

# EM BUSCA DE UM PROJETO DE NAÇÃO: UM NOVO CENÁRIO PARA A EDUCAÇÃO, CULTURA E LITERATURA INFANTIL NO PERÍODO PÓS-1964

*Adriana Thomazotti Claro<sup>1</sup>*

## **Resumo**

Este trabalho procura analisar as políticas públicas para a educação e cultura no Brasil no período entre 1964 e 1984 e refletir sobre o relacionamento, socialmente construído, entre educação, racionalização, civilização e modernidade no contexto da discussão sobre a formação do cidadão brasileiro na perspectiva de um projeto de país elaborado durante os governos militares. A partir do discurso oficial acerca do seu ensino, questiona os significados e mudanças de significados acerca da leitura ao longo da história do país e, analisando as ações do poder público, discute a possibilidade de que tais ações tenham contribuído positivamente para a consolidação do mercado editorial brasileiro.

**Palavras-chave:** Escolarização. Leitura. Livro. Políticas públicas.

## **IN SEARCH OF A NATION PROJECT: A NEW SCENARIO FOR EDUCATION, CULTURE AND CHILDREN'S LITERATURE IN THE POST-1964 PERIOD**

## **Abstract**

This paper analyzes the public policies for education and culture in Brazil in the period between 1964 and 1984, reflecting on the relationship, socially constructed, between education, rationalization, civilization and modernity in the context of the discussion on the formation of the Brazilian citizen from the perspective of a national project developed during the military governments. Based on the official discourse about their teaching, the paper questions the meaning and changes of the meaning of reading throughout the country's history, and, analyzing the actions of the government, discusses the possibility that such actions have contributed positively to the consolidation of the Brazilian publishing market.

**Key words:** Book. Education. Public policies. Reading.

Este trabalho se propõe a contribuir para a compreensão das diversas concepções de leitura, formação de leitores e produção de literatura infantil no plano da intervenção do Estado; objetiva esclarecer sobre o lugar e o caráter das políticas públicas para a educação e cultura no contexto sociopolítico brasileiro entre 1964 e 1984, uma vez que esse período é especialmente relevante, caracterizado por alterações fundamentais nos padrões de intervenção estatal, em um processo no qual as transformações sociais e políticas decorrentes das mudanças no padrão de acumulação capitalista que já se delineavam desde os anos de 1960 configuram um contexto no qual a produção literária para a infância se consolida. Além disso, amplia sua participação no mercado editorial nacional e desponta

---

<sup>1</sup>Doutora em Sociologia pela FFLCH-USP. Contato: drithomazotti@uol.com.br

com destaque nas políticas públicas para a educação e cultura, destacando as relações entre economia, cultura, democracia, cidadania e Estado.

Nesse sentido, este estudo procura analisar as políticas públicas na área de educação e cultura relacionadas, direta ou indiretamente, à promoção da leitura e da literatura infantil. Para tanto, considera tais políticas expressões de embates travados no âmbito do reordenamento das relações sociais e do Estado no período de 1964 a 1984, por considerar a escola e os processos de escolarização como base da rede institucional de investimento público no que diz respeito à formação de recursos humanos para o país.

Entende-se, aqui, que o Estado é responsável pelo processo inicial de formação de leitores por meio da alfabetização, consubstanciando as representações sociais sobre o papel da leitura e da formação do leitor, segundo a configuração de um projeto de sociedade.

Com a instauração do Estado militar em 1964, iniciou-se um regime autoritário de governo, caracterizado pelo Executivo hipertrofiado, responsável inicialmente não só pela extinção dos tradicionais partidos políticos mas também pelo estabelecimento de eleições indiretas, pela adoção de decretos-lei para legislar e pela suspensão de direitos e liberdades individuais. Era a Doutrina da Segurança Nacional para alcançar a tranquilidade e a harmonia social, criando condições para o desenvolvimento econômico da Nação, o que marca, também, o fim do populismo na política.

Houve nesse período um aumento da intervenção governamental na esfera econômica, o que concorreu para o crescimento das forças produtivas no país. Isso se deu por meio de dispêndio de vultosos investimentos em infraestrutura e indústria pesada, concessão de créditos, subsídios fiscais e favores a grupos empresariais. Os frutos de tais políticas foram colhidos principalmente a partir de 1968, quando se iniciou um período de crescimento econômico acelerado e declínio da inflação – o chamado “milagre econômico”. Conforme Singer (1976, p. 90 e seguintes), esse foi o resultado de um processo de integração econômica do mundo capitalista, que teria começado (ou recommençado) a partir do fim da Segunda Guerra Mundial:

Essa ampla expansão do comércio mundial se deu no quadro de uma expansão ainda maior das chamadas companhias multinacionais, que tendem a tornar o capital de fato móvel no plano internacional, alocando seus investimentos nos países onde os fatores de produção são relativamente baratos. (SINGER, 1976, p. 90).

Nesse cenário, taxas consideráveis de crescimento do setor seriam atingidas entre 1964 e 1973, apesar de o período ter-se iniciado com altos índices inflacionários e na vigência de uma economia à beira do colapso e das dificuldades impostas pela censura e riscos – financeiros e pessoais – em “publicar qualquer coisa que pudesse transgredir os limites, aliás, mal definidos, da tolerância oficial” (HALLEWELL, 1985, p. 435). Tal crescimento aparece relacionado ao aumento do poder aquisitivo da população – o chamado “milagre econômico”. O Brasil apresenta taxas de crescimento de 9% a 11% ao ano e um incremento de vendas de livros. Isso, entretanto, não apontou o paralelo aumento de rendimentos das empresas cujos lucros brutos apresentavam quedas sucessivas.

A crescente onipresença da ação estatal refletiu-se na cultura por meio da criação de diversos órgãos – como, por exemplo, o Conselho Federal de Cultura (CFC), em 1966, e a Embrafilme, em 1969 – e, sobretudo, da elaboração e implantação de uma variedade de planos culturais. Para Chauí (1985, p. 36), tratava-se de uma política centrada na promoção de uma falsa unidade cultural, acobertando-se as gritantes desigualdades econômicas e

sociais e a defesa da “memória nacional” ou do “patrimônio histórico e artístico nacional”, com desprestígio de todo o movimento de criação de bens culturais, cerceado pela censura.

Na gestão Jarbas Passarinho, durante o governo Médici (1969-1973), foi criado o Departamento de Assuntos Culturais (DAC) e lançado o “Programa de Ação Cultural” (PAC), que operava por meio de grupos voltados para o atendimento das diversas áreas da produção: teatro, patrimônio, dança, literatura etc. Os subsídios eram provenientes do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE) e visavam diminuir a carência de recursos e de pessoal na área cultural do MEC. Para Miceli (1984, p. 70), “os responsáveis pelo PAC foram aos poucos convertendo o MEC num poderoso e ‘moderno’ empresário de espetáculos, abrindo novas frentes no mercado de trabalho cultural”.

A ideia predominante era a da cultura como a somatória das criações do homem no prosseguimento da obra própria da criação, da qual todos participam todo o tempo. Nesse cenário, conforme apontado por Cohn (1971, p. 88), a definição proposta de ação cultural se reduzia ao

[...] conjunto de diretrizes do governo federal que visam a conservação do patrimônio cultural. Formularam-se três objetivos da política cultural: a preservação do patrimônio, o incentivo à criatividade e a difusão das criações e manifestações culturais. Este último ponto inclui a ‘democratização da cultura’, entendida como ‘apresentação ao povo pelos meios de comunicação de massa das suas manifestações em todos os setores’.

No que diz respeito à leitura, o período de 1964 a 1984 foi caracterizado por forte intervenção do governo, não apenas pela censura à literatura, considerada subversiva. Multiplicaram-se as instituições e programas voltados ao fomento da leitura e à discussão da literatura infantil, como a Fundação do Livro Escolar (1966), a Fundação Nacional do Livro Infante-Juvenil (1968), o Centro de Estudos de Literatura Infantil e Juvenil (1973) e as várias Associações de Professores de Língua e Literatura, além da Academia Brasileira de Literatura Infantil e Juvenil, criada em São Paulo em 1979.

Para incentivar o mercado editorial, o governo atuou isentando-o de impostos – com exceção do imposto de renda – e constituindo comissões encarregadas de estudar o problema do livro no Brasil, como, por exemplo, o Grupo Executivo da Indústria do Livro (GEIL), criado pela Lei nº 4.750, de 12 de agosto de 1965, que tinha por atribuições:

- a) elaborar planos de incentivo à indústria do livro e sua comercialização e submetê-los à apreciação do ministro da Educação e Cultura, que os encaminharia ao presidente da República. Os incentivos incluíam estímulos à negociação de direitos autorais nacionais e estrangeiros;
- b) examinar, mediante manifestação opinativa, projetos de desenvolvimento da indústria nacional do livro, sua expansão e popularização do mercado de leitura;
- c) propor medidas de natureza financeira ou fiscal de apoio à indústria do livro e à sua comercialização, qualquer que fosse a sua procedência;
- d) recomendar às entidades oficiais de crédito e financiamento medidas de apoio à indústria nacional do livro, em especial seu reequipamento e aperfeiçoamento tecnológico;
- e) promover estudos conclusivos, e recomendá-los às autoridades competentes, sobre tarifas aduaneiras, câmbio, preparo de mão de obra especializada, suprimento de matérias-primas, medidas tributárias e legislativas que estimulassem a produção do livro, sua comercialização e a expansão do mercado de leitura, além de outras iniciativas de interesse cultural, técnico, financeiro ou econômico da indústria do livro;

f) acompanhar com poderes de supervisão, junto com órgãos do governo, a execução de quaisquer medidas ou iniciativas que, direta ou indiretamente, se relacionassem com a indústria do livro;

g) representar, perante órgãos do governo com recurso ao presidente da República, por intermédio do ministro da Educação e Cultura, contramedidas, de qualquer natureza, que a juízo do plenário do GEIL fossem lesivas à indústria nacional do livro ou à sua comercialização.

O GEIL, conforme mensagem ao Congresso proferida pelo presidente Castelo Branco em 1967<sup>2</sup>, fora criado para atender às reivindicações da indústria editorial, baratear e difundir o livro brasileiro, atuando como “elemento de ligação entre os editores de livros, o Governo e as entidades monetárias”, uma vez que um terço do papel destinado a livros, jornais e revistas seria financiado pelo Banco do Brasil a longo prazo, bem como seria financiada a importação de maquinário para o reequipamento e a expansão do parque gráfico brasileiro. Em 1966 foram assinados vários acordos envolvendo o MEC e a agência norte-americana (United States Agency for International Development) para o financiamento de ações na área de educação, os quais ficaram conhecidos como acordos MEC/USAID, embora tal associação já existisse desde meados da década de 1950.

A USIA (United States Information Agency) normalmente fornecia o texto original, ou pelo menos orientava sobre sua seleção. Comumente ficava a seu cargo a obtenção dos direitos de tradução, freqüentemente pagando parcial ou integralmente os direitos autorais de autores americanos. Muitas vezes localizava ou recomendava um tradutor, ou até mesmo fornecia a tradução. Freqüentemente financiava a publicidade necessária. Podia, até mesmo, colaborar nos custos diretos da produção. (HALLEWELL, 1985, p. 435).

Tentativa de doutrinação política ou não<sup>3</sup>, Hallewell (1985) considera a possibilidade de que esse apoio tenha ajudado muitas editoras a sobreviver durante o difícil período do pós-guerra, não sendo, todavia, capaz de estimular o aparecimento de novas casas, de modo que aquelas que haviam liderado as atividades do setor no período anterior à guerra mantiveram-se, tendendo a alterar, entretanto, o seu perfil de publicações, que de eclético nos anos prósperos passou a mais segmentado: restrito às áreas de maior segurança para cada editora.

O convênio entre o MEC e a USAID fazia parte da política diplomática norte-americana, cuja atuação na área educacional<sup>4</sup> teve origem na assinatura da carta de Punta

---

<sup>2</sup> Nessa mensagem, o presidente ainda tratava da previsão de criação de milhares de bibliotecas escolares (BRASIL, 1987a, p. 389), assunto que não será retomado posteriormente.

<sup>3</sup> Vale notar que esse é um período no qual a preocupação com a educação e a infância parece dar a tônica das discussões, como podemos depreender da fala do presidente estadunidense Lyndon B. Johnson, em 1º de abril de 1965, sobre o Ato para a Educação Elementar e Secundária: “This bill has a simple purpose: to improve the education of young Americans... How many young lives have been wasted; how many families now live in misery; how much talent has the Nation lost; because we have failed to give all our people a chance to learn... This bill represents a national determination that this shall no longer be true. Poverty will no longer be a bar to learning, and learning shall offer an escape from poverty... For this truly is the key which unlock the door to a great society” (JOHNSON, 1965 *apud* FARKAS; HALL, 2000, p. 59).

<sup>4</sup> De certa maneira, havia um modelo de desenvolvimento cultural, econômico e político dependente dos Estados Unidos, que penetravam pacificamente na estrutura educacional dos países periféricos, cada vez mais envolvidos no modelo de produção norte-americano através do endividamento relacionado à “ajuda” recebida por esses países (ARAPIRACA, 1982).

del Leste em 1961, que fazia referência ao plano de metas denominado Plano Decenal de Educação da Aliança para o Progresso. Entre as metas presentes na discussão constava o desenvolvimento de bibliotecas públicas como um dos fatores mais eficazes para a complementação do esforço educacional (BRASIL, 1965).

A partir do convênio MEC-USAID foi concebida a LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), Lei nº 5.692/71, pela qual foram introduzidas e disseminadas práticas pedagógicas de inspiração tecnicista em todo o sistema educacional. Nesse mesmo contexto seria constituída, junto com o Inep<sup>5</sup>, a Equipe de Assistência Técnica ao Ensino Primário (EATEP), que, após analisar as causas da evasão e repetência na escola primária brasileira, elabora um documento intitulado “Objetivos da Educação Primária”, no qual as habilidades relacionadas à leitura eram associadas à capacidade de comunicação eficiente, raciocínio lógico para a tomada de decisões e solução de problemas.

O livro didático novamente era tomado como foco das ações do governo para o desenvolvimento da escolarização e da leitura e, nesse sentido, seria criado, através do Decreto nº 58.653, de 16 de junho de 1966, o Conselho do Livro Técnico e Didático, com a atribuição de gerir e aplicar recursos destinados ao financiamento e à realização de programas e projetos de expansão do livro técnico, em colaboração com a Aliança para o Progresso. E, em 4 de outubro do mesmo ano, pelo Decreto nº 59.355, dada a percepção de que o referido conselho não cumpria suas funções, era criada a Comissão do Livro Técnico e do Livro Didático (COLTEC) com a função de intervir no plano da aquisição e distribuição do livro didático, partindo da consideração de que a produção e a distribuição do livro técnico e do livro didático interessariam, sobretudo, aos poderes públicos, devendo o Estado manter-se numa atitude ao mesmo tempo atuante e vigilante, cabendo-lhe participar diretamente, quando necessário, da produção e distribuição das obras dessa natureza.

O Decreto nº 59.355 ressaltava ainda que, sendo “contraproducente a intervenção do Estado que asfixiasse a iniciativa privada”, caberia aos poderes públicos orientar e incentivar a livre concorrência, visando intensificar a produção e melhorar a qualidade dos livros técnicos e didáticos, diminuir-lhes os preços de custo e venda, assim como assegurar-lhes pronta distribuição.

Pode-se identificar uma política de valorização da leitura por meio do Decreto nº 61.527, de 13 de outubro de 1967, que institui a *Semana do Livro*, comemorada em todo o país anualmente, com início em 23 de outubro e término em 29 do mesmo mês, data esta consagrada como o "Dia Nacional do Livro". Não havia, contudo, ações específicas para o desenvolvimento do livro que não fosse adotado na escola.

Ocorria então que, diante da seleção de livros feita pelo COLTED, os editores deveriam se submeter ao Estado, que centralizava a compra e distribuição de títulos, propagando obras adequadas aos seus parâmetros político-ideológicos de ensino, retirando o poder de escolha dos títulos das mãos dos professores. O poder público se tornava, assim, um comprador/consumidor fiel dos estoques de livros prontos ou em fase de publicação, investindo, através do COLTED, cerca de 9 milhões de dólares no setor livreiro em seus seis primeiros meses de atuação. Para Meksenas (1992), o resultado imediato seria o favorecimento dos editores, em um processo de privatização de interesses da política social do livro didático, que deveria ter conteúdo favorável à manutenção da hegemonia do Estado.

---

<sup>5</sup> O Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, do Ministério da Educação e Cultura, criado em 13 de janeiro de 1937, viria a ser transformado em Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), com a finalidade de, como órgão central de direção superior, exercer todas as atividades necessárias ao estímulo, coordenação, realização e difusão da pesquisa educacional no país.

Outro fator que corrobora a ideia de que o setor livreiro seria favorecido pelas políticas do Estado é a adoção – a partir do acordo MEC-USAID – do livro descartável, contendo em um só volume texto e exercícios para serem utilizados por apenas um aluno, durante o ano letivo. Para Freitag (1993), tratava-se de “livros descartáveis, baseados nas teorias psicológicas do *stimulus-response*, [que] procuravam transformar os alunos em ‘cãezinhos pavlovianos’ que ‘salivam’ de acordo com os estímulos dos livros”, e as editoras nacionais passaram a editar indiscriminadamente esse tipo de livro, a ponto de ocuparem 90% da produção de didáticos na década de 1980<sup>6</sup>.

A partir da década de 1970, é incontável o número de séries de leitura que surgem. Ao contrário do que acontecia no passado, os livros passam a ter um tempo menor de utilização nas escolas. Se antes alguns compêndios sobreviveram no cotidiano das salas de aula por 40 a 50 anos, ou mais, recentemente essa duração tem sido muito menor. Essa modificação era justificada pelas editoras com base na necessidade de atualização do conteúdo cada vez mais complexo e de rápida desatualização e no desenvolvimento de pesquisas que modificam o conhecimento pedagógico.

Essa era uma forma de escamotear as necessidades comerciais das editoras. Os novos livros traziam, cada vez mais, cadernos de exercícios e manuais do professor. No passado, traziam, em geral, uma ou duas folhas de instrução aos professores. Em anos mais recentes, principalmente para as séries iniciais, os manuais do professor apresentam-se cada vez mais extensos. É nessa época que a literatura infantil “invade” as escolas. Com uma produção cada vez maior e diversificada, as obras destinadas aos leitores e leitoras infantis passam a fazer parte, ao lado dos livros de leitura, das atividades de leitura escolar: a literatura infantil se escolariza.

O INL (Instituto Nacional do Livro) teve um papel importante no período, dado que, a partir de 1970, passou a operar sob o regime de coedição com editoras brasileiras com os objetivos de controlar a qualidade intrínseca da obra e a apresentação gráfica do livro distribuído às bibliotecas, dar atenção às obras de autores brasileiros, proteger seus direitos e viabilizar a publicação de obras de difícil comercialização. Pela Portaria nº 0030, de 19 de fevereiro de 1970, era constituída comissão para realizar a leitura e a seleção dos livros a serem adquiridos pelo Instituto Nacional do Livro para distribuição às bibliotecas cadastradas.

Nesse ano, 103 convênios foram assinados e cerca de 100 livros foram coeditados, com tiragem de cerca de cinco mil exemplares. Parte desse material foi distribuído gratuitamente às bibliotecas públicas, que contaram também com auxílio que vinha por meio de parcerias para o incentivo à sua organização e manutenção, além de uma biblioteca demonstrativa, criada nesse ano, com o objetivo de servir de modelo para a organização de uma biblioteca pública de porte médio<sup>7</sup>.

Em 1971, a COLTED seria extinta por meio do Decreto-Lei nº 68.728, de 9 de junho de 1971. Para Bomeny (1984), os verdadeiros motivos dessa extinção não foram divulgados, mas haveria fortes indícios da existência, no período de atuação da comissão, de irregularidades, negociatas, distorções, favorecimentos em todos os setores, desde a aquisição dos livros e seu transporte até mesmo a compra de mobiliário. Tais fatores,

---

<sup>6</sup> No ano de 1971, a série Estudos Dirigidos de Português, da editora Ática, e Matemática na Escola Renovada, da editora Saraiva, teriam vendido, respectivamente, 3 e 2 milhões de exemplares (HALLEWELL, 1985, p. 469).

<sup>7</sup> Até 1987, o INL copatrocinou a edição de mais de dois mil títulos, que incluem obras de Machado de Assis, Euclides da Cunha, Raul Pompéia, entre outros. Mais de três mil bibliotecas públicas municipais e estaduais estiveram conveniadas com o instituto até esse ano, recebendo de modo mais ou menos periódico doações de livros.

associados às queixas de alunos e pais de alunos quanto aos livros didáticos, que muitas vezes não chegavam ao seu destino e, neste caso, deveriam ser comprados ao preço de mercado, concorreram para que o ministro Jarbas Passarinho, que considerava injustificável esse benefício para pais que dispusessem de recursos para comprá-los, extinguisse o programa. E, como aponta Hallewell (1985, p. 469), “o próprio conceito de fornecimento gratuito generalizado de livros didáticos, introduzido pela Comissão, era estranho à tradição educacional brasileira”.

As atribuições do COLTED foram passadas ao INL, que durou até 1976. Nesse período, o instituto, com o objetivo de baratear o custo do livro por meio da coedição entre Estado e editoras, atuou em coedições de obras literárias e didáticas e concessão de prêmios através da coordenação do Programa do Livro Didático (PLID)<sup>8</sup>.

Entretanto, em 1971 pôde-se encontrar, enfim, uma proposta envolvendo diretamente o livro literário: o governo Costa e Silva elaborou o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) para o período de 1968 a 1970, o qual, embora não fosse hostil a investimentos estrangeiros no setor produtivo brasileiro, defendia a participação estatal no preenchimento dos chamados “espaços vazios” da economia. O objetivo era não permitir a consolidação do capital estrangeiro em áreas consideradas estratégicas para o desenvolvimento, incluindo uma avaliação sobre novas oportunidades para a política de substituição de importações. No plano macroeconômico, o governo deu grande estímulo às exportações, instituindo o regime de câmbio flexível e uma série de isenções fiscais para empresas que destinassem sua produção aos mercados externos.

Nesse contexto, coube ao MEC elaborar o 1º PSEC (Plano Setorial de Educação e Cultura) para os anos de 1972 a 1974, tendo em vista promover e acompanhar o desenvolvimento da educação e da cultura, o que se faria, com relação ao livro, em dois subprojetos: um trataria do livro didático, atendendo os níveis fundamental, médio e superior, zelando pela promoção do acesso e pela qualidade do livro enquanto “instrumento eficiente de comunicação e ação pedagógica”; e o outro, do livro literário, encarado principalmente a partir da instalação de bibliotecas, salas de leitura e bibliotecas volantes.

O presidente Médici, em mensagem dirigida ao Congresso na abertura da sessão legislativa de 1974 (BRASIL, 1987a), afirmava que as ações desenvolvidas no âmbito educacional sobre o livro e a leitura haviam levado à dinamização da área das bibliotecas públicas e à reformulação das competições literárias. As políticas de coedições com o INL teriam sido excelentes, haja vista a publicação de mais de três milhões de livros nesse convênio entre 1970 e 1973, com o envio de 40% destes às bibliotecas públicas e salas de leitura<sup>9</sup>. O quanto tais medidas de fato colaboraram para a formação dos leitores é difícil saber, uma vez que não parece haver uma preocupação clara com essa questão.

Quando, em 15 de março de 1974, o general Ernesto Geisel assume a presidência, diversas dificuldades econômicas e políticas ameaçavam o governo militar e anunciavam o fim do “milagre econômico” com problemas como a dívida externa, que ultrapassava os 10 bilhões de dólares, e a inflação, que chegava a 34,5%, dificultando a correção dos salários. Embora o cenário sinalizasse uma política recessiva de contenção, foi desenvolvido o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), direcionando os investimentos na indústria

---

<sup>8</sup> Faziam parte da coordenação do PLID os seguintes programas: Programa do Livro-Texto para o Ensino Superior (PLITES); Programa do Livro Didático para o Ensino Médio (PLIDEM); Programa do Livro Didático para o Ensino Fundamental (PLIDEF).

<sup>9</sup> De certo modo, é possível considerar nessas ações certa dimensão modernizadora presente no período, uma vez que, paradoxalmente, no momento mais repressivo do regime militar houve investimentos significativos em educação e leitura.

para projetos que substituíssem as importações e permitissem reduzir a dependência externa, mas ainda às custas de grande endividamento para com instâncias financeiras internacionais, apesar das condições desfavoráveis impostas pela crise internacional do petróleo, desencadeada em 1973, que afetava o desenvolvimento industrial e aumentava o desemprego<sup>10</sup> e, sem dúvida, viria a afetar também o setor editorial.

No período compreendido entre 1974 e 1978, embora haja a elaboração do II PSEC – ainda voltado para o desenvolvimento econômico e social –, as ações permanecem centradas na assistência ao educando, e a questão do livro volta a estar concentrada na produção e distribuição do livro didático, o que, entretanto, se mostra cada vez mais controverso. O Diário do Congresso Nacional evidenciaria essa questão no ano de 1977, por exemplo:

É um abuso, uma verdadeira enxurrada de livros didáticos. Todos os anos as Editoras, a título de revisão da obra, preparam novas remessas, acrescentando um ‘novo’ ou um ‘moderno’ ao título da nova edição, fazendo com que a anterior propositadamente se desatualize, sem nenhuma real inovação. (Diário do Congresso Nacional, 23 de abril de 1977, p. 2.039)<sup>11</sup>.

Em decorrência das críticas ou não, por solicitação do ministro Ney Braga, entre 1974 e 1976, editores e livreiros representando a Câmara Brasileira do Livro (CBL) e o Sindicato Nacional dos Editores de Livros (SNEL) formularam o documento “Uma política integrada do livro para um país em desenvolvimento: preliminares para a definição de uma política nacional do livro”, com o intuito de diagnosticar os problemas da área e apontar soluções. Contudo, conforme destaca Hallewell (1985, p. 507), “o Ministério da Educação não lhe dedicou a atenção que sua importância estava a merecer e os estudos caíram no vazio”. Novamente, os dados chamam a atenção para o fato de que a maior parte das ações públicas envolve apenas o que diz respeito ao livro didático.

Em 1976, a Fundação Nacional do Material Escolar (FENAME) viria a incorporar o PLID, Programa do Livro Didático, assumindo o sistema de coedições no campo educacional, ficando o INL incumbido das coedições no campo cultural, uma separação clara dos programas relacionados ao livro. Meksenas (1992) afirma que tal mudança só faria sentido se observados os interesses dos editores, que exerciam pressão sobre o Ministério da Educação, uma vez que a FENAME não apresentava infraestrutura para criar e gerenciar qualquer nova proposta.

Embora não seja possível estabelecer relações de causalidade, as mudanças de enfoque sobre o livro didático ocorrem concomitantemente às mudanças na literatura infantil, que passara alguns anos atrelada à escola. Perrotti (1982, p. 139) considera a existência, na década de 1970, de um salto qualitativo, inaugurando uma fase na qual começariam a aparecer autores preocupados não só com a representação crítica da realidade brasileira mas também com a mudança de percepção de seu leitor, que passaria a ser considerado não mais um ser passivo, e sim “alguém profundamente enraizado em um

---

<sup>10</sup> Com o objetivo de ampliar as fontes alternativas de energia para fazer frente à crise do petróleo, os investimentos se estenderam para o setor energético: iniciou-se um programa visando a implantação de um combustível alternativo à gasolina, o álcool. Surgiu então o ProÁlcool (Programa Nacional do Álcool), ao mesmo tempo que houve uma campanha de racionamento de combustíveis. Acompanhando isso, criou-se o Procarvão (Programa Nacional de Carvão) visando a substituição do óleo combustível. Ainda na área de energia, foi aprovado em 1975 o Programa Nuclear Brasileiro, uma aliança com os alemães que previa a instalação de uma usina de enriquecimento de urânio, além de centrais termonucleares.

<sup>11</sup> Mais informações sobre o assunto podem ser pesquisadas em Bomeny (1984).



tempo e um espaço, alguém que interage com essas categorias, que influencia o mundo onde vive e é influenciado por ele”.

O Estado brasileiro, principalmente por meio do INL, ao longo dos anos 1970 coeditou expressivo número de obras infantis e juvenis, o que, conforme apontado por Lajolo e Zilberman (2003, p. 124), “representa [...] um investimento bastante significativo na produção de textos voltados para a população escolar, cujo baixo índice de leitura, por essa mesma época, começa a preocupar autoridades educacionais, professores e editores”.

Para as autoras, essa mobilização do poder público, apoiando e agilizando entidades envolvidas com livros e leitura, correspondeu, no plano da iniciativa privada, ao investimento de grandes capitais em literatura infantil, tanto inovando sua veiculação – o que podia acontecer em bancas de jornal, ou diretamente nas escolas – quanto aumentando o número e o ritmo de lançamento de títulos. Outra forma de adequação a esse mercado “ávido porém desabitado da leitura” foi a inclusão, em livros dirigidos à escola, de instruções e sugestões didáticas: fichas de leitura, questionários, roteiros de compreensão de texto, além da prática de visitas de autores às escolas, com o intuito de discutir suas obras com os alunos.

O reflexo dessa nova situação não se fez esperar: traduziu-se no desenvolvimento de um comércio especializado, incentivando, nos grandes centros, a abertura de livrarias organizadas em função do público infantil e atraiu, para o campo dos livros para crianças, um grande número de escritores e artistas gráficos que, com mais rapidez que muitos de seus colegas dedicados exclusivamente ao público não-infantil, profissionalizaram-se no ramo. (LAJOLO; ZILBERMAN, 2003, p. 124).

Em 15 de março de 1979, quando João Baptista Figueiredo assumiu a presidência, o processo de abertura democrática parecia cada vez mais inevitável. Apesar da inflação e do desemprego crescentes, o processo de industrialização da cultura no Brasil, acelerado na década de 1960 e consolidado na de 1970, foi aos poucos ajudando a criar um público leitor que, mesmo encerrado nos limites da classe média, já não se reduz a uma estreita elite, como nos anos 1940 ou 1950, devido também ao aumento demográfico, ao crescimento das cidades e ao desenvolvimento quantitativo dos ensinos primário e secundário, o que permitiu o estabelecimento de um público basicamente urbano, formado pelos estratos mais escolarizados: estudantes, professores, jornalistas, artistas, sociólogos, economistas etc.

A própria dinâmica de funcionamento do mercado editorial foi “descobrimo” e criando, ao mesmo tempo, setores específicos desse público com lugares socialmente demarcados e a eles adequando novos produtos – por exemplo, o público universitário jovem, para o qual, nos anos 1980, foram destinadas várias coleções de “divulgação”, como *Primeiros Passos*, *Tudo é história*, *Encanto Radical*, *Circo de Letras* e *Cantadas Literárias*, pela editora Brasiliense, com temas, modos, abordagem e linguagens específicas. Dessas, apenas *Circo de Letras* e *Cantadas Literárias* eram totalmente dedicadas à literatura, tentando criar/suprir com temas e linguagem “jovens” as jovens necessidades de um público já formado no interior da nossa ainda jovem indústria cultural<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Vale a pena, neste momento, uma observação sobre a questão da indústria cultural: como lembra Ortiz (1994, p. 48-49), é possível perceber o autoritarismo desta no fato de que integra as pessoas a partir do alto, impondo uma forma de dominação e promovendo uma padronização através dos produtos culturais, o que só seria possível, conforme o autor, por essa padronização repousar em um “conjunto de mudanças sociais que estendem as fronteiras da racionalidade capitalista para a sociedade como um todo”. Lembrando Adorno e Horkheimer (1985, p. 114): “[...] o terreno no qual a técnica conquista seu poder sobre a sociedade é o

Nesse cenário, o II PSEC trazia, em seu discurso, um tratamento à educação marcado por forte preocupação com os setores menos favorecidos da sociedade, salientando o desenvolvimento da cultura e envolvendo-a com o processo educacional.

De qualquer maneira, os anos seguintes permanecerão marcados pela centralização do Estado no que diz respeito ao livro didático. Alguma mudança poderá ser vislumbrada a partir de 1984, quando, com base no entendimento de que o livro didático constituiria um recurso necessário mas insuficiente para a formação do leitor, e considerando que escolas e alunos estariam desprovidos de recursos heterogêneos de leitura, a FAE (Fundação de Assistência ao Estudante, criada em 1983 pelo Decreto-Lei nº 7.091) cria o Programa Nacional Salas de Leitura (PNSL) com o objetivo de oferecer alternativas de leitura, modificar os suportes de aprendizagem. Com isso, busca multiplicar os tipos de textos, favorecer a circulação de livros no universo escolar, abrir novos horizontes de desenvolvimento cultural e intelectual, favorecendo o conhecimento da literatura infantil. Não se tratava de estruturar uma política para as bibliotecas escolares, mas de dotar a escola de condições para criar ambientes propícios à leitura.

No âmbito da sociedade civil, chamava a atenção na mesma época o programa Ciranda de Livros, desenvolvido pela Fundação Nacional do Livro Infante-Juvenil com apoio privado, continuado pelo Ministério da Educação nas escolas públicas do país com ênfase nos municípios de pequeno porte, escolas de periferia urbana e de zona rural, mas sem assumir grande destaque.

Assim, desde os anos 1970 a produção de literatura infantil apresenta um ritmo crescente. Entre 1973 e 1979, o número de títulos editados no Brasil saltou de 7.080 para 13.228, e o número de exemplares, de 166 milhões para 249 milhões, acompanhando, progressivamente, a expansão dos ensinos médio e superior, responsáveis, conforme Lajolo e Zilberman (2003, p. 135), pelo consumo de tantos livros. Não apenas a literatura infantil tem sua circulação e recepção marcadas pela instituição escolar: também a literatura não infantil, através da adoção de livros pelas escolas, visitas de autores e organização de feiras e semanas do livro, beneficiou-se muito da vertiginosa expansão de cursos universitários no período.

Para as autoras, a política cultural do Estado afasta-se do anacrônico mecenatismo que fazia de cargos públicos a recompensa do escritor e do financiamento do livro um favor pessoal.

A partir de então, o Estado dá seu apoio à iniciativa privada, não mais favorecendo autores, mas grandes editoras, numa atitude análoga à que assume perante vários outros ramos da indústria brasileira. E essa ação afeta diretamente o desenvolvimento da literatura infantil no país.

No que diz respeito ao Estado, é possível considerar que a preocupação do poder público no Brasil, ao longo do período estudado, esteve concentrada em dois focos: de um lado, o que se apresentou, subseqüentemente, como a principal questão da educação no país: a necessidade de ampliação do acesso à escolarização e a erradicação do analfabetismo

---

poder que os economicamente mais fortes exercem sobre a sociedade. A racionalidade técnica é hoje a racionalidade da própria dominação. Ela é o caráter compulsivo da sociedade alienada de si mesmo. [...] por enquanto, a técnica da Indústria Cultural levou apenas à padronização e à produção em série, sacrificando o que fazia a diferença entre a lógica da obra e a do sistema social”.

Contudo, não se deve atribuir tais condições a alguma lei evolutiva da técnica propriamente dita, mas à sua própria função na economia atual: a necessidade que talvez pudesse escapar ao controle central já é recalçada pelo controle da consciência individual. Nesse sentido, a instrução, o desenvolvimento e a formação individual são permeados pelas metas e necessidades de uma dinâmica social pautada pela lógica do capitalismo.

no país<sup>13</sup>; de outro, a questão da qualidade da educação oferecida pelo Estado. Entre um e outro, esteve sempre presente o livro didático. E a política do livro didático, implantada em 1938, entre as diversas propostas para a promoção da leitura identificadas no período, é a única na qual se pode identificar um perfil de continuidade<sup>14</sup>.

As políticas para a leitura e para a formação de leitores no Brasil são, prioritariamente, políticas do livro, da distribuição ou facilitação do acesso ao livro, mas particularmente ao livro didático, concebido para dar suporte ao trabalho do professor e orientar o aluno. O desenvolvimento da literatura infantil, nesse cenário, ocorre de forma secundária, embora tenha acompanhado as tendências da educação, o que sempre facilitou a adoção das obras no ambiente escolar.

Entretanto, existem outros fatores intervenientes nesse processo: no jogo que envolve a produção de literatura e leitura no país, e particularmente no que diz respeito à literatura infantil, ocorre que, historicamente, o acesso à informação no Brasil tem sido determinado pelo poder aquisitivo, em uma dinâmica complexa, na qual o analfabetismo de considerável segmento da população, aliado à carência de políticas culturais e educacionais efetivas, traz consequências importantes para a literatura e as artes produzidas no Brasil.

Há dois elementos principais a considerar: de um lado, um Estado que é ativo no mercado de literatura infantil e cujas políticas públicas na área da leitura e da educação serão essenciais para compreender a própria produção dessa literatura; de outro, uma história de acesso restrito, para a população, do universo da leitura e informação, em um cenário no qual, por exemplo, as próprias bibliotecas públicas e escolares, no correr dos séculos XIX e XX, raramente cumpriram seu papel de difundir leitura, educação e cultura.

Se o Estado é realmente a ditadura de uma classe, definida, antes de mais nada, por seu primado econômico, como apontado por Gramsci, ele seria também um sistema em que as classes dominantes se apoiariam essencialmente na direção intelectual e moral, na

---

<sup>13</sup> A alfabetização da população está diretamente relacionada à sua constituição enquanto público leitor. Dados do IBGE revelam que as taxas de analfabetismo entre a população com até 29 anos de idade vêm regredindo anualmente (Tabela 6):

**Tabela 6. Taxa de analfabetismo na população com 15 anos ou mais – Brasil 1970-1996.**

Anos	Taxa de analfabetismo (porcentagem)
1970	33,6
1980	25,4
1991	20,1
1995	15,6

Fonte: IBGE.

Nota: Os dados de 1995 excluem as populações rurais de RO, AC, AM, RR, PA e AP.

O número médio de anos de estudo para a população com 10 anos ou mais também aumentou desde meados do século XX: em 1960, girava em torno de dois anos de estudo; já em 1997 atingia uma média de seis anos. Concomitantemente, as matrículas cresceram em todos os níveis de ensino: segundo os dados do Censo Escolar de 1999, o aumento do número de matrículas no ensino fundamental foi de 13% entre 1994 e 1999 e de 11,5% ao ano para o ensino médio. Ainda assim, o Brasil apresenta uma das taxas de analfabetismo mais elevadas da América Latina na população com 15 anos ou mais: apesar da redução das taxas, há forte tendência de regionalização do analfabetismo.

<sup>14</sup> O Ministério da Cultura, em relatório de 1997 sobre a caracterização física das escolas, detectou que, para os cerca de 6.000 municípios do país, o número de bibliotecas públicas não ultrapassa 5.000, e as bibliotecas escolares estão presentes em apenas 14,9% das escolas públicas de ensino fundamental. Se compararmos esses dados com o fato de que cerca de 60% da produção e comercialização editorial é composta por livros didáticos, evidencia-se o lugar ocupado pelos livros didáticos na escala de prioridades do Estado, ainda que outros materiais de leitura possam ter sido incluídos nas formulações das políticas educacionais.

impregnação ideológica do conjunto da sociedade, difundindo uma concepção de mundo por intermédio da filosofia, da religião, do folclore ou mesmo por intermédio simplesmente do senso comum, criando, além disso, as organizações responsáveis por essa difusão (sistema escolar, *mass media*, bibliotecas...) <sup>15</sup>. Desse modo, as ações do Estado em nome da cultura estariam diretamente relacionadas às necessidades das classes hegemônicas, e assim se pode dizer que se teria processado o desenvolvimento da cultura, particularmente da expansão da cultura letrada, no Brasil.

Apesar e/ou por consequência da ligação da produção/distribuição/circulação da literatura infantil com o aparato estatal, não se pode negar que esta venha mais e mais se mostrando como uma literatura forte, vigorosa, detentora de prêmios nacionais e internacionais, principalmente nas últimas décadas do século XX.

## Referências

ADORNO, Theodor W.; HORKHEIMER, Max. *Dialética do Esclarecimento*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.

ARAPIRACA, José de O. *USAID e a educação brasileira: um estudo a partir de uma abordagem crítica da teoria do capital humano*. São Paulo: Autores Associados, 1982.

BOMENY, Helena M. O livro didático no contexto da política educacional. In: OLIVEIRA, João B. A. et al. *A política do livro didático*. Campinas: Summus, 1984.

BRASIL. *Conferências Interamericanas de Educação*, 1965.

BRASIL. Ministério da Educação. *Objetivos da educação primária: instrumento de avaliação e planejamento de programas do curso primário*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1967a.

BRASIL. Ministério da Educação. *Principais atividades e realizações (1930-1967)*. Brasília: MEC, 1967b.

BRASIL. Ministério da Educação. *I Plano Setorial de Educação e Cultura (1975-1979)*. Brasília, DF: MEC, Departamento de Documentação e Divulgação, 1976.

BRASIL. Ministério da Educação. *Indicadores educacionais 1982/1983*. Brasília: MEC, 1985.

BRASIL. Ministério da Educação. *I Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto (1980-1985)*. Brasília, DF: MEC, Departamento de Documentação e Divulgação, 1986.

---

<sup>15</sup> É possível considerar, portanto, que no campo da cultura se constrói – ou não – o que é definidor do conceito gramsciano de hegemonia – processo de articulação de interesses distintos na construção progressiva e permanentemente renovada de um projeto transformador da sociedade: a produção do consentimento ativo, o que significa tratar de hegemonia como um conceito amplo, que opera não apenas sobre a estrutura econômica e a organização política da sociedade mas também sobre o modo de pensar, sobre as orientações ideológicas. A hegemonia é entendida, então, não apenas como direção política mas também como direção moral, cultural, ideológica.

- BRASIL. *A educação nas mensagens presidenciais*. Período 1890-1986. Brasília: Inep, 1987a. (2 v.).
- BRASIL. *Políticas públicas e educação*. Brasília: Inep; São Paulo: Fundação Carlos Chagas; Campinas: Unicamp, 1987b.
- BRASIL. *O Estado da Arte do livro didático no Brasil*. Brasília: Inep, 1987c.
- CHAUÍ, Marilena. *Política Cultural*. Porto Alegre: Mercado Aberto, Fundação Wilson Pinheiro, 1985.
- COHN, Gabriel. *Comunicação e Indústria Cultural*. São Paulo: Nacional, 1971.
- FARKAS, George; HALL, L. Shane. Can Title I attain its goal? *Brooking Papers on Education Policy*, n. 3, p. 59-103, 2000.
- HALLEWELL, Laurence. *O livro no Brasil: sua história*. São Paulo: T. A. Queiroz; Editora da Universidade de São Paulo, 1985.
- INSTITUTO NACIONAL DO LIVRO. *Instituto Nacional do Livro: 1937-1987 – 50 anos de publicações*. Brasília: INL, 1987.
- LAJOLO, Marisa; ZILBERMAN, Regina. *Literatura infantil brasileira: história & histórias*. 6. ed. São Paulo: Ática, 2003.
- MEKSENAS, Paulo. *A produção do livro didático: sua relação com o Estado, autor e editor*. 1992. Dissertação (Mestrado em Didática) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1992.
- MICELI, Sergio. *Estado e Cultura no Brasil*. São Paulo: DIFEL, 1984.
- ORTIZ, Renato. *A moderna tradição brasileira*. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- PERROTTI, Edmir. A criança e a produção cultural. In: ZILBERMAN, Regina (Org.). *A produção cultural para crianças*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1982.
- SINGER, Paul. *A crise do "milagre": interpretação crítica da economia brasileira*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1976.