funcionando como instrumentos de diagnóstico da qualidade educacional e como indutores de práticas pedagógicas. No entanto, à luz da Teoria da Ação Planejada, essas avaliações também influenciam a formação de crenças comportamentais, normativas e de controle percebido sobre leitura na comunidade escolar. A estabilidade ou instabilidade das métricas utilizadas, dos objetivos avaliados e dos padrões de desempenho ao longo do tempo pode impactar significativamente a forma como gestores, professores e estudantes percebem e internalizam as políticas de leitura. Assim, torna-se relevante examinar não apenas o que prescrevem as legislações, mas também como os sistemas avaliativos traduzem essas prescrições em práticas mensuráveis e quais os efeitos dessas traduções sobre as crenças e atitudes da comunidade escolar em relação à leitura.

Não são apenas os dispositivos legais sobre leitura que mudam: as proficiências de avaliações em larga escala também se alteram. A título de exemplo, vejamos o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), principal avaliação em larga escala conduzida pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), voltada para medir a

qualidade do ensino no Brasil. Criado nos anos 1990, o SAEB é responsável por coletar informações sobre o desempenho dos estudantes em Língua Portuguesa e Matemática, além de reunir dados contextuais sobre escolas, professores e gestores. Os resultados são utilizados para subsidiar políticas públicas, orientar a gestão educacional e compor indicadores como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) (Gomes, 2019; Machado, 2023). Entretanto, assim como ocorre com as diretrizes institucionais de leitura, do ponto de vista da formação de crenças da comunidade à luz da TAP, o SAEB não apresenta plena estabilidade em suas medidas ao longo do tempo. A avaliação já passou por alterações em seus modelos psicométricos, matrizes de referência e procedimentos de aplicação.

A mudança nas matrizes de proficiência e nos métodos de análise compromete a comparabilidade dos resultados, criando dificuldades para interpretar tendências de longo prazo. Em especial, a adoção de técnicas da Teoria de Resposta ao Item (TRI), que busca calibrar os itens e situar os desempenhos em uma escala comum, exige consistência entre edições sucessivas da avaliação. Se ponto de vista psicométrico esta é uma decisão que visa a estabilidade, do ponto de vista da percepção da comunidade essas mudanças geram instabilidade, que podem evocar incertezas sobre até que ponto as variações observadas refletem mudanças reais no aprendizado dos estudantes, e efeitos de revisões técnicas no instrumento de medida. Assim, para a comunidade escolar, a consequência seria semelhante ao que se observa nas mudanças de dispositivos normativos: a percepção de que os parâmetros não são fixos pode reduzir a confiança nos resultados e comprometer o engajamento com políticas que se apoiam nesses indicadores para legitimar suas decisões.

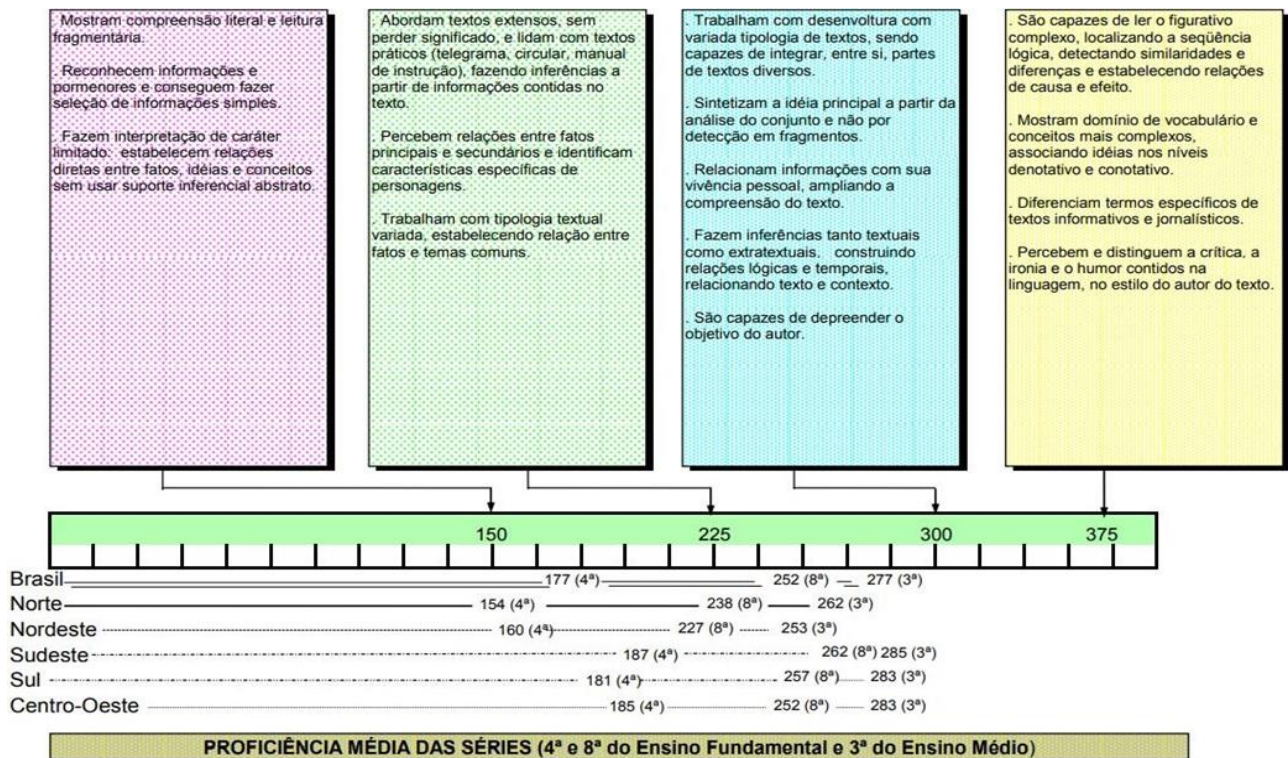
Embora o SAEB exista desde 1990, este estudo considera os resultados de proficiência em Língua Portuguesa a partir de 1995, data dos relatórios mais antigos disponibilizados no site oficial do Governo Federal/INEP/SAEB. É importante destacar que o sistema passou por modificações estruturais significativas ao longo do tempo, gerando instabilidades nas crenças sobre avaliação e desempenho na comunidade escolar. Em 2019, as avaliações anteriormente identificadas como Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC ou Prova Brasil) foram unificadas sob a denominação SAEB, integrando diferentes etapas e instrumentos avaliativos em um único sistema.

Além das mudanças na estrutura organizacional das avaliações, houve variações nos ciclos de aprendizagem analisados. Até 2009, as médias de proficiência em Língua Portuguesa (LP) eram apresentadas para a 4ª série e 8ª série do Ensino Fundamental e 3ª série do Ensino Médio. A partir de 2011, seguindo as determinações da Lei nº 11.274/2006, que estabeleceu 2010 como ano limite para adaptação do sistema de séries para anos, a nomenclatura foi alterada para 5º Ano e 9º Ano do Ensino Fundamental, mantendo-se a 3ª Série do Ensino Médio. Para o presente estudo, foram consideradas as médias de proficiência em LP apresentadas no 5º Ano e 9º Ano do Ensino Fundamental e na 3ª Série do Ensino Médio, reconhecendo que essas transformações

metodológicas e nomenclaturais podem ter influenciado as percepções e crenças dos atores educacionais sobre os processos avaliativos e seus resultados ao longo do tempo.

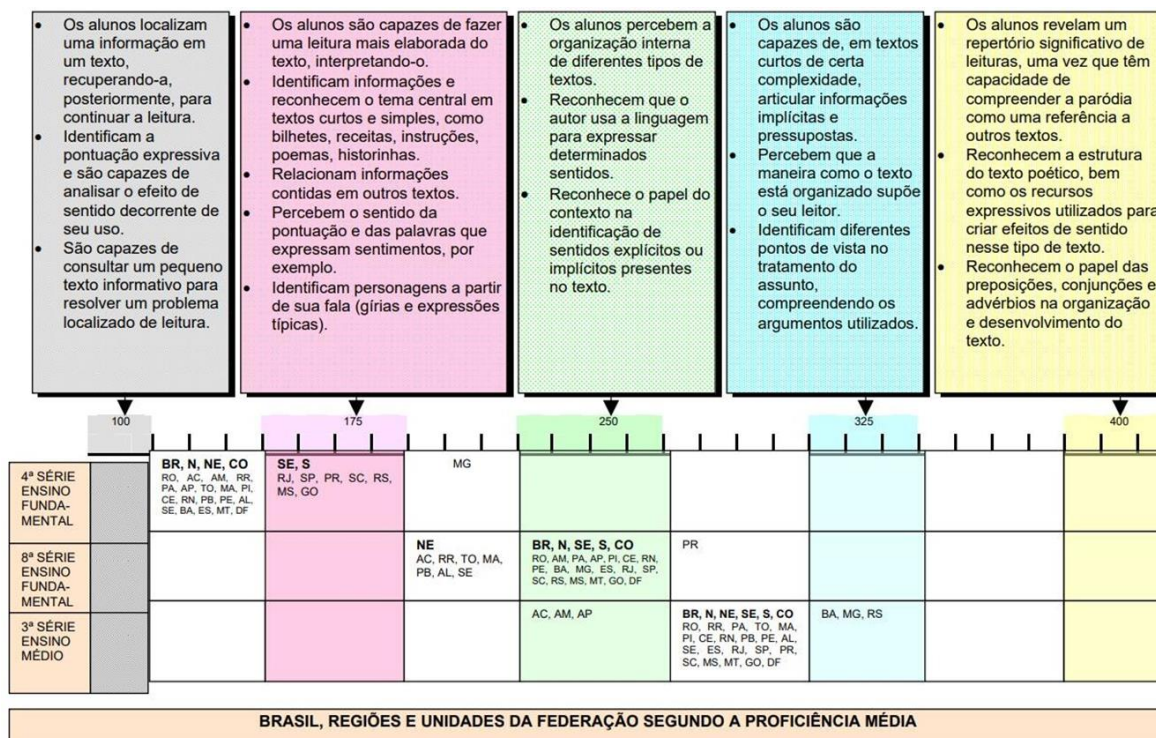
Vejamos, na prática como essas mudanças se dão.

Figura 1 – Níveis de proficiência em Língua Portuguesa (Leitura) – SAEB/1995



Fonte: BRASIL (2014, p. 14).

Figura 2 – Níveis de proficiência em língua portuguesa – SAEB/1997



Fonte: BRASIL (1997, p. 8).

Na Figura 1, onde se encontram os resultados dos níveis de proficiência em Língua Portuguesa (Leitura)³, das avaliações SAEB realizadas em 1995, o INEP utilizou a Teoria de Resposta ao Item (TRI), para comparar as notas dos estudantes:

Para interpretar as escalas de proficiência obtidas, foram selecionados pontos da escala razoavelmente espaçados e neles localizados itens que discriminam os desempenhos dos alunos situados em torno desses pontos. Os pontos selecionados da escala, em ordem crescente – 150, 225, 300 e 375 – também correspondem a níveis de desempenho, descritos em termos dos conteúdos e processos cognitivos efetivamente dominados pelos alunos cuja proficiência se aproxima de seus valores (Brasil, 1998, p. 13).

Na Figura 2, onde se encontram os resultados dos níveis de proficiência em Língua Portuguesa (Leitura), das avaliações SAEB realizadas em 1997, o INEP definiu cinco pontos das escalas, de forma que:

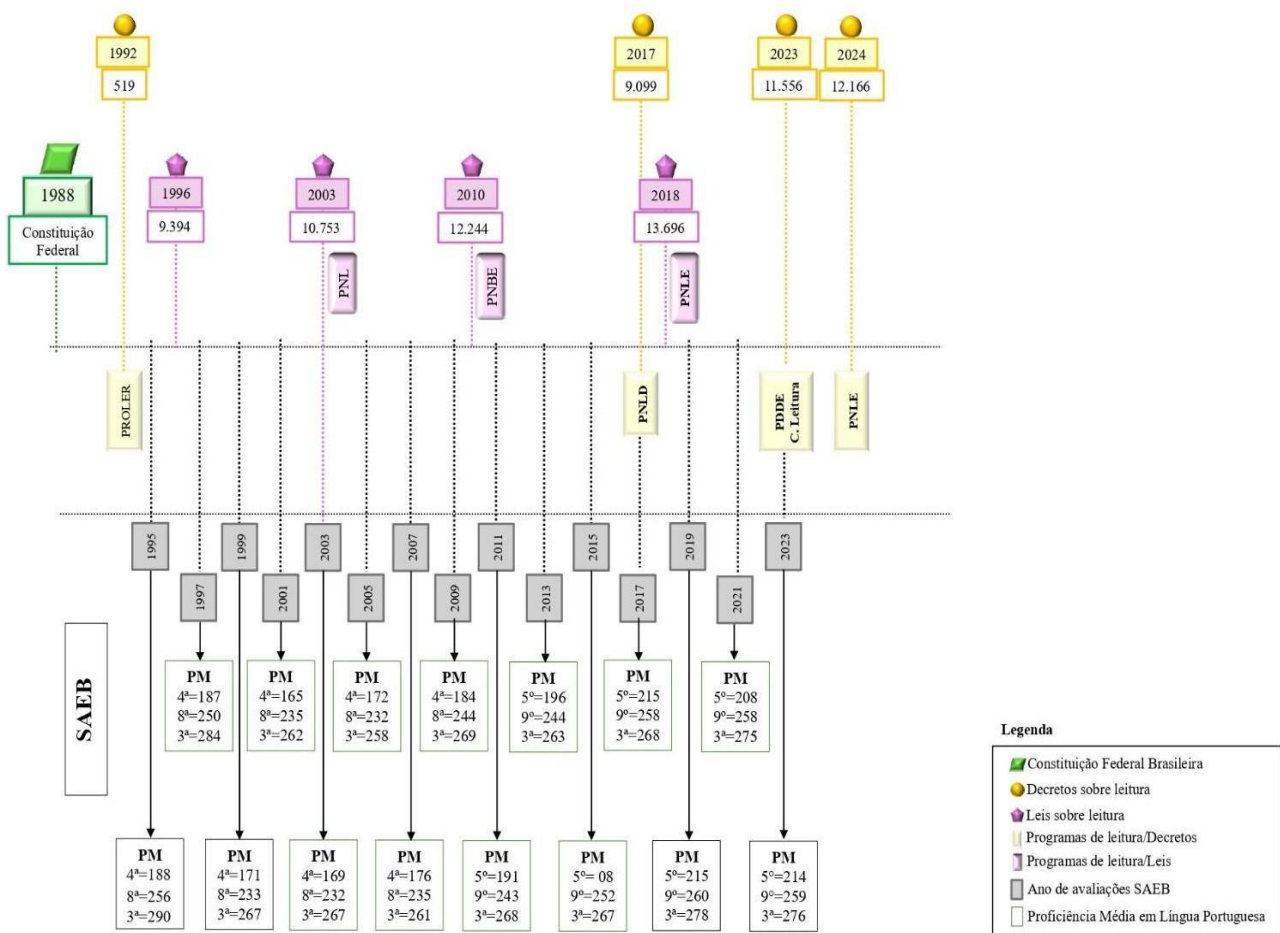
Para interpretar os desempenhos em 1997, foram escolhidos cinco pontos das escalas: 100, 175, 250, 325 e 400 para as disciplinas Língua Portuguesa e Ciências. [...]. As proficiências dos alunos foram então explicadas pela descrição dos conhecimentos e habilidades que eles demonstraram possuir quando situados em torno dos pontos correspondentes a cada nível. Por exemplo, alunos posicionados em torno do ponto 175, na escala de Língua Portuguesa, são capazes de identificar

³ “A concepção de leitura aferida na Prova Brasil alinha-se à orientação do ensino de Língua Portuguesa prevista nos PCN (Brasil, 1998) e na BNCC (Brasil, 2017) que compreendem a leitura como processos mentais complexos para a realização e validação de inferências e antecipações e apropriação dos diferentes tipos de gêneros textuais.” (Machado, 2018, p. 63).

personagens a partir de sua fala (gírias, expressões típicas), entre outras habilidades. (Brasil, 1997, p. 6).

Como podemos ver, mesmo utilizando a TRI, os níveis de proficiência são espaçados e modificados a cada avaliação realizada pelo SAEB, no transcorrer do tempo. Para visualizar essas mudanças, construímos uma Linha do Tempo (Figura 3), com a finalidade de apresentar os programas de leitura, da seção anterior, e a proficiência média (MP) em Língua Portuguesa no SAEB.⁴

Figura 3 – Linha do tempo da Legislação sobre Leitura, Programas e Proficiência Média em Língua Portuguesa da Prova SAEB



Fonte: Elaboração própria.

Como vimos, tendo como marco a Constituição Cidadã de 1988, os quatro decretos e as quatro leis analisados expressam compromisso institucional com a leitura como meio para o exercício da cidadania. Todavia, observa-se que, não obstante as determinações estabelecidas nesses atos legislativos, persistem lacunas estruturais que comprometem a formação de crenças

⁴ Os dados sobre os resultados de 1995 até 2023 das avaliações de larga escala em língua portuguesa SAEB foram buscados e encontrados em <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/saeb/resultados> (Brasil, s.d.).

de controle percebido na comunidade escolar. Sob o prisma da TAP (Ajzen, 2020), a ausência de mecanismos efetivos de monitoramento, fiscalização e responsabilização fragiliza a percepção dos atores educacionais sobre sua capacidade de influenciar os resultados das políticas de leitura. Quando as normas prescritivas não são acompanhadas de sistemas claros de avaliação de sua implementação e de atribuição de responsabilidades, os agentes escolares – gestores, professores e bibliotecários – podem desenvolver baixo controle percebido sobre a efetivação dessas políticas, reduzindo a intenção comportamental de engajamento ativo nas práticas de promoção da leitura. Essa limitação se evidencia nos resultados das avaliações de larga escala sobre leitura, que não têm apresentado avanços significativos no decorrer do recorte temporal desta pesquisa, compreendido entre 1988 e 2023 – período para o qual estão disponíveis os dados bianuais do SAEB.

Ao articular a linha do tempo da legislação sobre leitura com a TAP, verifica-se que os marcos legais e programas representam momentos de formulação de políticas e ações governamentais que traduzem a vontade coletiva e institucional de promover melhorias na leitura. Tais elementos correspondem ao estágio da intenção na TAP, manifestando crenças normativas institucionais sobre o que é socialmente desejável e esperado em relação à promoção da leitura no contexto educacional brasileiro.

Constata-se, contudo, uma profusão de atos normativos ao longo da história, invariavelmente associados a programas que mencionam o desenvolvimento da competência leitora. Paradoxalmente, as pontuações nas escalas de proficiência em Língua Portuguesa mantêm-se em patamares que pouco ultrapassam 200 pontos, distantes do nível esperado para um leitor proficiente, independentemente do ciclo de aprendizagem avaliado. À luz da TAP, as mudanças constantes nas escalas de avaliação de proficiência podem interferir nas crenças dos diferentes atores educacionais, especialmente dos docentes, impactando suas atitudes em relação à avaliação, a pressão social percebida sobre suas práticas e o nível de controle que sentem ter sobre sua capacidade de adaptação às novas demandas. Dependendo de como esses três componentes – atitude, norma subjetiva e controle comportamental percebido – se articulam, as mudanças podem gerar tanto resistência e descrédito quanto engajamento e revisão positiva de práticas pedagógicas.

A indefinição conceitual recorrente sobre o que constitui "leitura" nos diversos dispositivos legais adiciona outra camada de complexidade à formação de crenças. Quando os atores educacionais não dispõem de uma compreensão compartilhada e estável sobre o objeto das políticas, as crenças comportamentais (percepções sobre os resultados da ação) tornam-se difusas, dificultando a tradução de intenções normativas em práticas pedagógicas consistentes. Ademais, a ausência de mecanismos efetivos de monitoramento e responsabilização enfraquece as crenças de controle percebido: sem clareza sobre quem deve fazer o quê e como os resultados serão acompanhados, gestores e professores podem perceber as políticas como prescritivas, mas desprovidas de condições reais para sua implementação.

Portanto, embora os dispositivos legais estabeleçam crenças normativas institucionais sobre a importância da leitura, a persistência de baixos resultados nas avaliações sugere que a existência de marcos normativos não é suficiente para transformar intenções em comportamentos efetivos. Faz-se necessário compreender como essas normas são percebidas, internalizadas e traduzidas em ações pelos diversos atores da comunidade escolar, considerando que as instabilidades geradas pelas constantes reformulações nas políticas e instrumentos avaliativos, somadas à indefinição conceitual e à fragilidade dos mecanismos de controle, comprometem a formação de crenças estáveis e favoráveis ao desenvolvimento da competência leitora.

4. ANÁLISE DE SIMILITUDE DOS DECRETOS E LEIS BRASILEIRAS SOBRE LEITURA

Uma vez analisados os dispositivos legais e normativos sobre leitura de 1988 a 2024, esta seção retoma a segunda parte do objetivo deste estudo, que consistiu em examinar como os discursos institucionais se articulam, identificando possíveis relações entre as políticas de leitura, as matrizes das avaliações externas vinculadas ao SAEB e os resultados obtidos em nível nacional.

Do ponto de vista da TAP, as mudanças percebidas pela comunidade escolar nem sempre refletem alterações estruturais nos próprios dispositivos legais. Em outras palavras, pode haver dissonância entre o que a legislação estabelece como expectativa normativa e como essa expectativa é efetivamente compreendida, apropriada e operacionalizada pelos sujeitos envolvidos no processo educacional.

Para aprofundar a compreensão dessa possível dissonância, torna-se necessário examinar, além da linha do tempo dos atos normativos, as estruturas discursivas que os constituem. Realizou-se, então, uma análise de similitude⁵ das leis selecionadas, técnica que permite identificar conexões entre termos e conceitos presentes nos textos legislativos, revelando padrões de co-ocorrência, núcleos semânticos centrais e possíveis lacunas ou ênfases nos discursos institucionais sobre leitura. Essa abordagem visa avaliar se e como os dispositivos legais endereçam as dimensões psicossociais da leitura identificadas pela TAP como fundamentais para a transformação de intenções em comportamentos efetivos.

Neste estudo, foram avaliados quatro decretos – Decretos n. 519/1992, 9.099/2017, 11.556/2023 e 12.166/2024 – e quatro leis – Leis n. 9.394/1996, 10.753/ 2003, 12.244/2010 e 13.696/2018 –, procedendo-se uma análise lexical de similitude.

⁵ Fundamentada na teoria dos grafos, a análise de similitude é uma ferramenta que facilita a identificação das co-ocorrências entre as palavras, e seu resultado traz indicações da ligação entre as palavras, assim contribuindo para a “identificação da estrutura de um corpus textual, distinguindo também as partes comuns e as especificidades em função das variáveis ilustrativas (descritivas) identificadas na análise” (Marchand; Ratinaud, 2012, *apud* Camargo; Justo, 2013). A análise de similitude foi realizada a partir da identificação do contexto de leitura em Decretos e Leis brasileiras, utilizando a versão 0.8 alpha 7, de 2 de novembro de 2024, da Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires (IRAMUTEQ) – Interface R para Análise Multidimensional de Textos e Questionários. Essa interface foi desenvolvida por Pierre Ratinaud, em 2009, em Língua Francesa e, em 2013, passou a ser utilizado no Brasil. Distribuído sob os termos da licença GNU GPL (v2), o IRAMUTEQ é um software livre, que permite realizar análises estatísticas em corpus textual e em tabelas individuais/de caracteres (Camargo; Justo, 2013, p. 516).

Nos grafos de similitude, há nós centrais, sendo que cada reta que conecta as palavras são arestas. A proximidade e o tamanho das palavras indicam a co-ocorrência delas em conexão com os nós centrais. As relações estabelecidas no grafo de Decretos e Leis fornecem as bases para construir uma dimensão da avaliação das crenças, que são induzidas pelas políticas públicas sobre leitura. No grafo, encontram-se os temas, as palavras-chaves, que devem ser usadas para identificar as relações das crenças que são induzidas por esses atos normativos.

A Figura 4 corresponde ao grafo dos decretos brasileiros sobre leitura, que apresentam as seguintes ementas: Decreto n. 519/1992 - “Institui o Programa Nacional de Incentivo à Leitura PROLER e dá outras providências”; Decreto n. 9.099/2017 - “Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro e do Material Didático”; Decreto n. 11.556/2023 - “Institui o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada”; Decreto n. 12.166/2024 - “Regulamenta a Política Nacional de Leitura e Escrita, instituída pela Lei nº 13.696/2018, e altera o Decreto nº 519/1992, e o Decreto nº 520/1992”.

Outro agrupamento se forma em torno dos termos “leitura”, “livro”, “material”, “didático”, “biblioteca” e “acesso”, apontando para a importância atribuída às políticas de promoção da leitura, democratização do acesso ao livro e valorização dos acervos públicos. A presença de palavras como “direito”, “escrita”, “cultural” e “inclusão” reforça a dimensão cidadã dessas ações, evidenciando o papel da leitura como ferramenta de emancipação social.

Ainda se observa um conjunto de termos ligados à dimensão operacional das políticas, como “programa”, “processo”, “fundamental” e “implementação”, que se associam a “avaliação” e “ensino”. Esses termos indicam uma abordagem que não se limita aos marcos legais ou políticos, mas que também abrange a execução prática das diretrizes educacionais.

O grafo de similitude revela um discurso multifacetado, que articula aspectos políticos, operacionais e socioculturais da política educacional, com destaque para a centralidade da educação pública como direito social e prioridade nacional. Nesse grafo, a palavra “leitura” aparece posicionada no eixo direito-inferior, associada principalmente a “promoção”, “acesso”, “incentivo”, “informação” e “livro”. Tais conexões formam um agrupamento que remete a políticas públicas voltadas para a democratização do conhecimento, revelando a leitura como prática social estratégica e como objeto de programas institucionais.

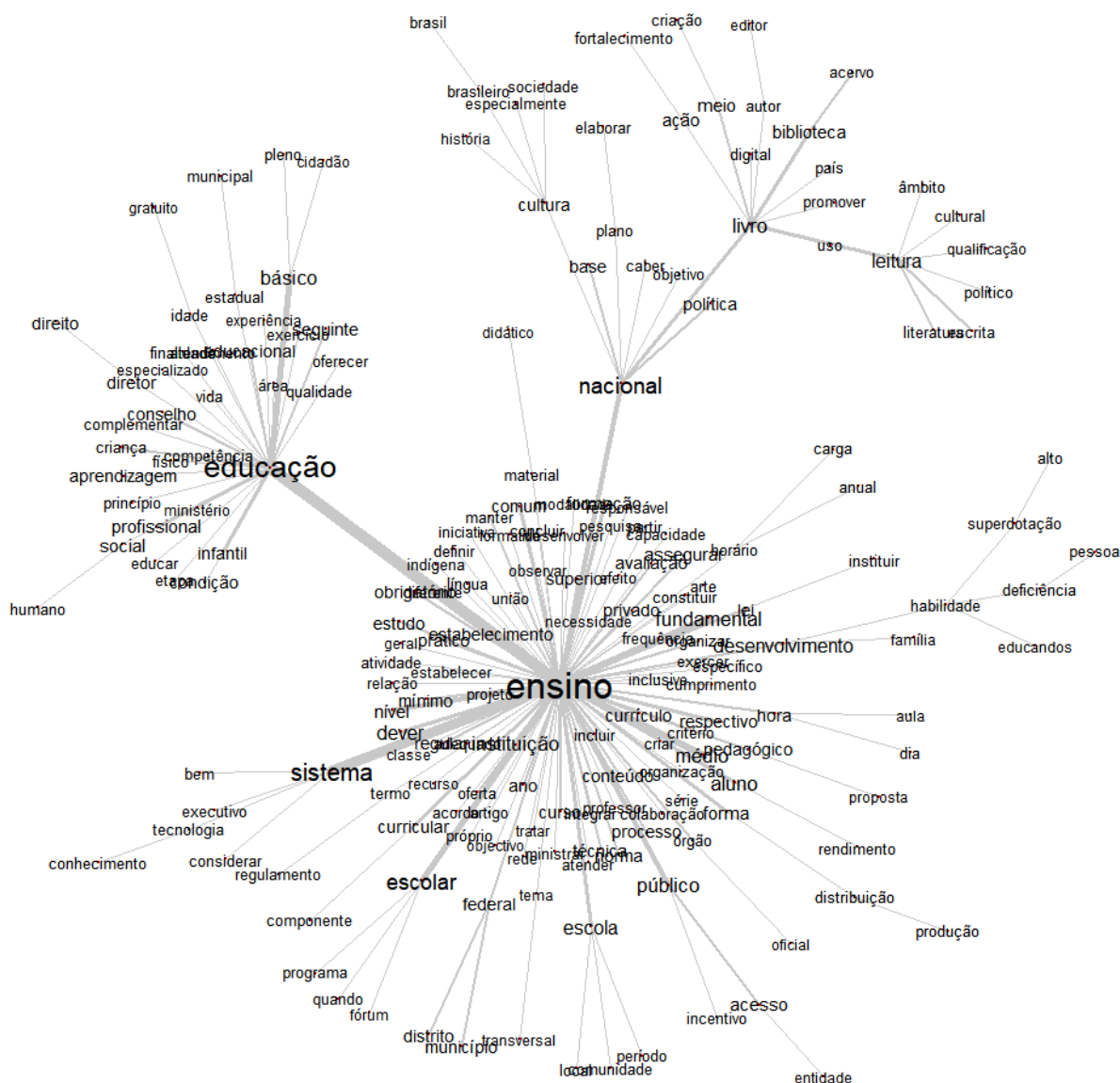
A relação de “leitura” com o termo “nacional” indica que sua abordagem no corpus está diretamente vinculada a políticas de caráter federal, reforçando o papel do Estado na formulação de iniciativas de incentivo. A proximidade com “cultura” amplia o campo semântico, situando a leitura não apenas como prática escolar, mas também como atividade cultural que integra o desenvolvimento educacional e social.

As ligações com “promoção” e “acesso” sugerem um discurso voltado à garantia de direitos, em que a leitura é concebida como recurso fundamental para inclusão social, formação cidadã e fortalecimento da educação pública. Já a conexão com “livro” evidencia a materialidade dessa prática, vinculando-a à distribuição de recursos e ao papel dos programas de incentivo à leitura e ao livro.

A análise isolada da palavra “leitura” demonstra que, no corpus dos decretos, ela é compreendida como dimensão estratégica da política educacional e cultural, articulada a valores de democratização, acesso à informação e promoção do conhecimento, extrapolando o espaço escolar e alcançando a esfera da política pública nacional.

A Figura 5 apresenta o grafo das seguintes Leis brasileiras sobre leitura : Lei n. 9.394/1996 - “Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional”; Lei n. 10.753/2003 - “Institui a Política Nacional do Livro”; Lei n. 12.244/2010 - “Dispõe sobre a universalização das bibliotecas nas instituições de ensino do País”; Lei n. 13.696/ 2018 - “Institui a Política Nacional de Leitura e Escrita”.

Figura 5 – Grafo das leis brasileiras sobre leitura



Fonte: Elaboração própria.

O grafo de leis destaca que o termo “ensino” constitui o núcleo central, criando conexões mais diretamente com as palavras “educação”, “sistema”, “escolar”, “fundamental”, “aluno”, “nacional” e “público”. O termo “educação” organiza um campo semântico relacionado a princípios e etapas do processo educativo, como “infantil”, “básico”, “profissional”, “complementar”, além de noções como “social”, “humano” e “direito”. Tal conjunto indica que a educação é compreendida como prática institucional, como valor social e direito fundamental.

O conjunto associado à “nacional” liga-se a termos como “política”, “plano”, “cultura”, “biblioteca”, “livro” e “leitura”, referindo à dimensão das políticas públicas e das ações estatais

voltadas à formação cultural e educacional. Esse núcleo apresenta a articulação entre o campo educacional e iniciativas de caráter político-institucional.

Outro eixo surge da associação entre “fundamental” e “aluno”, que se conecta a palavras como “desenvolvimento”, “aprendizagem”, “avaliação”, “currículo”, “metodológico” e “pedagógico”. Esse agrupamento indica a preocupação com os processos formativos, o acompanhamento pedagógico e a dimensão didático-metodológica da educação escolar. Destacam-se termos como “público”, “acesso”, “instituição”, “federal” e “municipal”, que remetem à dimensão institucional e ao caráter democrático das políticas educacionais, reafirmando a ênfase no direito de acesso à educação pública.

O grafo de similitude permitiu identificar três grandes eixos discursivos no corpus: o núcleo estruturante do ensino e da educação, ancorado em princípios, etapas e funções sociais; as políticas públicas nacionais de educação e cultura, relacionadas a planos, bibliotecas, livros e práticas de leitura, e, as práticas pedagógicas e escolares, vinculadas ao aluno, ao currículo, à avaliação e ao desenvolvimento educacional.

O agrupamento em torno da palavra “leitura” evidencia um campo semântico voltado para o acesso à cultura e à formação educacional mediada por recursos bibliográficos. Tal núcleo conecta-se diretamente aos termos “livro” e “biblioteca”, além de se articular ao eixo “nacional”, sugerindo a presença de políticas públicas voltadas à promoção da leitura e ao fortalecimento de espaços institucionais de difusão do conhecimento.

Surgem também relações com palavras como “digital”, “acervo” e “autor”, indicando a valorização de múltiplos suportes de leitura, bem como a preocupação com a democratização do acesso à informação. A associação com “cultura” e “plano” reforça a ideia de que a leitura é concebida, no corpus, como prática cultural estratégica, inscrita em programas e diretrizes de caráter nacional. Esse agrupamento sugere que a leitura não é tratada apenas como atividade individual ou escolar, mas como política cultural e educacional, vinculada ao incentivo estatal, à institucionalização de bibliotecas e à ampliação do acesso a livros em diferentes formatos.

A análise comparativa dos dois grafos sugere aproximações com os pressupostos da TAP. A palavra leitura aparece associada a termos como livro, biblioteca e nacional. Esse agrupamento indica uma valorização normativa e simbólica da leitura, compreendida como um bem cultural, direito social e elemento estruturante da cidadania. Tal configuração reflete o componente atitudinal da TAP, pois evidencia uma predisposição positiva, no âmbito legal, para considerar a leitura como prática desejável e socialmente relevante.

No grafo dos decretos, a palavra leitura conecta-se a termos como incentivo, acesso, promoção e cultura. Diferentemente do grafo das leis, aqui o foco recai sobre os mecanismos práticos e institucionais destinados a viabilizar a prática leitora, seja pela criação de programas, seja pelo fortalecimento de políticas públicas. Esse arranjo evidencia duas dimensões da TAP: de um lado, as normas subjetivas, que configuram a pressão institucional e social para que a leitura seja

incentivada; de outro, o controle percebido, uma vez que os decretos estabelecem condições concretas de acesso, promovendo a sensação de que a prática é possível e alcançável.

A análise dos documentos sugere que enquanto as leis delineiam o valor atitudinal da leitura, vinculando-a a ideias universais e à Constituição Cidadã, os decretos tratam das condições normativas e instrumentais necessárias para transformar esse valor em prática cotidiana. Nesse sentido, a política educacional brasileira, ao menos em nível documental, busca alinhar a construção simbólica da leitura (leis) com a criação de condições para a sua efetivação (decretos), o que se ajusta ao modelo explicativo da TAP para a formação de intenções e comportamentos sociais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O aprendizado da leitura é estabelecido na legislação brasileira como responsabilidade coletiva, com marcos normativos que expressam o compromisso institucional de promover essa competência fundamental para o exercício da cidadania. Apesar da criação de diferentes atos normativos ao longo dos anos, invariavelmente relacionados a programas de leitura, como pode ser observado na linha do tempo apresentada, os resultados das avaliações em larga escala revelam uma dissonância persistente: as pontuações nas escalas de proficiência em Língua Portuguesa mantêm-se em patamares distantes do nível esperado para um leitor proficiente, independentemente do ciclo de aprendizagem avaliado e do ano de aplicação das avaliações de larga escala, conforme pode ser verificado nos relatórios do SAEB, disponibilizados pelo Inep (BRASIL, s.d.).

Ao articular a cronologia da legislação sobre leitura com a Teoria da Ação Planejada (Ajzen, 2020), verifica-se que os marcos legais representam momentos de formulação de políticas que traduzem a vontade coletiva e institucional de promover melhorias na leitura. Tais elementos correspondem ao estágio da intenção na TAP, manifestando crenças normativas institucionais sobre o que é socialmente desejável e esperado. Contudo, a persistência de baixos resultados sugere que a existência de marcos normativos não é suficiente para transformar intenções em comportamentos efetivos. As mudanças que ocorrem no plano da percepção – nas atitudes, normas subjetivas e controles comportamentais percebidos pelos atores educacionais – não necessariamente se evidenciam na materialidade dos dispositivos legais ou se traduzem em práticas pedagógicas exitosas.

Considerando os resultados do SAEB, é plausível que as crenças da comunidade escolar sobre leitura sejam equivocadas, fragmentadas ou insuficientemente apropriadas pelos diferentes atores envolvidos. Além disso, a própria indefinição conceitual do que constitui a "comunidade escolar" representa um problema estrutural para a implementação das políticas. Embora existam definições na literatura especializada, a legislação não delimita explicitamente esse conceito. Por interpretação dos dispositivos normativos, pode-se inferir que essa comunidade abrange

estudantes, professores, gestores, coordenadores, funcionários administrativos, merendeiras, responsáveis pela limpeza, porteiros e familiares – pessoas que compartilham responsabilidades tanto na formação da cidadania quanto no desenvolvimento social dos estudantes. Essa indefinição compromete a clareza sobre papéis, responsabilidades e capacidades percebidas de cada ator em relação ao processo de aprendizagem da leitura, fragilizando as crenças de controle comportamental percebido, componente central da TAP para a conversão de intenções em ações.

À luz da TAP, as mudanças constantes nas escalas de avaliação de proficiência e nos próprios programas de leitura interferem nas crenças dos atores educacionais, impactando suas atitudes em relação à avaliação, a pressão social percebida sobre suas práticas e o nível de controle que sentem ter sobre sua capacidade de contribuir efetivamente para o desenvolvimento da leitura. Dependendo de como esses três componentes – atitude, norma subjetiva e controle comportamental percebido – se articulam, as mudanças podem gerar tanto resistência e descrédito quanto engajamento e revisão positiva de práticas. A análise de similitude das leis selecionadas revela padrões discursivos e núcleos semânticos que permitem compreender quais dimensões da leitura são enfatizadas nos textos normativos e como essas ênfases dialogam (ou não) com as necessidades reais de formação de crenças favoráveis ao desenvolvimento da competência leitora.

Os resultados deste estudo evidenciam que o fracasso nos resultados das avaliações de leitura não se deve à ausência de políticas públicas. As políticas instituídas ao longo dos anos são numerosas e apresentam diretrizes bem estruturadas. Contudo, os resultados dos estudantes nas avaliações em larga escala não alcançam os índices esperados, sugerindo um descompasso entre a formulação normativa e a implementação efetiva, mediado pelas crenças, atitudes e percepções de controle dos atores envolvidos.

A contribuição da Psicologia Social, especificamente por meio da TAP, mostra-se fundamental para compreender e superar esse descompasso. Enquanto as abordagens tradicionais de políticas públicas concentram-se nos aspectos normativos e estruturais – legislação, recursos, infraestrutura –, a Psicologia Social oferece ferramentas teóricas e metodológicas para compreender os processos psicossociais que medeiam a conversão de prescrições institucionais em práticas efetivas. A TAP evidencia que políticas de leitura bem-sucedidas devem ir além da enunciação de objetivos e da alocação de recursos: precisam considerar como os diferentes atores educacionais percebem a leitura (crenças comportamentais), quais pressões sociais experimentam em relação a suas práticas (crenças normativas) e, crucialmente, se sentem capazes de implementar as orientações propostas (crenças de controle percebido).

Este estudo demonstra que a ausência de definição conceitual explícita de "leitura" nos dispositivos legais, somada à indefinição dos papéis dos atores da comunidade escolar e à fragilidade dos mecanismos de monitoramento e responsabilização, compromete a formação de crenças estáveis e favoráveis necessárias para que as políticas se traduzam em comportamentos efetivos. A Psicologia Social, portanto, pode oferecer subsídios para o desenho de políticas públicas

mais eficazes: políticas que promovam atitudes positivas em relação à leitura, que estabeleçam normas sociais claras e compartilhadas sobre os papéis de cada ator, e que, fundamentalmente, garantam as condições estruturais e formativas para que os profissionais da educação desenvolvam senso de controle sobre sua capacidade de promover a leitura.

Assim, é urgente que se conheçam as crenças da comunidade escolar sobre leitura, de modo que intervenções e políticas futuras possam considerar essas dimensões psicossociais. Pesquisas futuras devem mapear sistematicamente as crenças comportamentais, normativas e de controle dos diferentes atores educacionais em relação à leitura, identificando barreiras e facilitadores psicossociais para a implementação efetiva das políticas. Além disso, é necessário desenvolver estratégias de formação e acompanhamento que fortaleçam as crenças de controle percebido dos profissionais da educação, garantindo que se sintam capazes e apoiados para traduzir as diretrizes normativas em práticas pedagógicas inovadoras e eficazes.

Compreender como as políticas públicas moldam (ou deixam de moldar) as crenças normativas, atitudes e percepções de controle sobre leitura constitui, portanto, um passo essencial para a superação da dissonância observada entre as intenções legislativas e os resultados educacionais concretos. Em suma, a integração entre a formulação de políticas públicas e os conhecimentos da Psicologia Social não é apenas desejável, mas imprescindível para que o Brasil avance efetivamente na promoção da leitura como direito e como prática transformadora da cidadania.

REFERÊNCIAS

AJZEN, I. The theory of planned behavior: Frequently asked questions. **Hum Behav & Emerg Tech**, v. 2, p. 314-324, 2020.

BARBER, L. D.; ANDERSON, P. Understanding first-year university student information seeking through the theory of planned behaviour: A transnational perspective, **The Journal of Academic Librarianship**, v. 51, n. 5, 103096. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.acalib.2025.103096>. Acesso em: 6 dez. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 1988. Disponível Em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso Em: 12 Abr. 2025.

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília-DF: Presidência da República; Casa Civil; Subchefia para Assuntos Jurídicos, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. **Decreto n. 519, de 13 de maio de 1992**. Institui o Programa Nacional de Incentivo à Leitura PROLER e dá outras providências. Brasília-DF: Presidência da República; Casa Civil; Subchefia para Assuntos Jurídicos, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0519.htm. Acesso em: 12 abr. 2025.

BRASIL. **Decreto n. 520, de 13 de maio de 1992**: “Institui o Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas e dá outras providências. Brasília-DF: Presidência da República; Casa Civil; Subchefia para Assuntos Jurídicos, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0519.htm. Acesso em: 12 abr. 2025

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Resultados do SAEB/97: escalas de proficiência**. Brasília: Inep, 1997. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/avaliacoes_e_exames_da_educacao_basica/saeb_97_primeiros_resultados.pdf. Acesso em: 3 abr. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Resultados do SAEB/95: escalas de proficiência**. 2. ed. Brasília: Inep, 1998. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/avaliacoes_e_exames_da_educacao_basica/resultados_do_saeb_95_escalas_de_proficiencia.pdf. Acesso em: 3 abr. 2025.

BRASIL. **Lei n. 10.753, de 30 de outubro de 2003**. Institui a Política Nacional do Livro. Brasília-DF: Presidência da República; Casa Civil; Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.753.htm. Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. **Lei n. 11.274, de 06 de fevereiro de 2006**. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Brasília-DF: Presidência da República; Casa Civil; Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11274.htm. Acesso em: 04 out. 2025.

BRASIL. **Lei n. 12.244, de 24 de maio de 2010**. Dispõe sobre a universalização das bibliotecas nas instituições de ensino do País. Brasília-DF: Presidência da República; Casa Civil; Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12244.htm. Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. **Decreto n. 9.099, de 18 de julho de 2017**. Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro e do Material Didático. Brasília-DF: Presidência da República; Casa Civil; Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9099.htm. Acesso em: 12 abr. 2025.

BRASIL. **Lei n. 13.696, de 12 de julho de 2018**. Institui a Política Nacional de Leitura e Escrita. Brasília-DF: Presidência da República; Casa Civil; Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13696.htm. Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. **Decreto n. 11.556 de 12 de junho de 2023**. Institui o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada da Presidência da República. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, v. [?], n. 110, p. 3. 13 jun 2023. Seção 1, pt. [?]. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=13/06/2023&jornal=515&pagina=3&totalArquivos=165>. Acesso em: 04 mar. 2025.

BRASIL. **Decreto n. 12.166, de 5 de setembro de 2024**. Regulamenta a Política Nacional de Leitura e Escrita, instituída pela Lei nº 13.696, de 12 de julho de 2018, e altera o Decreto nº 519, de 13 de maio de 1992, e o Decreto nº 520, de 13 de maio de 1992. Brasília-DF: Presidência da República; Casa Civil; Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/D12166.htm. Acesso em: 04 mar. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Resultados do Saeb. Brasília, DF: Inep, s.d. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/saeb/resultados>. Acesso em: 15 maio 2025.

CAMARGO, B. V.; JUSTO, A. M. IRAMUTEQ: um software gratuito para análise de dados textuais. **Temas psicol.**, Ribeirão Preto, v. 21, n. 2, p. 513-518, dez. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.9788/TP2013.2-16>. Acesso em: 24 abr. 2025.

DAVIS, F. D. Perceived usefulness, perceived ease of use, and user acceptance of information technology. **MIS Quarterly**. v.13, n. 13, p. 319-340, 1989. DOI: 10.2307/249008. Disponível em <https://doi.org/10.2307/249008>. Acesso em: 10 dez. 2025.

- FERNANDES, S. C. S. *et al.* Teoria da Ação Planejada como suporte teórico e metodológico: uma revisão sistemática de literatura. **Interação Em Psicologia**, v. 23, n. 1, pp. 92-103, jan.- abr. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.5380/psi.v23i1.55695>. Acesso em: 4 mar. 2025.
- FISHBEIN, M.; AJZEN, I. **Predicting and changing**: the reasoned action approach. New York: Published by Psychology Press, 2015.
- FOUCAMBERT, J. **A leitura em questão**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1994.
- FREITAG, R. M. K. *et al.* Culto à avaliação, patologização da alfabetização e fracasso escolar. **Revista Fórum Identidades**, n. 8, v. 15, p. 41-59, 2014.
- GOMES, M. M. Saeb: definição, características e perspectivas. **Revista Educação Pública**, v. 19, n. 6, mar. 2019. Disponível em: <https://educacaopublica.cecierj.edu.br/artigos/19/6/saeb-definicao-caracteristicas-e-perspectivas>. Acesso em: 15 jul. 2025.
- KELSEN, H. **Teoria pura do Direito**. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 228.
- LUO, Y. *et al.* Discussion of students' e-book reading intention with the integration of theory of planned behavior and technology acceptance model. **Front. Psychol.**, v. 12, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2021.752188>. Acesso em: 1 out. 2025.
- MACHADO, A. C.; BELLO, S. F. Compreensão do leitor e suas implicações no transtorno específico de aprendizagem: um modelo de programa de intervenção. **Revelli – Revista de Educação, Linguagem e Literatura***, Inhumas, v. 16, 2024. Disponível em: <https://www.revista.ueg.br/index.php/revelli/article/view/10203>. Acesso em: 24 out. 2025.
- MACHADO, A. P. G. **Fluência em leitura oral e compreensão em leitura**: automaticidade na decodificação para a compreensão leitora. 2018. 209f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, SE, 2018. Disponível em: <https://ri.ufs.br/jspui/handle/riufs/10982>. Acesso em: 10 out. 2023.
- MACHADO, H. Saeb: como funciona a maior avaliação da educação brasileira? **QEDuConteúdos**, 11 dez. 2023. Disponível em: <https://conteudos.qedu.org.br/saeb/#:~:text=O%20Saeb%20tem%20como%20objetivo,natureza%2C%20ci%C3%A2ncias%20humanas%20e%20ingl%C3%AAs>. Acesso em: 15 jul. 2025.
- MONTEIRO, L. C. **As crenças da comunidade escolar sobre leitura**: um estudo no Colégio de Aplicação da UFS. 2025. 142f. Tese (Doutorado em Psicologia) – Universidade Federal de Sergipe. São Cristóvão/SE, 2025.
- MORAIS, J. de. **A arte de ler**. Traduzido por Álvaro Lorencini. São Paulo: UNESP, 1996.
- MORAIS, José. Criar leitores para uma sociedade democrática. **Signo**, v. 38, p. 2-28, 2013.
- MYERS, D. G. **Psicologia social**. Tradução: Daniel Bueno, Maria Cristina Monteiro, Roberto Cataldo Costa. 10. ed. Porto Alegre: AMGH, 2014.
- SCHÜLLER, E.; BIRNBAUM, L.; KRÖNER, S. What makes elementary students read in their leisure time? Development of a comprehensive questionnaire. **Reading Research Quarterly**, v. 52, n. 2, p. 161-175. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/rrq.164>. Acesso em: 1 out. 2025.
- SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

AS AUTORAS

Ludmila Chagas Monteiro

Psicóloga. Professora da educação básica em sala de Atendimento Educacional Especializado. Graduada em Psicologia. Doutora em Psicologia pela Universidade Federal de Sergipe – UFS. Mestra em Ciências da Saúde pela Universidade Federal de Sergipe – UFS. Membro do Grupo de Estudos em Linguagem, Interação e Sociedade – GELINS da Universidade Federal de Sergipe – UFS.

Raquel Meister Ko Freitag

Linguista, professora Titular do Departamento de Letras Vernáculas, com atuação no Programa de Pós-Graduação em Letras e no Programa de Pós-Graduação em Psicologia da Universidade Federal de Sergipe. Graduada em Letras, mestre e doutora em Linguística pela Universidade Federal de Santa Catarina. Atua em estudos de reprodutibilidade em linguística e em psicologia experimental com parcerias nacionais e internacionais, em especial da rede global *Psychological Science Accelerator* (PSA).