

# POLÍTICAS DE BIBLIOTECAS PÚBLICAS E O INSTITUTO NACIONAL DO LIVRO: análise exploratória à luz da História e Teoria da Educação Brasileira

*Raquel Juliana Prado Leite de  
Sousa*

Doutoranda em Educação pela  
Universidade Federal de São Carlos  
E-mail: [quel.leite@gmail.com](mailto:quel.leite@gmail.com)

## RESUMO

Realiza análise exploratória das possíveis relações históricas entre as políticas públicas para a promoção das bibliotecas e a História e Teoria da Educação Brasileira, a fim de propor a ampliação do olhar sobre o desenvolvimento da Biblioteconomia no Brasil. Utiliza pesquisa bibliográfica de cunho qualitativo, tomando como objeto de análise o Instituto Nacional do Livro (INL), marco fundador da elaboração de políticas públicas de acesso ao livro e à leitura no país. Discorre sobre as principais mudanças no ensino entre as décadas de 1930 e 1990, comparando-as ao histórico do INL, a fim de identificar traços semelhantes ou destoantes. Conclui que há relação entre as cinco fases da história do INL e as cinco fases da pedagogia brasileira citadas pela literatura, a saber: fases do INL: a) 1937-1945: criação e consolidação; b) 1946-1960: incrementação das atividades editoriais; c) 1961-1970: ação cultural e segurança nacional; d) 1971-1986: ideologia do planejamento; e) 1987-1990: rumo à informação política; fases da História da Educação Brasileira: a) 1932-1947: equilíbrio entre pedagogia tradicional e Escola Nova; b) 1947-1961: predominância da Escola Nova; c) 1961-1969: crise da Escola Nova e articulação da pedagogia tecnicista; d) 1969-1980: pedagogia tecnicista, concepção analítica e visão crítico-reprodutivista; e) 1980-1991: pedagogia contra-hegemônica. Aponta para a possibilidade de realização de pesquisas sobre as relações entre as várias instituições e políticas de promoção de leitura frente às políticas educacionais federais brasileiras.

**Palavras-chave:** Instituto Nacional do Livro (INL); Políticas de Bibliotecas Públicas; História da Educação Brasileira.

**POLICIES OF PUBLIC LIBRARIES AND THE NATIONAL  
BOOK INSTITUTE: exploratory analysis based on History  
and Theory of Brazilian Education**

## ABSTRACT

It performs an exploratory analysis of the historical relations between public policies for the promotion of libraries and the History and Theory of Brazilian Education, in order to propose a broader view of development of librarianship in Brazil. It uses qualitative bibliographical research, taking as the initial object of research the National Book Institute (INL), a founding framework for the elaboration of public policies for access to books and reading in the country. It discusses the main changes in education between the 1930s and 1990s, comparing them to INL's work. It indicates the relationship between the five phases of INL history and the five phases of Brazilian pedagogy cited in the literature, namely: INL phases: a) 1937-1945: creation and consolidation; b) 1946-1960: increase in editorial activities; b) 1961-1970: cultural action and national security; d) 1971-1986: ideology of planning; e) 1987-1990: towards political information; Phases of the History of Brazilian Education: a) 1932-1947: balance between traditional pedagogy and New School; b) 1947-1961: predominance of New School; c) 1961-1969: crisis of the New School and articulation of technical pedagogy; d) 1969-1980: technical pedagogy, analytical conception and critical-reproductive view; e) 1980-1991: counter-hegemonic pedagogy. It aims to the possibility of conducting research on the relations between the various institutions and policies to promote reading in relation to Brazilian federal educational policies.

**Keywords:** Brazilian National Institute of the Book; Public Library Policies; History of Brazilian Education.

## 1 INTRODUÇÃO

Bibliotecas e escolas, apesar de instituições distintas, possuem funções sociais que se aproximam, em especial as que dizem respeito ao acesso ao conhecimento para a formação integral do ser humano e a sua participação plena na sociedade. Além disso, o funcionamento dessas duas instituições é determinado pelo contexto social em que estão inseridas. Dito de outro modo, dentro de uma determinada realidade sociopolítica, não se pode esperar que bibliotecas e instituições de ensino sigam por caminhos muito diferentes. Portanto, presume-se que há traços semelhantes entre a evolução das políticas de promoção das bibliotecas e das políticas educacionais.

Ao pesquisar sobre a história dessas duas instituições, encontram-se trabalhos que tratam das duas áreas separadamente ou, quando muito, citam a influência da divisão do

conhecimento nas universidades para a criação de sistemas de classificação bibliográfica. Dessa forma, este trabalho surgiu do desejo de explorar os possíveis pontos de contato entre a história da Biblioteconomia e a história da educação no Brasil, partindo da hipótese de que o desenvolvimento das duas áreas possui características históricas e conceituais mais próximas do que se pode notar à primeira vista.

Medidas no ensino e na promoção do livro, da leitura e das bibliotecas no país costumam acontecer concomitantemente, como se vê atualmente, por exemplo, na discussão acerca de propostas de mudanças severas na educação e na política de promoção de leitura, como o Projeto de Lei do Senado (PLS) 212/2016, o qual pretende instituir a Política Nacional de Leitura e Escrita, cujos objetivos, entre outros, tratam da universalização das bibliotecas públicas (BP), do fortalecimento do Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas (SNBP) e da articulação dos programas de promoção de leitura. Isso nos leva a refletir sobre as relações de cunho conceitual entre as políticas educacionais e o desenvolvimento das bibliotecas no Brasil.

Para este trabalho, escolheu-se a formulação de políticas públicas como ponto de possível contato entre as duas áreas. As políticas para a promoção do livro, da leitura e das bibliotecas têm impacto direto no trabalho do bibliotecário, da aquisição ao serviço de referência, uma vez que a publicação, a distribuição e as medidas governamentais para o incentivo à leitura e à cultura interferem na mediação da informação. Para Machado (2010), é necessária a realização de análises sobre políticas públicas para bibliotecas, a fim de identificar atores e ações envolvidos tanto internamente quanto externamente, os quais interferem na constituição e evolução dessas instituições.

Machado (2010) também ressalta que, no país, a biblioteca sempre é associada à educação quando, na realidade, ela se insere na área da cultura:

Acreditamos que a relação estabelecida entre a biblioteca pública e a área da Educação se dá no Brasil por três motivos: primeiro, pelo forte caráter educacional que essa biblioteca desempenha, principalmente em decorrência do que consideramos ser o segundo motivo; a carência de bibliotecas escolares no país; e, terceiro, pelo fato da cultura ser a base de toda a sociedade e suas ações terem por princípio a transversalidade e a multiplicidade. (MACHADO, 2010, p. 97)

Entretanto, além desses motivos, partimos da ideia de que há relações mais estreitas entre educação e Biblioteconomia, especialmente por dois fatores intrinsecamente

ligados: no Brasil, a BP esteve vinculada ao Ministério da Educação em determinadas épocas, além disso, as políticas educacionais e as políticas para bibliotecas em âmbito federal são influenciadas pela mesma visão da coisa pública, são engendradas pelos auspícios dos mesmos ideais de Estado. Assim, a compreensão das relações entre as duas áreas e do ideário que as embasam pode dar nova luz ao entendimento e aprofundamento de questões passadas, presentes e futuras para a compreensão do desenvolvimento das bibliotecas públicas no país.

Para essa primeira abordagem sobre o tema, tem-se como objetivo realizar uma análise exploratória das relações históricas entre as políticas públicas para bibliotecas e a Pedagogia no Brasil à luz da História e da Teoria da Educação Brasileira. Para tanto, foi utilizada a pesquisa bibliográfica de cunho qualitativo, tendo sido escolhido como objeto de estudo o Instituto Nacional do Livro (INL), marco fundador da elaboração de políticas públicas para o livro, a leitura e a biblioteca pública.

## **2 CRIAÇÃO, ESTRUTURAÇÃO E EXPANSÃO**

Na literatura há discrepância quanto à data de criação do INL; alguns autores citam o ano de 1929 e outros, 1937. O que ocorreu é que em 1929 o Instituto Nacional do Livro foi apenas criado, sendo que o objetivo de fomentar a implantação de um sistema de auxílio à produção e à distribuição de livros didáticos não saiu do papel. No ano de 1937 o INL foi recriado e entrou efetivamente em funcionamento a partir da agregação do Instituto Cairú, cujos objetivos iam além da promoção de livros escolares.

O INL foi instituído pelo Decreto-lei 93/1937 em pleno governo ditatorial de Getúlio Vargas, sob iniciativa do então Ministro da Educação<sup>1</sup> Gustavo Capanema. Pode-se perceber na exposição dos motivos norteadores da criação do INL e no próprio texto do decreto que a ideia de incentivo à leitura inexistia, pois o foco é no objeto livro, como se a simples existência do suporte fosse responsável pela mediação cultural.

Sr. Presidente - O livro é, sem dúvida, a mais poderosa criação do engenho humano. [...] O livro não é só companheiro amigo, que instrue, que diverte, que consola. É ainda e sobretudo o grande semeador, que, pelos séculos afora, vem transformando a face da terra. Encontraremos sempre um livro no fundo de todas as revoluções. É, portanto, dever do Estado proteger o livro, não só promovendo e facilitando a sua produção e divulgação, mas ainda vigilando no sentido de que ele seja, não o

instrumento do mal, mas sempre o inspirador dos grandes sentimentos e das nobres causas humanas. Para tais objetivos, seria conveniente a criação do Instituto Nacional do Livro. Submeto á elevada consideração de V. Ex. um projeto de decreto-lei, dispondo sobre a matéria. Reitero-lhes os meus protestos de respeitosa estima. - Gustavo Capanema. (BRASIL, 1937)

As atribuições do INL giravam em torno de quatro atividades: organizar e publicar a Enciclopédia Brasileira e o Dicionário da Língua Nacional; editar obras raras ou preciosas consideradas de interesse nacional; ampliar e baratear a edição de livros nacionais e a importação de obras estrangeiras; e auxiliar na manutenção de bibliotecas públicas (BRASIL, 1937).

Segundo Oliveira (1994), o Decreto-lei 93/1971 é a certidão de nascimento da BP no país, pois, apesar da primeira biblioteca brasileira ter sido criada em 1811 na Bahia, até o início do século XX predominavam as bibliotecas de ordens religiosas, destinadas a um público restrito. Para a autora, a partir do primeiro governo de Getúlio Vargas, o Estado passou a usar a cultura como ferramenta para executar seu projeto político hegemônico, a fim de buscar o apoio da população ao regime e criar um sentido de culto ao nacionalismo:

Para isso criou uma estrutura burocrática com dotação orçamentária e pessoal especializado, responsável pelo desenvolvimento (Ministério da Educação e Saúde), preservação (Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional) e controle (Departamento de Imprensa e Propaganda) da produção cultural. (OLIVEIRA, 1994, p. 41)

O período de 1930/1937 na Educação é caracterizado pelo embate entre a educação tradicional e a Escola Nova. De acordo com Ribeiro (1990), foi uma fase marcada pela indefinição do governo, com ações tomadas em razão das circunstâncias, mas que resultou em alguns aspectos positivos. Foi uma época de intensa discussão sobre os rumos da educação nacional, com confronto de duas orientações: de um lado os educadores católicos, defensores da escola particular subordinada à Igreja Católica, e de outro os escolanovistas, a favor da escola laica e gratuita e da responsabilização do governo pelo ensino. Ribeiro (1990) diz que ambos os grupos eram contrários à monopolização da educação pelo Estado, entretanto, os defensores da Escola Nova foram acusados pelos educadores católicos de serem comunistas, pois defendiam a escola pública. Ribeiro (1978 apud Ribeiro, 1990)<sup>2</sup> explica que o embate não era entre comunistas e

anticomunistas, mas sim entre modernos (ligados ao modelo urbano-industrial) e conservadores (ligados ao modelo agrário-exportador).

Segundo Romanelli (1993), a Igreja, que possuía um quase monopólio do ensino – o qual era pago e destinado às classes abastadas – não compreendeu que o Estado não teria condições de monopolizar a educação e que o ideal dos renovadores era uma luta em prol da universalização: “Daí a razão pela qual o ensino, sem se tornar monopólio do Estado, deveria ser *também* público e gratuito. Como ensino ministrado pelo Estado, numa sociedade heterogênea, ele só poderia ser *leigo* [...]” (ROMANELLI, 1993, p. 144, grifos da autora).

Romanelli (1993) explica que a revolução de 1930, tendo enfraquecido o poder das velhas oligarquias e fortalecido o capitalismo no Brasil, fez com que a demanda social por educação aumentasse, principalmente nas regiões mais industrializadas. Entretanto, o ensino implantado se pautou na escola tradicional, cujo modelo preconizava a cultura livresca para as elites. As camadas mais populares reivindicavam educação, mas eram as camadas mais ricas que a controlava: o resultado foi uma escola atrasada em relação ao desenvolvimento da sociedade, com falhas na quantidade e na qualidade.

Pelo menos enquanto perdurou a economia exportadora agrícola, com base em fatores arcaicos de produção, a escola não foi chamada a exercer qualquer papel importante na formação de quadros e qualificação de recursos humanos, permanecendo como agente de educação para o ócio ou de preparação para as carreiras liberais (ROMANELLI, 1993, p. 55)

Após manobra política, Getúlio Vargas dá o golpe de Estado em 10 de outubro de 1937 e impede a realização de novas eleições presidenciais, garantindo sua permanência no poder. Saviani (2013, p. 270) elucida que o traço marcante na educação durante o Estado Novo é o “[...] pacto com a Igreja Católica costurado por Francisco Campos no início da década de 1930 [...]”<sup>3</sup>, uma vez que Vargas cedeu a pressões dos católicos em troca de apoio, diminuindo as críticas destes ao monopólio estatal do ensino.

Segundo Saviani (2013), o governo Vargas não via incompatibilidade entre a visão tradicional e a renovada: a “modernização conservadora” buscava o respaldo da Igreja para o seu projeto de poder e a capacidade técnica dos renovadores.

Os ideais da Escola Nova ganham força com o passar do tempo, em especial na elaboração das Constituições de 1934 e 1937 (ROMANELLI, 1993). Nota-se o ideário

escolanovista na definição de literatura infanto-juvenil da Comissão Nacional de Literatura Infantil (CNLI). Nomeada por Gustavo Capanema em 29 de abril de 1936, a CNLI iniciou as discussões sobre os gêneros mais apropriados ao jovem, a relação entre literatura infantil e educação e a classificação etária, tendo encerrado suas atividades em 1938 por falta de recursos. O conceito de literatura infantil estava atrelado à participação do leitor/aluno no processo de aprendizagem e ao envolvimento ativo nas atividades propostas (FRITZEN; CABRAL, 2014).

Ao prestar atenção nas datas, salta aos olhos o fato de que Decreto-lei 93/1937 foi promulgado apenas 72 dias após o golpe do Estado Novo. Entretanto, de acordo com Oiticica (1996, p. 149), “[...] o INL é um temporão da revolução de 30, mais do que um fruto verde do Estado Novo”.

Para Oiticica (1996, p. 149), “a relação entre a CLT<sup>4</sup> brasileira e a Carta del Lavoro italiana é a primeira premissa para se atribuir à Enciclopédia Treccani, da mesma Itália fascista, a fonte da enciclopédia brasileira”. A postura conservadora e monopolizadora do Estado pode ser notada nos objetivos da INL, pois o comando da cadeia de produção do livro garante o controle do que se lê, do que se escreve e também do que se ensina nas escolas e universidades. Daí surge uma questão: o que era considerado obra de interesse nacional?

De acordo com Oliveira (1994, p. 44), o Estado Novo acreditava ser necessário o controle editorial, pois o livro poderia ser um instrumento de desestabilização da ordem. A autora vê relações entre a exposição de motivos da criação do INL e a Lei de Bibliotecas Públicas de 1850 na Inglaterra: “[...] havia o claro reconhecimento do potencial desordenador da biblioteca pública, uma capacidade de vencer o conformismo, que deveria ser contornada pela cuidadosa seleção do acervo a ser colocado à disposição do público”. Ou seja, a biblioteca irá fornecer instrução e lazer gratuitos ao povo, mas não qualquer tipo de bibliografia: só aquela que não incitar a subversão da ordem almejada pelo Estado. Assim, deduz-se que o interesse nacional não era o interesse da nação: o objetivo seria controlar o que se lê e o que se pensa? Além disso, pode-se presumir que o acervo seguia o gosto da cultura elitista da educação da época - para o ócio -, sem se pautar nas necessidades e preferências reais dos leitores. Na verdade, pode se indagar qual o perfil do usuário das bibliotecas públicas da época: os mais abastados em busca da cultura

livresca ou os mais necessitados, à procura de acesso gratuito a materiais aos quais não teriam acesso sem a biblioteca pública? Se a escola era elitista a biblioteca não o seria?

Nota-se um traço da pedagogia tradicional no controle das obras pelo INL: a educação tradicional toma como base um modelo ideal de homem a ser formado, negando-lhe a diversidade, então fica fácil compreender porque se concebia um acervo predeterminado, selecionado pela elite intelectual do país para o povo.

No Estado Novo, a cultura viveu sobre a dualidade do estímulo-repressão, pois, paralelamente ao trabalho dos órgãos encarregados de promover a atividade cultural, existiu a censura à imprensa, o confisco de publicações, a prisão de intelectuais opositores do regime e todo um processo de negação de liberdades civis, com o objetivo de eliminar o pensamento discordante e solucionar conflitos sociais, restabelecendo o equilíbrio e a paz social no país. (OLIVEIRA, 1994, p. 42)

Essa dualidade tem relação direta com a “modernização conservadora”: de um lado a expansão da cultura e da educação dos escolanovistas e, de outro, o moralismo e o controle do povo ao gosto da visão tradicional católica. A modernização conservadora pode ser notada na atuação do INL: a modernização através do crescimento da produção e impressão de livros cem por cento nacionais e o conservadorismo através do controle das publicações.

É interessante ressaltar, também, alguns detalhes dos trâmites dentro do INL nos primeiros anos de funcionamento. De acordo com Oiticica (1996), a derrota no empreendimento de publicação da Enciclopédia Brasileira não foi motivada por falta de recursos, pois houve dinheiro para a impressão de outras obras grandiosas: durante o Estado Novo, Mario de Andrade, um dos responsáveis pela obra, teria fugido do discurso fascista almejado pelo governo. Assim, percebe-se uma autocensura do INL aos seus próprios projetos. Aqui também se vê a modernização, pela elaboração de uma Enciclopédia Brasileira, e o conservadorismo, pela regulação da censura.

Quanto à atuação de Mario de Andrade, Carvalho (2012) explica que o projeto de enciclopédia do escritor, a qual substituiria o antigo projeto de enciclopédia do Instituto Cairú, nunca foi executado, mas contém questões fulcrais para a educação brasileira, como a educação popular e a profissionalizante, o papel do ensino público e a função dos intelectuais na criação dos parâmetros educacionais.

Entre 1942 e 1946, as Leis Orgânicas do Ensino foram elaboradas com o objetivo de organizar a educação básica, através de decretos que davam conta de problemas parciais ao invés de proporem uma mudança integral no sistema educativo. Essas leis, na verdade, deram continuidade à alta seletividade da escola e à manutenção de um currículo não diversificado com vistas à preparação para a entrada na universidade (ROMANELLI, 1993).

Após o fim do Estado Novo, em 1945, o INL entrou em uma nova fase em que o controle do Estado começou a ceder espaço dentro das bibliotecas para a cultura local e as preferências dos leitores.

Esta também foi uma época de intensa transformação para a educação brasileira. Após a eleição de Eurico Gaspar Dutra, em 1945, houve a promulgação da nova Constituição em 1946, a qual trazia os requisitos para as diretrizes e bases educacionais, bem como os recursos mínimos a serem destinados à educação, tendo fugido “[...] à inspiração da doutrina econômica liberal dos séculos anteriores para inspirar-se nas doutrinas sociais do século XX” (ROMANELLI, 1993, p. 171), o que deu suporte para uma reforma geral da educação sob os auspícios do ministro Clemente Mariani. Dessa forma, em 1948 foi se iniciaram os estudos para elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) com uma comissão formada, em sua maioria, por escolanovistas. Saviani (2013, p. 282) explica que, entretanto, houve alterações feitas pelo ministro com base na coalizão conservadora que sustentava o governo de Dutra: “[...] com efeito, não estava ausente certa perspectiva modernizadora, uma vez que mantinha a característica de ‘modernização conservadora’ que veio a marcar os grupos que ascenderam ao poder após a revolução de 1930.”

As alterações não agradaram Gustavo Capanema, então líder do governo na Câmara e ex-ministro da educação na Era Vargas, que alegou que o anteprojeto da LDB não tinha cunho educacional, mas caráter político antigetulista, e elaborou parecer contrário, o que acabou por resultar no arquivamento da proposta, que só seria retomada em 1956 (SAVIANI, 2013). De acordo com Ribeiro (1990), as discussões sobre a descentralização ou centralização da educação desviaram a atenção para a questão da democratização do ensino: a centralização era vista como fascista por ampliar o poder do Estado sobre o ensino.

Na retomada das discussões sobre a LDB, vieram à tona discussões sobre escola pública *versus* privada (RIBEIRO, 1990), ou seja, mais uma vez o embate entre escolanovistas e educadores católicos. Para Saviani, (2013), houve uma incorporação cada vez maior das ideias dos renovadores, inclusive entre os católicos, o que culminou no predomínio da Escola Nova. Entretanto, Ribeiro (1990) aponta para uma grande influência da pedagogia tradicional no texto da LDB.

Após 13 anos de discussões, a LDB finalmente entrou em vigor através da Lei 4.024/1961. Para Romanelli (1993), a essência do ensino não mudou, sendo que única vantagem foi a não prescrição de um currículo fixo. No entanto, a autora ressalta que, na prática, as escolas mantiveram a grade antiga ou tiveram de improvisar, pois os recursos materiais e humanos disponíveis não permitiam grandes transformações.

Em 1960 foi criada a Campanha Nacional do Livro (CNL, que possuía as mesmas atribuições do INL acrescidas de medidas para a promoção do livro). As bibliotecas participavam, nesse contexto, como coadjuvantes, cabendo ajudar na distribuição das obras escolhidas. Entretanto, a inserção da chefia da Seção de Bibliotecas no Conselho Consultivo possibilitou que a área de biblioteca pudesse atuar nos planejamentos do INL (OLIVEIRA, 1994).

Em 1961 foi criado o Serviço Nacional de Bibliotecas (SNB), que possuía como função, entre outras, estabelecer uma rede de cooperação entre as bibliotecas brasileiras. “A literatura especializada mostrou que a biblioteca pública seguiu consolidando sua função de simples armazenadora de livros para leitura e trabalhando isolada de seu meio ambiente e de suas congêneres” (OLIVEIRA, 1994, p. 81).

Talvez não por coincidência, esse período que marcou a discussão da LDB, foi uma época de expansão do INL: de 1946 a 1963 houve um aumento de 78% do número de obras distribuídas às bibliotecas públicas cadastradas, em uma média de 125.019 volumes por ano, como forma de ampliar o acesso da população às bibliotecas; entretanto a distribuição não garantia o uso do material, pois carecia de ações de incentivo à leitura. Também foram cadastradas, até 1963, 10.800 bibliotecas como receptoras do material bibliográfico do governo, frente às 778 cadastradas em 1940 (OLIVEIRA, 1994). Entretanto, a ampliação do acervo e do número de bibliotecas vai ao encontro dos ideais escolanovistas de democratização da educação através da ampliação da rede pública de ensino.

Para gerenciar tamanho número de instituições, foi necessário firmar convênios com os municípios, investir em capacitação de pessoal em Biblioteconomia, incentivar ações de promoção de leitura e fazer levantamento de dados sobre usos e usuários. Entretanto, a centralização administrativa e questões de precariedade de comunicação e transporte prejudicaram ou inviabilizaram muitos projetos do período (OLIVEIRA, 1994).

Segundo Romanelli (1993), o capitalismo industrial se desenvolvia rapidamente, enquanto a educação ainda se estruturava em modelos arcaicos. Ou seja, há um descompasso histórico e geográfico entre a evolução da educação e o desenvolvimento econômico no país que gera antagonismos como ampla distribuição de livros e precariedade de programas de incentivo à leitura, por exemplo.

Romanelli (1993) explica que, como o desenvolvimento socioeconômico no país se deu de forma heterogênea, resultou em dois grandes problemas: a coexistência de duas ou mais épocas históricas em um mesmo período e o dualismo responsável pela presença de condições precárias de ensino frente a ideias pedagógicas sofisticadas. Ao que parece, a expansão dos serviços de biblioteca no Brasil seguiu a mesma linha desigual e antagônica. Se partirmos da ideia de que também há a existência de épocas históricas diferentes em um mesmo período durante o desenvolvimento da Biblioteconomia brasileira, talvez possamos compreender melhor a situação de nossas bibliotecas públicas na atualidade.

### **3 A DITADURA MILITAR E O MILAGRE ECONÔMICO DA VENDA DE LIVROS**

O intervencionismo do Estado na publicação de livros no Brasil ganhou força especial após o golpe militar de 1964, através da censura sistemática das publicações, disfarçada de controle de qualidade da obra pela Portaria 35/1970 (OITICICA, 1996), e do controle do acervo das bibliotecas públicas (ROSA; ODDONE, 2006).

[...] de banco de ideias, boas ou más, voltado para uma linha editorial nacionalista, o INL passou durante o regime militar a banco de subsídios (distribuindo entre as editoras privadas os dividendos do milagre econômico) e a banco de réus (fichando em pareceres confidenciais aos autores cujos originais eram propostos), até ser extinto no governo Collor de Melo. (OITICICA, 1996, p. 150-151)

Aquele foi um período de intensa transformação para o campo da educação pela crise da pedagogia nova e o surgimento da pedagogia tecnicista baseada na neutralidade científica, racionalidade, eficiência e produtividade (SAVIANI, 2013).

Se na pedagogia tradicional a iniciativa cabia ao professor que era, ao mesmo tempo, o sujeito do processo, o elemento decisivo e decisório; e se na pedagogia nova a iniciativa se desloca para o aluno, situando-se o nervo da ação educativa na relação professor-aluno, portanto, relação interpessoal, intersubjetiva; na pedagogia tecnicista o elemento principal passa a ser a organização racional dos meios, ocupando o professor e o aluno posição secundária, relegados que são à condição de executores de um processo cuja concepção, planejamento, coordenação e controle ficam a cargo de especialistas supostamente habilitados, neutros, objetivos, imparciais. (SAVIANI, 2013, p, 382)

De acordo com Ferreira Junior e Bittar (2008), o golpe militar alavancou o intervencionismo no Estado na economia e possibilitou o crescimento do país através da exclusão dos trabalhadores das decisões, utilizando a educação como forma de viabilizar o progresso econômico, de modo a vincular organicamente a política educacional à modernização do sistema capitalista.

Em relação à pedagogia tecnicista, Saviani (2013) ressalta a atuação do Instituto de Pesquisas Especiais (IPES) na articulação dos estudos sobre economia e educação. Criado pelo empresariado brasileiro, esse órgão foi fundamental para disseminar a ideia de que o investimento no ensino aumenta a riqueza do país.

A interferência da economia nas esferas cultural e educativa pode ser percebida claramente em algumas medidas para a promoção do livro na época como, por exemplo, na Portaria 355/1965, que aprovou o regimento do Grupo Executivo da Indústria do Livro (GEIL), o qual era formado, entre outros, pelo presidente do Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDE). Entre os objetivos do GEIL estavam: elaborar e enviar ao MEC planos para incentivar a indústria livreira e recomendar às instituições financeiras que facilitassem o apoio financeiro ao mercado editorial (OTERO, 2003).

Segundo Romanelli (1993), na ditadura militar, o sistema de ensino passou por duas fases: a) de 1964 a 1968: período de recuperação econômica marcado por forte demanda social por educação, que resultou em crise educacional e acordos com agências internacionais de financiamento educativo; b) 1968 em diante: necessidade de alinhar o modelo de ensino ao nível desenvolvimento econômico vivido na época.

De acordo com Oliveira (1994), no ano de 1967, o Diagnóstico Preliminar da Cultura, que fora elaborado pelo Ministério do Planejamento, e não pelo MEC, sugeriu a criação de uma biblioteca em cada município sem antes resolver os problemas de falta de pessoal, prédios inadequados e mau uso do acervo, dentre outros.

as sugestões do diagnóstico tinham mais a ver com as políticas estatais de fortalecimento da indústria editorial e de utilização da cultura, para promover a integração da sociedade brasileira do que, propriamente, com a solução das deficiências das bibliotecas em funcionamento” (OLIVEIRA, 1994, p. 93).

O Diagnóstico trouxe algumas mudanças no INL, como uma Comissão de Seleção, formada em sua maioria por literatos, sendo que “[...] os critérios de seleção, adotados pela Comissão baseavam-se mais em conceitos literários e subjetivos (importância cultural, interesse) do que em julgamentos técnicos [...]” (OLIVEIRA, 1994, p. 95). Entretanto, não se pode esquecer que a ditadura militar foi marcada pelo tecnicismo, ou seja, o especialista – no caso o literato – é a fonte de decisão de todas as questões. Oliveira (1994) também critica o processo de seleção, que era feito a partir de obras já disponíveis na editora, gerando inadequação do acervo frente às necessidades do leitor. Esse problema pode ser visto ainda hoje nos programas governamentais de distribuição de livros, como no Programa Nacional Biblioteca na Escola (PNBE). Segundo Soares (2008), as editoras produzem livros pensando também nos avaliadores do MEC, não apenas nos gostos e necessidades dos leitores.

Percebe-se, deste modo, que a operação do Diagnóstico Preliminar da Cultura segue a mesma mentalidade vista a partir de 1967/1968, ou seja, o progresso financeiro norteia os investimentos em educação e cultura. Para Oliveira (1994, p. 85), durante a ditadura militar “[...] a atividade cultural foi administrada em função dos interesses econômicos”, sendo que o Estado financiava a salvaguarda do patrimônio cultural do país, mas era a iniciativa privada que investia em manifestações rentáveis, ou seja, aquelas que garantiam a criação de um mercado de consumo de bens e serviços culturais. Nota-se, também, a atuação dos bibliotecários como meros executores dos programas verticalizados.

O traço mais marcante do ensino durante o regime militar foi o tecnicismo: partindo do conceito de capital humano, acredita-se que o que é investido no aluno retorna como

lucro à nação. Daí a relação profunda entre educação, compra/distribuição de livros e economia.

Romanelli (1993) ressalta que a partir de 1968 o governo instaurou um período de contenção de gastos e de tentativa de capitalização, o que acabou por resultar em uma expansão do ensino muito abaixo das necessidades sociais e econômicas. Pode-se perceber que tal crise também alcançou o INL: de 1965 a 1968 a média de livros distribuídos por biblioteca caiu de 694 a 107,6, o que resultou na elaboração de critérios de exclusão de bibliotecas contempladas, deixando claro que até o momento não se havia pensado em diretrizes para seleção e distribuição do acervo (OLIVEIRA, 1994).

No final da década de 60 o INL foi fundido ao Serviço Nacional de Bibliotecas, dando origem ao primeiro esboço de um sistema nacional de bibliotecas com base em duas frentes: acompanhamento das atividades nas unidades e serviço de catalogação centralizada. Essa fusão também almejava a descentralização, dando origem ao Sistema Estadual de Bibliotecas Públicas (Oliveira, 1994).

Para Oiticica (1996, p. 152), o INL durante o Estado Novo possuía uma ideologia; mas, no regime militar, abriu mão de sua linha editorial e adquiriu um caráter contra-ideológico, “[...] quando o INL veio a travar uma relação metonímica com a ditadura, reproduzindo, ponto a ponto, o todo na parte”. Oiticica (1996) explica o que chama de reprodução da ditadura:

- Integração nacional: envia representações aos municípios (1970), implementa serviços de biblioteca na região Transamazônica (1972) e investe em treinamento de bibliotecários (1973).
- Centralização: transferência da sede do Rio de Janeiro para Brasília (1972).
- Milagre econômico: recorde de distribuição de livros (30 milhões entre 1970-1973).
- Censura: controle de qualidade das obras, como citado anteriormente.
- Reserva de mercado: impressão em editoras sediadas no país.
- Processo inflacionário: quebra do compromisso do preço fixo.
- Abertura política: liberação lenta e gradual da ditadura durante o governo Geisel.

Atente-se ao fato de que as ações citadas por Oiticica ocorreram próximas à reforma universitária de 1968 e, em especial, à reforma da educação básica de 1971, em uma cronologia reveladora da lógica economicista, como citado por Ferreira Junior e Bittar (2008, p. 340-341): “[...] primeiramente, os planejamentos econômicos, nos quais estavam estabelecidas as diretrizes que vinculavam organicamente economia e educação, e depois a materialização dessas diretivas no âmbito das reformas educacionais”.

Oliveira (1994) explica que a falta de bibliotecas representava um problema para a indústria livreira, daí a sugestão apontada no Diagnóstico Preliminar da Cultura de se criar uma biblioteca em cada município brasileiro. Aqui também se percebe a lógica economicista: o planejamento de expansão da venda de livros e depois a expansão do número de bibliotecas, o que justificaria a compra do acervo.

No início da década de 1970 entrou em vigor a nova LDB, Lei 5.692/1971, que trouxe alterações importantes para a educação, em especial o ensino obrigatório de oito anos e a eliminação de exames de admissão, os quais serviam para excluir grande parte da população das escolas. No entanto, essas mudanças trouxeram novos problemas e contradições, como a formação de professores e a ampliação de vagas suficientes para abranger todos os alunos que antes seriam eliminados do sistema. De acordo com Romanelli (1993), tais contradições foram fruto do descompasso entre a visão do setor econômico e a visão do Estado sobre a educação.

Em 1970 o INL foi transferido do Rio de Janeiro para Brasília, o que exigiu a reestruturação do órgão através “[...] de organização administrativa, de racionalização das atividades e de levantamento de dados que fundamentassem o trabalho de planejamento do Instituto [...]” (OLIVEIRA, 1994, p. 106). Assim, presume-se que a lógica do planejamento típica da pedagogia tecnicista, com a crescente burocratização das funções, também influenciou o trabalho dos funcionários do INL.

Na mesma época, a responsabilidade da política do livro e da biblioteca passou da esfera cultural para a educacional, o que contribuiu para o surgimento da concepção de biblioteca pública como ‘instrumento’ de apoio ao sistema de ensino básico, criando no imaginário popular a ideia de BP como biblioteca escolar (OLIVEIRA, 1994).

Talvez aqui esteja o ponto de truncamento que prejudicou a criação de uma cultura de biblioteca escolar no Brasil. Entre 1974 e 1976 a meta era a construção de 2.500 bibliotecas, a serem implementadas através do Programa Nacional de Bibliotecas

(OLIVEIRA, 1994). Essa ampliação vai ao encontro da expansão do sistema de ensino instaurado pela LDB, mas por que não se pensou em criar ao menos parte dessas 2.500 bibliotecas dentro de escolas? Não seria mais estratégico ampliar os serviços de bibliotecas levando-os para dentro de um sistema de ensino que pretendia se modernizar? Os sistemas estaduais de bibliotecas que tinham se iniciado no final dos anos 60 poderiam ter trabalhado em conjunto com os sistemas estaduais de ensino no planejamento e implantação de bibliotecas escolares. Entretanto, frente ao exposto até aqui, presume-se que talvez o interesse da expansão das bibliotecas fosse prioritariamente de ordem econômica e não educacional, ou seja, as iniciativas de compras de livros sobressaíam às de estímulo à leitura. Vide o Decreto 72.614/1973, quando o INL passa de editor a mero promotor, transferindo a função de edição às editoras comerciais (ROSA; ODDONE, 2006). As críticas a esse período giram justamente em torno do favorecimento de editoras e às ações de mera distribuição de livros, com ausência de iniciativas de promoção da leitura.

A política de coedições, ou seja, os convênios firmados com as editoras pelo ministro Jarbas Passarinho, é uma das marcas do INL no período (TAVARES, 2014).

As primeiras editoras que estabeleceram este acordo foram: Tecnoprint; Melhoramentos; J.Olympio; Cultrix; Agir; Lia; Coordenada de Brasília; Lidador; Livros no Mundo inteiro; Conquista; Brasiliense; Quatro Artes; Paz e Terra; José Álvaro; Grifo; Ática; Globo; Laudes; Expressão e Cultura; Tempo Brasileiro; Bruguera; Bonde; Civilização Brasileira; Leitura; Cátedra; Nosso Tempo; O Cruzeiro; GRD; Poster Graph; Editora Record; Renes Ltda; Brasília S.A.; Livro Místico; Cia Editora Nacional e Cadernos Didáticos. (TAVARES, 2014, p. 1)

Não se pode deixar de notar que a transferência da função de editor para as editoras vai ao encontro das ideias tecnocráticas na educação durante o regime militar.

A política de coedições foi implementada através da criação do Programa Nacional do Livro (PNL), a qual se subdividia em dois setores: livros didáticos e livros literários. Esse sistema de coedição permitiu que o INL tivesse maior poder de decisão sobre o que seria editado, ao invés de simplesmente aceitar o que as editoras produziam (OLIVEIRA, 1994). Durante todo o período de existência, o INL editou 329 títulos e coeditou 1.943: “todas suas coedições com editoras privadas foram feitas durante o regime militar” (OTERO, 2003).

Assim, percebe-se que a intervenção na produção de livros, através de censura e coedição, seguia os mesmos preceitos norteadores da educação: o capital humano a ser (con)formado através da leitura. Oliveira (1994, p. 94) cita um texto de Armino Pereira publicado na Revista do Livro em 1967 em que “[...] propunha um acesso utópico à informação, diante do aparato estatal de monitoria e controle da produção cultural, o qual permitia que chegasse à população apenas a informação autorizada pelo poder militar”.

O controle ideológico também havia se revelado em outros projetos do INL na década de 1960, como, por exemplo, na criação de unidades culturais previstas em 15 cidades brasileiras. Segundo Oliveira (1994), a proposta visava à interiorização e integração de diferenças regionais, disseminando uma cultura já instituída ao invés de valorizar a diversidade regional. Entretanto, o projeto fracassou por falta de verbas.

Com o PNL também houve o surgimento de um terceiro setor de bibliotecas, que recebia apenas 3,2% da verba do programa, a qual parte (90%!) deveria ser destinada a coedições de livros (OLIVEIRA, 1994). Aqui fica bem clara a lógica de mercado, pois percebe-se um gasto maciço do dinheiro público no setor editorial, com pouco investimento em recursos humanos ou na promoção da leitura propriamente dita.

Em relação às bibliotecas, percebe-se a mesma lógica economicista empregada na educação: a reestruturação do mercado editorial (planejamento econômico) e a implantação de projetos culturais para absorver o material editorial produzido (materialização).

De acordo com Silva (2003), foi no período de abertura econômica, que vai de 1974 a 1985, que houve o maior crescimento do mercado editorial, tendo saltado de 80,2 milhões de exemplares e 7.190 títulos em 1971 para 186,7 milhões de exemplares e 11.822 títulos em 1978. Entretanto, em 1975 havia apenas 1 bibliotecário para cada 75.081 habitantes (considerando apenas os municípios pesquisados) (SUAIDEN, 1976).

Tavares (2014, p. 3) fala de “[...] obras “tingidas de vermelho” em tempos verde oliva [...]” para descrever as publicações de editoras de oposição, como a Brasiliense e a Civilização Brasileira, durante a ditadura militar. De acordo com a autora, mesmo com posições contrárias ao regime, editores como Ênio Silveira e Caio Prado Jr. Puderam negociar com o INL e garantir a publicação de obras notadamente de esquerda. Para Tavares (2014, 10), isso não desmerece o poder de militância dos editores, mas evidencia que a abertura a essas negociações garantiu a publicação de livros e a existência das

editoras. Entretanto, a autora não fala dos possíveis motivos de os militares terem aceitado negociar com editores que já haviam sido presos por subversão. Talvez porque a publicação pelo INL de obras de cunho esquerdista se tratava de um bom negócio: feitas as alterações necessárias pela censura, tinha-se um bom produto para a venda.

Segundo Otero (2003), o que unia os militares e os editores era a integração nacional para os primeiros e os interesses financeiros para os segundos. Entretanto, pelo exposto neste trabalho, pode-se deduzir que o interesse financeiro também era preocupação para a ditadura militar, que tinha como objetivo a modernização do capitalismo.

Com o III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto (1980/85), o setor de bibliotecas passou a fazer parte da área cultural: “concebida por escritores, esta biblioteca pública nem sempre adequou-se aos interesses de leitura e informação de seus usuários, criando uma discrepância entre sua atuação e a sociedade beneficiária de seus serviços” (OLIVEIRA, 1994, p. 145).

Segundo Oliveira (1994), a atuação do INL de 1964 a 1984 revela a continuidade da política do livro como política de biblioteca, deixando legados como a elaboração de medidas verticalizadas, ou seja, dos tecnocratas para a sociedade, e a consolidação da BP como apoio educacional e salvaguarda do patrimônio cultural, o que acabou por criar bibliotecas públicas “fora do tempo”.

“A política proposta para as bibliotecas era implementada através de recursos modernos de planejamento, mas sua concepção da função da biblioteca pública na sociedade brasileira era tradicional, conservadora mesmo” (OLIVEIRA, 1994, p. 150-151). Se retomarmos a ideia de Romanelli (1993), segundo a qual o país vive períodos históricos diferentes em uma mesma época, pode-se concluir que a política de seleção e distribuição de livros e a própria gestão das BPs eram feitas por uma elite contemporânea para comunidades que viviam em outros períodos. Dessa forma, pode-se dizer que a política de promoção do livro, da leitura e das bibliotecas serviu para ajudar a sedimentar as diferenças sociais ao invés de se prestar à modernização social do Brasil.

#### **4 ÚLTIMOS ANOS DE ATIVIDADES**

O início da década de 1980 trouxe uma transição democrática marcada por pressões populares em todas as áreas, em especial pelos movimentos de mobilização das classes

trabalhadoras, inclusive a do professorado. Na educação, foi um período de consolidação de ideias pedagógicas contra-hegemônicas, que propunham o rompimento do modelo de ensino verticalizado, ou seja, formulado pelas elites para as classes populares.

Essas concepções de esquerda, segundo Saviani (2013) podem ser divididas em duas tendências: libertadora, baseada na educação popular de Paulo Freire, na teologia da libertação e em ideais anarquistas; e críticas, embasadas na centralização do ensino e no acesso das camadas populares à escola.

De acordo com Saviani (2013), o período que vai de 1980 a 1990 foi um dos mais fecundos da educação brasileira, quando se questionou a ordem estabelecida no ensino e se reformulou a prática educativa; entretanto, a ascensão do neoliberalismo na política acabou por resultar em reformas neoconservadoras.

Em 1981, o INL apresentou outra queda em suas atividades, pois, após sua vinculação à Fundação Pró-Memória, surgiram problemas de incompatibilidade entre as funções de preservação da memória e de promoção da leitura e da cultura, além da falta de recursos (OLIVEIRA, 1994). Como tentativa de solução, a fim de diminuir as tarefas e também os gastos do INL, houve um movimento em direção à promoção da biblioteca municipal, que passou a funcionar como centro de cultura regional e pesquisa escolar:

Esta biblioteca estabelecia, entretanto, uma ponte com a área de educação, para estimular o hábito de leitura e propunha dinamizar suas atividades com o objetivo de fortalecer aquele hábito. A biblioteca pública deixava de esperar pelo leitor e tomava a iniciativa de buscá-lo [...] (OLIVEIRA, 1994, p. 155)

Assim, nota-se que a preocupação pedagógica de aproximar as camadas mais populares ao conhecimento começa também a fazer parte das iniciativas de promoção da leitura, extrapolando a simples preservação do patrimônio cultural do país.

Com a posse de José Sarney em 1985, primeiro presidente civil após o fim da ditadura militar, foi criado o I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), onde:

Pela primeira vez, a preservação de acervo das bibliotecas e a difusão do uso da informação, eram nominalmente citadas em plano nacional, matriz das prioridades da ação do Estado. A diretriz também deixava clara a necessidade de equilíbrio entre as atividades bibliotecárias patrimoniais, voltadas para a preservação da memória cultural, e as executivas, direcionadas para a promoção do uso daquela memória preservada. (OLIVEIRA, 1994, p. 152)

Esse movimento de popularização também influenciou a seleção do acervo. Segundo Oliveira (1994), apenas em 1988 e 1989 o INL abriu mão de impor as obras às bibliotecas, pois finalmente concluiu que os títulos selecionados pelos avaliadores muitas vezes não eram do agrado dos leitores, em sua maioria alunos do Ensino Básico, ocorrendo inclusive devoluções das obras. Como o INL não tinha informações sobre os gostos e hábitos dos leitores das bibliotecas (OLIVEIRA, 1994), a formação do acervo durante cinquenta anos foi baseada na imposição de obras. Essa verticalização também foi um traço característico da educação brasileira até a década de 1980, época em que se começou a pressupor a participação popular no ensino como forma de democratização do conhecimento.

Com recursos da lei Sarney (Lei 7.505/1986) foi criado o 'checklivro', verba para que as próprias bibliotecas pudessem escolher e fazer a aquisição das obras de seu interesse; entretanto, a medida durou dois anos e atingiu apenas 3% das BPs cadastradas.

Percebe-se que, no Brasil, o caráter intervencionista do Estado ao longo do século XX, preocupado com o controle da cultura e da 'ordem' social, acabou por interferir diretamente na função bibliotecária e na imagem desses profissionais perante a sociedade: a atuação secundária na logística de distribuição de livros e o papel de guardião da cultura.

Pode-se concluir que a formação do acervo também acabou por influenciar a própria imagem da biblioteca e do bibliotecário no país: se as obras não despertam o interesse da comunidade leitora, são extremamente eruditas e não acompanham o gosto, as necessidades e o nível de instrução da população ou o desenvolvimento social da sua época, a biblioteca se torna um local pouco atrativo. Sem falar na questão das bibliotecas públicas desviadas para a função de escolares sem o devido preparo para o atendimento das demandas dos estudantes.

Como a BP funcionava como biblioteca escolar, o INL firmou ações com a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), a fim de criar setores específicos com obras e ações culturais e educativas para alunos e crianças; entretanto, os educadores não foram chamados a ajudar nesse processo (OLIVEIRA, 1994).

Em 1987, o INL e a Biblioteca Nacional passaram a integrar a Fundação Nacional PróLeitura, extinta três anos depois pela Lei 8.029/1990, ficando suas atribuições a cargo da Fundação Biblioteca Nacional (FBN) (ROSA; ODDONE, 2006). A FBN, por intermédio

do Decreto 7.748/2012 passa a ter como funções, entre outras, promover a difusão do livro, atuar na formulação de políticas para a produção e o acesso ao livro e implementar o Plano Nacional de Livro e Leitura (BRASIL, 2013). Entretanto, houve revogação através do Decreto 8.297/2014, passando a FBN a atuar apenas na preservação e difusão da bibliografia nacional (BRASIL, 2014a).

Vale lembrar que o início da década de 1990 foi marcado pela concepção neoliberal e excludente de ensino, ou seja, o fracasso da escola pública passa a ser associado à incapacidade do Estado de geri-la, justificando a privatização ou municipalização. Além disso, o sucesso escolar assume um caráter individual: cabe a cada cidadão se preparar da melhor forma possível para evitar ser excluído de um mercado de trabalho cada vez mais exigente (SAVIANI, 2013).

De acordo com Oliveira (1994), durante a atuação do INL, a cada troca de governo era necessário começar do zero a sensibilização dos políticos sobre a relevância da biblioteca pública. Pode-se dizer que os convênios com estados e municípios, medidas de descentralização cada vez mais utilizadas desde a década de 1960, fizeram o INL enfrentar um grave problema: como o foco foi a distribuição de livros, nem mesmo governadores e prefeitos reconheciam a importância das BP e das ações de promoção de leitura.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A literatura apontou para cinco fases na história do INL: a) 1937-1945: criação e consolidação; b) 1946-1960: incrementação das atividades editoriais; c) 1961-1970: ação cultural e segurança nacional; d) 1971-1990: ideologia do planejamento (ARAÚJO, 1991<sup>5</sup> apud OLIVEIRA, 1994); e) 1987-1990: rumo à informação política (OLIVEIRA, 1994).

Percebe-se que as três primeiras fases coincidem com o que Dermeval Saviani (2013)<sup>6</sup> chamou de terceiro período da pedagogia brasileira, época que vai de 1932 a 1969 em que predominaram as ideias da Pedagogia Nova. Já as últimas duas fases coincidem com o quarto período, de 1969 a 2001, onde prevaleceu a pedagogia produtivista.

Analisando mais atentamente, percebe-se que há relação direta entre as cinco fases do INL citadas na literatura e os cinco subperíodos da educação brasileira, que vão de

1932 a 1991, não apenas quanto às datas, mas também quanto às concepções de suas políticas, as quais foram reunidas no Quadro 1.

**Quadro 1:** relação entre as fases do INL e os períodos das ideias pedagógicas brasileiras.

<b>Fases do INL (ARAÚJO, 1991; OLIVEIRA, 1994)</b>	<b>Terceiro Período da Pedagogia Brasileira (SAVIANI, 2013)</b>
1937-1945: criação e consolidação	1932-1947: equilíbrio entre pedagogia tradicional e Escola Nova
1946-1960: incrementação das atividades editoriais	1947-1961: predominância da Escola Nova
1961-1970: ação cultural e segurança nacional	1961-1969: crise da Escola Nova e articulação da pedagogia tecnicista
--	<b>Quarto Período da Pedagogia Brasileira</b>
1971-1986: ideologia do planejamento	1969-1980: pedagogia tecnicista, concepção analítica e visão crítico-reprodutivista
1987-1990: rumo à informação política	1980-1991: pedagogia contra-hegemônica

Fonte: cotejamento entre dados de Araújo (1991), Oliveira (1994) e Saviani (2013).

Pode-se concluir, dessa forma, que as mudanças na concepção e atuação do INL não se trataram de medidas isoladas, mas também foram influenciadas pelo mesmo ideário que regeu as políticas educacionais brasileiras. Os pontos de transformação entre as fases do INL coincidem com épocas de intensa movimentação na história do país e também com alterações nas concepções pedagógicas, as quais pesaram nas medidas de promoção do livro, da leitura e das bibliotecas públicas. Isso indica que a investigação sobre a temática pode se valer do arcabouço da História e da Teoria da Educação Brasileira para ampliar o entendimento sobre o desenvolvimento da Biblioteconomia no Brasil.

Frente ao exposto, proponho uma nova leitura sobre as fases do INL encontrada na literatura, a partir do cotejamento com a história da educação:

- 1937-1945: por um lado modernização através do incentivo ao crescimento do mercado editorial e da produção de obras nacionais e, por outro, conservadorismo através do controle do conteúdo das obras.
- 1946-1960: busca pela democratização do conhecimento através da expansão do número de bibliotecas e do acervo.
- 1961-1970: lógica economicista, com reestruturação do mercado editorial (planejamento econômico) e implantação de projetos culturais para absorver o material editorial produzido (materialização).
- 1971-1986: ideologia do planejamento baseada na tecnocracia.

- 1987-1990: processo de aproximação da população através da ampliação e melhoria dos serviços de promoção da leitura e da cultura.

Ressalta-se que o trabalho, por possuir cunho exploratório, não pretende esgotar o assunto, e sim indicar possibilidades de investigação na interface políticas de bibliotecas públicas e políticas educacionais.

Os resultados iniciais deste trabalho indicaram a existência de ligações históricas entre o desenvolvimento da educação e das bibliotecas públicas, apontando para a realização de pesquisas mais aprofundadas sobre as relações entre as duas áreas, com possibilidades de enfoque em instituições, atores e períodos diferentes.

A partir da Revolução de 1930, de acordo com Romanelli (1993), o Estado passou a organizar a educação com base na política de desenvolvimento econômico, o que também pôde ser percebido na atuação do INL. Os convênios paulatinamente firmados com prefeituras e governos estaduais não visaram a efetivar a disseminação de serviços de biblioteca ou de promoção de leitura: durante seus cinquenta e três anos de funcionamento, apesar da troca de governos e da alternância entre ditadura e democracia, o instituto trabalhou no intuito de favorecer o mercado livreiro através do incentivo na produção e distribuição de material bibliográfico, mesmo com dificuldades cada vez maiores devido aos cortes de verbas públicas e ao aumento do número de BPs.

Pôde-se perceber que, frente à atuação do INL, a expansão na área da Biblioteconomia se deu quantitativamente, com base na criação de bibliotecas e formação de acervo, o que não foi acompanhado à altura por medidas de melhoria dos serviços, formação e capacitação de profissionais. Ao que parece a ideia é que, ampliando os aparatos (prédios de bibliotecas e acervo), imediatamente o uso da biblioteca e o acesso ao conhecimento são ampliados. O mesmo se deu no ensino, em especial a partir da década de 60: a expansão dos aparatos educacionais (prédios escolares, livros didáticos e números de matrícula) foi seguida do crescente sucateamento da qualidade.

Para Oliveira (1994, p. 110), “a cooperação INL-Educação dizia respeito ao trabalho de seleção e distribuição de material didático para o sistema educacional do país, mas muito pouco a uma atividade conjunta e direcionada para o estímulo do hábito de leitura”. Hidalgo e Mello (2014) explicam que somente a partir da década de 1990 as políticas públicas começaram a vincular a edição de livros literários ao incentivo à leitura, tendo sido criados o Programa Nacional de Incentivo à Leitura (Proler), em 1992, e o PNBE, em

1997. Entretanto, apenas a partir de 2003 houve estímulo à ampliação do diálogo entre Estado e leitores (MACHADO, 2010). Esse início da década de 1990 trouxe a extinção do INL, o que pode nos levar a inferir que as mudanças na concepção de incentivo à leitura no país foram tão intensas que a atuação do INL não faria mais sentido.

Talvez a maior herança do INL seja o fato de que o governo ainda é o maior comprador de livros no Brasil. Políticas como o Programa Nacional Biblioteca na Escola (PNBE) ainda centram suas atividades na distribuição de livros e não na ampliação de serviços de bibliotecas, carecendo de medidas eficazes para promover a leitura mais do que o livro como mercadoria. Ainda hoje urge indagar porque nossos índices de leitura ainda são tão baixos se o mercado editorial conseguiu crescer tanto, sendo o oitavo produtor de livros do mundo, com cerca de 750 editoras (BRASIL, 2014b) tendo produzido 501.371.513 exemplares e vendido 435.690.157 unidades (destes, 158.302.867 foram comprados pelo governo) de 60.829 títulos no ano de 2014 – segundo dados da Câmara Brasileira do Livro, Sindicato Nacional das Editoras de Livros e da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (2015) – mesmo com o recesso nas vendas.

Machado (2010) ressalta que a literatura sobre políticas para BP, em sua maioria, refere-se à promoção do livro e da leitura. Tendo em vista que a atuação do INL em suas cinco décadas de existência seguiu a lógica de mercado e deixou a promoção da BP em segundo plano, focando na produção e distribuição de livros, não é de se admirar que esse pouco estímulo à área de Biblioteconomia resvalasse na produção científica por falta de valorização e também de material a ser estudado.

Entretanto, é importante ressaltar que:

Considerando o quadro político, econômico e cultural daquele período, as ações do INL não devem ser tomadas apenas nos seus pontos negativos. Sua contribuição para o desenvolvimento da biblioteca pública no Brasil foi expressiva, bem como no desenvolvimento da biblioteconomia para a formação de recursos humanos especializados. (ROSA; ODDONE, 2006, p. 187)

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Poder Executivo. **Decreto-lei n.º 93, de 21 de dezembro de 1937**. Cria o Instituto Nacional do Livro. (Exposição de Motivos) Rio de Janeiro: 1937. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-93-21-dezembro-1937->

350842-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 04 jan. 2016. Publicado originalmente em Diário Oficial da União - Seção 1 - 27/12/1937, página 25586.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Decreto n.º 7.748, de 6 de junho de 2012.** Aprova o estatuto e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas da Fundação Biblioteca Nacional. Legislação sobre livro e leitura. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados; Edições Câmara, 2013. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/edicoes/paginas-individuais-dos-livros/legislacao-sobre-livro-e-leitura>>. Acesso em: 01 jun. 2015.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Decreto n.º 8.297, de 15 de agosto de 2014.** Aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Fundação Biblioteca Nacional; altera os Anexos I e II ao Decreto n 7.743, de 31 de maio de 2012, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Cultura; e altera os Decretos n 519 e n 520, ambos de 13 de maio de 1992, que tratam, respectivamente, do Programa Nacional de Incentivo à Leitura e do Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas. Brasília: 2014a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8297.htm#art13](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8297.htm#art13)>. Acesso em: 10 jul. 2015.

BRASIL. Ministério da Cultura; Ministério da Educação. **Caderno do PNLL:** edição atualizada e revisada em 2014. Brasília: 2014b. Disponível em: <[http://www.cultura.gov.br/documents/10883/1171222/cadernoPNLL\\_2014ab.pdf/df8f8f20-d613-49aa-94f5-edebf1a7a660](http://www.cultura.gov.br/documents/10883/1171222/cadernoPNLL_2014ab.pdf/df8f8f20-d613-49aa-94f5-edebf1a7a660)>. Acesso em: 02 jul. 2015.

CÂMARA BRASILEIRA DO LIVRO; SINDICATO NACIONAL DAS EDITORAS DE LIVROS; FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS. **Produção e vendas do setor editorial brasileiro:** ano base 2014. 2015. Disponível em: <[http://www.snel.org.br/wp-content/themes/snel/docs/pesquisa\\_fipe\\_2015\\_ano\\_base\\_2014.pdf](http://www.snel.org.br/wp-content/themes/snel/docs/pesquisa_fipe_2015_ano_base_2014.pdf)>. Acesso em: 02 jul. 2015.

CARVALHO, Marcus Vinicius Corrêa. O Instituto Nacional do Livro e os modernistas: questões para a história da educação brasileira. **Cadernos de História da Educação**, v. 11, n. 2, p. 543-557, jul./dez. 2012. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/che/article/viewFile/21711/11920>>. Acesso em: 02 jul. 2015.

FERREIRA JUNIOR, Amarilio; BITTAR, Marisa. Educação e ideologia tecnocrática na ditadura militar. **Cadernos CEDES**, Campinas, v. 28, n. 76, p. 333-355, set./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v28n76/a04v2876.pdf>>. Acesso em: 26 maio 2015.

HIDALGO, Angela Maria; MELLO, Cláudio José de Almeida. Políticas públicas, formação de professores e a articulação escolar da leitura literária. **Educação em Revista**, Curitiba, n. 52, p. 155-173, 2014. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-40602014000200010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40602014000200010&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 15 jun. 2016.

MACHADO, Elisa Campos. Análise de políticas públicas para bibliotecas no Brasil. **InCID: R. Ci. Inf. e Doc.**, Ribeirão Preto, v. 1, n. 1, p. 94-111, 2010. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/incid/article/view/42307>>. Acesso em: 01 mar. 2017.

OITICICA, Ricardo. Tortuosas linhas: um histórico do Instituto Nacional do Livro. **Anais da Biblioteca Nacional**, Rio de Janeiro, v. 116, p. 147-185, 1996. Disponível em: <[http://objdigital.bn.br/acervo\\_digital/anais/anais\\_116\\_1996.pdf](http://objdigital.bn.br/acervo_digital/anais/anais_116_1996.pdf)>. Acesso em: 03 mar. 2017.

OLIVEIRA, Zita Catarina Prates de. **A biblioteca fora do tempo: políticas governamentais de bibliotecas públicas no Brasil, 1937-1989**. São Paulo. 221 f. Tese (Doutorado em Ciência da Comunicação)–Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.

RIBEIRO, Maria Luisa Santos. **História da educação brasileira: a organização escolar**. 10. ed. São Paulo: Cortez; Campinas: Autores Associados, 1990.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil: 1930/1973**. 15. ed. Petrópolis: Vozes, 1993.

ROSA, Flávia Goullart Mota Garcia; ODDONE, Nanci. Políticas públicas para o livro, leitura e biblioteca. **Ciência da Informação, Brasília**, v. 35, n. 3, p. 183-193, dez. 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-19652006000300017&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-19652006000300017&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 1 jul. 2015.

SAVIANI, Dermeval. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. 4. ed. Campinas: Autores Associados, 2013.

SILVA, Flamarion Maués P. Editoras de oposição no período de abertura política (1974-1985): levantamento preliminar e algumas considerações. In: CONGRESSO ANUAL EM CIÊNCIA DA COMUNICAÇÃO, 26, 2003, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: Intercom, 2003. Disponível em: <[http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2003/www/pdf/2003\\_NP04\\_silva.pdf](http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2003/www/pdf/2003_NP04_silva.pdf)>. Acesso em: 15 jul. 2015.

SOARES, Magda. Livros para a educação infantil: a perspectiva editorial. In: PAIVA, Aparecida; SOARES, Magda (Orgs.). **Literatura infantil: políticas e concepções**. Belo Horizonte: Autêntica, 2008. cap. 2. p. 21-33.

SUAIDEN, Emir José. **Biblioteca pública brasileira: desempenho e perspectivas**. São Paulo: LISA ; Brasília: INL/MEC: 1980.

TAVARES, Mariana Rodrigues. Tramas editoriais e publicações de livros: o Instituto Nacional do Livro e a política de coedições dos anos 1970. In: ENCONTRO REGIONAL DE HISTÓRIA DA ANPUH-RIO: SABERES E PRÁTICAS CIENTÍFICAS, 16., 2014, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <[http://www.encontro2014.rj.anpuh.org/resources/anais/28/1400432689\\_ARQUIVO\\_Tramas\\_editoriaispublicacoesdelivros-TextodaANPUH-MarianaTavares\\_1\\_.pdf](http://www.encontro2014.rj.anpuh.org/resources/anais/28/1400432689_ARQUIVO_Tramas_editoriaispublicacoesdelivros-TextodaANPUH-MarianaTavares_1_.pdf)>. Acesso em: 18 jan. 2018.

Recebido em: 18 de janeiro de 2018 Aceito em: 26 de setembro de 2018
---

<sup>1</sup> Na época Ministério da Educação e Saúde Pública, sob responsabilidade de Capanema de 1934 a 1945 (SAVIANI, 2013).

<sup>2</sup> RIBEIRO, Maria Luisa Santos. **Introdução à história da educação brasileira**. São Paulo: Cortez & Moraes, 1978.

<sup>3</sup> A Reforma Francisco Campos (primeiro ministro da educação) foi oficializada por seis decretos publicados entre 1931 e 1932, os quais permitiram criar o Conselho Nacional de Educação e organizar o Ensino Superior e o secundário.

<sup>4</sup> CLT: Consolidação das Leis de Trabalho.

<sup>5</sup> ARAUJO, Eliany Alvarenga de. **O discurso do livro como discurso do Estado**: estudo de caso do Instituto Nacional do Livro, INL. 1991. 220 f. Dissertação (Mestrado em Biblioteconomia)–Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 1991.

<sup>6</sup> Períodos das ideias pedagógicas brasileiras de acordo com Dermeval Saviani (2013): 1º período (1549-1759): monopólio da vertente religiosa da pedagogia tradicional; 2º período (1759-1932): coexistência entre as vertentes religiosa e leiga da pedagogia tradicional; 3º período (1932-1969): predomínio da pedagogia nova; 4º período (1969-2001): concepção pedagógica produtivista.