

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

A produção social de políticas para o livro e leitura no Brasil

Do patronato joanino ao PNLL

Autor: Antônio de Pádua de Lima Brito

Brasília, 2024

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

A produção social de políticas para o livro e leitura no Brasil

Do patronato joanino ao PNLL

Autor: Antônio de Pádua de Lima Brito

Tese apresentada ao programa de pós-graduação em sociologia da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de doutor em sociologia.

Área de concentração: cidade, cultura e sociedade

Linha de pesquisa: sociologia da cultura

Orientador: Edson Farias

Brasília, 2024

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

TESE DE DOUTORADO

A produção social de políticas para o livro e leitura no Brasil

Do patronato joanino ao PNLL

Autor: Antônio de Pádua de Lima Brito

Orientador: Doutor Edson Farias (UnB)

Banca examinadora:

Profa. Dra.: Sayonara Leal.....UnB

Profa. Dra.: Andréa Borges Leão.....UFC

Prof. Dr. Marcelo Ridenti.....Unicamp/SP

(...) quanto mais se descobre um fragmento do mundo, mais evidente nos parece a imensidão do desconhecido e de nossa ignorância (...).

Mohamed Mbougar Sarr

*Caminhos não há
Mas os pés na grama
os inventarão*

Ferreira Gullar

AGRADECIMENTOS

Produzir pesquisa social ao longo desse ciclo de doutorado que ora se encerra foi uma tarefa para lá de desafiadora. Em meio ao turbilhão de transformações e crises vertiginosas, para as quais, mesmo quando previamente anunciadas, nunca estamos preparados, torna-se ainda mais claro que não podemos nos dar ao luxo de sermos observadores passivos e distanciados dos fatos e dos processos históricos. Estamos inevitavelmente enredados neles. Nesse ínterim, as tormentas que arrastam o “anjo da história” ainda trataram de nos legar uma pandemia e inúmeras perdas pessoais, de modo que, chegando agora ao fim do ciclo, agradecer ganha para mim um sentido ainda mais significativo e vital.

Agradeço, inicialmente, à universidade pública brasileira, como representação das instituições públicas brasileiras, alvo de tantos ataques nos últimos anos, mais pelos seus méritos do que pelas falhas. Devo à universidade pública toda a minha formação acadêmica e profissional, e sou consciente de que sem ela a tarefa de produzir igualdade e políticas de reconhecimento em nosso país tende a ser praticamente inviabilizada.

Estendo meus agradecimentos aos órgãos de financiamento à pesquisa, como a Capes e o CNPq, que, apesar das tentativas de esvaziamento administrativo e orçamentário, persistem em cumprir sua missão, possibilitando a livre produção do conhecimento no Brasil.

Ainda tratando de instituições, agradeço também à Secretaria de Gestão (SEGES) e ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), entidades da administração pública às quais estou vinculado profissionalmente, que me apoiaram na pesquisa e me possibilitaram alguns meses de licença para a finalização deste trabalho.

Para além das instituições, é fato, porém, que é impossível caminhar sem afetos. Como um dia escreveu o poeta Ferreira Gullar, sei que “a escuridão é o estado natural do mundo, e a luz é pouca”; mas sei também que o acolhimento, a amizade e a solidariedade humana são parte essencial dessa luz que resta.

Nesse sentido, começo por expressar a minha especial gratidão ao meu companheiro de vida, Aristides Monteiro Neto, cuja amor, amizade, palavras de incentivo e estímulo estiveram sempre presentes, sem o que teria sido bem mais difícil concluir esta tese.

Ao meu orientador, Edson Farias, expresso minha gratidão pelo apoio contínuo, pela paciência demonstrada e pelas boas trocas de impressões desde o início do doutorado.

Aos membros da banca de qualificação, Frederico Barbosa e professoras Sayonara Leal e Andrea Leão, sendo estas duas últimas também participantes da banca de defesa da tese, meu agradecimento pelas leituras e observações valiosas, cruciais para os rumos tomados pela pesquisa desde então.

Ao professor Marcelo Ridenti, meu orientador de mestrado, agradeço a honra de tê-lo agora na banca de defesa, o que muito me alegra, em especial porque foi por seu intermédio que ingressei na sociologia.

Aos amigos e amigas Guilherme Filho, Marcelo Dantas, Renata Pimentel, Sérgio Bacelar, Fran Bergamo, Adriana Lima, Felipe Varela, Clauder Diniz (Cacau), Getsemane Silva e, sobretudo, André Bergamo (irmão de alma e grande incentivador), que compartilham comigo a jornada da vida pela turbulenta “noite veloz” que teima em assolar os trópicos.

À irmandade fraterna de minhas queridas Valentina, Christianne e Cristina Alcântara, e queridos Demétrio Otero, Marcelo Cabral, Iago Vieitez, Enzo e João Marcelo, aos quais agradeço pela proximidade e pelo fortalecimento dos laços que nos unem, tão significativos nos últimos anos.

Aos colegas de doutorado, em especial Rodolfo Fonseca, Camila Galetti, Débora Nunes, Artur Guimarães, Cleide Vilela, Alberto Amaral, Matheus Ribeiro e Daliana Antonio, pelas trocas e partilhas de impressões diversas, apesar do pouco contato que tivemos, dada a contingência do distanciamento que as obrigações externas e a pandemia nos impuseram.

À Gabriela Carlos, à Patrícia Rodrigues, à Tainã Marques, à Renata Souto, à Armanda Silva e a todos os demais colaboradores do departamento de sociologia da Universidade de Brasília, meus sinceros agradecimentos pela disponibilidade e apoio ao longo do curso.

Por fim, à literatura, que me proporcionou e continua a me proporcionar sentido aos mundos, sejam eles reais, ideais ou imaginários, renovando permanentemente o meu espírito e repertório de significados orientadores da minha existência.

Dedico este trabalho aos meus pais (*in memoriam*), Luzia e Aniceto Brito, por tudo que me possibilitaram e pelo que há de mais essencial aqui e agora: a vida.

RESUMO

Ao longo das últimas duas décadas, atores estatais vinculados ao Ministério da Cultura vêm buscando por meio do Plano Nacional de Livro e Leitura (PNLL) redefinir parâmetros e objetivos das modalidades de políticas públicas relacionadas ao tema no Brasil, deparando-se, porém, com obstáculos de toda ordem que acabam por inviabilizar muitas das iniciativas, implicando resultados modestos. Dentre esses obstáculos, destaca-se a forma como tais modalidades de políticas foram se estruturando historicamente no país, a partir de um desenho inicial autoritário, que priorizava o controle dos conteúdos em detrimento da formação de leitores, ao mesmo tempo em que o arcabouço do desenvolvimento econômico-industrial assumia protagonismo na agenda estatal, perpassando transversalmente o conjunto das demais agendas de políticas públicas. Como consequência e para dinamizar o setor editorial, as políticas de aquisição e distribuição de livros para escolas foram sendo mais e mais privilegiadas, mas sem qualquer rebatimento ou adoção de iniciativas equivalentes do lado da recepção. Esse viés persiste até os dias de hoje, considerando que os sucessivos governos vêm gastando volumosos recursos orçamentários em aquisições de livros didáticos e não didáticos, enquanto os indicadores de leitura no Brasil permanecem estagnados. Tendo como base esse diagnóstico, a presente pesquisa busca investigar a origem e o percurso das políticas pública para o livro e leitura no Brasil, como forma de analisar o porquê das dificuldades de uma política como o PNLL e seu propósito de redirecionar as ações para a formação de leitores. Para tal, é utilizado como referência uma abordagem sócio-histórica, aqui entendida como uma pesquisa processual de longa duração, centrada em uma análise aprofundada das relações sociais envolvidas nessas modalidades de políticas ao longo do tempo. Considera-se, nesse caso, a dinâmica dialética entre as circunstâncias mutáveis e os elementos mais estáveis que resultaram no estabelecimento de padrões institucionalizados que direcionam as iniciativas governamentais nessa seara para o lado da oferta. Entre as conclusões apontadas, destaca-se o fato de que continua a prevalecer essa lógica, em face da inercialidade das configurações e campos de poder envolvendo burocracias e empresários do setor, articulados em torno da questão, agora desafiados pela revolução digital em curso, a qual vem impondo transformações radicais nos modelos de negócios ao mesmo tempo que vem revolucionando, em escala semelhante a da invenção de Gutenberg, os dispositivos de leitura e as formas como se lê.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Livros. Leitura. Sócio-história. Cultura.

ABSTRACT

Over the past two decades, state actors affiliated with the Ministry of Culture in Brazil have sought, through the National Book and Reading Plan (PNLL), to redefine parameters and objectives of public policies related to the theme. However, they have encountered various obstacles that end up hindering many initiatives, resulting in modest outcomes. Among these obstacles, a notable issue is how these policy modalities have historically structured themselves in the country. They originated from an initially authoritarian design that prioritized content control over reader development. Simultaneously, the framework of economic-industrial development took center stage in the state agenda, cutting across the entirety of other public policy agendas. Therefore, and to invigorate the publishing sector, policies for the acquisition and distribution of books to schools were increasingly favored, but without any corresponding effort or adoption of equivalent initiatives on the reception side. This bias persists to this day, considering that successive governments have been allocating substantial budgetary resources to the acquisition of both educational and non-educational books, while reading indicators in Brazil remain stagnant. Building on this diagnosis, the present research aims to investigate the origin and trajectory of public policies for books and reading in Brazil, as a means of analyzing the challenges faced by a policy like PNLL and its purpose of redirecting actions towards reader formation. For this purpose, a socio-historical approach is used as a reference, understood here as a long-term procedural research, focused on an in-depth analysis of the social relations involved in these policy modalities over time. In this case, the dialectical dynamic between changing circumstances and more stable elements is considered, which resulted in the establishment of institutionalized patterns directing governmental initiatives towards the supply side. Among the highlighted conclusions is the fact that this logic continues to prevail, given the inertia of configurations and power fields involving bureaucracies and sector entrepreneurs, coordinated around the issue. They are now being challenged by the ongoing digital revolution, imposing radical transformations on business models while revolutionizing, on a scale similar to the invention of Gutenberg, reading devices and the ways people read.

Keywords: Policies. Books. Reading. Socio-history. Culture.

RÉSUMÉ

Au cours des deux dernières décennies, les acteurs étatiques affiliés au Ministère de la Culture au Brésil ont cherché, à travers le Plan National du Livre et de la Lecture (PNLL), à redéfinir les paramètres et les objectifs des politiques publiques liées au thème. Cependant, ils ont rencontré divers obstacles qui ont entravé nombre de leurs initiatives, engendrant des résultats modestes. Parmi ces obstacles, on note particulièrement la façon dont ces politiques se sont historiquement structurées dans le pays, débutant par un dessin initial autoritaire, favorisant le contrôle des contenus au détriment de la formation des lecteurs. Parallèlement, le cadre du développement économique-industriel s'est imposé en protagoniste dans l'agenda étatique, traversant de manière transversale l'ensemble des autres agendas de politiques publiques. En conséquence, pour dynamiser le secteur éditorial, les politiques d'acquisition et de distribution de livres pour les écoles ont été de plus en plus privilégiées, sans toutefois susciter de répercussions ou l'adoption d'initiatives équivalentes du côté de la réception. Ce parti pris persiste à ce jour, étant donné que les gouvernements successifs ont alloué d'importants moyens budgétaires à l'acquisition de livres didactiques et non-didactiques, tandis que les indicateurs de lecture au Brésil demeurent stagnants. À partir de ce diagnostic, la présente recherche vise à explorer l'origine et le parcours des politiques publiques pour le livre et la lecture au Brésil, afin d'analyser les raisons des difficultés d'une politique telle que le PNLL et son intention de réorienter les actions vers la formation de lecteurs. Pour ce faire, une approche socio-historique est utilisée comme référence, comprise ici comme une recherche processuelle de longue durée, centrée sur une analyse approfondie des relations sociales impliquées dans ces politiques au fil du temps. On considère, dans ce cas, la dynamique dialectique entre les circonstances changeantes et les éléments plus stables qui ont conduit à l'établissement de normes institutionnalisées orientant les initiatives gouvernementales vers l'offre. Parmi les conclusions soulignées, on observe que cette logique persiste, face à l'inertie des configurations et des champs de pouvoir impliquant les bureaucraties et les entrepreneurs du secteur, coordonnés autour de la question. Actuellement, ils sont défiés par la révolution numérique en cours, qui impose des transformations radicales dans les modèles économiques tout en révolutionnant, à une échelle similaire à l'invention de Gutenberg, les dispositifs de lecture et les modes de lecture.

Mots-clés: Politiques publiques. Livres. Lecture. Socio-histoire. Culture.

RESUMEN

A lo largo de las últimas dos décadas, los actores estatales afiliados al Ministerio de Cultura en Brasil han buscado, a través del Plan Nacional del Libro y la Lectura (PNLL), redefinir parámetros y objetivos de las políticas públicas relacionadas con el tema. Sin embargo, se han encontrado con diversos obstáculos que terminan por dificultar muchas de las iniciativas, con resultados modestos. Entre estos obstáculos, se destaca la forma en que estas modalidades de políticas se han estructurado históricamente en el país. Surgieron de un diseño inicialmente autoritario que priorizaba el control del contenido en detrimento del desarrollo de los lectores. Simultáneamente, el marco del desarrollo económico-industrial tomó un papel central en la agenda estatal, atravesando la totalidad de otras agendas de políticas públicas. Como consecuencia, y para dinamizar el sector editorial, se favorecieron cada vez más las políticas de adquisición y distribución de libros a las escuelas, pero sin ningún esfuerzo correspondiente o adopción de iniciativas equivalentes en el lado de la recepción. Este sesgo persiste hasta hoy, considerando que los sucesivos gobiernos destinan cuantiosos recursos presupuestarios a la adquisición de libros educativos y no educativos, mientras que los indicadores de lectura en Brasil permanecen estancados. Basándose en este diagnóstico, la presente investigación tiene como objetivo indagar sobre el origen y la trayectoria de las políticas públicas para libros y lectura en Brasil, como una forma de analizar los desafíos enfrentados por una política como el PNLL y su propósito de redirigir las acciones hacia la formación de lectores. Para ello, se utiliza como referencia un enfoque sociohistórico, entendido aquí como una investigación procesual a largo plazo, centrada en un análisis profundo de las relaciones sociales involucradas en estas modalidades de políticas a lo largo del tiempo. En este caso, se considera la dinámica dialéctica entre las circunstancias cambiantes y los elementos más estables que resultaron en el establecimiento de patrones institucionalizados que dirigen las iniciativas gubernamentales hacia el lado de la oferta. Entre las conclusiones destacadas está el hecho de que esta lógica continúa prevaleciendo, dada la inercia de las configuraciones y campos de poder que involucran a las burocracias y empresarios del sector, coordinados en torno al tema. Ahora se ven desafiados por la revolución digital en curso, que impone transformaciones radicales en los modelos de negocio mientras revoluciona, en una escala similar a la invención de Gutenberg, los dispositivos de lectura y la forma en que se lee.

Palabras clave: Políticas públicas. Libros. Lectura. Sociohistoria. Cultura.

LISTA DE TABELAS E QUADROS

QUADRO 3.1: MARCOS HISTÓRICOS DAS POLÍTICAS DE LIVRO E LEITURA IMPLEMENTADAS POR GOVERNOS CENTRAIS NO BRASIL

TABELA 3.1: DADOS CONSOLIDADOS DOS PROGRAMAS DE LIVROS DIDÁTICOS DO GOVERNO FEDERAL (2004-2023)

TABELA 4.1: NÚMERO DE EXEMPLARES DE LIVROS VENDIDOS E PARTICIPAÇÃO % DO MERCADO E DO GOVERNO NAS VENDAS TOTAIS - 2001-2022

TABELA 4.2: NÚMERO TOTAL E FATURAMENTO DE EXEMPLARES DE LIVROS VENDIDOS PARA O GOVERNO E PARTICIPAÇÃO DO SEGMENTO LITERÁRIO TAMBÉM ADQUIRIDO PELO GOVERNO - 2005-2022

TABELA 5.1: PERCENTUAL DE PARTICIPAÇÃO DE EDITORAS NAS AQUISIÇÃO TOTAIS DE LIVROS DIDÁTICOS - PNLD - 2005-2013 E 2019-2022

LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS

FIGURA 1.1: CAMPOS SELECIONADOS PARA A PESQUISA

GRÁFICO 2.1: FATURAMENTO ANUAL SOMADO DOS 50 MAIORES GRUPOS EDITORIAIS DO MUNDO - 2017-2021 (EM US\$ BILHÕES/ ANO).

GRÁFICO 3.1: EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE EXEMPLARES DE LIVROS VENDIDOS PELO MERCADO PARA O PNLD E EQUIVALENTES - 2001-2022 (EM UNIDADES VENDIDAS)

GRÁFICO 3.2: DADOS CONSOLIDADOS DOS PROGRAMAS DE LIVROS LITERÁRIOS E DE INTERESSE GERAL DO GOVERNO FEDERAL (1998-2023)

GRÁFICO 4.1: PERCENTUAL E ESTIMATIVA POPULACIONAL DE LEITORES

GRÁFICO 4.2: MÉDIA DE LIVROS LIDOS POR PESSOA DE CINCO ANOS OU MAIS NOS TRÊS MESES ANTERIORES À PESQUISA

GRÁFICO 4.3: MÉDIA DE LIVROS LIDOS POR PESSOA DE CINCO ANOS OU MAIS NO ANO ANTERIOR À PESQUISA

GRÁFICO 4.4: COMPORTAMENTO DAS CURVAS TOTAIS DE VENDAS DE LIVROS POR SEGMENTO (MERCADO E GOVERNO) - 2001-2022

GRÁFICO 4.5: TAXA DE CRESCIMENTO MÉDIO DAS VENDAS DE LIVROS POR SETOR E POR PERÍODO - 2001-2022

GRÁFICO 4.6: EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE EXEMPLARES DE LIVROS VENDIDOS POR SUBSETOR – 2001-2022

GRÁFICO 4.7: PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DAS VENDAS DE LIVROS DIGITAIS NO TOTAL DE LIVROS VENDIDOS - BRASIL - 2012-2022

GRÁFICO 4.8: EVOLUÇÃO DO FATURAMENTO DE LIVROS VENDIDOS POR SUBSETOR - 2001-2022

GRÁFICO 5.1: PERCENTUAL DE PARTICIPAÇÃO DE EDITORAS, HOLDINGS E GRUPOS EDITORIAIS NAS AQUISIÇÕES TOTAIS DE LIVROS DIDÁTICOS - PNLD - 2005-2013 E 2019-2022

GRÁFICO 5.2: PERCENTUAL DE PARTICIPAÇÃO DE EDITORAS NAS AQUISIÇÕES TOTAIS DE LIVROS LITERÁRIOS - PNBE - 2008-2014

LISTA DE SÍMBOLOS, NOMENCLATURA E ABREVIACÕES

ABL	-	Anuário Brasileiro de Literatura
Abrale	-	Associação Brasileira de Autores de Livros Educativos
Abrelivros	-	Associação Brasileira de Editores e Produtores de Conteúdo e Tecnologia Educacional
BNDES	-	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
Bracelpa	-	Associação Brasileira de Celulose e Papel
CBL	-	Câmara Brasileira do Livro
Cerlalc	-	Centro Regional de Fomento ao Livro na América Latina e Caribe
Cetic.br	-	Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação
CFC	-	Conselho Federal de Cultura
CGI	-	Comitê Gestor da Internet no Brasil
CNME	-	Campanha Nacional de Material de Ensino
COLTED	-	Comissão do Livro Técnico e Didático
CTP	-	Livros Científicos, Técnicos e Profissionais
DIP	-	Departamento de Imprensa e Propaganda (do Estado Novo de Vargas)
DLLLB	-	Diretoria do Livro, Leitura e Literatura e Bibliotecas (Diretoria do MinC)
DNE	-	Departamento Nacional de Educação (no MEC até a criação do MinC)
FAE	-	Fundação de Assistência ao Estudante
FBN	-	Fundação Biblioteca Nacional
FENAME	-	Fundação Nacional do Material Escolar
FIPE	-	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (entidade privada)
FNDE	-	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNLIJ	-	Fundação Nacional do Livro Infantil e Juvenil
IBC	-	Instituto Benjamin Constant
IBGE	-	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	-	Índice de Desenvolvimento Humano
IHGB	-	Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro
INAF	-	Indicador de Alfabetismo Funcional
INEP	-	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INL	-	Instituto Nacional do Livro

IPHAN	-	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IPL	-	Instituto Pró-Livro
LDB	-	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MEC	-	Ministério da Educação e Cultura (1953-1985) e depois somente Ministério da Educação (1985 – continuava existindo até a finalização desta tese)
MinC	-	Ministério da Cultura
NIC.br	-	Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR
OCDE	-	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEI	-	Organização dos Estados Ibero-Americanos
ONU	-	Organização das Nações Unidas
PAC	-	Plano de Ação Cultural (Iniciativa do governo Médici)
PAC	-	Plano de Aceleração do Crescimento (Governos Lula e Dilma de 2003-2015)
PISA	-	Programa Internacional de Avaliação de Estudantes
PLIDEF	-	Programa do Livro Didático para o Ensino Fundamental
PLIDEM	-	Programa do Livro Didático para o Ensino Médio
PLIDES	-	Programa do Livro Didático para o Ensino Superior
PLIDESU	-	Programa do Livro Didático para o Ensino Supletivo
PNBE	-	Programa Nacional Biblioteca da Escola
PNBP	-	Programa Nacional Biblioteca do Professor
PNC	-	Plano Nacional de Cultura
PNE	-	Plano Nacional de Educação (década de 1930)
PNL	-	Política Nacional do Livro
PNLA	-	Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos (denominado em 2009 de PNLD EJA)
PNLD	-	Programa Nacional do Livro Didático (em 2017 passou a ser chamado de Programa Nacional do Livro e do Material Didático)
PNLEM	-	Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (parte do PNLD)
PNLL	-	Plano Nacional do Livro e Leitura
PNSL	-	Programa Nacional Salas de Leitura
PPL	-	Programa Prazer em Ler (do Instituto C&A)
PRODELIVRO	-	Programa de Desenvolvimento e Preservação do Livro

PROLER	-	Programa Nacional de Incentivo à Leitura
RNBC	-	Rede Nacional de Bibliotecas Comunitárias
SAEB	-	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SEB	-	Secretaria de Educação Básica do MEC
SEESP	-	Secretaria de Educação Especial do MEC
SNBE	-	Sistema Nacional de Bibliotecas Escolares
SNBP	-	Serviço Nacional de Bibliotecas Públicas
SNC	-	Sistema Nacional de Cultura
SNEL	-	Sindicato Nacional dos Editores de Livros
SNI	-	Serviço Nacional de Informação
SPHAN	-	Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
TAR	-	Teoria Ator-Rede
TCU	-	Tribunal de Contas da União
TIC	-	Tecnologias da Informação e Comunicação
UNESCO	-	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
USAID	-	Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional
USIS	-	United States Information Service

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
CAPÍTULO 1. SOCIOLOGIA, POLÍTICAS PÚBLICAS E A TEMÁTICA DO LIVRO E LEITURA.....	21
1.1 DOS ESTUDOS CULTURAIS À EMERGÊNCIA DA SOCIOLOGIA DA LITERATURA.....	21
1.1.1 <i>Os estudos culturais ingleses e a literatura.....</i>	24
1.1.2 <i>Chartier e as perspectivas relacionais de Bourdieu e Lahire na sociologia da literatura.....</i>	33
1.2 A SÓCIO-HISTÓRIA COMO MÉTODO.....	45
1.3 DELIMITAÇÃO TEÓRICA DO SIGNIFICADO DA “LEITURA” NA SOCIOLOGIA.....	50
1.4 POLÍTICA PÚBLICAS E SOCIOLOGIA.....	57
1.5 REDES E SOCIOLOGIA DA AÇÃO PÚBLICA.....	64
1.6 INTERDEPENDÊNCIAS INSTITUCIONAIS E TEMÁTICAS DAS POLÍTICAS DO LIVRO E LEITURA.....	66
CAPÍTULO 2. SÓCIO-HISTÓRIA DO LIVRO E DA LEITURA E SUAS MEDIAÇÕES ESTATAIS.....	71
2.1 PERCURSO HISTÓRICO DA ESCRITA DO LIVRO E DA LEITURA: BREVE RESUMO.....	73
2.2 INSTITUIÇÕES DO LIVRO E DA LEITURA NA MODERNIDADE.....	80
2.3 POLÍTICAS CULTURAIS E SUA RELAÇÃO COM AÇÕES ESTATAIS PARA O LIVRO E LEITURA.....	86
2.4 A LEITURA NA EDUCAÇÃO.....	96
2.5 A LEITURA NO MUNDO DIGITAL.....	101
CAPÍTULO 3. ESTADO DA ARTE DO LIVRO E DA LEITURA NO BRASIL.....	114
3.1 BREVE HISTÓRICO DA IMPRESSÃO E DO LIVRO NO BRASIL.....	114
3.1.1 <i>Determinantes da ação em torno das atividades literárias no Brasil oligárquico e sua influência sobre a ação pública.....</i>	126
3.2 TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O LIVRO E LEITURA NO BRASIL DE VARGAS A SARNEY.....	129
3.2.1 <i>A criação do INL.....</i>	131
3.2.2 <i>Ditadura escancarada e o auge do INL.....</i>	136
3.2.3 <i>Enfraquecimento institucional e extinção do INL.....</i>	138
3.3 TRAJETÓRIAS DAS POLÍTICAS DE LIVRO E LEITURA APÓS A RETOMADA DAS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS E SEUS LIAMES HISTÓRICOS.....	140
3.3.1 <i>O Programa Nacional de Incentivo à Leitura (PROLER).....</i>	144
3.3.2 <i>Os programas para o livro didático e o PNLD.....</i>	153
3.3.3 <i>Políticas para bibliotecas escolares e o Plano Nacional de Biblioteca da Escola (PNBE).....</i>	174
3.3.4 <i>Algumas avaliações do PNBE e seus resultados para a agenda de incentivo à leitura.....</i>	183
3.3.5 <i>Percurso descritivo do PNLL e seus principais atores.....</i>	197
3.3.6 <i>ANEXO: resumo dos principais marcos para o livro e leitura no Brasil.....</i>	207
CAPÍTULO 4. LETRAMENTO, LEITURA E MERCADO DE LIVROS NO BRASIL: ALGUNS NÚMEROS.....	218
4.1 QUADRO ATUAL DA LEITURA E DA PRODUÇÃO E CONSUMO DE LIVROS NO BRASIL.....	218
4.2 ANALFABETISMO, ILETRAMENTO E AS POLÍTICAS DE LIVRO E LEITURA.....	240
CAPÍTULO 5. AS CONFIGURAÇÕES ATUAIS DAS POLÍTICAS PARA O LIVRO E A LEITURA NO BRASIL.....	249

5.1	A AGENDA DE POLÍTICAS DE LIVRO E LEITURA E LIMITES DE COORDENAÇÃO DO PNLL PELO MINC.....	249
5.2	INTERESSES E INFLUÊNCIA DO MERCADO SOBRE AS AÇÕES ESTATAIS PARA O LIVRO E LEITURA	260
5.3	SOCIEDADE CIVIL E POLÍTICAS DE INCENTIVO À LEITURA	280
5.4	NARRATIVAS, SEGMENTAÇÕES E INTERSEÇÕES DAS POLÍTICAS DE LIVRO E LEITURA NO BRASIL	294
CONSIDERAÇÕES FINAIS		301
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....		308

INTRODUÇÃO

Tomando como base referenciais teóricos e metodológicos da sócio-história, a presente pesquisa tem por objetivo analisar as políticas e ações relacionadas ao livro e à leitura no Brasil, a começar pelas primeiras iniciativas nesse campo desde a chegada da Família Real portuguesa, em 1808, até o período recente, envolvendo mudanças de padrões tecnológicos desde a prensa e o códice até o uso massivo da internet. Busca-se, com isso, identificar o processo que contribuiu para a consolidação de padrões e instituições em que essas modalidades de políticas públicas estão ancoradas e em que prevalecem as iniciativas voltadas mais para o lado da oferta – com estímulos à produção, aquisição e distribuição gratuita de livros – do que para a recepção, a formação de leitores e a disseminação de uma “cultura do livro”¹ na sociedade brasileira. Trata-se de um enfoque institucional que nem mesmo o ambicioso Plano Nacional do Livro e Leitura (PNLL) – lançado em agosto de 2006, por meio da Portaria Interministerial nº 1.442 pelos Ministros da Educação, Fernando Haddad, e da Cultura, Gilberto Gil, privilegiando medidas voltadas para atividades socioeducativas, formação de mediadores de leitura e requalificação de bibliotecas – foi capaz de reconfigurar.

Tal enfoque se insere em uma linhagem de políticas públicas que remontam ao período de organização burocrático-racional do Estado brasileiro ocorrido nos anos 1930, na Era Vargas, com a criação, em 1937, do Instituto Nacional do Livro (INL) e lançamento simultâneo do primeiro Anuário Brasileiro de Literatura (ABL). Vale, porém, destacar que, muito antes dessa fase, era uma prática comum já no século XIX o patrocínio estatal para publicações de livros a pedido de personalidades influentes – dentre estas o imperador Pedro II (EL FAR, 2014) – “como fonte de outras formas de remuneração” para escritores (CANDIDO, 2000, p. 85), de modo que, a depender dos parâmetros utilizados, é possível assumir que a gênese da ação de governos brasileiros nesse campo é ainda mais remota;

¹ A “cultura do livro” se refere ao conjunto de hábitos, práticas e valores relacionados à leitura e ao uso dos livros em uma determinada sociedade ou comunidade. Isso inclui não apenas o ato físico de ler, mas também a valorização da literatura, o acesso aos livros, a promoção da leitura, entre outros aspectos, cultivados como valores e práticas naturalizados. Para maiores detalhes, recomenda-se a leitura da obra “A Ordem dos Livros: Leitores, Autores e Bibliotecas na Europa Entre os Séculos XIV e XVIII”, de autoria de Roger Chartier (2017).

retroativa, segundo alguns autores, ao período joanino, a partir de iniciativas como a instalação da Real Biblioteca e o patrocínio da missão francesa (SOUZA, 2012).

Essas políticas, portanto, inserem-se em uma tradição, categoria esta compreendida aqui, sob a ótica de Raymond Williams (1978), como uma versão seletiva do passado que deve ser ligada ao presente e ratificá-lo. Ocorre que, conforme o próprio Williams (1978), a tradição é um aspecto da organização social e cultural contemporânea que está sob o domínio de grupos ou classes específicas. As políticas públicas, em especial aquelas que já são parte de uma tradição de políticas e instituições similares dentro das estruturas estatais, costumam ser estimuladas, enfatizadas, legitimadas ou mesmo implementadas sob a influência de grupos de indivíduos, entre burocratas, empresários, políticos ou movimentos sociais articulados em torno de campos de poder com interesses sobre tais políticas. Vale destacar que tais interesses, além de assimétricos, não são necessariamente econômicos: podem ser também políticos, ideológicos ou afetivos, mas é preciso considerar que dimensões superestruturais sempre se refletem na base, dando forma às instituições (WILLIAMS, 1978).

Buscar compreender como as políticas mais recentes de livro, leitura e bibliotecas se relacionam com essa tradição e como se situa no presente é importante não só para entender o que elas trazem de estruturas residuais e seletivas do passado, mas também para pôr à luz os aspectos sócio-históricos que acabam por fazer com que os resultados alcançados em termos de penetração da leitura na sociedade brasileira ainda sejam tímidos². E aqui quando se fala em políticas e ações de incentivo à leitura pressupõe-se a leitura de livros de interesse geral, sejam eles conteúdos literários de ficção, sejam de não ficção, porém daí excluídos livros didáticos, CTP (científicos, técnicos e profissionais) e livros de conteúdo místico-religiosos. Ou seja, trata-se de incentivo à leitura de obras associadas a “todos os interesses e práticas correspondentes como literários” (WILLIAMS, 2007, p. 256). Nessa seara, observa-se ao longo da história um crescimento tímido de iniciativas governamentais para promover a leitura, muitas vezes repetitivas e não questionadas em relação à sua eficácia e efetividade.

² Pouco mais de quatro livros lidos inteiros ou em parte, por ano e por indivíduo de 5 anos ou mais, segundo a Retratos da Leitura de 2020 (RETRATOS, 2020), como será detalhado no capítulo 4.

Como já indicado, o método que norteia a tese segue alguns parâmetros de abordagens sócio-históricas, partindo da análise de bases de dados, bibliografia e documentação empírica e escrita. O detalhamento metodológico é apresentado no próximo capítulo (Capítulo 1), mas vale já antecipar que a sócio-história é compreendida aqui como uma investigação processual de extensão prolongada cujo enfoque abrange uma análise aprofundada das relações sociais ao longo do tempo, considerando a dinâmica dialética entre as circunstâncias mutáveis e os aspectos mais estáveis, resultando na formação de padrões institucionalizados (ELIAS, 1994, 2017; NOIREL, 2017).

A abordagem sócio-histórica permite também analisar como os atores envolvidos com políticas de livro, nas suas teias de relações e configurações específicas, vêm se colocando social e politicamente diante do desafio de formar e disseminar a leitura em um país caracterizado por um processo relacionado ao que se pode chamar de capitalismo tardio³, cujos mecanismos de incorporação de princípios básicos de cidadania ocorreram em uma etapa posterior às lutas por direitos sociais e políticos que marcaram o século XIX e início do século XX (MARSHALL, 1967; MELLO, 1998). O caráter tardio produz um fenômeno cultural caracterizado por uma espécie de espelhamento dos projetos civilizadores das “metrópoles” europeias, mas não acompanhados por dinâmicas sociais correspondentes, de modo que as trocas simbólicas e as influências mútuas em decorrência das interações sociais acabam não funcionando na mesma chave daquelas metrópoles, o que caracteriza a condição subalterna ou, como diria Celso Furtado (1997; 2008), o atraso estrutural diante da dependência cultural. Em face disso, tratar as políticas de livro e leitura no Brasil como um tema de pesquisa acadêmica requer que se leve em consideração os seguintes dados da realidade:

³ Para efeito do presente trabalho, utilizo aqui a perspectiva de João Manuel Cardoso de Mello para quem o capitalismo tardio teria se estabelecido em países periféricos marcados por um passado colonial na fase monopolista desse modo de produção, com burguesias importadoras e agrárias ainda hegemônicas nacionalmente, mas mantendo uma integração subordinada ao mercado mundial, inclusive em termos de acesso a crédito e financiamento (BASTOS, 2019; MELLO, 1998). Antes do capitalismo tardio, a historiografia econômica costuma reconhecer dois outros padrões anteriores de formação do capitalismo, também definidas como Primeira e Segunda Revoluções Industriais. São eles: o originário, durante a época da acumulação primitiva em uma nação de passado feudal, como a Inglaterra; e o retardatário, durante a fase concorrencial do capitalismo em nações de passado feudal, como a Europa continental, e em colônias de povoamento inglês, como os Estados Unidos. A importância dessas classificações para o presente trabalho tem a ver com fato de a dependência e a subordinação derivadas do capitalismo tardio se refletirem culturalmente nos desejos e práticas de consumo, bem como nas instituições e nos signos de distinção (FURTADO, 2008).

- Políticas de alfabetização tardias, levando o país até a terceira década do século XXI com uma preocupante proporção de 5,3% de jovens e adultos – o que equivale a 9,6 milhões de indivíduos com 15 anos ou mais – ainda incapazes de ler e escrever, de acordo com informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2023). E, além disso, é importante mencionar a questão do analfabetismo funcional, que afeta mais de 30% da população (INAF, 2018).
- Altos níveis de desigualdades sociais e de renda, com cerca de 29,6% dos brasileiros (NERI, 2022), o equivalente a mais de 60 milhões de indivíduos, vivendo em condições de pobreza e extrema pobreza, dependendo predominantemente, com isso, de trabalho informal e dispendo de pouco tempo livre para o ócio e o lazer; e
- Uma classe média cujos processos de ascensão social e urbanização são muito recentes, não tendo se dado conforme os mecanismos de influência recíproca verificados na formação da burguesia europeia entre os séculos XVIII e XIX, a qual se consolidou a partir de valores culturais que combinavam influência aristocrática e do iluminismo, para as quais as apreciações artísticas e literárias eram signos de *status*.

Agregue-se a isso o fato de que as novas tecnologias digitais e a internet vêm alterando sobremaneira os hábitos e as formas de leitura, diminuindo a centralidade do livro impresso (sem que isso signifique uma substituição pelo digital) como principal dispositivo de prática da leitura. Assim como no século XV, com a invenção de Gutemberg, mudanças tecnológicas nos suportes de leitura a partir da massificação do uso da internet vêm produzindo transformações radicais nas práticas de escrita e leitura.

Livros, jornais e revistas e impressos em geral não são mais os suportes exclusivos para leitura de conteúdos escritos. De forma acelerada, os impressos vêm dando lugar às telas (computador, smartphones, tablets etc.) como dispositivos preferenciais de escrita e leitura, produzindo mudanças sociais e históricas visíveis nas interações que envolvem produção, troca e disseminação de conhecimentos, informação e demais conteúdos. Hoje, no universo das redes sociais digitais, consumidores e produtores de conteúdos culturais se confundem: quem produz conteúdo também é usuário e vice-versa, em um processo contínuo de troca de papéis, com a circulação desses conteúdos ocorrendo por meio das mesmas plataformas (Facebook, Youtube, Instagram, TikTok, Kindle Amazon, etc.) de maneira justaposta e disponível para qualquer tipo de usuário (SACCO, FERILLI,

TAVANO BLESSI, 2018). Como consequência, a indústria editorial – como de resto todas as demais indústrias tradicionais de mídia (audiovisual e música) – vem sendo desafiada a se adaptar a um novo contexto em que até mesmo o significado social do livro vem deixando de ser aquele um dia cultivado sob a influência do iluminismo e dos valores dos primórdios da modernidade. Portanto, qualquer investigação sobre a leitura não pode mais prescindir de analisar essa prática sem considerar as tecnologias de redes digitais.

Como ponto de partida para a análise, são apresentadas no Capítulo 1 a metodologia e quais as perspectivas sociológicas utilizadas na pesquisa, buscando associar a leitura e o livro a processos sociais multidimensionais e historicamente contextualizados. O conceito de leitura é então qualificado, dado que o ato de ler pode significar muita coisa, desde a habilidade rudimentar de decodificar grafites e letreiros publicitários até a leitura fluente de textos longos. Também é apresentado nesse capítulo um breve panorama do conceito de políticas pública e sua aplicação no âmbito da cultura, destacando em particular as políticas de livro, leitura e bibliotecas.

Feita essa delimitação teórica, parte-se para o Capítulo 2 no qual é apresentada uma análise sócio-histórica e processual do legado ocidental acerca do tema. A ideia, nesse capítulo, é apresentar as diversas dimensões do sentido social da leitura ao longo do tempo e o quanto as mudanças tecnológicas dos dispositivos de leitura funcionaram como elementos de transformação da forma como se lê e das interações e valorações sociais relacionadas ao hábito de leitura. Além disso, são estabelecidas algumas conexões históricas das políticas de livro e leitura no contexto de surgimento das políticas culturais e educacionais.

No Capítulo 3, é realizada uma contextualização da temática para o caso brasileiro, buscando apresentar não só o percurso sócio-histórico do livro e da leitura no Brasil, especialmente no que diz respeito à forma como o Estado incorporou e influenciou as questões que pautaram e pautam o tema, mas também, e de forma resumida, o que se tem de conhecimento acumulado sobre livro, leitura, literatura e sociedade nas ciências sociais brasileiras. Também neste capítulo, são descritos o PNLL e demais políticas e ações que o antecederam, com indicação das transformações que, em última análise, têm mais contribuído para perpetuar uma ênfase na produção, especificamente no mercado editorial, em detrimento de mudanças reais que permitam potencializar os objetivos precípuos

originais dessas políticas, que são democratização do acesso ao livro e a formação de leitores literários.

No Capítulo 4 são apresentadas informações estatísticas relevantes sobre a difusão da leitura pelo país, incluindo números e análises sobre quantitativo e proporção de leitores entre a população brasileira acima de cinco anos de idade, bem como vendas e o consumo de livros ao longo das três primeiras décadas deste século, dados estes que possibilitam uma análise dos resultados alcançados pelo plano após a implementação. Além disso, o capítulo inclui uma seção específica sobre o tema do analfabetismo e letramento, com uma breve análise sobre essa questão no Brasil e suas repercussões sobre a formação de leitores.

No Capítulo 5, as iniciativas mais recentes e robustas de propagação da leitura e da cultura do livro, dentre elas o PNLL (agora inserida na Lei 13.696/2018, a chamada Lei Castilho, que institui a Política Nacional de Leitura e Escrita – PNLE), passam a ser analisadas à luz das capacidades estatais envolvidas e interação dos atores sociais, governamentais e empresariais, tendo como base referenciais teóricos, documentos institucionais e legislação.

Por fim, nas Considerações Finais, são apresentadas resumidamente algumas hipóteses sobre como as expectativas, participações e ações dos agentes e instituições responsáveis pelas políticas de livros, leituras e bibliotecas interferem na forma e nas escolhas dos meios de atuação diante do desafio de encampar ações públicas de incentivo e disseminação da leitura em um país com as características do Brasil, levando em conta, no contexto presente, as mudanças tecnológicas.

Ao longo do texto, ficará claro que, apesar da revolução sociotecnológica em curso, o autor é um dos que continuam a reconhecer a essencialidade da leitura no *continuum* da história para a vida humana. O estudo também reconhece que promover a leitura vai além de simplesmente fornecer livros e requer abordagens complexas que envolvem fatores afetivos e políticos, bem como várias disciplinas, como pedagogia, economia, sociologia, linguística, psicologia, letras e comunicação.

É inegável que a prática da leitura desempenha um papel fundamental na formação dos sujeitos, proporcionando não apenas conhecimento, mas também contribuindo para o desenvolvimento de habilidades de comunicação, enriquecimento do vocabulário e

aprimoramento da retórica. Embora a leitura seja uma atividade que ao longo da modernidade tornou-se uma prática eminentemente silenciosa, associada ao âmbito subjetivo de quem lê, desempenha um papel crucial na produção do conhecimento e na capacidade de interação entre as pessoas. No contexto sociopolítico, a habilidade de compreender e utilizar materiais escritos tornou-se essencial para o exercício da cidadania, acesso à cultura e bem-estar social, com reflexos relevantes na formação e acúmulo de capital simbólico.

Espera-se com esta pesquisa, contribuir para ampliar a ordem de conhecimentos sobre o tema do livro e leitura nas ciências sociais, agregando novos elementos aos esforços de enfrentamento da reduzida propensão à prática da leitura literária pela população brasileira, em especial no contexto da revolução digital, tendo como fundamento que o baixo acesso dos sujeitos ao mundo dos livros significa negar-lhes um tipo de repertório de alta relevância para a compreensão crítica de si, do mundo e da própria vida em sociedade.

CAPÍTULO 1. SOCIOLOGIA, POLÍTICAS PÚBLICAS E A TEMÁTICA DO LIVRO E LEITURA

“Longe de ser uma atividade passiva e desconectada dos cursos da ação, a leitura tem posse da ação”. (LAHIRE, 2002, p. 98)

1.1 DOS ESTUDOS CULTURAIS À EMERGÊNCIA DA SOCIOLOGIA DA LITERATURA

A tarefa de estabelecer fronteiras para um domínio específico de estudo dentro das ciências sociais (algo que nunca foi trivial) tem se tornado progressivamente mais desafiadora em tempos de descentramento acelerado de importantes categorias conceituais da modernidade. Isso se deve à tensão existente entre, por um lado, os movimentos internos em cada área de pesquisa que buscam definir e proteger âmbitos autônomos para suas respectivas especializações; e, por outro lado, a crescente necessidade de fomentar a multidisciplinaridade, motivada pelas complexidades cada vez maiores envolvendo as interações humanas entre si e com a natureza, em contextos locais e globais. É certa a necessidade da delimitação teórica e metodológica de um tema de pesquisa, mas ao mesmo tempo esse processo requer cuidados no sentido de evitar o erro da segmentação de nosso conhecimento em disciplinas isoladas, incapazes de conectar conhecimentos para compreender as realidades de um mundo que hoje se encontra hiperconectado e imerso em múltiplas crises interrelacionadas (MORIN, 2021, 2023).

Buscando delimitar o tema e as problemáticas deste trabalho de pesquisa, arrisco situá-lo em um cruzamento multidisciplinar da sociologia do conhecimento que abrange a sociologia da literatura (e o subcampo da sociologia da leitura a ela associado), a sociologia da cultura e o campo teórico e prático das políticas públicas, aqui entendidas como ações deliberadas, programas e decisões adotados pelo governo em resposta a questões ou problemas sociais, econômicos ou políticos. Esse cruzamento de campos de pesquisa não acontece por acaso, uma vez que o eixo de interligação da temática em pauta é o complexo literário, o qual vem englobando historicamente diferentes dimensões da vida social, com destaque para os aspectos econômicos, sociais, culturais, religiosos e políticos, todos interligados e influenciando-se mutuamente, de modo a se constituir, nos termos propostos por Sérgio Miceli (2019) a partir do conceito engendrado por Marcel Mauss (2003), como um fato social total, por envolver:

(...) desde a gênese dos fabricantes até o rebote de leituras e reinterpretações ao longo de uma fortuna crítica à mercê de interesses imbrincados, de pulsões e projetos gestados pelos agentes do campo, mas também insuflados pelos partidos e governos, por igrejas, mídias, por instâncias heterônomas que assombram os delírios dos súditos do belo. (MICELI, 2019, p. 6)

A própria sociologia da literatura está imbuída dessa perspectiva ao examinar literatura como uma forma de atividade social, englobando uma intrincada rede de instituições e indivíduos que participam na concepção, consumo e avaliação literária. Isso envolve a análise do papel da leitura na sociedade: como ela exerce influência e é influenciada por fatores culturais, econômicos e sociais, além de como diferentes estratos sociais podem ser impactados pela leitura e, simultaneamente, dar novos sentidos ao modo como se lê (SAPIRO, 2019). E deste último aspecto deriva a área de pesquisa conhecida como sociologia da leitura, que emergiu concomitantemente aos estudos relativos à recepção de artes e mídias. Seu objetivo reside na interpretação dos fatores sociais subjacentes e das questões que moldam as práticas de leitura, procurando compreender os contextos mais amplos que afetam e são afetados por essa prática essencialmente cultural e, portanto, social.

Para tal, foi fundamental o surgimento de escolas e autores que colocaram a cultura no cerne das relações sociais produzindo mudanças profundas nas ciências sociais entre os anos 1950 e 1960, dentre eles os campos dos estudos culturais surgidos na Inglaterra, bem como a sociologia relacional de Pierre Bourdieu e suas considerações sobre dominação cultural, agregadas à virada pragmática entre os anos 1970 e 1980. Em conjunto, esses movimentos levaram a sociologia da literatura a ganhar força pelo fato dessa área ter tomado para si a defesa da perspectiva de que as obras literárias têm uma natureza social e questionando a possibilidade da arte pela arte.

Trata-se de um campo de pesquisa que, como bem resumiram Alves, Leão e Teixeira (2018), ramifica-se atualmente em três grandes áreas: a crítica literária, a “estética sociológica” e as pesquisas históricas. Os estudos baseados na crítica literária, segundo os mesmos autores, preocupam-se com as qualidades estéticas e análises estilísticas das obras canônicas, que carregam alguma singularidade, procurando extrair delas dimensões únicas do mundo social. Quanto à “estética sociológica”, embora não chegue a idealizar as obras canônicas pela aura que encerram em si mesmas, ela também toma as obras de referência da história da literatura como foco de estudo pelo que se pode extrair delas de aspectos do

mundo social dos tempos em que cada obra foi escrita, restringindo-se, portanto, apenas aos elementos extraliterários que elas contêm.

Por fim, as pesquisas históricas (as que mais interessam na presente pesquisa) ao contrário das duas fontes anteriores, não se atêm às obras em si, mas sim às interações e condições simbólicas, sociopolíticas e materiais dos sujeitos e instituições que possibilitaram que a obra existisse e fosse recepcionada por algum público (ALVES, LEÃO, TEIXEIRA, 2018). A leitura e os seus suportes são observados sob essa ótica sócio-histórica tomando como base não só categorias clássicas da sociologia, tais como as culturas, os hábitos dos diferentes grupos etc., mas envolvendo também os meios tecnológicos, as instituições, as políticas públicas e a própria lógica de funcionamento do mercado editorial.

Essa alteração fundamental no âmbito específico da sociologia da literatura, que permitiu lançar luz sobre instituições, instrumentos e dispositivos, foi, conforme pontuam Alves, Leão e Teixeira (2018), bastante influenciada pela “virada pragmática”, ocorrida no cenário acadêmico francês também entre o fim dos anos 1970 e o início dos anos 1980. Buscava-se então superar a crise dos grandes paradigmas, com suas explicações totalizantes e que giravam em torno da confrontação entre marxistas e estruturalistas e das antinomias clássicas que marcaram o pensamento moderno, tais como sujeito x objeto, indivíduo x sociedade e natureza x cultura (FREIRE, 2021). Isso fez surgir as “novas sociologias”, entre elas o interacionismo e, a reboque, a Teoria Ator-Rede (TAR).

Os recursos teórico-metodológicos da TAR abriram novas possibilidades para a investigação e o entendimento do fenômeno literário, uma vez que as reinterpretações nos níveis ontológico e epistemológico acerca do “social”, que deixou de ser tratado na TAR como forma fixa para dar lugar à ideia de “reagregação”, abriram brecha para se observar com mais rigor as questões associadas às redes de associações entre autores, instituições e agentes (humanos ou não) que figuram o configuram o “mundo da literatura” (ALVES, LEÃO, TEIXEIRA, 2018). Com isso, consolidaram-se as perspectivas que reduzem a centralidade da obra literária como a principal referência para a pesquisa sociológica nesse campo, dando lugar para a

construção da literatura como uma prática que “requer entendimentos sobre o escritor, a recepção, o público, o mercado, a impressão, as diferentes instituições que

viabilizam, conservam, promulgam ou comercializam o produto literário” (ALVES, LEÃO, TEIXEIRA, 2018, p. 239).

Mas vale mais uma vez destacar que tais formas de tratar a literatura na sociologia não são exatamente novas, uma vez que elas encontram raízes nos estudos culturais ingleses, que começaram a atuar nesse campo ainda nos 1950 e 1960, e, mais recentemente, a partir dos anos 1970, na sociologia relacional de Pierre Bourdieu, que colocou a dominação como um fenômeno enraizado no reconhecimento. Seus estudos são o resultado lógico de uma obra destinada a compreender melhor a função que a linguagem desempenha na dominação do homem pelo homem, uma vez que aqueles que desfrutam do privilégio de falar em nome de outros contribuem para fazer existir os grupos ao nomeá-los na esfera pública, algo que coloca a cultura, e em especial a literatura, como essenciais para compreensão das formas de poder simbólico.

Nos subtópicos que seguem, essas duas últimas abordagens serão mais bem exploradas, de modo a destacar os aspectos que nelas foram relevantes para a sociologia da literatura, bem como no que elas contribuem para a presente pesquisa.

1.1.1 Os estudos culturais ingleses e a literatura

Apesar de ser um fenômeno eminentemente sociocultural, o interesse da sociologia pelos temas do livro e da leitura é recente, tendo em vista que foi somente na segunda metade do século XX, momento que coincide com a consolidação dos estudos culturais nas ciências sociais, que a sociologia da literatura surgiu como disciplina. Antes disso, com raras exceções – dentre as quais György Luckács, que muito cedo, ainda influenciado por Weber, ousou na *Teoria do Romance* analisar gêneros e obras literárias como um fenômeno social, e Walter Benjamin, que, mesmo não tendo a natureza da literatura como objeto, recorreu a autores específicos no seu esforço de compreensão da história humana – os clássicos da sociologia quase não trataram de literatura (ALVES, LEÃO, TEIXEIRA, 2018).

Também é importante destacar, antes dos anos 1950, a relevância de I. A. Richards, que em sua obra *Principles of Literary Criticism* – uma série de palestras para o curso de Inglês na Universidade de Cambridge, posteriormente publicada como livro em 1924 – diferenciou-se da abordagem literária predominante, que estava restrita a uma

perspectiva crítica beletrista, focada principalmente em aspectos estéticos da arte pela arte (CEVASCO, 2003). Richards começou a estabelecer a interpretação contemporânea do papel da literatura como um instrumento para lidar com crises sociais.

Após a mudança de Richards para Harvard, nos EUA, sua perspectiva continuou influente no Reino Unido, em grande parte devido a um dos críticos literários mais impactantes do século XX, F.R. Leavis. Embora Leavis tivesse uma visão excessivamente idealista em relação ao papel redentor da literatura, ele contribuiu para minimizar ainda mais a importância do diletantismo beletrista, reforçando a conexão complexa entre cultura e sociedade, atribuindo ênfase à literatura como uma espécie de salvaguarda dos valores humanos mais elevados em um mundo em crise (CEVASCO, 2003).

Evidenciava-se nesses autores uma característica proeminente da tradição inglesa: a ideia de cultura como um domínio da pureza espiritual, separado do mundo real, mas capaz de remediar conflitos e servir de referência para a própria vida. Essa concepção de cultura alcançou uma codificação explícita nas palavras de Matthew Arnold, para quem a cultura era “doçura e luz” (CEVASCO, 2003). Nesse domínio, incluía-se o “estudo da perfeição”, que se contrapunha ao mundo material da produção, bem como a preservação dos valores humanos da ameaça representada pela vulgaridade da classe média ascendente, a qual Arnold se referia como filisteus (CEVASCO, 2003).

Apesar dos equívocos em relação à defesa de uma pretensa superioridade dos valores espirituais contidos nas obras literárias, que encerrava uma ideia de cultura de minorias, essa perspectiva terminou por se configurar como crucial na formação intelectual para o desenvolvimento posterior, entre os anos 1950 e 1960, dos chamados “estudos culturais”. Em resposta às críticas à cultura de massa feitas por Richards, Leavis e Matthew Arnold, os estudos culturais fizeram uso de recursos teóricos para redefinir a cultura como práticas heterogêneas pelas quais as pessoas expressam e vivem suas experiências, em vez de considerá-la uma categoria normativa de uma elite cultural na qual essas práticas encontravam legitimidade para serem produzidas e estabelecidas.

Comungando dessa mesma percepção, os pioneiros dos chamados estudos culturais (Richard Hoggart, E.P. Thompson e Raymond Williams) trouxeram para o centro do debate a perspectiva da “inseparabilidade das estruturas”. Para eles, política, arte, economia e organização familiar se relacionam de forma “inextricável”, de modo que cultura

e sociedade devem ser pensadas em conjunto, de modo sistêmico (CEVASCO, 2003; MARTINS, NEVES, 2021; WILLIAMS, 2015). Há, portanto, na perspectiva dos estudos culturais uma ideia de totalidade na qual os temas da cultura se inserem, mas sem deixar de considerar as assimetrias de privilégios entre as classes sociais, do que resulta o controle da legitimidade do gosto por um segmento de classe como signo de superioridade de uma camada social sobre outras, colocando luz sobre as relações sociais invisíveis relacionadas à dominação cultural (ÁLVAREZ-URÍA, 2020; CEVASCO, 2003).

Richard Hoggart, além de ter sido um dos pioneiros dos estudos culturais, inaugurou um flanco de pesquisa importante para o desenvolvimento da sociologia da leitura ao estabelecer as bases do que futuramente seria definido como sociologia da recepção (SAPIRO, 2019). Isso porque, na sua obra mais importante, *The Uses of Literacy*, Hoggart desviou o foco do lado da produção cultural para lançar luz sobre aqueles que consomem bens culturais, particularmente sobre o segmento que ele definiu como classe trabalhadora, concentrando-se na maneira como as pessoas dessa classe (que também era a sua classe de origem) interpretam e interagem com a cultura *mainstream*, incluindo mídia de massa, literatura popular e outras formas de expressão cultural (HOGGART, 2009; SAPIRO, 2019). Seu método de trabalho envolveu uma análise empírica, em parte autobiográfica, mas evitando romantizar a classe trabalhadora. Ele reconhecia que algumas generalizações eram metodologicamente necessárias, mas enfatizou a compreensão de que havia quase que infinitas nuances entre os indivíduos dentro da classe trabalhadora; e que os membros da classe trabalhadora podiam adaptar e interpretar a partir do seu próprio universo simbólico os produtos da cultura de massa, em vez de aceitá-los passivamente (HOGGART, 2009).

Evitando o reducionismo de classe, Hoggart resistia à alegação de que a ideologia da classe dominante é imposta diretamente à classe trabalhadora, a qual se depararia inevitavelmente com uma tentativa de suplantação da sua cultura e ideologia à medida que a classe dominante assumia o controle. Hoggart observou a agência dos indivíduos na classe trabalhadora e sua capacidade de resistir parcialmente a essa imposição, em vez de aceitá-la passiva e totalmente, argumentando que os indivíduos que integram as classes populares não são meros consumidores passivos da cultura, como os grupos dominantes costumam pressupor. Pelo contrário, elas filtram e reinterpretam os conteúdos por meio de suas experiências, valores e contextos sociais.

Nesse sentido, em vez de uma compreensão direta e literal das mensagens culturais, a classe trabalhadora, na sua diversidade, realiza uma reinterpretação criativa dos bens culturais de acordo com as suas perspectivas individuais⁴. Isso pode levar a

⁴ A essa forma de interpretação, convencionou-se denominar de “leitura oblíqua” (ou atenção oblíqua) entre pesquisadores franceses, luso-brasileiros e hispânicos, um termo que foi na verdade cunhado por Passeron, no prefácio à tradução francesa de *The Uses of Literacy* (PASQUALI, SCHWARTZ, 2016). Entretanto, na versão original do livro de Hoggart (2009), em inglês, não consta o uso dessas expressões (nem leitura oblíqua, nem atenção oblíqua) como categorias conceituais específicas. Na minha leitura desse livro, observei que a palavra “oblique” (em inglês) aparece somente três vezes no livro *The Uses of Literacy* e a única vez em que é descrita no sentido em questão (mas escrito “*in an oblique way*”) é no seguinte parágrafo:

*“This general attitude, in co-operation with ‘tolerance’, helps to explain also why working-class people are unwilling to object to even the most extreme developments in their publications. A grey-haired mother thumbing through one of the more startlingly visual weekly magazine/newspapers may seem a bizarre figure, though she is common enough. But, of course, she looks only at the parts which interest her: as to the pin-ups, well, she ‘tolerates’ them, she ‘doesn’t mind them - they put them in for the lads, y’know’. similarly, people can remain little affected by the more advanced approaches of the advertisers; they take them **in an oblique way**”* (HOGGART, 2009, p. 213).

(Destaque em negrito meu. Trecho traduzido por mim da seguinte forma: “Essa atitude geral, em conjunto com a “tolerância”, ajuda a explicar por que as pessoas da classe trabalhadora estão relutantes em se opor até mesmo às evoluções mais extremas em suas publicações. Uma mãe de cabelos grisalhos folheando uma das revistas/jornais semanais visualmente mais surpreendentes pode parecer uma figura bizarra, embora seja bastante comum. No entanto, é claro que ela olha apenas para as partes que a interessam: quanto às fotos sensuais, bem, ela “tolera” isso, “não se importa – eles as colocam para os rapazes, sabe”. Da mesma forma, as pessoas podem permanecer pouco afetadas pelas abordagens mais avançadas dos anunciantes; elas as absorvem de forma oblíqua”).

Portanto, a expressão “leitura oblíqua” ou “atenção oblíqua” não faz parte do léxico de Hoggart e deve ter se disseminado entre pesquisadores brasileiros certamente porque a versão de *The Uses of Literacy* utilizada por aqui foi exatamente a tradução francesa (traduzido para este idioma com o título “*La culture du pauvre*”) com prefácio de Passeron em que essa expressão aparece:

*“De là l’insistance de J.-C. Passeron, dans une préface qu’il jugera plus tard « chaussée de plomb sociologique », sur la scientificité d’un livre apparemment étranger à la science, appuyée selon lui sur une « méthode » semblable à celle de Malinowski, sur « un inventaire ethnographique en sa forme la plus classique » et sur un « projet théorique » au fondement de « tout un corps d’hypothèses systématiquement reliées entre elles », préfigurant les travaux précurseurs de Herbert Gans, Peter Wilmott et Michael Young. Un rien amusé, J.-C. Passeron se souvient dans l’entretien précité de la réaction de Lindon à la lecture de sa préface: « Il m’a dit: “C’est de la broderie d’or sur un habit en guenilles !” » De là aussi un index, confectionné par J.-C. Passeron, qui forge des concepts et des catégories librement inspirés du texte original: « **attention oblique** » (« **in an oblique way** »), « **consommation nonchalante** » (terme absent du texte initial), « **quête du salut culturel** » (« **the place of culture** ») et « **déclassés par le haut** » (« **anxious** »), autant de termes qui sont aujourd’hui attribués à Hoggart lui-même”* (PASQUALI, SCHWARTZ, 2016, p. 26).

(Destaque em negrito meu. Trecho traduzido por mim da seguinte forma: Daí a insistência de J.-C. Passeron, em uma prefácio que ele mais tarde consideraria “sociologicamente pesado”, sobre a cientificidade de um livro aparentemente estranho à ciência, apoiado, segundo ele, por um “método” semelhante ao de Malinowski, em um “inventário etnográfico em sua forma mais clássica” e em um “projeto teórico” que está na base de “um corpo inteiro de hipóteses sistematicamente interligadas”, prefigurando os trabalhos pioneiros de Herbert Gans, Peter Wilmott e Michael Young. Um pouco divertido, J.-C. Passeron lembra, na entrevista mencionada anteriormente, a reação de Lindon à leitura de seu prefácio: “Ele me disse: ‘É como bordar ouro em um traje esfarrapado!’” Daí também um índice, elaborado por J.-C. Passeron, que cria conceitos e categorias livremente inspirados no texto original: “atenção oblíqua” (“*in an oblique way*”), “consumo descontraído” (um termo

interpretações e usos da cultura que divergem das intenções originais dos criadores ou produtores culturais. Ler, observar ou ouvir não são meras ações passivas; pelo contrário, elas autorizam a reapropriação, desvio, desconfiança e resistência em relação às mensagens ideológicas e estéticas. Isso muda fundamentalmente a relação entre o público popular e os produtos culturais historicamente oferecidos para consumo.

A perspectiva de Hoggart, como parte da decifração contemporânea às formas de recepção, é uma chave para entender como a cultura das maiorias pode, em qualquer época, encontrar espaço para sua própria lógica, mesmo diante das influências impostas pelos grupos dominantes. Isso sugere que, por meio de uma abordagem distanciada, a cultura popular pode criar sua própria coerência, resistindo aos poderes dominantes, inclusive da cultura de massa, à qual Hoggart direciona a sua crítica em termos mais negativos:

Mas atualmente, a cultura popular mais antiga, mais restrita, porém também mais autêntica relacionada às origens da classe trabalhadora, está sendo substituída em favor da opinião em massa, do produto recreativo em massa e da resposta emocional generalizada. O mundo da música de clube está gradualmente sendo substituído pelo mundo típico da música de dança no rádio, do *crooning*, do cabaré na televisão e da variedade no rádio comercial. O tipo uniforme nacional que os jornais populares ajudam a criar é ainda mais evidente no tipo uniforme internacional que os estúdios de cinema de Hollywood apresentam. As antigas formas de cultura de classe estão em perigo de serem substituídas por um tipo mais pobre de cultura sem classe, ou, pelo que descrevi anteriormente, como uma cultura 'anônima', e isso é lamentável. (HOGGART, 2009, p. 311, tradução livre do autor da tese)

Na sua concepção de sociologia da cultura, Williams (2000) sugere algo parecido, mas evitando juízo de valor em relação à cultura de massa e à indústria cultural, ao afirmar a preocupação primordial em investigar comunicação, linguagem e arte nos seus processos visíveis e periféricos de produção e reprodução social e econômica; suas instituições e formações; as relações sociais envolvidas; a organização de determinadas formas artísticas; e modos como cultura e produção cultural são socialmente identificadas e discriminadas.

No ensaio *Marxism and Literature*, Williams (1978) questiona a visão de que a base – a produção e a infraestrutura material – e a superestrutura – instituições, formas de consciência de classe e as práticas culturais e políticas – são entidades concretas separáveis.

ausente no texto original), “busca pela salvação cultural” (“the place of culture”) e “desclassificados por cima” (“anxious”), todos os termos que hoje são atribuídos a Hoggart).

Trata-se de uma forma de visão de mundo não somente associada à ortodoxia marxista, mas que também perpassa as visões de mundo economicistas, tecnicistas e liberais, disseminadas a tal ponto que se encontram naturalizada no senso comum. Dialeticamente, a naturalização dessa ideia é exatamente um reflexo daquilo que de fato ocorre, ou seja, que a base material é também determinada pelas realidades dos processos culturais do mesmo modo que a superestrutura reflete o desenvolvimento das condições econômica, das forças produtivas e dos processos tecnológicos e de infraestrutura⁵.

Desse modo, Williams (1978) propõe que em vez de buscar entender a base como um objeto, ou algo estático, é mais razoável analisá-la como um processo, longe da noção de uma abstração econômica e tecnológica fixa, em direção às atividades específicas dos homens em relações sociais e econômicas reais, contendo contradições fundamentais e variáveis e, portanto, sempre em um estado de processo dinâmico. No entanto, esse destaque não deve ser feito em detrimento da compreensão da superestrutura, uma vez que conhecer os elementos superestruturais é parte da compreensão da realidade como um todo (WILLIAMS, 1978). A intenção dessa investigação na metáfora base-superestrutura é uma forma de reconhecer a conectividade da cultura, política, ideologia e processos econômicos.

Isso leva Williams a uma discussão sobre Antonio Gramsci e a noção de hegemonia. Ele entende a hegemonia como algo mais do que a mera imposição de ideologia, pois, se fosse assim, alguém a delimitaria facilmente e ficaria feliz em derrubá-la (WILLIAMS, 1978). Em vez disso, a hegemonia é também um processo – composto por numerosas forças e outros processos paralelos, como o processo de educação, a organização do trabalho, a tradição seletiva etc. – que continuamente cria e recria uma cultura dominante eficaz (WILLIAMS, 1978). Trata-se de um movimento ativo e em constante ajuste. Importante destacar que a hegemonia permite um sistema central de práticas em qualquer cultura. Não deve ser entendida como mera opinião, porque é por meio desse processo que o sistema dominante de significados e valores é experimentado e vivido. Por outro lado, é

⁵ Na atualidade, essa tese se mostra ainda mais relevante quando pensamos em categorias como “subjetividade neoliberal” e “empreendedor individual” (DARDOT, LAVAL, 2016), que funcionam quase como arquétipos da influência da economia e da produção material sobre a cultura e processos psíquicos individuais, e vice-versa, fluxos e atravessamentos estes que, de tão fortes, são capazes de forjar um novo tipo de sujeito.

na sombra da hegemonia que se desenvolvem culturas alternativas e de oposição, sendo as primeiras menos ameaçadoras para o sistema dominante do que as últimas.

Para Williams, a literatura e a arte não podem ser separadas de outros tipos de prática social na tentativa de torná-las sujeitas a leis especiais. Mais objetivamente, ele entende que não é possível separar a literatura da sociedade, nem de algum outro conjunto de práticas, nem pode ser estabelecida uma relação estática e a-histórica entre uma prática identificada e uma formação social abstrata, pois as artes fazem parte do processo cultural (WILLIAMS, 2017).

É crucial ressaltar que as expressões artísticas desempenham um papel fundamental na cultura dominante e estão intrinsecamente conectadas a ela. Elas incorporam significados e valores residuais, dos quais embora nem todos sejam plenamente adotados, muitos, no entanto, o são (WILLIAMS, 1978). Além disso, as artes também comunicam e refletem de maneira significativa certas práticas e significados emergentes, sendo que alguns destes podem, com o tempo, ser absorvidos à medida que ganham aceitação e influenciam as pessoas (WILLIAMS, 1978). Ocasionalmente, surge uma situação em que a cultura dominante busca uma arte emergente para transformá-la, e assim a cultura dominante muda em seus aspectos articulados, embora não em sua formação central (WILLIAMS, 1978).

Como alternativa à lógica de dominação hegemônica, Williams procurou defender a ideia de cultura comum cujo elemento central é a defesa do acesso de todos ao conhecimento e aos meios de produção cultural, em contraposição à cultura dividida e fragmentada, em que as artes – literatura, música, pintura, escultura, teatro – são apropriadas pelas estruturas de dominação que tomam para si o monopólio das instâncias de legitimação do gosto, em que o artista é alçado à condição de um tipo especial de pessoa, ligado essencialmente à estética, definindo uma espécie de gênio dotado de habilidades e talentos únicos (WILLIAMS, 1989, 2017). A cultura comum seria aquela em que os significados e valores são construídos por todos e não por uns poucos privilegiados (CEVASCO, 2003; WILLIAMS, 1989). Por isso, em nome desse projeto, Williams acabou atribuindo especial importância aos estudos literários em seus trabalhos, tendo em vista, como notado anteriormente, o papel que a crítica literária acadêmica britânica tomou para si ao alçar a literatura à condição bastião da preservação de um mundo de “valores elevados” contra a ascensão da cultura de massa (CEVASCO, 2003).

Ao se debruçar sobre os estudos literário, Williams buscou romper com tal mito ao defender a tese de que a literatura não está descolada da realidade que a produz e reproduz e, portanto, não pode ser analisada de maneira descontextualizada, tomando-a como um absoluto moral e estético. Williams (1978, 2000, 2017) procurou mostrar que os significados que o termo “cultura” adquiriu desde o século XVIII refletem reações importantes e contínuas às mudanças em nossa vida social, econômica e política, e pode ser vista, por si só, como um tipo especial de mapa que nos permite explorar a natureza dessas mudanças. As relações dentro deste padrão geral de mudanças de ideias e referências dos estudos culturais, colocando no cerne a palavra “cultura”, contribuíram para quebrar resistências e mostrar a conexão entre sociologia e literatura, que passou a considerar as complexas relações entre cultura e poder em sociedades capitalistas.

As abordagens de Hoggart e Williams são exemplos distintos, mas relacionados, de como a questão do poder dos meios de comunicação de massa é tratada pelos estudos culturais. A primeira, seguindo Hoggart, examina o impacto real dos meios de comunicação nas pessoas que os consomem. Embora as mensagens da mídia sejam importantes, o que é relevante para essa linha de estudos culturais é a resiliência do “consumidor” e sua capacidade de se adaptar e interpretar as mensagens e o material que lhes são fornecidos. Existem várias características diferentes (educação, caráter, moral etc.) que podem afetar a suscetibilidade dessas pessoas a serem influenciadas pela mídia, e é importante investigá-las em vez de fazer suposições teóricas baseadas em ideologia.

Já a abordagem de Williams compreende a cultura como um processo global e interativo, enquanto também procura lugares onde grupos possam resistir diretamente à hegemonia da classe dominante. Isso vai além da resiliência observada por Hoggart, defendendo a resistência ativa em prol da libertação, em vez da resistência em prol do conservadorismo cultural atado à valorização da cultura popular. Nesse sentido, a cultura precisa ser analisada como um processo material e social intrinsecamente ligado a outros aspectos da estrutura social. A crítica cultural, portanto, tem como tarefa central a investigação e a delimitação das relações interdependentes entre os diversos domínios da vida social. Isso envolve entender como as expressões culturais podem moldar a “estrutura de sentimentos” predominante em determinados períodos históricos e refletir como uma formação social específica é verdadeiramente experimentada e vivenciada.

Entre outras coisas, o que ambas as abordagens acima têm em comum é que o poder da mídia e a ideologia da classe dominante estão entrelaçados de tal forma que a ideologia da classe dominante tende a ser transmitida pela mídia com diferentes graus de eficácia, tornando-o particularmente importante de entender. Por outro lado, elas também conferem status à cultura das classes subordinadas, que, na visão dos pioneiros dos estudos culturais, é capaz de resistir à ideia de que a cultura se limita ao que é encontrado em museus, de modo a enfatizar a agência humana e a capacidade de ela interpretar e adaptar ativamente mensagens midiáticas e compreender formas pelas quais a cultura, nos seus diversos meios e linguagens, pode ser usada como plataforma de resistência e libertação.

Em uma interpretação livre de como as perspectivas dos estudos culturais poderiam ser aplicadas em políticas culturais, ressalte-se como ponto de partida a necessidade de análise e reflexão sobre as práticas culturais para entender como elas moldam a sociedade. Isso implica a promoção da educação cultural crítica e o incentivo à participação ativa da sociedade na produção e interpretação da cultura. Também que, ao desenvolver políticas culturais, é crucial considerar a equidade no acesso à cultura, o que envolve a promoção da diversidade em instituições culturais, o apoio a iniciativas que ampliem o acesso à educação cultural e a criação de políticas que combatam a exclusão cultural. Ao mesmo tempo, as políticas culturais devem ser flexíveis e adaptáveis, reconhecendo e respondendo às transformações na sociedade, requerendo um diálogo contínuo entre formuladores de políticas, criadores culturais e a sociedade em geral.

Isso se pressupomos condições ideais, em que os princípios de democratização sejam plenos. Ainda assim, mesmo que não seja possível a sua aplicação prática, os estudos culturais oferecem elementos analíticos para se refletir como visões de mundo relacionadas a estruturas de poder se configuram como formas culturais (residuais, dominantes e alternativas) que naturalmente disputam espaços de determinação da ação cultural nas instituições estatais organizadas em torno da questão. Trata-se de uma reflexão que permeia o presente trabalho, uma vez que fica claro ao longo deste estudo que configurações que influenciam as políticas culturais no Brasil (em especial as de livro e leitura, que são as que interessam aqui) carregam muitas estruturas e elementos residuais que definiram a lógica de funcionamento dessas políticas desde a sua origem nos anos 1930.

1.1.2 Chartier e as perspectivas relacionais de Bourdieu e Lahire na sociologia da literatura

Ainda na chave dos estudos culturais, mas do outro lado do Canal da Mancha, têm sido significativas as contribuições de Roger Chartier e sua abordagem da leitura como um ato socialmente construído, explorando questões como os padrões de leitura em diferentes grupos sociais, o acesso à leitura em diferentes estratos da sociedade, a influência da mídia e da tecnologia na forma como as pessoas leem, as mudanças nos hábitos de leitura ao longo do tempo e como a leitura pode moldar as opiniões e percepções das pessoas sobre o mundo ao seu redor (BOURDIEU, CHARTIER, 2001; CHARTIER, 2007, 2009). Embora mais identificado com a história, Roger Chartier tem sido importante para o desenvolvimento desse campo na sociologia ao enfatizar a importância do livro como objeto cultural e das práticas de leitura como uma forma de compreender a sociedade e suas transformações ao longo do tempo. Ele argumenta que o livro é mais do que um mero suporte para a transmissão de informações, sendo também um artefato que carrega significados simbólicos e está inserido em um contexto histórico e social específico.

Na base da argumentação de Chartier está o pressuposto de que os sentidos de um texto são moldados pelos leitores e pelas práticas culturais que cercam a leitura, perspectiva muito semelhante às de Hoggart e Williams. De acordo com Chartier, o que realmente importa são as distintas formas pelas quais leitores, espectadores e ouvintes conferem significado aos textos e os incorporam em suas vidas. Esse processo é influenciado por diversos elementos, incluindo os formatos físicos de apresentação dos textos, os mecanismos de disseminação, as habilidades individuais e as influências socioculturais que permeiam a experiência de leitura (BOURDIEU, CHARTIER, 2001; CHARTIER, 2002, 2007). Portanto, a leitura é considerada um processo multifacetado, contextual e criativo, onde a polifonia desempenha um papel fundamental. Em outras palavras, a forma como um texto é lido e compreendido pode variar de acordo com fatores como a época, o contexto cultural, as experiências individuais e as relações de poder.

Chartier também enfatiza a importância das práticas de leitura na formação e na disseminação do conhecimento e investiga como as instituições de leitura, que incluem bibliotecas e escolas, desempenham um papel central na construção de discursos e na difusão de ideias (CHARTIER, 2007; CHARTIER, LEBRUN, 2002). Isso sem esquecer como as

mudanças tecnológicas, como a invenção da imprensa (e a internet, mais recentemente) impactaram a produção, a circulação e o consumo de livros ao longo da história (CHARTIER, LEBRUN, 2002).

No âmbito específico da sociologia francesa, dado que Roger Chartier é mais amplamente reconhecido por suas contribuições como historiador, a perspectiva relacional de Pierre Bourdieu (1983, 1996, 2002, 2011) enriquece essa abordagem, adicionando a convicção de que o gosto, incluindo o gosto pela literatura, possui o poder de transformar práticas em expressões simbólicas que definem uma posição social. Isso leva a que um estrato social se aproprie da capacidade de determinar o que é legítimo ou não no âmbito das artes e da literatura, exercendo, assim, uma forma de dominação simbólica sobre outros estratos sociais. Na sua teoria dos campos, como um sistema estruturado de forças objetivas que impõe seus valores e princípios regulatórios aos objetos e agentes que entram nele, Bourdieu reforça essa pressuposição ao colocar que a literatura (assim como as artes em geral) é uma atividade influenciada por conexões sociais, econômicas ou políticas (BOURDIEU, 1983, 1996).

Para Bourdieu, a leitura é uma prática cultural e como tal não se baseia na ideia de um indivíduo “livre” e com “gostos pessoais próprios”, mas sim como algo “socialmente determinado” e, ao mesmo tempo, “socialmente determinante” (BOURDIEU, 1996; BOURDIEU, CHARTIER, 2001). Fazer parte de um determinado grupo social implica que nossas práticas culturais são moldadas por experiências de socialização semelhantes (familiares, escolares, de trabalho etc.) e nos identificam como pertencentes a esse grupo (BOURDIEU, 1983, 2011). Considerar nossas práticas culturais como inerentes à singularidade individual, em vez de produtos de condições de vida diferentes e desiguais, é um dos principais fatores explicativos dos processos de violência simbólica (BOURDIEU, 2011).

Para ele, embora a literatura seja uma área que envolve normas próprias, questões intrínsecas e princípios de reconhecimento que são relativamente independentes das valorações externas, ou seja, possui um certo grau de autonomia, ela também requer o que ele denomina de “*illusio*”, ou seja, a crença e a aderência social às regras do jogo que envolvem esse espaço particular (BOURDIEU, 1996). Desse modo, sua busca esteve centrada em estabelecer conexões entre um produto e as características sociais dos

consumidores, observando que quanto mais alguém sobe na hierarquia social, mais consome produtos culturais apreciados pela alta hierarquia (BOURDIEU, CHARTIER, 2001).

O sistema educacional desempenha um papel fundamental na produção da crença no valor de certos livros e formas de leitura, tornando-os legítimos, enquanto outras se tornam ilegítimas, fazendo da leitura a prática cultural mais diretamente ensinada pelo sistema escolar (BOURDIEU, CHARTIER, 2001). Exemplo disso é que, ao observarmos uma correlação entre o nível de educação e a quantidade ou qualidade das leituras, surge a pergunta de como isso acontece, pois essa relação não se dá naturalmente. O “arbitrário cultural”, uma vez que a obra não é capaz de gerar preferências naturais por si só, contribui fundamentalmente para a dominação de classe, especialmente em convivência com o sistema educacional (ACQUISTAPACE, 2020).

Partindo do pressuposto de que a leitura não é necessidade intrínseca. Bourdieu estava mais interessado em investigar as condições que estimulam essa necessidade. E para ele o gosto é construído a partir de um sistema de signos socialmente avaliados e não é somente uma consequência do *habitus*, ou seja, das disposições socialmente construídas ou incorporadas no passado, mas uma parte essencial de sua definição, pois transforma práticas que são características de uma classe em práticas definidoras dessa mesma classe e, devido à sua natureza significativamente relacional, de outras classes também (BOURDIEU, 1996, 2011). A produção e o consumo de bens culturais legítimos são exemplos do papel do gosto: como a apropriação desses bens requer disposições e competências que não são universalmente distribuídas, as obras da cultura legítima se tornam objetos de apropriação simbólica exclusiva somente de alguns, proporcionando benefícios de distinção e legitimidade a quem aprecia essas obras (BOURDIEU, 2011).

De acordo com Bourdieu, as influências associadas a uma classe específica de condições de existência geram o *habitus* e seus sistemas de disposições duradouras e transferíveis – maneiras de falar, andar, pensar e sentir que parecem naturais. Ignorar o caráter arbitrário do *habitus* (não natural, não necessário e, ao mesmo tempo, histórico e transformável) é um dos princípios fundamentais que levam os dominados a aderir à ordem dominante. Os *habitus* são adquiridos nas condições objetivas que determinam as possibilidades e limitações individuais, governando as práticas não por determinismo

mecânico, mas por meio de coerções e limitações socialmente convencionadas. O *habitus* coletivo, de classe ou de grupo, é formado pelas mesmas condições de existência enfrentadas pelo indivíduo devido à sua pertença a uma classe, grupo ou coletivo (BOURDIEU, 1996).

Nossas práticas são influenciadas pelo *habitus* juntamente com as demandas de um contexto de ação específico (campo). Assim sendo, a crença no valor de certas leituras, obras e modalidades é construída na relação entre *habitus* e campo por meio do que Bourdieu chamou de homologia estrutural – que possibilita que os campos se interpenetrem – entre os diferentes participantes, dado que os campos envolvem diversidade, podendo englobar, cada um deles, indivíduos iniciados, os leigos, o capital, o controle, a submissão, a violência simbólica, a validação, entre outros aspectos. A existência de uma homologia estrutural perpassando diversos campos possibilita que a produção cultural exerça impacto na hierarquia simbólica, desempenhando um papel significativo na preservação ou subversão da ordem política. Esses campos mantêm uma articulação intrínseca não apenas pela interpenetração dos efeitos decorrentes de conflitos, mas também pela contaminação de ideias que estabelecem as homologias, exemplificada de maneira clara no âmbito do “mercado da arte” (BOURDIEU, 1996).

Por isso, para que a leitura de uma determinada obra ocorra é necessário que haja um mercado para compartilhar os discursos relacionados a essa obra. Para tal, autores, críticos e artistas como posição de destaque nos campos literários (e artísticos em geral) precisam transitar e exercerem influência para estabelecerem homologias em outros campos, de modo a assegurar recursos e legitimidade social para o reconhecimento simbólico das suas atividades e escolhas estéticas consagradas pelos pares. Essas posições são moldadas pelos *habitus* e pela quantidade e natureza do capital simbólico que os participantes possuem, ou seja, pelo grau e tipo de reconhecimento que obtêm enquanto críticos, produtores, empresários do mercado literário ou de artes, escritores ou artistas. A produção da crença do valor de uma obra envolve não apenas os produtores diretos, como escritores, mas também críticos, historiadores, editores, instituições de consagração e órgãos administrativos ligados à cultura, todos vinculados aos campos de produção artística e literária que, por sua vez, estabelecem homologias com outros campos.

Vale, porém, destacar que o reconhecimento simbólico das obras e escritores, seja pelos colegas ou pela crítica, nem sempre está correlacionado com sucesso comercial

ou consagração institucional, e vice-versa. Por essa razão, Bourdieu (1996) em *As regras da arte* examina a emergência de um polo de produção restrita que contrasta o julgamento estético formulado pelos pares com os critérios econômicos de sucesso (vendas significativas) predominantes no polo de produção em massa na indústria editorial. Há uma divisão entre os leitores de textos considerados não merecedores e aqueles que se dedicam à única forma “verdadeira” de leitura, a leitura do eterno, do clássico, do que não pode ser descartado.

Por essa razão, Bourdieu enfatiza que a característica das produções culturais é que é necessário criar a crença no valor do produto, e essa produção da crença não pode ser dominada por um único produtor; todos os produtores devem colaborar nisso, mesmo que discordem (BOURDIEU, 2004; BOURDIEU, CHARTIER, 2001). Nesse sentido, até chegar ao sistema educacional, a crença no valor de um autor e de um livro precisa passar por um jogo de interesses envolvendo os produtores, aos quais compensam polêmicas entre intelectuais, tendo em vista que uma das condições para produzir um produto intelectual reconhecido como tal passa pelos embates e considerações de uma crítica legitimada. Se ao tentar produzir um objeto cultural, qualquer que seja, não produzimos simultaneamente o universo de crenças que o reconhece como um objeto cultural validado como uma obra de arte, então não produzimos nada além de um objeto comum. Em outras palavras, o que distingue um bem cultural é que ele é um produto como qualquer outro, mas com a particularidade de que a crença em seu valor deve ser gerada (BOURDIEU, 2004; BOURDIEU, CHARTIER, 2001). Isso torna a crença um dos únicos pontos em que a política cultural pode atuar; ela pode contribuir de alguma forma para reforçar essa crença (BOURDIEU, 2004; BOURDIEU, CHARTIER, 2001).

Nesse sentido, para Bourdieu, uma vez que a definição acerca do que deveria ou não ser lido passa pela *illusio* e pela produção de crenças, não é possível afirmar que existe uma necessidade intrínseca de leitura: ela somente se manifesta espontaneamente quando temos tempo para não fazer nada, quando nos isolamos em algum lugar, e realizamos uma leitura em silêncio de algo que não nos interessa compartilhar com ninguém. Para Bourdieu, esse tipo de leitura relacionado à distração pura e simples talvez seja a única necessidade não influenciada pela sociedade (BOURDIEU, CHARTIER, 2001, p. 238):

Penso que é uma coisa importante e que retoma o que eu disse no começo. Um viés ligado à posição de leitor pode consistir em omitir a questão de saber por que lemos,

se ler se dá por si mesmo, se existe uma necessidade de leitura, e devemos colocar a questão das condições nas quais se produz essa necessidade. Quando se observa uma correlação entre o nível de instrução, por exemplo, e a quantidade de leituras ou a qualidade da leitura, podemos perguntar como isso se passa, pois se trata de uma relação que não é autoexplicativa. É possível que se leia quando existe um mercado no qual possam ser colocados os discursos concernentes às leituras. Se essa hipótese pode surpreender, até chocar, é porque somos precisamente pessoas que têm sempre à mão um mercado, alunos, colegas, amigos, cônjuges etc., a quem podemos falar de leituras. Terminamos por esquecer que, em muitos meios, não é possível falar de leituras sem ter um ar pretensioso. Ou leituras de que não podemos falar, inconfessáveis, que fazemos às ocultas. Dito de outra forma, há uma oposição entre os leitores dessas coisas de que não podemos falar, os leitores de coisas que não merecem a leitura, e os outros, que praticam a única leitura verdadeira, a leitura do não perecível, a leitura do eterno, do clássico, do que não pode ser jogado fora. Disse já que não há necessidade de leitura; diria, um tanto jocosamente, que quando se trata da leitura, a necessidade, na sua forma elementar, antes que seja constituída socialmente, manifesta-se nas estações. A leitura é o que ocorre espontaneamente quando se vai ter tempo para não fazer nada, quando se vai ficar fechado sozinho em algum lugar. Esta necessidade de distração é talvez a única necessidade não social que o sociólogo pode reconhecer.

Por essa razão, diferentemente dos autores citados até aqui, Bourdieu não esteve interessado em processos de democratização do acesso e dos meios de produção cultural (BOURDIEU, CHARTIER, 2001). Como ele mesmo declara, na sua trajetória como pesquisador da sociologia da cultura, seu foco sempre foi a questão de como a necessidade de um produto é gerada. Como cidadão, ele dizia compartilhar da crença na importância da leitura, da convicção de que ler é fundamental, e que alguém que não lê está privado de algo importante; mas que como cientista, do alto de um lugar social privilegiado, ele buscava evitar preconceitos e juízos de valores que muitas vezes vêm inevitavelmente à tona quando se está estabelecido numa posição elevada do campo intelectual (BOURDIEU, CHARTIER, 2001).

Ocorre que a perspectiva teórica de Bourdieu tem sido objeto de diversos questionamentos, apontada como redutora inclusive por Chartier dado o fato de ele, Bourdieu, não considerar contextos históricos e sociedades tradicionais em que a experiência de leitura se mostra profundamente enraizada nas práticas individuais e comunitárias, passando, desse modo, ao largo do mercado social das trocas simbólicas (BOURDIEU, CHARTIER, 2001). Outra crítica vem de Bernard Lahire, que, embora não negue o conceito de *habitus*, contrapõe-se ao determinismo de Bourdieu pelo fato deste autor não levar em consideração a natureza plural do indivíduo (BAERT, SILVA, 2023). A sociologia do gosto de Bourdieu, centrada em oposições estruturais relacionadas a uma ordem cultural legítima,

tende a obscurecer a capacidade de produzir sentido fora das relações dominantes-dominados (ACQUISTAPACE, 2020; LAHIRE, 2002).

Em vez de realizar análises sociais científicas unidimensionais acerca do indivíduo, Lahire enfatiza a importância de se colocar em questão como as pessoas incorporam experiências múltiplas e, por vezes, contraditórias. Com isso, ele se propõe a estudar a ação humana a partir das experiências dos indivíduos que envolvem tensões entre disposições e contextos (BAERT, SILVA, 2023).

Da perspectiva de Lahire (2002), para considerar um ator a partir de um sistema de disposições ou esquema homogêneo, são necessárias condições sociais específicas que possibilitam o isolamento do grupo ou da comunidade ao qual esse ator pertence. Como exemplo, Lahire observa que a teoria do *habitus* em Bourdieu foi construída, em grande parte, com base no modelo da sociedade camponesa argelina tradicional, caracterizada por uma fraca divisão de trabalho. O paradoxo surge ao utilizar esse modelo adaptado de sociedades fracamente diferenciadas para estudar sociedades fortemente diferenciadas, como é o caso das sociedades modernas, que essencialmente geram atores mais heterogêneos. A característica das sociedades camponesas argelinas estudadas por Bourdieu era que os membros dessas sociedades, para evitar a penetração de lógicas exógenas, eram compelidos a criar separações institucionais (LAHIRE, 2002).

Em última instância, portanto, a resistência a influências externas somente é mantida através da imposição de barreiras e separações institucionais, algo que ocorre a partir da necessidade de preservar a coesão interna em grupos. E não é somente em sociedades tradicionais que isso pode acontecer. Nas sociedades modernas, Lahire (2002) cita como exemplo a forma como o judiciário estabelece como convenção para os seus membros atitudes de distância das lógicas externas, adotando estratégias próprias de comportamento que se refletem inclusive na formalidade como interrogatórios devem ser conduzidos.

Entretanto, numa sociedade cada vez mais integrada e atravessada por influências externas, manter essas separações institucionais é extremamente difícil. Prova disso é que mesmo universos familiares tradicionalistas, que, embora culturalmente coerentes entre adultos, enfrentam dificuldades para fazer perdurar essa mesma coerência nas novas gerações, uma vez que não dispõem mais de tempo nem de condições para

transmissão de seus signos culturais por contra própria. Considerando que a transmissão do capital cultural não ocorre naturalmente, mesmo essas famílias tradicionalistas acabam recorrendo à educação em escolas que na atualidade são ambientes majoritariamente mistos em termos culturais (LAHIRE, 2002).

Por essas e outras, na contemporaneidade, um corpo imerso em diferentes mundos sociais está sujeito a princípios de socialização heterogêneos e, por vezes, contraditórios (LAHIRE, 2002). Vivemos em contextos sociais diferenciados que incluem instituições sociais clássicas (família, escola, universo profissional, igreja, associação, clube esportivo, mundo da arte, política, esporte etc.) e esses universos sociais não são equivalentes, pois variam na frequência de visitação, na atividade social principal exercida por alguns atores e na distinção entre consumidores, espectadores e amadores versus produtores e profissionais.

As experiências de socialização em contextos sociais diversos e heterogêneos moldam os atores, tornando-os produtos da pluralidade de posições e sistemas de gostos e comportamentos possíveis. Mesmo em famílias numerosas, por exemplo, várias gerações coabitam, oferecendo um amplo leque de posições e princípios de socialização. Em escala macro, o próprio Estado, no seu esforço histórico de, a partir de símbolos nacionais, construir uma forma de homogeneidade e de pertencimento a uma espécie de “comunidade imaginada”, como descrito por Benedict Anderson (2008), não é mais tão capaz de compensar a multiplicidade e heterogeneidade dos universos sociais e experiências sociais possibilitadas pelo mundo plural (LAHIRE, 2002, 2012).

Assim, a pluralidade de experiências em contextos sociais diversos contribui para a formação de atores que ocupam diferentes posições ao longo de suas trajetórias. Lahire (2002) concorda que esses universos, por vezes, se organizam, embora não de forma sistemática, sob a forma de campos, conforme definido por Pierre Bourdieu. Porém, nem todo universo social se enquadra na definição de campo, como é o caso do universo familiar ou de encontros casuais entre amigos num bar, encontros amorosos, práticas de esporte, entre outras formas.

Da perspectiva de Lahire (2002), os campos estão primariamente relacionados ao domínio das atividades “profissionais” e “públicas”, especialmente às atividades dos agentes envolvidos nas lutas internas desses campos, ou seja, produtores em

contraste com consumidores, espectadores ou participantes que não estão diretamente envolvidos nas lutas desses campos, como auxiliares administrativos, pessoal de serviço, operários, entre outros (LAHIRE, 2002). Esses campos não apenas refletem a estrutura de distribuição de capitais, mas também revelam as lutas de poder que ocorrem entre os diversos agentes envolvidos. A diferenciação histórica das esferas de atividade não se limita à mera criação de espaços autônomos, mas implica na compreensão das interações complexas entre agentes que buscam manter ou ascender em suas posições dentro desses campos sociais (LAHIRE, 2002). Campos do poder, político, administrativo, jornalístico, editorial, literário, teatral, histórias em quadrinhos, pintura, alta costura, filosófico, científico, ciências sociais, universitário, grandes escolas, religioso, jurídico, esportivo, gestão da velhice etc., os quais, muitas vezes interligados, formam uma complexa rede social. Alguns campos são subcampos de outros, enquanto certas práticas ou objetos pertencem simultaneamente a vários campos (LAHIRE, 2002).

Sendo assim, embora a teoria dos campos resolva alguns problemas científicos, também apresenta limitações, pois na versão de Bourdieu, que opera com a ideia de homologias estruturais para tratar da interpenetração de campos, ela tende a negligenciar as passagens dos agentes entre diferentes campos nos quais atuam como produtores e os campos nos quais são meros consumidores/espectadores (LAHIRE, 2002). Além disso, a teoria dos campos também não aborda adequadamente a situação daqueles que se definem socialmente fora de qualquer atividade em um campo específico, relegando-os, com base em padrões sociais de poder, ao *habitus* de falta de posses, miséria e status de dominados, como é o caso de muitas donas de casa sem atividade profissional ou pública (LAHIRE, 2002). As donas de casa não são as únicas “fora de campos”, pois, como pontua Lahire (2002), diversos casos de desvio, desvinculação ou desajustamento podem ser identificados na observação do mundo social.

Por todos esses motivos, Lahire (2002) considera que a fórmula do ajustamento disposições-posição é teoricamente interessante, mas nem sempre é totalmente verificável empiricamente ou historicamente. E quanto mais plurais são os atores, maior é o peso do “presente” na explicação dos seus respectivos comportamentos. Dito de outro modo, quanto mais heterogêneo o *background* social do ator, mais a lógica da situação presente desempenha um papel central na reativação das experiências passadas incorporadas. O

passado, portanto, está “aberto” de modo diferente, dependendo da natureza e configuração da situação presente.

Ou seja, a teoria dos campos, especialmente a relacionada ao poder, não pode ser considerada uma teoria geral e universal, mas sim uma teoria regional do mundo social (LAHIRE, 2002). Nesse sentido, os *habitus*, como sistemas de disposições específicos dos campos, também não podem abranger completamente as experiências dos atores, que vão além daquelas vividas no âmbito de um campo, especialmente quando estão fora dele.

Poder-se-ia, portanto, supor que cada ator incorpora uma multiplicidade de esquemas de ação e hábitos, organizados em repertórios e contextos sociais relevantes aprendidos ao longo de suas experiências de socialização. Não se trata de um simples amontoado, mas de repertórios de esquemas de ação como sínteses de experiências sociais construídas durante a socialização em contextos sociais. Esses repertórios são distintos, mas interconectados, compartilhando elementos comuns, e são guardados de modo a estarem disponíveis para uso, à medida que o ator precisa dispor deles. As transferências e transposições dos esquemas de ação ocorrem nos limites de cada contexto social, dentro de cada repertório (LAHIRE, 2002).

Lahire vem aplicando com sucesso essas abordagens teóricas em seus estudos empíricos sobre cultura, literacia e o sistema educacional, partindo do pressuposto de que há várias maneiras pelas quais um hábito pode ser adquirido, desafiando a relação unívoca entre internalização e experiência individual (ACQUISTAPACE, 2020). Ele também discute a homologia entre produtores e receptores no campo cultural. O conceito de *habitus* plural desafia a correspondência direta entre atores do campo, considerando a plurissocialização dos indivíduos e a diversidade de *habitus* possíveis (ACQUISTAPACE, 2020).

No que diz respeito especificamente ao tema da leitura, Lahire observa que não apenas os diplomas determinam as disposições dos leitores, mas também as escolhas profissionais (ACQUISTAPACE, 2020; LAHIRE, 2002, 2019). Leitores produtores, críticos literários, editores e jornalistas culturais, especialmente aqueles envolvidos na estética literária de vanguarda, valorizam o estilo acima de tudo e destacam a importância do estilo sobre a história (LAHIRE, 2002). Mas entre outras categorias profissionais não relacionadas às questões da cultura (e até mesmo muitos dos grupos sociais que integram as classes dominantes) e distantes dos campos de legitimação do gosto faz pouca diferença o tipo de

apreciação cultural e artística que cultivam (LAHIRE, 2002). No mundo contemporâneo, altamente fragmentado, o fato de alguém não cultivar o gosto legitimado interfere cada vez menos na sua inserção em grande parte dos espaços sociais que ocupam ou que desejam ocupar.

Nesse sentido, o trabalho de Lahire aprofunda criticamente as possibilidades empíricas do *habitus* individual (ACQUISTAPACE, 2020). A pesquisa empírica em nível individual sugere que o gosto por uma obra específica não pode ser deduzido de algumas variáveis simples, como origem social e nível de educação. Em vez disso, depende do patrimônio individual de experiências acumuladas, que é influenciado pela pluralização das experiências de socialização (LAHIRE, 2002). Essa pluralização ocorre ao longo do tempo e em diferentes fases da vida do indivíduo, pois nas sociedades contemporâneas as pessoas mudam ao longo de suas vidas em relação aos grupos de referência. Isso significa que o gosto literário de um indivíduo pode variar dependendo do momento em sua trajetória de vida social (criança, adolescente, adulto, casado, solteiro, divorciado) ou das experiências que o afetam ou preocupam no momento da leitura (ACQUISTAPACE, 2020; LAHIRE, 2002).

Portanto, Lahire propõe que o *habitus* seja considerado como um conjunto de “repertórios sociais” que não se limitam à origem social e que apresentam uma variedade de disposições ou esquemas de ação, os quais não possuem uma estrutura coesa nem são organizados em torno de um único princípio. Além disso, esses esquemas de ação variados que compõem a individualidade não são ativados necessariamente em todos os contextos; é a situação presente que atua como um gatilho para atualizar ou desativar os hábitos incorporados pelos indivíduos (ACQUISTAPACE, 2020; LAHIRE, 2002).

Pelo fato de o presente estudo ter, primordialmente, o caráter de pesquisa histórica em torno de instituições de governo cujo foco está voltado para as políticas públicas para o livro, leitura e bibliotecas no Brasil, a teoria dos campos de Bourdieu é tomada como referência, como será detalhado no último tópico deste capítulo, dadas as questões de influência, poder e dominação que envolvem a política (*politics*) e as interações sociais com o Estado. Entretanto, essa perspectiva teórica é utilizada aqui em uma chave mais próxima da perspectiva de Lahire e sua crítica à rigidez da fórmula de ajustamento disposições-

posição presente na perspectiva de Bourdieu. Em um mundo plural, com indivíduos também plurais, os mecanismos de disposição estão cada vez mais sujeitos a disposições e esquemas de ação múltiplos, fortemente impactados pela lógica de um presente em que a aceleração da revolução digital e suas determinações e influências vêm desafiando as estruturas e padrões estabelecidos social e historicamente.

Por tal razão, a ideia de campo quando tratada aqui se aproximará muito mais do conceito de configuração, como descrito por Elias (2017), cuja definição também envolve um conjunto de indivíduos interdependentes em espaço de disputa, mas que se conectam de forma impessoal e, na maioria das vezes, à distância, competindo por um objetivo comum. E que, diferentemente do conceito de campo em Bourdieu, não necessariamente requer um espaço teoricamente estruturado. De todo modo, nenhuma dessas categorias será dispensada na análise: ambos os conceitos (campo e configuração) são utilizados oportunamente nesta tese com base não no que eles se distinguem, mas sim naquilo que carregam de complementaridade.

Por outro lado, em se tratando de um trabalho de caráter sócio-histórico, também é de fundamental importância para o conjunto da análise a sociologia da cultura proposta por Raymond Williams, em particular no enfoque dado por ele às formações sociais envolvendo as interações e condições simbólicas, sociopolíticas e materiais dos produtores culturais e das instituições, com destaque para as instituições governamentais reconhecíveis e organizadas em torno da temática do livro, leitura e bibliotecas.

A pesquisa que se sugere aqui tem como objetivo compreender como as instituições governamentais lidam com esses processos, quando relacionados especificamente ao livro e à leitura. Isso implica analisar como suas práticas administrativas e políticas são afetadas pelas influências, tradições e perspectivas culturais que permeiam o tema, bem como como elas respondem às mudanças tecnológicas e aos valores emergentes que surgem em decorrência das rápidas transformações sociais, tanto em nível local quanto global. Nos itens a seguir, essa e outras escolhas metodológicas serão descritas de forma mais detalhada, buscando incorporar interpretações sociológicas sobre os principais conceitos e objetos que permeiam a presente pesquisa.

1.2 A SÓCIO-HISTÓRIA COMO MÉTODO

Para além das diversas abordagens teóricas utilizadas na análise, o fio condutor que alinha metodologicamente esta pesquisa é a sócio-histórica. Por meio dessa abordagem, procuro examinar o meu objeto de estudo em sua relação intrínseca nas duas dimensões explícitas na palavra composta, a social e a histórica, de modo que me permitam considerar conjunturas políticas, econômicas, culturais e tecnológicas, bem como mudanças e permanências de estruturas ao longo do tempo.

Trata-se de uma investigação qualitativa de um microtema, as políticas de livro e leitura no Brasil, e sua relação com os contextos mais amplos. Embora o percurso seja principalmente histórico, as análises estendem-se até os dias atuais, com algumas contribuições para a identificação de instituições e tendências, dado que em um contexto de aceleração tecnológica, onde predominam visões de curto prazo, os estudos históricos proporcionam uma visão de longo alcance, permitindo uma reflexão pausada sobre o processo de transformação da sociedade e das organizações.

Dando prioridade aos conceitos que designam relações entre os indivíduos, a sócio-história utiliza o termo “configuração” para descrever teias de interdependência entre atores que compartilham os mesmos objetivos, mas podendo, ao mesmo tempo (inclusive pela coincidência de objetivos), competirem entre si (NOIREL, 2017). As configurações costumam incluir aquilo que Noirel (2017) denomina de “agrupamentos”, termo utilizado para designar um conjunto de pessoas que compartilham interesses comuns, mas que, em sua maioria, não se conhecem, podendo possuir regulamentos e representantes, quando organizados em entidades, sindicatos, associações etc., institucionalizando as interdependências dos seus membros mesmo que alguns ocupem posições dominantes enquanto outros ocupam posições dominadas. Outra categoria pertencente às configurações são as “comunidades”, um conceito reservado para referir-se a conjuntos de indivíduos que, ao contrário do que acontece nos “agrupamentos”, estão vinculados por relações de interconhecimento, como uma família, uma pequena vila, um bairro, entre outros (NOIREL, 2017).

Prevalecem nessa abordagem os postulados teóricos de Norbert Elias (2017), para quem a compreensão dos fenômenos sociológicos requer um mergulho profundo na intrincada teia das relações humanas, onde conceitos fundamentais como interdependência

e configurações se destacam como pilares essenciais. A ideia central é a de que os modelos tradicionais, ao conceberem estruturas sociais como objetos estáticos, negligenciam a complexidade dinâmica das interações humanas. A abordagem sócio-histórica se propõe a estabelecer uma visão mais realista, na qual as pessoas se entrelaçam em teias de interdependência, formando configurações variadas, como famílias, escolas e estratos sociais, evitando, com isso, repetir perspectivas atomistas, que terminam por representar grupos de seres humanos como meros agregados de matéria inerte (ELIAS, 2017).

Elias (2017) ilustra as teias de relações fazendo uso da metáfora do jogo, que surge como uma ferramenta elucidativa, destacando a interdependência funcional entre os jogadores, em que as ações de um participante afetam diretamente as possibilidades e trajetórias dos outros. Esse modelo evidencia que, à medida que as diferenças de poder diminuem, a capacidade de influenciar o curso global do “jogo social” torna-se mais limitada (ELIAS, 2017). A interdependência funcional nesse jogo é um terreno fértil para tensões e conflitos, de modo que grupos rivais desempenham funções recíprocas, onde a coerção mútua é central.

Funções recíprocas implicam, portanto, coerção mútua, onde o potencial de retenção desigual de recursos cria um terreno propício para conflitos (ELIAS, 2017). O poder, nesse contexto, não é algo que se possui isoladamente, mas uma característica estrutural das relações humanas, moldando as interações de forma dinâmica. Nesse sentido, considerando que as interdependências são mutáveis, em situações de mudança estrutural a luta pelo poder pode se manifestar de maneiras agudas, culminando em confrontos violentos ou conflitos latentes (ELIAS, 2017).

A compreensão do indivíduo como entidade interdependente e a sociedade como uma pluralidade de pessoas interligadas oferece uma perspectiva ampliada desses jogos, de modo que as ligações emocionais e simbólicas entre as pessoas emergem ampliando a consciência do “eu e nós” (ELIAS, 2017). Dessa forma, a relação entre o indivíduo e as estruturas sociais é compreendida e explorada como um processo dinâmico na perspectiva de Elias, uma vez que os termos “estruturas sociais” e “indivíduo” (ou seja, “ego” e “sistema social”) são considerados distintos, porém inseparáveis, uma vez que a análise se concentra nas intrincadas teias de interdependência humanas que dão forma às configurações sociais. Nesse contexto, a figuração se torna uma representação mais precisa,

destacando a cadeia de interconexões entre os indivíduos em que a existência de cada “eu” está ligada de maneira recíproca aos outros, estabelecendo relações de aliança e antagonismo. Em resumo, a figuração de Elias sintetiza a ideia de interdependência dinâmica entre os membros de uma sociedade, abrangendo pessoas em pluralidade, constantemente em fluxo.

Portanto, a sociologia de Elias, ao desvelar as intrincadas configurações das relações humanas por meio da sócio-história, desafia paradigmas e propõe uma compreensão mais profunda da interdependência funcional que permeia a sociedade. A complexidade das dinâmicas sociais exige, nesse caso, uma abordagem holística, onde os conceitos de poder, função e interdependência se entrelaçam, formando um tecido multifacetado que é a sociedade humana. Ao mesmo tempo, busca-se desmontar a ideia de entidades estanques, como se fossem matérias-objetos, para encontrar os indivíduos e investigar as relações que mantêm entre si, o que é denominado como “vínculo social” (ELIAS, 2017; NOIREL, 2017).

A sócio-história compartilha esse objetivo, mas concentra-se no estudo das relações à distância (NOIREL, 2017). Nesse sentido, graças à escrita, à moeda e aos avanços tecnológicos, as pessoas conseguiram estabelecer vínculos que ultrapassam a esfera das trocas diretas baseadas no conhecimento mútuo. Hoje, existem “fios invisíveis” que conectam milhões de pessoas desconhecidas entre si, sendo o objetivo da sócio-história analisar essas formas de interdependência e mostrar como afetam as relações face a face.

Norbert Elias traz elementos novos a esse debate ao partir do pressuposto de que não é possível explicar esse processo apenas considerando o desenvolvimento de meios repressivos monopolizados pelo Estado (exército e polícia). Uma das contribuições essenciais de sua sociologia é exatamente o papel que ele atribui à psicologia. Elias toma de Freud a ideia de que a personalidade do indivíduo se forma pagando o preço da repressão de suas pulsões, completando assim sua sociogênese do Estado nacional com uma psicogênese desenvolvida em seu estudo sobre a sociedade cortesã (ELIAS, 1993, 1994; NOIREL, 2017). Esses comportamentos formarão a base para estabelecer as regras de cortesia e sociabilidade que posteriormente serão impostas às crianças por meio da educação (LEÃO, 2018). Essas imposições internalizadas desde a primeira infância se transformarão gradualmente em autoimposições, um processo que Elias chama de “civilização” (ELIAS, 1993, 1994; LEÃO, 2018).

Essa cadeia de interdependência, inicialmente limitada aos pequenos círculos que gravitavam em torno do rei, se estendeu progressivamente para integrar estratos sociais cada vez mais amplos (ELIAS, 2001). O momento decisivo desse processo foi o surgimento do Estado nacional, que, desde então, forma um imenso grupo social que reúne todos os indivíduos que vivem em seu território. De fato, existem características comuns ao conjunto (ou à maioria) dos membros de uma mesma nação, mas tais características não se explicam de modo algum pela origem étnica, mas são resultado das relações de poder impulsionadas por aqueles que governam o Estado.

Vale destacar que para que na formação dos Estados os representantes do poder central pudessem subjugar à obediência uma multidão de indivíduos dispersos em um vasto território, foi indispensável contar – concomitante com o processo da civilização com suas ligações de dependência recíprocas que definiram a economia psíquica de homens, mulheres e crianças ocidentais – com meios de transporte rápidos, a difusão da cultura escrita em todas as camadas da sociedade e o uso generalizado da moeda. A Revolução Industrial foi, portanto, o que permitiu o triunfo da burocracia moderna ao garantir-lhe continuidade no espaço e no tempo, quando antes o poder administrativo era descontínuo e muitas vezes efêmero. Desde então e com o avanço das possibilidades tecnológicas que promovem aquilo que Harvey (1992) chama de compressão espaço-tempo, vivemos em um mundo composto por pessoas que não necessariamente interagem diretamente entre si: podem estar sentadas, cada um em suas casas, acessando as mesmas mídias, inclusive redes sociais, e dispersas em um vasto território, estando vinculadas apenas pelo fato de tomarem conhecimento simultaneamente das mesmas informações.

Finalmente, não se pode esquecer a importância de Bourdieu para o desenvolvimento da abordagem sócio-histórica, inicialmente pelo destaque por ele dado à dominação como fio condutor de toda a sociologia weberiana (NOIREL, 2017). Aliada às teses bourdieusianas, a sócio-história, ainda segundo Noirel (2017), busca compreender em que medida o desenvolvimento dos meios de ação à distância transformou as relações de poder, explorando diferentes dimensões de reflexão. A primeira dimensão diz respeito ao problema da dominação social, onde a comunicação escrita desempenhou um papel fundamental na constituição das técnicas burocráticas. A segunda dimensão destaca a solidariedade social em contextos nos quais os meios de ação à distância foram poderosos instrumentos de ação coletiva. Por fim, a sócio-história explora uma terceira dimensão das

relações de poder, de natureza simbólica e relacionada à linguagem. Ou seja, as preocupações da sócio-história incluem questões de denominação, designação e categorização (NOIREL, 2017).

Seguindo com as afinidades da sociologia de Bourdieu com a sócio-história, é possível identificar uma forte semelhança entre o conceito de “campo” e o de “configuração”. Ambos designam um universo autônomo de indivíduos que buscam os mesmos objetivos e, por isso, estão em competição. No entanto, há uma diferença importante entre as duas noções. Na sociologia de Bourdieu, o conceito de campo designa um espaço teoricamente estruturado, no qual, para ser construído, é necessário isolar as propriedades que caracterizam os indivíduos estudados e, em seguida, o pesquisador deve descobrir as relações objetivas que mantêm entre si esses indivíduos e as formas de dominação que enfrentam. O mesmo pode ser dito em relação ao conceito de *habitus*, conceito antigo da sociologia que Bourdieu redefiniu para dar-lhe uma inflexão de caráter estruturalista. Já para um autor como Elias (2017), é possível identificar uma configuração revelando o tipo de conexões à distância que criam uma interdependência entre os indivíduos envolvidos. Nesse sentido, embora deva muito a Pierre Bourdieu, a sócio-história não reivindica para si suas ambições teóricas. O objetivo de tal abordagem é resolver problemas empíricos específicos, utilizando, caso a caso, os instrumentos que melhor se adaptem.

Antes de concluir esse tópico, uma consideração importante acerca do tema da presente pesquisa diz respeito ao papel que a escrita teve no desenvolvimento das relações à distância, questão central na sócio-história. A escrita é uma técnica de comunicação que preserva a palavra ao longo do tempo e do espaço, mas a transforma por meio de um processo de abstração e seleção. O olho suplantou o ouvido, como vetor da comunicação, o que possibilitou a organização espacial da informação.

Ao dar à humanidade a capacidade de armazenar conhecimento, a escrita pôde resolver o problema da memorização que havia dominado até então a vida intelectual. O aprimoramento das técnicas de escrita, particularmente a invenção da lista, da fórmula e do quadro, permitiu, desde a Antiguidade, que gradualmente a comunicação escrita ganhasse importância semelhante à da comunicação oral. Essas inovações desempenharam um papel essencial no desenvolvimento da economia, da ciência e da administração. Em sendo um meio de fixar e armazenar o pensamento, a escrita tornou-se um recurso prodigioso para

acumular o conhecimento com fins estratégicos graças, inicialmente, à circulação de livros nos seus diversos suportes e ao invento da imprensa que permitiu a massificação de livros e o surgimento de meios de circulação de informações, como jornais e revistas. Esta condição converteu-se em um elemento-chave das relações de poder, como será tratado no segundo capítulo.

Na atualidade, com a revolução tecnológica em curso desde a ascensão e expansão da internet, a sócio-histórica se firma como uma abordagem das mais relevantes para situar o fenômeno em processos, dada a sua ambição de identificar e analisar transformações e padrões em configurações existentes e mapear novas configurações. Para tal, é fundamental abordar a interação entre o indivíduo e as estruturas sociais como um processo dinâmico.

A análise requer, portanto, um foco nas complexas redes de interdependência humanas que moldam as configurações sociais, tendo como base papel central das tecnologias de informação e comunicação como mediadoras fundamentais das interações sociais, juntamente com a capacidade de adquirir e produzir conhecimento. A abordagem sócio-histórica permite, então, estabelecer relações processuais entre os fenômenos do passado e do presente, tendo em vista a forma como as tecnologias permeiam e reconfiguram a estrutura social, exercendo influência na definição de padrões, na modelagem de comportamentos e na interferência nos domínios social, político e econômico em uma escala global, algo que, além de tudo, permite compreender a centralidade das redes digitais e da internet na dinâmica social contemporânea.

1.3 DELIMITAÇÃO TEÓRICA DO SIGNIFICADO DA “LEITURA” NA SOCIOLOGIA

A leitura é definida modernamente como uma capacidade adquirida de identificar sentidos e significados em símbolos escritos ou impressos em uma superfície ou, mais recentemente, expostos em uma tela eletrônica (FISCHER, 2006). Por essa ótica, qualquer ato de extração de sentido de formas escritas (seja em letreiros publicitários, em documentos, em anúncios de jornais, em placas de sinalização) é uma forma de leitura e define um tipo de leitor.

Não por outra razão, dado que a capacidade de leitura na sua modalidade mais elementar — ou seja, capacidade para compreender e interpretar textos em situações usuais — é indispensável à autonomia dos indivíduos nas sociedades modernas, o processo de alfabetização tornou-se um requisito essencial para tal fim, especialmente para a sobrevivência em espaços urbanos. Porém, a alfabetização por si só não é suficiente para formar leitores. A formação de leitores é um processo complexo que envolve várias aptidões que podem ser desenvolvidas tanto de forma sucessiva como simultânea, as quais, grosso modo, se colocadas em sequência consumir-se-iam da seguinte forma:

Todos partem da leitura mediata, atribuindo som ao sinal. Depois dela, a maioria dos iniciantes passa para a leitura imediata, atribuindo sentido diretamente ao sinal e, em seguida, avança para agrupamentos maiores de sinais (frases ou até sentenças curtas). Após diversos contatos com uma palavra ou combinação de sinais, o leitor começa a estabelecer um caminho direto entre sinal e sentido, ignorando o som por completo. Apenas isso explica a maior parte do que observamos na leitura fluente na vida adulta. (...) Leitores frequentes sempre se tornam leitores fluentes, os quais passam a minimizar o som e a maximizar o significado. (FISCHER, 2006, p. 13)

Em se tratando de políticas de livro e leitura, como é o caso aqui, o foco central da análise não é a aptidão para a leitura elementar, nem mesmo a leitura instrumental, ainda que mais complexa, com objetivos práticos ou profissionais, mas sim a formação específica de leitores literários e a facilitação do seu acesso a livros. Ou seja, são políticas que envolvem a formação de sujeitos que adotam a leitura de livros de literatura ou de interesse geral como prática regular. Trata-se de um hábito que pode ser desenvolvido ainda durante o processo de alfabetização, mas, por outro lado, é algo que nem sempre acontece e mesmo que aconteça requer continuidade.

A formação de leitores literários requer, em última análise, muito mais do que a leitura elementar e algo além da leitura fluente, pois a fluência na leitura não necessariamente levará alguém a ser um leitor habitual, apreciador da literatura, e muito menos a adquirir a capacidade de passar da leitura linear, aquela que se concentra na concatenação e sucessão de fatos objetivos da obra, para uma leitura crítica, que mergulha nas dimensões menos evidentes e mais profundas do texto, tirando o leitor da zona de conforto relacionada à progressão cronológica espaço-temporal e, conseqüentemente, da repetição de fórmulas narrativas (JOUVE, 2002). A formação de leitores literários requer tornar a leitura de romances, poesia ou mesmo livros de interesse geral um hábito continuado e espontâneo.

Nesse sentido, vale para a leitura o mesmo que Raymond Williams (2014) observou em relação à escrita. A escrita e a leitura não são habilidades como a fala ou outras formas de comunicação gestual ou oral cujo desenvolvimento, exceto por limitações físico-mentais individuais, ocorre espontaneamente no processo básico de crescimento e convivência em uma determinada sociedade. São habilidades que requerem o ensino e o processo de aprendizagem em todas as suas etapas (WILLIAMS, 2014), das mais simples às mais complexas, constituindo-se como formas específicas de relações sociais, mediadas, nesses casos, por instrutores, dispositivos e instrumentos (papel, lápis, máquina de datilografar, caneta, livro, tela, teclado etc.).

Assim sendo, pelo fato de requererem mediações programadas (não espontâneas) de humanos (tutores, professores etc.) e não humanas (dispositivos e instrumentos), o acesso efetivo a essas habilidades sempre foi socialmente diferenciado ao longo da história. Foram mais de cinco mil anos desde a invenção da escrita, em que escrever e ler eram “privilégios” de poucos, até se chegar às sociedades industriais modernas em que a alfabetização generalizada é condição elementar de desenvolvimento em qualquer contexto social e em que o acesso à literatura é defendido como um direito, ao menos em grande parte do chamado “mundo ocidental” (CANDIDO, 2017; HANSEN, 2020; MANGUEL, 1997; PUCHNER, 2019; VALLEJO, 2022).

O processo que levou à disseminação de uma prática como a da leitura, tornando-a uma ação solitária e em silêncio, envolveu não só um conjunto de mudanças tecnológicas, mas também de práticas sociais que determinaram as formas de disseminação do conhecimento a partir dos livros, consequência da forma como o comportamento humano, resultado de um longo processo histórico, é dirigido por relações sociais e instituições interpessoais, que por sua vez são influenciadas por tensões relacionadas à instauração de monopólios de bens e valores. Introduzindo a categoria analítica dos “meios de orientação da ação”, Elias argumentou que as estruturas básicas do pensamento são indispensáveis para orientar a ação humana (ELIAS, 1994).

Por tal perspectiva, pode-se concluir que, embora a leitura na contemporaneidade seja associada a um ato individual, ela é na verdade uma prática que se estabelece processualmente entre sujeitos, a partir dos mecanismos de reconhecimento e da forma como as relações de interdependência foram se estabelecendo ao longo da história.

Como bem observou Andréa Leão (2018), a partir de uma interpretação da obra de Elias e sua relação com a educação, o desenvolvimento da civilização ocidental, além de ter envolvido um processo de produção simbólica, destacou-se significativamente pela edição e disseminação de livros, desempenhando um papel central na construção do conceito de civilidade, que posteriormente se concretizou na forma de uma literatura normativa. Esta literatura, quando ativada por meio da leitura, não apenas estimulou um conjunto de disposições propícias à imitação e ao aprendizado, como também funcionou como uma matriz societária influente.

Até mesmo na experiência particular do leitor tomado isoladamente com o seu livro – que poderia não ser considerada uma ação social, uma vez que ela não estaria necessariamente orientada “pelo comportamento de outros, seja este passado, presente ou esperado como futuro” (WEBER, 1999, p. 13) – é possível verificar entrelaçamentos constantes entre sujeitos e influências recíprocas, estruturas sociais e objetos, inclusive, formando uma rede com uma pluralidade de possibilidades em que o curso de uma ação requer diversas formas de conexões⁶. Ora, o leitor e seu livro podem até estar isolados e alheios ao sentido da ação da leitura no instante em que ele acontece. Entretanto, a forma como o hábito é adquirido, que requer ações de ensino e aprendizagem, bem como o interesse que leitores mais aplicados despertam e as oportunidades, os incentivos e os estímulos associados à leitura, configuram-na como uma ação social, pois ela está constantemente mediada.

De partida, a leitura, mesmo que individual, em silêncio e de forma contemplativa, envolve uma comunicação indireta entre o sujeito leitor e o sujeito autor, sendo o dispositivo de leitura o meio pelo qual quem lê é colocado diante da experiência do outro, daquele que escreveu. Ademais, são diversas as mediações possíveis ao longo dos processos que levam um leitor a acessar, recepcionar e interpretar o conteúdo de um livro, a começar pelas competências adquiridas na aprendizagem, passando pelas experiências e contextos sócio-históricos para interpretar o texto, processos estes sempre relacionais, seja na escola, seja na comunidade, seja na família ou em quaisquer outros espaços de vivência

⁶ Mesmo Weber (1999, p. 5) deixa margem para ambiguidades quando alerta que processos e objetos são passíveis de serem elementos de interesse das “ciências ocupadas com a ação” a partir com momento em que representam “oportunidade, resultado, estímulo ou obstáculo à ação humana”, ou seja, quando interpretados e compreendidos “a partir do sentido que a ação humana proporcionou à sua produção e utilização”.

social. Isso sem considerar os esforços de superação do intervalo semântico para compreensão de obras muito distantes cronologicamente, uma vez que quanto mais distante o leitor estiver do período e do lugar em que o texto foi escrito, mais são requeridos repertórios gramaticais, retóricos, informacionais, ideológicos para reconhecimentos das convenções simbólicas inseridas naquilo que está sendo lido (HANSEN, 2020).

Mesmo que a relação (leitor e autor) se estabeleça apenas no campo discursivo, a leitura, analisando de uma perspectiva arendtiana, pode ser qualificada como ação (ARENDDT, 2000). É certo que, dessa perspectiva, a obra literária e o livro poderiam se coadunar mais proximamente como um produto do trabalho e não da ação, e a leitura em si ser considerada apenas mais uma prática humana. Entretanto, segundo Arendt (2000) os outros dois componentes da *vida activa*, – o trabalho, que corresponde ao artificialismo da existência humana e tem um fim útil, a produção de artefatos; e o labor, que corresponde aos processos biológicos do corpo humano – representam atividades cujo fim é suprir as necessidades básicas do mero viver. A leitura e a escrita podem até acontecer como uma forma de trabalho para garantir o sustento de quem realiza tais atividades profissionalmente, mas a motivação primordial de quem escreve e de quem lê espontaneamente um romance (ou um tratado filosófico, ou o resultado de uma pesquisa) é comunicar, conhecer ou contemplar algo. Mais uma vez, reforça-se a hipótese de que há uma relação de sentido nessas práticas que configuram uma ação social. Uma ação inclusive discursiva no sentido arendtiano, pois, embora mediada por um objeto, é uma atividade humana condicionada pelo fato de os homens viverem juntos e que também corresponde à condição humana da pluralidade. A leitura vai, portanto muito além de fins úteis relacionados ao mero viver: a ação em questão é relacional e discursiva e constitui-se como uma ação social, sendo assim objeto de interesse da sociologia.

Não à toa, as ideias difundidas na forma escrita são capazes de comunicar a ponto de ganhar o debate na esfera pública, como aconteceu com a produção iluminista ao longo dos séculos XVIII e XIX e sua influência sobre as revoluções do período. A leitura em si reverbera de diversas maneiras no tempo e no espaço, formando ao longo da história múltiplas redes interdependentes, definindo categorias de status, mercado, cultura, artes e ofícios. Desde as primeiras civilizações clássicas da história ocidental, os escribas, aqueles que dominavam as letras, compunham estamentos superiores na organização dessas sociedades; e os diversos símbolos e objetos de leitura e das letras, especialmente o livro,

permanecem até hoje como mediadores, ou seja, promovem interações e associações em diversas redes.

Por fim, vale trazer para o debate a reflexão de Lahire (2002) para quem as teorias da ação e do ator, frequentemente, se confrontam em relação a diversas tensões interpretativas. Estas tensões incluem a dicotomia entre teorias que favorecem a unicidade e homogeneidade do ator, abordando sua identidade, relação com o mundo, ego e sistema de disposições, e aquelas que descrevem uma infinita fragmentação de egos, papéis e experiências. Outras tensões surgem entre teorias que conferem importância determinante ao passado do ator e aquelas que o negligenciam. Além disso, existe uma tensão entre teorias da ação consciente, retratando o ator como estrategista, calculador e racional, e teorias da ação inconsciente, representando as ações como ajustes pré-reflexivos às situações práticas.

Buscando categorizar tais perspectivas, Lahire (2002) identifica duas grandes tendências nas teorias da ação e do ator que podem ser distinguidas. Alguns modelos enfatizam o peso determinante do passado do ator, especialmente suas primeiras experiências, enquanto outros se concentram na análise de momentos específicos de ação ou interação sem considerar o passado dos atores. A primeira abordagem destaca as experiências passadas como determinantes das ações futuras, enquanto a segunda abordagem negligencia o passado, concentrando-se exclusivamente na lógica da situação presente. A primeira posição, que destaca a unicidade, é exemplificada, conforme Lahire (2002) por Pierre Bourdieu ao explicar que sua teoria do *habitus* permite construir e compreender de maneira unitária as dimensões da prática. No entanto, essa abordagem pode ser criticada por insistir excessivamente no aspecto sistemático e unificador do *habitus*. A segunda tradição, que destaca a fragmentação e tem em Goffman uma referência, também apresenta riscos, por capturar apenas uma pulverização de identidades e comportamentos sem conexão entre eles e estruturas às quais pertencem.

Recusar tanto as fórmulas unificadoras quanto a fragmentação generalizada pode ser uma abordagem mais equilibrada. A questão da unicidade ou pluralidade do ator é, ao mesmo tempo, histórica e teórica, e a pergunta relevante é sobre as condições sócio-históricas que possibilitam um ator que seja ao mesmo tempo plural ou singular. Buscando combinar essas duas perspectivas, Lahire compara a situação da leitura a um “quadro” de uma teoria social em que várias ações estão encadeadas e configuram a ideia de atores

plurais, como já tratado no tópico anterior, uma vez que ele concorda que a leitura não está desconectada do curso da ação. Por isso, ele defende uma sociologia da leitura menos voltada para uma sociologia da recepção e práticas de consumo, pois:

(...) o ator plural pode ativar esquemas de ação (de disposições...) diferentes e às vezes até contraditórios em contextos sociais diferentes. Assim é possível que o pesquisador descubra, através de uma sociologia da experiência e da sensibilidade literárias, dimensões e aspectos de pesquisas que necessariamente não manifestam nas situações sociais correntes. (...) Quadro social singular, contexto particular de desencadeamento de uma parte dos esquemas de ação do leitor, a situação de leitura de textos literários revela-se – com algumas diferenças – muito semelhante à do sonhador desperto. Esta proximidade aproxima, assim, a sociologia das sensibilidades literárias de uma sociologia dos sonhos despertos e, afinal de contas, de uma sociologia da ação. (LAHIRE, 2002, p. 100)

Não à toa, a compreensão dos determinantes, das motivações da ação e das formas de transformar ou manter as situações atuais pode variar dependendo da perspectiva adotada. Entender os processos que levam os atores a agir de determinada maneira permite intervir em suas ações e modificá-las.

A perspectiva de Lahire é importante quando se pensa em políticas de livro e leitura porque ela corrobora a hipótese de que a leitura compõe uma sociologia da ação, mas envolvendo atores plurais, cujas motivações para a prática da leitura são mutáveis e não necessariamente determinadas por um *habitus*, podendo, portanto, ser modificada. Sendo assim, uma política pública que tenha objetivos e metas em relação à leitura e com capacidades governamentais para trilhar os caminhos para alcançar o que foi planejado pode influenciar na formação e nos esquemas de ação dos leitores e potenciais leitores.

Tendo o livro como elemento mediador do sistema literário, procuro analisar as políticas de livro e leitura no Brasil a partir da lógica interna das instituições responsáveis por essas modalidades de políticas no âmbito do governo federal e suas interações com outros setores da sociedade, na forma como busca intervir na ação dos atores do sistema literário nas suas configurações e campos. Para tal, tomo como pressuposto que, ao tratar de políticas para o livro e leitura, está-se tratando de expressões e ações humanas, dado que essas formas são produzidas por sujeitos situados dentro de um contexto sócio-histórico específico e dotados de recursos e capacidades de vários tipos, de modo que é possível afirmar que tais políticas carregam traços das condições sociais em que são produzidas a cada momento. Mas, ao mesmo tempo, elas também carregam traços estruturais que influenciam as suas inter-relações, objetivos e caminhos trilhados, parecendo reproduzir

padrões que se repetem com poucas variações no tempo. Esse *modus operandi* não é exclusivo de políticas de livro e leitura, dado que a ação pública, devido ao peso das instituições, carrega características que tornam comum o inercialismo. No item que segue, abordo essa questão em mais detalhes, a partir da relação entre políticas públicas e sociologia.

1.4 POLÍTICA PÚBLICAS E SOCIOLOGIA

Não há consenso na literatura especializada sobre o significado de políticas públicas. As definições têm variado entre ideias genéricas e outras mais específicas, que muitas vezes se confundem com nomenclaturas de ordem mais técnica, tais como planos, estratégias, programa, projeto, ação etc., todas comumente utilizadas na atividade governamental brasileira como sinônimas de políticas públicas, a depender de critérios de oportunidade ou de disputa por orçamento (BRITO, MELO, ALENCAR, 2022).

Buscando estabelecer uma síntese do conjunto das definições, entendo aqui como políticas públicas as iniciativas de caráter técnico-políticas voltadas para o atendimento do interesse público, que se desdobram em processos estabelecidos a partir de decisões tomadas por atores públicos e privados e implementados por organizações governamentais ou não governamentais contextualmente condicionadas a diferentes arranjos institucionais e de poder. O papel do Estado é visto como central nesse processo por ser ele o *locus* institucional com força e capilaridade suficientes para dar escala às medidas, de modo a realizá-las para o alcance de objetivos. Entretanto, essa proeminência atribuída ao Estado deve ser relativizada tendo em vista que em sociedades democráticas as políticas públicas resultam das interações complexas entre Estado e sociedade com suas associações que se formam independentemente de governos⁷.

⁷ Ao tratar de Estado, tenho em mente a perspectiva contemporânea de Estado de direito amparado em um sistema jurídico capaz de idealmente assegurar direitos fundamentais, relacionados às liberdades civis, políticas e econômicas, bem como direitos sociais referentes aos direitos de participação no poder político e na distribuição da riqueza social produzida (BOBBIO, MATTEUCCI E PASQUINO, 2004; MARSHALL, 1967). Trata-se de uma perspectiva que se vincula estreitamente aos princípios da democracia contemporânea, denominada por Robert Dahl de “poliarquia”, que tem como instituições políticas primordiais “o direito de votar para a escolha de representantes em eleições livres e justas; de se candidatar para os postos eletivos; de livre expressão, de formar e participar de organizações políticas independentes; e de ter direito a outras liberdades e oportunidades” que possam ser universalizadas (DAHL, 2001, p. 100).

O que hoje é reconhecido como política pública surgiu na Europa como área de pesquisa subsumida nas teorias explicativas sobre o Estado e, por tabela, sobre o governo, sendo objeto de interesse de diversas disciplinas e campos das ciências, tais como a filosofia, a economia, a ciência política, a sociologia, as áreas jurídicas, as das ciências administrativas, e mesmo da psicologia e da antropologia. Mas foi nos EUA que o tema das políticas públicas veio a surgir como disciplina acadêmica autônoma, deixando de ser um campo de estudo subsidiário das teorias do Estado para se concentrar nos estudos sobre a ação dos governos. Modernamente, as políticas públicas vêm se configurando como um meio de lidar com as incertezas decorrentes das rápidas mudanças econômicas, sociais e culturais que vêm se acelerando ainda mais nas últimas três décadas.

No imediato pós-guerra e durante as duas décadas que se seguiram, a relativa estabilidade no cumprimento das pactuações baseadas no acordo de Bretton Woods, as consequências do Plano Marshall e a proeminência do Estado como agente de desenvolvimento asseguraram um grau de previsibilidade que permitiu que muitos países fizessem uso dos modelos mais racionais e dirigistas de políticas públicas com o objetivos de responder, de forma mais eficiente, às demandas e necessidades sociais das suas respectivas populações (LASCOUMES, LE GALÉ, 2012). Entretanto, a partir dos anos 1970 – com a crise financeira que se seguiu à crise do petróleo e a ruptura com Bretton Woods; com a emergência da questão ecológica, ao mesmo tempo em que as demandas sociais, especialmente após o Maio de 1968 na França, não só aumentaram como foram potencializadas pelas lutas por reconhecimento envolvendo questões de classe, gênero e raça; somando-se a isso a capacidade de deslocalização das empresas, tornando-as menos vinculadas aos Estados nacionais – estabeleceu-se um período de revisão das políticas públicas e do papel do Estado em sua capacidade de atender às expectativas mínimas da sociedade.

Esse ambiente de incerteza e rápidas mudanças passou a contribuir para forçar uma ampliação da participação social nas políticas públicas em sociedades democráticas — seja influenciando políticos e tomadores de decisão, seja por meio de grupos de interesse, seja por meio de movimentos e demais formas de mobilização —, de modo que todos os estágios das políticas públicas (*policies*) foram sendo permeados pela política (*politics*) *stricto sensu*. Enfraqueceu-se a ideia de política pública como algo executado de forma

unitária, monocrática ou tecnocrática: ela se define, na prática, por aproximações sucessivas com vista a alguns objetivos desejáveis.

As políticas públicas passaram a ser encaradas como fluxos de decisão governamental em resposta a demandas sociais, envolvendo uma gama de atores que formam arenas sociais com capacidade para reconhecer situações sociais problemáticas e poder para influenciar todas as etapas de intervenção estatal, contribuindo para definir as formas, os conteúdos, os meios, os sentidos e as modalidades dessa intervenção (GIOVANNI, NOGUEIRA, 2015; VILLANUEVA, 2006). Pode-se dizer, portanto, que, em face da interação permanente entre Estado e sociedade, particularmente nas democracias modernas, as políticas públicas estão permeadas em todas as suas etapas pelas lutas sociais por direitos e por distribuição em que pesam diferentes aspectos da economia, da estrutura social, do modo de vida, da cultura e das relações sociais.

Como consequência, amplificaram-se as críticas às perspectivas mais racionalistas das políticas públicas, as do tipo *top down*, que atribuem um papel preponderante às cúpulas governamentais, políticas e burocráticas na organização e condução da sociedade. Entre as perspectivas do tipo *top down* mais questionadas está a ideia de ciclo de políticas públicas, que, ainda que não totalmente superada dada a inércia como se dá o planejamento em âmbito orçamentário e governamental, não mais contribui para explicar a dinâmica das políticas públicas quando são colocadas em prática. Conforme essa vertente, as políticas públicas se estruturariam em ciclos, no sentido de que ideias se sucedem e se retroalimentam, processando-se em estágios. Entretanto, apesar de alguns estágios serem recorrentemente lembrados na literatura especializada – tais como, definição de agenda, formulação, implementação, monitoramento e avaliação – não há unanimidade entre os autores e, ao mesmo tempo, pairam muitas dúvidas se é possível estabelecer regras de sucessão ou simultaneidade entre eles (MCCOOL, 1995).

Tendo em vista esse imbricamento entre Estado e sociedade, as modelagens baseadas em racionalidade científica rígida do tipo *top down* passaram a concorrer com as perspectivas do tipo *bottom up*, que privilegiam:

(...) as interações entre os indivíduos, os inter-relacionamentos, os mecanismos de coordenação, a formação de grupos, as regras do jogo, os conflitos. (...) Frequentemente o Estado, os atores públicos e suas decisões não passam de um fator

entre tantos outros. A especificidade da regulação política é minimizada em benefício da coordenação. (LASCOUMES, LE GALÉ, 2012, p. 47-48)

As perspectivas do tipo *top down* e *botton up* estão também relacionadas à característica da modalidade de coordenação estabelecida, que pode estar ou eminentemente determinada pela política (*politics*), ou pela lógica administrativa (PETERS, 1998). Embora essas duas questões estejam relacionadas, também possuem diferenças importantes; abordar uma sem a outra só pode resolver parte dos problemas de coordenação normalmente identificados na entrega de serviços públicos. A coordenação administrativa é essencialmente uma coordenação de baixo para cima (*botton up*) e foca em questões de entrega de serviços. Essa orientação “de baixo para cima” para tornar o governo mais eficaz parte do pressuposto de que as questões importantes sobre o governo são questões de implementação (PETERS, 1998). Por outro lado, uma orientação de política para a coordenação assume que, se as políticas forem bem formuladas inicialmente, haverá poucos (ou menos) problemas em colocá-las em prática. Essa é uma concepção mais “de cima para baixo” (*top down*), centrada politicamente, sobre como fazer o governo funcionar melhor do que a coordenação administrativa (PETERS, 1998).

A escolha entre coordenação administrativa e de políticas, como bem argumenta Peters (1998), é em certa medida um dilema falso; para ser verdadeiramente eficaz, os governos precisam de ambas as formas de coordenação. A questão então se torna um equilíbrio entre a coordenação dos dois elementos de formulação e implementação. Alguns estudiosos (ELMORE, 1979; BARRETT, FUDGE 1981; APUD PETERS, 1998) argumentaram, por exemplo, que as políticas devem ser projetadas “de baixo para cima”, usando a coordenação – e a implementação de forma mais geral – para projetar programas. Outros argumentaram (LINDER, PETERS, 1987; HOGWOOD, GUNN, 1984; APUD PETERS, 1998) que, embora a implementação seja importante, ela não deve ser tão dominante na formulação inicial das políticas. Os governos devem primeiro decidir o que desejam fazer e depois determinar como esses objetivos podem ser alcançados de maneira eficiente e eficaz (BOGASON, 1991; APUD PETERS, 1998). Para alcançar uma melhor coordenação, os governos precisarão decidir sobre as prioridades do sistema de governo como um todo, em oposição às múltiplas prioridades que surgem de cada programa e organização individual.

Relacionada à escolha entre política e administração como o foco da atividade coordenativa está a questão de se os melhores meios de produzir coordenação são a imposição ou a negociação. É certo que governos têm hierarquias que podem ser usadas para produzir um governo mais eficaz. Por outro lado, se a coordenação deve ser verdadeiramente bem-sucedida, talvez precise ser alimentada pelos participantes das políticas, seja como beneficiários, seja como executores. Se essa premissa for verdadeira, a negociação pode ser a única maneira de produzir coordenação duradoura e eficaz.

Em face disso, alguns autores defendem que as políticas públicas são resultado de agregações de decisões, muitas vezes tomadas acidentalmente, que vão transformando-as ao longo processo, de modo que elas acabam se realizando de forma incremental. O incrementalismo, principal referência conceitual para políticas do tipo *bottom up*, tem por característica o exame simultâneo entre políticas e valores objetivos (LINDBLUM, WOODHOUSE, 1992). Envolve a escolha de políticas que já existem, com incrementos residuais tendo em vista as escolhas políticas possíveis. Trata-se de um método que facilita o trabalho de tomada de decisão e embora pareça inercial, como afirmam seus críticos, nada mais é do que um método de avanço seguro, dando importância ao ajuste mútuo que permite alcançar equilíbrios dinâmicos ao longo do tempo.

O incrementalismo se associa às perspectivas pluralistas da ciência política no sentido de que o ponto de partida é o pressuposto de que o poder está disperso e as políticas são reflexos do equilíbrio de forças dos interesses sociais. Mas enquanto o pluralismo mais radical defende uma dinâmica concorrencial em que cada segmento da sociedade age no sentido de perseguir os seus próprios interesses, o incrementalismo reconhece a importância dos espaços públicos e da ação comunicativa, no sentido habermasiano, como espaços de diálogo em que a participação social é contínua e termina por assegurar maior legitimidade às decisões e ações do poder público (HABERMAS, 2012). Em última instância, pode-se dizer que o incrementalismo é uma perspectiva consciente dos limites das idealizações tecnocráticas das políticas públicas e que reconhece a necessidade de uma análise das condições políticas e, na sua forma mais pluralista, estimula a participação da sociedade organizada.

Tais categorizações das políticas públicas, tendo como base os graus de racionalidade, institucionalidade ou caráter incremental, podem ser redefinidas a partir das

articulações socioestatais e intensidades de conflitos. A depender dos grupos que integram essas arenas, do grau de conflito existente entre elas e dos interesses envolvidos, inclusive no âmbito do próprio governo, os tipos de políticas públicas se diferenciam, segundo Lowi (1972), entre distributivas, regulatórias, redistributivas e constituintes.

As políticas distributivas seriam aquelas que envolvem recursos não rivais, arenas de não interferência mútua, implicando pouco ou nenhum conflito direto. Costumam ser desagregadas e dispersas em pequenas unidades com alto grau de individualização, com grande número de interesses difusos. As políticas regulatórias são mais visíveis ao público e, por isso, envolvem um certo grau de conflito e negociação entre grupos de poder. São pautadas em regras gerais que estabelecem beneficiários e perdedores, regras essas que são definidas a partir de coalizões à priori, formadas com base em interesses que não se confundem, mas se tangenciam de modo a formar coalizões que não são permanentes e se reorganizam a depender dos temas em debate.

Já as políticas redistributivas são aquelas que envolvem um maior número de pessoas e recursos escassos, afetando a distribuição da riqueza, da renda e da propriedade, envolvendo grupos amplos de indivíduos, sendo, por isso, as mais tensas e frontalmente conflitivas. Costumam mobilizar atores em grandes associações, inclusive empresariais, que se organizam para influenciar, contra ou a favor, questões redistributivas. Por fim, as políticas constituintes são as que lidam com procedimentos administrativos, envolvendo poucos atores interessados, sendo, por isso, as menos conflitivas.

Essa proposição de Lowi (1972), ao categorizar as políticas públicas a partir da dinâmica dos conflitos, está mais relacionada à etapa de implementação. Entretanto, ainda na etapa de tomada de decisões, ou da formação de agenda, Kingdon (1984) vai destacar que a participação de atores sociais tem sido tão ou mais relevante do que nas etapas posteriores relacionadas às fases das políticas públicas. Já no instante em que uma questão se configura como um problema, abrindo uma “janela de oportunidade” para uma busca por solução e para a tomada de decisão que irá levar à formulação de uma política pública, estabelece-se uma ampla mobilização da opinião pública da qual podem fazer parte desde a mídia, passando por burocracia, parlamentares, universidades, até sindicatos e organizações diversas da sociedade civil direta ou indiretamente interessados no problema.

Forma-se, portanto, um espaço político que mobiliza três vertentes simultâneas que vão levar à tomada de decisão: uma de definição dos problemas (identificação e categorização) que passa por mobilizações públicas que darão evidência a uma questão; um segundo grupo formado por burocracia especializada, pesquisadores de universidades, estudiosos e demais especialistas reconhecidos para apresentar as propostas de soluções para o problema em pauta; e, por fim, a corrente dos “empreendedores” e atores profissionais da política apoiados por suas bases eleitorais e grupos de opinião e de interesses que vão pressionar para que o problema entre na agenda e resulte em alguma ação pública para buscar solucioná-lo.

No caso brasileiro, especificamente, a forma como as políticas públicas são estruturadas, o envolvimento da sociedade e seus graus de institucionalidade, racionalidade e pluralismo depende da cultura política estabelecida em cada área de interesse da administração pública. Em geral, segmentos que envolvem conhecimentos técnicos muito especializados, como áreas econômicas, de regulação e de engenharia, costumam ser mais insulados e demonstram mais dificuldade de partilhar o poder (DAGNINO, 2002), tendendo a seguir desenhos de políticas públicas mais racionalistas do tipo *top down*. Já as áreas de interesse social costumam contar com uma participação social mais ampla, com conselhos deliberativos e consultivos instituídos cujos poderes requerem um desenho e gestão das políticas públicas equilibrados entre o incremental e o racional, com muitas ações previstas e executadas simultaneamente e diversas configurações e reconfigurações internas de planos e programas.

Estando em posição subsidiária das políticas para a cultura e educação, as políticas de livro, leitura e bibliotecas no Brasil, com seus planos, autarquias, fundações, normativos e programas, acabam repetindo os padrões dessas duas áreas das quais são dependentes inclusive em termos orçamentários. Entretanto, como um nicho específico e com forte tradição na administração pública federal, as políticas de livro, leitura e bibliotecas envolvem também atores próprios, com capacidade para realizar escolhas ideológicas e conceituais e de definir instrumentos e procedimentos na busca por resultados com certo grau de autonomia. Formou-se em torno dessas políticas algo que vai além da participação social e política em si, que são associações de atores formando configurações próprias, que atuam explícita e implicitamente para assegurar por diversos meios e vias a permanência da temática como segmento de interesse específico da administração pública.

1.5 REDES E SOCIOLOGIA DA AÇÃO PÚBLICA

A sociologia da ação pública se associa às concepções que reconhecem a imprevisibilidade como algo comum às políticas públicas, especialmente porque cada política se desdobra como resultado das interações entre os indivíduos e dos grupos formados em torno delas com suas inter-relações, conflitos e adaptação às regras do jogo, comumente redefinidas pelos próprios “jogadores” (LASCOUMES, LE GALÉ, 2012). Por essa perspectiva, o Estado e seus gestores públicos seriam apenas mais alguns atores, entre tantos, nos processos que envolvem as políticas públicas.

Assim sendo, faz mais sentido compreender a trajetória das políticas pública a partir das interações do que pelos seus componentes formais de decisão, algo que nos remete para a ideia de configurações e campos, como descrito em tópicos anteriores, mas também às teorias das redes, tendo em vista que as redes são definidas como mecanismos não hierárquicos de interação, integração e conexão entre pessoas, objetos ou ideias, resultando em processos decisórios descentralizados a partir de diversos níveis de relações que se rearranjam continuamente a depender dos interesses envolvidos.

Em todas as situações previstas e imprevisas nas etapas das políticas públicas, e independente do grau de conflito e interesses envolvidos, o que vale destacar aqui é que são múltiplos atores que inevitavelmente trazem a política, estritamente falando, para as arenas onde as políticas públicas estão em disputa. Essas arenas de disputa seriam, na verdade, aquilo que Lascoumes e Le Galé (2012, p. 199) vêm denominando de ação pública, “um espaço sócio-político tanto para técnicas e instrumentos como para finalidades e conteúdos”.

É no âmbito da ação pública que os destinatários das políticas públicas constroem suas próprias interpretações e instrumentos daquilo que lhes é destinado, o que acaba por resultar em efeitos inesperados em relação aos objetivos governamentais perseguidos na instrumentação da ação pública. Considerando que já no nascedouro mesmo os instrumentos formais não são neutros, dado que eles pressupõem uma pretensão de controle e modos de exercê-lo, não há como dissociar os instrumentos dos agentes com seus valores, crenças, visões de mundo, filiações políticas etc., do que se depreende que eles não aportam em si uma racionalidade técnica.

Sendo assim, analisando as políticas públicas como resultado da instrumentação da ação pública com sua infinidade de atores, um caminho possível é fazer uso das teorias de redes como auxiliares da análise processual, em um contexto em que se admite que as políticas públicas acontecem dentro de uma lógica de interação e interdependência de diversos atores e comunidades, sem hierarquia clara, e envolvendo recursos dispersos e escassos. Observar as redes que compõem as políticas públicas permite não só compreendê-las em termos descritivos, mas também compreender sua trajetória, resultados alcançados, as políticas que dela derivaram ou a sucederam (no caso das políticas extintas), ou, no caso das que permanecem ativas, como se dá a coordenação estratégica dos diferentes atores envolvidos em prol da solução de problemas, da arbitragem de conflitos, da superação de bloqueios, e da continuidade da sua execução, controle e avaliação.

O uso do conceito de rede para estudar as interações entre indivíduos dentro e fora de estruturas comunitárias remonta ao século XIX, tendo sido objeto de consideração por parte de diversos autores do campo da sociologia desde Auguste Comte. Mas teria sido Simmel o primeiro a se aprofundar no tema e definir conceitos (como díades, tríades, distância social e grupos) até hoje aplicados na análise de redes sociais (FERRATTI, FERREIRA, NETO, 2018).

Das muitas perspectivas de redes que têm surgido desde então com aplicação para estudo das organizações, interessam aqui, como já antecipado, categorias como sociedade e indivíduo, ator e rede, as quais estabelecem continuamente relações de interdependência entre si e entre outras comunidades, formando redes ou configurações sociais, conforme conceituação de Norbert Elias (2017), a partir das quais desempenham funções sociais e contribuem para a estruturação da sociedade. Destaque-se que, conforme observação de Ferratti, Ferreira e Neto (2018), os atores e redes são categorias distintas que estabelecem relações por meio de elos relacionais, formando arranjos bem definidos que determinam o papel e a atuação dos atores a partir de seus posicionamentos relativos.

O essencial é destacar, sob a ótica da sociologia da ação pública, que as práticas das políticas públicas seguem formas processuais em que, ao contrário do que a literatura clássica e racionalista sobre o tema ressalta, prevalece a imprevisibilidade, indicando que os esforços de hierarquização e centralização são menos relevantes do que se

supõe, dado que, ao longo do processo em que as políticas públicas decorrem, diversos atores dela participam e a influenciam em todas as suas etapas.

A sociologia da ação pública também se inspira (e é o que mais me interessa aqui) nos estudos de Pierre Bourdieu sobre a formação de campos, trajetórias e *habitus* dos que deles participam, bem como sobre as motivações das suas escolhas políticas, objetivos a serem alcançados, instrumentos para alcançá-los e formas de intervenção. Dito de outro modo, a ideia de campo como concebida por Bourdieu contribui, graças ao sistema teórico subjacente e ao método como pode ser empregado, para análise empírica dos espaços sociais de produção das políticas públicas.

Combinando os pressupostos da Sociologia da Ação Pública com a sociologia de Bourdieu para analisar uma política pública, Dubois (2021) sugere, como um dos usos possíveis da teoria dos campos para analisar políticas públicas, começar por delimitar o espaço de posições e relações específicas vinculadas à formulação de uma política pública e, em seguida, analisar a sua estrutura, considerando que o poder costuma ser exercido em domínios que vão além das estruturas internas do Estado, relacionando-a com as opções públicas escolhidas. A minha proposta consiste em fazer uso dessa sugestão, de modo a estabelecer correspondência entre o conteúdo da política (sua orientação, seu estilo) e a estrutura relacional, no caso as redes, do espaço dos agentes envolvidos em sua produção.

1.6 INTERDEPENDÊNCIAS INSTITUCIONAIS E TEMÁTICAS DAS POLÍTICAS DO LIVRO E LEITURA

No caso específico das políticas de livro e leitura, elas têm sido implementadas no Brasil pelas áreas da cultura e da educação, às vezes de maneira integrada, mas mais comumente em paralelo e sem relação direta entre uma área e outra. Em face dessa intersectorialidade das políticas do livro e leitura no Brasil, os contextos de disputa envolvendo as burocracias dessas duas áreas da administração pública já seriam suficientes para indicar os potenciais conflitos, mas além disso há que se considerar outras duas modalidades de mediações principais:

(...) de um lado o mercado, cujas sanções e sujeições se exercem sobre as empresas literárias; do outro lado as ligações duradouras, baseadas em afinidades, de estilo de vida e de sistema de valores que unem pelo menos uma parte dos escritores e certas frações da alta sociedade, e contribuem para orientar as generosidades do mecenato de Estado. (BOURDIEU, 1996, p. 65)

A educação tem tido uma prevalência no esforço de formação de leitores, algo compreensível, uma vez que a escola tem um papel primordial no processo de alfabetização e desenvolvimento de habilidades diversas de fluência na leitura, ainda mais em um país em que a prática da leitura é majoritariamente inexistente no ambiente doméstico ou familiar. Porém, essa também é uma área de interesse da cultura dado o fato de que a literatura compreende um campo relativamente autônomo, com características próprias, sendo o espaço de posições dos autores por excelência, cujas demandas e expectativas em torno do livro e da leitura tendem a ir além do processo educativo.

As demandas dos autores, bem como editores e demais profissionais envolvidos em publicações literárias, envolvem fundamentalmente medidas voltadas para o mecenato direto, tais como divulgação, bolsas e incentivos para tradução, promoção e participação em feiras, eventos literários, residência em outros países etc. Além disso, no caso brasileiro, as bibliotecas públicas fora da jurisdição das universidades e das escolas estão sob a esfera de influência da Biblioteca Nacional, a qual, por sua vez, vincula-se institucionalmente ao Ministério da Cultura.

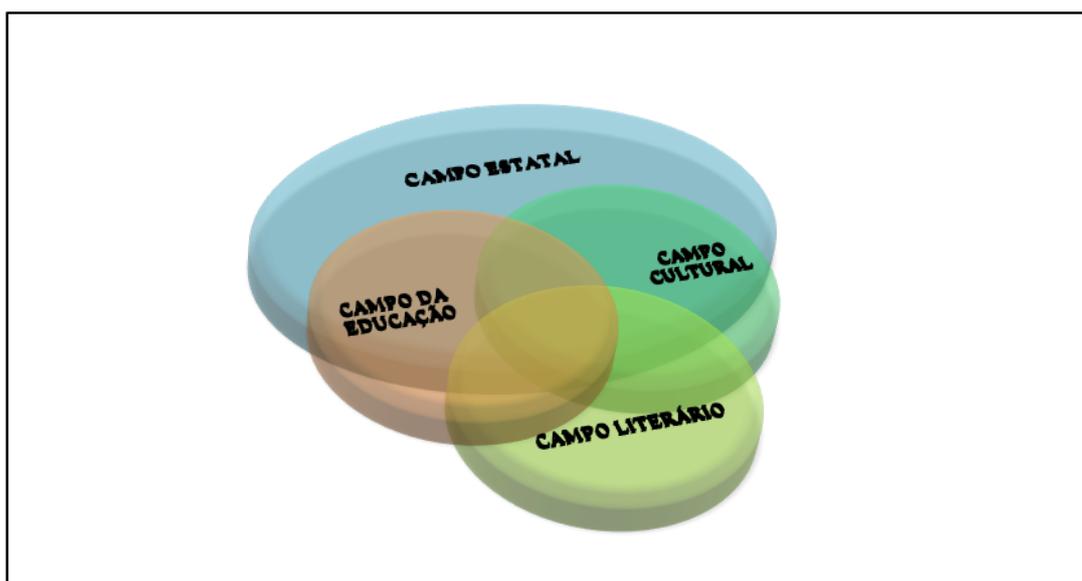
Estamos então diante de uma área das políticas públicas de interesse direto do campo literário, formado, nos termos propostos por Bourdieu (1996), por indivíduos com trajetórias próprias, marcando posições e atuando a partir dos seus variados tipos de recursos (ou capitais). Mas, ao mesmo tempo, é também uma área que, por não contar com um órgão executivo especializado no âmbito do governo federal, abriga-se e transita entre as duas áreas supracitadas, a educação e a cultura, as quais formam campos distintos, abrangentes o suficiente para envolver uma ampla variedade de disputas internas por posições de poder e orçamento. Isso sem falar que tais políticas, como as políticas públicas em geral, são parte do campo estatal, o qual é dotado por si só de um capital simbólico qualificado por Bourdieu (2014) como “metacapital”, pelo fato de concentrar diferentes espécies de capital (militar, econômico, cultural, burocrático...), o que dá ao Estado um enorme poder sobre os outros campos, possibilitando o exercício da “violência simbólica legítima”.

O maior contributo de Bourdieu para a sociologia do Estado reside no papel que ele atribui à escola como monopólio da violência simbólica. A instituição escolar ocupa em sua sociologia o lugar que para Weber tinha a Igreja. Mas, ao contrário deste último, Bourdieu não afirma que a crença seja uma ideia falsa. O conceito de poder simbólico

ênfatiza, pelo contrário, uma dimensão que Weber não havia considerado em suas reflexões sobre a dominação: o fato de que os indivíduos internalizam as normas transmitidas pelas instituições ao ponto de que estas se tornam componentes de suas próprias identidades. Para Pierre Bourdieu, a dominação se baseia no reconhecimento. Os estudos que ele realizou sobre as diferentes categorias de “porta-vozes” (políticos, jornalistas, intelectuais) são o resultado lógico de uma obra destinada a compreender melhor a função que a linguagem desempenha na dominação do homem pelo homem (BOURDIEU, 1996).

A figura 1, a seguir, ilustra de forma simplificada essa relação entre os campos considerados na pesquisa. As figuras que representam os campos estão entrepostas, com ênfase no campo estatal para ressaltar o seu poder sobre os demais campos. Também ilustram o modo complexo como as políticas públicas são produzidas na contemporaneidade, uma vez que elas são “raramente redutíveis à intervenção de uma única categoria de atores”, bem como seus processos de legitimação, “pois é precisamente a multiplicidade e diversidade de ambientes (campos) e atores (agentes) que têm contribuído para que se possa impor uma orientação legítima, isto é, necessária, não arbitrária e irredutível aos interesses de um único grupo” (DUBOIS, 2021, p. 149).

Figura 1.1: Campos selecionados para a pesquisa



Além disso, as representações dos campos estão em cores transparentes de forma proposital, para indicar que a relação entre os campos se dá de forma difusa e sem um sentido hierárquico. Há, isso sim, uma relação de forças entre agentes e instituições que neles

operam, nas suas interações internas e externas, que ora se agregam, ora se opõem, mas sempre no sentido de se estabelecer práticas específicas e uma história própria visando a assegurar algum grau de autonomia relativa para o segmento, tal como propõe Bourdieu (1983) na sua teoria dos campos. Interessa primordialmente para a presente pesquisa o núcleo de intersecção entre todos esses campos, ou seja, a área comum entre os campos da educação, cultural, literário e o estatal, a qual corresponde ao espaço das políticas públicas para o livro, leitura, bibliotecas e temas afins. Essas interseções também incluem as homologias e, considerando a perspectiva de Lahire (2002) acerca do caráter plural dos atores, a hipótese de que muitos dos agentes dessas políticas transitam e assumem papéis diversos a depender do contexto.

É nesses espaços de interações que as relações de poder envolvidas e influência sobre a política pública em pauta se configuram. É nele que recursos e instituições sociais, ou seja, conjunto de regras e convenções relativamente estáveis, os grupos de indivíduos que participam dessa política como agentes de poder estabelecem teias de relações para alcançar seus objetivos. Busco avaliar em que medida tais recursos e instituições sociais, com suas relações e práticas, contribuem para o alcance do fim último da política, qual seja, formação de leitores literários e democratização do acesso a livros. Interessam também as assimetrias e diferenças que possam ser consideradas relativamente estáveis nas configurações envolvidas, ou seja, as assimetrias sistemáticas e com probabilidade de perdurar, a partir dos critérios, categorias e princípios que nelas subjazem.

Para tal, mais uma vez é importante ressaltar que o recuo até a origem dessas políticas é fundamental, de modo a permitir uma análise sócio-histórica que nos ofereça pistas acerca das redes de poderes que tornaram essa questão relevante e apropriada para ser reconhecida como política pública, quais os princípios estruturadores que vêm determinando a forma como elas são concebidas e em que medida esses princípios vêm contribuindo para o alcance dos fins que a política tem como objetivo precípua.

Por último, abordo o conceito de campo de maneira menos restrita do que a conceituação de Bourdieu. Conforme salientei anteriormente, a noção de campo, quando tratada aqui, assemelha-se mais ao conceito de configuração, conforme descrito por Elias (2017), uma vez que essa definição não requer necessariamente um espaço teoricamente estruturado e na maior parte das vezes estarei muito mais interessado nos aspectos

relacionais do que nas estruturas. De qualquer forma, ambas as categorias não são descartadas na análise; os conceitos de campo e configuração são empregados de maneira pertinente nesta tese não pelo que os diferencia, mas sim naquilo que apresentam de complementariedade. De um lado, interessa para mim a ideia de campo pelo fato de tratar de espaços de poder e estruturas de dominação com suas formas simbólicas utilizadas como meios de influenciar e interferir na política em pauta. Mas, por outro lado, opero também com a ideia de configuração por não considerar o poder dessas estruturas como algo estanque: elas se moldam a cada contexto espaço-temporal, transformando-se e se reconfigurando conforme a situação, apesar de certos padrões se repetirem como consequência da forma inercial como as instituições se movem.

Parto do pressuposto eliasiano de que conceitos como “indivíduo” e “sociedade” não são estáticos, pois estão constantemente sujeitos a transformações e que, embora distintos, são componentes de um mesmo complexo. Procuro, seguindo a linha de pensamento de Elias, afastar-me da tentação de conceber entidades como categorias estáticas e isoladas, perpassadas por homologias que, da perspectiva de Bourdieu, também seriam estruturais. Em vez disso, procuro considerar na análise da política pública em pauta a ideia de configurações como processos relacionais, as quais, segundo Elias, revelam a imbricação das estruturas sociais e indivíduos em situações de interdependência entre as partes, seja em relações afetivas, econômicas ou sociais, permeadas pelo poder (o que me leva por vezes a utilizar o conceito de campo), pela pluralidade dos atores e pela busca de equilíbrio de forças entre todos esses entes.

CAPÍTULO 2. SÓCIO-HISTÓRIA DO LIVRO E DA LEITURA E SUAS MEDIAÇÕES ESTATAIS

“A invenção do livro é a história de uma batalha contra o tempo para melhorar os aspectos tangíveis e práticos – vida útil, preço, resistência, leveza – do suporte físico dos textos. Cada avanço, por menor que pudesse parecer, aumentava a esperança de vida das palavras.” (VALLEJO, 2022, p. 80)

Tratar de livro e leitura tendo como base uma abordagem sócio-histórica envolve aqui (como apresentado no capítulo anterior) considerar a perspectiva processual de Elias (1993, 1994, 2001, 2017), para quem fluxos e refluxos da história, envolvendo transformações e mudanças sociais de longo prazo, requerem a observação das mudanças e entrelaçamentos da psiquê (psicogênese) e das cadeias de relações entre estruturas sociais e indivíduos (sociogênese) nas suas configurações e teias de interdependência. Nesse sentido, também por entender que a escrita e o livro nos seus diversos suportes acompanham e se entrelaçam com o tempo, constituindo-se como elementos centrais do próprio processo civilizador ocidental, inicio este capítulo com um recuo histórico que nos leva aos primórdios das primeiras civilizações da escrita.

Trata-se de um recuo importante para corroborar a hipótese de que o livro não é somente um objeto amorfo nesse processo. O objeto-livro vem assumindo funções, que obviamente os humanos lhe atribuem, capazes de redefinir redes ou teias de relações nas suas diversas configurações, reorientando o fluxo das ações a depender da forma e da tecnologia de escrita e do suporte nele estabelecido. Dito de outro modo, tal recuo histórico é, portanto, uma maneira de mostrar que o livro não é um objeto neutro e que o processo ao qual esteve e continua a estar atrelado – e que possibilitou-lhe alcançar o formato de códice impresso, reproduzível em larga escala a ponto de configurar-se como a primeira mídia de massa (BRIGGS, BURKE, 2004) – terminou por entrelaçá-lo à própria ideia de modernidade.

Não é objetivo aqui estabelecer qualquer juízo de valor em relação ao processo civilizador ocidental em relação ao de outras sociedades, mas apenas indicar, como bem observou o antropólogo Jack Goody (2020), que introdução da escrita e dos seus suportes (o livro, em particular) provocaram transformações significativas nas estruturas das

sociedades humanas. Analisando o impacto nos aspectos religioso, econômico, político e jurídico do Oriente Próximo, onde surgiu a escrita, e entre povos da África Contemporânea que ainda não fazem uso corrente da linguagem escrita, Goody (2020) mostra, por exemplo, diferenças claras de percursos. As religiões do livro que se firmaram a partir do Oriente Médio, ao se basearem em textos fixos, tendem a ser menos adaptáveis à realidade local, influenciando a estrutura normativa de maneiras universalistas. Converteram-se, com isso, em “religiões de conversão”, nas quais os textos sagrados substituem a transmissão oral, resultando em diferenças estruturais e normativas que caracterizam as sociedades letradas.

Na esfera econômica, a escrita teve impactos significativos na troca comercial, na gestão dos assuntos econômicos do templo e do palácio, e em diversas outras áreas. Goody (2020) destaca o papel crucial da escrita no desenvolvimento das sociedades, influenciando a promoção de novas tecnologias, a divisão do trabalho, o alargamento das oportunidades comerciais, a transformação dos métodos de acumulação de capital e a natureza das transações econômicas individuais. No comércio, a escrita desempenhou um papel essencial ao armazenar informações ao longo do tempo, proporcionando uma memória mais confiável por meio de documentos validados.

Na dimensão política, Goody (2020) notou que a escrita foi fundamental para a organização de estados burocráticos. A regulamentação de regras nesses estados pressupõe a escrita como um elemento transformador nas relações entre governantes e governados. Por exemplo, a participação democrática está ligada ao domínio do código escrito, evidenciado pelo sufrágio universal. A organização de eleições, o registro de eleitores e a contagem de votos são atividades realizadas pelos letrados, conferindo uma qualidade democrática ao processo.

Finalizando, Goody (2020) explora a esfera jurídica, enfatizando que o código escrito não gera opressão ou justiça por si só, mas remodela a lei em relação aos modos de comunicação. Ele destaca o papel do código escrito na transformação das ideias sobre o uso do passado (por meio de precedentes) e na ordenação do futuro (por meio da legislação). A escrita no processo jurídico está intrinsecamente ligada à busca pela verdade, utilizando a prova documental. A universalização e publicidade das regras e deliberações legais são apontadas por ele como resultados da expansão da escrita.

Na lógica dos processos, a compreensão dessas diferenças entre sociedades orais e letradas contribuem para lançar luz sobre as disparidades entre grupos sociais letrados e não letrados dentro de uma mesma sociedade. Em um contexto contemporâneo, onde uma parcela significativa da população mundial permanece à margem da lei, da política e da economia devido ao desconhecimento de direitos e à falta de participação pública, as reflexões como as de Goody (2020) continuam pertinentes. Sua abordagem destaca a importância da escrita na organização lógica da sociedade ocidental, contribuindo para a compreensão dos processos que nos trouxeram até aqui.

E como sugere Leão (2018), a edição e difusão de livros desempenham um papel central na construção do conceito de civilização, entendida como um movimento de produção simbólica cujo processo requereu uma literatura de regras que, quando foi posta em prática por meio da leitura, estimulou disposições propícias à imitação e ao aprendizado, funcionando como uma matriz societária. Não por outra razão, Norbert Elias (1993, 1994) chegou a observar que o disciplinamento das condutas ocorreu a partir do desenvolvimento da cultura impressa, por meio de textos e livros.

Tendo como base tais pressupostos, procuro então neste capítulo trazer algumas referências históricas que situam o livro nas configurações e processos de desenvolvimento da civilização e sociedade ocidentais e que operaram no sentido de colocar o livro e a literatura em espaços privilegiados de ação estatal. Trata-se de um esforço relevante para a melhor compreensão dos valores cultivados e da forma como a temática passou a ocupar espaço nas formas de ação pública do Estado brasileiro, contribuindo para legitimar o tema e estabelecer padrões de formulação e implementação que perduram até os dias de hoje.

2.1 PERCURSO HISTÓRICO DA ESCRITA DO LIVRO E DA LEITURA: BREVE RESUMO

As narrativas ocidentais são pródigas de mitos que envolvem a escrita, ainda mais considerando o domínio geográfico das chamadas três grandes religiões do livro (judaísmo, cristianismo e islamismo). “No princípio era o verbo”, anuncia a narrativa bíblica, parecendo enfatizar que as coisas só existem porque podemos significá-las em palavras. Essa é a grande metáfora ocidental da criação, intrinsecamente ligada, portanto, à escrita e,

consequentemente, à decodificação e interpretação desses signos, que nada mais é do que a leitura. E assim como o homem bíblico, a escrita se fez no barro. Do que a arqueologia pôde deduzir até aqui, a escrita surgiu há cerca de 5.000 anos entre os sumérios, na Mesopotâmia, marco identificável da passagem dos desenhos nas cavernas para o registro de signos em qualquer tijolo, em qualquer objeto ou superfície que possibilitasse a cunhagem em baixo-relevo (PUCHNER, 2019).

A escrita e a leitura, assim como o leitor e o escriba, são indissociáveis na sua origem. Os atos de escrever e ler eram, na antiguidade clássica, atribuições de um mesmo grupo social, os escrivães, os quais exerciam essas funções como meras atividades burocráticas, tais como listar propriedade, fixar cláusulas de contratos, realizar registros e disseminar ensinamentos religiosos a serem lidos para sacerdotes e estratos da nobreza (PUCHNER, 2019). Como bem observou Bértolo (2014, p. 11), “(...) a escrita nasceu, podemos afirmar, ligada ao poder, embora gostemos de pensar que foi criada para dar voz, honra e acolhimento à memória”. Não à toa, os signos escritos representando cálculos matemáticos são anteriores às letras, uma vez que a escrita surgiu para resolver o problema de proprietários ricos e administradores palacianos, que precisavam lançar mão de anotações para fazer contas e firmar contratos, uma vez que era difícil fazer a contabilidade de forma oral (VALLEJO, 2022, p. 121).

Mas eis que já ali, na antiguidade clássica, no mesmo lugar onde teria surgido a escrita, em meio aos registros de “interesse prático”, surgiram também as primeiras transcrições de lendas e relatos até então presentes só na oralidade: epopeias e mitos, feitos heroicos que misturavam fatos e imaginação (a literatura, na prática) ganharam forma escrita, o que possibilitou que muitas dessas narrativas sobrevivessem ao tempo. Assim foi o caso de *Gilgamesh*, a epopeia dos sumérios, obra literária anterior à Homero e à Bíblia. Essa epopeia foi descoberta em 1845 nas ruínas de uma cidade antiga enterrada sob colinas de Mossul, atual Iraque, pelo aventureiro inglês Austen Henry Layard quando fazia escavações para construir trincheiras. Eram tabuletas de argila nas quais, muito tempo depois, percebeu-se que continham um tipo de escrita, denominada, quando desvelada, de cuneiforme devido a sua forma de cunha. Estima-se que essa forma de escrita tenha desaparecido há mais de 2.000 anos e não havia quem pudesse decodificá-la de imediato. Como consequência, foram necessárias algumas décadas até se descobrir que ali havia o

épico *Gilgamesh*, corroborando a hipótese de que a humanidade sempre fez uso de formas literárias para relatar seus mitos e lendas e especular sobre o seu destino comum.

Quando do barro se fez a escrita, as incontáveis dimensões da condição humana passaram a ser documentadas, possibilitando o desenvolvimento das diversas formas narrativas que definiram o que hoje chamamos de história. Aquelas tabuletas de argila encontradas em Mossul foram de algum modo os antepassados dos nossos livros – e dos *tablets* e *e-readers* – e a escolha de um material tão frágil, o barro, é explicada pela sua abundância nas margens dos rios da Mesopotâmia, região onde praticamente não havia rochas, madeira, couro e muito menos o papiro, este último encontrado exclusivamente no delta do Nilo (VALLEJO, 2022). As tabuletas dos sumérios eram peças de argila de uns vinte centímetros de comprimento em forma retangular e aplanada, parecidas com *tablets* modernos de dezoito centímetros, nas quais eram “impressas” pequenas fendas com punção na argila ainda mole e depois cozida em um forno para secar e fixar os conteúdos, tornando as tabuletas mais duradouras. Tempos depois dos sumérios, e de forma independente, a escrita nasceu (misteriosamente, como parte do espírito do tempo) também no Egito, na Índia e na China (VALLEJO, 2022).

Gilgamesh, assim como praticamente todas as obras da antiguidade clássica hoje reconhecidas como literárias, foi escrito em versos, certamente com o intuito de atribuir ritmo e melodia ao conteúdo escrito, algo comum às obras anteriores ao surgimento do romance, tendo em vista que a leitura era intensiva, acontecia majoritariamente em voz alta, para outros escutarem. É consenso entre os historiadores que a cultura grega antiga “foi moldada pelo domínio da comunicação oral” (BRIGGS, BURKE, 2004, p. 19). Entretanto, à medida que o texto escrito foi se estabelecendo, a oralidade foi passando a dividir espaço com leitura silenciosa, processo que na Grécia começou no século VIII e se consolidou no século IV a.C. (VALLEJO, 2022). Não à toa, é sabido que Alexandre, o Grande, carregava um exemplar da *Iliada* em suas expedições e que um dos seus soldados, Ptolomeu, que assumiu os domínios do Egito autointitulando-se faraó e dando início à dinastia ptolomaica, ergueu a Biblioteca de Alexandria que chegou a abrigar mais de 500 mil manuscritos (BRIGGS, BURKE, 2004; PUCHNER, 2019; VALLEJO, 2022). Contribuiu imensamente para isso a invenção do alfabeto, ou seja, a forma escrita moderna que facilitou o aprendizado e disseminação da leitura, a qual até antes dessa invenção era privilégio de poucos. A invenção do alfabeto é atribuída aos fenícios:

Por volta do ano 1000 a.C., encontramos a escrita fenícia num poema esculpido no túmulo de Ahiram, rei de Biblos (hoje chamada de Jbeil), cidade famosa pelo comércio exportador de papiro, que deu origem à palavra grega com que se designa o livro: *biblion*. Desse sistema dos fenícios descendem todas as ramificações posteriores de escrita alfabética. A mais importante delas foi o aramaico, do qual surgiram por sua vez a família hebraica, árabe e indiana. Também derivou dessa mesma matriz o alfabeto grego e, mais tarde, o launo, que se enraizou nos territórios que se estendem da Escandinávia até o Mediterrâneo, assim como nos grandes espaços outrora colonizados pelos ocidentais. (VALLEJO, 2022, p. 124)

A adoção da escrita fenícia pelos gregos aconteceu de forma espontânea, por eles terem percebido a praticidade do uso do alfabeto nas transações comerciais, um processo ocorrido de forma lenta, com adaptações do invento às suas necessidades. Uma dessas adaptações foi a inclusão no alfabeto grego de letras que representavam os fonemas vocálicos, os quais não existiam no alfabeto fenício. E, embora não se saiba exatamente quem foi responsável por essa invenção⁸, esse grego (muito provavelmente um homem, pois as mulheres gregas não tinham liberdade de movimentos), partindo do modelo de alfabeto fenício:

(...) inventou para a sua língua grega o primeiro alfabeto sem ambiguidades da história – preciso como uma partitura. Começou adaptando cerca de quinze signos consonantais fenícios na mesma ordem e com um nome parecido (aleph, bet, gimel... se transformaram em alfa, beta, gama). Depois, pegou letras que não eram úteis para sua língua, as chamadas consoantes fracas, e usou seus signos para as cinco vogais que eram usadas o mínimo necessário. Só inovou em pontos nos quais se sentiu capaz de melhorar o original. Teve um sucesso enorme. Graças a ele, um alfabeto melhorado se difundiu pela Europa, com todas as vantagens do invento fenício e mais o novo avanço que introduziu: a leitura deixava de ficar sujeita à conjectura e, portanto, era ainda mais acessível. (VALLEJO, 2022, p. 127)

Além da invenção do alfabeto, outras invenções de materiais e formas do suporte que antecederam o livro moderno foram ocorrendo lentamente ao longo do tempo, tornando a experiência da leitura ainda mais ágil e acessível. Os egípcios inventaram os rolos de papiro, material frágil e disposto em rolos que iam sendo desdobrados à medida que se seguia na leitura. Eram suportes muito delicados e pouco práticos, o que justificou a busca por aperfeiçoamentos que logo aconteceram em Pérgamo, cidade helenista localizada em

⁸ A mitologia atribui a introdução e disseminação do alfabeto na Grécia a Cadmo e à sua longa peregrinação em busca da irmã, Europa, sequestrada por Zeus, cujo nome foi escrito por Cadmo à exaustão em muros, cavernas e qualquer superfície em que isso era possível. O mito dá conta de que foi assim que nasceu o nome do continente, ao mesmo tempo em que o alfabeto acabou por ser popularizado na Grécia. Ainda conforme esse mito, de cuja narrativa a Trilogia Tebana de Sófocles é tributária, Cadmo, após o périplo inglório por nunca ter encontrado a irmã, acabou por se estabelecer na Grécia, fundando Tebas e tornando-se o seu primeiro rei.

uma região do território atual da Turquia, em que a antiga técnica oriental de escrever sobre couro foi melhorada até se chegar ao “pergaminho”. Ainda na Grécia, em data imprecisa, surgiram os primeiros textos em formato de códice, inicialmente como registro de leis. Ambas as invenções, o códice e o pergaminho, mudariam significativamente “a fisionomia e o futuro dos livros” (VALLEJO, 2022, p. 83).

O alfabeto alterou a relação com a oralidade e possibilitou o nascimento da prosa por volta do século VI a.C., quando teriam surgido os escritores propriamente ditos, ou seja, pessoas que passaram elas próprias, ou ditando a um secretário, a escrever seus textos em tabuletas ou papiros (HANSEN, 2020; VALLEJO, 2022). Aos poucos foi surgindo uma indústria e um comércio de livros, que passou a ocorrer de forma incipiente na Atenas do século V a.C., avançando de modo que um século depois, nos tempos de Aristóteles, já era bastante presente, contribuindo para que o hábito de ler passasse a ser visto com menos estranheza (VALLEJO, 2022).

Foi, entretanto, ao longo da Idade Média com a expansão da vida monástica e posterior criação das universidades, que a cultura escrita e a leitura em silêncio ganharam sentido prático. O marco desse processo ocorreu no século XI, quando papas e reis começaram utilizar a escrita para fins pragmáticos, como editar normas e instruções (BRIGGS, BURKE, 2004). Além disso, nessa fase, a leitura meditativa e em silêncio foi ganhando contornos de uma atividade de comunhão com o divino, tendo sido Santo Agostinho um dos maiores entusiastas da prática:

Agostinho sustentara que as palavras nos ofereciam possibilidade de um entendimento maior, mediante o que a memória pudesse selecionar a partir dos textos estudados. Ler, acima de todas as outras atividades, propiciava um espaço no qual a mente poderia se descolar do seu entorno cotidiano e dedicar-se a assuntos mais elevados, não tanto decodificando o texto na página, mas antes permitindo que o texto transportasse o leitor numa jornada interior. (...) Portanto, de acordo com Agostinho, a ação positiva neste mundo poderia ser empreendida por meio da leitura, por meio da passagem das palavras na página para o pensamento e para o território além do pensamento, para a compreensão da evidência de coisas não vistas. A vida meditativa era a melhor vida, como o próprio Cristo indicara a Maria e a Marta. (MANGUEL, 2017, p. 88-89)

Esse entusiasmo de filósofos católicos da Idade Média com a leitura meditativa e a busca pelo conhecimento, aí incluído Tomás de Aquino, além de Agostinho, contribuiu para a fundação de universidades e de bibliotecas como espaços de reflexão sobre o mundo (MANGUEL, 2017). Aos poucos, ela foi se secularizando, disseminando-se para

além dos muros dos mosteiros e universidades, ocupando lugar na vida política e nas “ciências práticas”, tornando-se uma atividade também comum entre os aristocratas e, do século XIII em diante, em meio à burguesia ascendente:

Um novo público surgira a partir do final do século XIII, paralelamente à transformação do antigo feudalismo. Ao lado dos clérigos e dos nobres nascera uma nova classe burguesa, capaz ela também de aceder à cultura. Jurisconsultos, conselheiros leigos dos reis, “altos funcionários” de toda espécie e, um pouco mais tarde, ricos negociantes ou burgueses, numerosos indivíduos precisavam de livros. E não apenas livros sobre especialidade (obras de direito, de política ou de ciências), mas também livros literários: obras de edificação moral facilmente acessíveis, romances, traduções etc. (FEBVRE, MARTIN, 2017, p. 64)

É também pela baixa Idade Média que o códice se consolida no lugar do rolo de manuscrito como o formato mais aceito como suporte da leitura. Porém, até pelo menos o século XV, o material mais utilizado para a produção dos livros continuou sendo o pergaminho, e não o papel, mesmo depois do conhecimento das técnicas de produção de papel e da invenção da imprensa. Do século XVI em diante, a substituição do pergaminho pelo papel na produção de livros foi acontecendo, mas de forma lenta e gradual, tendo em vista a baixa aceitação do papel a base de trapos de panos, os quais, a depender da coloração e dos tipos de tecidos dos trapos utilizados, poderiam resultar em um produto de baixa qualidade e rapidamente perecível, o que era mais comum (FEBVRE, MARTIN, 2017). Foi a partir do século XVIII, quando a tecnologia tornou possível o uso direto de fibra vegetal (madeira) como matéria-prima do papel, os livros puderam de fato ganhar escala industrial, tornando-se acessíveis aos estratos sociais de mais baixa renda:

Assim, do século XIV ao século XIX – enquanto o trapo permanece como a matéria-prima do papel – a despeito de uma prospecção cada vez mais extensa, os centros industriais, que se difundem grandemente, parecem sempre ameaçados por uma crise de matéria-prima. (...) Começa-se, então, a compreender que somente soluções novas permitirão evitar essas crises crônicas. Já em 1719, Rêaumur indicara à Academia de Ciências que deveria ser possível fabricar papel partindo da madeira. Em 1727-1730, o alemão Bruckmann faz imprimir alguns exemplares de sua ‘Magnalia Dei in locis subterraneis’ em papel desse tipo. Em 1741, um membro da Academia de Ciências, Jean-Etienne Guettard, inicia experiências sobre as mais variadas espécies: palmeiras, esparto, aloés, urtigas, amoreiras, bodelhas; o inglês John Strange e o saxão Shaffer realizam, por sua vez, pesquisas análogas. Em 1786, Leórier Delisle, de Langlée, publica as obras do marques de Vilette em papel de alteia; na Inglaterra, entre 1801-1804, tenta-se industrializar processos desse tipo. Mas são ainda esforços precursores. Evidentemente durante a Revolução Francesa pôs-se em prática, em larga escala a reutilização de velhos papeis – sendo esta uma das causas da destruição de edições e do desaparecimento de tantos de nossos velhos arquivos. Mas foi somente em 1844 que o encadernador Gottlieb Keller teve a ideia de misturar uma massa mecânica de madeira à dos trapos, e foi em 1847 que Woelter

recebeu patente para a aplicação desse processo. Foi somente por volta de 1860 que a palha foi definitivamente e universalmente usada como sucedâneo dos trapos para a fabricação do papel-jornal. (FEBVRE, MARTIN, 2017, p. 84-85)

Observa-se, portanto, que as condições tecnológicas, sociais, culturais e econômicas para o desenvolvimento do complexo que envolve o livro-autor-leitor na sua forma moderna foi se dando de maneira simultânea, envolvendo um sistema de transmissões que torna inútil qualquer tentativa de buscar identificar relações de causalidade. Estamos aqui diante de processo envolvendo configurações diversas e suas teias de relações, dando forma ao que hoje identificamos como sistema literário.

E algo que fica claro ao longo do percurso histórico é que o tipo de materialidade do suporte do livro é indissociável das representações e práticas da leitura. Não à toa, foi somente a partir do século XVIII que as condições sociais materiais e tecnológicas possibilitaram a disseminação em larga escala da leitura de livros e impressos em geral. A disponibilidade de dispositivos leves, com características físicas menos solenes e de fácil portabilidade favoreceu a transição da leitura tradicional, chamada intensiva (citada anteriormente), para a leitura moderna, que é qualificada como extensiva (CHARTIER, 2007).

Chartier tomou de Rolf Engelsing, historiador alemão do século XX, que, ao estudar a história da leitura em seu país, percebeu essa perspectiva dicotômica em relação aos tipos de leitores marcados pela transição da modernidade. De um lado, o leitor intensivo, aquele que existia antes da imprensa e se deparava com um conjunto limitado de textos, os quais costumavam ser “lidos e relidos, memorizados e recitados, ouvidos e conhecidos de memória, transmitidos de geração em geração”, uma maneira de ler que envolvia uma certa solenidade, quase sacra, sujeitando o leitor à autoridade do texto (CARRIÓN, 2018, p. 258-259). De outro lado, o mundo via surgir na segunda metade do século XVIII o chamado “leitor extensivo”, o leitor moderno da leitura em silêncio cuja tendência é consumir numerosos impressos, majoritariamente novos e efêmeros, de forma ávida, rápida, informal, distanciada e crítica (CARRIÓN, 2018; CHARTIER, 2007). A relação com a leitura e a escrita perdia então, naquele longínquo século XVIII, o caráter comunitário e respeitoso de antes para dar lugar a uma relação irreverente e desenvolta com o texto (CARRIÓN, 2018).

Às formas intensiva e extensiva de leitura, Briggs e Burke (2004) acrescentam a crítica, a perigosa, a privada e a criativa, formas de leitura muitas vezes

indissociáveis, todas também características da modernidade, pois têm a ver com o desenvolvimento de suportes em formatos leves, inclusive a brochura, a preços bem mais baixos do que o do manuscrito e passíveis de serem levados para qualquer lugar. De forma processual e sistemática, as características físicas dos dispositivos de leituras aliadas às mudanças nas práticas de leitura foram determinantes para levar as sociedades modernas a um ponto em que a quase totalidade das atividades, das mais práticas às mais simbólicas, passassem a depender eminentemente da leitura como meio de interação. Nesse sentido, pode-se afirmar que o livro impresso — como um objeto que é simbolicamente compreendido como um amálgama das formas de pensar, de raciocinar, de compreender, de agir no mundo —, assim como a leitura não sacralizada, massificada e informal, têm sua origem concomitante à modernidade, sendo parte intrínseca e substancial da Europa moderna e capitalista, *locus* do processo civilizador tal como descrito por Elias (1993, 1994). A leitura extensiva e silenciosa foi então parte dos processos que levaram à modernidade.

2.2 INSTITUIÇÕES DO LIVRO E DA LEITURA NA MODERNIDADE

Antes da era moderna, até os primórdios da invenção de imprensa, a posse de livro era privilégio das elites. Primeiro por razões econômicas, pois o livro era caro e envolvia um trabalho de manuscrito e ilustração (as iluminuras) que poderia perdurar por meses ou anos (FEBVRE, MARTIN, 2017); mas também por razões culturais, dado que dispor de uma biblioteca era parte dos fatores de distinção da aristocracia. Entretanto, desde o início do impresso, justamente pelo ímpeto de se projetar no universo da aristocracia, a burguesia também se mostrou interessada na leitura, contribuindo para criar um mercado privado de produção e comércio de livros (CHARTIER, 2009; FEBVRE, MARTIN, 2017).

As formas como essas práticas de leitura foram se disseminando, como a alta aristocracia e a burguesia foram considerando a necessidade de se apropriar delas, ainda que de forma controlada e tutelada por mecanismos institucionais de censura, deu-se com base em processos complexos, dentre os quais se destacam configurações envolvendo a valorização das artes, o processo de autonomia dos campos da cultura da passagem do patronato aristocrático para o patronato privado, até o momento em que a produção artística passou a ser objeto de negociação no âmbito do mercado.

Dada a atualidade da massificação da leitura como um fenômeno da modernidade, é possível estabelecer um paralelo entre o percurso do livro e da leitura com o chamado “processo civilizador” pontuado por Elias (1993, 1994), especialmente na sua dimensão socioeconômica, de divisão social do trabalho e do advento da economia monetária, cujas consequências foram o aumento da interdependência dos indivíduos entre si, da autonomização e mobilidade do trabalho e alongamento dos elos de ligação social. Intensificaram-se nesse processo a sensibilidade em relação ao que causa rejeição e repulsa no comportamento do outro e no que produz vergonha em relação ao próprio comportamento (ELIAS, 1993, 1994; LEÃO, 2018). Portanto, o arquétipo do leitor moderno, silencioso, concentrado e isolado, se estruturou como parte processos históricos como descrito no esquema teórico-analítico de Elias, para quem, como pontua Edson Farias (2009, p. 179):

(...) interrogar o passado é, sociologicamente, parte considerável, porque fundamental, da tarefa de compreensão da dinâmica sócio-humana. E nesta, a experiência de si, a individualização, é também resultado do devir histórico de uma espécie cuja natureza apenas se realiza historicamente. A concepção de reconhecer a humanidade numa imagem quadridimensional retrata a natureza do método configuracional de Elias, o qual se funda no postulado sobre a capacidade humana de realização de síntese de saberes que resultariam de experiências simbolicamente armazenadas e transmitidas.

Nesse contexto, as influências recíprocas se converteram em mecanismos muito mais simbólicas do que físicos, baseados na economia psíquica dos indivíduos, que resultaram na convenção de condutas sociais, gostos e maneiras de se comportar, que, por sua vez, também se modificam no processo. Parte-se do pressuposto de que os indivíduos “estão interdependentes na sua natureza plástica de mimetizar comportamentos de outros e sob condicionantes da distribuição das retenções (isto é, meios simbólicos, técnicos e matérias-primas) proporcionadas na relação-processo que envolve sempre um encadeamento geracional” (FARIAS, 2009, p. 181). Disso se depreende que os hábitos de leitura, de livros literários e filosóficos, como parte dos hábitos culturais mais amplos, e o tipo de literatura que se lê passaram a constar entre essas formas de definição de uma boa conduta, constituindo-se como fatores distintivos do interesse elevado pelas ideias e pelo conhecimento de si e do outro (ELIAS, 1993, 1994; LEÃO, 2018). Elias (2017) buscou mostrar como elos de interdependência e de influências mútua vão se dando a partir da dinâmica de um jogo, de modo que:

As estruturas internas de cada grupo são determinadas, em maior ou menor grau, pelo que cada grupo pensa que o outro irá fazer depois. Por outras palavras, os grandes rivais desempenham uma função recíproca, pois que a interdependência de seres humanos devido à sua hostilidade não constitui menos uma relação funcional do que a que é devida à sua posição como amigos, aliados e especialistas, ligados uns aos outros por meio de uma divisão de trabalho. A função recíproca que desempenham baseia-se na coerção que exercem mutuamente devido à sua interdependência. (ELIAS, 2017, p. 83-84)

Vale dizer, portanto, que o processo de disseminação da leitura não se deu como mera consequência da ampliação da oferta de livros. Também envolveu o surgimento de uma demanda, que foi se ampliando à medida que as configurações sociais e suas interdependências foram disseminando, para além do espectro da aristocracia e seus mecanismos de distinção.

Assim como no mercado de artes, constituiu-se, portanto, no campo da literatura um mercado com características muito específicas, que não respondia somente às “leis” de oferta e demanda, conforme a perspectiva da economia liberal clássica, uma vez que, mais do que qualquer mercado, dependia de uma legitimação do gosto formado entre segmentos das classes dominantes para se atribuir valor a uma determinada obra (BOURDIEU, 1996). Além disso, como pontuam Lajolo e Zilberman (2020), tratou-se de um processo que envolveu o surgimento e a disseminação da imprensa, em paralelo ao desenvolvimento de um sistema educacional público que permitiu a alfabetização em massa das populações urbanas. Ao mesmo tempo, um processo que tem a ver também com a ascensão da sociedade de indivíduos, na qual a família ocupa o lugar da comunidade como núcleo primordial da sociedade idealizada pela burguesia, dando forma à privacidade doméstica e à ideia de lazer que se encerra nesse espaço, um contexto adequado para a intensificação do gosto pela leitura (ELIAS, 1993, 1994; LAJOLO, ZILBERMAN, 2020; LEÃO, 2018).

Simultaneamente, os Estados-nação, à medida que foram se consolidando, também foram assumindo o controle regulatório sobre as atividades e instituições da cultura e da educação, tomando para si a tarefa primordial de alfabetização em massa e a disseminação da leitura como meio para se aproximar a população de valores universalizantes cultivados pelos estratos dominantes. Os esforços estatais de alfabetização na era moderna, no contexto do Ocidente, teriam se dado originalmente por motivação eminentemente religiosa, em face das pressões de Roma sobre governantes católicos para

inibir as religiões protestantes, especialmente o luteranismo, de tentar promover a alfabetização dos seus fiéis com o intuito específico de possibilitar-lhes a leitura da Bíblia. Exemplo disso, foi a proibição por Luiz XIV, no século XVI, na França, do funcionamento das escolas protestante, estabelecendo o ensino público obrigatório sob a responsabilidade do Estado, mas gerido e controlado pela igreja católica (HORELLOU-LAFARGE, SEGRÉ, 2010). Vale também registrar que, concomitantemente, o mesmo Luiz XIV também fez uso de recursos públicos para implementar políticas culturais – mesmo sem ter consciência disso e quase dois séculos antes que o significado moderno do termo cultura fosse delineado – ao criar o teatro real *Comédie-Française* e as academias régias para o desenvolvimento das artes e formação de artistas, com o intuito de disciplinar o gosto e disseminar padrões estéticos cultivados pela nobreza (BAUMAN, 2013).

As consequências (planejadas ou não) da obrigatoriedade do ensino público na França muito antes de outros países teriam permitido que cerca de 50% dos franceses e de 30% das francesas estivessem no mínimo alfabetizados à época da Revolução (CHARTIER, 2002; HORELLOU-LAFARGE, SEGRÉ, 2010). O simples fato de uma parcela significativa da população francesa ter sido alfabetizada permitiu que muitos pudessem acessar outros textos, além dos religiosos, o que parece ter ocorrido de forma involuntária, uma vez que foram diversas as tentativas posteriores de controle da divulgação e comercialização de obras que pudessem representar uma “ameaça” ao *status quo* da aristocracia e, mais adiante, da alta burguesia. Com tais índices, a França já ostentava no fim do século XVIII níveis de alfabetização que o Brasil só iria alcançar em meados do século XX.

A constituição de uma esfera pública burguesa, como definiu Habermas, (2014), teria se dado em parte como consequência desse processo de disseminação das letras pela via da formação de um mercado editorial e da ampliação do contingente de leitores devido ao processo de escolarização. Como mostra Chartier (2009), a ideia do público – como a esfera do domínio universal separada do privado como domínio dos interesses particulares e doméstico, que se constituiu como a base para o advento do iluminismo – esteve ancorada na leitura e na escrita. Essa esfera pública descrita por Habermas (2014) e que se constituía com um espaço de discussão distante do controle do Estado, não requeria proximidade física, como nas cidades-Estados gregas da Antiguidade clássica, em que membros da aristocracia se reuniam na ágora para escutar a palavra falada e deliberar

conjuntamente. Para Chartier (2009, p. 57) – tomando como base um texto de Kant que teria sido referência para a perspectiva habermasiana – essa esfera pública era “unificada pela circulação de livros escritos” que autorizavam “a comunicação de pensamentos”.

Nessa esfera, acreditava-se no “poder” transformador da leitura sobre os indivíduos e, conseqüentemente, sociedades. Não à toa, em nome de um potencial “libertário” da leitura, os iluministas desenvolveram o ideal de “República das Letras” que consistia na defesa da constituição de uma sociedade de leitores, com acesso livre ao conhecimento e à construção de significados possibilitados pela literatura, baseando-se então na premissa de que a leitura e a escrita tinham o poder de aproximar as sociedades de um mundo mais justo, menos desigual e, conseqüentemente, mais seguro (DARNTON, 2010). De acordo com Chartier (2009), o conceito de “República das Letras”, ou “República literária” (*Respublica litteratorum*), é anterior ao Iluminismo e fazia referência a uma prática estabelecida entre letrados e intelectuais relacionada a troca de correspondências e manuscrito; de emprestar ou de presentear livros; e de comunicação pela imprensa ou periódicos culturais.

A adaptação do conceito ao Iluminismo foi trazida por Kant para tratar de uma sociedade “unificada pela circulação de livros escritos que autorizam a comunicação e a discussão de pensamentos”, algo que para ele era o caminho para a formação de uma “opinião pública” que poderia conduzir a sociedade a “uma era esclarecida” (CHARTIER, 2009, p. 57-58). Porém, o conceito de “opinião pública” não se confundia com a opinião do povo (ou “opinião popular”), dado que enquanto esta era considerada instável, inconsequente, múltipla e caracterizada pelo preconceito e pela paixão, aquela era, em oposição, tida como “estável, unificada e fundamentada na razão”, por ser fruto da voz “invariável, sensata e desapaixonada” dos “homens letrados” (CHARTIER, 2009, p. 59). Entre os que acreditavam na universalidade da República das Letras como algo inexorável, caso de Kant, tal distinção entre o público e o popular era vista como transitória, dado que, com a expansão ainda maior da prática desapaixonada da leitura a ponto de se tornar universal, a “era do iluminismo” iria dar lugar a uma “era iluminada”, caracterizada pela igualdade de todas as pessoas na expressão de opiniões e ideias (CHARTIER, 2009).

Disseminou-se, então, a crença entre os pensadores e revolucionários da época de que a palavra impressa, que pela sua capacidade de circulação é capaz de produzir

uma comunicação ilimitada e desapaixonada, teria contribuído para a formação do espírito revolucionário. Para corroborar essa hipótese, Chartier (2009) toma como exemplo ideias de três autores dos séculos XVIII e XIX (Tocqueville, Taine e Mornet), cujos trechos destacados indicam que entre eles estava subjacente a percepção de que:

(...) a leitura é investida de tal poder que é capaz de transformar totalmente os leitores e fazê-los penetrar no que os textos contemplam. Assim, esses três autores, cada um à sua maneira, entenderam a formação da opinião na França pré-revolucionária como um processo de internalização, por parte de um número cada vez maior de leitores, das maneiras de pensar propostas pelos textos filosóficos. Carregadas pela palavra impressa, as novas ideias conquistavam a mente das pessoas, moldando sua forma de ser e propiciando questionamentos. Se os franceses do final do século XVIII moldaram a Revolução foi porque haviam sido, por sua vez, moldados pelos livros. Além disso, esses livros forneciam um discurso abstrato remoto para a prática dos assuntos cotidianos, bem como uma crítica de tradição destrutiva da autoridade. (CHARTIER, 2009, p. 114-115)

O resultado foi que as políticas de disseminação da leitura foram estimuladas abertamente pelo Estado burguês pós-Revolução Francesa, sob a perspectiva de que o povo deveria ler para instruir-se e abrir-se para o progresso, com a ressalva de que deveriam permanecer restritos a obras educativas e à literatura clássica, importantes para tornar os operários “racionais” (HORELLOU-LAFARGE, SEGRÉ, 2010, p. 56). Ou seja, apesar dos discursos em prol das liberdades e autonomia dos indivíduos a partir da formação de uma consciência crítica, prevaleceu na prática a perspectiva do controle, revelando uma desconfiança estrutural do poder estabelecido, seja ele qual fosse, em relação ao “povo”. O ideal iluminista ganhou um apelo adicional ao se conjugar com perspectivas nacionalistas que viam no desenvolvimento e na disseminação da cultura um instrumento de criação de um “novo homem”, “resgatando” o povo de séculos de ignorância e superstição e simultaneamente produzir cidadãos leais ao Estado.

Como sugere Bauman (2013), pairava subliminarmente na apropriação estatal e administrativa do projeto iluminista o pressuposto de que a cultura se constituía como uma espécie de ferramenta para a construção do Estado-nação, desde que essa ferramenta estivesse nas mãos da “classe instruída”, alçando o intelectual à posição de “legislador do gosto”. A empresa colonial teria contribuído para tornar essa proposição um projeto global, para além das fronteiras da Europa, a partir do instante em que as metrópoles coloniais tomaram para si a missão proselitista de “salvar o selvagem de seu estado de barbárie” (BAUMAN, 2013, p. 14).

Tanto na França como em outros países os investimentos em educação e políticas de letramento persistiram, ampliando o público leitor ao longo do tempo e possibilitando a formação de um mercado editorial, o qual, apesar de todas as assimetrias e contradições comuns a qualquer mercado, teve um papel libertador em relação às formas centralizadas anteriores, caracterizadas pelo domínio cultural exercido pela aristocracia e pelo conjunto das cortes (WILLIAMS, 2000). No entanto, é certo que outras formas de dominação se estabelecem com a mercantilização, gerando novas formas de controle e seleção cultural a partir de modalidades de negócio que em última instância acabaram por converter a rede de atores do mercado em agentes culturais com enorme poder de influenciar o gosto de forma encadeada com os interesses de impulsionamento das vendas de outros bens e serviços (WILLIAMS, 2000). Para contrabalançar o poder do mercado, os Estados-nação foram induzidos a ampliar seu papel no campo da cultura e, conseqüentemente, do livro e da leitura, numa perspectiva que vai além das políticas educacionais. É sobre esse lugar (ainda em disputa) do livro e leitura nas políticas culturais e educacionais, bem como os dilemas mais recentes relacionados a essa temática em âmbito estatal, que procuro discorrer nos próximos itens deste capítulo.

2.3 POLÍTICAS CULTURAIS E SUA RELAÇÃO COM AÇÕES ESTATAIS PARA O LIVRO E LEITURA

Para contrabalançar as formas de controle exercidas pelo mercado, Williams (2000) enumera um conjunto de instituições pós-mercado, públicas e semipúblicas, cuja participação estatal varia de acordo conforme as características da relação sociedade versus Estado. São elas, a patronal moderna, em que as artes são mantidas por organizações sem fins lucrativos, como fundações privadas, organizações de assinantes e outros tipos de patronatos privados; as intermediárias, em que as organizações são de caráter privado, mas mantidas total ou parcialmente com recursos públicos; e, por fim, as instituições governamentais reconhecidas como departamentos estatais e financiadas integralmente com recursos públicos.

Em paralelo às instituições formais, vale também destacar o processo de autonomização dos campos artístico e literário a partir da formação de um mercado de consumo burguês, como identificada por Bourdieu (1996), que pôs fim à centralidade do patronato régio ou aristocrático, contribuindo para redefinir a relação da cultura com o

Estado e o mercado, possibilitando, ao mesmo tempo, a inovação e o surgimento de vanguardas artísticas. Se, de um lado, o aumento da dependência do artista em relação ao mercado, que é regido por princípios de equilíbrio entre oferta e demanda, passou a submetê-lo às sanções impessoais e difusas da dinâmica do gosto das massas de consumidores, de outro, a manutenção das ligações duradouras de certos segmentos de escritores e artistas com frações da alta sociedade contribuiu para orientar as diretrizes do mecenato de Estado ao longo dos séculos XIX e XX (BOURDIEU, 1996).

Como bem observou Bauman (2013), ao longo desses séculos a cultura também passou a ter uma função estabilizadora (dispositivo homeostático que serve ao conformismo e à rotina), de equilíbrio, disciplinamento e unificação da população em torno de um mesmo projeto vinculado ao Estado-nação, contribuindo para legitimar o mecenato público. Foi o momento em que cultura passou a ser vinculada aos símbolos de pertencimento a uma “comunidade nacional” (URFALINO, 2015), levando os Estados-nacionais a exercerem um papel ativo na promoção e indução de iniciativas em prol da cultura, englobando diversas áreas de conhecimento mais comumente vinculadas aos campos das artes. Tratou-se de um processo que envolveu determinadas condições, dentre elas a cultura do iluminismo e das lutas sociais que incluíam os movimentos revolucionários dos séculos XVIII e XIX os quais levaram a cultura a encarnar, nos termos de Terry Eagleton (2005, p. 16-17), “uma espécie de pedagogia ética que nos torna aptos para a cidadania política ao liberar o eu ideal e o coletivo escondido dentro de cada um de nós”, cuja representação última se encerra no “âmbito universal do Estado”. Com isso, a cultura tornou-se uma categoria vital para o nacionalismo, uma vez que:

À medida que a nação pré-moderna dá lugar ao Estado-nação moderno a estrutura de papéis tradicionais já não pode manter a sociedade unida, e é a cultura, no sentido de ter em comum uma linguagem, herança, sistema educacional, valores compartilhados etc., que intervém como o princípio de unidade social. A cultura, em outras palavras, chega intelectualmente a uma posição de destaque quando passa a ser uma forma politicamente relevante. (EAGLETON, 2005, p. 42).

Entretanto, a relação entre instituições culturais e poderes estatais não é um fenômeno exclusivo da modernidade. Ela remonta à antiguidade clássica, evidenciando-se mesmo nas formas mais primitivas de organizações estatais. Grosso modo, as formas de ação cultural em âmbito estatal ao longo da história podem ser delimitadas em três fases, tomando como referência os padrões de financiamento, os graus de acesso público a bens e

equipamentos culturais e as técnicas de produção e reprodução prevalecentes em cada momento.

O primeiro momento, que vai da antiguidade até o século XVIII, aproximadamente, é aquele em que o financiamento das formas artísticas tinha caráter voluntarista, sendo dependente do mecenato régio ou do patronato de instituições, como a nobreza ou a igreja. Nessa etapa, portanto, os segmentos de produção cultural não se constituíam como um setor econômico autônomo e, conseqüentemente, o acesso a bens culturais mais elaborados era privilégio de poucos.

O segundo momento é aquele que se inicia com o Iluminismo, e que tem como marco a Revolução Francesa, seguido do confisco e da abertura do Louvre para grande público em 1793, o que estabelece, a partir daí, um rearranjo republicano do mecenato régio, o qual buscava assegurar o acesso livre de todos os cidadãos a espaços de exposição (como museus e academias de arte), bibliotecas e salas de espetáculos financiados com recursos da arrecadação de impostos (BAUMAN, 2013; VALLEJO, 2022). Passa a se estabelecer então aquilo que Williams (2000) denominou de patronato público, ou seja, o financiamento integral ou parcial da produção, manutenção e expansão das artes e da cultura pelo Estado por meio do uso de recursos do orçamento e de medidas tributárias e fiscais.

Porém, ao longo dessa fase a motivação primordial ainda não era a que reconhecemos na modernidade, qual seja: o reconhecimento da cultura e das artes como dimensões relevantes para o desenvolvimento do espírito humano, dado que essa percepção foi se desenvolvendo de forma lenta e gradual ao longo dos séculos XVIII e XIX sob a influência das considerações em torno da distinção entre cultura e civilização (ELIAS, 1994). A justificativa dos Estados-nacionais para patrocinar a cultura e seus espaços de exibição (teatros, museus e bibliotecas) esteve nessa fase mais relacionada a um papel homeostático (da formação da comunidade nacional, como explicitado anteriormente), ancorado em formas e patrimônio artísticos-materiais que remetiam a uma ideia de tradição e de existência comum anterior de um agrupamento, com suas glórias, conquistas e pretensas superioridades estéticas, contribuindo, assim, para a formação dos nacionalismos (BAUMAN, 2013; ELIAS, 1994; HOBBSAWM, 2012; HOBBSAWM, RANGER, 2012).

O terceiro momento da relação Estado e cultura, no qual ainda nos encontramos de algum modo, que é aquele em que a cultura passa a ser reconhecida

efetivamente como um direito, legitimando a necessidade de manutenção e expansão deliberada das artes e da cultura pelo Estado como questão de política pública mais geral, somente foi possível a partir da racionalização do mercado cultural, das funções estatais e da própria estruturação das artes e da cultura como um campo relativamente autônomo, dotado de uma lógica própria e capaz de manejar interesses e um sistema de coordenadas para participar do jogo das relações de poder (BOURDIEU, 1996; WILLIAMS, 2000). É a partir desse estágio, estabelecido ao longo do século XX, que departamentos estatais específicos voltados para implementação de ações e intervenções coordenadas para as artes e a cultura vão sendo criados, legitimando as políticas culturais tal como definidas por autores como Canclini (2019) e Teixeira Coelho (1999), ou seja, como intervenções realizadas pelo Estado, por instituições civis ou grupos comunitários no sentido de orientar o desenvolvimento simbólico e satisfazer necessidades culturais da população. Canclini (2019) acrescenta ainda, entre objetivos das políticas culturais, a obtenção de consenso para uma transformação social, reforçando o potencial de uso da arte e da cultura como instrumentos de mudança da sociedade.

Tomando-se a perspectiva de Urfalino (2015), a grande novidade desse terceiro momento, que se estabelece de fato na segunda metade do século XX, foi o surgimento da política cultural (no singular), em contraponto às políticas culturais (no plural). Para ele, as políticas culturais, como ações públicas para cultura, sempre existiram, ao contrário da política cultural como uma totalidade coordenada de práticas político-administrativas que traduzem uma forma de pensamento em um contexto intelectual e político. Nesse sentido, a política cultural teria surgido, de fato, em 1959, a partir da criação do Ministério de Assuntos Culturais da França, tendo à frente o escritor André Malraux, marco do reconhecimento da cultura como direito, ancorada em três bases:

(...) ideológica, com a afirmação, no plano do Estado, de uma filosofia da ação cultural; artística, com a feitura de um setor artístico profissional subvencionado, induzido pelo respaldo seletivo do ministério; administrativa, com a formação de um aparelho administrativo e a invenção de modalidades de ação específicas sem esquecer a autonomia orçamentária. (URFALINO, 2015, p. 19)

O contexto que fundamentou a política cultural de Malraux foi o das políticas de bem-estar, consolidando, a partir daí, a perspectiva da política cultural como meio para a democratização da cultura, modelo cujo sentido era o da preservação e difusão das artes e da cultura para todos, incluindo também a proteção social aos artistas, cujas condições, pela

ausência de vínculos empregatícios, tendiam a ser precárias (POIRRIER, 2012). A sua repercussão internacional se deu, em grande medida, pelo diálogo estabelecido com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), a partir do intercâmbio de pessoas, ideias, repertórios e estatísticas voltados para planejamento e o desenvolvimento cultural, motivando a realização de eventos e diálogos que culminaram na Declaração de Princípios de Cooperação Cultural Internacional em 1966 (RUBIM, 2012; TOLEDO SILVA, 2016).

Entretanto, à medida que os debates pós-coloniais e os movimentos de direitos civis foram ganhando escala, a perspectiva francesa – cuja referência era o pressuposto canônico que colocava a cultura ocidental como salvaguarda da civilização ameaçada pela indústria cultural e pela cultura de massa, poderes “que agem sobre a mente através do imaginário” (MALRAUX, 2012, p. 62) – passa a ser fortemente acusada de elitista e eurocêntrica. Tais críticas se intensificaram após maio de 1968 (POLI, 2021), dando origem a uma outra corrente de políticas culturais que apostava menos na democratização da cultura e mais naquilo que os próprios franceses passaram a denominar de democratização cultural. A democratização cultural se baseia no pressuposto de que a cultura é um modo de vida, e que uma política cultural nesse campo deveria envolver muito mais o estímulo para que esses modos de vida se expressem e se expandam, valorizando as identidades e comunidades locais, dando voz aos que sofrem com a invisibilidade social, valorizando, nesse caso, o fomento à cultura popular e comunitária (LIMA, ORTELLADO, SOUZA, 2013; POIRRIER, 2012).

Como consequência, uma nova agenda de direitos para incluir as particularidades coletivas, como gênero, etnicidade, origem social, orientação sexual etc., passou a ser incluída no debate sobre políticas culturais. Em face dessas mudanças envolvendo novas dimensões societárias, a UNESCO foi assumindo mais e mais um papel de promotora e balizadora da incorporação dessa nova agenda às políticas culturais, por meio de eventos, fóruns e congressos que levaram à aprovação de documentos, entre os quais se destacam: o Nossa Diversidade Criadora, de 1996, que é o relatório referente à instituição da Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento; a Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural, de 2001; e a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais de 2005 (RUBIM, 2012).

Ganhou, portanto, relevância a ideia de cultura como espaço de afirmação, representação e reconhecimento das identidades, tendo como consequência imediata a ruptura com a prevalência do cânone que vinha justificando a ação estatal nesse campo a partir de uma lógica que assumia como dados os critérios de determinação do bom gosto estabelecidos de cima para baixo, sem levar em consideração se aqueles que efetivamente acessarão essas políticas se reconhecerão naquilo que é-lhes oferecido (LIMA, ORTELLADO, SOUZA, 2013). Vale destacar que a democratização cultural nesses novos termos não significou submeter as formas artísticas oferecidas pela política somente aos critérios de reconhecimento e representação das identidades, mas, sim, diversificar conteúdos, estéticas e linguagens, por meio da ampliação da participação dos diversos segmentos da sociedade que a política cultural pretende alcançar.

Para Bauman (2013), Bourdieu teria captado, especialmente em “A distinção”, o momento de inscrição da cultura nas políticas de bem-estar, mas ressaltando a lógica de funcionamento das relações e dos jogos de poder que legitimavam o lugar social da cultura, constituindo e promovendo a autonomia relativa de um campo intelectual. Entretanto, quando Bourdieu lançava as suas teses, a função estabilizadora e homeostática da cultura já estava perdendo impulso, ou seja, perdendo centralidade como elemento de amálgama do Estado-nação, e passava a assumir as funções de resolver problemas e conflitos particularistas, assumindo papel mediador nas guerras culturais, ao mesmo tempo em que criava necessidades. Isso não queria dizer que a elite cultural deixava de ter importância: significa apenas que para ela não havia mais sentido em estabelecer cânones culturais e se preocupar em assumir a posição proselitista de tentar “converter” outras pessoas (BAUMAN, 2013).

Foi nesse novo contexto que se deu a perda de centralidade da ideia de Estado provedor, ao mesmo tempo em que o acesso às tecnologias produtivas foi ficando cada vez mais difícil e financeiramente caro, de modo que a ação estatal foi passando a também privilegiar o mercado, incorporando estratégias de incentivo e regulação econômica às políticas, algo que se tornou prevacente entre as décadas de 1980 e o fim da primeira década de 2000 (SACCO, FERILLI, TAVANO BLESSI, 2018). De algum modo, esse processo já vinha ocorrendo desde o surgimento da indústria cultural no início do século XX, quando, com o avanço das tecnologias de produção e exibição de conteúdos – ou seja, com o surgimento e a disseminação da fotografia, do cinema, do rádio e, mais tarde, da

televisão, que também se configuram como novos meios e linguagens artísticas –, estabeleceu-se aquilo que Walter Benjamin (2012) denominou de obra de arte na era da reprodutibilidade técnica. Dado o fato de serem técnicas de alto custo, as quais requerem uma escala industrial para serem viáveis, surgiram daí as chamadas indústrias culturais, dotadas de poderes oligopolistas e com uma capacidade de controle que foram permitindo a elas impor barreiras à entrada por meio de complexos sistemas de seleção, do que decorreu a necessidade de os governos lançarem mão de mecanismos de regulação para conter abusos e assegurar espaços para conteúdos nacionais.

Consequentemente, dada a amplitude que o debate em torno da ideia de cultura tomou, as dimensões das políticas culturais na atualidade são cada vez mais diversas, cumulativas e entrelaçadas, envolvendo a necessidade de ação simultânea do Estado em todos os ramos relacionados ao tema, ainda que o discurso neoliberal insinue o contrário. A abrangência das políticas culturais vai desde a sua vertente voltada para a apreciação estética – determinante para a criação e a manutenção de equipamento de artes e espetáculos, museus e bibliotecas; passando pela cultura como identidade, ou seja, como expressão intelectual e simbólica de um povo, um tempo e um lugar; pela cultura como entretenimento vinculada à indústria global e altamente rentável nas áreas editorial, do audiovisual e da música; até chegar aos fundamentos mais recentes relacionados às perspectivas da democratização e do desenvolvimento, em que a cultura se estabelece como fator de bem-estar e de representação da diversidade. Além disso, considerado o ritmo de circulação global de bens e serviços materiais e simbólicos, impulsionado ainda mais pelas tecnologias digitais, a cultura se converteu, nos termos propostos por Yúdice (2013), em recurso, ou seja, em uma forma de capital em que se deve investir dado o seu potencial de promoção do desenvolvimento econômico, urbanístico e turístico.

As políticas de livro e leitura são também parte desse percurso das políticas culturais (e da cultura, em si, com o Estado) e vêm sendo afetada pelos mesmos impasses. As primeiras ações estruturadas envolvendo esses dois campos, e buscando se dissociar da educação, foram iniciadas na França, nos anos 1950, sendo denominadas de Políticas do Livro Público (CARTELLIER, 2014). Consolidaram-se e ganharam robustez ao longo da década de 1970, quando a política do livro, que envolvia as questões específicas do mercado editorial e suas demandas por isenção de impostos e subsídios, foi separada da política da leitura sob a justificativa de que o livro não é um produto como os outros (CARTELLIER,

2014; HORELLOU-LAFARGE, SEGRÉ, 2010). Valorizava-se então o acesso e o hábito de ler obras literárias ou de não ficção, que deveriam ir além do objetivo imediato de buscar entretenimento e conforto, devendo ser estimulados como parte do desenvolvimento intelectual e humano dos indivíduos quaisquer que fossem suas posições e interdependências sociais.

A economia do livro foi, efetivamente, a primeira do campo cultural a se estruturar como indústria, ou seja, como o primeiro experimento de indústria cultural (BRIGGS; BURKE, 2004). O invento de Gutemberg possibilitou a massificação dos usos do livro, que já carregava consigo dimensões culturais, simbólicas e políticas específicas. Desse modo, sugere Sordet (2023), o desenvolvimento dessa indústria foi acompanhado de duas grandes vertentes de intervenção estatal. A primeira é a da criação de programas de incentivos, seja por meio de financiamentos diretos e aquisições para distribuição em bibliotecas ou entre alunos e professores, ou por meio de ações de estímulo à leitura por meio de mediadores, eventos, programações culturais vinculadas ao livro etc. A segunda vertente é a da repressão e censura que costumam ocorrer em regimes totalitários ou de exceção em face dos “perigos” da livre circulação de ideias. Pelo fato de os totalitarismos ocorrerem em contextos de radicalismos nacionalistas, é também comum a estatização de edição e impressão de livros como forma de controle do que pode e do que se deseja que seja lido.

É certo que os totalitarismos continuam vivos e a pôr em prática o viés do controle e da censura como elemento central não só sobre os livros, mas sobre outros segmentos das artes e da indústria cultural. Mas, por outro lado, em decorrência da vinculação da cultura ao bem-estar e aos valores democráticos, com a promoção da leitura de livros literários e de interesse geral ocupando posição de destaque nessas formulações, as políticas de livro na sua vertente de incentivo são prevalentes na esfera das instituições que dominam o ocidente e a opinião pública global. São recomendadas ações de qualificação de bibliotecas com acervos e equipamentos e estímulo à leitura em espaços educacionais e culturais, envolvendo a comunidade e profissionais que integram o sistema literário, tais como bibliotecários, professores, escritores e editores.

Obviamente, um efeito imediato dessas ações, em especial da aquisição direta de livros, é o impulsionamento da indústria editorial. Ocorre que a estruturação dessa

indústria, ainda mais em um contexto de financeirização e concentração de capitais em escala global, outras intervenções estatais a mecanismos de incentivo visível acabam sendo requeridas nos seguintes domínios: incentivo à tradução, defesa do idioma pátrio, preço único do livro, definição do segmento como exceção cultural no âmbito da OMC (o que inclui incentivos fiscais e reserva de mercado), desenvolvimento de mecanismos eficazes de direito autoral e questões de depósito legal (SORDET, 2023).

Destacar esses domínios, muito mais relacionados às políticas industriais, é uma forma de chamar atenção para a complexidade da relação do Estado com o sistema literário e suas interseccionalidades. Mas na esfera específica das políticas culturais, as políticas para o livro e leitura estão eminentemente voltadas para a valorização da literatura como expressão artística e para o desenvolvimento do hábito de leitura e promoção do acesso ao livro de forma igualitária entre a população. De todo modo, é impossível dissociar essa dimensão cultural das políticas de livro e leitura a fatores como renda, educação e tempo livre, com desdobramentos no aprimoramento do currículo escolar para enfatizar a leitura e nas medidas regulatórias e de incentivo à indústria editorial.

A grande questão é que, em sua totalidade e complexidade, a implementação e continuidade desse conjunto de ações, considerando todas as suas dimensões, custam caro aos cofres públicos. Nesse sentido, há um desafio adicional, considerando os efeitos da transformação digital e o desenvolvimento e a popularização de mídias sociais e indústria de games e audiovisual a ela associados, que é o da conscientização da sociedade de que o estímulo à leitura ainda faz algum sentido. Argumentos em prol da leitura que se baseiam na sua importância para a formação humanista, intelectual e crítica dos indivíduos deixaram de ser suficientes “numa época em que os valores que a nossa sociedade apresenta como desejáveis são os da velocidade e da brevidade” de modo que “o lento, intenso e reflexivo processo da leitura é visto como ineficiente e antiquado” (LIPOVETSKY, SERROY, 2008). Nesse sentido, embora as políticas de estímulo à leitura ainda encontrem ressonância nas administrações públicas, elas deixaram de ter o mesmo apelo para a sua legitimação.

No Brasil, mais para algumas linguagens artísticas do que para outras, sempre existiram redes e configurações de interação e prestígio com capacidade de influenciar, legitimar e chancelar as instituições privadas, semipúblicas e, especialmente, as públicas que exercem papel indutor sobre as artes e a cultura em geral. Porém, são redes ainda muito

instáveis e fluidas, pelo fato de que o valor atribuído a um capital cultural e intelectual distintivo para o conjunto da sociedade brasileira – com destaque para as esferas mais altas, que tendem a cultivar e acumular esse tipo de capital simbólico como sinal de *status* – é muito variável e limitado. Isso compromete a continuidade e os montantes de recursos destinados aos financiamentos privados, mas também os públicos, hoje muito dependentes de renúncia fiscal, ou seja, de parcerias com o setor privado.

Ainda assim, mesmo considerando a fluidez e a fragilidade das redes que influenciam as instituições promotoras da arte e da cultura no Brasil, em especial as de livro e da leitura, que são as que nos interessam aqui, são elas que orientam as ações nesse segmento. Mapear o percurso dessas configurações é também passar em revista o processo de modernização da sociedade brasileira, assumindo como pressuposto que, tanto quanto o ser brasileiro e sua condição de cidadania, o lugar do livro e da leitura e do leitor por aqui encontram-se ainda em formação (LAJOLO, ZILBERMAN, 2020). Isso porque, encontram-se em curso nessas políticas os jogos sociais, como propostos por Elias, por meio dos quais as interdependências humanas se desenrolam.

Buscando aplicar a abordagem sócio-histórica à análise das relações entre Estado e sociedade nas políticas públicas para o livro e a leitura e as teias de relações envolvidas nas configurações específicas interessadas na temática, procuro entender os equilíbrios de poder e as interdependências entre os diversos grupos envolvidos que permitem identificar padrões que, mesmo com variações no tempo, acabam por se repetirem na essência até os dias de hoje. As relações de interesses oligárquicas e mercadológicas, adaptadas a contextos democráticos, acabam por influenciar significativamente o resultado da política pública em pauta, e é necessário compreender como elas persistem. Além disso, a abordagem de Elias mantém como imperativo que as interdependências humanas são mutáveis e se apresentam de diversas formas, sendo necessário estudá-las, considerando especialmente as contingências dos processos políticos.

Mais adiante, o percurso da leitura no Brasil contemporâneo será analisado com mais detalhes. O que importa enfatizar até aqui, concluindo este tópico e dando prosseguimento a análise, é que, apesar da persistência dos esforços de disseminação da leitura como parte das políticas culturais por meio de instituições governamentais de vários países, novos desafios se apresentam tendo em vista as imposições da lógica de mercado

sobre a totalidade das ações estatais, as mudanças na forma como o Estado é instado a atuar na cultura por novas demandas sociais e com as alterações dos hábitos de leitura e da forma como se lê em decorrência da transformação digital, colocando em xeque o próprio dispositivo mais comum de leitura, o livro impresso.

2.4 A LEITURA NA EDUCAÇÃO

Porque a evidência dos estudos, o amor pelos livros e a vontade de ler não são disposições universalmente distribuídas, mas, ao contrário, estreitamente correlacionadas com as condições sociais e o meio a que se pertence. (D. ERIBON, 2020, p. 138)

Bourdieu e Darbel (2016) procuraram mostrar empiricamente, em pesquisa de campo com resultados publicados em 1969, que a disposição duradoura e assídua à prática cultural não se estabelece de maneira natural. Em geral, os pais que têm o hábito de frequentar museus ou de usufruir de quaisquer outros bens e serviços culturais incentivam seus filhos a fazerem o mesmo, contribuindo para desenvolver neles “o amor pela arte”.

Como o capital cultural é distribuído desigualmente na sociedade – e é também fator de distinção de certos segmentos das classes privilegiadas que tomam para si o monopólio do gosto, legitimando privilégios herdados –, o processo de sacralização da cultura e da arte acaba por se configurar como um fator de acomodação de um tipo de ordem social em que homens de cultura se reconhecem como “civilizados”, acreditando, portanto, na barbárie e ao mesmo tempo levando aqueles que não têm o mesmo acesso aos bens culturais sacralizados “a se convencerem interiormente de sua própria barbárie” (BOURDIEU, DARBEL, 2016, p. 161). Desta feita, os “civilizados”, para não se confundirem com os “bárbaros”, lançam mão de um processo de apropriação dos bens culturais, deixando pouco espaço de fruição e expressão para aqueles que não detêm os mesmos privilégios. Ao final, estes tendem a se resignar e a desistir de tentar acessar tais bens.

Entretanto, o próprio processo de transmissão familiar do “amor pela arte” passa pela educação que começa pelo ambiente doméstico e costuma ser completado na escola. Em sendo um processo educativo, pode-se intuir que a formação cultural na escola permite compensar a ausência de um ambiente familiar e doméstico em que o acesso a bens culturais não é relevante. Bourdieu e Darbel (2016) corroboraram essa premissa ao

verificarem que a frequência a museus vai se elevando à medida que o nível de instrução do pesquisado também vai aumentando independentemente da sua origem social, indicando que a ação da escola e da educação formal são capazes de gerar o interesse pela cultura e, portanto, de gerar “necessidades culturais”. É preciso considerar que, dado o percurso histórico de cada país, os graus de desigualdade social e de letramento, bem como a escalas de valores das classes médias, a geração de tais necessidades culturais, seja pela escola ou por qualquer outra via, tendem a ser muito variáveis e com graus de efetividade muito relativos a depender do perfil e dos graus de interação, de interdependência e de interesses compartilhados. Além disso, considerando a ideia de pluralidade como determinante das ações dos atores, como proposto por Lahire, as disposições estéticas para chamadas leituras cultas, aquelas que atribuem mais valor ao estilo e à linguagem do que mais propriamente ao enredo, pedem outros atributos, não estão necessariamente relacionadas diretamente ao nível educacional:

No entanto, quando se sai do terreno da presumida “disposição estética” para o do estudo empírico das leituras de leitores com diplomas superiores, a decepção teórica é grande. Os leitores mais diplomados culturalmente fazem como nossos leitores dos meios populares: mergulham nas situações, identificam-se com os personagens, amam-nos ou detestam-nos, antecipam o que vai acontecer ou imaginam o que eles mesmos fariam, apreciando ou desaprovando a moral da história, sentem as emoções, riem ou choram ao ler romances... A leitura estritamente estética não está ausente de seus discursos (da mesma maneira, aliás, que os leitores populares podem evocar o “belo estilo” ou a “bela escrita”), e podem se comprazer em comparar os autores ou as correntes literárias, mas certamente não é isto que os prende e os liga nas histórias que leem. (...) Esta leitura-referência, esta leitura estilística existe, mas de fato caracteriza essencialmente os leitores profissionais: os leitores produtores e, particularmente, os que pertencem às vanguardas literárias, que colocam sociologicamente o estilo antes de qualquer coisa; leitores-críticos que ritualmente lembram que “pouco importa a história, contanto que haja estilo”. Portanto, a oposição sobre a qual nos apoiávamos não era aquela que acreditávamos. Tratava-se daquela que separa os leitores leigos, exteriores às implicações do campo literário, simples consumidores e espectadores (abandonados, como notamos anteriormente, pela teoria dos campos de produção cultural), dos leitores profissionais, como agentes tomados nas lutas de concorrência do campo (escritores, críticos, jornalistas culturais etc.). (...) Em compensação, os leitores leigos distinguem-se evidentemente entre si segundo o tipo de experiências sociais ao qual são sensíveis. Não vivendo as mesmas vidas, as mesmas condições sociais de existência, não tendo tido os mesmos itinerários escolares, familiares, amorosos, profissionais etc., os leitores não têm o gosto pelos mesmos tipos de história. Quando nossos leitores populares insistiam na rejeição do “fictício” das histórias “sem pé nem cabeça”, designavam amiúde temas ou assuntos muito distanciados deles (de suas experiências sociais) para verdadeiramente interessá-los. (LAHIRE, 2002, p. 93)

Em última instância, portanto, longe de ser uma atividade passiva, a leitura da perspectiva de Lahire (2002) está intrinsecamente ligada às trajetórias da ação, levando os leitores a buscar experiências específicas, mas também proporcionando a emergência de situações passadas e cenários alternativos inesperados. E nem sempre o propósito da ação da leitura é entrar em contato com a experiência de um outro distinto de quem lê, uma vez que tal propósito passa pela ideia de solidariedade como um padrão de reconhecimento intersubjetivo, nos termos propostos por Honneth (2009), e que tem como consequência o desenvolvimento da autoestima. Mesmo nas sociedades avançadas em termos de garantia de direitos e de autorrespeito, a ausência de solidariedade como “uma espécie de relação interativa em que os sujeitos tomam interesse reciprocamente por seus modos distintos de vida, já que eles se estimam entre si de maneira simétrica” (HONNETH, 2009, p. 209) inibe a autoestima requerida para que estratos sociais mais baixos se reconheçam em signos culturais associados e monopolizados por grupos dominantes.

Em uma sociedade marcada por uma elevada desigualdade estrutural, como é o caso da brasileira, não é possível esperar que a solidariedade se estabeleça de forma automática como um padrão generalizado de reconhecimento que atravesse todos os segmentos sociais para que um capital cultural esteja ao alcance de qualquer um que o desejar. Aquilo que se pode definir como sociedade brasileira aproxima-se nas suas desigualdades da forma mais extremada de sociedades em que “assim como os grupos estabelecidos veem seu poder superior como um sinal de valor humano mais elevado, os grupos *outsiders*, quando o diferencial de poder é grande e a submissão inelutável, vivenciam efetivamente sua inferioridade de poder como um sinal de inferioridade humana” (ELIAS, SCOTSON, 2000, p. 28).

É certo que, como pontua o próprio Elias, o poder é intrínseco a todas as relações humanas, ou seja, “não é um amuleto que um indivíduo possua e outro não; é uma característica estrutural das relações humanas – de todas as relações humanas” (ELIAS, 2017, p. 81). Em toda relação de interdependência funcional há uma relação de poder, uma vez que “pessoas e grupos que desempenham funções recíprocas exercem uma coerção mútua” (ELIAS, 2017, p. 85). Entretanto, a depender do grau de dependência mútua, de quem tem mais ou menos capacidade de retenção daquilo que o outro necessita, de qual dos lados está mais forçado, e em que medida, a se submeter e a se adaptar às exigências do outro, o resultado pode ser um tipo de disfuncionalidade, do qual o controle o monopólio

dos signos de distinção cultural por certos grupos estabelecidos também é um fator de dominação e submissão dos menos privilegiados.

Porém, em uma sociedade que anseia a igualdade, compreender que a cultura é de todos, ou seja, “o interesse pelo aprendizado ou pelas artes é algo simples, agradável e natural (...) o desejo de conhecer o melhor, fazer o que é bom, é parte principal da natureza positiva do ser humano” (WILLIAMS, 1989, p. 4). Desse modo, os seus canais de acesso devem ser desobstruídos para “permitir todos os tipos de oferta, tendo cuidado de abrir bem o espaço para o que for difícil, dar tempo suficiente para o que for original, de modo que o que se tenha seja desenvolvimento real, e não apenas a confirmação ampliada de antigas regras” (WILLIAMS, 1989, p. 11).

No caso da leitura literária, há os que sugerem o desenvolvimento de capitais específicos, como John Thompson (2013), que analisa o sistema literário como um campo, destacando que as ações de agentes ou organizações individuais fazem parte de um sistema mais amplo, do qual não têm controle. Assim sendo, Thompson (2013) identifica cinco tipos de capitais necessários para a circulação de livros: capital econômico, capital humano, capital social, capital intelectual e capital simbólico. Portanto, para que os livros circulem com êxito, é necessário considerar e fortalecer esses cinco tipos de capital. Resta saber quais os meios e instrumentos possíveis para tal. A educação é um desses caminhos possíveis para promover a acumulação de algumas dessas modalidades de capital, mas em graus bastante distintos.

Refletindo em termos de políticas públicas, naquele ano de 1969, quando os resultados da pesquisa de Bourdieu e Darbel foram publicados, prevaleciam os moldes das políticas de bem-estar social em que chegava a ser redundante afirmar que era preciso levar o povo à educação e por meio dela assegurar o acesso de todos ao capital cultural que tende a ser apropriado pelas classes privilegiadas. Os próprios autores reforçaram na conclusão do trabalho que o objetivo da pesquisa foi o de constatar empiricamente “verdades evidentes”. Os sistemas educacionais, bem como os de cultura (tais como propostos por Malraux desde o fim dos anos 1950, como visto anteriormente), já haviam incorporado a ideia de democratização dos conhecimentos, algo também consolidado entre as recomendações das organizações de educação e cultura do sistema ONU até os dias de hoje, em especial pela Unesco, para todos os países. Em suma, a ideia de cultura como direito, aí incluída a cultura

literária, parecia estabelecida idealmente nos sistemas educacionais, sendo questionados apenas os meios e os métodos pedagógicos de disseminação dos conteúdos culturais e artísticos.

Mais recentemente, porém, em um contexto sócio-histórico global em que a função homeostática da cultura perde relevância, o ensino de literatura parece não fazer mais sentido (ANTUNES, 2015; GROTO, 2018). Em uma sociedade cada vez mais utilitária – permeada pelos valores do neoliberalismo, que estrutura não só a esfera econômica, mas todas as dimensões do sujeito, condicionando o ser, o estar e o fazer no mundo e produzindo um indivíduo que se crê individualmente como um empreendedor (DARDOT, LAVAL, 2016) – o entendimento de que a literatura e as artes não passam de adornos que interessam apenas a um grupo restrito de apreciadores e ao mercado especializado trazem um questionamento ainda mais profundo acerca da sua necessidade. Até mesmo entre as classes privilegiadas contemporâneas a ideia de uma superioridade civilizatória a partir do domínio de certos signos culturais vem perdendo centralidade, dado que cada vez mais a cultura vem servindo a um mercado de consumo orientado para a mudança constante e a rotatividade (BAUMAN, 2013).

Como resposta a essa visão de mundo utilitária, ainda resiste a perspectiva humanista do valor da literatura, muito bem colocado por Antônio Candido (2017) em um texto de 1988 ao tratar dela como uma modalidade de direito. Para tal, ele parte da ideia de bens incompressíveis, conceito tomado da economia para designar os bens essenciais à sobrevivência, que não só incluem aqueles que asseguram o bem-estar físico, como também a “integridade espiritual”, tais como “o direito à crença, à opinião, ao lazer e, por que não, à arte e à literatura” (CANDIDO, 2017, p. 176).

No caso específico da literatura, Candido toma como base o princípio de que o universo fabular, da imaginação ficcional, é parte essencial da humanidade, configurando-se como uma manifestação universal de todos os homens em todos os tempos, de modo que ninguém consegue passar mais de “vinte e quatro horas sem mergulhar no universo da ficção e da poesia” (CANDIDO, 2017, p. 177). É certo que, especialmente na contemporaneidade, há outras formas de mergulhar no universo narrativo-ficcional e de estimular a imaginação, muitas delas até mais fáceis do que os textos escritos, tais como o teatro, o circo e a literatura oral, e, mais recentemente, o cinema, os *games* e as produções narrativas das mídias

eletrônicas e digitais, que incluem rádio e televisão até chegar a tudo o que é possibilitado pela internet, inclusive a participação do usuário como produtor de conteúdos.

Entretanto, na visão de Candido, o lugar da produção literária continua insubstituível pelo seu poder de organizar as palavras, tirando-as do nada e dispondo-as em um todo articulado, comunicando-se assim com o nosso espírito, ajudando-nos também a nos organizarmos subjetiva e objetivamente e, em última instância, contribuindo para organizar o mundo. A literatura contribui para dar forma aos nossos sentimentos e às visões de mundo que nos permeiam, tendo o poder de nos libertar do caos e, portanto, nos humanizar. Ao mesmo tempo, ainda nas palavras de Candido (2017, p. 188), “a literatura pode ser um instrumento consciente de desmascaramento, pelo fato de focalizar as situações de restrição dos direitos, ou de negação deles, como a miséria, a servidão, a mutilação espiritual”. Sob os dois ângulos sugeridos por Candido, ou seja, pelo poder de nos organizar e nos humanizar individualmente e pelo poder de contribuir para desvelar injustiças e restrição de direitos, a literatura se conjuga com a luta pelos direitos humanos, de modo que negar a sua fruição é o mesmo que mutilar a nossa humanidade.

Sendo assim, para uma educação formal que tenha por princípio colocar o ser humano no centro das preocupações, tratando-o como sujeito, a leitura e a escrita precisam ser protagonistas (CASTRILLÓN, 2011). Para tal, faz-se necessário reafirmar e convencer a sociedade de que a leitura literária não é simplesmente um adorno ou algo inacessível, assim como também é preciso desmistificar a ideia de que as formas literárias canônicas são inalcançáveis, uma crença que deriva da forma como a literatura tem sido ministrada nas escolas e disseminada socialmente, contribuindo para afastar ainda mais potenciais leitores.

2.5 A LEITURA NO MUNDO DIGITAL

As revoluções digitais, propiciadas pela difusão generalizada da internet, têm instaurado uma nova ordem paradigmática onde a distinção entre consumidores e criadores de conteúdo cultural se dissolve. Esse fenômeno, elucidado por Sacco, Ferilli e Tavano Blessi (2018) como a Cultura 3.0, redefine a interação digital, uma vez que aqueles que geram conteúdo também assumem o papel de usuários e vice-versa, em uma intercambiável dança de funções. Nesse contexto, a disseminação de conteúdos se dá através das mesmas plataformas (como Facebook, Youtube, Instagram, TikTok, Kindle Amazon, entre outras),

tornando-se simultânea e acessível a todos os tipos de utilizadores. Ademais, a tecnologia digital atual proporciona uma série de equipamentos acessíveis e relativamente simples de operar, possibilitando a produção de conteúdos textuais, imagens estáticas e em movimento, áudio e multimídia com qualidade profissional.

A Cultura 3.0 seria, na perspectiva de Sacco, Ferilli e Tavano Blessi (2018) que eles classificam como sociotécnicos, sucedânea das Cultura 1.0 e 2.0. A Cultura 1.0 refere-se à era pré-industrial em que o mecenato cultural estava principalmente nas mãos de indivíduos isolados, frequentemente associados a instituições políticas. Representa um período histórico em que o escopo da política cultural pública esteve enraizado nesse modelo de mecenato. Com o tempo, essa noção evoluiu e surgiram debates sobre seu papel e alcance em sociedades industriais avançadas.

Já a Cultura 2.0 significa o surgimento de um novo regime sociotécnico de criação de valor por meio da cultura. Essa era é caracterizada pela possibilidade tecnológica de mercados culturais em massa, facilitada por tecnologias como impressão moderna, fotografia, cinema, música gravada e radiodifusão. A gama de produtos culturais expandiu-se dramaticamente e tornou-se acessível a públicos mais amplos por meio de novos modelos de negócios. No entanto, as barreiras de entrada para a produção cultural permaneceram, e o acesso a tecnologias produtivas era limitado, levando ao controle sobre a produção cultural. As indústrias culturais e criativas viram uma expansão significativa, reformulando a relação entre produção cultural e valor econômico.

Por fim, a Cultura 3.0 representa uma onda subsequente de inovações sociais e técnicas que transformam o lado da produção da cultura. Ao contrário da Cultura 2.0, que se concentrou em expandir a demanda do público, a Cultura 3.0 é impulsionada por uma transformação estrutural do processo de produção. Avanços tecnológicos tornaram a produção de conteúdo mais fácil e acessível, levando a uma explosão no número de produtores de conteúdo. Essa era turva a distinção entre produtores culturais e usuários, já que os indivíduos se envolvem de forma intercambiável na criação e no consumo de conteúdo. Plataformas digitais permitem que comunidades se auto-organizem para produzir e compartilhar conteúdo, desafiando os canais de distribuição tradicionais. O acesso ao conteúdo cultural se torna mais participativo, com os usuários apropriando-se e manipulando criativamente o conteúdo para moldar narrativas. Essa transformação entrelaça a produção

cultural com a vida cotidiana e a sociedade, indo além da esfera do entretenimento. A Cultura 3.0 integra as indústrias culturais e criativas profundamente em todos os setores da economia e da sociedade, exigindo uma abordagem sistêmica no design de políticas.

Em resumo, a Cultura 1.0 representa o modelo histórico de mecenato, a Cultura 2.0 introduz mercados culturais em massa e expande as indústrias criativas, enquanto a Cultura 3.0 sinaliza uma mudança para a criação participativa de conteúdo, turvando os papéis de produtor e usuário e entrelaçando a cultura com todos os aspectos da sociedade e da economia.

Assim, se a revolução da Cultura 2.0 foi caracterizada por uma explosão do tamanho dos mercados culturais, a revolução da Cultura 3.0 é caracterizada pela explosão do *pool* de produtores, tornando cada vez mais difícil estabelecer uma distinção significativa entre produtores e utilizadores. Sob esse novo paradigma, e considerando a infinidade e multiplicidade de conteúdos produzidos e disponibilizados – que para ganharem destaque e se tornarem rentáveis dependem de um mercado de curtidas, *likes* e engajamentos negociados em plataformas de rede controladas pela Gafam (Google, Amazon, Facebook, Apple e Microsoft) –, todas as dimensões conhecidas das políticas culturais se repõem, dada a necessidade de o Estado atuar como regulador e garantidor de que a diversidade seja assegurada nesse ambiente virtual de trocas, de modo a promover o conteúdo nacional, a segurança do tráfego nesse ambiente, e evitar a apropriação indébita de conteúdos sem o devido reconhecimento de direitos autorais e de caráter imaterial derivada de conhecimento difuso, além de também assegurar que os espaços presenciais e analógicos de produção e acesso à cultura permaneçam ativos.

Tal paradigma da Cultura 3.0 tem implicações diretas no campo do livro e da leitura, uma vez que, especificamente com o advento das redes sociais, foram criadas as condições para que qualquer pessoa possa escrever, publicar e ser lida sem necessidade de mediações, utilizando plataformas e dispositivos distintos, que vêm variando no tempo e com muita rapidez. Isso não significa audiência automática, pois, embora não haja mais barreiras para publicação, muitas instâncias de legitimação para conquistar público ainda são necessárias, tais como os mecanismos de promoção do mercado, a crítica, o reconhecimento dos pares e as ligações duradouras com frações intelectualizadas de grupos dominantes. Porém, a dependência de tais instâncias de legitimação diminuiu

significativamente, uma vez que os modelos de negócio das grandes corporações de tecnologias também permitem que os produtores de conteúdos se autopromovam pagando pelo aumento da sua visibilidade e por “disparos” de conteúdos para muitos perfis, atraindo “engajamento”, ou mesmo que, de forma espontâneo e contingente, alguns comecem a ser reconhecidos, despontando como “influenciadores” (*influencers*) para um grande público.

Não é por acaso que especialistas em mídias digitais têm apresentado argumentos que questionam a suposta primazia da leitura imersiva, contribuindo assim para a consolidação de narrativas que relegam os livros a uma condição antiquada e dispensável. Sob essas perspectivas, a aquisição de habilidades básicas de alfabetização, juntamente com a proficiência no letramento digital e o acesso simultâneo às mais avançadas tecnologias são apontados como suficientes para uma inserção autônoma no ambiente digital contemporâneo dominante, que parecem transcender as formas analógicas, como o tradicional formato de livro impresso em forma de códice. No entanto, essa abordagem negligencia a realidade do crescente estado de distração que permeia a vida online, comprometendo tanto a capacidade de concentração como o processo de aprendizagem, conforme destacado pelo historiador das comunicações Nicholas Carr (2010) em estudos respaldados pela neurologia.

Para além das controvérsias, é fato que os conteúdos digitais, embora não tenham necessariamente pretensões para tal, rivalizam com o livro e outras mídias. Para atrair audiência no turbilhão de informações que circula diariamente pelas redes digitais, faz-se uso exclusivo ou combinado de recursos da comunicação escrita, fotográfica e audiovisual, além de *emojis*, memes, *stickers* estáticos ou animados, dentre outros tantos recursos visuais que surgem e mudam a cada dia, ganhando novas definições e nomenclaturas pelos usuários. Trata-se de uma forma de comunicação que envolve mais e mais uma linguagem direta e resumida a poucos caracteres, como acrônimos, mas preferencialmente visual, de modo a atrair uma audiência potencial, os seguidores, pelo tempo máximo, cada vez mais exíguo, de captura e fixação da atenção de um internauta, até que ele se canse e passe adiante para outro conteúdo facilmente acessível, bastando para tal um simples rolar de tela, com sua barra infinita.

Embora haja uma prevalência de vídeos, a escrita e a leitura são, desde os primórdios das tecnologias digitais, atividades corriqueiras no ambiente das redes, especialmente na comunicação interpessoal. Com isso, consensos que pareciam consagrados

agora são postos em dúvida, dando margem para algumas questões. Em um mundo em que a informação passou a ser instantânea (em linguagem que possa ser apreendida rapidamente), em uma realidade prática que valoriza a capacidade das pessoas de se envolverem em várias atividades simultâneas (*multitasks*), qual o sentido da disseminação de práticas de leitura, em especial de livros de conteúdo literário, os quais requerem tempo livre, silêncio e atenção exclusiva?

O conjunto dessas transformações em curso, especialmente, no caso que aqui interessa, as de cunho tecnológico que vêm alterando a relação dos indivíduos na forma como buscam informação, entretenimento e conhecimento, vem ensejando preocupações acerca do futuro. Muitos intelectuais já temem pelo fim do livro impresso e suas consequências. Não param de surgir incertezas, previsões e polêmicas em torno do fim do livro, com intelectuais e escritores vindo a público para defender a permanência do formato do livro impresso como o conhecemos (ECO, CARRIÈRE, 2010; LLOSA, 2009). Emprestam então o seu capital simbólico para uma causa que os afeta diretamente, buscando influenciar agentes privados e governos e sensibilizar estratos sociais apegados aos signos de distinção em prol de iniciativas que assegurem inclusive a preservação e disseminação do formato analógico, uma vez que os formatos eletrônicos podem modificar a forma como se lê, sendo mais dispersivos e menos solenes do que até mesmo a leitura extensiva.

Mas há também aqueles que, analisando a história da leitura e da escrita de uma perspectiva processual, não veem motivos para alarde. Este é o caso de Chartier, que reconhece sim uma possibilidade de mudança expressiva na forma como se lê, mas que ao mesmo tempo considera a hipótese de coexistência dos vários dispositivos:

Devemos pensar que nos encontramos às vésperas de uma semelhante mutação e que o livro eletrônico irá substituir ou já está substituindo o códex impresso tal como o conhecemos em suas diversas formas: livro, revista, jornal? Talvez. Porém, o mais provável para as próximas décadas é a coexistência, que não será forçosamente pacífica, entre as duas formas do livro e os três modos de inscrição e comunicação dos textos: a escrita manuscrita, a publicação impressa, a textualidade eletrônica. Essa hipótese é certamente a mais sensata do que as lamentações sobre a irremediável perda da cultura escrita ou os entusiasmos sem prudência que anunciavam a entrada imediata de uma nova era da comunicação.” (CHARTIER, 2002, p. 106-107)

Seguindo nessa mesma linha e buscando evitar afirmações maniqueístas do tipo “tudo piorou” ou, inversamente, que as novas tecnologias trazem um progresso contínuo, Briggs e Burke (2004) preferem analisar o livro como uma mídia que, como todas

as outras mídias, não desaparecerá com o surgimento de novos suportes e tecnologias. Para fazer essa aposta, tomam como base a própria história que mostra que, até aqui, “ao se introduzirem novas mídias, as mais antigas não são abandonadas, mas ambas coexistem e interagem” (BRIGGS, BURKE, 2004, p. 17). Durante o início da Europa moderna, assim como em outros lugares e períodos, frequentemente a mudança cultural foi mais cumulativa do que substitutiva, especialmente nos estágios iniciais da inovação (BRIGGS, BURKE, 2004).

É uma constante na história cultural que, quando um novo gênero ou meio de comunicação emerge (como no caso da impressão gráfica), os meios anteriores não desaparecem. O antigo e o novo – por exemplo, o cinema e a televisão – coexistem e competem até que uma divisão de trabalho ou função seja finalmente estabelecida (BRIGGS, BURKE, 2004). A antiga forma de comunicação oral e manuscrita coexistiu e interagiu com a nova forma de mídia impressa, da mesma forma que esta, agora considerada antiquada, convive com a televisão e a Internet desde o fim do século XX (BRIGGS, BURKE, 2004).

As incertezas até aqui postas trazem uma preocupação com o que pode ficar para trás com as mudanças decorrentes da internet e novos dispositivos eletrônicos de leitura, já que ao longo da história as mudanças tecnológicas e comportamentais operaram transformações no leitor. Há ainda uma preocupação com a forma como as novas tecnologias nivelam os conteúdos aos quais o leitor pode acessar, deixando-o sem parâmetro de referência crítica, já que os conteúdos são disponibilizados sem qualquer filtro.

Como mostrado anteriormente, essas transformações no leitor não só são esperadas, como elas já vêm ocorrendo – do mesmo modo que também ocorreram quando os suportes de leitura mudaram de forma e de materiais, passando da inscrição em baixo-relevo cunhadas em tabuletas de argila para a escrita em rolos de papiro, e depois para o códice em pergaminho, inicialmente, e, por fim, a impressão em papel. A diferença agora, momento em que está em processo a reconstituição do livro como arquivo digital, é que está se dando aquilo que Thompson (2021, p. 22-23) vem denominando de “revolução oculta”, de modo que “mesmo que o produto pareça igual ao que sempre foi – um livro físico com tinta impressa em papel –, o processo por meio do qual esse livro é produzido passou a ser completamente diferente”, impactando na distribuição dos custos e na própria relação de leitor com o dispositivo e seu conteúdo.

O livro digital já tem uma história de décadas, sendo o primeiro deles atribuídos a Michael Hart, calouro da Universidade de Illinois, que em 1971 iniciou, com recursos recebidos como operador de computador, o Projeto Gutenberg, que previa digitar livros e documentos que estivessem em domínio público e disponibilizá-los digitalmente e permitir compartilhamento da forma mais simples possível (THOMPSON, 2021). Ao final do projeto, em 1997, já haviam sido digitalizados mais de mil livros que continuam disponibilizados até hoje em arquivo aberto para serem baixados gratuitamente por qualquer pessoa.

Paralelamente, várias editoras começaram a investir na possibilidade de converter seus livros para formato digital, o que, diante da perspectiva de que o livro digital se tornasse uma realidade viável comercialmente, levou-as a começarem a acrescentar nos seus contratos cláusulas específicas relacionadas a formatos e edições digitais. Aos poucos, protótipos de dispositivos portáteis para leitura digital foram surgindo, como o *Rocket eBook*, o *SoftBook* e o *Gemstar*, mas sem que nenhum deles tenha se mostrado viável como substitutos do dispositivo analógico. Até que em 2004 a Sony lançou no Japão o Librié 1000-EP que trazia uma novidade em relação às versões anteriores: a tecnologia da tinta digital, a qual, ao contrário das telas de computador iluminadas por trás, utiliza a luz apenas para simular a página impressa. Essa tecnologia trouxe a vantagem de ser bastante econômica em termos de uso de bateria e também de ser mais saudável para os olhos, possibilitando a leitura à luz do dia sem que o leitor sinta o ofuscamento comuns às telas iluminadas por trás (THOMPSON, 1995).

Embora a Sony tenha sido pioneira no desenvolvimento dessa nova tecnologia de *e-reader* por ter lançado o referido equipamento no mercado em 2006, foi a Amazon com o lançamento do Kindle em 2007, utilizando a mesma tecnologia de tinta digital e ainda agregando a possibilidade de conexão à internet para o *download* do livro, que acabou dominando o mercado. A vantagem da Amazon em comparação com a Sony esteve relacionada ao fato de que a Amazon já estava no mercado de livros, tendo lançado e comercializado simultaneamente na sua loja virtual os seus próprios *e-books*, os quais podem ser adquiridos e baixados instantaneamente a partir de qualquer dispositivo *e-reader* Kindle e nos seus aplicativos disponibilizados em celulares e tablets.

Fato é que, com os novos *e-readers* e sua tecnologia de tinta digital, as vendas de livros digitais dispararam de 2008 a 2012, alcançando o pico de 23% do total de livros vendidos em 2012 nos EUA para depois recuarem e se estabilizarem no patamar de 15% nos anos de 2017 e 2018 (THOMPSON, 2021). Essa trajetória da participação dos livros digitais nas vendas de livros se repetiu em outros países, mas em uma escala menor, com destaque para o Reino Unido, em que as vendas de e-books chegaram a 18,3% do total de livros vendidos em 2014, mas em seguida também recuaram estabilizando-se no patamar de 13% em 2017-2018 (THOMPSON, 2021). Nos demais países europeus, a participação dos e-books é menor, com a venda de livros digitais tendo respondido em 2016 por uma proporção estável de 5%, em média, do total de vendas de livros entre os países da Europa continental (THOMPSON, 2021).

No Brasil, a tendência é diferente, pois as vendas de livros digitais só passaram a ser significativas nos últimos anos desta década. Porém, como se verá no capítulo 4, a proporção de vendas em relação ao total de livros vendidos, embora tenha aumentado, representou em 2022, último ano de registro, pouco mais de 3%, conforme dados da pesquisa Produção e Vendas de Livros no Brasil (PESQUISA, 2002-2019, 2020-2023), aproximando-se, portanto, do patamar da Europa continental.

Fato é que, diante dos dados até aqui apresentados para o Brasil e para uma parte do mundo, o livro digital ainda está longe de tomar o lugar dos impressos, se é que um dia isso irá acontecer. O que talvez seja mais relevante é a dúvida acerca da capacidade desse novo leitor hiperconectado se concentrar e dispor de tempo para a leitura contínua e intensiva de livros.

O exemplo da França, que desde o fim dos anos 1950 vem adotando políticas continuadas de incentivo à leitura, é emblemático para se verificar o quanto os caminhos da leitura estão indefinidos. Embora tenha sido observada uma queda na média de leitura de livros naquele país – passando de 27%, em 1997, para 32%, em 2003, o número de franceses que não haviam lido nenhum livro; ao mesmo tempo em que se observou uma queda na proporção de grandes leitores, já que ela caiu de 22%, em 1973, para 18%, em 2003, a proporção dos leram mais de vinte livros no ano (HORELLOU-LAFARGE, SEGRÉ, 2010, p. 97) –, dados de pesquisas recentes vêm revelando um aumento da leitura entre os mais jovens:

Um estudo de junho de 2018, encomendado pelo Centre National du Livre (CNL) e confiado ao Instituto Ipsos, revela que, para jovens de 15 a 25 anos (designados como “jovens adultos”), a leitura está na nona posição entre as atividades que praticam todos os dias ou pelo menos uma vez por semana (em comparação com as 15 horas semanais gastadas em média na Internet, principalmente em seus smartphones). No entanto, apenas 5% deles se contentam em ler por obrigação dos bancos escolares ou por razões profissionais. Portanto, não há razão para desespero: 86% dessas pessoas de 15 a 25 anos leem cerca de 13 livros por ano, incluindo 9 no tempo de lazer. As meninas fazem mais isso de bom grado, pelo gosto pessoal, do que os meninos: 3 livros a mais por ano e 1 hora e 40 minutos por semana a mais. 35% dos jovens adultos leem livros digitais, 13% ouvem audiolivros (principalmente fazendo outras coisas) e muitos deles leem nos transportes. Outros números encorajadores: os livros representam quase metade das despesas (42%) feitas por jovens de 18 anos que estão atualmente experimentando o Passe de Cultura (500 euros para atividades culturais) em cinco departamentos-piloto. (SÉRY, 2019)⁹

Ao mesmo tempo, a emergência do digital não vem representando, pelo menos até aqui, uma ameaça ao livro como negócio, assim como ocorreu com o mercado de música nos primeiros tempos da digitalização, uma vez que, apesar das estatísticas mostrarem uma redução da frequência de leitura de livros em todo o mundo, o mercado editorial em escala global continua a movimentar muito dinheiro.

Conforme estimativas da Wischenbart (2017), em pesquisa disponibilizada na publicação BookMap.Org, ao longo do período de 2012 a 2016 o mercado editorial movimentou globalmente cerca de 122 bilhões de euros, tendo ficado à frente dos mercados de música e *games*, por exemplo. De acordo com essa mesma fonte, os cinco maiores mercados são, pela ordem, Estados Unidos, China, Alemanha, Reino Unido e Japão, estando o Brasil na 13ª posição do *ranking* (WISCHENBART, 2017). Porém, o mercado global de livros está cada vez mais *financeirizado* e concentrado nas mãos de poucas de empresas, com uma cadeia produtiva extremamente complexa, envolvendo agentes literários, realização de festivais, feiras etc., e viabilizando contratos com autores na casa dos milhões de dólares (THOMPSON, 2013).

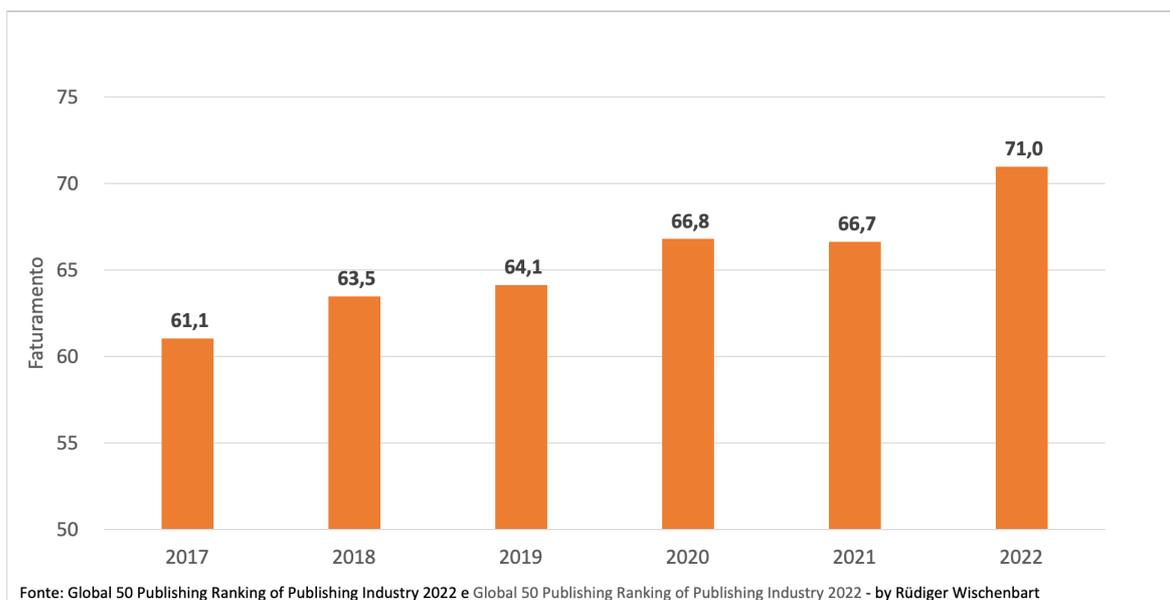
Essa pesquisa não chegou a ser repetida até aqui, de modo a trazer dados atualizados do mercado editorial global por países, mas a mesma empresa de consultoria editorial austríaca, a *Rüdiger Wischenbart Content & Consulting*, vem produzindo uma

⁹ Tradução livre do autor da tese.

pesquisa anual mais restrita com o ranking dos 50 maiores grupos editoriais em termos de faturamento.

Conforme o último relatório *Global 50 Ranking of the International Publishing Industry*, publicado em 2023, com dados referentes a 2022, o faturamento dos 50 maiores grupos editoriais do mundo foi equivalente a R\$ 71 bilhões de dólares (WISCHENBART, 2023). Pela série histórica da pesquisa, iniciada em 2017, o faturamento global agregado dessas empresas vem superando os US\$ 60 bilhões por ano, tendo variado de pouco mais de US\$ 61 bilhões em 2017 para mais de US\$ 66 bilhões anuais em 2020, em 2021 e 2022, passando finalmente de US\$ 70 bilhões (ver gráfico 2.1). Isso se traduziu em um crescimento médio anual da ordem de 3%¹⁰, conforme se verifica no gráfico 2.1, resultado bastante significativo, considerando que, ao longo do mesmo período, o crescimento médio do PIB mundial foi de aproximadamente 2,5% ao ano segundo estimativas do Fundo Monetário Internacional (FMI).

Gráfico 2.1: Faturamento anual somado dos 50 maiores grupos editoriais do mundo - 2017-2021 (em US\$ bilhões/ ano).



Os responsáveis por essa pesquisa indicam também que tal crescimento não diz respeito somente a vendas de livros. O mercado editorial tem se adaptado às transformações digitais e vem introduzindo novos produtos e serviços relacionados ao livro,

¹⁰ As Taxas de Crescimento médio foram estimadas pelo próprio autor e obtidas através de ajustamentos por mínimos quadrados de funções exponenciais dos faturamentos anuais para o período dado.

tais como eventos literários, bienais, feiras e festivais, nos quais os autores atraem audiência muito mais pela sua imagem pública do que pela obra, ou mesmo com a venda de direitos para adaptações audiovisuais (WISCHENBART, 2023; WISCHENBART, FLEISCHHACKER, 2022).

Ademais, muitos desses maiores grupos editoriais são hoje conglomerados de empresas que atuam no negócio da educação, como é o caso das empresas brasileiras que aparecem na lista das 50 maiores, o Grupo Cogna Educação (uma fusão dos Grupos Somos e Abril Educação), cujo faturamento em 2022 foi equivalente a US\$ 307 milhões de dólares, crescimento de 30% em relação a 2021, posicionando-se em 43º lugar no ranking global. Além de detentor da Abril Educação, o Grupo Cogna também é proprietário do Grupo Educacional Mackenzie, do Sistema de Ensino Anglo, Rede Pitágoras, Editoras Scipione, Atual e Saraiva, entre outras.

Também é o caso da FTD Educação que ficou de fora do ranking em 2021, mas voltou a ele em 2022 ocupando a 48ª colocação, retornando ao seleto grupo das 50 principais do mundo após alcançar o maior avanço entre todas as empresas do setor, com um crescimento notável de 33% em sua receita, atingindo a cifra de US\$ 209 milhões (ou aproximadamente 1 bilhão de reais, com base na taxa de câmbio vigente no fim de 2022, conforme indicado no referido relatório). O relatório, referente ao exercício fiscal de 2022, credita o sucesso da FTD à considerável alocação de recursos em produtos digitais voltados para o mercado educacional e à estabilização da moeda local. A FTD editora detinha em 2021 mais de 2.300 escolas privadas no Brasil, além de oferecer soluções educacionais para mais de 970 mil alunos (WISCHENBART, FLEISCHHACKER, 2022).

Quanto aos líderes do ranking, a primeira posição é ocupada pela RELX, a controladora da Elsevier, seguida de perto por ThomsonReuters e Berterlsmann, que controla a Penguin Random House. Destaque-se a presença de grupo que comandam a publicação de revistas acadêmicas, como é o caso da Wylei, que ficou na 8ª posição com faturamento de US\$ 2,08 bilhões, e a McGraw-Hill Education (que inclui McGrawHill Global Education and School Group), que ficou na 14ª posição em 2022, com um faturamento da ordem de US\$ 1,54 bilhão (WISCHENBART, 2023).

Fato é que, independentemente da nacionalidade, as várias edições da pesquisa Global 50 Publishing Ranking vêm mostrando que as “editoras educacionais” estão se convertendo em algo parecido com “empresas de aprendizado”, já que, em vez de apenas disponibilizarem “materiais” como os tradicionais livros didáticos, essas empresas estão se voltando primordialmente para a oferta de “serviços” direcionados a alunos e educadores. As divisões voltadas para a produção de livros didáticos permanecem ativas, mas já se verifica uma forte reorientação das equipes para o fornecimento de serviços de aprendizado por meio de plataformas (WISCHENBART, FLEISCHHACKER, 2022). O termo “serviços” ressalta que a disponibilização de materiais é apenas um elo na cadeia de valor que abrange integralmente o processo de ensino e aprendizagem. Essa mudança de perspectiva vem resultando na transição dos modelos de negócios, passando da venda de produtos para a adoção de um sistema de cobrança baseado no acesso, frequentemente sob a forma de modelos de assinatura.

Em certa medida, como mostra Lindoso (2004) esse fenômeno de simbiose em que sistemas de ensino se convertem também em editoras já vinha ocorrendo e ganhando importância, mesmo no Brasil, desde o início dos 2000. Os “sistemas” eram conhecidos então como grupos empresariais que elaboravam projetos abrangentes abordando administração, metodologia, treinamento e fornecimento de materiais didáticos para escolas particulares. Esses “sistemas” tiveram sua origem principalmente nos cursos de preparação para vestibulares e, gradualmente, passaram a abranger vários segmentos dos níveis de ensino fundamental e médio, nos quais hoje desempenham um papel significativo (e incorporam suas tecnologias dos cursos pré-vestibulares) (LINDOSO, 2004). Esses “grupos” promoveram uma verdadeira integração vertical no processo educativo, desde o planejamento dos cursos e o treinamento de professores até a avaliação de todo o sistema e, naturalmente, a produção de materiais didáticos, algo que modernamente, com a expansão da internet, avançou para a chamada plataformação, abrindo também uma oportunidade para o movimento inverso: o das editoras se converterem em sistemas de ensino.

Mas não é somente nas editoras educacionais que transformações nos modelos de negócio vêm ocorrendo. A edição de 2022 do *Global 50 Publishing Ranking* também evidencia mudanças equivalentes no setor de livros de consumo com a diversificação das modalidades de publicações, que na atualidade vão muito além do suporte

livro em seus formatos impresso e digital. Nesse contexto, ainda não é possível ser taxativo quanto ao que vai prevalecer, se o impresso ou o digital, mas, por enquanto, os dois formatos parecem conviver e se complementar, uma vez que:

Um jovem leitor com menos de 24 anos hoje, em algum ambiente urbano em qualquer lugar do mundo, provavelmente seguirá entusiasticamente algum mangá ou novelas gráficas em um smartphone, assim como se envolverá totalmente em outros momentos do dia e da semana na leitura de ficção em vários volumes, que vem com derivados para o console de jogos e como uma série de TV, enquanto o mesmo estudante estará fazendo anotações em papel e sublinhando parágrafos em um livro didático impresso, apoiado por material adicional de uma plataforma de aprendizado digital. Esses padrões diversos de consumo de livros, em muitos casos, ao longo do tempo, evoluirão na leitura como um hábito ao longo da vida, mantendo a mente e a pessoa abertas para encontrar formatos, formas, conteúdos e propósitos tão diversos da leitura (e da audição e da visualização) como o hábito mais natural relacionado ao “livro”. (WISCHENBART, FLEISCHHACKER, 2022, p. 30-31)¹¹

Editores e empresas relacionadas, grandes e importantes, ou pequenas e dedicadas a algum nicho, adotaram com sucesso estratégias para atender a esses consumidores ao mesmo tempo em que buscam modelos de negócio dirigidos diretamente ao consumidor, por meio de assinaturas e modalidades do gênero, mas ainda não parece existir clareza do seu funcionamento prático para o caso do negócio de livros.

De todo modo, dada a revolução em curso, as políticas de livro e leitura precisarão adaptar os seus pressupostos para considerar as possibilidades do digital, pois os fatos vêm mostrando que o novo leitor se confunde com o *internauta*: a forma como ele lê está combinada com áudio, vídeo, fotos e imagens de toda ordem. Talvez não seja mais possível dissociar o leitor das redes interativas e da comunicação multimídia, o que requer métodos alternativos de desenho e execução de ações voltadas para o livro e a leitura e até mesmo os espaços de bibliotecas, pensando os leitores como espectadores e internautas simultaneamente, compreendendo hábitos culturais diversos.

¹¹ Tradução do autor.

CAPÍTULO 3. ESTADO DA ARTE DO LIVRO E DA LEITURA NO BRASIL

(...) devemos concluir que as condições que presidiram, no Brasil, à definição tanto de público quanto do escritor deviam ter favorecido entre ambos uma comunicação fácil e ampla. Mas ficou também visto que o escritor não pôde contar, da parte do público, com uma remuneração que este não era capaz de fornecer, obrigando o Estado a interpor-se entre ambos, como fonte de outras formas de retribuição. (CANDIDO, 2000, p. 85)

3.1 BREVE HISTÓRICO DA IMPRESSÃO E DO LIVRO NO BRASIL

Durantes os seus três primeiros séculos de história, o território que hoje corresponde ao Brasil nada mais era do que um grande vazio em relação a livros, leitura e bibliotecas. Os prelos e tipografias foram proibidos durante quase todo o período colonial, o acesso aos livros era restrito e passível de censura e nenhuma biblioteca pública chegou a existir até pelo menos a chegada da Família Real ao Brasil (HALLEWELL, 2017; ROSA, 2014).

Naqueles primeiros séculos, os leitores que existiam em território brasileiro eram raros. A aquisição de livros só era possível para aqueles que podiam importá-los, particularmente da Europa, e mesmo assim de forma clandestina, pois legalmente somente os jesuítas, até serem expulsos, tinham autorização para entrar com livros no Brasil. Os jesuítas introduziram os primeiros livros em 1549, quando estabeleceram o Governo Geral em Salvador, marcando assim o começo das atividades administrativas, sociais e econômicas no país (ROSA, 2014). No âmbito cultural, as poucas atividades relacionadas a isso só tiveram início após a fundação dos conventos dos jesuítas franciscanos, carmelitas e beneditinos, especialmente dos padres pertencentes à Companhia de Jesus, que estabeleceram colégios na Bahia e em outras capitais. Em uma sociedade desmonetizada, escravista e extremamente desigual, as atividades relacionadas ao cultivo da mente e do intelecto ficavam então restritas a segmentos letrados da aristocracia e da Igreja.

Quando comparado às cidades mais dinâmicas da América hispânica, tais como Lima e Cidade do México, o contraste é bastante nítido. A Espanha autorizou a instalação de prelos na cidade do México já nos 1530, em Lima no ano de 1583 e em Manila em 1593 (HALLEWELL, 2017). Inicialmente, a motivação para tais autorizações se deu por demandas da igreja, mas com a fundação em 1551 da sua primeira Universidade, a Cidade

do México, por exemplo, passou a imprimir com fins educativos, acumulando novos prelos a ponto de em 1559 dispor de quatro deles e mais uma loja de livros, chegando em 1600 com oito casas de impressão que teriam produzido pelo menos 204 títulos (HALLEWELL, 2017). Enquanto isso, no Brasil, nenhum prelo foi autorizado até a chegada da Família Real portuguesa (HALLEWELL, 2017).

Entretanto, como notou Werneck Sodré (APUD HALLEWELL, 2017), a autorização precoce de prelos em algumas das suas colônias não significou um mérito específico da Espanha, uma vez que a imprensa era de fato introduzida em algumas possessões europeias ultramarinas, porém privilegiando lugares em que já havia uma cultura nativa “letrada” e que, no entendimento dos colonizadores, somente poderia ser suplantada pela cultura ocidental por meio das formas escritas. Os ingleses, por exemplo, liberaram a instalação de prelos logo após a chegada dos colonos na Nova Inglaterra, mas não deram autorização para que esses equipamentos fossem instalados em suas demais colônias nas Américas. Igualmente fizeram os franceses, que autorizaram a instalação de uma tipografia em suas possessões na ilha de Santo Domingo (na parte do território que hoje corresponde ao Haiti), mas não deram autorização equivalente para as colônias localizadas no atual território canadense. E mesmo a Espanha, que autorizou o funcionamento de prelos nas suas principais cidades coloniais já no século XVI, como descrito anteriormente, negou por muito tempo que o mesmo ocorresse nas suas demais possessões.

Com os portugueses não foi diferente, já que, apesar de terem autorizado a instalação de prelos nas suas possessões asiáticas, os proibiram, como citado anteriormente, no Brasil, dado que, uma vez que os povos indígenas ainda não tinham desenvolvido nenhuma forma escrita e eram tidos como incivilizados, o processo de aculturação não requereria, conforme avaliação de Werneck Sodré e corroborada por Hallewell (2017), ensinamentos por meio de livros. Nesses casos, os ensinamentos orais empreendidos pelos missionários jesuítas eram considerados suficientes.

É certo que em grande parte das Américas até o século XVIII não existia um público laico leitor em número suficiente que justificasse uma livraria e muito menos um mercado de impressão de livros. Entretanto, no caso brasileiro o fato de sequer terem existido prelos é algo digno de nota, uma vez que esses equipamentos, para além de impressão de livros, eram também necessários para a impressão de documentos administrativos requeridos

à boa execução das atividades burocráticas. Há indicações de que tenha chegado um prelo com esse fim no Recife durante o período da ocupação holandesa, mas sequer houve tempo para pô-lo em funcionamento já que em pouco tempo os holandeses foram expulsos da região (HALLEWELL, 2017). Sessenta anos após a expulsão dos holandeses, um prelo foi posto em funcionamento, de 1703 a 1706, também no Recife, sem autorização de Lisboa (HALLEWELL, 2017). Por volta de 1747 foi a vez do Rio de Janeiro contar com um prelo não autorizado, tendo como responsável o português Antônio Isidoro da Fonseca, com duração aparente de no máximo um ano (HALLEWELL, 2017). A curta permanência é explicada pelo fato desses dois experimentos terem sido encerrados pelo governo português tão logo foram descobertos.

Desta feita, quando em 1754 o Marquês de Pombal finalmente baniu toda forma de impressão nas colônias portuguesas, tornando a atividade de fato ilegal, o Brasil foi pouco atingido por essa medida pela simples razão de que por aqui não havia prelos. Além disso, com a expulsão dos jesuítas das colônias, também por determinação de Pombal em 1759, os quais vinham sendo praticamente os únicos responsáveis pelas poucas ações educativas no Brasil, os senhores de terras locais passaram a enviar seus filhos para estudarem em Coimbra, a única universidade de todo o império português, onde de 1775 até a Independência foram formados apenas 720 brasileiros, número que contrasta, por exemplo, com a Universidade do México que formou, durante o mesmo período, 7.850 bacharéis e 473 doutores (HALLEWELL, 2017, p. 94).

As restrições seculares à instalação de tipógrafos no Brasil, associadas ao conjunto dessas medidas legais ainda mais radicais impostas por Pombal, resultaram não só em dificuldades de acesso a livros no Brasil, mas também em uma produção escrita precária e sem condições de impressão. Como consequência, conforme Hallewell (2017, p. 94-95):

Qualquer pequeno escrito original que surgisse no Brasil colonial deveria, forçosamente, ou ser publicado na Europa ou permanecer na forma de manuscrito. O senhor de engenho Gabriel Soares de Sousa escreveu *Tratado Descritivo do Brasil*, que só conseguiu publicar, em 1547, quando voltou para Lisboa; a *Arte de Grammatica da Lingoa mais Usada na Costa do Brasil*, do jesuíta José de Anchieta, foi editado em Coimbra em 1595. Além destes, a produção literária do Brasil antes da Restauração consistiu apenas de autos – peças de teatro compostas pelos missionários para auxiliar na conversão dos indígenas, dos quais se imprimiram somente alguns poucos, que despertaram os interesses dos antiquários do século XIX – e da *História do Brasil* de frei Vicente do Salvador (de 1627), todas elas foram impressas apenas em 1889. Da quantidade muito maior de literatura brasileira produzida após a Restauração, as *Cartas Chilenas* (comumente atribuídas a

Gonzaga), escritas em 1788 ou 1789, não foram impressas senão em 1845; a poesia de Gregório de Matos, composta entre 1660 e 1692, teve de esperar até 1904 para ser dada à luz.

Além disso, vale notar que a censura ao ingresso de livros em território brasileiro não só foi ostensiva durante todo o período colonial, como foi radicalizada após a queda de Pombal, quando os livros costumavam ser proibidos tanto pela inadequação aos cânones literários de então como pelas ideias neles contidos.

A chegada da Família Real ao Brasil representou um ponto de inflexão com relação a essa questão, dado que uma das medidas iniciais de D. João VI (ainda na primeira parada, em Salvador, vindo de Lisboa) ter sido a autorização para a instalação de Real Biblioteca (futura Biblioteca Nacional) e da Imprensa Régia, em 1808, liberando, em seguida, a implantação de tipografias particulares em território brasileiro. A Imprensa Régia foi instalada para atender exclusivamente às necessidades da sede da corte portuguesa do Império instalada no Rio de Janeiro. Mas livros também passaram a ser impressos a partir de 1810, tendo sido o primeiro deles “Marília de Dirceu”, de Tomás Antônio Gonzaga (ROSA, 2014).

Quanto à biblioteca, entre a criação em 1808 e a inauguração efetiva da Real Biblioteca no Rio de Janeiro em 1814, foi criada e inaugurada, em 04 de agosto de 1811, a Biblioteca Pública de Salvador com o nome de Livraria Pública da Bahia graças à iniciativa de um senhor de engenho chamado Pedro Gomes Ferrão Castelo Branco, juntamente com alguns amigos, entre os quais o então administrador da Província, D. Marcos de Noronha e Brito, o Conde dos Arcos (PINHEIRO, 2020). Anos depois, em 1837, outra empreitada de caráter privado decorrente da iniciativa de um grupo de portugueses residentes no Rio de Janeiro levou à criação do Gabinete Real Português de Leitura, experiência que foi repetida por portugueses residentes no Recife, em 1850, e na Bahia, em 1863 (PINHEIRO, 2020).

Também na Bahia, partindo da iniciativa do negociante Silva Serva, em 1809, ocorreu a publicação da primeira gazeta nacional. Ele adquiriu equipamentos tipográficos na Europa e, por meio de uma petição dirigida ao Conde dos Arcos, governador da Bahia, solicitou permissão para estabelecer uma gráfica privada. Em 1818, a “Idade D’Ouro do Brasil” começou a circular no país. Como editor, Serva lançou cerca de 176 títulos, abordando predominantemente temas relacionados à religião, direito e medicina, atendendo assim às necessidades da Faculdade de Medicina da Bahia (ROSA, 2014).

Entretanto, apesar desse ambiente de pretensa abertura, dimensões restritivas como a da censura, herdada do período inquisitorial, foram mantidas ativas (PINHEIRO, 2020). É testemunho desse fato o episódio relatado pelo o viajante Henry Koster seu livro *Travels in Brazil* de 1816 em que, por ocasião de visita ao país alguns anos após a abertura dos portos brasileiros, ele teria sido obrigado a deixar na alfândega todos os livros que trazia na bagagem e só pôde resgatá-los na saída do país, já embarcado no navio de volta, após pedido formal ao governador da capitania dos portos com a lista e tradução de todos os títulos (HALLEWELL, 2017). Ao mesmo tempo, mesmo com a implantação de bibliotecas, essas e demais espaços correlatos de livro e leitura permaneceram mais identificados como lugares dos acervos, lugares “sacralizados” cujo acesso permaneceu restrito a uma minoria letrada (PINHEIRO, 2020).

A instalação de Família Real no Rio de Janeiro fez o número de livrarias passar “de duas em 1808, para cinco em 1809, sete em 1812 e doze em 1816” (HALLEWELL, 2017, p. 109). E após a inauguração da Imprensa Régia, logo os prelos começaram a ser instalados no país, concentrados no Rio de Janeiro, mas também em outras cidades do país.

Como mostra Andréa Leão (2018), a corte imperial instalada no Brasil, tal como ocorreu nas cortes europeias conforme descrito por Elias (1994, 2001), foi a responsável pela transmissão dos preceitos de civilidade, tendo como suporte os livros literários, os quais podiam se confundir com manuais de etiqueta ou até com compêndios escolares. Partiu então da corte brasileira oitocentista a disseminação das normas de etiqueta, de modo que uma grande quantidade de manuais importados inundou o Império brasileiro, apresentando um novo tipo de impresso voltado para a boa conduta (LEÃO, 2018). Esses manuais, com textos claros e didáticos, assemelhavam-se a conselhos e advertências divididos em capítulos, cujo propósito era que os leitores assimilassem os comportamentos que simbolizavam a distinção social na sociedade imperial, representando a vida da nobreza e a educação da emergente ordem social burguesa.

Ao longo dos anos de 1800, esses guias eram consumidos como uma novidade e se adaptavam às transformações na sociedade brasileira. O crescimento das cidades como locais de convívio social para as elites, que se inspiravam nos modelos parisienses e gostavam de se exhibir publicamente, refletia essas mudanças (LEÃO, 2018).

Bailes, teatros, jantares e concertos tornaram-se novidades nessa corte, que até a década de 1880 tinha a família imperial como modelo e centro de sociabilidade, e os guias de civilidade eram destinados ao consumo das famílias elegantes, que cultivavam um estilo de vida “elevado” e preocupavam-se com a notoriedade.

Tais guias passaram a integrar as bases curriculares com a instalação das primeiras escolas públicas a partir da década de 1820, estimulando inclusive a impressão de livros didáticos e manuais. Segundo Hallewell (2017), os primeiros livros didáticos brasileiros foram publicados pela Imprensa Régia, enquanto perduraram as guerras napoleônicas, que inviabilizavam as importações da Europa. Mas tão logo as trocas comerciais com a Europa foram restabelecidas, a impressão interna desses livros foi interrompida, uma vez que o mercado interno ainda era muito pequeno e quem quisesse poderia encomendar a impressão em editoras europeias.

Fato é que até a década de 1830 há poucos registros historiográficos sobre livros didáticos por aqui (HALLEWELL, 2017). Efetivamente, o uso de livros didáticos passou a ser sistemático no Brasil somente com a criação em 1837 do Colégio Pedro II, no Rio de Janeiro, iniciativa que foi seguida pela criação de escolas secundárias também em Minas Gerais, São Paulo, Ceará e Pernambuco. Isso estimulou a impressão local de didáticos, tendo sido Baptiste Garnier, editor francês que se estabeleceu no Rio de Janeiro em 1844, o primeiro a empreender esforços, a partir do fim dos anos 1850, à publicação de didáticos “para atender às necessidades de livros escolares brasileiros e assumir o risco comercial por sua própria iniciativa” (HALLEWELL, 2017, p. 242).

Quando Garnier começou a editar para tal segmento, o mercado de livros escolares ainda era pequeno, tendo ganhado escala e maturidade somente entre os anos de 1860 e 1880, com a ampliação do ensino primário no Brasil ao mesmo tempo em que os primeiros programas de alfabetização no Brasil começaram a entrar na agenda governamental. Foram então produzidas cartilhas para este fim, entre as quais destacam-se a *Cartilha Nacional*, de Hilário Ribeiro, a *Cartilha da infância*, de Thomas Galhardo e *Primeiro livro de leitura*, de Felisberto de Carvalho (MORTATTI, 2021).

A partir da década de 1890, o grande editor de livros didáticos no Brasil passou a ser Francisco Alves. Sua empresa tornou-se quase um monopolista no campo do livro didático, posição conquistada pelo fato dele ter assumido os riscos de imprimir grandes

tiragens, ganhando, portanto, escala, e com isso barateando preços, gerando um faturamento que também lhe possibilitou a aquisição de pequenas editoras rivais (CASSIANO, 2013; HALLEWELL, 2017), prática esta bastante comum em mercados dominados por uma ou poucas empresas.

Quanto aos livros literários, estes costumavam ser editados com o patrocínio de personalidades ilustres ou com recursos dos próprios autores, até pelo menos o início das décadas de 1930, especialmente no caso dos autores que viviam fora do Rio de Janeiro. Obras hoje emblemáticas da literatura brasileira, tais como o *Quinze*, de Rachel de Queiroz, e *A Bagaceira*, de José Américo de Almeida foram originalmente impressas por gráficas locais do Ceará e da Paraíba, respectivamente, por conta e risco dos próprios autores (HALLEWELL, 2017). Pouquíssimas gráficas ou editoras instaladas no país ao longo desse período arriscavam-se a editar e imprimir livros literários por iniciativa própria.

Na primeira metade do século XIX, editores e livreiros priorizavam escritores renomados pela crítica ou apoiados pelo mecenato de D. Pedro II e os chamados estadistas do Império. As prateleiras das livrarias eram preenchidas muito mais com livros importados da França, Inglaterra e Portugal. No entanto, nas décadas seguintes, à medida que o negócio livreiro se desenvolvia, os editores passaram a direcionar suas atenções para o gosto do grande público consumidor.

D. Pedro II, conhecido como um imperador ilustrado, apoiou artistas e escritores brasileiros na Europa, protegeu o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB) desde sua fundação em 1838 e apoiou literatos do romantismo que celebraram as “originalidades locais” (EL FAR, 2014; ROSA, 2014). No entanto, D. Pedro II não liderou um esforço significativo para promover a leitura no Brasil. O livro e a leitura passaram de fato a fazer parte do cotidiano de grupos sociais diversos, que adquiriam livros espontaneamente pelo desejo de consumir literatura, a partir da segunda metade do século XIX, à medida que uma economia de mercado se desenvolvia no país influenciada pelas ofertas e demandas de um público urbano, assalariado e, crucialmente, livre do analfabetismo. Se, na primeira metade do século XIX, editores e livreiros priorizavam escritores elogiados pela crítica ou apoiados pelo mecenato de D. Pedro II, e enchiam suas prateleiras com obras importadas da França, Inglaterra e Portugal, nas décadas seguintes, com o desenvolvimento do negócio editorial, os editores começaram a focar nas preferências

do amplo público leitor, investindo na produção de livros para esse pequeno mercado em formação.

No Rio de Janeiro, o epicentro do mercado editorial brasileiro do século XIX, o livro se popularizou após 1870 graças à iniciativa de alguns editores que passaram a adotar a estratégia de ofertar edições baratas e também, ao mesmo tempo, acessíveis e cativantes (EL FAR, 2014). Diferentemente das encadernações luxuosas, os exemplares populares incorporavam diversos detalhes para despertar o interesse pela leitura (EL FAR, 2014). Os “livros para o povo” não eram um gênero literário específico, mas principalmente obras produzidas de forma econômica e vendidas a preços relativamente módicos (EL FAR, 2014). No âmbito dos romances, vários títulos alcançaram vendas de dezenas de milhares de exemplares. Um exemplo é *Elzira, a Morta Virgem* (1883), de Pedro Ribeiro Vianna, que por décadas comoveu os leitores com a história da jovem imaculada que morreu de tristeza por não poder casar com o jovem de sua preferência (EL FAR, 2014). Não somente esse, mas também alguns outros títulos atingiram a marca de seis mil exemplares, em um período em que os editores geralmente publicavam em média mil exemplares de uma obra (EL FAR, 2014).

Dos editores em atividade no Brasil do século XIX, Paula Brito foi o primeiro a assumir o risco de publicar por sua própria conta obras de literatos brasileiros, ainda na metade da década de 1840, momento em que uma literatura brasileira sequer era reconhecida (HALLEWELL, 2017). Entre os livros por ele editados e publicados, destacam-se os *Últimos Cantos*, de Gonçalves Dias, e as comédias de Martins Pena. O poeta Casimiro de Abreu chegou a ser funcionários de Brito, assim como Machado de Assis, que começou como revisor de provas na editora e depois como colaborador de *A Marmota Fluminense*, jornal bissemanal publicado no Rio de Janeiro nos anos de 1849 até 1861, onde iniciou a sua carreira literária. Paula Brito contou, porém, com o mecenato de D. Pedro II para editar os autores locais que o imperador elegia como preferidos, tendo recebido do imperador o título de “Impressor da Imperial Casa” pelos seus préstimos (EL FAR, 2014).

Vale destacar que a excepcionalidade de Paula Brito ao editar espontaneamente alguns autores brasileiros e ainda lançar no mercado figuras como Machado de Assis teve certamente a ver com o fato de ele ter sido um dos poucos brasileiros estabelecidos no mercado editorial do segundo império, uma vez que a maior parte dos

editores que aqui se instalaram ao longo do século XIX era de nacionalidade europeia, especialmente de origem francesa (CASSIANO, 2013; HALLEWELL, 2017). Os estrangeiros mais destacados e que se tornaram os maiores e mais emblemáticos da época foram Laemmert e o já citado Garnier, os quais, além de editores, foram também proprietários de livrarias. Foram editores que até publicaram autores nacionais, caso de Garnier, que acabou se tornando o principal editor de Machado de Assis, mas sempre com muita parcimônia, buscando correr o mínimo de risco e recuando em períodos de crise econômica e de queda nas expectativas de receitas.

Além disso, por razões econômicas e técnicas, com exceção de Laemmert, no caso do seu Almanack, e de Monteiro Lobato já nos anos 1920, a impressão de livros editados e vendidos no Brasil era feita no exterior (HALLEWELL, 2017). O impulso pioneiro de Lobato, motivado pelo amor aos livros, o levou a investir não apenas na edição e publicação, mas também na área de impressão. Ele tomou a iniciativa de importar e pôr em funcionamento equipamentos gráficos de última geração em sua empresa, a Companhia Gráfico-Editora Monteiro Lobato, algo que lhe permitiu lançar livros com uma qualidade comparável àquela dos impressos no exterior (CORRÊA, DORO, 2023). A esse respeito Hallewell (2017) destaca a diferença entre os editores estrangeiros e nacionais, situando os primeiros como meros capitalistas com aversão a riscos e os segundos como mais aventureiros devido a algum tipo de idealização em torno de uma causa maior:

Como empreendimento editorial, a Cia. Gráfico-Editora Monteiro Lobato surgiu, de fato, cerca de dez anos antes do tempo. Como tentativa de unir gráfica e editora numa única organização, surgiu ainda mais cedo, e quase todos os seus sucessores dos anos de 1930 prudentemente concentraram-se numa ou noutra dessas atividades. Como inspiração, porém, mostrando o que podia ser realizado, sua importância é incalculável. Somos tentados a compará-lo com Paula Brito, setenta anos antes. Até agora, nesta história, todos os editores de importância foram estrangeiros, com exceção de dois: Brito e Lobato. Todos, fora estes, foram prudentes negociantes, que assumiram poucos riscos inevitáveis e, em diversos casos, acumularam vultosas fortunas. Para os brasileiros Brito e Lobato, o patriotismo era motivação bem mais significativa do que o simples fato de ganhar dinheiro. Ainda que, no fim, seu amor pela pátria superotimista tivesse levado a uma expansão rápida demais, com base em capital emprestado, e à liquidação, a experiência pioneira de ambos foi vitalmente necessária para provar que as obras de autores brasileiros podiam ser publicadas em bases comerciais. Sem Paula Brito, é possível que quase não houvesse literatura brasileira no século XIX, ainda que sua maioria acabasse sendo publicada por B. L. Garnier. Sem Lobato, possivelmente muito pouco também se teria feito a respeito neste século, ainda que o crédito relativo à publicação da maioria dos autores se deva, de fato, à José Olympio, à Martins e a outras editoras. (HALLEWELL, 2017, p. 381)

De todo modo, como já citado, o mercado brasileiro para livros até os anos 1930 era muito pequeno, o que fica óbvio quando se verifica que no início do século XX a população brasileira não chegava a 18 milhões de pessoas e que dentre aqueles com 15 anos ou mais a taxa de analfabetismo era de mais de 50%. Não à toa, em 1918 eram contabilizadas cerca de 30 livrarias em todo o território brasileiro, fato que fez Monteiro Lobato, logo que abriu sua própria editora, tomar a iniciativa quase revolucionária de naquele ano escrever para agentes postais de todo o país solicitando que indicassem endereços de bancas de jornais, papelarias, farmácias e interessados em venda de livros (HALLEWELL, 2017; ROSA, 2014). Cerca de 1.300 agentes postais responderam a Lobato com indicações, o que levou a um grande aumento dos pontos de venda de livros no Brasil para além das livrarias (HALLEWELL, 2017). Outra das contribuições notáveis de Lobato foi a introdução da prática de venda por consignação, a qual persiste até os dias de hoje na relação entre editoras e livrarias (HALLEWELL, 2017; ROSA, 2014). Portanto, além de investir ativamente na área editorial, incluindo a fundação da Editora Revista do Brasil em 1918, da citada Companhia Gráfico-Editora Monteiro Lobato e, posteriormente, da Cia. Editora Nacional em 1926, Lobato também foi responsável por transformações na maneira como os livros eram comercializados, influenciando o estilo de vendas no país.

Lobato se desfez das editoras que criou, mas vale também destacar seu papel para o surgimento de mais duas importantes editoras. Primeiro, a Editora do Brasil, fundada por iniciativa de seis professores que atuavam na Nacional e que desejavam priorizar o livro didático, e, segundo, a Brasiliense, criada a partir de uma associação entre Arthur Neves (auxiliar de Octalles, sócio de Lobato na Nacional) e o historiador marxista Caio Prado Jr., editora que viria a ser fundamental na edição de obras de referência para pensamento social brasileiro, convertendo-se numa das mais importantes editoras de obras gerais no Brasil entre os anos 1960 e 1970 (LINDOSO, 2004).

Outro autor que também enveredou pela edição também no século XX foi Augusto Frederico Schmidt, tendo fundado a Editora Católica, depois renomeada de Livraria Schmidt Editora, reconhecida como a primeira a publicar obras sem se deixar influenciar por afinidades ideológicas (ROSA, 2014). Ele fundou a Coleção Azul, que serviu como palco para discussões políticas relacionadas à Revolução de 30, além de publicar autores de ficção notáveis, como Rachel de Queiroz. Foi também o responsável por lançar o primeiro romance de Graciliano Ramos, “Caetés”. Além disso, ele foi o editor da primeira edição de

“Casa Grande & Senzala” de Gilberto Freyre. Em 1937, Augusto Frederico Schmidt encerrou suas atividades empresariais na área editorial, mas continuou sua carreira como escritor.

Na década de 1930, é digno de nota o papel de José Olympio, que emergiu como o principal editor dessa época. Depois de trabalhar na lendária Casa Garraux em São Paulo, livraria fundada por um dos ex-funcionários de Garnier, ele investiu no seu próprio empreendimento em 1931, a partir da aquisição da maior biblioteca particular do estado, que pertencia a Alfredo Pujol, e posteriormente da biblioteca de Estevão de Almeida (HALLEWELL, 2017; SORÁ, 2010). A Editora José Olympio, conhecida como a “Casa”, inaugurada em 1931 em São Paulo, mudou-se para o Rio de Janeiro em 1934 e logo tornou-se a principal editora de literatura do país, tendo assumido a edição dos principais nomes da literatura brasileira de então (ROSA, 2014; SORÁ, 2010). A José Olympio, após o encerramento das atividades da editora de Augusto Schmidt, tomou para si a edição de Graciliano Ramos, Jorge Amado e Rachel de Queiroz, além de ter lançado Drummond e José Lins do Rego, todos integrantes da chamada geração de 1930, uma das mais importantes da literatura brasileira (HALLEWELL, 2017; ROSA, 2014; SORÁ, 2010). Outro trabalho notável de edição da José Olympio foi série de ensaios chamada “Documentos Brasileiros”, que foi inaugurada com a obra *Raízes do Brasil* de Sérgio Buarque de Holanda e posteriormente incluiu *Casa Grande & Senzala* de Gilberto Freyre, antes também lançado por Augusto Frederico Schmidt (HALLEWELL, 2017; ROSA, 2014; SORÁ, 2010).

Fato é que, apesar da quantidade restrita de leitores, acabou por florescer no Brasil um número bastante razoável de editoras (e até livrarias) a partir dos anos 1930. Além das editoras já citadas, entre as quais se destacam a Companhia Editora Nacional e a José Olympio, outros grupos gráficos-editoriais importantes surgiram nesse período, caso da Revista dos Tribunais, da Companhia Melhoramentos e da Editora Globo. Como mostra (SORÁ, 2021), o Brasil saiu de um contexto quase monopolístico de concentração do mercado editorial (Garnier no fim do século XIX, seguido por Francisco Alves e CEN no fim dos anos 1920 e início dos anos 1930) para um movimento de crescimento do mercado que permitiu sua diversificação, em que o Rio de Janeiro abrigava o maior número de editoras, mas São Paulo se firmava como polo industrial do mercado de produção de papel e de impressão.

Tanto Hallewell (2017) como Sorá (2021, 2010), ambos importantes estudiosos do setor de livro no país, apontam o Brasil como um caso paradoxal latino-americano por ter se firmado como um dos principais mercados editoriais da região nesse período, apesar das condições sociais da população, menos escolarizada e letrada nessa fase do que em países como México ou Argentina, por exemplo.

Como vimos, o ponto de partida do mercado foi o surgimento no século XIX de uma demanda das aristocracias e oligarquias locais nas suas tentativas de afetarem um padrão civilizatório inspirado em signos europeus, gerando a necessidade dessas classes dominantes montarem suas bibliotecas privadas e patrocinar o surgimento de uma literatura nacional. Nos primórdios do século XX, os próprios filhos dessas oligarquias, caso de Monteiro Lobato e Augusto Frederico Schmidt, assumiram atividades de edição e impressão, utilizando capital familiar herdado, sem grandes preocupações com o potencial do mercado brasileiro para uma literatura de vanguarda, nicho em que investiram. Havia então um desejo de modernização do país por parte de segmentos importantes de setores intelectuais das classes dominantes, muitos deles buscando vincular-se a vanguardas modernistas europeias, fato que redundou na Semana de Arte de 1922 e também em iniciativas isoladas no campo da produção artística, casos de Lobato e Schmidt, os quais, mesmo não necessariamente vinculados a vanguardas, abriram espaço para a renovação estilística e temáticas nas suas respectivas editoras, como parte de esforços pessoais em prol da modernização e diversificação cultural do país pela via do simbólico.

Tal ímpeto de modernização no campo mais geral das artes convergiu nos anos 1930 com movimento em favor da industrialização nacional, o qual foi fortalecido pela contingência da crise de 1929, resultando no declínio da economia cafeeira e consequente perda de reservas internacionais que limitavam a capacidade de importação do país. Com isso, de forma involuntária e quase espontânea, o governo brasileiro se viu forçado a iniciar uma política de substituição de importações, restringindo importação de bens de consumo final para privilegiar então a importação de bens de capital de modo a favorecer a indústria nacional de bens manufaturados (FURTADO, 2007). Por tabela, isso acabou fortalecendo as indústrias de papel e impressão, contribuindo também para estimular o surgimento de novas editoras. Ao mesmo tempo, o fato de o setor industrial favorecer, mais do que o rural, a geração de empregos, do que resulta o surgimento de uma classe trabalhadora e de estratos médios urbanos, amplia consequentemente o potencial de consumo inclusive de livros e

outros bens culturais. Estabeleceu-se, portanto, uma confluência de fatores que contribuiu para estimular o segmento editorial no Brasil ao longo da década de 1930, cuja importância ali demonstrada despertou o interesse de um Estado, então autoritário e predisposto à intervenção, a atuar ancorado nas mais diversas justificativas, tendo sido a do controle e censura de conteúdos a menos explícita, como se verá nos próximos tópicos.

3.1.1 Determinantes da ação em torno das atividades literárias no Brasil oligárquico e sua influência sobre a ação pública

Fato é que a relação com a cultura do conjunto das classes dirigentes do Brasil do século XIX e de boa parte do século XX se caracterizava pela afetação de uma sofisticação intelectual muito mais aparente do que real. Mostrar-se afeito à alta cultura ou às vanguardas, especialmente à cultura literária, era uma forma de busca por legitimação e reconhecimento entre os pares. Os escritores eram majoritariamente oriundos dessas classes dirigentes e buscavam fazer uso das relações pessoais, normalmente dentro do Estado, para serem publicados e alçarem algum público relevante, de modo que o Estado acabava por se interpor entre o escritor e o público (CANDIDO, 2000; EL FAR, 2014; ROSA, 2014).

Miceli (2001) vai além ao afirmar, a partir de pesquisas histórico-biográficas de intelectuais brasileiros proeminentes entre o fim do século XIX e início do século XX, que a posição do escritor naquele contexto estava relacionada:

(...) a uma estratégia de reconversão que se impõe por força do desaparecimento do capital de que a família dispunha outrora, ou ainda pela impossibilidade de herdar esse capital em toda sua extensão. Assim, o êxito maior ou menor desse gênero de estratégia depende da capacidade de utilizar a única espécie de capital disponível, a saber, o capital de relações sociais e de honorabilidade que, em certos casos e sob certas condições, os “parentes pobres” da oligarquia poderão acionar a seu favor. (MICELI, 2001, p. 23)

Ou seja, as famílias em declínio que ainda dispunham de algum capital social relevante, maior até do que o capital material restante, buscavam como única possibilidade de reconversão, e para evitar um rebaixamento ainda maior, recorrer a estratégias do tipo investir na educação dos filhos, na “escolha” dos cursos superiores, no casamento, na nomeação para cargos públicos etc. Em última instância, as atividades literárias eram socialmente rebaixadas, muito associadas, na perspectiva de Miceli (2001), a um tipo de fragilidade que vinculava aqueles indivíduos que se ancoravam no trabalho intelectual a um

tipo de deficiência ou fracasso; a uma incapacidade física, material ou de aptidão para assumir atividade esperadas de um homem que integrava as camadas sociais proprietárias de terras. Ou seja, as atividades intelectuais eram associadas a uma espécie de “feminização social” ou como resultado de um declínio familiar, ou com resultado de impossibilidade de assumir aqueles que seriam os papéis masculinos:

Essas reconversões manifestam-se por deslocamentos no espaço da classe dirigente, cuja estrutura o próprio exame das trajetórias permite captar. As posições ocupadas nesse espaço se hierarquizam quer em função do poder político ou econômico que implicam, ou seja, por conta da distância em relação à oligarquia e, de outro lado, sem que os dois princípios de hierarquização sejam de todo independentes, quer em função da predominância dos valores masculinos – associados ao poder – ou dos valores femininos. A carreira literária, socialmente definida como feminina, ocupa no espectro das carreiras dirigentes (do proprietário ao homem político) uma posição dominada, a meio caminho entre a carreira militar (a mais próxima do polo masculino dominante, embora desfrutando de uma posição inferior no campo do poder) e a carreira eclesiástica, que constitui o exemplo-limite da mais feminina das carreiras masculinas na medida em que se define negativamente, no âmbito dos agentes, pela ausência de propriedades que caracterizam as profissões viris (poder econômico, poder sexual etc.). (...) Tendo em vista a dualidade dos princípios de estruturação desse espaço, constata-se que os deslocamentos nesse mesmo espaço, isto é, as trajetórias concretas que encaminham para o ofício de escritor, podem ser referidos a dois princípios: de um lado, as propriedades relativas ao grupo familiar e, na raiz, a falência econômica e/ou a perda do pai, e, de outro, às propriedades relativas à *héxis* corporal e que são propícias ao favorecimento de disposições socialmente definidas como femininas. Esses dois conjuntos de fatores tendem a orientar, por intermédio de mediações diferentes, para as regiões “femininas” no espaço da classe dirigente. (MICELI, 2001, p. 23-24)

Diante dessa perspectiva “negativa” da atividade literária e das letras em geral, não é de se surpreender o retardamento e a precariedade dos esforços estatais em prol da universalização da educação em sentido amplo, e menos ainda a pouca relevância dada às iniciativas de incentivo à leitura. Prova disso, foi que no início da República as únicas iniciativas estatais nesse campo foram pequenas alterações nas políticas educacionais, dadas as necessidades relacionadas ao aumento da população com a permanência de altas taxas de analfabetismo.

Apesar da presença de editores ativos e escritores que desempenharam papéis significativos na história da literatura brasileira até aquele momento, o país não havia estabelecido uma política específica voltada para o livro, a leitura e as bibliotecas. O arremedo de “política cultural” adotado a partir do século XIX, como descrito anteriormente, a partir da chegada da Família Real (e que sequer tinha o nome de política cultural) tinha uma abordagem paternalista, concentrando-se no mecenato em relação aos artistas,

objetivando inicialmente a melhoria do capital cultural e intelectual de uma colônia atrasada, incompatível do ponto de vista da nobreza a uma sociedade de Corte (SOUZA, 2012).

Dom João VI a teria inaugurado a partir de iniciativas como a criação da Imprensa Régia, da Biblioteca Nacional e, por sugestão do conde da Barca, trazendo a Missão Francesa formada por artistas, artesãos e mestres de ofício (LIMA, 2013; SOUZA, 2012). Tornou-se prática comum mesmo após o marco da Independência, o patrocínio com recursos públicos de bolsas e viagens à Europa para jovens “talentosos” que atuavam em praticamente todas as linguagens artísticas (das artes plásticas à nascente fotografia, da música à literatura), os quais, além de terem seus projetos financiados, podiam ser agraciados com um emprego público, ocupando postos diplomáticos e políticos, caso de Aluísio Azevedo e Machado de Assis, prática essa que criava uma dinâmica de favores mútuos (LINDOSO, 2004; SOUZA, 2012).

Essa forma de “política cultural” continuou ao longo de todo o período Imperial, intensificando-se com Dom Pedro II, adentrando pela chamada “República Velha”, quando passou a apresentar sinais de fraqueza, dado o fato de ter se tornado residual e pouco visível em uma sociedade cada vez mais complexa. Isso se deu devido ao aumento da população, à expansão do sistema educacional privado (escolas de ordens religiosas em sua esmagadora maioria), que, pelo aumento da oferta, tornou-se acessível a uma pequena classe média urbana, e à autonomia alcançada em algumas áreas da produção artística.

De relevante na seara da educação pública com rebatimento sobre a cultura e o campo literário durante a chamada República Velha, destaca-se o fato de que a Constituição de 1891 impulsionou o debate acerca do direito à educação, levando à criação do *Pedagogium*, órgão responsável pela reforma da instrução pública primária, secundária e do ensino superior no Distrito Federal, e que possibilitou o surgimento das faculdades livres e do Conselho de Instrução Superior no Distrito Federal (PINHEIRO, 2020). Foram iniciativas tímidas diante do crescente aumento das demandas por serviços públicos nas cidades, entre as quais a criação de equipamentos voltados ao livro e à leitura de demais serviços públicos de cultura e educação no país. Para se ter uma ideia, na seara do livro e leitura, entre 1890 e 1930, somente foram criadas 27 bibliotecas públicas em todo o país, cifra insignificante para uma população em franco crescimento, que havia saltado de 17 milhões em 1900 para 41 milhões em 1930, o equivalente então à quase totalidade da

população da Argentina na atualidade (LINDOSO, 2004; PINHEIRO, 2020; SOUZA, 2012).

Diante da pressão populacional e sua exigência por serviços públicos, as práticas culturais paroquiais e provincianas herdadas do Império perdiam sentido. Em lugar de apostar na modernização do Estado, a resposta oficial após a República Velha foi autoritária, refletindo-se no campo da cultura com a ampliação do peso da censura sobre a produção editorial, a qual via-se instada a crescer, mas menos pela ação estatal e mais em decorrência do aumento do potencial consumidor dos centros urbanos ao longo da década de 1930, como bem observou Sorá (2010).

O Estado se colocou como um ente desconectado do processo de formação de leitores, interferindo no mercado editorial movido inicialmente muito mais pelo ímpeto de censura e controle do que propriamente por objetivos de disseminação da leitura e democratização do acesso a livros pela população. Tais motivações foram gradativamente ganhando justificativas econômicas, como visto no tópico anterior, e acabaram por consolidar teias de relações do Estado com as editoras as quais foram se sedimentando ao longo do tempo e contribuindo para reorientar gradativamente a ação estatal, que foi passando do controle e censura para aquisição de livros com o objetivo formal, nunca alcançado, de disseminar a prática da leitura no país. Estabeleceram-se, então, nas políticas públicas associadas a essa temática, configurações ancoradas em uma prática estruturada e estruturante, a aquisição de livros pelo Estado, cujos fundamentos, embora tenham se transformado com a passagem do tempo, contribuíram para estabelecer padrões que persistem até os dias de hoje, mesmo considerando o longo período de democratização e abertura política iniciado em 1985.

3.2 TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O LIVRO E LEITURA NO BRASIL DE VARGAS A SARNEY

Abordar políticas públicas envolve tratar de ações governamentais minimamente estruturadas associadas a estratégias e implementações com publicação de leis, programas, projetos e medidas com objetivos específicos. No Brasil, as primeiras medidas desse tipo voltadas para o livro e leitura somente foram instituídas nos anos 1930, no período do primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945), quando o Estado passou a

implementar políticas formalmente relacionadas ao livro, leitura e bibliotecas a partir da criação de órgãos da administração indireta.

Havia então um interesse do Estado em moldar a imagem do Brasil como uma nação em pleno desenvolvimento, o que desencadeou uma expansão na rede de ensino, impulsionada pela necessidade de fornecer mão de obra qualificada para atender às demandas da crescente indústria (CORDEIRO, 2018). Nas palavras do escritor e jornalista Márcio Souza (2012, p. 36), a ideologia do ultramodernismo, ou seja, “a utopia de moldar racionalmente sociedades inteiras” era o que mobilizava corações e mentes naquele período, unificando esquerda e direita em torno dela a ponto de juntar no mesmo projeto desde um conservador radical, como Gustavo Capanema, a um espírito transgressor como Mário de Andrade. Estabeleceram-se então configurações e suas teias de relações entre a promoção da literacia e o desenvolvimento econômico, refletindo a influência do contexto sociopolítico da época na formação das políticas públicas educacionais. Para tal, o governo Vargas articulou políticas a partir da criação de órgãos voltados para o enfrentamento de entraves importantes ao nosso desenvolvimento. A educação e a cultura, seus segmentos e intersecções, apareceram como parte desse pacote de projetos, pois havia a idealização de que para construção de uma nação moderna, o Brasil precisava contar com uma população minimamente culta e conectada com uma certa ideia de progresso, ainda que controlada e cerceada pela mão forte de um Estado autoritário.

Até então, como descrito anteriormente, a ação do Estado no sistema literário estava centrada no artista, limitada à prestação de favores a escritores e editores amigos de personalidades influentes nos campos de poder políticos. Não que os mecanismos da “dáviva” tenham deixado de existir, mas sim que instituições estatais específicas para o segmento foram criadas de modo a assegurar um mínimo de profissionalização burocrática e, conseqüentemente, alguma margem de impessoalidade.

Esse processo nas áreas da cultura e da educação partiu do reconhecimento da necessidade de erradicação do analfabetismo e construção de uma política nacional para a educação, resultando na criação do Ministério da Educação e Saúde em 1930. O primeiro a assumir essa pasta foi político mineiro Francisco Campos, católico ultraconservador, com um projeto claramente autoritário, identificado com as correntes totalitaristas e fascistas que grassavam ao tempo pela Europa. Mas foi efetivamente com a sua substituição por Gustavo

Capanema – também conservador, mas mais maleável, com trânsito entre políticos liberais e até de esquerda – bem como com setores artísticos e intelectuais próximos do modernismo (vide a presença de Carlos Drummond de Andrade na sua chefia de gabinete), que as políticas culturais passaram a ser contempladas, com destaque para o segmento do livro, leitura e bibliotecas.

3.2.1 A criação do INL

A partir do Ministério da Educação e Saúde, foi formulada e implementada a primeira política pública voltada para o livro e leitura, com a criação em 1937 do Instituto Nacional do Livro (INL) – resultado da fusão das funções do Instituto Cairu, estabelecido no mesmo ano para a produção da Enciclopédia Brasileira, e do Plano Nacional de Educação (PNE) – ao mesmo tempo em que era lançado o Primeiro Anuário Brasileiro de Literatura-ABL (CALABRE, 2009; SORÁ, 2010). Para perseguir o objetivo primordial previsto nos discursos e nos normativos, que era garantir acesso aos livros e, com isso, ampliar o número de leitores, o INL tentou implementar ações de aumento do número e requalificação de bibliotecas públicas pelo país. Entretanto, na prática, pouco aconteceu nessa seara, uma vez que sob a égide do Estado Novo o que o regime estava mais interessado era no controle do que era publicado. De todo modo, como mostra Sorá (2010, p. 327), a criação do INL e o lançamento da Enciclopédia Brasileira foram dois marcos importantes na relação entre Estado e empresários do setor editorial na consolidação de uma política de coedições e aquisições de livros, contribuindo para reforçar o processo em construção de um mercado de livro de alcance nacional (SORÁ, 2010). Ou seja, o resultado mais efetivo das ações adotadas pelo INL naquele momento – para além das tentativas de converter o órgão em uma instituição de regulação e censura, papel que não chegou a assumir a contento – foi o de, com suas ações de coedições, contribuir para a consolidação do mercado editorial brasileiro a partir das compras e incentivos governamentais, algo que acabou por justificar a existência desse órgão por mais de quatro décadas até ser extinto.

É certo que antes da criação do INL, entre 1935 e 1936, o mercado editorial brasileiro já havia registrado um crescimento expressivo, de 40% no número de exemplares produzidos, tendo sido este o primeiro grande salto no mercado nacional de livros (SORÁ, 2010). A explicação para esse salto deveu-se a dois fatores já explicitados aqui

anteriormente: de um lado, a um aumento e diversificação das comunidades de leitores; e, de outro, às restrições para importação de livros, assim como de demais produtos industrializados importados pelo Brasil, em decorrência das sucessivas crises cambiais e a escassez de divisas devido à debacle das exportações de café em face da crise de 1929, o que gerou involuntariamente o primeiro ciclo de substituição de importações do país (FURTADO, 2007). Mas, para além da questão econômica, fato é que o Brasil já contava àquela época com uma população leitora interessada em uma literatura diversa (nacional e internacional) e em número suficiente para assegurar a sustentação de um mercado editorial com poucas editoras, mas já bastante maduro.

O INL veio então para consolidar um mercado que já vinha demonstrando forte potencial de crescimento, uma vez que o objetivo formal desse instituto era ampliar o acesso à leitura por meio de bibliotecas públicas, cadastrando as existentes, estimulando a criação de novas e contribuindo para abastecê-las com livros. Isso envolveu obviamente a intenção de adquirir livros diretamente das editoras e sua distribuição gratuita às bibliotecas públicas registradas na instituição. Mas diante da carência de mão de obra especializada e das dificuldades na produção das obras, o INL foi instado a atuar em regime de edição e coedição, a começar pela organização e publicação da Enciclopédia Brasileira e do Dicionário da Língua Nacional, “revendo-lhes as sucessivas edições”; e pela edição de “toda sorte de obras raras ou preciosas, que sejam de grande interesse para a cultura nacional”, como previsto no artigo II do Decreto-Lei Nº 93, de 21 de dezembro de 1937, normativo legal que o criou (BRASIL, 1937). E esse fato motivou a criação, dos anos 1950 em diante, de instâncias estatais paralelas, como foi o caso da Campanha Nacional de Material de Ensino (CNME) e da Fundação Nacional do Material Escolar (FENAME), que atuaram ainda mais explicitamente do que o INL como editoras, funcionando, desse modo, ainda que sem transparência, como empreendimentos editoriais públicos.

O INL foi inspirado em seus princípios nas políticas de livro e leitura idealizadas no âmbito do Departamento de Cultura de São Paulo, órgão criado em 1935 na gestão do prefeito Fábio Prado a partir de ideias de intelectuais paulistas, entre eles Mário de Andrade, Paulo Prado, Sérgio Milliet e Rubens Borba de Moraes, na esteira do projeto liberal que se estabeleceu naquele estado após ser derrotado na Revolução de 1932. Entre as diretrizes desse projeto liberal, estava o reconhecimento da necessidade de educar o povo como estratégia de firmar um protagonismo paulista no país. Com isso, além do

Departamento de Cultura, foram criadas também a Universidade de São Paulo e a Escola de Sociologia e Política de São Paulo.

Durante o período de três anos em que ocupou o cargo de diretor do Departamento de Cultura de São Paulo, estruturando programas envolvendo memória, música, folclore, leitura e cinema, Mário de Andrade teria sido instado a contribuir para a idealização e criação do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN) e do INL (CALABRE, 2009; PINHEIRO, 2020). É verdade que desde muito antes da criação desses órgãos, Mário vinha trocando ideias com amigos que foram centrais no desenho das políticas para o patrimônio e criação do SPHAN. Foi Mário, inclusive, que, a pedido de Capanema, elaborou o anteprojeto do que viria a ser o SPHAN, embora não tenha aceitado o convite do ministro para assumir a sua direção. Ao final, a direção do SPHAN ficou a cargo de Rodrigo Melo Franco de Andrade, com quem Mário mantinha correspondência regular e que o convenceu a assumir ao menos o cargo de “assistente técnico” do SPHAN na região dos estados de São Paulo e Paraná, denominada então de Sexta Região, cargo que, de início, ele ocupou cumulativamente ao de diretor do Departamento de Cultura de São Paulo (ALVIM, 2023; FROTA, 2023).

Não consta, porém, a participação de Mário de Andrade na criação do INL (embora muitos pesquisadores indiquem que isso tenha ocorrido), cujo primeiro presidente foi seu também amigo Augusto Meyer. Ao longo dos anos 1930, Mário esteve mais envolvido com os temas da cultura em um sentido mais geral, conectada ao conjunto da vida social, o que o levou a percorrer o Brasil registrando manifestações da cultura popular e a defender uma ideia de patrimônio mais fortemente vinculado a esse universo, marcando assim uma clara diferença em relação à visão de Rodrigo M. F. de Andrade, cuja defesa manifesta em correspondências trocadas com Mário estava mais próxima da visão tradicional de patrimônio relacionada à preservação de sítios históricos (ANDRADE M.; ANDRADE R., 2023).

Nas suas trocas de correspondências com amigos e admiradores, Mário não coloca a literatura nem políticas de incentivo à leitura como algo central na sua trajetória como agente público, mesmo tendo assumido em 1938 a função de consultor técnico do Instituto Nacional do Livro após ter sido exonerado pelo prefeito Prestes Maia do Departamento de Cultura de São Paulo. Já no INL, ficou então incumbido de coordenar as

atividades da Enciclopédia Brasileira, na qual iniciou o registro das bibliotecas públicas do país. Sobre essa experiência, escreveu Mário ao amigo Paulo Duarte:

Atualmente estou como Consultor Técnico do Instituto Nacional do Livro. Quem dirige este é o meu augusto amigo Augusto Meyer, um admirável espírito literário sem a menor energia prática, sem a menor autoridade, sem a menor visão técnica. Meu destino no Instituto é fazer os projetos da Enciclopédia Brasileira e do Dicionário da Língua Nacional, e ficar como auxiliar dessas duas empreitadas quando começarem. Acabei nesta semana que passou o anteprojeto da Enciclopédia, que agora vai naturalmente dormir pelas gavetas ministeriais o sono da bem-aventurança. Se não for o dos séculos. Minha vida de funcionário é relativamente amável, pois nem preciso ir à repartição e trabalho em casa. Aliás estou trabalhando em casa, porque estou mentalmente fatigadíssimo, num bem completo esgotamento intelectual, arriado de fobias. (ANDRADE, DUARTE, 2022, p. 260)

A melancolia de Mário de Andrade refletida neste trecho espelha, no plano mais geral, o desencanto com o exercício da ação pública no Brasil de Vargas, dada a distância entre as intenções explícitas nos normativos e o que de fato instituições culturais pioneiras como o SPHAN e INL estavam sendo orientadas politicamente a realizar. Além da evidente falta de capacidade estatal para elas atuarem de forma efetiva em favor dos objetivos para os quais foram criadas, essas instituições estavam contaminadas pelo projeto autoritário do Estado Novo, abortando qualquer possibilidade de uma agenda democratizante e de redução de desigualdades em qualquer nível. Isso se refletiu em um longo período de ação tímida por parte do INL, que em última instância acabou funcionando muito mais, nesses primeiros anos, como espaço de acomodação de apoiadores, dentre os quais o próprio dirigente máximo da instituição, Augusto Meyer, era um exemplo. Augusto Meyer ficou à frente do INL desde a sua fundação, em 1937, até 1955, quando foi então substituído por Adonias Filho e depois, em 1956, por José Renato Santos, empossado por Juscelino Kubistchek. Porém, em 1961, Augusto Meyer voltou a ocupar a presidência do INL, onde ficou até 1967.

Ao longo de todo esse tempo, as atividades do INL ficaram restritas basicamente ao trabalho de cadastramento de bibliotecas, à edição da chamada Revista do Livro e à publicação de livros em regime de coedições. Foi também criado um braço editorial, a Companhia Nacional do Livro, por meio do Decreto nº 48.902, de 1960, cujas atribuições previstas eram “organizar e publicar a Enciclopédia Brasileira e o Dicionário da Língua Nacional, revendo-lhe as sucessivas edições e organizar e publicar obras de interesse cultural” (BRASIL, 1960), inclusive a própria Revista do Livro. Essa iniciativa foi vista pelo

mercado editorial como mais uma tentativa de o Estado atuar como editor de livros. Efetivamente, a Enciclopédia Brasileira, que, diga-se de passagem, foi uma ideia inspirada da enciclopédia fascista *Treccani*, jamais foi completada (LINDOSO, 2004). A grande contribuição do INL ao longo desse período acabou sendo mesmo as coedições, as quais continuaram sendo implementadas até a extinção desse órgão nos anos 1990.

Durante o Estado Novo, também foi designado ao INL o papel central no controle e censura de livros e editoras que porventura pudessem publicar obras tidas como contrárias à ideologia do regime ditatorial varguista (CORDEIRO, 2018). Previa-se que as coleções de obras enviadas para bibliotecas públicas seriam submetidas à análise de conteúdos e qualquer obra cujas ideias fossem consideradas potencialmente ameaçadoras era censurada e impedida de circular (CORDEIRO, 2018). Com essas medidas, o governo tinha como objetivo principal limitar a gama de leituras disponíveis como medida de prevenção contra possíveis revoltas, dadas as ameaças que as ideias contidas em determinados livros poderiam representar para a estabilidade governamental.

O governo Vargas buscou atuar de forma significativa para controlar as publicações, com repressões severas em relação a escritores e editoras que desafiavam o sistema estabelecido, justificando esse controle com a necessidade de selecionar obras que promovessem uma imagem unificada e homogênea do Brasil como uma grande potência. Nesse contexto, era dada ênfase na promoção de obras consideradas favoráveis ao governo as quais eram distribuídas nas bibliotecas públicas criadas e apoiadas pelo governo federal. Entretanto, dois anos após a sua criação, foi logo percebido por Vargas que o INL não estava sendo capaz de exercer essa função a contento, sendo então as atribuições de censura transferidas para o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP) (LINDOSO, 2004).

Em face da inoperância do órgão nesse e nas suas funções precípuas (promoção da leitura por meio da organização de uma rede de bibliotecas em todo o país a serem supridas com acervos literários), o INL acabou passando por sua primeira fase de enfraquecimento, experimentando um período de relativo ostracismo entre o fim da década de 1940 e o início da década de 1960 devido à falta de recursos financeiros investidos na instituição (PERES, VAHL, 2014). Até mesmo suas atribuições de cadastramento e articulação das bibliotecas públicas no Brasil acabaram concorrendo, a partir de 1961, com o Serviço Nacional de Bibliotecas (SNB), instituição criada por meio do Decreto nº

51.223/61 fora da estrutura do INL com objetivos semelhantes aos deste instituto, tais como incentivar o intercâmbio bibliográfico entre as bibliotecas, estimular a criação e contribuir para a manutenção de bibliotecas públicas e promover a criação de redes de informações bibliográficas (BRASIL, 1961).

Em 1967, o SNDP havia cadastrado cerca de onze mil bibliotecas públicas em todo o território nacional. Em face da criação do SNDP, as atribuições do INL ficaram quase que totalmente esvaziadas, restritas a coedições com editoras nacionais (entre elas, a José Olympio, a Paz e Terra, a Civilização Brasileira e a Brasiliense) e a um serviço de orientação biblioteconômica que se constituía como uma fonte de consulta destinada a bibliotecas que não tinham estrutura própria de catalogação de documentos. Mas os ventos voltariam a ser favoráveis ao INL em um período que coincidiu com o endurecimento da ditadura civil-militar instalada no Brasil, como se verá no tópico a seguir.

3.2.2 Ditadura escancarada e o auge do INL

No fim da década de 1960, com a ditadura civil-militar caminhando para o seu auge, as condições voltaram a ficar favoráveis para o INL. O ano era 1967, início da gestão de Maria Alice Barroso, quando o INL incorporou o SNDP e simultaneamente foi iniciado o processo da sua transferência do Rio de Janeiro para Brasília, finalmente concluído em 1971. Essa fase coincidiu com o deslocamento da política para o livro da área cultural para a educacional. Foi também por essa época que o INL reforçou sua política de coedições, passando a produzir obras literárias em colaboração com editoras privadas. Além disso, incorporou os recursos humanos e o acervo da Biblioteca da Secretaria de Educação e Cultura do Estado da Guanabara. Durante esse período, também estabeleceu prêmios literários nacionais, o Prêmio Instituto Nacional do Livro de Literatura Infantil e o Prêmio de Pesquisa Estudantil do Instituto Nacional do Livro.

Iniciava-se assim, entre o fim década de 1960 e meados dos anos 1970, o período mais significativo da história do INL, coincidindo com todo o governo Médici e parte considerável do Geisel, durante o qual o Plano de Ação Cultural (PAC) foi elaborado, marcando o retorno do Estado à cultura. Foi o período em que o INL passou por reformulações, incorporando a Comissão do Livro Técnico e Didático (COLTED), posteriormente extinta, ficando responsável a partir de 1971 pelo Programa do Livro

Didático para o Ensino Fundamental (PLIDEF), iniciavas sobre as quais trataremos com mais detalhes no subtópico sobre o livro didático cujos vultosos recursos mobilizados possibilitaram o estabelecimento de políticas de subsídios que permitiram também o financiamento de tiragens de livros diversos (FILGUEIRAS, 2013; GALUCIO, 2011; PERES, VAHL, 2014).

Como veremos, o PLIDEF foi o primeiro grande programa de distribuição gratuita de livros didáticos para alunos de escolas públicas e ficou sob a responsabilidade do INL de 1971 a 1976. Ao oferecer financiamento para tiragens de livros literários, técnicos, didáticos e paradidáticos, o instituto estimulou uma notável expansão no mercado de livros (GALUCIO, 2011; HALLEWELL, 2017; OITICICA, 1997). Essas ações não apenas beneficiaram a produção direcionada para escolas primárias e técnicas, mas também permeou editoras de outros gêneros, incluindo ficção e romance.

Por conta disso, o INL voltou a exercer funções de censor, uma vez que foi responsável pela instituição e organização das comissões responsáveis pela seleção dos livros e de avaliação crítica das coedições por meio de pareceristas, um processo que se dizia baseado em critérios pedagógicos e de qualidade, mas que na prática nada mais era do que uma forma de controlar e direcionar o conteúdo de livros didáticos conforme princípios ideológicos do regime militar (LINDOSO, 2004; GALUCIO, 2011; OITICICA, 1997).

Na primeira metade dos anos 1970, esses avaliadores exerciam uma influência significativa, uma vez que o Estado, por meio do INL, não apenas subsidiava, mas também possuía o poder de determinar, em última instância, o que seria publicado. Este sistema refletia um equilíbrio tênue entre a consagração do autor e as demandas políticas e culturais da ideologia do regime militar, no auge do seu enfrentamento a tudo o que estivesse associado a uma visão de esquerda ou de oposição ao regime. Destaque-se que as figuras de pareceristas como Américo Jacobina Lacombe, Octavio de Faria, Adonias Filho e Marcos Konder Reis, os quais tinham raízes na oligarquia agrária brasileira, aspecto que lança luz sobre a complexidade das influências políticas e sociais que existiam já antes, desde a primeira formação do governo militar para o Conselho Federal de Cultura (CFC), e continuaram permeando o ambiente literário e editorial da época (GALUCIO, 2011; OITICICA, 1997).

O momento de apogeu do INL, quando da criação do PLIDEF, também se refletiu na quantidade impressionante de livros distribuídos e coeditados. Conforme pesquisa de Peres e Vahl (2014), em seis anos, de 1971 a 1976, período em que ficou responsável pelo PLIDEF, o INL:

(...) subsidiou a tiragem de 50.278.628 de livros do aluno e 1.719.330 manuais para o professor, totalizando 51.997.958 impressos didáticos. Para a publicação desses materiais, através do sistema de coedição, foi despendido o montante de 320.887.000 cruzeiros (...), sendo equivalente a mais de 41.782.161 vezes o valor do salário-mínimo da época. (PERES, VAHL, 2014, p. 59-60)

A política de subsídios e coedições do INL mostrou-se ainda mais relevante à medida que o país atravessava a crise do petróleo em 1973, uma vez que nesse período as editoras enfrentaram desafios crescentes. Naquele contexto, o apoio financeiro do INL se tornou ainda mais vital para a sustentabilidade dessas editoras (GALUCIO, 2011; OITICICA, 1997). A pesquisa de Ricardo Oiticica (1997) delineou um retrato vívido do INL nesse período, caracterizando-o como um “banco de subsídios” e um “banco de réus”, enfatizando tanto seu papel de apoio quanto seu controle no mercado editorial.

Em 1974, Maria Alice Barroso foi substituída pelo escritor Herberto Salles, que permaneceu no cargo até 1985, marcando o segundo período de arrefecimento das atividades do INL iniciado em 1976, com a transferência do PLIDEF e das suas atribuições de coedição para a Fundação Nacional do Material Escolar (FENAME). Com essa medida, o governo Geisel atribuía ao INL a prerrogativa de atuar somente na aquisição e distribuição de livros “culturais”, uma medida que indicava o início do processo de separação entre órgãos da educação e da cultura que redundaram na criação do Ministério da Cultura em 1985 (LINDOSO, 2004). Estabelecia-se assim uma cisão das duas áreas, de modo que o MEC ficava com as questões objetivas do processo educativo – inclusive as que envolviam o livro didático e para bibliotecas escolares – e o MinC com as questões do simbólico, dentre elas as ações específicas de fomento e incentivo à leitura literária, incorporando os órgãos da administração indireta vinculados ao tema.

3.2.3 Enfraquecimento institucional e extinção do INL

Quando da criação do Ministério da Cultura, o INL foi então fundido com a Biblioteca Nacional, seguindo-se daí em diante três gestões (Fábio Lucas, Osmário Lafet e

Wladimir Murtinho) até ser finalmente extinto pelo governo Collor. Uma vez que o contexto era de redemocratização e as entidades e políticas herdadas dos governos anteriores estavam muito associadas, em termos de cultura organizacional, à ditadura militar, as pressões por mudanças nessas instituições eram bastante elevadas. Não foi diferente com as instituições relacionadas às políticas de livro e leitura, de modo que já em 1987, a Lei nº 7.624, de 5 de novembro, criou a Fundação Nacional Pró-Leitura, que incorporou o Instituto Nacional do Livro e a Biblioteca Nacional (BRASIL, 1987). Para completar, o INL, com essa reestruturação, teve parte das atribuições que ainda lhe restavam transferidas para a Fundação Biblioteca Nacional (FBN).

Ainda assim, o INL ao longo desses últimos anos, especialmente no fim do governo Sarney – período que coincidiu com a gestão do seu último presidente, o embaixador Wladimir Murtinho – ainda teve fôlego para tentar implementar duas iniciativas inspiradoras do ponto de vista de desenho de implementação para políticas de livro e leitura. A primeira foi assegurar recursos específicos para a aquisição de acervos, adotando a medida de enviar “cheques-livro” para bibliotecas estaduais e municipais credenciadas, permitindo que fossem utilizados de forma flexível na compra de livros, com a possibilidade de serem resgatados nas editoras e livrarias cadastradas no INL (LINDOSO, 2004). A segunda iniciativa envolveu o aproveitamento dos incentivos fiscais da chamada Lei Sarney para beneficiar as bibliotecas (LINDOSO, 2004). As editoras inscreviam títulos de seus catálogos, que, após avaliação pelo instituto, se tornavam candidatos a doações feitas com incentivos fiscais. Os livros recebidos por meio desse processo eram então separados e enviados às bibliotecas.

Embora não fosse um sistema perfeito, esse método representou um avanço significativo em relação ao que havia sido feito anteriormente em relação aos acervos das bibliotecas públicas. Pela primeira vez, o órgão realizava uma avaliação da oferta, deixando aos operadores locais o direito de escolha das aquisições no caso dos cheques-livro. Além disso, a segunda abordagem tinha por objetivo ampliar consideravelmente a oferta de livros para bibliotecas, algo que, ainda que não tenha se cumprido como ambicionado, pois foi rapidamente descontinuado com o fim do governo Sarney e início do governo Collor, teve um caráter inovador no esforço de gestão e qualificação de bibliotecas públicas no país (LINDOSO, 2004).

O INL foi finalmente extinto em 1990, no escopo do conjunto de reformas administrativas do governo Collor, que também não poupou o Pró-Leitura. As suas funções ficaram inativas até serem reativadas no Departamento Nacional do Livro (DNL), uma diretoria criada na Biblioteca Nacional, o que significou um rebaixamento institucional das atribuições que antes eram do INL. Anteriormente uma autarquia diretamente vinculada ao ministro e com sede em Brasília, o DL foi reduzido a uma diretoria de uma afiliada ao ministério, no caso a FBN, localizada no Rio de Janeiro. Embora possa parecer uma mudança insignificante para o público em geral, a burocracia administrativa brasileira reconhece a importância das posições e disposições hierárquicas no jogo de poder. Hierarquia desempenha um papel vital nas relações entre as burocracias. A relação entre um secretário de ministério e outro secretário é diferente daquela com o diretor de uma afiliada, especialmente quando essa afiliada está distante do centro do poder. Encerrava-se assim, de forma melancólica, a história de uma instituição que, para além de todas as críticas, teve um importante papel no estabelecimento de padrões de políticas para o livro e leitura, um dos marcos iniciais das políticas culturais no Brasil.

3.3 TRAJETÓRIAS DAS POLÍTICAS DE LIVRO E LEITURA APÓS A RETOMADA DAS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS E SEUS LIAMES HISTÓRICOS

A única novidade dos anos iniciais após a posse do primeiro Presidente da República eleito pelo voto popular após a ditadura foi a instituição em 1992, ainda no Governo Collor, do Programa Nacional de Incentivo à Leitura (PROLER), Decreto nº 519/1992, também no âmbito do Departamento Nacional do Livro (DNL) da Fundação Biblioteca Nacional (FBN). O PROLER foi idealizado e criado pelo escritor Affonso Romano de Sant'Anna, então presidente da Biblioteca Nacional, que ficou responsável pela gestão do programa. Era então final do governo Collor, com Sérgio Paulo Rouanet como Secretário de Cultura da Presidência da República (o Minc havia sido extinto e somente voltou a ser recriado em 1993, no governo Itamar). No item 3.2.1, a seguir, o PROLER será mais bem detalhado.

Afora o PROLER, destaque deve ser dado à reestruturação, a partir de 1995, do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), programa de aquisição e distribuição de livros didáticos criado em 1985 em substituição ao PLIDEF, e o Programa Nacional

Biblioteca na Escola (PNBE), criado em 1997, que ficou responsável pela aquisição de livros literários e de interesse geral para serem distribuídos às escolas públicas, programas estes que serão detalhados mais adiante. Ocorre que ambos esses programas de aquisição ficaram sob a responsabilidade do Ministério da Educação, tendo perdido a dimensão cultural relacionadas às políticas de livro e leitura que, bem ou mal, o INL incorporava.

O cenário para o livro e a leitura permaneceu ancorado nesses três programas ao longo de toda a década de 1990, até que, em 1999, o presidente Fernando Henrique Cardoso efetuou uma reestruturação no Ministério da Cultura, dando origem à Secretaria Nacional do Livro e da Leitura. Esta nova secretaria, entre suas diversas atribuições, passou a coordenar e fomentar estudos e pesquisas relacionados às políticas de leitura, livros e bibliotecas. No entanto, as capacidades estatais dessa secretaria permaneceram limitadas pela falta de estrutura administrativa e de orçamento.

Ainda assim, concomitante à criação dessa secretaria, o MinC tomou medidas promissoras, como a criação da Câmara Setorial do Livro e da Comunicação Gráfica pelo Ministro Weffort, para a formulação de políticas estruturadas para o setor. Contudo, os meses de trabalho dessa Câmara, que resultaram na criação de vários documentos, acabaram sendo em vão. O Ministério da Cultura não demonstrou a vontade política nem as condições necessárias para estabelecer um diálogo eficaz com o Ministério da Educação e a área econômica do governo, como proposto nos documentos, resultando na ausência de uma política coordenada, integrada e coesa (LINDOSO, 2004). Em vez disso, o MinC optou por uma abordagem de “não política”, concentrando-se no fortalecimento dos mecanismos de incentivo fiscal da Lei Rouanet também para o campo da literatura. Buscando equilibrar a ausência de ações consistentes como demandadas pelas configurações sociais interessadas, o MinC desenvolveu o projeto “Uma Biblioteca em cada Município”. Esse programa pautava-se na formalização de convênios com prefeituras dispostas a implementar bibliotecas públicas, fornecendo espaço, funcionários e linhas telefônicas. Em troca, o MinC oferecia computadores com *softwares* instalados, acesso à Internet e recursos para a aquisição de cerca de dois mil títulos.

Além das complicações burocráticas que contrastavam com a eficiência operacional que o MEC vinha então alcançando com seus programas de aquisição de livros, várias deficiências nessas tentativas de viabilizar política para o livro e leitura na gestão

Weffort no MinC foram observadas a partir dessas duas iniciativas (uso de mecanismos da Lei Rouanet e “Uma Biblioteca em cada Município”). Entre elas, atrasos, problemas com o pagamento a editoras, acusações de interferência políticas nas prioridades de pagamento e a falta de um sistema transparente e democrático para aperfeiçoar a seleção de livros (LINDOSO, 2004). Além disso, a centralização das compras teve consequências problemáticas para algumas editoras, que ficaram com livros em estoque sem uma ordem de entrega adequada, resultando em prejuízos (LINDOSO, 2004). De todo modo, ainda segundo Lindoso (2004), o Ministério da Cultura chegou a executar o equivalente a US\$ 5,2 milhões em aquisição de livros para esse programa no ano 2000, mas, devido aos problemas processuais, atrasos e não efetivação de pagamentos de parte das aquisições previamente contratadas, essa iniciativa acabou paralisada e descontinuada sem maiores explicações na transição do governo FHC para Lula, entre 2002 e 2003.

O fracasso dessas ações no âmbito do MinC contribuiu para corroborar o fato de que a extinção do INL em 1991, mesmo com as fragilidades associadas ao órgão apontadas até aqui, significou um forte revés para as políticas para livro, leitura e bibliotecas, compensada parcialmente por políticas como a do PROLER, única medida minimamente estruturada no campo da cultura, e pelos programas de aquisição e distribuição de livros do MEC. Como um balanço geral, pode-se dizer que ao longo do seu tempo de existência o INL desempenhou um papel multifacetado em diferentes fases de sua atuação, moldando e sendo moldado pelo contexto político e cultural do Brasil.

Sua primeira etapa não esteve centralizada na produção direta, mas sim como um componente do amplo projeto estatal de desenvolvimento, que, embora autoritários, também contribuiu para a estruturação do sistema empresarial do livro no país, como descrito anteriormente (GALUCIO, 2011; OITICICA, 1997). O INL também desempenhou um papel crucial ao oferecer assistência técnica especializada às comunidades por meio de bibliotecários e ao estabelecer cursos de biblioteconomia em várias cidades e capitais, como Belo Horizonte, Curitiba, Mossoró, Maceió, João Pessoa e Recife (CORRÊA, DORO, 2023). Esses cursos foram considerados catalisadores para o desenvolvimento de programas universitários na área na região (CORRÊA, DORO, 2023).

Críticas foram dirigidas às ações do INL, principalmente por seu financiamento à produção de livros por editoras privadas e sua aquisição desses livros para

destiná-los a bibliotecas. Outro ponto notável foi a constatação de que simplesmente adquirir e disponibilizar livros, que teve seu ponto alto durante a gestão do PLIDEF, não assegurou o desenvolvimento de práticas de leitura. O INL negligenciou o estabelecimento de mecanismos para fomentar e cultivar a leitura, concentrando-se primordialmente na distribuição de obras para escolas e, principalmente, para bibliotecas.

Pesa também contra o órgão, como já citado, o fato de ter sido criado em um contexto ditatorial, durante o Estado Novo, e de seu período de maior destaque ter ocorrido no momento mais duro do governo militar instituído após o golpe de 1964. Nesses períodos, como visto anteriormente, a instituição se dispôs a assumir funções de censora, atuando como um jogador influente na cena editorial brasileira, sendo um reflexo das complexas interações entre o Estado, a cultura e a política no contexto de ditaduras. Esse fato talvez tenha sido o que mais contribuiu para que poucas vozes tenham se levantado à época para se opor à sua extinção, mesmo reconhecendo a importância das suas prerrogativas institucionais. Mas é fato que desde sua contribuição para a expansão do mercado editorial até sua transformação e, finalmente, sua dissolução, o INL deixou uma marca importante no desenvolvimento do sistema literário do Brasil, lançando as bases que até hoje influenciam as políticas de livro e leitura, inclusive no esforço de coordenação federativa, buscando parcerias com estados e municípios.

Pelo reconhecimento de suas potencialidades enquanto existiu, e baseado na ideia de que uma entidade da administração indireta pode ter mais flexibilidade e capacidades estatais para implementar políticas mais consistentes de livro e leitura, as pressões para recriação do INL permanecem presentes até os dias de hoje. A criação de um órgão similar, com atribuições ainda mais ambiciosas, o Instituto Nacional do Livro e da Leitura (INLL), chegou a ser anunciada pelo então Ministro Gilberto Gil em 2003 (LINDOSO, 2004). Mas com a morte do poeta Wally Salomão – o qual havia sido designado para viabilizar a proposta e para ocupar o cargo de presidente quando finalmente o órgão fosse instituído – a ideia foi abortada, permanecendo na Biblioteca Nacional a execução de políticas culturais para o livro até pelo menos a criação do PNLL (LINDOSO, 2004).

A novidade desses primeiros anos do governo Lula acabou sendo mesmo o lançamento da Política Nacional do Livro (PNL), por meio da Lei nº 10.753, datada de 30 de outubro de 2003, contemplando novas agendas para o livro e leitura temática que voltou

a ser discutida no âmbito do Ministério da Cultura (BRASIL, 2003). Como se verá mais adiante, apesar de bastante criticado pelo fato dessa lei ter se configurado apenas como um conjunto de intenções genéricas, bem distante do que havia sido acordado com representantes da sociedade civil e do mercado editorial, o PNL abriu caminho para a formulação do PNLL e deu margem para a criação de linhas de crédito específicas para apoiar financeiramente editoras e distribuidoras de livros, tornando isso uma realidade em 2005 por meio do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Também por essa época, em 21 de dezembro de 2004, o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva sancionou uma lei de desoneração fiscal que isentou a produção, comercialização e importação de livros do pagamento de PIS/Cofins/Pasep. Essa medida “desoneratória” contribuiu significativamente para a redução dos preços dos livros e para o crescimento do mercado literário nos anos subsequentes.

Em suma, a partir dos anos 2000, observou-se um aumento no interesse por políticas e programas de incentivo à leitura, tanto por parte do governo quanto da sociedade. Esse esforço para melhorar os índices de leitura nas populações não foi exclusivo do governo brasileiro, mas também de várias nações ao redor do mundo. Exemplos notáveis incluem o “Ano Ibero-Americano da Leitura” e o “Movimento Vivaleitura”, eventos cuja importância será mais bem detalhada no subtópico sobre os aspectos descritivos do PNLL. Antes disso, porém, vale fazer uma breve exposição do PROLER – uma política modesta em termos de capacidades governamentais, mas que conseguiu resistir às turbulências das últimas três décadas, mantendo-se ativa desde a sua criação, em 1992, até os dias de hoje – e dos programas de aquisição e distribuição de livros didáticos e literários, com destaque para o PNLD e PNBE, que são as políticas associadas ao livro com mais tempo de implementação no Brasil, tendo mobilizado volumes de recursos que se aproximam da casa dos dois bilhões anuais, em média, considerando os anos de 2001 a 2022.

3.3.1 O Programa Nacional de Incentivo à Leitura (PROLER)

Como foi observado no item anterior, as políticas para livro, leitura e bibliotecas sofreram um forte revés com a extinção do INL em 1991. Quase como uma compensação, foi instituído em 1992 o Programa Nacional de Incentivo à Leitura (PROLER), Decreto no 519/1992, no âmbito do Departamento Nacional do Livro, substituto

do Instituto Nacional do Livro e ancorado na estrutura da Fundação Biblioteca Nacional (FBN). O objetivo do PROLER, programa ainda existente e em funcionamento, é estimular a leitura não somente nos lugares convencionais, realizando atividades para além de escolas e bibliotecas, tais como presídios, hospitais, centros comunitários de periferias e pequenos conglomerados rurais (BRASIL, 1992). Chegou a contar no seu auge, em 1993, com a adesão de trezentos municípios e 30 mil voluntários (SANT'ANNA, 2010). Na etapa inicial de implementação do PROLER, foram estabelecidos três eixos básicos, os quais orientam o programa até hoje: fomento e divulgação, formação continuada dos agentes de leitura e pesquisa e documentação (PSZCZOL, 2007).

Seu surgimento ocorreu em um momento de grande agitação na vida social e política do país, durante a presidência de Fernando Collor de Mello, que governou de 1990 a 1992. Essa agitação não se limitou apenas às repercussões das medidas econômicas adotadas pelo governo. Nos primeiros meses do governo Collor, houve mudanças drásticas nos principais órgãos culturais, resultando na reestruturação de alguns e na extinção de outros. Essas reestruturações afetaram projetos culturalmente vitais, tornando muitos deles inoperantes. Além do INL e do próprio Ministério da Cultura, fundações e autarquias nacionais e empresas públicas importantes, como a Funarte (Fundação Nacional de Artes), a Empresa Brasileira de Filmes S.A (Embrafilme), a Fundacen (Fundação Nacional das Artes Cênicas), a FCB (Fundação do Cinema Brasileiro), a Pró-memória e a Pró-leitura também foram extintas.

Mesmo considerando a lógica neoliberal e antidemocrática do governo Collor, é fato que os governos militares criaram um número excessivo de unidades da administração indireta como forma de suprir as deficiências de capacidades estatais da administração direta. Essa análise fez parte inclusive do diagnóstico do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, de 1995, ao destacar que o paradigma gerencial daqueles governos esteve orientado para a expansão da administração indireta, “numa tentativa de ‘flexibilizar a administração’ com o objetivo de atribuir maior operacionalidade” às atividades do Estado (BRASIL, 1995, p. 26). Ocorre que, dada a quantidade de fundações, autarquias e empresas públicas, o grau de autonomia a elas atribuído e a sobreposição de atribuições que se repetiam entre elas, aliado ao orçamento requerido para mantê-las, a leitura hegemônica à época era a de que esses órgãos acabaram se tornando ineficientes e, conseqüentemente, um peso para a organização do Estado.

Não por outra razão, as instituições culturais e educacionais mencionadas chegaram enfraquecidas ao início dos anos 1990, muito também em decorrência dos péssimos indicadores socioeducacionais herdados dos governos anteriores que apontavam para o fracasso das políticas e ações por elas executadas. No início dessa década, o país registrava cerca de 20 milhões de analfabetos absolutos entre pessoas com idades entre 10 e 69 anos (BRAGA, MAZZEU, 2017; COELHO, 2011). Além disso, a taxa de analfabetismo funcional, que considerava pessoas com mais de 15 anos e menos de quatro anos de escolaridade, atingia 36,9% da população brasileira em 1992 (COELHO, 2011; INAF, 2018). Em 1989, existiam cerca de 12.914 bibliotecas escolares, o que representava aproximadamente uma biblioteca para cada 15 estabelecimentos de ensino fundamental (COELHO, 2011). Em relação às bibliotecas públicas com acesso livre para a população, havia cerca de 4.175 em 1984, número insuficiente para atender a uma população de 133 milhões de habitantes, mas ainda assim um quantitativo que permaneceu praticamente estagnado nos anos seguintes (COELHO, 2011). A falta de bibliotecas públicas era particularmente evidente em municípios menos desenvolvidos.

Fato é que, com a extinção dessas instituições e do próprio Ministério da Cultura, convertido em Secretaria Especial vinculada à Presidência da República, o que gerou muita indignação em segmentos formadores de opinião, o governo Collor se viu obrigado a dar alguma satisfação social por meio de políticas como a do PROLER, que, embora ambiciosa, nasceram estruturalmente tímidas devido à escassez de recursos e à pouca capacidade para alcançar os objetivos almejados.

O PROLER foi formulado e executado inicialmente na gestão do escritor Affonso Romano de Sant'Anna na Biblioteca Nacional, o qual, além de buscar enfrentar problemas estruturais antigos dessa instituição, tomou medidas para reposicionar o seu acervo como um recurso nacional e internacional valioso e expandir seu papel para além do mero armazenamento de livros (COELHO, 2011). Ele aceitou o cargo de presidente da Biblioteca Nacional em 1990, apesar de ter recusado uma oferta anterior para liderar a Secretaria de Cultura do governo Collor.

Segundo Coelho (2011), a ideia de desenvolver um programa nacional de estímulo à leitura, alinhada com a visão de Affonso de tornar a leitura uma parte central do trabalho da Biblioteca Nacional, foi de Eliana Yunes, professora então vinculada ao

Departamento de Letras da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, PUC-Rio. Eliana Yunes também havia assumido um cargo na FUNARTE e a direção da Fundação Nacional do Livro Infantil e Juvenil (FNLIJ)¹², onde permaneceu de 1985 a 1989, instituição esta na qual pôde organizar projetos de captação de recursos e parcerias, como o projeto Recriação, por meio do qual foram implantadas bibliotecas comunitárias no Brasil (COELHO, 2011). Tendo Afonso demonstrado interesse na ideia, ela pôs-se a desenvolver, em conjunto com especialistas da FNLIJ, a proposta “Para uma política nacional de incentivo à leitura” – documento básico do que posteriormente se tornou o PROLER, no qual constava a ideia de criar uma rede nacional de promotores de práticas leitoras, envolvendo múltiplos parceiros, incluindo governos, organizações não governamentais, bibliotecas, empresas privadas, entre outros (COELHO, 2011). De posse da proposta, Afonso Romano Sant’Anna não só a acatou, como convidou Eliana para liderar a sua implementação na Biblioteca Nacional.

Foi um momento significativo o processo de implantação do PROLER, pois, pela primeira vez, uma instituição vinculada à Cultura, a Biblioteca Nacional, cuja missão até então estava centrada na guarda e construção de um vasto acervo, havia assumido a responsabilidade de promover uma política nacional de estímulo à leitura. Tradicionalmente, essa missão estava sob a alçada do Ministério da Educação, e tal novidade gerou resistência e estranhamento interno e externo, tanto na própria Biblioteca Nacional, dentro do próprio Departamento Nacional do Livro, onde havia reações contrárias à iniciativa, como na administração direta do governo federal.

E essa resistência não era por acaso, pois a Fundação Biblioteca Nacional, pela sua prerrogativa institucional de guardião de acervo, não dispunha de quadros especializadas em execução de políticas públicas. Parte considerável do seu corpo técnico funcional era formada por bibliotecários, focados na preservação do acervo e não na promoção da leitura. Foi necessário contratar, por outras vias, profissionais com capacidade de gestão, e das áreas de letras e comunicação, com uma visão diferente do livro, para impulsionar o PROLER. Mesmo no setor privado, entre editores, bibliotecários e escritores,

¹² A Fundação Nacional do Livro Infantil e Juvenil (FNLIJ) foi uma iniciativa não governamental criada a partir dos anos 1970, buscando explorar práticas mais diversificadas, como a criação de minibibliotecas em locais diversos, formação de professores e bibliotecários, oficinas, cursos e programas de leitura destinados a crianças fora da escola.

esse programa encontrava resistência, pois prevalecia a ideia de que o Estado não teria muito como estimular a leitura a não ser por meio da disponibilização de livros algo que faria com que o hábito surgisse naturalmente.

A gestão do PROLER teve que superar essas barreiras e se esforçou para sensibilizar não apenas o público-alvo, mas também os próprios funcionários da Biblioteca Nacional. Inicialmente, desenvolveu um programa-piloto chamado “Prazer de Ler” para envolver os funcionários, especialmente os terceirizados que não tinham o hábito da leitura (COELHO, 2011). Para ampliar a aceitação do programa, a equipe do PROLER permitiu que os funcionários acompanhassem suas viagens a municípios onde realizavam ações, proporcionando uma experiência prática da importância do programa. Isso ajudou a quebrar resistências e ganhar simpatia dentro da Biblioteca Nacional.

Antes mesmo de ter sido instituído legalmente, o PROLER entrou em funcionamento em junho de 1991, buscando atrair parceiros em nível nacional, a começar pelo envio de correspondências às prefeituras municipais e governos estaduais, apresentando o Programa (COELHO, 2011). A ideia era entender como poderiam agir e com quem poderiam contar em todo o país. Conforme Coelho (2011), cerca de 4 mil municípios foram contatados, mas apenas 75 responderam. Muitos expressaram ceticismo em relação a uma política nacional de leitura. De todo modo, novos contatos foram feitos com os que responderam, e apenas 20 mostraram interesse em participar do Programa. Paralelamente, várias universidades em diferentes partes do país foram contatadas para apoiar a realização dos primeiros encontros do PROLER. As universidades serviram como espaços agregadores, atraindo representantes de municípios vizinhos.

As parcerias foram então iniciadas seguindo um modelo padrão: as universidades e prefeituras forneciam o espaço físico, transporte local, hospedagem e alimentação, enquanto o PROLER cobria as passagens aéreas, o pagamento dos especialistas convidados e fornecia todo o material pedagógico e de divulgação. À medida que o Programa crescia, as equipes que viajavam passaram a incluir profissionais de diferentes partes do país, formando uma Equipe Brasil. As atividades eram amplamente divulgadas nos meios de comunicação locais, contando com apoio da mídia local e boca a boca, uma vez que não havia orçamento para publicidade. A mídia espontânea desempenhava um papel crucial na disseminação do Programa. Geralmente, as pessoas interessadas já estavam envolvidas com

atividades relacionadas à leitura em suas regiões. Quando entravam em contato para solicitar a presença do PROLER em suas cidades, eram incentivadas a envolver entidades locais, como o SESC ou associações de moradores, para fornecer apoio inicial. A partir desse ponto, começava a estruturação do Encontro Mobilizador, no qual a equipe do PROLER explicava a filosofia, objetivos e métodos do programa.

A expansão do PROLER em nível nacional dependia dos comitês interinstitucionais, formados a partir de colaboração com entidades locais com participação de representantes de prefeituras, governos de estados, fundações culturais, universidades e outras entidades públicas e privadas, estando esses comitês vinculados a um Conselho Deliberativo formado por gestores da então Secretaria de Cultura e depois do MinC, quando este foi recriado no governo Itamar Franco, e representantes dos comitês locais (COELHO, 2011; PSZCZOL, 2007). O programa buscou com isso seguir um modelo de gestão descentralizado de políticas públicas que se estabeleceu como princípio a partir da Constituição de 1988 (PSZCZOL, 2007). Além disso, ambicionava-se também formar uma rede nacional de incentivo à leitura, que pudesse se ajudar mutuamente em prol de ações para a capacitação de mediadores e na implementação de projetos locais de promoção da leitura. Para auxiliar na estruturação dessa rede, eram promovidos na Casa da Leitura – estabelecimento vinculado ao PROLER criado nesses primeiros anos – cursos, palestras e outras atividades, além da criação de uma rede de referência e documentação em leitura, apoio para a criação de bibliotecas para crianças, jovens e adultos, e o estabelecimento de um sistema de acompanhamento e avaliação (COELHO, 2011; CORDEIRO, 2018; PROLER, 1998).

Os módulos eram a principal estratégia para capacitar recursos humanos na promoção da leitura. Eles consistiam em encontros intermunicipais realizados em parceria com os comitês locais e envolviam mesas-redondas, palestras, oficinas e práticas leitoras, como contação de histórias e círculos de leitura. Os módulos eram divididos em etapas e contavam com apoio financeiro do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) do MEC para cobrir despesas de deslocamento da equipe. Os módulos eram desenvolvidos em colaboração com profissionais locais, o que tornava cada um deles único e adaptado à cultura e tradições locais. O Programa buscava valorizar as iniciativas locais e promover a identidade cultural das regiões em que atuava. A equipe do PROLER priorizava

a sensibilidade e a experiência pessoal na leitura, explorando diversas linguagens artísticas, como dança, pintura e fotografia.

Durante os encontros, também ocorria a leitura de contos, que visava despertar a sensibilidade e a capacidade de reação dos participantes. O público-alvo do Programa eram os mediadores, e os resultados eram avaliados por meio do diálogo com eles e com os comitês locais. O PROLER não realizou pesquisas formais para analisar os resultados de suas ações, mas as reuniões de avaliação com os mediadores forneciam *feedback* sobre o impacto do programa.

Inicialmente, o PROLER aventou a possibilidade de buscar a colaboração da rede escolar para promover o uso do livro literário, mas já nos primeiros anos os gestores do programa perceberam a dificuldade de acessar o sistema de educação pública e também concluíram que a leitura e a literatura precisavam ser reforçadas como práticas culturais primordialmente em outros espaços (CORDEIRO, 2018; SANT'ANNA, 2010). Além disso, como destacado anteriormente, o PROLER foi formulado a partir da perspectiva de que promover a leitura é um processo complexo, que deve ir além da mera criação de bibliotecas e distribuição de livros em escolas, entre alunos e professores, devendo focar, alternativamente, a capacitação de mediadores de leitura em todo o país (COELHO, 2011).

Embora tal conclusão pareça óbvia, o orçamento para políticas de livro e leitura continua concentrado na distribuição de livros para bibliotecas, pelo menos no âmbito da educação, até os dias de hoje. Certamente porque é mais fácil comprar e distribuir livros do que construir uma rede em larga escala de mediadores, bibliotecários, professores e ativistas das letras, suficientemente capacitados e com recurso materiais e financeiros em mãos para promover práticas de leitura na base. Capacitar recursos humanos e construir redes, além de promover atividades, é um “empreendimento” caro, que requer uma estrutura de gestão robusta. Além disso, os resultados somente começam a aparecer em um prazo mais longo do que a aquisição e distribuição de livros, iniciativa que, por sua vez, reflete-se rapidamente em números e ainda “aquecem” a economia pelo crescimento do mercado editorial. E foi essa dificuldade de mudar a chave das políticas para o livro e leitura no Brasil, baseada na distribuição de livros, que o PROLER experimentou ainda antes do PNLL.

Um dos ganhos institucionais do PROLER, que acabou sendo herdado pela Biblioteca Nacional, foi a já mencionada Casa de Leitura, situada até hoje no Rio de Janeiro,

mas já não mais vinculada ao referido programa (CASA, 2023). Tudo começou ainda em 1991, quando Eliana Yunes recebeu a autorização do Presidente da Fundação Biblioteca Nacional (FBN) para encontrar um local que sediasse o programa, juntamente com um centro de referência e estudos sobre a leitura. Segundo Coelho (2011), após um período de buscas, foi escolhido um imóvel em Laranjeiras do patrimônio da União, com valor histórico, o qual, após negociações envolvendo a mediação do diplomata Carlos Garcia, então Ministro de Estado Extraordinário da Criança no Governo Collor, foi cedida à FBN em regime de comodato pelo tempo de 100 anos, por meio de decreto da Presidência da República em 5 de setembro de 1992, desde que a finalidade para a qual foi destinada não fosse modificada. Com isso, em 13 de agosto de 1993, a Casa da Leitura foi oficialmente inaugurada, exatamente 15 meses após a assinatura do decreto que oficializou a criação do PROLER. Nesse período, o Programa já havia acumulado uma série de projetos iniciados, tanto dentro quanto fora do estado do Rio de Janeiro.

A Casa da Leitura não apenas representava a conquista de um espaço cultural para a cidade do Rio de Janeiro, mas também refletia o crescimento do programa. Com o crescimento do programa, a Casa da Leitura foi estruturada em três setores principais: o Centro de Pesquisa e Formação de Recursos Humanos, o Centro de Produção de Práticas Leitoras e o Centro de Referência sobre Leitura. Cada um desses setores desempenhava funções específicas, desde a organização de eventos e cursos até a criação de um acervo temático e o suporte à pesquisa. No decorrer dos anos seguintes, à medida que o PROLER se expandia e a Casa se consolidava como um novo centro cultural da cidade, a estrutura organizacional foi ajustada, principalmente na nomenclatura dos seus departamentos internos.

O PROLER, que dependia de recursos previstos no orçamento anual da Fundação Biblioteca Nacional, enfrentou desafios significativos e a necessidade de estabelecer parcerias nos níveis federal, estadual e municipal, bem como no setor privado, para alcançar seus objetivos. No entanto, apesar dos obstáculos e da conjuntura desafiadora em que foi criado, o PROLER conseguiu consolidar-se como uma iniciativa importante na promoção da leitura em todo o Brasil. No momento da saída da equipe original do PROLER, em 1996, o programa havia mobilizado cerca de 30 mil colaboradores e envolvido aproximadamente 300 municípios em suas ações. Daí em diante, coincidindo com o governo Fernando Henrique, com Francisco Weffort à frente do Ministério da Cultura, o programa

perdeu apoio e recursos até sofrer uma interrupção temporária das suas atividades com a posse do governo Lula, em 2003, tendo sido retomadas somente em 2006 (CORDEIRO, 2018; PSZCZOL, 2009; SANT'ANNA, 2010).

Com essa retomada, o PROLER ganhou novo fôlego. A partir desse ponto, mantida a coordenação e um vínculo direto com a FBN, o projeto buscou estabelecer parcerias com outros programas e instituições, formalizando novos acordos de cooperação para expandir sua presença em municípios e comunidades em todo o país. De acordo com Eliane Pszczol (2007), uma das dirigentes do programa durante o Governo Lula, o PROLER contava em 2007 com 62 comitês instalados em todo o Brasil, os quais procuravam atuar como articuladores de políticas públicas locais de promoção da leitura, formando parcerias com secretarias de governo da cultura e da educação; sistemas estaduais de bibliotecas; além de empreender relações individuais com escolas, bibliotecas e projetos sociais de leitura em espaços não convencionais, tais como os listados anteriormente. Apesar de ter sido considerado um ganho naquele contexto, o número de comitês era evidentemente inexpressivo, considerando o tamanho do Brasil, o que demonstra que o programa pouco havia avançado desde a sua criação. Além disso, com a implementação do PNLL em curso, programa formulado e implementado pelo próprio governo Lula, não parecia haver espaço para expansão do PROLER, que, aliás, também não era colocado entre as prioridades do PNLL.

Após diversas tentativas do Ministério da Cultura em 2009 para levar o PROLER para a estrutura da Diretoria de Livro, Leitura, Literatura e Bibliotecas (DLLLLB), durante o segundo governo Lula, isso somente veio a ocorrer em 2014, quando o programa foi desvinculado da Biblioteca Nacional e colocado dentro da estrutura do Ministério da Cultura, segundo informações de 2023 do próprio governo federal (CASA, 2023). Nessa reestruturação, a Casa de Leitura permaneceu na órbita da Biblioteca Nacional, perdendo o vínculo direto com o PROLER. Desde então, a única informação referente ao programa divulgada pelo governo é a de que ele continua ativo¹³.

¹³ Até meados de 2023, praticamente não havia informações sobre esse programa nem na página eletrônica do MinC, nem no da Fundação Biblioteca Nacional.

Sabemos então que o PROLER vem resistindo há mais de 30 anos, algo que não é desprezível levando-se em conta o vínculo do programa com a área da cultura, cujas deficiência e turbulências se acentuaram desde o impeachment de Dilma Rouseff. Entretanto, sem dados ou qualquer outro tipo de informação, as quais o próprio Ministério da Cultura parece não dispor na gestão reiniciada em 2023 depois do desmonte quase total da área em âmbito governamental promovido pelo governo Bolsonaro, fica praticamente impossível realizar qualquer tipo de análise confiável. Até por isso, são poucos os artigos e materiais acadêmicos recentes sobre o programa. Espera-se que a partir do terceiro governo Lula, os dados e informações sobre o PROLER e demais programas de livro e leitura sejam atualizados e disponibilizados, e que futuramente seja possível apresentar um diagnóstico mais acurado sobre eles.

Para finalizar, vale destacar que mesmo com pouca capacidade estatal, que vai de baixo orçamento à indisponibilidade de pessoal, o PROLER se tornou um divisor de águas na promoção da leitura no Brasil por ter tirado o foco das políticas de livro e leitura centradas na mera aquisição e distribuição de livros que se configuraram no Brasil desde 1937 com a criação do INL. O PROLER, em sua gestão inicial, adotou uma abordagem diferenciada, evitando reproduzir as estratégias frequentemente utilizadas pelo governo nesse campo. Em vez disso, destacou a importância de se estimular a leitura, adotando uma pedagogia que enfatizava a ideia de tirar da escola a exclusividade pelo despertar do gosto pela leitura e a adotar uma perspectiva mais cultural para tal objetivo, buscando desenvolver o hábito a partir do contexto cultural de cada potencial leitor. Trata-se de um esforço digno de nota, por mais restritas que tenham sido e continuem sendo as capacidades estatais atribuídas ao PROLER e, até por conta disso, por mais tímidos e questionáveis que sejam os resultados alcançados, considerando as necessidades de um país com as dimensões do Brasil.

3.3.2 Os programas para o livro didático e o PNLD

As políticas de aquisição e distribuição do livro didático formam um tema à parte no conjunto das políticas públicas relacionadas ao livro. Foi sem dúvida graças às aquisições governamentais que o mercado editorial no Brasil ganhou impulso. Em uma perspectiva histórica, as primeiras modalidades de políticas dessa ordem foram estabelecidas de fato durante o Estado Novo, com a criação do Instituto Nacional do Livro (INL) pelo

Ministério da Educação, por meio do Decreto-Lei nº 93, de 21 de dezembro de 1937, como apresentado anteriormente.

Posteriormente, em 1938, o Decreto-Lei nº 1.006, de 30 de dezembro de 1938, instituiu ações de aquisição e distribuição de livros didáticos coordenado pelo Ministério da Educação e Saúde e criou a Comissão Nacional do Livro Didático (CNLD), composta por quinze membros nomeados diretamente pelo Presidente da República, escolhidos por seu notório preparo pedagógico e “reconhecido valor moral”, características não claramente especificada na legislação (BRASIL, 1938). Esta comissão tinha a competência de regulamentar as condições de produção, importação e utilização de livros didáticos e contava com a participação do INL.

A CNLD estabeleceu a primeira política de regulamentação e controle da produção e distribuição de livros didáticos no país. Entretanto, apenas em 1945, por meio de outro decreto-lei (Decreto-Lei nº 8.460, de 26 de dezembro), o Estado consolidou a legislação sobre as condições de produção, importação e utilização de livros didáticos, limitando a escolha do livro pelo professor, conforme estipulado no artigo 5º do decreto (BRASIL, 1945).

Não há informações confiáveis sobre os resultados alcançados por essa comissão para além do lançamento das primeiras normatizações legais relacionadas a políticas de livro didático. A partir de 1946, houve esforços do governo central para discutir a avaliação de livros didáticos e garantir a conformidade com a legislação, mesmo que essas iniciativas tivessem raízes no período do Estado Novo. O Decreto-Lei nº 8.460/1945, reforçou, portanto, as intenções do Decreto-Lei nº 1.006/1938. Contudo, com a promulgação da nova Constituição em 1946, debates educacionais intensos passaram a ocorrer até redundar na promulgação, em 1961, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB).

Por essa época, as discussões sobre políticas de livros didáticos tomaram um rumo diferente, com questões como os altos preços desses livros e a produção pública de materiais educacionais. A Comissão Nacional do Livro Didático (CNLD) parecia estar obsoleta e foi extinta em 1969 pela Portaria Ministerial Nº 594 de 27 de outubro daquele ano (DASSIE, 2012). Vale salientar que, enquanto a instituição existiu, as ações federais em relação à CNLD continuaram, até que ideais educacionais mais amplos pudessem superar a falta de um plano de conjunto que unificasse a educação nacional em sua totalidade, o que

veio a ocorrer com a LDB de 1961 (DASSIE, 2012). Além disso, com o período de enfraquecimento do INL, ocorrido, como visto, a partir do fim dos anos 1940 e que se estendeu até o 1967, os esforços de implementação de políticas para o livro ficaram comprometidos.

Fora da estrutura do INL, é digna de nota a iniciativa do Ministro da Educação Abgar Renault, em 1956, ao decretar, durante o curto período de permanência de Nereu Ramos na Presidência da República, a criação em 12 de janeiro daquele ano da Campanha Nacional de Material de Ensino (CNME), por meio do Decreto 38.556, entidade que ficou então vinculada ao Departamento Nacional de Educação (DNE) do MEC. A CNME tinha como objetivo principal a produção e distribuição de recursos didáticos, com o propósito de “contribuir para a aprimoração de sua qualidade, utilização e gradual padronização” (BRASIL, 1956).

A criação da CNME surgiu como resposta aos problemas derivados do crescimento do ensino secundário e da necessidade de garantir a permanência dos alunos nas escolas (FILGUEIRAS, 2013). Mas a sua entrada na agenda também foi impulsionada pelos debates em torno da seca ocorrida no semiárido nordestino na segunda metade dos anos 1950, fenômeno que quando ocorre sempre traz à tona a problemática das desigualdades e da necessidade de superação da pobreza extrema no Brasil, que inclui entre as suas causas o déficit educacional da esmagadora maioria da população brasileira. Naquele contexto, a distribuição de livros didáticos entre os mais carentes foi uma das soluções encontradas para o enfrentamento imediato das carências dos flagelados pela seca.

Não à toa, o nome “Campanha” – e não programa, plano ou política – para classificar a iniciativa, dado que o termo tem historicamente a ver com a ideia de mobilização e esforço conjunto para enfrentar a seca. Uma campanha implica a coordenação de recursos, esforços e ações de diferentes setores da sociedade, como governos, organizações não governamentais, empresas e comunidades locais, com o objetivo de mitigar os efeitos da seca, fornecer assistência às pessoas afetadas, distribuir alimentos e água, promover práticas de conservação da água e desenvolver infraestrutura para armazenamento de água, como barragens e cisternas. Além disso, o termo “campanha” também sugere um caráter temporário e urgente, o que reflete a natureza intermitente da seca e a necessidade de ações de curto prazo para lidar com as suas consequências. Assim, o uso do nome “campanha”

para ações de enfrentamento da seca no Brasil reflete a abordagem histórica e a importância de mobilizar recursos e esforços para lidar com esse desafio recorrente em certas regiões do país (VILLA, 2006).

Como parte dessa questão, o debate sobre a excelência e o custo dos materiais didáticos tornou-se um tópico de discussão tanto no Congresso Nacional quanto na mídia, nos círculos acadêmicos e entre as diversas entidades ligadas ao Ministério da Educação (FILGUEIRAS, 2013). Coube então ao governo Juscelino Kubitschek, que tomou posse nesse mesmo ano, implementar as propostas da Campanha, algo que foi ocorrendo ao longo do seu governo e que acabou por caracterizar a CNME como uma editora estatal. A CNME era gerida por um conselho composto pelos diretores de diversos órgãos do Ministério da Educação (MEC), com o diretor geral do Departamento Nacional de Educação (DNE) atuando como presidente da Campanha (BRASIL, 1956; FILGUEIRAS, 2013). Os demais membros do conselho incluíam o diretor do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o diretor do Instituto Nacional do Livro (INL), o diretor do Instituto Nacional do Cinema Educativo, o diretor do Departamento do Ensino Secundário, o diretor do Departamento do Ensino Comercial e o diretor do Ensino Industrial (BRASIL, 1956; FILGUEIRAS, 2013).

Conforme informações coletadas por Filgueiras (2013), a execução das atividades da Campanha ficava a cargo de uma Diretoria Executiva escolhida pelo ministro da Educação a partir dos funcionários do MEC. O primeiro diretor executivo da Campanha foi Armando Hildebrand, um educador renomado que já havia ocupado o cargo de diretor do Ensino Secundário do MEC. Em 1961, Hildebrand foi sucedido por Heloísa de Almeida Araújo, que desempenhava a função de inspetora do Ensino Secundário.

Ainda segundo Filgueiras (2013), a origem da Campanha remonta a uma iniciativa bem-sucedida promovida pelo DNE em 1955, quando publicou, por conta própria, obras escolares sob a justificativa de reduzir custos da educação e produzir conteúdos culturais mais afinados com os parâmetros curriculares de então. Essa iniciativa inicial envolveu a publicação de dois dicionários: o “Dicionário Escolar da Língua Portuguesa”, de autoria do professor Francisco da Silveira Bueno, e o “Dicionário Escolar Latino-Português”, de autoria de Ernesto de Faria. O êxito desse programa inspirou o governo a lançar uma ação direta de edição mais ampla e direcionada. Assim, a Campanha Nacional

de Material de Ensino (CNME) foi estabelecida em conjunto com o DNE, com o propósito de criar, imprimir e distribuir materiais didáticos com o objetivo de “aperfeiçoar a qualidade, a utilização e promover a padronização progressiva” desses materiais (BRASIL, 1956; FILGUEIRAS, 2013).

Os gestores do MEC à época, em resposta a críticas de que o governo estava entrando na seara do mercado editorial privado, argumentavam que a impressão era limitada a obras de consulta, como dicionários, e que objetivava com isso minimizar os custos da educação (FILGUEIRAS, 2013). Portanto, o MEC não tinha a intenção de competir com o mercado, uma vez que essas edições eram produzidas em circunstâncias excepcionais. As declarações dos membros do MEC evidenciavam que o governo estava de fato produzindo materiais escolares sob a justificativa de promover a disseminação da cultura e elevar a qualidade do material didático, mas ao buscar se justificar esses gestores demonstravam a preocupação em afirmar que não havia com isso interesse em competir com o mercado editorial privado (FILGUEIRAS, 2013). Os materiais produzidos pela CNME eram concebidos como complementares, e as aquisições de livros didáticos do mercado privado continuariam acontecendo em paralelo.

Ao mesmo tempo, porém, visando responder às reclamações dos editores, que continuaram reclamando da concorrência desleal do governo federal ao atuar como editor por meio da CNME, o governo Juscelino passou a adotar várias medidas de incentivo destinadas ao mercado editorial. Nesse período, em paralelo as ações da CNME, implementou uma série de incentivos à indústria gráfica brasileira, incluindo reduções nos custos de papel e impressão, isenções fiscais para o setor livreiro e para a indústria de papel, e diminuição das tarifas postais para livros (FILGUEIRAS, 2013). Tais medidas resultaram em um crescimento de 143% na indústria gráfica entre 1950 e 1960, destacando o papel complementar e assistencial originalmente destinado à CNME, similar a outras campanhas criadas na época, como a Campanha de Difusão e Aperfeiçoamento do Ensino Secundário (Cades) e o Fundo Nacional do Ensino Médio (FILGUEIRAS, 2013; HALLEWELL, 2017). Em resumo, as políticas de livros didáticos implementadas durante o governo de Juscelino Kubitschek pautaram-se desse modo em dois objetivos: reduzir as dificuldades dos estudantes, ao mesmo tempo em que enfatizava a industrialização, incentivando a indústria gráfica nacional.

Mesmo com as justificativas do MEC acerca da natureza assistencial da CNME, a publicação de materiais didáticos pelo governo federal continuou provocando contestações por parte das empresas privadas e não foi recebida sem causar polêmica. Esses temores aumentaram com João Goulart na Presidência da República, que vinha sendo acusados pelos inimigos – não só nessa seara, mas em diversas outras, por seu viés estatista, de aproximação com a esquerda e de defesa de reformas estruturais de base – de querer caminhar para a estatização integral da impressão do livro didática (LINDOSO, 2004). Tais temores só foram afastados após o golpe de 1964, o qual foi imediatamente seguido por iniciativas de coedições, muitas delas indicadas pelo Conselho Federal de Cultura, privilegiando sempre os autores que apoiaram desde o princípio os movimentos civis em torno da tomada do poder pelos militares (LINDOSO, 2004).

Um aspecto que deve ser registrado é que, devido à ausência de uma política educacional de caráter público universal, os livros e materiais didáticos não eram distribuídos de forma gratuita pelo governo, sendo disponibilizados para compra por professores e alunos em cooperativas escolares a preços de custo ou em pontos de distribuição em todo o país. Foi somente a partir de 1966, durante o regime militar instaurado em 1964, que foram adotadas iniciativa de distribuição gratuita de livros didáticos a alunos das escolas públicas do Brasil. Esse momento também coincidiu com a iniciativa estadunidense, vinculada à movimentação estratégica da United States Information Service (USIS) no âmbito da Aliança para o Progresso, de promover o fomento a edições de livros no Brasil (LINDOSO, 2004)¹⁴.

¹⁴ Vale, porém, destacar que essa movimentação dos EUA em segmentos sociais e econômicos brasileiros não foram recepcionados sem desconfiança. O próprio Marechal Castello Branco, primeiro presidente militar após o Golpe de 1964, tratou de enfrentar essa questão, que no limite ameaçava a “soberania nacional”, atribuindo poderes ao então Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE, que posteriormente ganharia um S de social) de intervenção no mercado editorial para evitar que os EUA acabassem por assumir o controle das editoras de livros didáticos no país (LINDOSO, 2004). Tal medida teve impactos importantes no início dos anos 1970, após a crise do petróleo, que elevou enormemente o preço do papel, tornando insolvente importantes editoras brasileiras que haviam feito apostas financeiras e de crédito altamente arriscadas e acabaram sucumbindo no auge dessa crise. Esse foi o caso, por exemplo, da Nacional e da José Olympio, cujo controle foi assumido como subsidiárias do BNDE na metade dos anos 1970 (LINDOSO, 2004). O caso dessas duas editoras foi pioneiro entre as editoras nacionais, uma vez que até os anos 1960 eram todas empresas de capital fechado e sob controle familiar, do que decorreu que a maior parte delas acabou desaparecendo ou sendo vendida para conglomerados editoriais após a morte dos seus fundadores e do consequente desinteresse dos herdeiros pelo negócio do livro (CASSIANO, 2013; HALLEWELL, 2017).

Nesse contexto, a partir de um acordo envolvendo fundos do Ministério da Educação, o Sindicato Nacional dos Editores de Livros (SNEL) e a Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (o conhecido Acordo MEC-USAID), foi criada a Comissão do Livro Técnico e Livro Didático (COLTED), por meio do Decreto Nº 59.355, de 4 de outubro de 1966, com o objetivo de administrar e aplicar recursos financeiros oriundos de doações da USAID e contrapartidas do governo visando a incentivar a produção, edição e distribuição de livros didáticos (BRASIL, 1966). Quase que simultaneamente, a Campanha Nacional de Material de Ensino (CNME) foi extinta, sendo substituída pela Fundação Nacional do Material Escolar (FENAME), criada por meio da Lei nº 5.327, datada de 02 de outubro de 1967, a qual ficou encarregada das funções de editora estatal que antes estavam sob a responsabilidade da CNME (BRASIL, 1967).

Dessa forma, na segunda metade dos anos 1960, e pleno regime militar, o Ministério da Educação e Cultura criou tanto a COLTED quanto a FENAME cada uma com responsabilidades específicas em relação aos livros didáticos. A COLTED supostamente se concentrava em incentivar a expansão da indústria editorial, aumentando a produção, a qualidade e a distribuição dos livros técnicos e didáticos fabricados por empresas privadas (CORRÊA, DORO, 2023; FILGUEIRAS, 2013). Por outro lado, a FENAME havia herdado da CNME a prerrogativa de atuar como editora e tinha a tarefa de produzir obras de consulta e livros didáticos que seriam distribuídos ou vendidos a preços acessíveis para alunos e professores de escolas públicas e privadas (CORRÊA, DORO, 2023; FILGUEIRAS, 2013). Como destaca Filgueiras (2013), essas duas instituições foram criadas como parte da tentativa do governo ditatorial de responder a problemas que surgiram no fim da década de 1950, incluindo a necessidade de atender a uma comunidade escolar com menor poder aquisitivo, revisar os conteúdos e programas de ensino, como também (e principalmente) promover e regulamentar a indústria de livros escolares.

O acordo MEC-USAID e a criação dessas duas instituições permitiu a distribuição gratuita de 51 milhões de livros ao longo de três anos a partir de 1967 (AZEVEDO, FARIAS, FERREIRA, 2020; CORRÊA, DORO, 2023). No entanto, o programa da COLTED gerou insatisfações de várias ordens, a começar pelas críticas de educadores acerca da qualidade dos conteúdos (AZEVEDO, FARIAS, FERREIRA, 2020; MANTOVANI, 2009). Além disso, surgiram em 1971 acusações severas e investigações sobre possíveis desvios de recursos para outros setores do governo, e até mesmo para

iniciativas privada, do que resultou a instalação de uma comissão de inquérito (AZEVEDO, FARIAS, FERREIRA, 2020; MANTOVANI, 2009).

Simultaneamente, os próprios órgãos de inteligência do governo passaram a suspeitar ideologicamente da COLTED a partir de um episódio de denúncias relacionadas a livros aprovados e distribuídos que continham supostas “orientações socialistas” e “comunistas”, entrando, portanto, em conflito com os valores promovidos pelo regime ditatorial da época (AZEVEDO, FARIAS, FERREIRA, 2020; MANTOVANI, 2009). O próprio chefe do Serviço de Segurança e Informações do MEC, o coronel Valdemar Tuolla, ligado ao Serviço Nacional de Informação (SNI), foi um dos autores dessas denúncias ao acusar a obra “Pequena Enciclopédia de Moral e Civismo”, escrita pelo padre Fernando Bastos de Ávila e uma equipe de professores da PUC/RJ, como sendo subversiva (FILGUEIRAS, 2013). Em suas pesquisas em arquivos, Filgueiras (2013) localizou uma reportagem do jornal Estado de São Paulo relatando o motivo da denúncia, bem como a recomendação de Valdemar Tuolla de que as definições das palavras “comunismo”, “marxismo”, “conscientização” e “aborto” na referida Enciclopédia fossem revisadas. Além disso, ele considerava suspeito o fato de a Enciclopédia não mencionar as palavras “Deus” e “Pátria” (FILGUEIRAS, 2013).

Diante de toda essa problemática e das irregularidades, novas diretrizes foram adotadas, a começar pela decisão de reaver a responsabilidade pela produção e coedição dos livros didáticos ao Instituto Nacional do Livro (INL), sob a supervisão do Ministério da Educação (MEC). Desse modo, mais uma tentativa de consolidação de políticas para o livro didático foi feita a partir de 1970, com a publicação da Portaria MEC nº 35, de 11 de março daquele ano, estabelecendo o sistema de coedição de livros com editoras nacionais, financiado pelo INL (Instituto Nacional do Livro). Em abril 1971, o MEC criou um Grupo Tarefa para avaliar a reformulação de órgãos relacionados à política do livro e do material escolar (PERES, VAHL, 2014). Dois meses após a nomeação do Grupo Tarefa, a COLTED foi extinta, e seu pessoal, acervo e recursos financeiros foram incorporados pelo INL.

A transferência da definição das diretrizes do programa editorial e do plano de ação nacional para o livro técnico e o livro didático para o âmbito do INL resultou na integração da produção desses materiais ao sistema de coedição. Com isso, ainda em 1971, por meio do Decreto 68.728, de 9 de junho daquele ano, foi criado Programa do Livro

Didático para o Ensino Fundamental (PLIDEF) com responsabilidades administrativas e de gerenciamento de recursos financeiros anteriormente sob a supervisão da COLTED, ficando a cargo do INL a responsabilidade por esse novo programa e pela coordenação e execução das atividades relacionadas à produção, edição e distribuição de livros técnicos e didáticos do MEC (PERES, VAHL, 2014; INL, 1973). Isso incluiu a autorização para a celebração de contratos e convênios com editores, gráficas, autores, distribuidores e livreiros.

Outra consequência dessa mudança foi a eliminação da consulta aos professores para a aquisição de livros, que ocorria mesmo no período de existência da COLTED, e que, a partir do PLIDEF, passou a ser definida por comissões estabelecidas pelo INL, as quais se arrogavam fazer escolhas com base em supostas qualidades didático-pedagógicas (LINDOSO, 2004). O que estava efetivamente por trás dessa transferência de responsabilidade pela escolha de livros por comissões autocráticas era a imposição de censura prévia e adaptação de conteúdos ao perfil ideológico do regime militar, evitando questionamentos como os que acabaram por desgastar a COLTED. Entretanto, a falta de transparência decorrente das escolhas autoritárias dessas comissões deu margem para que algumas editoras aumentassem sub-repticiamente sua influência sobre seus integrantes, influenciando unilateralmente nas escolhas dos livros e assegurando condições para o seu próprio crescimento no mercado editorial (LINDOSO, 2004).

O PLIDEF/INL tinha como objetivos distribuir livros didáticos para alunos considerados “carentes” por meio de convênios com as Secretarias Estaduais de Educação, reduzir o custo dos livros nas livrarias para atender estudantes que não eram classificados como carentes, aprimorar a qualidade dos livros didáticos por meio do sistema de seleção e avaliação do PLIDEF/INL, colaborar com o desenvolvimento técnico-pedagógico dos professores por meio de manuais para professores e cursos, e estabelecer o Fundo Nacional do Livro Didático e o Banco do Livro (PERES, VAHL, 2014; INL, 1973).

Também no transcorrer do ano de 1971, foi lançado o I Plano Setorial de Educação e Cultura, que delineou trinta e três projetos prioritários para o triênio de 1972 a 1974 (PERES, VAHL, 2014). Entre esses projetos prioritários estava o Programa Nacional do Livro, composto por dois subprojetos: o Livro Didático e o Livro Literário (INL, 1973). Sob a coordenação do INL, seriam desenvolvidas coedições de livros destinados ao ensino fundamental (PLIDEF) e aos programas correlatos criados para o ensino médio (Programa

do Livro Didático para o Ensino Médio – PLIDEM), superior (Programa do Livro Didático para o Ensino Superior – PLIDES) e supletivo (Programa do Livro Didático para o Ensino Supletivo – PLIDESU), bem como de literatura em geral e edições não comerciais (INL, 1973). Além disso, o programa envolveria a manutenção de bibliotecas, bibliotecas itinerantes e salas de leitura (INL, 1973).

O INL passou por reestruturações em sua organização a partir da implementação do Programa Nacional do Livro, sendo dividido em quatro setores (supervisão geral, assessoramento, apoio e interação) e focando em três programas prioritários: o livro literário, bibliotecas e livro didático (PERES, VAHL, 2014). Durante a execução do PLIDEF/INL, a direção do Instituto foi ocupada pela escritora Maria Alice Barroso (1970-1974), que deixou o órgão para assumir a direção da Biblioteca Nacional e o Arquivo de Informação. Com a saída dela, assumiu a direção do INL o escritor e membro da Academia Brasileira de Letras Herberto Sales, permanecendo no cargo de 1974 a 1985.

O PLIDEF operou sob a supervisão do INL até fevereiro de 1976, quando foi transferido para a coordenação da Fundação Nacional do Material Escolar (FENAME), por meio do Decreto nº 77.107/1976 (BRASIL, 1976). Durante seus seis anos de operação, o PLIDEF/INL subsidiou a impressão de 50.278.628 livros para os alunos e 1.719.330 manuais para os professores, totalizando 51.997.958 materiais didáticos (PERES, VAHL, 2014). Nesse período, segundo Peres e Vahl (2014), a produção média de livros didáticos subsidiados pelo Estado representava menos da metade da população estudantil do Ensino de 1º Grau, cerca de 46,09%. No entanto, é importante ressaltar que nem todos os exemplares eram destinados à distribuição gratuita em escolas públicas, e nem toda a tiragem do INL efetivamente chegava aos destinatários pretendidos. Isso indica que, apesar dos consideráveis gastos do PLIDEF/INL e das altas tiragens, a produção de materiais didáticos ainda não conseguia atender a todos os alunos matriculados no então chamado Ensino de 1º Grau.

As editoras que produziram o maior número de títulos por meio do PLIDEF/INL durante o período foram, em ordem, a Editora do Brasil, com noventa e quatro títulos; a Editora Ao Livro Técnico, com oitenta e cinco títulos; a Editora IBEP, com oitenta e quatro títulos; a Editora Abril, com sessenta e um títulos; a Editora Tabajara, com cinquenta e nove títulos; e a Companhia Editora Nacional, com cinquenta e dois títulos (PERES,

VAHL, 2014). Essas seis editoras em conjunto produziram mais de 50% dos títulos coeditados pelo PLIDEF/INL (PERES, VAHL, 2014).

Como apresentado anteriormente, o modelo de gestão envolvia um sistema de coedições financiado pelo FNDE, que recebia uma complementação de verba dos estados. Após a celebração dos contratos, um edital de concorrência pública era publicado no Diário Oficial da União para a distribuição dos livros pertencentes ao INL. As editoras enviavam diretamente à empresa distribuidora vencedora do edital os exemplares coeditados. Em seguida, os livros didáticos eram distribuídos conforme as diretrizes da Coordenação do Livro Didático de cada Secretaria Estadual de Educação, que selecionava, com base nos critérios do INL, os municípios, escolas e bibliotecas que receberiam as obras. Esses materiais eram destinados principalmente a escolas da rede oficial municipal ou estadual, preferencialmente atendendo alunos carentes nas quatro primeiras séries. Adicionalmente, de 5% a 10% da tiragem destinada ao INL deveria ser entregue a bibliotecas públicas municipais ou salas de leitura registradas no Instituto. No âmbito das publicações literárias, as editoras tinham a obrigação de submeter ao INL os livros, fornecendo todos os detalhes referentes ao custo da edição e ao preço final da obra impressa. Se o material fosse aprovado, o INL adquiria, no mínimo, um quinto da edição, que não podia ser inferior a 5.000 exemplares.

Em termos efetivos, o PLIDEF/INL desempenhou de fato um papel crucial na produção de grandes quantidades de livros didáticos e na redução dos preços nas livrarias, tornando os exemplares mais acessíveis aos alunos. Essa acessibilidade ocorria diretamente quando os alunos recebiam exemplares gratuitos distribuídos pelo INL, ou indiretamente quando adquiriam livros com preços reduzidos nas livrarias. Esse modelo consolidou a centralidade do Estado como grande comprador de livros no Brasil, algo que ganhou escala com a substituição do PLIDEF pelo PNLD em 1985, programa este que representou a profissionalização desse modelo, sendo ainda mais ampliado ao longo da primeira década dos anos, como se verá mais adiante.

Como já citado, a partir do Decreto nº 77.107, de 4 de fevereiro de 1976, o INL sofreu mais um revés com a transferência do PLIDEF para a Fundação Nacional de Material Escolar (FENAME), que assumiu as responsabilidades relacionadas ao material

escolar e à execução do Programa do Livro Didático. Iniciou-se aí mais um período de enfraquecimento do INL, do qual o órgão não conseguiu mais reagir.

O protagonismo alcançado pelo FENAME nessa seara não chegou a surpreender, uma vez que mesmo entre 1971 e 1976, no auge do INL como responsável pela política do livro didático, essa fundação continuou atuando como braço editorial do governo em paralelo às políticas de edição e coedição do PLIDEF/INL. Ao longo dos anos 1970, a FENAME estabeleceu acordos para editar e distribuir livros e materiais didáticos em colaboração com instituições privadas, incluindo a Fundação Getúlio Vargas (FGV) e o Grupo de Estudos da Indústria do Livro (Geil) (FILGUEIRAS, 2013). Além disso, também distribuiu suplementarmente livros didáticos em regiões carentes do país que o mercado editorial privado não conseguia alcançar.

As publicações da FENAME, voltadas para estudantes e o público em geral, contribuíam para fomentar a ideologia do regime militar, pautada em ressaltar o sentimento de brasilidade, transmitir mensagens de civismo e ensinar a língua nacional, especialmente por meio de obras relacionadas ao ensino da Língua Portuguesa, como dicionários, antologias e os Cadernos MEC, bem como a “Pequena Enciclopédia de Moral e Civismo”. Portanto, ao longo da década de 1970, a FENAME ganhou crescente importância como um órgão de publicação do Ministério da Educação, desempenhando funções essenciais no projeto do governo ditatorial na sua obsessão de integrar o território nacional. Isso incluiu a implementação do projeto “FENAME/Amazônia Legal” em 1971, destinado a produzir e distribuir material didático em regiões consideradas remotas e necessitadas de integração, como as áreas da Transamazônica, Pará, Amazonas e Rondônia (FILGUEIRAS, 2013). Nesse mesmo ano, o INL e a FENAME iniciaram a implementação de Serviços de Bibliotecários na região da Transamazônica (FILGUEIRAS, 2013).

Em 1976, ao assumir a responsabilidade adicional pela execução do Programa do Livro Didático (PLD) e pelo processo de coedição com empresas privadas, a FENAME passou a coeditar livros para programas de ensino, abrangendo não só o PLIDEF, mas também PLIDEM, PLIDES, PLIDESU e, o mais novo deles, Ensino de Computação (PLIDECOM). Em 1979, a FENAME foi ainda mais fortalecida orçamentariamente quando, por meio da Portaria nº 1.234 do próprio FENAME, de 18 de dezembro, foi instituído o Programa de Desenvolvimento e Preservação do Livro (PRODELIVRO), criado por

iniciativa do Ministro da Educação Eduardo Portella para ser o “núcleo do desenvolvimento do livro” por meio da promoção e facilitação da produção, disseminação e acesso a livros e financiamento do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) (GALUCIO, 2009). Com essa nova composição, a FENAME tornou-se uma das instituições mais importantes no âmbito do Ministério da Educação.

No entanto, a produção de materiais didáticos pela FENAME continuou gerando contestações por parte das editoras privadas entre as décadas de 1960 e 1970, que acusavam o governo de concorrência desleal. Conforme a documentação disponível sugere, a FENAME efetivamente assumiu o papel de uma editora do governo durante o período da ditadura, com a missão de criar materiais escolares e publicações em nome de vários outros órgãos governamentais, como o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o Conselho Federal de Educação (CFE), o Conselho Federal de Cultura (CFC), a Divisão de Educação Física e o Instituto Nacional do Livro (INL), entre outros (FILGUEIRAS, 2013).

É importante notar que as ações do regime militar em relação à indústria editorial foram caracterizadas por uma aparente contradição entre sanções e elogios. Enquanto o Ministério da Justiça proibia e vetava a publicação e circulação de obras em uma política de censura e repressão a livros considerados subversivos ou contrários à “moral e aos bons costumes”, o Ministério da Educação implementava programas de incentivos que estavam alinhados com a ideia de “integração nacional” (ORTIZ, 2001; PERES, VAHL, 2014). Isso envolvia a injeção de grandes quantias de dinheiro público em empresas privadas e a criação de mecanismos de controle e supervisão dos apoios financeiros do governo federal por meio de financiamentos para edições (PERES, VAHL, 2014).

A FENAME continuou a produzir e fornecer material escolar até 1983, quando foi incorporada pela Fundação de Assistência ao Estudante, um órgão responsável por executar todos os programas de assistência estudantil do MEC. Em 1983, a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) substituiu a FENAME, que foi extinta, assumindo então as funções desta. Além disso, com a criação do PRODELIVRO, anteriormente citado, o sentimento das editoras foi de desconfiança, dado que as ações desse programa apontavam para ser mais um voltado para a edição e impressão estatal de livros, do que resultaram manifestações públicas de editores também contra ele (GALUCIO, 2009). Entretanto, os

indícios de que isso acontecia não são claros. No mais, o PRODELIVRO parecia ser muito mais uma tentativa frustrada do ministro Eduardo Portella, entre tantas iniciativas bem-intencionadas empreendidas por ele no curto período que passou no MEC (15 de março de 1979 a 26 de novembro de 1980), no intuito de incentivar a leitura por meio de implantação de clubes de leitura em cidades brasileiras, projeto este que foi abortado com a saída do ministro, levando ao enfraquecimento e à extinção do referido programa (VARGAS, PUBLISHNEWS, 2022).

Em 1985, o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) foi finalmente criado pelo Decreto nº 91.542, de 19 de agosto, substituindo o PLIDEF e correlatos e o PRODELIVRO (todos extintos), trazendo mudanças significativas em relação aos programas anteriores, tais como a participação dos professores no processo de seleção de livros, o fim da contribuição financeira dos estados e a eliminação dos livros descartáveis para permitir a reutilização.

Este período marcou a transição democrática no país, e, em 1985, um presidente eleito, embora de forma indireta, assumiu o poder, encerrando o domínio militar que persistia desde 1964. Em diálogo com agências de financiamento internacional, o governo de Sarney buscou com políticas como a do PNLD construir uma imagem de ruptura com os governos anteriores. Suas propostas enfatizavam princípios democráticos, a universalização do ensino gratuito de qualidade e a busca pela justiça social.

O PNLD, em sua implementação, assumiu o status de prioridade nacional, especialmente no contexto assistencial que prevalecia à época, em face da grande seca que afetou o sertão brasileiro de 1979 a 1985, escancarando em cadeia nacional a condição de total miserabilidade de parcela significativa da população brasileira. Nesse sentido, não bastavam as políticas de amenização dos efeitos da seca, nem ações para saciar a fome e a sede (CASSIANO, 2013). Era preciso ao menos indicar que medidas estruturais estavam sendo adotadas e foi sob a égide dessa perspectiva que o PNLD foi instituído. Não à toa, o PNLD priorizou inicialmente o Nordeste, região que recebeu 43% do total de livros distribuídos logo no primeiro ano, cujas aquisições foram feitas com financiamento do Banco Mundial (CASSIANO, 2013). A participação do Banco Mundial no financiamento do PNLD indicava já ali no seu início uma associação com as recomendações técnicas do

banco, que enfatizava a importância do uso de equipamentos didáticos, incluindo o livro didático, como parte da melhoria da qualidade educacional (CASSIANO, 2013).

Alguns especialistas defendiam que a política pública relacionada à compra de livros didáticos deveria ser descentralizada, permitindo que os estados tivessem autonomia na escolha dos livros, em vez de depender das diretrizes do governo federal. Além disso, esses especialistas eram contra a compra de livros didáticos descartáveis e defendiam que a escolha do livro deveria ser feita diretamente pelos professores.

Com a implementação do PNLD em 1985, várias dessas preocupações foram resolvidas. A reestruturação do financiamento do programa do livro didático implicou uma mudança significativa, uma vez que a responsabilidade passou a ser exclusivamente federal, coordenada por meio da Fundação de Assistência ao Estudante (FAE). Como resultado, os estados deixaram de ter envolvimento financeiro no programa. Além disso, a escolha do livro passou a ser feita diretamente pelos professores, eliminando-se a compra de livros descartáveis e garantindo a distribuição gratuita a todos os alunos da rede pública de ensino do ensino fundamental. No entanto, a escolha feita pelos professores continuou a ser um ponto de estrangulamento no programa até o início do século XXI, quando o ministério passou a publicar de forma sistemática um guia do livro didático com títulos selecionados por uma comissão de especialistas e distribuído entre os professores para que estes indicassem os livros que preferiam a partir de parâmetros mais qualificados e não apenas baseados na influência direta das editoras, as quais costumavam abordar diretamente os docentes (CASSIANO, 2013).

Apesar das dificuldades, desde o início, o PNLD aumentou significativamente o volume de vendas de livros escolares, tornando o Estado o principal comprador da produção gráfica do país. Enquanto em 1983 a FAE havia distribuído pouco mais de 12 milhões de livros no âmbito do PLIDEF, com o PNLD esse número ultrapassou 55 milhões somente em 1987, atendendo 25 milhões de estudantes (HÖFLING, APUD CASSIANO, 2013). Com isso, a distribuição gratuita de livros didáticos alcançou níveis impressionantes, fornecendo até três livros por aluno nas escolas públicas de primeiro grau em 1987.

No entanto, a concentração das vendas ficou nas mãos de algumas poucas editoras, que forneciam a maioria dos livros ao governo. Nos primeiros anos do PNLD, 64

editoras participaram do programa, mas apenas sete delas foram responsáveis por 84% das vendas (CASSIANO, 2013), problema que, como se verá mais adiante, não foi solucionado até hoje. Com o tempo, houve uma redução significativa no número de editoras participantes, tornando a escolha do livro pelo professor um dos principais pontos de discussão e estrangulamento do programa.

A implementação do PNLD ocorreu de forma gradual, e durante um período inicial, nem todas as turmas do ensino fundamental foram contempladas. Inicialmente, somente os anos iniciais, e mesmo assim ao longo do período entre 1993 e 1995, foram atendidos. Além disso, nem todas as disciplinas foram atendidas inicialmente por livros didáticos, algo que foi sendo aperfeiçoado de maneira progressiva.

No ano de 1996, um marco importante foi alcançado para evitar que os professores escolhessem livros influenciadas pelo assédio das editoras: foi publicado o primeiro “Guia de Livros Didáticos” abrangendo as séries da 1ª à 4ª. Esse guia estabelece critérios rigorosos para avaliar os livros, excluindo aqueles que contenham “erros conceituais, indução a erros, desatualização, preconceito ou discriminação de qualquer tipo”. Em 1997, ocorreu uma mudança organizacional, em que a FAE foi dissolvida e o controle do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) foi transferido diretamente para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Com essa transição, o programa foi ampliado, passando a fornecer livros para todas as séries do ensino fundamental, ou seja, da 1ª à 8ª série e abrangendo todas as disciplinas. O fortalecimento contínuo do programa culminou em avanços impressionantes no ano 2000: além de incluir dicionários de língua portuguesa para alunos da 1ª à 4ª série, a entrega dos livros didáticos passou a ocorrer no ano anterior ao seu uso efetivo. Assim, os livros destinados a 2001 foram distribuídos já em 2000, inaugurando essa nova prática de logística e gestão de processos. O ano subsequente, 2001, testemunhou uma expansão adicional do programa, com a oferta de materiais em braile, visando a inclusão de alunos com deficiência visual.

Desse modo, como sugere Cassiano (2013), coube então aos governos FHC (1995-1998 e 1999-2002) a consolidação do PNLD, com a qualificação da seleção dos títulos e publicação de um guia destinado aos professores; a garantia do cumprimento dos prazos desde o lançamento dos editais até a distribuição efetiva dos exemplares entre as escolas, antes do início de cada ano letivo; e a ampliação das séries atendidas, que passou a abranger

todo o ensino fundamental e todas as disciplinas do núcleo comum, além da doação de livros de alfabetização para alunos da primeira série, da distribuição de dicionários de língua portuguesa e de livros em braile.

Os governos Lula (2003-2006 e 2007-2010) não só deram continuidade a essas iniciativas, como ampliaram ainda mais o PNLD com a criação em 2003 do Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM), estendendo os benefícios do programa para esse nível educacional, e com a criação em 1997 do Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos (PNLA), denominado em 2009 de PNLD EJA. Mais tarde, no primeiro governo Dilma (2011-2014) o volume de aquisições foi ainda mais ampliado.

Em conjunto, todas essas iniciativas, e ainda mais a ampliação das aquisições e distribuição de dicionários e o aumento do quantitativo de volumes de livros adquiridos, elevaram sobremaneira as compras governamentais de livros didáticos. Os dados do governo, disponibilizados pelo FNDE, mostram claramente esse salto, que, em termos orçamentários ajustados para valores anualizados de 2022, representaram gastos superiores a R\$ 2 bilhões entre 2011 e 2014, conforme pode ser verificado na tabela 3.1, a seguir:

Tabela 3.1: Dados consolidados dos programas de livros didáticos do governo federal (2004-2023)

Programa	Ano	Alunos Atendidos	Livros Distribuídos	Investimento Total (R\$ 1,00)	
				Valores Nominais	Valores Reais (Em R\$ 1,00 de 2022)*
PNLD e equivalentes	2004	31.911.098	116.030.521	582.827.171,38	1.573.130.698,09
	2005	32.142.424	113.894.174	666.520.940,00	1.702.177.775,48
	2006	36.877.064	56.826.916	460.268.551,57	1.139.659.966,49
	2007	35.488.230	111.697.404	688.001.107,16	1.630.809.025,20
	2008	38.282.087	128.490.570	882.952.770,28	1.976.311.885,68
	2009	36.407.982	103.650.592	910.243.104,76	1.953.212.348,92
	2010	36.598.907	114.770.768	728.971.565,39	1.476.949.628,59
	2011	42.156.302	150.025.947	1.217.600.000,00	2.316.381.710,66
	2012	37.422.460	171.139.518	1.473.458.896,26	2.648.461.608,41
	2013	52.871.487	169.990.588	1.350.122.807,38	2.291.352.798,11
	2014	39.403.259	157.134.808	1.420.861.968,69	2.266.147.298,24
2015	30.601.344	144.291.373	1.362.618.334,01	1.963.724.522,53	
2016	34.513.075	128.588.730	1.255.495.989,82	1.702.273.186,11	
PNLD (Novo programa iniciado em 2017)	2017	39.626.210	177.285.283	1.469.245.525,60	1.935.004.388,20
	2018	31.135.526	153.899.147	1.467.232.112,09	1.862.508.637,69
	2019	30.017.770	126.099.033	1.102.025.652,10	1.341.112.561,89
	2020	28.477.093	172.571.931	1.390.201.035,55	1.618.645.459,26
	2021	28.870.244	136.832.401	1.172.736.857,21	1.240.638.321,24
	2022	30.618.601	206.184.657	1.815.247.172,82	1.815.247.172,82
	2023	30.733.374	102.573.507	1.188.736.914,21	1.136.351.127,24

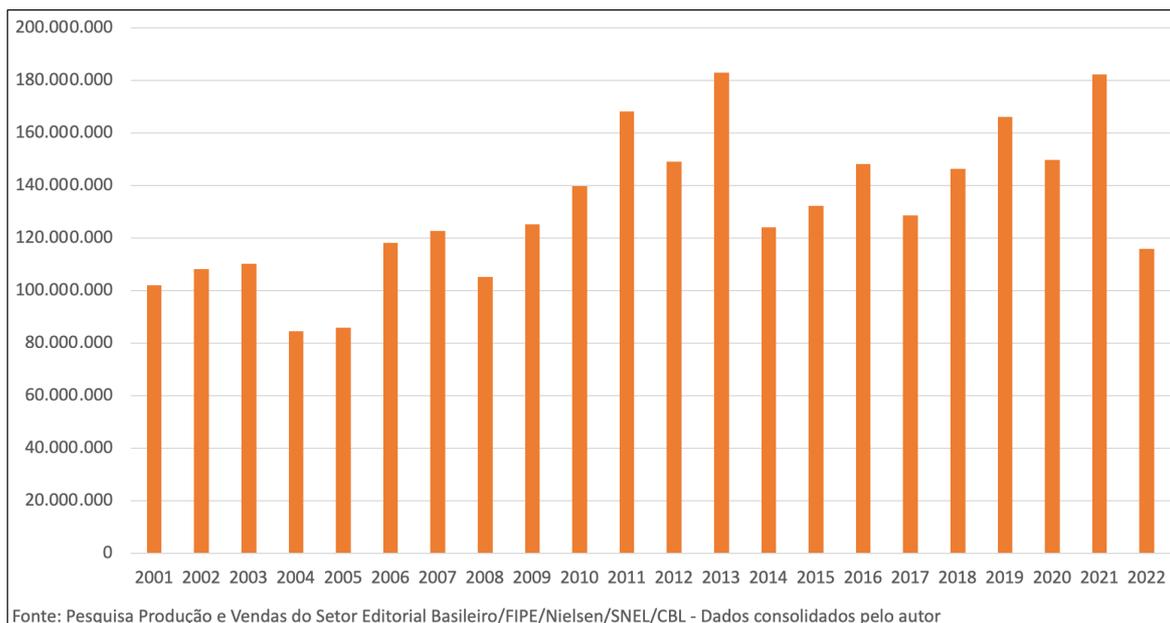
Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE

* Valores atualizados pelo IPCA, tomando como referência o ano de 2022 (estimativa do autor)

Conforme dados do próprio setor – a partir da pesquisa Produção e Vendas do Setor Editorial Brasileiro realizada anualmente por encomenda do Sindicato Nacional dos Editores de Livros (SNEL) inicialmente à Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) e mais recentemente à Nielsen, empresa especializada em pesquisas de mercado – e os dados consolidados no gráfico 3.1, a seguir, o número de exemplares de livros didáticos vendidos ao governo federal, destinados especificamente ao PNLD e programas relacionados, passou de pouco mais de 100 milhões de exemplares em 2001 para algo em torno de 140 milhões em 2010, alcançando a impressionante marca de mais de 180 milhões de livros vendidos em 2013, já no governo Dilma. Vale salientar que os dados divergem um pouco das informações do FNDE, porque nem sempre as datas de aquisição coincidem com as de distribuição e desembolsos realizados pelo governo. É bom lembrar que os processos

de seleção e efetivação das aquisições são iniciados quase dois anos antes da distribuição entre as escolas, os professores e os alunos.

Gráfico 3.1: Evolução do número de exemplares de livros vendidos pelo mercado para o PNLD e equivalentes - 2001-2022 (em unidades vendidas)



Esses dados serão esmiuçados no próximo capítulo, comparando-os inclusive com outras ações de aquisições governamentais e com as compras da população e setor privado. Mas é fato que tal volume de aquisições vem colocando o governo brasileiro entre os que mais compram livros em todo o mundo, de modo que o setor público é hoje um agente determinante no mercado editorial brasileiro, gerando um faturamento para as editoras de livros didáticos que vem atraindo o interesse de grupos editoriais estrangeiros, especialmente grupos espanhóis, que passaram a adquirir capitais e a se associar a importantes grupos nacionais (CASSIANO, 2013; MUNAKATA, 2012).

Em 2017, a partir do Decreto nº 9.099, o Programa Nacional do Livro Didático foi substituído pelo Programa Nacional do Livro e do Material Didático, mantendo a sigla PNLD, mas promovendo algumas mudanças significativas nos processos e ampliando as possibilidades de compras que podem ir além de livros para incluir até games (BRASIL, 2017). A partir desse decreto, a seleção de membros para a comissão do PNLD passou a ser conduzida por uma comissão técnica nomeada pelo Ministério da Educação (MEC) através de um processo de chamada pública para candidaturas individuais (BRASIL, 2017). Outra alteração importante foi a incorporação de compras de livros de literatura, assumindo o lugar

do PNBE, que foi extinto (BRASIL, 2017). Com essa incorporação, foram modificados os processos de seleção e avaliação das obras literárias. No programa anterior, PNBE, uma comissão do MEC fazia a seleção e avaliação das obras literárias e, em seguida, distribuía essas obras para as escolas cadastradas por meio do Censo Escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). No PNLD literário, a comissão passou a avaliar as obras inscritas, e agora cabe às escolas a seleção dos livros literários que deseja receber (BRASIL, 2017).

No novo PNLD, o processo de seleção das obras continua sendo conduzido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em colaboração com a Secretaria de Educação Básica (SEB), por meio de um edital publicado no Diário Oficial da União com regras específicas para a participação. Os autores que detêm os direitos autorais de suas obras podem inscrevê-las, e após a inscrição, as obras são enviadas para o órgão responsável dentro do prazo estabelecido no edital para passarem por uma triagem e análise. Normalmente, essa avaliação é realizada por universidades parceiras do FNDE, que contam com especialistas que elaboram resenhas que compõem o “Guia do Livro Didático”.

A escolha do livro didático a ser utilizado é feita pela própria escola, que utiliza o “Guia do Livro Didático” como referência e cria estratégias em colaboração com professores e outros profissionais envolvidos no processo de análise e seleção. É importante que essa escolha seja um processo deliberativo, levando em conta as opiniões e experiências de todos os envolvidos, além de estar alinhada com os objetivos estabelecidos no Projeto Político Pedagógico da escola. Cada instituição deve indicar duas opções de coleções de livros, elegendo uma como principal. Se houver impedimento na aquisição da obra selecionada inicialmente, a segunda escolha é adotada.

Após a conclusão desse processo de escolha, a escola envia os dados para as secretarias responsáveis, que consolidam as informações e as transmitem ao FNDE. A partir desse ponto, inicia-se a fase de negociação com as editoras, onde é feita uma análise da documentação legal das obras e editoras. De acordo com a Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993, não é necessário realizar um processo de licitação nesse caso, uma vez que a seleção dos livros é feita pelos professores com base no conteúdo das obras e na adequação ao público escolar, não levando em consideração os preços dos materiais (CORRÊA, DORO, 2023).

Após as negociações diretas com as editoras, é estabelecido um contrato entre elas e o FNDE para dar início à produção dos livros, com a supervisão de técnicos do órgão regulador. A distribuição fica sob responsabilidade da editora, por meio de um contrato com o FNDE e a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT). Geralmente, os livros são entregues diretamente nas escolas, exceto aquelas localizadas em áreas rurais ou de difícil acesso.

Como já explicitado, desde 1999 o PNLD começou a atender alunos com deficiência visual que frequentam escolas regulares. Essa iniciativa é coordenada pelo FNDE em parceria com a Secretaria de Educação Especial (SEESP) e o Instituto Benjamin Constant (IBC). Foram estabelecidas diretrizes e normas para o uso do Braille, conforme a publicação da SEESP: “Grafia Braille para a Língua Portuguesa”, portaria nº 2.678, de 24 de setembro de 2002. Além dos livros didáticos, o PNLD também fornece livros de literatura em Braille. No ensino médio, o programa segue as mesmas diretrizes do PNLD em relação à inscrição das obras, escolha pelas escolas, entrega e sistema de remanejamento.

Em 28 de março de 2018, foi publicado no Diário Oficial da União (DOU) o primeiro edital de convocação do novo PNLD que incluiu a aquisição de material literário depois da extinção do PNBE. O edital nº 01/2018 convocou editores a participarem do processo de aquisição de obras didáticas e literárias para os anos finais do ensino fundamental (6º a 9º ano). O edital nº 02/2018 convocou detentores de direitos autorais a participarem do processo de seleção de obras literárias destinadas à educação infantil, aos anos iniciais (1º a 5º) do ensino fundamental e ao ensino médio de escolas públicas federais, estaduais, municipais, do Distrito Federal e de instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos conveniadas com o poder público.

Para além de qualquer juízo acerca da efetividade do PNLD para a melhoria da qualidade da educação no Brasil, sem falar da crítica recorrente de que os grupos editoriais com estratégias de marketing mais robustas têm uma influência maior no processo de seleção dos livros, o PNLD se consolidou como um programa altamente eficaz na distribuição de livros didáticos para as escolas públicas do país, desempenhando um papel importante na promoção da educação no Brasil, a ponto do seu sucedâneo, o Programa Nacional do Livro e do Material Didático, instituído em 2017 com a mesma sigla, mudar

algumas questões de conteúdo, mas praticamente não alterar em nada os processos e mecanismos de logística do PNLD.

Além disso, as mudanças recentes no PNLD não reduziram a importância do governo das compras globais de livros, como se verá no próximo capítulo. Pelo contrário, como se pode observar no gráfico 3.1 apresentado anteriormente, em 2021 as vendas para o governo chegaram a se aproximar do pico de 2013, com mais de 180 milhões de unidades vendidas. Antes disso, entre 2014 e 2020, houve uma tendência de queda, mas não significativa a ponto de indicar uma mudança de curso na participação das compras públicas no mercado global de livros. É certo que em 2022 houve uma queda substancial nas vendas para o governo, que não tinham sido tão baixas desde 2005. Mas não há indícios de que essa queda irá persistir, ainda mais com a posse do novo governo que se mostra ainda mais comprometido com a política do livro didático.

Por outro lado, um aspecto do PNLD que merece reflexão é que, mesmo sendo uma política de livros, o programa nunca esteve de fato integrado às demais ações para livros, leitura e bibliotecas, nem teve relação evidente com a promoção da literatura nas escolas. Uma maneira de promover essa integração seria estabelecer uma associação com o PNLL, programa coordenado pelo Ministério da Cultura (MinC) que previu uma articulação não só com o PNLD, mas também com o extinto Plano Nacional de Biblioteca Escolar (PNBE), algo que de fato nunca aconteceu. Porém, parece continuar a prevalecer a lógica que se estabeleceu desde os primórdios das políticas de livros, já na época da criação do INL, mas mais fortemente a partir da segunda metade dos anos 1950, segundo a qual mais vale adquirir e distribuir livros do que promover efetivamente o seu uso. Nos itens que seguem, essas e outras questões serão mais bem detalhadas. Antes, porém, vale trazer algumas informações sobre o PNBE e como os planos de aquisições de livros literários se configuram no contexto em pauta.

3.3.3 Políticas para bibliotecas escolares e o Plano Nacional de Biblioteca da Escola (PNBE)

A primeira medida oficial relacionada a bibliotecas escolares no Brasil data do ano de 1893, quando, a partir da Lei nº 169, foram estabelecidas as primeiras unidades desses espaços nas escolas primárias do Estado de São Paulo (SANTOS, LIMA, RESENDE,

2021). Inicialmente, as bibliotecas escolares estavam destinadas apenas ao apoio dos professores, mas, a partir dos anos 1920, com o movimento da Escola Nova, começaram a ser utilizadas pelos alunos (SANTOS; LIMA; RESENDE, 2021).

Como visto anteriormente, com a criação do INL foi dado um passo importante para a instalação, reforço e qualificação de bibliotecas públicas no Brasil, inclusive escolares. Entretanto, as primeiras iniciativas voltadas exclusivamente para bibliotecas e demais espaços de leitura nas escolas tiveram início nos anos 1980 com o Programa Nacional Salas de Leitura (PNSL), programa cujas raízes estiveram vinculadas ao III Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) de 1980-1985, que incluía medidas de apoio ao estudante, com foco em reduzir as desigualdades sociais (FERNANDES, 2013).

O Programa de Salas de Leitura foi estabelecido em 1984 pela Resolução n.º 14 do Conselho Deliberativo da FAE e tinha por objetivo criar espaços de leitura nas escolas, permitindo o acesso à literatura infanto-juvenil, jornais e revistas aos alunos do então 1º Grau. Em 1986, o programa foi expandido para incluir os alunos do 2º Grau e era considerado um dos programas mais importantes pela FAE (FERNANDES, 2013). Além de promover o hábito de leitura nos alunos, o programa visava criar espaços alternativos para acomodar livros nas escolas sem bibliotecas adequadas e oferecer treinamento específico para os professores, incentivando abordagens criativas para a leitura na escola.

Segundo Fernandes (2013), ao longo da primeira fase de implantação do programa (1984-1986) foram distribuídos mais de quatro milhões de livros, com a colaboração de Secretarias Estaduais de Educação e universidades, beneficiando cerca de oito milhões de alunos em 33.664 escolas. A partir de 1987, o Programa de Salas de Leitura (PNSL) passou a atender municípios diretamente, sem a intermediação das secretarias estaduais, ampliando assim a sua cobertura, embora com recursos orçamentários limitados apenas à compra de livros.

Isso começa a mudar em 1988, quando o PNSL foi substituído pelo Programa “Salas de Leitura/Bibliotecas Escolares”, que manteve todas as ações do programa que lhe deu origem e ainda passou a incluir ações de formalização de convênios com prefeituras, em parceria com o INL, para promover a criação de espaços físicos para bibliotecas escolares. Essa mudança para atender principalmente a rede municipal de ensino excluiu as escolas estaduais, que só foram atendidas em 1989 com um número limitado de livros.

Apesar do aumento no número de livros distribuídos ao longo dos anos, a instabilidade e a não realização da meta de universalização sugerem que o PNSL não era uma prioridade governamental. Comparando os números com o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), fica evidente que o PNSL não era tão relevante na política pública destinada ao segmento. Desde o início, uma das metas principais do PNSL era alcançar a universalização do atendimento à rede pública de ensino, mas essa meta nunca foi cumprida devido à limitação de recursos disponíveis e ao período de instabilidade ocorrido no governo Collor, quando várias entidades, inclusive o INL, foram extintas. Dado o cenário daquele período, as metas planejadas não puderam ser cumpridas no ano de 1992 (FERNANDES, 2013).

Além disso, o programa se deparou com uma barreira estrutural para o incentivo à leitura entre o alunado: as limitações dos professores em desempenhar seu papel na formação de leitores, dado que eles próprios não eram leitores. Em 1985, o Informe FAE já havia destacado a importância da formação de recursos humanos para o sucesso do programa, afirmando que, sem uma mudança na postura dos professores em relação aos livros, o programa poderia falhar em seus objetivos (FERNANDES, 2013). Esse diagnóstico foi repetido em outro relatório de 1986, que indicou que o professor ainda era o principal responsável pelas dificuldades do PNSL em cultivar o hábito da leitura entre os alunos (FERNANDES, 2013). Muitos professores eram descritos como lendo apenas o necessário para suas aulas e limitando a diversidade de leitura, o que é essencial para o conhecimento do ambiente em que vivem. Além disso, a falta de recursos financeiros e humanos foi mencionada como um obstáculo ao sucesso do programa. Embora os problemas de capacitação docente tenham sido identificados nos documentos, não houve aprofundamento na discussão nem apresentação de soluções concretas para resolvê-los.

Apesar das críticas e preocupações expressas nesses diagnósticos, apenas em 1994 foi criado um programa específico de estímulo à leitura entre os docentes: o Programa Nacional Biblioteca do Professor (PNBP). Esse programa tinha por objetivo melhorar a formação dos professores, porém, mais uma vez, voltado para aquisição de acervos e implantação de infraestrutura por meio da criação de bibliotecas. Foi implementado nas escolas com o objetivo de dar aos professores a oportunidade de expandir e atualizar seus conhecimentos por meio de um acervo mínimo. Uma inovação significativa do PNBP em relação ao Programa Salas de Leitura parece ter sido a participação ativa dos docentes na

escolha dos títulos, uma vez que os livros seriam desejados e escolhidos pelo corpo docente da escola (FERNANDES, 2013).

Em paralelo a essas ações, ainda no início da chamada Nova República, foi também criada, pela Lei nº 7.624, de 5 de novembro de 1987, a Fundação Pró-Leitura, à qual foram integrados o INL e a Biblioteca Nacional (BN), todos vinculados ao recém-criado Ministério da Cultura (MinC). A Pró-Leitura foi criada com a missão de promover o desenvolvimento da produção e difusão de livros, estimular a criação literária, incentivar o hábito da leitura e preservar a produção bibliográfica nacional. Além disso, a fundação tinha o compromisso de manter cursos de biblioteconomia, de técnicas de encadernação e proteção de livros, entre outras atividades relacionadas à documentação e reprodução de conteúdo. No entanto, pouco mais de dois anos após sua criação, em março de 1990, a Pró-Leitura foi extinta, juntamente com outros órgãos da administração indireta.

Do que se observa em relação a todas essas iniciativas, há uma reiteração de um padrão evidente: uma discrepância entre os objetivos declarados, que apontam para medidas qualitativas, como a necessidade de uma intervenção direta na capacitação de educadores e na promoção da leitura entre o alunado, e o que efetivamente é implementado, que, em última análise, se resume à aquisição e distribuição de materiais e acervos de livros, e, no máximo, à criação e revitalização de instalações bibliotecárias. Todavia, todos esses programas demonstraram ser inconsistentes e intermitentes, mesmo no que diz respeito à aquisição e distribuição de livros. Essa situação só será parcialmente modificada com o advento do Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE), que substituiu o PNSL e as “Salas de Leitura/Bibliotecas Escolares”, combinando as prerrogativas de ambos, mas ainda mantendo o padrão de lacuna entre a intenção e a implementação, que, neste caso, continuou limitada à aquisição e distribuição de materiais, embora com maior eficiência, continuidade e transparência.

O Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE) teve sua origem em 1997, quando foi estabelecido por meio da Portaria Ministerial nº 584, do Ministério da Educação, datada de 28 de abril do mesmo ano. Foi criado com o intuito de adotar para as aquisições de livros literários e materiais paradidáticos a mesma lógica processual de compras de livros didáticos via PNLD, o qual já vinha demonstrando resultados exemplares em termos de planejamento e gestão dos processos de seleção, compras e distribuição de acervos entre as

escolas. Nesse sentido, o PNBE repetia parte dos objetivos de programas anteriores, tal como assegurar o acesso a livros entre professores e estudantes com o intuito de estimular a leitura literária, mas buscando atuar dentro de uma lógica processual mais eficiente.

Já a partir do ano de 1998 o PNBE distribuiu os primeiros livros de literatura nas escolas que contavam com mais de 150 alunos (CORRÊA, DORO, 2023). Em 2000, houve uma ampliação das iniciativas com a aquisição de materiais diversos, como apostilas e manuais sob encomenda, para a formação dos professores, dando origem ao programa “Parâmetros em Ação”, destinado especificamente a atender a esse público (CORRÊA, DORO, 2023).

Nesse contexto, uma gama diversificada de materiais foi distribuída, incluindo exemplares da coleção dos Parâmetros Curriculares Nacionais para todos os níveis do ensino fundamental, além de Referenciais de Educação Infantil e Proposta Curricular para a Educação de Jovens e Adultos. Também foram disponibilizados kits temáticos, tais como “Ética e Cidadania do Convívio Escolar,” “Índios do Brasil,” e o “Programa de Professores Alfabetizadores,” juntamente com a revista “da Criança.”

Durante os dois anos subsequentes, o programa “Literatura em Minha Casa” foi lançado, visando beneficiar os alunos das escolas públicas. Todos os estudantes da 4ª série e da 8ª série do ensino fundamental receberam uma coleção de literatura, contribuindo para o início ou o enriquecimento de seus acervos pessoais e familiares.

A partir de 2003, o Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE), conforme detalhado no módulo Plano do Livro (PLI), introduziu quatro novas iniciativas (CORRÊA, DORO, 2023):

1. Biblioteca Escolar: Foram distribuídos 144 títulos de ficção e não ficção, com ênfase na abordagem histórica, econômica e política do Brasil.
2. Casa da Leitura: Acervos destinados a complementar bibliotecas itinerantes para uso comunitário foram distribuídos. Esses acervos foram entregues às prefeituras e secretarias, podendo também complementar o conjunto de obras das bibliotecas públicas locais.
3. Biblioteca do Professor: Distribuição de livros para todos os professores das classes de alfabetização e ensino fundamental da rede pública.

4. Palavra da Gente: Uma coleção específica foi destinada aos alunos das classes da Educação de Jovens e Adultos.

Em 2005, a Secretaria de Educação Básica (SEB) concentrou seus esforços na ampliação dos acervos escolares, oferecendo livros com diferentes níveis de dificuldade e diversos gêneros literários, como poesia, cantigas, crônicas, fábulas, lendas e novelas. Essa etapa beneficiou cerca de 17 milhões de alunos em mais de 136 mil escolas públicas em todo o Brasil, visando atender às necessidades dos estudantes no ambiente escolar (CORRÊA, DORO, 2023).

Em 2007, o Ministério da Educação (MEC) ampliou ainda mais o alcance do PNBE para atender às demandas do Plano de Desenvolvimento de Educação (PDE). Assim, além das escolas públicas de ensino fundamental, passaram a receber os livros do PNBE as escolas públicas de educação infantil que ofereciam os anos iniciais do ensino fundamental, bem como as escolas de ensino médio das redes públicas municipais, estaduais, federais e do Distrito Federal (CORRÊA, DORO, 2023). A partir de 2009, obras compostas por poemas, contos, crônicas, teatro, textos de tradição popular, romances, memórias, diários, biografias, ensaios, histórias em quadrinhos e obras clássicas passaram a ser distribuídas amplamente.

Além dos livros de literatura, o Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE) expandiu seu escopo entre 2010 e 2012, conforme informações disponíveis no portal do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Durante esse período, o programa incluiu a distribuição de publicações periódicas para as escolas tendo implementado três ações destinadas aos alunos, bem como aos professores e profissionais da educação (CORRÊA, DORO, 2023):

- Continuou a distribuição de obras para enriquecer as bibliotecas escolares.
- Realizou a aquisição de livros de referência para auxiliar os docentes na elaboração dos planos de ensino e na condução das atividades em sala de aula.
- Disponibilizou periódicos com foco em temáticas pedagógicas, voltados para a formação e atualização dos professores.

Em 2015, devido a restrições orçamentárias, o Secretário-Executivo do Ministério da Educação (MEC), Cláudio Costa, anunciou a suspensão da política de

aquisição de livros literários no âmbito do PNBE. Na prática, isso significou a interrupção de ciclos de distribuição desses livros para as escolas em 2015, 2017 e 2018, conforme se verá mais adiante, quando os dados forem apresentados. Mesmo diante de críticas contundentes da mídia e de várias organizações, o PNBE permaneceu suspenso, até ser finalmente extinto juntamente com o Programa Nacional do Livro Didático pelo Decreto Presidencial nº 9.099/2017, que reagrupou esses dois programas no Programa Nacional do Livro e do Material Didático, mantendo a sigla PNLD. As aquisições e distribuição de livros literários voltaram a ser, portanto, subsidiárias da política de material didático, uma perda de protagonismo que reflete o significado da relevância do estímulo à leitura no interior da própria gestão pública.

Na tabela 3.2, a seguir, são apresentados os dados consolidados de distribuição de livros e dispêndios realizados anualmente no âmbito do PNBE desde o início das suas primeiras distribuições, em 1998, onde se observa uma variação do quantitativo de livros distribuídos de um ano para o outro:

Gráfico 3.2: Dados consolidados dos programas de livros literários e de interesse geral do governo federal (1998-2023)

Programa	Ano	Alunos Atendidos	Livros Distribuídos	Investimento Total (R\$ 1,00)	
				Valores Nominais	Valores Reais (Em R\$ 1,00 de 2022)*
PNBE e seus subprogramas	1998	19.247.358	3.660.000	29.830.886,00	132.451.517,54
	1999	14.112.285	3.924.000	24.727.241,00	100.781.095,94
	2000	**	3.728.000	15.179.101,00	58.380.328,12
	2001	8.561.639	60.923.940	57.638.015,60	205.889.779,25
	2002	3.841.268	21.082.880	19.633.632,00	62.324.398,46
	2003/ 2004	6.881.473	49.034.192	86.086.546,34	250.018.745,59
	2005	16.990.819	5.918.966	47.268.337,00	120.715.056,19
	2006/ 2007	13.504.906	7.233.075	45.509.183,56	112.684.202,37
	2008	29.284.279	8.601.932	65.283.759,50	146.124.542,77
	2009	55.753.311	10.593.491	77.498.631,10	166.297.643,45
	2010	24.723.464	18.885.290	117.655.489,70	238.378.614,56
	2011	20.092.958	5.585.414	70.812.088,00	134.714.048,57
	2012	22.305.401	10.485.353	81.797.946,11	147.027.324,94
	2013	21.120.092	19.533.311	190.982.540,80	324.124.869,87
	2014	22.193.429	19.394.015	92.362.863,84	147.310.476,99
2015	-	-	-	-	
2016	-	-	-	-	
PNLD Literário	2017	-	-	-	-
	2018	-	-	-	-
	2019	-	-	-	-
	2020	-	-	-	-
	2021	-	-	-	-
	2022	26.421.295	1.115.037	5.301.620,95	5.301.620,95
	2023	16.739.297	28.518.692	332.647.723,13	317.988.455,34

Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE

* Valores atualizados pelo IPCA, tomando como referência o ano de 2022 (estimativa do autor)

** Dado não disponível

Em 2018, as escolas públicas do Brasil finalmente voltaram a receber livros de literatura, porém associados a uma marca denominada “PNLD literário”, uma vez que o Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) havia assumido o papel de coordenar a política de seleção, aquisição e distribuição de obras literárias, além dos livros didáticos, como já vinha fazendo. Entretanto, embora os dados do mercado apontem para retomada das compras de livros literários após 2018, ano de início do novo PNLD, os primeiros resultados só começam a ser registrados pelo FNDE em 2022 e ainda assim com a impressão e distribuição da produção “literária” dos próprios alunos, selecionados a partir de um concurso realizados entre as escolas. Efetivamente, o FNDE somente vai registrar a retomada da distribuição de livros de literatura em 2023, como se pode ver na tabela 3.2 anterior.

A partir dessas mudanças, vale registrar que os procedimentos de avaliação, seleção e composição dos acervos, que eram conduzidos por uma instituição pública de

ensino superior escolhida por meio de um processo de seleção público, foram alterados para incluir especialistas de outras instituições públicas e privadas. Além disso, se antes todos os títulos selecionados anualmente por essa comissão eram enviados para as escolas, com o PNLD literário é feita uma lista de indicações que é submetida aos professores que escolhem aqueles que deseja para a sua respectiva escola.

Mesmo considerando que a extinção do PNBE e o retorno das ações de aquisição de livros literários para a política do livro didático significou um retrocesso para aqueles que defendem a priorização da formação de leitores, pouco mudou na prática com o PNLD literário em relação ao que se tinha antes, uma vez que o PNBE nunca foi muito além de um programa de aquisição e distribuição de livros. Mesmo com a tentativa de vinculá-lo ao PNLL, o PNBE pouco avançou para além de um programa de aquisição de acervos destinados basicamente a bibliotecas escolares. Nesse sentido, o fato dele ter sido extinto sem maiores consequências nem manifestações públicas de insatisfação por parte dos professores e pedagogos é reflexo do fato do PNBE se assemelhar em seus processos aos programas de aquisição de livros didáticos. Por não ter avançado para além dessa condição, o programa se enfraqueceu, a ponto de ele ter sido suspenso em um momento de crise e forte restrição orçamentária, levando a uma descontinuidade nas aquisições de livros literários pelo governo por quase quatro anos.

Considerando que havia a intenção de tornar o PNBE o braço mais importante do PNLL no esforço de coordenação de políticas de incentivo à leitura dentro do MEC, esse programa será objeto de tematização e análise mais adiante em outras partes desta tese. O objetivo neste item foi apenas descrevê-lo brevemente e situá-lo no contexto mais geral das políticas para bibliotecas e de aquisição de livros que vêm pautando primordialmente desde os anos 1930 as ações do governo federal na temática do livro e leitura.

Porém, antes de seguir, é importante destacar que o Ministério da Cultura (MinC) também realiza aquisição de livros, especificamente para abastecer as bibliotecas públicas. Porém, enquanto o Ministério da Educação (MEC) possui uma política objetiva e bem estruturada em relação à aquisição e distribuição de livros entre as escolas, o MinC demonstra flutuações em suas políticas relacionadas às bibliotecas públicas. Ao longo do tempo, o MinC adotou diferentes soluções de seleção, aquisição e distribuição de acervo para tais equipamentos culturais, gerando incerteza e falta de clareza aos olhos dos

fornecedores e equipamentos aos quais os acervos se destinam. Ocorre que tais iniciativas foram sempre caracterizadas pela descontinuidade ou pelo abandono do que estava em vigor anteriormente, além de nunca contarem com recursos suficientes para a manutenção das bibliotecas e atualização permanente de acervo. Resumidamente, pode-se considerar que a contribuição do MinC na aquisição de acervos é considerada insignificante, descontínua e pouco refinada, do que decorre ser pouco citada pelo mercado dentre o conjunto das iniciativas governamentais relevantes para o setor (LINDOSO, 2014).

3.3.4 Algumas avaliações do PNBE e seus resultados para a agenda de incentivo à leitura

Tratando especificamente de formação literária no Brasil, desde a segunda metade do século XIX as poucas escolas públicas existentes por aqui, a começar pelo Colégio Pedro II, já faziam menção ao ensino de literatura, ainda que incorporada a outras disciplinas como Português e História (COSTA, ZIMMERMANN, 2020). Porém, de fato, a literatura somente veio a entrar oficialmente e explicitamente nos currículos escolares a partir dos anos 1960, quando os governos brasileiros aceleraram o processo de massificação do ensino. Ainda assim, os conteúdos de literatura permaneceram atrelados aos de Português, em uma disciplina denominada *Língua Portuguesa e Literatura Brasileira*, em que a literatura entrava para cumprir uma função de despertar “o amor pelo idioma e pela pátria” a partir de conteúdos voltados muito mais em passar em revista a historiografia literária do que em oferecer aos alunos um letramento literário, destacando o romantismo como o marco da autonomia literária do país e enaltecendo a linguagem literário canônica como uma forma de aprendizado do “bem falar” e do “bem escrever” (COSTA, ZIMMERMANN, 2020). A literatura cumpria então uma função homeostática como destacada por Bauman (2013), ou seja, uma função estabilizadora relacionada à identidade e à ideia de unidade do Estado-nação, como de resto acontecia com todos os demais conteúdos relacionados à cultura que compunham os currículos oficiais.

Ocorre que o momento do lançamento das primeiras bases curriculares nacionais coincidiu com uma ditadura militar nacionalista, em que esse componente homeostático da cultura fazia sentido. O que surpreende é que chegado o momento de democratização política do país os conteúdos do ensino de literatura no Brasil não tenham

sido modificados substancialmente, uma vez que prevalece até os dias de hoje o ensino de literatura de uma perspectiva histórica que se resume a apresentar uma sucessão de autores vinculados a escolas e estilos literários e permanece centrada em uma perspectiva ideológica de nacionalismo literário (ANTUNES, 2015; REZENDE, 2013). O resultado é que ensino de literatura no Brasil pouco tem contribuído na prática para estimular o gosto pela leitura.

Com todas as limitações, as escolas pública, pela capilaridade alcançada com o esforço de universalização da educação básica, são as instituições com mais capacidade de disseminação das práticas de leitura, suprimindo em alguma medida a ausência dessa prática no ambiente familiar, o qual, como mostram Bourdieu e Darbel (2016), constitui-se como o espaço preferencial de transmissão de um capital cultural. Entretanto, a educação formal depende de condições prévias para que as escolas sejam capazes de transmitir um determinado capital cultural.

Esse esforço pressupõe não só a disponibilidade de acervo como também a formação de professores capazes de assimilar e defender um capital cultural, o que, no caso do tema em pauta, significa conhecer e desenvolver o gosto pela literatura. Trata-se de um processo que não se resume a uma formação acadêmica: ele também requer o desenvolvimento do gosto e da prática da leitura entre os professores da área. Ocorre que no caso brasileiro, pesquisadores do campo da educação vêm debatendo o fato de que os professores da educação básica, além de mal remunerados e desmotivados, são majoritariamente oriundos de estratos sociais com baixo capital cultural, de modo que leem pouco, limitando-se a fazer chegar aos alunos apenas os autores que eles conheceram nos seus respectivos cursos de licenciatura (GALVÃO, SILVA, 2017). Para tal, costumam se basear nos livros didáticos ou em textos estudados durante sua formação, fazendo do ensino algo meramente protocolar, algo que mais restringe do que incentiva a leitura entre os alunos, considerando que para estimular o gosto pela leitura os professores precisam também gostar muito de ler, envolvendo-se com o que leem (GALVÃO, SILVA, 2017). Essas hipóteses são corroboradas pela pesquisa Retratos da Leitura, como apresentada no capítulo anterior. Não à toa, o sistema educacional por si só não tem conseguido contribuir para ampliar o número de leitores no Brasil.

Mesmo com resultados insatisfatórios, vê-se pouca ou nenhuma mudança na forma como a área da educação no Brasil vem tratando historicamente o tema do livro e

leitura até os dias de hoje. Como bem observou Hallewell (2017, p. 793), os esforços oficiais “tendem a enfatizar demais a oferta de instrução e a dar pouquíssima atenção à falta de motivação para ler” e esse *modus operandi* persiste, visto que a ação do MEC na promoção da leitura continua centrada na aquisição e distribuição de livros e pouco na formação de professores e nos métodos e práticas de ensino de literatura.

O que talvez explique o privilégio dado historicamente pelos sucessivos governos à aquisição de acervo em lugar de formação de leitores seja os entrecruzamentos de interesses dos diversos campos de poder com elevada proeminência do mercado editorial. Trata-se de uma lógica estrutural sedimentada e obviamente difícil de ser rompida que tem a ver com o fato de que as políticas de livro e leitura no Brasil surgiram por pressão de setores associados à produção do livro, visando ampliar mercado em benefício dos seus próprios ganhos, mas justificados ética e moralmente pela perspectiva liberal clássica da Lei de Say segundo a qual a ampliação da oferta leva à ampliação da demanda em igual medida, uma perspectiva econômica no mínimo controversa.

Fato é que a disseminação da prática da leitura não é simplesmente resultado de um ato de vontade do Estado ou do mercado. Ela não se realiza somente por decreto, ou por um reconhecimento de direito (o direito à literatura, conforme a perspectiva de Antônio Candido), ou por injeção de recursos no setor. Conforme destacado anteriormente, entre os fatores críticos no estabelecimento do hábito de leitura em uma pessoa ou em uma sociedade – além do nascimento em uma família de leitores, de passar a juventude em uma escola engajada no estabelecimento do hábito de leitura, do preço do livro, do acesso ao livro – está o valor simbólico que a população atribui ao livro, uma dimensão que envolve a cultura na perspectiva do reconhecimento, do estabelecimento de uma prática a partir de influências recíprocas, como tratado anteriormente. Isso requer um esforço de mobilização no sentido de garantir acesso de todos ao capital cultural que para certos segmentos das altas classes se constituem geralmente como capitais tácitos e herdados.

Nesse sentido, embora seja evidente que os programas governamentais de aquisição e distribuição de livros pelas escolas e bibliotecas ampliem a possibilidade de acesso, tais medidas, por si sós, não têm o poder de expandir a base de leitores e, por consequência, aumentar a demanda por livros. O cerne de uma política pública de livro e leitura, seja aqui ou em qualquer parte do mundo, reside nos valores objetivos e simbólicos

que a sociedade atribui à literatura. Se a sociedade reconhece que a palavra e sua compreensão são vitais para a vida, elas se tornam essenciais para a política, ganhando protagonismo entre as ações públicas prioritárias. Para tal, faz-se necessário o reconhecimento de que dominar a leitura e a escrita equivale a exercer plenamente a cidadania em regimes democráticos.

Fato é que, como apresentado no item anterior, apesar da boa vontade dos ministros Gilberto Gil e Fernando Haddad de integrar as ações de livro e leitura do MEC e do MinC, unindo esforços e capacidades governamentais, os princípios do PNLL não foram postos em prática pelo Ministério da Educação, algo que se explica em parte pela já citada dificuldade de coordenação a partir de um ministério hierarquicamente mais frágil em termos de status e capacidades governamentais. O que efetivamente o MEC continuou executando foi a sua política de aquisição de livros, as quais já vinham ocorrendo desde os anos 1980 e 1990, o PNLD e o PNBE, mas ao longo dos 2000 turbinada com mais orçamento, como revelam os dados apresentados anteriormente da Pesquisa Anual de Produção e Vendas do Setor Editorial Brasileiro produzidas pela SNEL em parceria com FIPE/Nielsen.

Enquanto o PNLL se manteve em atividade, os dados da pesquisa Retratos da Leitura, que permitem alguma mensuração sobre a efetividade do plano, foram pendulares, com altos e baixos ao longo do tempo, com mais de 10 milhões de novos leitores em 2015 em relação ao registrado em 2011, mas logo frustrados com a queda observada em 2019 pela mesma pesquisa (RETRATOS, 2020). É notório, porém, que quaisquer esforços que envolvem disseminação de conhecimentos e práticas culturais requerem continuidade e tempo para produzirem resultados. Afirmar que PNLL teve pouco êxito pode ser precipitado, ainda mais se consideramos que sua trajetória de implementação foi interrompida pela paralisação enfraquecedora do governo Dilma, e, em seguida, pelo progressivo desmantelamento, iniciado sob o governo Temer e continuado no governo Bolsonaro.

O governo Bolsonaro, ao assumir, intensificou ainda mais essa destruição das diretrizes do Plano e sua estrutura de governança, ao mesmo tempo em que extinguiu o Ministério da Cultura e introduziu características retrogradadas ao Ministério da Educação (MEC), resultando na supressão de iniciativas promissoras para a formação de leitores a partir de janeiro de 2019. Isso ocorreu apesar do flagrante desrespeito à Lei 13.696/2018, que estabelece a Política Nacional de Leitura e Escrita (PNLE) desde julho de 2018. Para

completar, a paralisação e a mudança de diretrizes dos programas de inclusão do livro, leitura, literatura e bibliotecas nos últimos anos, especialmente a partir de 2019, por parte do MEC e do MinC, enviou uma mensagem direta de desencorajamento ao desenvolvimento do gosto pela leitura e de desvalorização do livro como instrumento.

Mesmo questionando a efetividade de uma política como o Programa Nacional da Biblioteca Escolar (PNBE), que esteve vinculado e foi a principal política do MEC associada ao PNLL, a sua extinção pura e simples e a substituição pelo PNLD Literário subordinado estritamente ao programa de livros didáticos revela muito mais a intenção de desvalorizar ainda mais a leitura literária do que um movimento racional de correção de rumos. Ainda mais se considerarmos que o PNBE teve eficácia na distribuição de livros e em assegurar o acesso dos estudantes de escolas públicas a livros de literatura, ainda que não pareça ter sido muito efetivo em termos de formação de novos leitores.

A ausência de avaliação diagnóstica do Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE) compromete qualquer tipo de análise sobre o tema, mas é fato que o aumento do acesso de alunos aos livros literários se constitui como um primeiro passo para a promoção da leitura literária. E isso parecia ocorrer nos primeiros anos do ensino durante a vigência do PNBE, uma vez que a população na faixa etária que inclui crianças, adolescentes e jovens, pela Retratos da Leitura, lê mais do que os adultos e idosos, algo que está muito relacionado ao exercício da prática nas escolas, muito embora na passagem do Ensino Fundamental para o Ensino Médio essa frequência diminua, como se os estímulos para a leitura parassem de acontecer na prática pedagógica dos últimos anos da Educação Básica (BUENO, 2020; FAILLA, 2020).

Os dados a esse respeito são pouco conclusivos e, como já ressaltado não há muitas avaliações sobre o PNBE que permitam defender categoricamente o programa. Porém, pela única avaliação realizada nos seus 20 anos de existência – proposta e conduzida pela Secretaria de Educação Básica (SEB) do Ministério da Educação (MEC), em colaboração com a Unesco, que foi a entidade financiadora, e ocorrida entre o último trimestre de 2005 e março de 2006 – o PNBE era passível de correção de rumos, demonstrando potencial para se tornar talvez o programa governamental mais efetivo na disseminação da prática da leitura.

Tal avaliação surgiu não apenas do desejo da SEB de obter informações que contribuíssem para as decisões relacionadas ao direcionamento de uma política de formação de leitores, mas também da exigência do Tribunal de Contas da União (TCU). Desde 2002, o TCU vinha recomendando ao governo Fernando Henrique Cardoso a necessidade de conduzir tal avaliação. No entanto, essa recomendação só veio a produzir resultados durante o governo Lula, quando a referida pesquisa foi posta em campo até se produzido e divulgado publicamente em relatório disponibilizado pelo TCU (2006).

Como já foi antecipado, o Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE) foi estabelecido pelo Ministério da Educação em 1997 e, desde 1998 até 2015, vinha realizando a distribuição de livros literários e de interesse geral para as escolas do ensino fundamental. O seu substituto, o PNLD-literário, continua seguindo a mesma lógica, mas com algumas mudanças nos procedimentos de escolha que acabaram por reduzir os títulos distribuídos para cada escola. Porém, essencialmente poucas mudanças ocorreram com esse novo programa. Esses livros incluem obras clássicas da literatura brasileira, literatura infantojuvenil, obras de referência, periódicos e outras obras de apoio tanto para alunos quanto para professores. A partir de 2002, o programa ampliou seu escopo ao incluir diretamente os alunos como beneficiários. O objetivo principal do programa era diversificar as fontes de informação utilizadas nas escolas públicas brasileiras, contribuindo assim para o desenvolvimento da consciência crítica tanto dos alunos quanto dos professores, além de beneficiar a comunidade em geral.

No entanto, conforme apontou a referida pesquisa, o programa tinha deficiências graves, dentre as quais a falta de divulgação, a falta de coordenação entre os três níveis de governo na política educacional para o uso de livros didáticos, condições operacionais precárias em algumas escolas, falta de capacitação adequada para os professores, ausência de avaliação e de acompanhamento sistemático do uso dos livros, e a necessidade de ações de apoio direcionadas às escolas mais carentes (TCU, 2006).

O monitoramento do TCU se concentrava então em quatro dimensões centrais, as quais a pesquisa procurou responder: primeiro, examinar se as ações de divulgação do PNBE entre às escolas e as orientações sobre a conservação dos livros tinham sido eficazes e apropriadas; em segundo lugar, avaliar se as condições operacionais e as práticas das escolas em relação ao uso dos livros nas atividades escolares contribuíam para

o desenvolvimento das habilidades de leitura, escrita e atividades lúdicas dos alunos; em terceiro lugar, analisar em que medida a comunidade tinha acesso ao acervo de livros didáticos; por fim, investigar se os critérios de atendimento do PNBE estavam promovendo uma distribuição mais equitativa dos acervos e apoio às escolas mais necessitadas (TCU, 2006). O monitoramento também buscava verificar se as medidas tomadas pela SEB e pelo FNDE em relação ao acompanhamento dos produtos e à avaliação dos resultados do programa.

A metodologia do trabalho envolveu uma abordagem abrangente que incluiu visitas a escolas, consulta a dados secundários e análise de documentos. As fontes de informações utilizadas foram o Censo Escolar, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), material institucional produzido por gestores federais, estaduais e municipais, bem como documentos normativos do PNBE. A pesquisa foi conduzida por meio do envio de questionários pelo correio para as mesmas 879 escolas que foram pesquisadas durante uma auditoria do TCU realizada em 2001, com uma taxa de retorno de respostas de 44,5% (TCU, 2006). Além disso, foi realizada uma pesquisa qualitativa envolvendo visitas a trinta e cinco escolas localizadas em diferentes municípios, incluindo Formosa e Luziânia em Goiás; Gurupi, Palmas e Paraíso do Tocantins no Tocantins; Assú, Mossoró e Natal no Rio Grande do Norte; e o Distrito Federal. Durante as visitas às escolas, foram aplicados roteiros de observação direta e questionários para professores e alunos, tendo sido entrevistados 55 professores do ensino fundamental e 961 alunos, principalmente das 4ª e 8ª séries.

Uma primeira constatação foi que a estratégia de ampliação do atendimento do PNBE, implementada a partir de 2001, permitiu que os livros do programa chegassem a escolas de menor porte, expandindo assim o atendimento às séries contempladas. Em 2003, por meio das iniciativas Casa da Leitura e Biblioteca do Professor, 3.659 municípios com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) abaixo de 0,751 começaram a receber tratamento diferenciado do programa, bem como professores das classes de alfabetização e das séries de 1ª a 4ª (TCU, 2006).

A ação “Literatura em Minha Casa”, que também havia sido iniciada no âmbito do PNBE, desempenhou um papel fundamental ao fornecer livros de literatura para crianças que não tinham acesso a referências de leitura em casa, promovendo assim dois

aspectos essenciais para incentivar o hábito de leitura: dar ao aluno a propriedade do livro e permitir que a família tenha contato com a leitura. A entrega direta de livros aos alunos aumentou o envolvimento das famílias beneficiárias com as obras literárias (TCU, 2006). É importante notar, no entanto, que o programa não atende plenamente às necessidades das crianças na pré-escola e nos primeiros anos do ensino fundamental, que estão em processo de alfabetização e preferem livros de história com muitas ilustrações, cores vibrantes e textos curtos (TCU, 2006). Essas faixas etárias não são totalmente contempladas pelo “Literatura em Minha Casa”, o que pode afetar o estímulo à leitura desde cedo.

Além do “Literatura em Minha Casa” para as 4ª e 8ª séries, o PNBE implementou outras quatro ações em 2003: “Palavras da Gente”, “Biblioteca do Professor”, “Casa da Leitura” e “Biblioteca Escolar”. “Palavras da Gente” envolveu a distribuição de uma coleção de seis volumes de obras de literatura e informações para estudantes da última série do Ensino Fundamental e Escola de Educação de Jovens e Adultos (EJA), além de escolas públicas com cinco ou mais alunos. Essa ação beneficiou 10.964 escolas e 463.134 alunos do EJA (TCU, 2006).

A “Biblioteca do Professor” proporcionou dois livros para cada professor da rede pública, abrangendo as classes de alfabetização e os quatro primeiros anos do Ensino Fundamental. Esses livros eram para uso pessoal do professor e eram de sua propriedade. No total, 724.188 professores foram beneficiados. A ação “Biblioteca Escolar” destinou acervos às bibliotecas das escolas e à comunidade escolar, com ênfase na formação histórica, econômica e política do Brasil. Foram atendidas 20 mil escolas públicas que tinham muitos alunos entre o 5º e o 8º ano. Por fim, a “Casa da Leitura” introduziu bibliotecas itinerantes para uso comunitário em municípios, compostas por 154 livros das coleções “Literatura em Minha Casa” (4ª e 8ª séries) e “Palavras da Gente”. A quantidade de acervos distribuídos variou de acordo com o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o número de habitantes de cada município. Os livros foram entregues às prefeituras municipais, que eram responsáveis por administrar os acervos em bibliotecas públicas ou locais apropriados. Essa ação tinha o objetivo de atender 3.659 municípios com IDH inferior a 0,751, beneficiando cerca de 61,7 milhões de pessoas. A ação “Casa da Leitura” desempenhou um papel fundamental ao promover uma maior equidade no PNBE, priorizando municípios com menor IDH, destacando a importância da educação como um dos componentes-chave do

desenvolvimento humano no Brasil. Foram fornecidos mais acervos às escolas desses municípios.

Foi também constatado na pesquisa que, na maioria das escolas, a comunidade tinha acesso à biblioteca, embora problemas operacionais dificultassem o empréstimo dos livros (TCU, 2006). Em comparação com a situação em 2001 auditada pelo TCU, tinha ocorrido um ligeiro aumento no número de escolas que permitiam à comunidade utilizar a biblioteca, mas uma diminuição na proporção daquelas que emprestavam livros para a comunidade.

Além disso, a continuidade do programa e a mudança de abordagem a partir de 2002, com a distribuição direta de livros aos alunos, aumentaram o conhecimento dos professores sobre o PNBE, o que teve impactos positivos na utilização dos livros nas escolas (TCU, 2006). Especialistas, gestores e professores entrevistados foram unânimes em concordar que o Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE) representava uma iniciativa positiva e crucial no contexto da política educacional brasileira.

No entanto, desafios persistiam, especialmente relacionados à infraestrutura física insuficiente nas escolas para o uso dos acervos, à falta de um profissional encarregado da biblioteca e à escassez de ferramentas que permitissem aos gestores federais avaliar os resultados do PNBE. O FNDE, gestor e financiador do programa, tem pouca influência na alocação de profissionais treinados para atuar nas bibliotecas das escolas, já que essa responsabilidade recaía sobre estados e municípios.

Para enfrentar esses desafios, as ações propostas no Plano Nacional do Livro, Leitura e Bibliotecas (PNLL), mais especificamente a partir da ação “Fome de Livro”, do Ministério da Cultura, começavam a ganhar importância (TCU, 2006). Por meio dessa ação e das demais iniciativas do PNLL, buscava-se aproximar bibliotecas públicas e escolas como forma de complementar os espaços de leitura em regiões onde as escolas não dispunham de bibliotecas.

Como já destacado, em comparação com a situação observada em 2001, foi notado em 2006 que os gestores escolares e os professores tinham passado a ter um melhor entendimento do PNBE. No entanto, os técnicos das secretarias estaduais e municipais de educação ainda careciam de informações essenciais para uma gestão mais eficiente do programa (TCU, 2006).

A conservação inadequada dos livros, incluindo perdas e deterioração, muitas vezes, impedia a realização de atividades escolares e a circulação dos acervos entre os alunos e membros da comunidade externa. Além disso, a falta de infraestrutura nas escolas, como a ausência de bibliotecas ou a presença de espaços inadequados (com pouco espaço e falta de mesas e cadeiras, por exemplo), continuava sendo um obstáculo para a utilização dos acervos e, conseqüentemente, para a melhoria do desempenho acadêmico dos alunos (TCU, 2006).

A falta de um responsável pela biblioteca continuava a representar um risco para a guarda e conservação adequadas dos acervos distribuídos pelo PNBE. Além disso, a carência de profissionais com formação pedagógica específica em literatura limitava a eficácia na utilização dos livros (TCU, 2006). O processo de capacitação dos professores para o uso dos acervos literários é em grande parte autônomo, com as próprias escolas liderando essa iniciativa, recebendo pouco apoio das instâncias governamentais em todos os níveis.

Grosso modo, as vivências diárias das escolas visitadas e o contexto social em que estão inseridas caracterizavam o PNBE como uma iniciativa cultural com impacto limitado nas estratégias de formação de leitores e produtores de textos. Qualquer processo educacional que não consiga se adaptar às novas demandas originadas por desafios sociais, como evidenciado na maioria das comunidades investigadas, corre o risco de perder sua autenticidade e capacidade de promover mudanças.

Curiosamente e de maneira única, algumas escolas (inclusive aquelas localizadas em regiões desfavorecidas, operando em condições físicas e humanas precárias, atendendo desde os primeiros anos do ensino fundamental até adultos), apesar dos obstáculos, contavam com defensores da promoção de leitura e produção textual (TCU, 2006). Para além das limitações espaciais, demonstraram abordagens interessantes e vívidas, transformando o aparentemente impossível em espaços renovados, ativos, dinâmicos e propícios ao desenvolvimento de alunos leitores e escritores.

Se para os investigadores, entrevistadores e para o Ministério da Educação (MEC), a natureza particular de cada subprograma era um fator significativo da pesquisa, para os entrevistados que fazem uso do sistema, a denominação das coleções frequentemente era negligenciada, sendo que a lógica predominante era a dos “livros da biblioteca” (TCU,

2006). A sensação de pertencimento frágil também foi amplamente observada e simbolizada pela chave que mantém a maior parte das bibliotecas escolares trancadas. No entanto, o livro como objeto aparenta ter a importância sagrada que deveria garantir sua durabilidade, o que, por sua vez, dificulta a intimidade com o leitor e reflete uma concepção de apropriação ligada à posse desse item.

No que concerne às visões sobre bibliotecas, geralmente havia um foco nas características físicas da estrutura, com uma separação entre essas características e os projetos de promoção da leitura. No entanto, as escolas e a maioria dos professores não desenvolveram uma análise abrangente acerca dos propósitos sociais das bibliotecas no ambiente escolar, limitando-se a abordagens estritamente didáticas, simplistas e alienantes (TCU, 2006; PAIVA, BERENBLUM, 2009). Uma apreciação mais aprofundada dos usos sociais da escrita e de suas implicações no desenvolvimento de sistemas de pensamento e de modelos cognitivos mais abrangentes poderia reconhecer a capacidade geradora de conhecimento que as bibliotecas representam, contribuindo para a autonomia intelectual e criatividade (PAIVA, BERENBLUM, 2009). Além disso, poder-se-iam tornar instrumentos essenciais na construção da identidade dos atores da escola e da comunidade.

Em muitos depoimentos e comportamentos apresentados pelos entrevistados, fica evidente a falta de preparo técnico dos profissionais que atuam nas escolas: professores, coordenadores, pedagogos e diretores, independentemente de sua experiência e formação acadêmica (TCU, 2006). Além do nível de formação, tempo de experiência na docência ou na função exercida, a pesquisa revelou insegurança, falta de interesse e criatividade na utilização dos recursos bibliográficos e da própria biblioteca.

A própria configuração das bibliotecas escolares também surge como uma questão, pois em muitas escolas, essa estrutura não existe como tal e é substituída por salas de leitura, espaços designados como “cantinhos”, entre outros (TCU, 2006). A concepção de bibliotecas nos projetos arquitetônicos das escolas é pouco comum, mesmo quando são incorporadas ao edifício escolar, e a dinâmica institucional frequentemente leva à transformação das bibliotecas em salas de aula, especialmente quando a escola planeja expandir as matrículas para mais alunos. Poucas escolas contemplam a ideia de uma biblioteca escolar com características físicas que transcendam a noção de uma sala com estantes de livros. Pelo contrário, muitas bibliotecas se assemelham a depósitos de livros

amontoados sem critério ou organização, e frequentemente os livros ainda estão embalados em suas caixas originais. Algumas se resumem a “armariotecas”, com os livros trancados em armários, inacessíveis aos alunos e professores (TCU, 2006). Em diversas bibliotecas, não há registros dos livros em catálogos, o que resulta na falta de conhecimento por parte da comunidade escolar sobre a quantidade e qualidade das obras disponíveis (TCU, 2006).

Do ponto de vista dos profissionais que trabalham nas bibliotecas, é de se destacar a escassez quase total de bibliotecários com formação adequada, a ausência de cursos que capacitem os responsáveis por essa função e a baixa priorização das questões relacionadas a livros, leitura e biblioteca nos currículos da maioria dos cursos de formação (TCU, 2006). A figura mais comum encontrada nesse contexto é a do “professor readaptado”, ou seja, alguém deslocado de suas funções à frente de uma de turma por questões de saúde ou qualquer outra razão que justifique essa mudança de atribuições (TCU, 2006).

Nas situações em que foi possível avaliar minuciosamente os livros disponibilizados nos diversos subprogramas do PNBE, a grande maioria dos participantes na avaliação diagnóstica considerou esses livros como de alta qualidade, o que justifica a continuação do envio desses livros para as escolas (TCU, 2006). Parecia urgente que os diferentes sistemas educacionais estabelecessem políticas de leitura que tivessem um impacto além dos limites escolares, alcançando as famílias e comunidades de origem dos alunos. O PNBE motivou os âmbitos municipais e estaduais de administração da educação a se engajarem na alocação de recursos para a aquisição de livros destinados às bibliotecas escolares.

Houve, de fato, algumas mudanças a partir da implementação do PNBE, que estão relacionadas a um maior envolvimento dos alunos com a leitura, refletido por visitas mais frequentes às bibliotecas ou salas de leitura das escolas. Diferentemente de muitos professores, os alunos, muitos dos quais vêm de famílias em que os pais são analfabetos, demonstraram compreensões claras sobre leitura e escrita, bem como sua importância na vida, exibindo um considerável interesse por diversas práticas de leitura (TCU, 2006).

Ocorre que a falta de uma estratégia voltada para a formação de leitores e de informações adequadas sobre os propósitos educativos do PNBE favoreceu a ambiguidade percebida nas escolas, gerando confusão entre livros didáticos, obras de referência e

literatura (TCU, 2006; PAIVA, BERENBLUM, 2009). A abordagem predominante no uso de obras literárias deixa de lado os aspectos lúdicos, a imaginação e a fantasia, em prol do estímulo ao entendimento das características dos diferentes gêneros literários, de acordo com o padrão escolar (TCU, 2006; PAIVA, BERENBLUM, 2009).

Embora a literatura voltada para as faixas etárias correspondentes ao ensino fundamental englobe crianças, adolescentes e jovens, e mesmo que na prática escolar se delineiem as preferências, interesses, escolhas, aspirações e modos de perceber a realidade, esses sujeitos frequentemente são apenas rotulados como alunos. Isso mantém uma presunção de homogeneidade entre eles e deixa de reconhecer a riqueza das experiências que os alunos vivenciam e que, por meio dos textos literários, podem ser reinterpretadas.

Pesquisas acadêmicas com visitas a escolas vêm mostrando resultados semelhantes aos apontados pelo relatório do TCU, como é o caso de Pereira e Neto (2015) que observaram em oito escolas de Campinas (SP) situações que se repetiam com frequência: os livros do PNBE eram encontrados ainda nas caixas, sem terem sido abertos, ou, se existiam bibliotecas, embora de qualidade questionável, não havia um profissional com formação adequada para conectar os livros aos alunos. Em uma dessas escolas, a pessoa encarregada da administração das coleções também era responsável pela máquina de xerox, sem ter um vínculo empregatício seguro, o que a deixava em uma situação de constante instabilidade. Em outra escola, a pessoa encarregada da biblioteca também desempenhava funções de inspeção dos alunos quando estavam fora das salas de aula. Identificaram uma única exceção em relação a esse cenário no Colégio Técnico de Campinas (Cotuca), vinculado à Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), que possuía uma infraestrutura substancialmente diferente das escolas públicas de ensino médio e se destacava por incluir biblioteca e bibliotecária.

Continuando o processo de pesquisa sobre o uso dos acervos do PNBE, no ano seguinte, em 2009, os mesmos autores identificaram apenas duas escolas públicas em Campinas (SP) onde as obras de literatura, referência e pesquisa enviadas pelo Ministério da Educação estavam disponíveis para alunos e professores (PEREIRA, NETO, 2015). Essas escolas faziam parte do recém-criado Programa “Sala de Leitura”. No entanto, essas escolas enfrentavam desafios na manutenção das salas de leitura, principalmente relacionados à alta rotatividade dos professores responsáveis pelo acervo.

Em última instância, as falhas observadas têm muito a ver com a forma como o PNBE foi implementado. A simples aquisição e distribuição de livros, sem a devida qualificação de professores, pedagogos e gestores escolares, não é suficiente para produzir os resultados almejados que é possibilitar que as novas gerações tenham acesso ao livro literário e contribuir com isso para a constituição de uma sociedade de leitores. Essa é uma avaliação óbvia, que o próprio MEC e FNDE nunca deixaram de ter. Ocorre que existem interesses outros, todos legítimos, além de padrões e rotinas estabelecidas que reforçam essa lógica. E é fato que a aquisição de livros é importante não só para estimular o mercado editorial, mas também para formar acervo e atualizar espaços de leitura, pressuposto para assegurar acesso aos livros para os potenciais leitores. Mas sem o impulso pelo lado da recepção para estimular os alunos a buscarem esses livros, essas medidas de distribuição de acervo de pouco adiantam.

Ao contrário do que foi preconizado originalmente no PROLER, a escola é o espaço mais efetivo para a formação de leitores, embora não seja a única. Mas o MEC sozinho não tem sido capaz de alcançar esse objetivo. O braço cultural seria importante para engajar outros atores, especialmente os da sociedade civil. Mas a não participação efetiva do MEC e do FNDE em uma agenda comum com o MINC, conforme estabelecido em portaria interministerial e posteriormente em decreto, é um indicativo da resistência em âmbito burocrático e administrativo para qualquer forma de ação conjunta para além das rotinas processuais de abrir um edital de licitação e distribuição de aquisição de livros, a forma mais fácil de executar uma política pública, pois são práticas que geram a ilusão de que a política se esgota e demonstra efetividade após a entrega prometida, seja de uma obra de infraestrutura, seja de compra de acervo e equipamentos.

Essas são indagações que precisam ser feitas em âmbito da administração pública federal, cuja lógica é acomodatória e pouco inovadora. Entregas objetivas até são possíveis: difícil é atuar no campo das ações qualitativas, envolvendo capacitação, mobilização e articulação de instituições de governos subnacionais e comunidades.

O desenvolvimento de políticas de leitura requer a transcendência do ambiente escolar, considerando sua importância na construção da identidade de leitores e requerem a participação de diversos setores sociais na definição de políticas públicas relacionadas à questão. Ao mesmo tempo, mais do que nunca no contexto da revolução

digital em curso, é também importante ponderar sobre o risco de supervalorizar o livro como o único meio de leitura, negligenciando outras formas.

É preciso contemplar novas modalidades de leitura, bem como a formação de professores na perspectiva de torná-los também leitores, de modo a que, em suma, seja possível elevar o baixo nível de habilidades de leitura tanto dos alunos quanto dos professores nas escolas. Em paralelo, também é relevante analisar como lidar com a falta de professores de literatura, bibliotecários, especialistas em biblioteconomia e outros agentes educacionais capazes de promover redes de leitura e produção textual, não somente no ensino fundamental, mas também, e principalmente, na educação de jovens e adultos, frequentemente negligenciada. Sugere-se contemplar, analisar e ponderar sobre essas questões, incentivando a discussão e o intercâmbio com equipes de pesquisadores que abordam temas semelhantes em outros contextos examinados, mas articulado com uma agenda governamental, buscando aproximar os formuladores dessas políticas, setores interessados, burocracia envolvida e agentes políticos.

A dispersão e fragmentação dessa agenda, como ocorre atualmente, acaba por enfraquecer e esvaziar os esforços de formação de uma sociedade de leitores. E embora a leitura literária não seja essa panaceia messiânica como normalmente os defensores da literatura apregoam, não há dúvidas de que sem base literária e sem gosto pela leitura, a capacidade de formulação crítica, de reconhecimento de si e do outro e o desenvolvimento de uma cultura baseada em princípios de cidadania fica de fato comprometida.

3.3.5 Percurso descritivo do PNL e seus principais atores

Tendo como base diagnósticos de que as políticas de livro e leitura implementadas até então, dispersas e fragmentadas, não vinham apresentando resultados satisfatórios para o incentivo à leitura no Brasil, a agenda estatal das políticas de livro e leitura foi sendo deslocada para a busca de soluções estruturais mais duradouras. No ano de 2003, os primeiros sinais de renovação foram dados com a sanção da Política Nacional do Livro (PNL), por meio da Lei nº 10.753/2003, autorizando o Poder Executivo a criar projetos de incentivo à leitura e acesso ao livro. Esta foi uma das primeiras ações do governo Lula (2003-2006), com Gilberto Gil à frente do MinC, voltadas para o segmento do livro e leitura.

Ficou conhecida como Lei do Livro, que nada mais significou do que uma manifestação de interesse do Estado de construção de uma nova política nacional para o segmento.

A sanção dessa lei se deu no mesmo ano em que uma agenda regional da Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEI), juntamente com o Centro Regional de Fomento ao Livro na América Latina e Caribe (CERLALC), incluiu entre as suas recomendações para os países associados o desenvolvimento de políticas para o livro e leitura como parte das prioridades dos respectivos planos governamentais nacionais. De acordo com Marques Neto (2010), não se tratou de coincidência, uma vez que já vinha ocorrendo uma articulação de agentes latino-americanos interessados no tema com vistas a influenciar governos da região em prol da aprovação de marcos legais e implementação de ações para o livro e leitura. Em 2004, um encontro reuniu cerca de 40 organizações não governamentais brasileiras no Itaú Cultural, com objetivo de apresentar os principais aspectos do Ano Ibero-Americano da Leitura, que a UNESCO planejava promover em 2005 (CORRÊA, DORO, 2023). Como parte dessa agenda, o ano de 2005 foi então celebrado na região o Ano Ibero-Americano de Leitura, sendo chamado no Brasil de Vivaleitura, o qual resultou na promoção de diversos encontros de movimentos de leitura dos países, incluindo mesas de debates que redundaram em proposições de políticas envolvendo várias alternativas pedagógicas e metodológicas de incentivo à leitura.

O Vivaleitura teve suas atividades coordenadas pelo Ministério da Cultura, bem como pelo comitê de mobilização liderado por Frei Betto. O Ministério da Educação, a Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEI) e o Centro Regional para o Fomento do Livro na América Latina e no Caribe (CERLALC) foram os principais responsáveis por organizar o movimento Vivaleitura no país. Além deles, governos, universidades, empresas privadas e organizações do terceiro setor também se envolveram, promovendo uma série de encontros para discutir questões relacionadas ao livro e à leitura. Para garantir a participação da sociedade civil, foram criados dois formulários: um para projetos e outro para sugestões. Os interessados poderiam acessar esses documentos no site do Ministério da Educação, preenchê-los e enviá-los por e-mail, contribuindo com sugestões e avaliações dos projetos existentes.

Nos meses finais de 2005, as articulações em prol da construção de um Plano Nacional do Livro e Leitura estavam amadurecidas, reforçando a necessidade de o poder

público federal, com a participação da sociedade civil, criar as condições necessárias para a formulação e implementação de uma política pública perene e supragovernamental para o livro, a leitura, a literatura e as bibliotecas.

Conseqüentemente, no desfecho das atividades do Vivaleitura ocorrido em março de 2006, foi apresentado o esboço do Plano Nacional do Livro e Leitura (PNLL). O PNLL partiu da premissa de que muitos brasileiros não têm acesso à leitura, resultado que também se origina dos diversos apagamentos do valor simbólico do livro em nossa história. O livro, inclusive, foi muitas vezes colocado em uma posição quase sacralizada, o que o alienou da maioria da população, tornando-o exclusivo das elites econômicas e intelectuais. Até o lançamento do PNLL, foram mais de 150 reuniões em todo o país, entre 2005 e 2006, contando com a participação social por meio de consultas públicas para coletar sugestões e aprofundar debates sobre o tema. Em 13 de maio de 2006, com o encerramento do FÓRUM-PNLL/Vivaleitura 2006/2008, o Plano Nacional do Livro e Leitura (PNLL) foi apresentado ao público, contemplando quatro eixos estratégicos, vinte linhas de ação e um calendário anual de eventos (PINHEIRO, 2020).

O PNLL foi finalmente lançado em agosto de 2006 pelos então ministros da Educação, Fernando Haddad, e da Cultura, Gilberto Gil, por meio da Portaria Interministerial nº 1.442, de 10 de agosto de 2006. O documento com o texto final foi aprovado em 19 de dezembro de 2006, em reunião da Câmara Setorial do Livro e Leitura (CSLL), com a participação de representantes dos dois ministérios e da sociedade civil.

O PNLL foi estruturado em quatro eixos: Eixo 1 - Democratização do acesso; Eixo 2 - Formação de mediadores; Eixo 3 - Valorização institucional da leitura e incremento de seu valor simbólico; e Eixo 4 - Desenvolvimento da Economia do Livro. Resumidamente, o objetivo definido no plano foi o de assegurar e democratizar o acesso à leitura e ao livro a toda a sociedade, com base na compreensão de que a leitura e a escrita são instrumentos indispensáveis na contemporaneidade para o pleno desenvolvimento das capacidades humanas em âmbitos individual e coletivo (MARQUES NETO, 2010).

Em sendo uma política que busca atuar na intersecção entre as áreas de educação e cultura, o maior desafio que o PNLL consistiu em promover o diálogo entre professores, coordenadores pedagógicos, educadores e mediadores de leitura com escritores, bibliotecários, agentes culturais, mediadores de leitura, contadores de histórias. Os seus

parâmetros estiveram e continuam pautados nas recomendações da Unesco, que considera a leitura um direito humano, devendo ser garantido o acesso ao livro para toda a população bem como serem asseguradas as competências para os diversos tipos de aprendizado da leitura no sistema educacional (MARQUES NETO, 2010).

Dentre as medidas imediatas do PNLL, destacavam-se: a realização de estudos e pesquisas e de eventos, como bienais de pesquisa sobre leitura; concessão de prêmios para projetos e ações de fomento e estímulo às práticas sociais de leitura e bolsas de criação, formação, intercâmbio, pesquisa e residências literárias; expansão de salas e grupos de leitura; aumento da exportação e divulgação de livros de autores brasileiros; para ampliação do número de livrarias no país; e a integração com as políticas de livros didáticos (Programa Nacional do Livro Didático – PNLD) e de livros literários e de não ficção para bibliotecas (Programa Nacional Biblioteca da Escola – PNBE), as quais, como visto anteriormente, já existiam e vinham sendo implementadas no âmbito do Ministério da Educação.

Quando o PNLL foi lançado os *e-books* apenas engatinhavam, as redes sociais ainda não eram tão massificadas como alguns anos depois e o primeiro Iphone, o smartphone da Apple que revolucionou o mercado, bem como o primeiro Kindle da Amazon só seriam lançados em 2007. De todo modo, os sinais de que as tecnologias digitais teriam forte impacto sobre as mídias tradicionais já estavam claros, tendo em vista os debates em torno da TV digital e mesmo da cultura digital e do software livre encampados pelo próprio Ministério da Cultura, tendo o Ministro Gil como um dos grandes indutores dessas temáticas. Entretanto, não é perceptível no PNLL a influência dessas mudanças nas suas metas e ações.

A implementação do PNLL ficou a cargo do MinC, cuja missão foi a de realizar as coordenações vertical (financiar e implementar as iniciativas sob a sua responsabilidade direta) e horizontal (monitorar e fazer acontecer as iniciativas descentralizadas para o MEC e governos subnacionais) das ações previstas para os dois ministérios envolvidos diretamente na política. Para apoiar o MinC nessa missão, foram criados um Conselho Diretivo, uma Coordenação Executiva e um Conselho Consultivo, este último para assegurar a participação social. Além disso, a meta descentralização envolvia também a elaboração de planos com governos subnacionais e outros ministérios com o

intuito de possibilitar a implementação de ações coordenadas entre Estados, Municípios e União.

Para apoiar os governos subnacionais na elaboração e implementação dos seus respectivos planos, foi criado, em 2009, o programa “O Livro e a Leitura nos Estados e Municípios”, o qual teve como objetivo principal mobilizar e assessorar as administrações locais no desenvolvimento e implantação dos seus próprios planos também privilegiando a participação social e a articulação de gestores locais das áreas de cultura e educação.

Nesse mesmo ano, foi criada e incluída na estrutura organizacional do MinC a Diretoria do Livro, Leitura e Literatura e Bibliotecas (DLLLLB), por meio do Decreto nº 6.835 de 30/4/2009, com a atribuição de planejar, coordenar, monitorar e avaliar o Plano Nacional de Livro e Leitura, buscando assegurar maior institucionalidade à gestão e implementação do plano (BRASIL, 2009). Uma vez que também estavam sob o guarda-chuva da DLLLLB outras ações pontuais referentes ao tema, inclusive aquelas que vinham sendo executadas pelas vinculadas, como o PROLER, essa diretoria buscou integrar todas essas ações nos eixos definidos para o PNLL. Como visto anteriormente, o PROLER somente saiu da jurisdição da Biblioteca Nacional e foi integrado à DLLLLB em 2014. A DLLLLB também atuou no sentido de converter o PNLL em lei, algo que só iria efetivamente acontecer no fim da década, em 2018. Enquanto isso não acontecia, novas ações de livro e leitura relacionadas ao PNLL foram formuladas pela DLLLLB, destacando-se entre elas no período entre 2009 e 2016 (PINHEIRO, 2020):

- Agentes de Leitura
- Projeto Cidadania e Leitura
- Prêmio Leitura para Todos: lançado por meio do Edital DLLLLB/ FBN, nº 02/2014
- Prêmio Viva Leitura
- Bolsa de Circulação Literária
- Bolsa de Criação Literária
- Programa Livro Popular
- Edital Bolsa de Fomento à Literatura
- Fomento a Feiras de Livros e Eventos Literários em Âmbito Nacional
- Participação do Brasil em Eventos e Feiras Internacionais

- Fomento à Produção, Distribuição e Difusão de Livros em Formato Acessível

Com a criação da DLLLB em 2009 e até o fim do ano de 2010, último ano do segundo governo Lula, não só o PNLL, mas também a área do livro e leitura como um todo, se fortaleceu administrativa e institucionalmente no MinC, parecendo que finalmente o segmento havia ganhado outra dinâmica em nível federal. Estima-se que nos primeiros anos do PNLL, sem considerar a aquisição de livros que já vinha acontecendo pelo MEC, os dispêndios orçamentários do MinC para o livro e leitura passaram de uma média de R\$ 6 milhões/ano para uma média R\$ 92 milhões ao ano de 2008 a 2010¹⁵.

Ao mesmo tempo, havia a intenção de que as políticas para livro, leitura e bibliotecas pelo menos no MinC a partir de então reduzissem a centralidade de formação de acervo, via aquisição de livros, para ampliar as ações de formação de leitores. O PROLER tinha esse diagnóstico como referência, mas, em lugar de atuar horizontalmente no sentido de articular outros órgãos do governo federal em uma agenda comum e articulada em prol do incentivo à leitura, preferiu atuar apenas verticalmente, mobilizando agente locais em municípios, formando comitês e ações do gênero, com o intuito de formar uma rede espontânea de mobilizadores. A novidade do PNLL, mesmo com a insuficiência de orçamento da DLLLB para assegurar robustez às iniciativas propostas, foi a de propor ações concretas voltadas para formação de leitores e autores, buscando envolver a área da educação e fomentando a participação social na definição e implementação das ações. Para tal, lançou mão de um arcabouço legal e de um arranjo institucional que prometia assegurar sustentabilidade para a ampliação e continuidade da política no longo prazo.

Exemplo desse esforço, foi a retomada do processo de consultas iniciado em 2009 para aprimorar o plano e assegurar a sua caracterização como política de Estado. Para tal, de dezembro de 2009 a fevereiro de 2010 foram realizadas 24 assembleias estaduais,

¹⁵ Informação extraída de um documento redigido a várias mãos pelo Ministério da Cultura por solicitação do então Ministro Jucá Ferreira dois meses antes do impeachment da Presidenta Dilma Rousseff. A ideia era publicá-lo como um balanço das ações do ministério de 2003 até aquele ano de 2016, mas não houve tempo hábil para a sua revisão e publicação, ficando o documento em formato de rascunho, não tendo sido, portanto, divulgado. O autor desta tese teve acesso a esse documento e apresenta esse dado específico apenas como uma estimativa, uma vez que o PNLL fez uso de várias ações orçamentárias muitas vezes com descritores gerais, que não tratam diretamente de livro e leitura, ficando praticamente impossível confirmar quanto foi gasto pelo MinC nesse segmento.

reunindo gestores públicos, representantes de organizações da sociedade civil e profissionais da educação e do mercado envolvidos na temática, objetivando avaliar os primeiros quatro anos do PNLL e propor caminhos para a sua continuidade e permanência diante do fim do mandato do presidente Lula. A partir dos resultados dessas assembleias, foram extraídas as seguintes proposições:

- Conversão do PNLL em lei federal, já que até então o plano estava regido por uma portaria, um dos instrumentos legais mais frágeis hierarquicamente, pois basta uma decisão do ministro de plantão para revogá-la.
- Reforço da Colegiado Setorial do Livro, Leitura e Literatura do MinC, visando torná-lo um espaço permanente de debate e análise e revisão de ações para o setor.
- Regulamentação do PNLL depois de convertido em lei, a partir da revisão consolidação do marco legal existente e, caso necessário, proposição de novos referenciais como forma de viabilizar as ações preconizadas.

Ocorre que, a partir de 2011, primeiro ano do governo da presidenta Dilma Rousseff e início da gestão de Ana de Hollanda como Ministra da Cultura, o cenário favorável para o PNLL deixou de existir, a começar pela transferência da DLLLB da estrutura organizacional do MinC para a Fundação Biblioteca Nacional, presidida naquele momento por Galeno Amorim, o que levou ao pedido de demissão do então Secretário Executivo do PNLL do Plano Nacional do Livro e Leitura, José Castilho Marques Neto.

Como resultado, a DLLLB foi dividida em duas fatias, com uma parte considerável da estrutura transferida para a sede da FBN no Rio de Janeiro e uma outra parte, menos relevante, permanecendo na sede do MinC, em Brasília, subordinada à outra diretoria. Como consequência, acentuaram-se os problemas administrativos e de gestão, resultando em retrocessos em programas como Agentes de Leitura, Pontos de Leitura e Programa de Modernização de Bibliotecas, pois o foco da FBN sob a gestão de Galeno Amorim se concentrou no Programa Livro Popular.

O Programa Livro Popular foi solicitado pela presidenta Dilma Rousseff à ministra da Cultura, Ana de Hollanda, repetindo o formato de aquisição de livros para distribuição entre bibliotecas públicas, um contrassenso em relação ao diagnóstico de todo

o debate em torno do PNLL. A ideia era lançar editais para seleção e financiamento de projetos de editoras que se dispusessem a vender livros a R\$ 10,00 e, ao mesmo tempo, selecionar e subsidiar livrarias e outros postos de venda, como bancas de revista, que se dispusessem a adquirir e vender esses livros com pequena margem de lucro. Também previa o lançamento de editais para seleção de bibliotecas públicas municipais e estaduais que quisessem ter tais publicações no seu acervo. Tratou-se de um programa que não só repetia o erro de privilegiar o lado da oferta – como se a baixa penetração da leitura no Brasil tivesse mais a ver com o preço do livro do que com o reduzido interesse da população pela leitura – mas que também envolvia um arranjo de gestão complexo, que exigia uma capacidade administrativa, de pessoal e de logística que nem a FBN nem o MinC dispunham. Quatro editais foram efetivamente lançados em 2011 relacionados ao Programa Livro Popular, mas não há registros públicos disponíveis sobre a sua implementação, resultados ou sobre que fim o programa levou. Foi mais uma das ações governamentais que se perderam no limbo da administração pública.

Fato é que a FBN, cujas funções específicas sempre estiveram mais voltadas para preservação de acervo e documentos de valor histórico, continua sem expertise e capacidade administrativa para implementar ações executivas complexas em âmbito nacional como as que se propunham a DLLLB, que mesmo em Brasília padecia de problemas de gestão relacionados a um número reduzido de funcionários e dificuldades de definição de prioridades em face da estrutura disponível, limitações atávicas ao MinC desde a sua fundação.

O que fica claro é que, com a transição para o governo Dilma, houve uma mudança de prioridades. É sintomático dessa mudança de prioridades o fato de que a secretaria-executiva do PNLL, depois da saída de Castilho, de um breve período (de março a junho de 2011) sob o comando da educadora Maria Antonieta Cunha (ainda dentro da estrutura do MinC) e de ter sido finalmente deslocada para a direção da DLLLB na FNB já no Rio de Janeiro, acabou ficando sem comando no período de 2011 a 2013, significando, na prática, um abandono do trabalho e dos projetos acumulados nos anos anteriores, de desde a criação do PNLL.

Ainda assim, mesmo com a política paralisada, paradoxalmente a presidenta Dilma Rousseff assinou no dia 1º de setembro de 2011, na XX Bienal Internacional do Livro

no Rio de Janeiro, o Decreto nº 7.559 que instituiu o Plano Nacional do Livro e Leitura. O PNLL ainda não era lei, mas avançou hierarquicamente com essa medida na legislação, passando de portaria para Decreto, mesmo que na prática isso não tenha significado muita coisa em termos de execução, considerando que o plano permaneceu paralisada até pelo menos 2013.

A partir de setembro de 2012, com entrada de Marta Suplicy no MinC em substituição a Ana de Hollanda, as políticas de livro e leitura voltaram à agenda, resultando no retorno da DLLL B para estrutura do MinC, bem como no retorno de José Castilho Marques Neto ao comando da Secretaria-Executiva do Plano Nacional do Livro e Leitura. Ele foi nomeado pelos ministros do MEC e MinC, por intermédio de uma portaria conjunta, com o objetivo principal de construir as condições para transformar o decreto do PNLL em lei.

Foi então realizada, entre novembro e dezembro de 2013, a 3ª Conferência Nacional de Cultura (CNC), envolvendo mais uma vez a participação de delegados de todos os estados da federação, onde foram eleitas sessenta e quatro diretrizes com recomendação para serem seguidas pelos gestores culturais de todo o país, das quais vinte foram escolhidas como prioritárias para a sustentação de políticas públicas em cultura, dentre as quais tornar lei o Plano Nacional do Livro e Leitura.

Também foi iniciado em 2013, no âmbito da DLLL B, o Projeto Mais Bibliotecas Públicas, com o intuito de apoiar a instalação e qualificação das bibliotecas públicas no país e zerar o número de municípios que não possuísem o referido equipamento. Em 2014, o PNLL retomaria uma importante ação ligada às suas origens: o prêmio Vivaleitura, em parceria com a OEI, cujo número de candidaturas chegou a 998 proponentes registrados.

Com a reeleição de Dilma Rousseff, Juca Ferreira voltou a assumir o MinC, tendo convidado em maio de 2015 o escritor Jefferson Assumpção para ocupar a direção da DLLL B. Ele permaneceu no cargo por pouco mais de um mês, saindo após desentendimentos com o ministro. Com a saída de Assumpção, a DLLB ficou sob a direção interina de Suzete Nunes até a nomeação de um nome definitivo, Volnei Canônica, que assumiu em agosto de 2015, retomando algumas atividades que estavam paralisadas em torno do PNLL. Mas ele também teve vida curta como diretor da DLLB, tendo se mantido

por menos de um ano no cargo: foi exonerado em junho de 2016, pouco mais de um mês depois da aprovação do impeachment da presidenta Dilma Rousseff e substituição de Juca Ferreira por Marcelo Calero.

Em meio a esse ambiente de instabilidade política que marcou especialmente o segundo governo Dilma, quase nada foi possível fazer no âmbito do PNLL a não ser o fato de que ainda em 2014 a Frente Parlamentar Mista em Defesa da Leitura e a Frente Parlamentar em Defesa das Bibliotecas encamparam a ideia de transformar o plano em lei federal, promovendo audiências públicas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Como resultado das articulações e debates, foi finalmente entregue em maio de 2016 à senadora Fátima Bezerra, líder da Frente Parlamentar Mista em Defesa da Leitura, por José Castilho Marques Neto, já não mais na condição de secretário-executivo do PNLL, o texto final do Projeto de Lei (PL) para criar a Política Nacional de Leitura e Escrita (PNLE). Segundo Pinheiro (2020), tratou-se de um texto idêntico a um outro PL entregue à Casa Civil da Presidência da República em setembro de 2015, mas que não chegou a ser enviado ao Congresso Nacional por conta da intensa crise política em curso, que já prenunciava a deposição da presidenta Dilma Rousseff. Dado esse cenário, Castilho optou – de comum acordo com a direção da DLLL, com Conselho Diretivo do PNLL e com o Colegiado Setorial do Livro, Leitura, Literatura e Biblioteca – por passar o projeto para tramitação direta no poder legislativo para evitar arquivamento pelo substituto de Dilma Rousseff, Michel Temer.

A atitude previdente de Castilho mostrou-se bastante efetiva, dado que após a exoneração dele do cargo de secretário executivo do PNLL, nenhum outro nome foi indicado para a função, ficando o plano mais uma vez sem comando até julho de 2017, quando assumiu Renata Costa. Portanto, mais de um ano depois da data de ocupação da Presidência da República por Michel Temer. A tramitação do Projeto de Lei diretamente pelo Congresso Nacional, a partir de 2016, levou à sua aprovação em julho de 2018, resultando na Lei nº 13.696/2018, a chamada Lei Castilho, instituindo finalmente a Política Nacional de Leitura e Escrita (PNLE), definindo como política de Estado os princípios e objetivos mais relevantes do primeiro PNLL e estabelecendo como obrigação do governo federal a elaboração de um novo PNLL a cada decênio (BRASIL, 2018). A lei também estabelecia um prazo de seis meses, a partir do início mandato de Jair Bolsonaro, para a elaboração e o lançamento de um segundo PNLL, algo que até o momento de fato não aconteceu. Como

consequência, a implementação da chamada Lei Castilho não chegou a ser iniciada nos anos Bolsonaro e o PNLL ficou paralisado durante todo o seu governo.

Somente em 2023, com a recriação do MinC no terceiro governo Lula e a instituição da Secretaria de Formação, Livro e Leitura, a implementação do PNLE e o desenho do novo PNLL voltaram à agenda. Mas é importante destacar que mesmo com todos esses anos marcados por instabilidade e paralisia do PNLL, o braço voltado para aquisição de acervo, cujo *locus* institucional é o Ministério da Educação, permaneceu ativo e ainda a mais estruturada política associada ao livro do governo federal, como será detalhado no próximo capítulo, em que serão tratados dos números.

3.3.6 ANEXO: resumo dos principais marcos para o livro e leitura no Brasil

Pelo percurso histórico feito até aqui, fica claro que o Estado brasileiro já tem um longo histórico de iniciativas sucessivas e paralelas relacionadas a políticas públicas de livro e leitura. Tendo em vista que a quantidade de iniciativas e normas, a fragmentação e a dispersão do que é possível elencar e a característica incremental do percurso observado, estabelecer alguma lógica entre elas é um exercício que se assemelha à montagem de um quebra-cabeça. No entanto, para situar o leitor, apresento no quadro a seguir, que por si só está longe de esgotar o debate, uma tentativa de sistematizar as informações, buscando separar e relacionar o que é um marco referencial e o que é acessório no conjunto dessas iniciativas.

Em uma interpretação possível, a qual norteia a presente tese, as iniciativas estatais nesse campo foram se encaminhando prioritariamente para a aquisição e distribuição de livros, ainda que aparentemente não tenha sido esse o objetivo inicial com o lançamento das primeiras iniciativas. Nesse sentido, as iniciativas de qualificação de espaços de leitura e bibliotecas, a promoção de eventos literários e a formação efetiva de leitores, por meio de capacitação de redes de mediadores e até professores aptos a realizar esse esforço, ficaram em segundo plano. E fato é que, atualmente, dado o traço cultural tomado por essas políticas e a dependência econômica do mercado editorial em relação às compras governamentais, ao mesmo tempo que não sobra orçamento para ações mais qualitativas para ações como as do PNLL, por exemplo, parece cada vez mais difícil mudar o curso da lógica estabelecida até aqui.

Quadro 3.1: Marcos históricos das políticas de Livro e Leitura implementadas por governos centrais no Brasil

Marco	Período	Legislação/Norma	Principais ações e normas associadas ao longo do tempo
Real Biblioteca/ Biblioteca Nacional	1808 -	<p>Decreto de 27 de junho de 1810 – “Manda collocar a Bibliotheca Real e o Gabinete de Instrumentos de Physica e Mathematicas na Igreja dos Terceiros do Carmo”.</p> <p>Decreto de 29 de outubro de 1810 – “Manda accomodar a Bibliotheca Real no logar onde estavam as catacumbas dos religiosos do Carmo junto á Real Capella”.</p>	<p>1876 - passa a se chamar definitivamente Biblioteca Nacional, depois de ser denominada de Real Biblioteca e Biblioteca Imperial e Pública.</p> <p>1907 - Legislação do Depósito Legal, que obriga o envio à Biblioteca de um exemplar de todas as publicações produzidas em território nacional. A legislação está até hoje em vigor, sob a forma da Lei nº 10.994 de 14 de dezembro de 2004.</p> <p>1981 - Integração à Fundação Nacional Pró-Memória.</p> <p>1987 - A Biblioteca Nacional passa a constituir a Fundação Nacional Pró-Leitura, junto com o Instituto Nacional do Livro.</p> <p>1990 - Extinção da Fundação Pró-Leitura e do INL. A Biblioteca Nacional passa a se constituir como parte da Fundação Biblioteca Nacional (FBN).</p>
Instituto Cairu	Jan/1937 a Dez/1937	Artigo 44 da Lei Nº 378, de 13 de janeiro de 1937 – “Art. 44. Fica creado o Instituto Cayrú, que terá por finalidade organizar e publicar a Encyclopedia Brasileira.”	Criado tendo como principal finalidade a preparação e publicação da Enciclopédia Brasileira. Mas teve vida breve. Logo foi substituído pelo INL.
Instituto Nacional do Livro (INL)	1937 - 1990	<p>Decreto-Lei nº 93, de 21 de dezembro de 1937 –</p> <p>Art. 1º O Instituto Cairú fica transformado em Instituto Nacional do Livro.</p> <p>Art. 2º Competirá ao Instituto Nacional do Livro;</p> <p>a) organizar e publicar a Enciclopédia Brasileira e o Dicionário da Língua Nacional, revendo-lhes as sucessivas edições;</p> <p>b) editar toda sorte de obras raras ou preciosas, que sejam de grande interesse para a cultura nacional;</p> <p>c) promover as medidas necessárias para aumentar, melhorar e baratear a edição de livros no país bem como para facilitar a importação de livros estrangeiros;</p>	<p>Portaria Ministerial Nº 35/1970 – Ministério da Educação e Cultura - implementa o sistema de coedição de livros com as editoras nacionais, com recursos do Instituto Nacional do Livro (INL).</p> <p>Decreto nº 68.728, de 08/6/1971 – transfere para o Instituto Nacional do Livro (INL) as atribuições de incentivo, orientação, coordenação e execução das atividades do Ministério da Educação e Cultura, relacionadas com a produção, a edição, o aprimoramento e a distribuição de livros técnicos e de livros didáticos.</p> <p>Lei nº 7.624, de 5 de novembro de 1987 – Passou a integrar, junto com a FBN a recém-criada Fundação Pró-Leitura.</p>

		d) incentivar a organização e auxiliar a manutenção de bibliotecas públicas em todo o território nacional.	Entretanto, em 1990, tanto o INL como o Pró-Leitura foram extintos. A FBN permaneceu com seu status de órgão da administração indireta.
Comissão Nacional do Livro Didático (CNLD)	1938 - 1969	Decreto-Lei nº 1006, de 30/12/1938 – Estabelece as condições de produção, importação e utilização do livro didático.	Decreto-Lei nº 8.460, de 26 de dezembro de 1945 – Atualiza e consolida a legislação sobre as condições de produção, importação e utilização do livro didático e reforça as atribuições da CNLD. A CNLD foi extinta em 1969 pela Portaria Ministerial Nº 594 de 27 de outubro do referido ano.
Princípio da imunidade fiscal para o papel	1946- 1988	Constituição de 1946 – Art. 31 - À União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios é vedado: (...) V - lançar impostos sobre: c) papel destinado exclusivamente à impressão de jornais, periódicos e livros.	Medidas incluída na Constituição de 1946 pelo então deputado Jorge Amado, que se constitui como a primeira iniciativa de desoneração fiscal ao papel com efeitos sobre o livro. Essa medida somente irá alcançar diretamente o livro a partir da Constituição de 1967 e será mantida também na Constituição de 1988.
Campanha Nacional de Material de Ensino (CNME).	1956- 1966	Decreto 38.556 de 12 de janeiro de 1956 – Art. 1º “Fica instituída ao Departamento Nacional de Educação do Ministério da Educação e Cultura a Companhia Nacional de Material de Ensino (CNME)”. Art. 2º “Compete à Campanha estudar e promover medidas referentes à produção e à distribuição de material didático, com a finalidade de constituir para a melhoria de sua qualidade e difusão do seu emprêgo bem como para a sua progressiva padronização.”	Atuou como uma entidade responsável pela impressão de livros didáticos e material de consulta, com intuito de fazer chegar livros baratos para alunos carentes.
Comissão do Livro Técnico e Livro Didático (COLTED)	1966 - 1971	Decreto Nº 59.355, de 4 de outubro de 1966 , com o objetivo de administrar e aplicar recursos financeiros oriundos de doações da USAID e contrapartidas do governo visando a incentivar a produção, edição e distribuição de livros didáticos.	O acordo com a USAID assegurou ao MEC recursos suficientes para a distribuição gratuita de 51 milhões de livros no período de três anos.
Desoneração de impostos sobre livros.	1967 - 1988	Constituição de 1967 – Art 20 - É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: (...) III - criar imposto sobre:	Amplia a medida de isenção de impostos previstos para o papel de impressão de livros na Constituição de 1946 para incluir diretamente também o livro, jornais e periódicos.

		d) o livro, os jornais e os periódicos, assim como o papel destinado à sua impressão.	Essa iniciativa será repetida na Constituição de 1988
Fundação Nacional de Material Escolar (FENAME)	1967 - 1983	Lei Nº 5.327, de 02 de outubro de 1967 , ficou encarregada das funções de editora estatal que antes estavam sob a responsabilidade da CNME, extinta naquele ano.	<p>Decreto nº 77.107, de 4/2/76 – A Fundação Nacional do Material Escolar (Fename) substituiu o INL ao tornar-se responsável pela execução do programa do livro didático, o PLIDEF. Os recursos provêm do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e das contrapartidas mínimas estabelecidas para participação das Unidades da Federação.</p> <p>Portaria nº 1.234 do próprio FENAME, de 18 de dezembro de 1979, instituiu o Programa de Desenvolvimento e Preservação do Livro (PRODELIVRO), criado por iniciativa do Ministro da Educação Eduardo Portella para ser o “núcleo do desenvolvimento do livro” por meio da promoção e facilitação da produção, disseminação e acesso a livros e financiamento do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).</p> <p>Lei nº 7.091, de 18 de abril de 1983 – Altera a denominação da Fundação Nacional de Material Escolar, a que se refere a Lei nº 5.327, de 2 de outubro de 1967, Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), amplia suas finalidades e dá outras providências.</p>
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)	1968 -	Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969 , ficou responsável por financiar os programas de ensino superior, médio e primário, promovidos pela União, e conceder a assistência financeira aos Estados, Distrito Federal, Territórios, Municípios e estabelecimentos particulares; e por apreciar, preliminarmente, as propostas orçamentárias das universidades federais e dos estabelecimentos de ensino médio e superior mantidos pela União, visando à compatibilização de seus programas e projetos com as diretrizes educacionais do governo.	<p>Foi o financiador do PLIDEF e das coedições do INL e posteriormente da FAE. Também financiou o PNLD desde a sua origem.</p> <p>Em 1979, foi o financiador do Prodelivro.</p> <p>Em 1997, com a extinção da FAE, passou a acumular também as funções de gestão e execução dos programas de aquisição de livros, aí incluídos o PNLD e o PNBE, este último criado por portaria do próprio FNDE.</p>

Programa do Livro Didático para o EF (PLIDEF)	1971 - 1985	<p>Decreto nº 68.728, de 08/6/1971 – Provê sobre a política do livro técnico e do livro didático e dá outras providências, extingue formalmente o COLTED e passa as suas competências para o Instituto Nacional do Livro (INL).</p> <p>Documento interno do INL em que o PLIDEF é criado (INL, 1973)</p>	<p>Implantou o sistema de contribuição financeira para o Fundo do Livro Didático, bem como estratégias de aquisição e distribuição de livros. No documento do INL em que o PLIDEF foi criado com todas as suas diretrizes (INL, 1973), foi também instituído:</p> <ul style="list-style-type: none"> • O PLIDEM-Programa do Livro Didático-Ensino Médio; e • O PLITES - Programa do Livro Texto - Ensino Superior. <p>Decreto nº 77.107, de 4/2/76 – a execução do PLIDEF é transferida do INL para a Fundação Nacional do Material Escolar (Fename).</p> <p>Lei nº 7.091, de 18 de abril de 1983 – A FENAME é extinta e dá lugar à Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), que incorpora o PLIDEF.</p>
Programa de Desenvolvimento e Preservação do Livro (PRODELIVRO)	1979 - 1985	Portaria nº 1.234 do próprio FENAME, de 18 de dezembro de 1979.	Impressão e distribuição de livros com conteúdos específicos e implementação de salas de leitura. Teve vida curta e pouco resultado.
Fundação de Assistência ao Estudante (FAE)	1983 - 1997	Lei nº 7.091, de 18 de abril de 1983 – Altera a denominação da Fundação Nacional de Material Escolar, a que se refere a Lei nº 5.327, de 2 de outubro de 1967, Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), amplia suas finalidades e dá outras providências.	<p>A FAE assumiu o PLIDEF até 1985, quando este programa foi extinto e substituído pelo PNLD.</p> <p>A FAE foi finalmente extinta em 1997.</p>
Programa Nacional Sala de Leitura – PNSL	1984 - 1988	Resolução nº 14 do Conselho Deliberativo da FAE e tinha por objetivo criar Salas de Leitura nas escolas, permitindo o acesso à literatura infanto-juvenil, jornais e revistas aos alunos do então 1º Grau.	1987 - Passou a atender municípios diretamente, sem a intermediação das secretarias estaduais, ampliando assim a sua cobertura, embora com recursos orçamentários limitados apenas à compra de livros.
Fundação Pró-Leitura.	1987 - 1990	<p>Lei nº 7.624, de 5 de novembro de 1987</p> <p>Art. 2º A Fundação Nacional Pró-Leitura - Pró-Leitura terá por finalidade:</p> <p>I - promover o desenvolvimento da produção e da difusão do livro;</p>	Teve curta duração. Foi extinta em 1990, juntamente com o INL.

		<p>II - estimular a publicação de obras de interesse cultural, a criação literária e a instituição de bibliotecas;</p> <p>III - difundir e estimular o hábito da leitura;</p> <p>IV - manter e incentivar cursos de biblioteconomia, de técnicas de encadernações e proteção de livros e demais tecnologias de reprodução e arquivamento de sons e imagens;</p> <p>V - receber o Depósito Legal, disciplinado pelo Decreto Legislativo nº 1.825, de 20 de dezembro de 1907;</p> <p>VI - promover a captação, a preservação e a difusão da produção bibliográfica e documental nacional em suas diversas formas.</p> <p>Parágrafo único. Passam a integrar a Pró-Leitura a Biblioteca Nacional - BN, criada por Decreto de 27 de junho de 1810 e o Instituto Nacional do Livro - INL, criado pelo Decreto-lei nº 93, de 21 de dezembro de 1937, mantidas as suas finalidades segundo o disposto nas normas legais vigentes que regulamentam a matéria.</p>	
Programa Nacional do Livro Didático (PNLD)	1985 - 2017	<p>Decreto nº 91.542, de 19 de Agosto de 1985 – Institui o Programa Nacional do Livro Didático, que substitui o PLIDEF, dispõe sobre sua execução e dá outras providências.</p> <p>Art. 4º. A execução do Programa Nacional do Livro Didático competirá ao Ministério da Educação, através da Fundação de Assistência ao Estudante – FAE, que deverá atuar em articulação com as Secretarias de Educação dos Estados, Distrito Federal e Territórios, e com órgãos municipais de ensino, além de associações comunitárias.</p> <p>Medida Provisória 1.549, de 14/2/97, convertida na Lei nº</p>	<p>1992 - Restrição na distribuição do livro didático. A distribuição dos livros é comprometida pelas limitações orçamentárias e há um recuo na abrangência da distribuição, restringindo-se o atendimento até a 4ª série do ensino fundamental.</p> <p>1993 - Vinculação de recursos próprios para a aquisição dos livros didáticos destinados aos alunos das redes públicas de ensino, estabelecendo-se, assim, um fluxo regular de verbas para a aquisição e distribuição do livro didático.</p> <p>1993/1994 - São definidos critérios para avaliação dos livros didáticos, com a publicação da “Definição de Critérios para Avaliação dos Livros Didáticos” MEC/FAE/UNESCO.</p> <p>1995 - Universalização do livro didático no E.F. – Português e Matemática.</p>

		<p>9.649, de 27 de maio de 1998 – no Art. 19, inciso VIII, extingue a FAE e no Art. 18, inciso VIII, transfere as suas competências para o FNDE, inclusive sobre a política para o livro didático.</p>	<p>1996 - É iniciado o processo de avaliação pedagógica dos livros inscritos para o PNLD, sendo publicado o primeiro “Guia de Livros Didáticos” de 1ª a 4ª série. Os livros foram avaliados pelo MEC conforme critérios previamente discutidos. Esse procedimento foi aperfeiçoado, sendo aplicado até hoje. Os livros que apresentam erros conceituais, indução a erros, desatualização, preconceito ou discriminação de qualquer tipo são excluídos do Guia do Livro Didático.</p> <p>1996 - Universalização do livro didático no E.F. – Ciências.</p> <p>1997 - Universalização do livro didático no E.F. – Geografia e História.</p> <p>2000 - Distribuição de dicionários e livros didáticos de língua portuguesa.</p> <p>2001 - Distribuição de livros didáticos em braile</p> <p>2004 - Reposição de dicionários e distribuição de livros didáticos de todos os componentes curriculares.</p> <p>2005 - Implantação do PNLD para o Ensino Médio (PNLEM) - Resolução nº 38/204 - Distribuir de forma progressiva o livro didático para o Ensino médio.</p> <p>2010 - Resolução CD FNDE nº. 51, de 16/09/2009, regulamentando o Programa Nacional do Livro Didático para a Educação de Jovens e Adultos (PNLD EJA). O programa abrange o PNLA, visto que atende estudantes jovens e adultos também em sua fase de alfabetização. Resolução CD FNDE nº. 60, de 20/11/2009, estabelece novas regras para participação no PNLD: a partir de 2010, as redes públicas de ensino e as escolas federais devem aderir ao programa para receber os livros didáticos. Inclui ainda as escolas de ensino médio no âmbito de atendimento do PNLD, além de adicionar a língua estrangeira (com livros de inglês ou de espanhol) aos componentes curriculares distribuídos aos alunos de 6º ao 9º ano. Para o ensino médio, também foi adicionado o componente curricular língua estrangeira (com livros de inglês e de espanhol), além</p>
--	--	--	--

			dos livros de filosofia e sociologia (em volume único e consumível).
Desoneração de impostos sobre livros	1988-	Constituição de 1988 - artigo 150, inciso VI, alínea “d”, assegura uma espécie de imunidade tributária para o livro: “Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: VI – instituir impostos sobre: [...] d) livros, jornais, periódicos e o papel destinado à sua impressão”.	A Constituição de 1988 repete a Constituição de 1967 e isenta os livros, bem como o papel usado para a imprimi-los, que já constava na Constituição de 1946, de incidência de impostos.
Programa “Salas de Leitura/Bibliotecas Escolares”	1988 - 1996	Portaria Ministerial n.º 490, de 19 de setembro de 1988, do Ministério da Educação.	Manteve todas as ações do PNSL e ainda passou a incluir ações de formalização de convênios com prefeituras, em parceria com o INL, para promover a criação de espaços físicos para bibliotecas escolares. Essa mudança para atender principalmente a rede municipal de ensino excluiu as escolas estaduais, que só foram atendidas em 1989 com um número limitado de livros.
Programa Nacional de Incentivo à Leitura (PROLER)	1992 -	Decreto nº 519, de 13 de maio de 1992 Art. 2º Constituem objetivos do PROLER: I - promover o interesse nacional pelo hábito da leitura; II - estruturar uma rede de projetos capaz de consolidar, em caráter permanente, práticas leitoras; III - criar condições de acesso ao livro.	Foi formulado e executado pela FBN da sua criação até 2014. 2014 - Pelo Decreto nº 8.297, de 15/8/2014 , publicado no DOU de 18/8/2014 passou a ser dirigido pelo Secretário-Executivo do Ministério da Cultura.
Programa Nacional Biblioteca do Professor	1994 - 1997	Portaria nº 956, de 21 de junho de 1994, do Ministério da Educação.	Criado com o objetivo de dar suporte para a formação de professores das séries iniciais do Ensino Fundamental, buscava desenvolver duas linhas de ação: a aquisição e distribuição de acervos bibliográficos e a produção e a difusão de materiais destinados à capacitação do trabalho docente. Esse programa foi extinto com a instauração do Programa Nacional Biblioteca da Escola – PNBE pela Portaria 652 de 16/09/97.
Programa Nacional Biblioteca da Escola – PNBE	1997 - 2017	Portaria nº 652 de 16 de setembro de 1997, do Ministério da Educação.	2001 - Denominado “Literatura em minha Casa”, o acervo foi composto por seis coleções diferentes, cada uma com cinco títulos: poesia de autor brasileiro, conto, novela,

		<p>clássico da literatura universal e peça teatral. Pela primeira vez, as coleções foram entregues aos alunos para levarem para casa.</p> <p>2003 - Nesse ano, o PNBE foi executado em cinco diferentes ações:</p> <p>Ação – Literatura em Minha Casa (uso pessoal e propriedade do aluno).</p> <p>Ação – Palavras da Gente – Educação de Jovens e Adultos (uso pessoal e propriedade do aluno).</p> <p>Ação – Casa da Leitura (para uso de toda a comunidade do município).</p> <p>Ação – Biblioteca do Professor (uso pessoal e propriedade do professor).</p> <p>Ação – Biblioteca Escolar (para a biblioteca da escola e uso da comunidade escolar).</p> <p>2005 - A Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC) retomou o foco de atendimento aos alunos nas escolas, por meio da ampliação de acervos das bibliotecas.</p> <p>2010 - PNBE Professor - também houve aquisição de livros de orientação do ensino em cada disciplina da educação básica para distribuição aos professores da rede pública.</p> <p>PNBE Especial - os alunos e professores foram atendidos com obras de literatura infantil e juvenil em formato acessível aos alunos com necessidades educacionais especiais sensoriais.</p> <p>PNBE Periódicos –distribuição de periódicos às bibliotecas das escolas públicas.</p> <p>2015 – O PNBE foi descontinuado.</p> <p>2017 – O PNBE foi extinto e as suas funções foram integrados ao recém-criado Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) que substituiu o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). Com isso, as aquisições de distribuições de obras literárias e de interesse</p>
--	--	--

			geral passaram a ser denominadas de PNLD Literário.
Política Nacional do Livro (PNL)	2003 -	Lei no 10.753, de 30 de outubro de 2003 – Instituiu a Política Nacional do Livro.	Teve um caráter meramente simbólico, ao reafirmar o direito democrático de acesso ao livro pela população brasileira. Seu principal desdobramento foi o PNLL, criado originalmente por portaria ministerial.
Desoneração de algumas contribuições sobre livros	2004 -	Lei 10.865, de 30 de abril de 2004 – Art. 8º (...) § 12. Ficam reduzidas a 0 (zero) as alíquotas das contribuições, nas hipóteses de importação de: (...) XII - livros, conforme definido no art. 2º da Lei nº 10.753, de 30 de outubro de 2003. Art. 28. Ficam reduzidas a 0 (zero) as alíquotas da contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS incidentes sobre a receita bruta decorrente da venda, no mercado interno, de: (...) VI - livros, conforme definido no art. 2º da Lei nº 10.753, de 30 de outubro de 2003; (Incluído pela Lei nº 11.033, de 2004).	A desoneração de contribuições veio a se somar à isenção de impostos sobre livros já assegurada pela Constituição de 1988.
Plano Nacional do Livro e da Leitura (PNLL)	2006	Portaria Interministerial no 1.442, de 10 de agosto de 2006 – institui o programa. Decreto nº 7.559, de 1º de setembro de 2011 – amplia o status legal do PNLL e o estabelece como uma estratégia permanente de planejamento, apoio, articulação e referência para a execução de ações voltadas para o fomento da leitura no país. Lei nº 13.696, de 12 de julho de 2018 , a chamada Lei Castilho, instituindo a Política Nacional de Leitura e Escrita (PNLE), definindo como política de Estado os princípios e objetivos mais relevantes do primeiro PNLL e estabelecendo como obrigação do governo federal a elaboração de um novo PNLL a cada decênio.	2009 - Criação da Diretoria do Livro, Leitura e Literatura e Bibliotecas (DLLLLB) no MinC, por meio do Decreto nº 6.835 de 30/4/2009, que assumiu a gestão do PNLL.

<p>Universalização das bibliotecas nas instituições de ensino do país</p>	<p>2010</p>	<p>Lei nº 12.244, de 24 de maio de 2010 – Dispõe sobre a universalização das bibliotecas nas instituições de ensino do país.</p>	<p>Ainda não foi posta em prática. Está no âmbito das intenções.</p> <p>2023 – Aprovado o PL 5.656/2019 (Nº Anterior: PL 9.484/2018) que altera a Lei nº 12.244, de 24 de maio de 2010, que dispõe sobre a universalização das bibliotecas escolares nas instituições de ensino do país, para dispor sobre uma nova definição de biblioteca escolar e cria o Sistema Nacional de Bibliotecas Escolares (SNBE).</p>
<p>Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD)</p>	<p>2017</p>	<p>Decreto nº 9.099, de 07 de julho de 2017 – o PNLD e o PNBE foram agrupados em um único programa que manteve a sigla PNLD, mas alterando o nome e ampliando prerrogativas.</p>	<p>Manteve os mesmos processos de aquisição e distribuição de material didático do PNLD, mas ampliando a possibilidade de aquisição de outros materiais de apoio à prática educativa para além das obras didáticas e literárias, tais como obras pedagógicas, softwares e jogos educacionais, materiais de reforço e correção de fluxo, materiais de formação e materiais destinados à gestão escolar, entre outros, por meio de editais.</p>
<p>Fonte: Bibliografia utilizada na tese; Portal da Legislação da Câmara dos Deputados (https://www.camara.leg.br/legislacao/); Portal da Legislação da Presidência da República (http://www4.planalto.gov.br/legislacao/); Portal do FNDE (https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro/pnld/historico e https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro/biblioteca-na-escola/historico); e Portal da Biblioteca Nacional (https://antigo.bn.gov.br/sobre-bn/historico).</p> <p>Levantamento dos dados e organização das informações: autor da tese.</p>			

CAPÍTULO 4. LETRAMENTO, LEITURA E MERCADO DE LIVROS NO BRASIL: ALGUNS NÚMEROS

4.1 QUADRO ATUAL DA LEITURA E DA PRODUÇÃO E CONSUMO DE LIVROS NO BRASIL

Embora as ações do PNLL no âmbito do MinC viessem experimentando um processo de paralisia desde o início de 2011, com uma breve reação entre 2013 e 2014 durante a gestão de Marta Suplicy, as políticas de aquisição e distribuição de livros do Ministério da Educação permaneceram legalmente ativas até passarem por mudanças no governo Temer. Com a posse de Temer, tendo Mendonça Filho à frente do MEC, o PNBE foi então também paralisado por praticamente um ano (MOREIRA, 2017) até finalmente ser extinto em 2017 por meio do Decreto nº 9.099/2017. Como já visto, não houve registro de vendas de livros literários para o governo federal em 2015, 2016 e 2018; e mesmo em 2017 as vendas que ocorreram foram meramente residuais, referentes a contratos antigos. A partir do referido Decreto 9.099/2017, o PNLD e o PNBE foram agrupados em um único programa que manteve a sigla PNLD, mas alterando o nome para Programa Nacional do Livro e do Material Didático, prevendo a possibilidade de aquisição de outros materiais de apoio à prática educativa para além das obras didáticas e literárias, tais como obras pedagógicas, *softwares* e jogos educacionais, materiais de reforço e correção de fluxo, materiais de formação e materiais destinados à gestão escolar (BRASIL, 2017).

Desse modo, com o segmento literário perdendo o seu programa próprio na aquisição de livros pelo Ministério da Educação, ficou ainda mais evidente o processo de esvaziamento das políticas para estímulo à leitura literária em âmbito federal, aí incluídos os programas e ações ensejados pelo PNLL na DLLL. Ficou claro que o ciclo de 2003 a 2014 – com todos os altos e baixos – havia terminado. Não à toa, as consequências da paralisia e dos retrocessos apontados nas políticas federais de livro e leitura foram captadas pelas duas grandes pesquisas – Retratos da Leitura no Brasil e Pesquisa Anual de Produção e Vendas do Setor Editorial Brasileiro – encomendadas e divulgadas por organizações não governamentais vinculadas ao mercado editorial.

Por mais que se possa questionar a neutralidade de tais pesquisas, dado o fato de serem encomendadas pelo setor privado diretamente interessado no mercado de livros,

elas ainda são os únicos parâmetros disponíveis para inferir em que medida os livros são adquiridos e lidos no Brasil, uma vez que até aqui não há nenhuma avaliação robusta das políticas para o livro, leitura e bibliotecas em âmbito governamental. Além disso, são pesquisas que se complementam por oferecerem informações relevantes acerca das duas pontas da cadeia de produção (Pesquisa Anual de Produção e Vendas do Setor Editorial Brasileiro) e consumo (Retratos da Leitura no Brasil) de livros. Embora por meio delas não se possa avaliar o grau de efetividade de uma política como o PNLL – ou seja, o alcance dos resultados qualitativos pretendidos que envolvem o aumento do número de leitores com capacidade de análise crítica, interpretação e compreensão aprofundada do que está sendo lido – tais pesquisas funcionam ao menos como indicadores de eficácia ao disponibilizar dados quantitativos da propensão da população para a aquisição e leitura de livros, especialmente por meio da mais qualitativa delas que é a Retratos da Leitura no Brasil.

A pesquisa “Retratos da Leitura no Brasil” alcançou sua quinta edição, com resultados divulgados nos anos de 2001, 2008, 2012, 2016 e na mais recente, lançada em 2020¹⁶. Cada edição traz informações coletadas por meio de entrevistas realizadas nos anos imediatamente anteriores, ou seja, em 2000, 2007, 2011, 2015 e 2019. Conjuntamente, essas cinco edições proporcionam um parâmetro não apenas para avaliar o consumo de livros, mas também para considerar se algum nível de leitura de fato ocorre.

Uma crítica recorrente a Retratos da Leitura diz respeito ao pressuposto do perfil que ela traça para definir um “leitor”. Desde 2007, ela vem adotando uma definição de “leitor” como aquele que leu, total ou parcialmente, pelo menos um livro nos últimos três

¹⁶ Essa pesquisa foi financiada e coordenada, na sua primeira edição, de 2001, pelas entidades Câmara Brasileira do Livro (CBL), Associação Brasileira de Editores e Produtores de Conteúdo e Tecnologia Educacional (Abrelivros), Sindicato Nacional dos Editores de Livros (SNEL) e Associação Brasileira de Celulose e Papel (Bracelpa). A partir das edições posteriores, a metodologia foi aperfeiçoada e a pesquisa passou a ser coordenada pelo Instituto Pró-Livro (IPL) – OSCIP criada em 2006 e mantida pela CBL juntamente com a Abrelivros e com o SNEL, todas associações e entidades do mercado editorial – com o objetivo de fomentar projetos e pesquisas de incentivo à leitura. A execução da pesquisa passou então a ser realizada pelo instituto Ibope Inteligência até a 5ª edição, última disponível até o fechamento desta tese. As mudanças de metodologia adotadas a partir da segunda edição, já sob a coordenação do IPL, tiveram por objetivo adequar a pesquisa aos parâmetros internacionais a fim de permitir comparações com outros países, segundo informações divulgadas pela entidade. Dentre essas mudanças, a mais relevante foi a alteração na faixa etária pesquisada para definir o público leitor, que passou de 15 anos ou mais, na pesquisa divulgada em 2001, para 5 anos ou mais na pesquisa divulgada em 2008. Ainda assim, embora a pesquisa de 2001 não possa ser integralmente comparável com as que vieram posteriormente, é possível utilizá-la como parâmetro de análise.

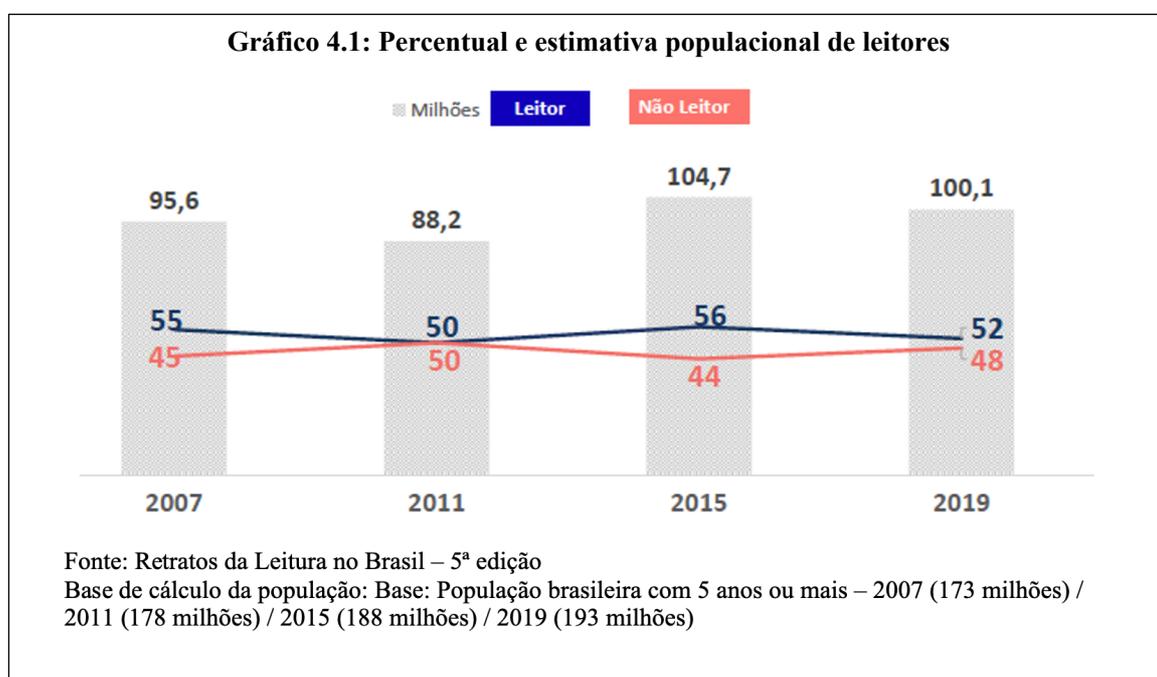
meses (RETRATOS, 2008, 2012, 2016, 2020). Por outro lado, um “não leitor” é aquele que declara não ter lido nenhum livro nos últimos três meses, mesmo que tenha lido no último ano. Fabíola Farias (2018) lançou uma dessas críticas em sua tese de doutorado, argumentando que a prática complexa da leitura e o indivíduo envolvido nessa prática não podem ser definidos somente a partir de critérios de quantidade e tempo. Farias (2018) sugere que é possível haver muitas pessoas que tenham lido muitos livros nos últimos três meses, mas cujas leituras não tenham ido além do entretenimento, sem uma verdadeira conexão com a cultura escrita.

Embora eu concorde que não seja viável definir um “leitor” somente com base em critérios quantitativos de leitura, não é possível ter informações substanciais sobre a penetração da leitura no Brasil, isto é, a profundidade e a extensão com que as pessoas se envolvem com os conteúdos, considero que os dados da pesquisa “Retratos da Leitura” pelo menos funcionem como um parâmetro mínimo de referência para entender o interesse geral da população por livros e leitura. Além disso, aprofundar-se sobre a maneira como as pessoas leem e o grau de envolvimento delas com suas leituras requereria modalidades de pesquisas qualitativas caras e complexas em termos de formulação, execução e campo. E como bem pontuou Lahire (2002), a ação dos leitores tende a ser plural, determinada por múltiplos fatores e mutável no tempo. Captar um retrato de todas essas possibilidades, especialmente das disposições estéticas, requer pesquisas qualitativas complexas de serem aplicadas para grandes amostras. Em face dessa carência de informações qualitativas, restam os indicadores quantitativos fornecidos pela pesquisa “Retratos da Leitura”, os quais trazem algumas informações que têm valor qualitativo, e os dados de vendas do setor como medidas básicas para aferir o interesse da população por livros.

Na última edição da pesquisa Retratos da Leitura divulgada em 2020, realizada por amostragem em 208 municípios e 8.076 entrevistas, entre outubro de 2019 e janeiro de 2020, verificou-se que no período de 2015 a 2020 ocorreu um refluxo da população leitora, com uma tendência de decréscimo no número de leitores e na frequência de leitura em quase todos os formatos, especialmente nos livros de literatura escolhidos por vontade própria e nos livros didáticos indicados pelas escolas.

Em termos absolutos, foram 4,6 milhões a menos de leitores em relação à pesquisa anterior, referente a 2015, conforme se verifica no gráfico 4.1, a seguir. As colunas

em cinzas do gráfico 4.1 mostram no topo os quantitativos nominais de leitores em milhões, números que proporcionalmente à população brasileira com cinco anos ou mais correspondem aos pontos da linha mais escura que perpassa as colunas. Com base na referida pesquisa, portanto, o percentual de leitores em relação à população total estimada, com cinco anos ou mais, oscilou como um “voou de galinha” ao longo da última década e meia, ao dar saltos em um período e voltar a cair no período seguinte. Foi estimada em 55% da população de cinco anos ou mais em 2007, caiu para 50% em 2011, subiu em 2015, alcançando 56% naquele ano, o maior patamar de toda a série, mas voltando a cair para 52% em 2019, conforme dados divulgados em 2020 (RETRATOS, 2020). Em 2019, portanto, 52% da população leu, inteiro ou em partes, um livro nos últimos três meses, enquanto 48% não leu nenhum livro nesse período (mais de 90 milhões de brasileiros com mais de 5 anos de idade, um número que está longe se ser desprezível).



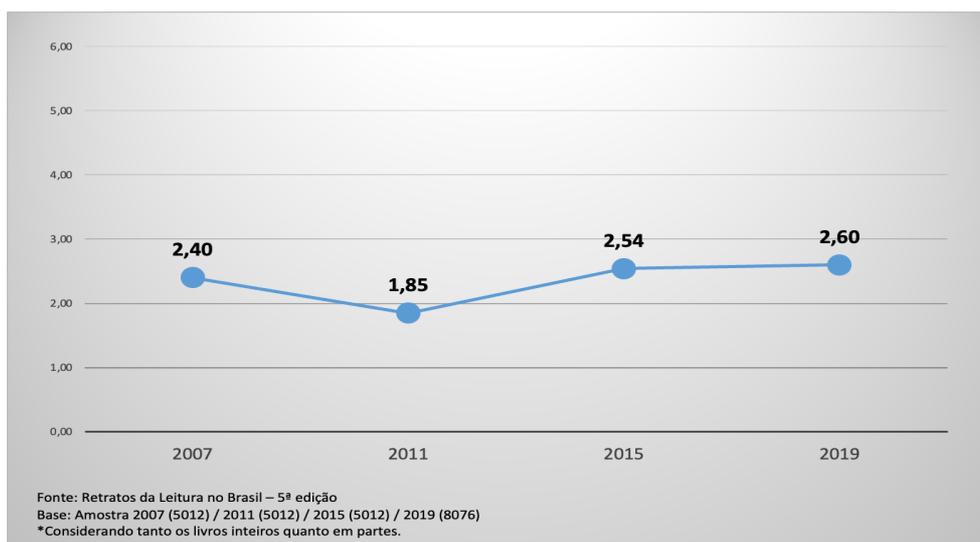
Sob uma perspectiva otimista, pode-se argumentar que em um contexto de transição digital, em que a leitura de livros vem perdendo apelo e não se sabe exatamente qual o seu futuro até mesmo quanto aos suportes tecnológicos, não chega a ser exatamente ruim um resultado com variações na margem que na média aponta para uma proporção de “leitores” no Brasil estabilizada em 50% da população com cinco anos ou mais. Porém, entre aqueles que se mobilizam em torno da causa (pesquisadores, ativistas, agentes do sistema

literário e *policy makers*), o resultado da Retratos da Leitura de 2020 referente a 2019 foi no mínimo desconfortável, por ter significado um banho de água fria em relação ao resultado positivo anterior, referente a 2015, cujo aumento no percentual e na quantidade de leitores, especialmente entre adultos, havia deixado uma margem de esperança de que aquilo que havia sido conquistado em decorrência dos esforços empreendidos até meados dos anos 2010 poderia se manter mesmo com o desmonte das políticas de livro e leitura ocorridos desde o início da década (FAILLA, 2020). Mas o que o resultado de 2019 trouxe foi um choque de realidade que não chegava a ser exatamente surpreendente, posto, como visto aqui no Capítulo 3, que o desmantelamento de programas que visavam a democratizar o acesso ao livro e à formação de leitores, aliado ao descaso com políticas socialmente inclusivas, antecipava a possibilidade de impactos negativos nos números (FAILLA, 2020).

Aprofundando-se nos dados, a aparente estabilidade no percentual de leitores revela uma realidade preocupante: quase 50% dos brasileiros, desde 2007, não são leitores, dentre os quais, ainda conforme resultados de 2020, quase 78 milhões não leem não por falta de interesse ou tempo, mas sim porque têm dificuldades em compreender o que leem (RETRATOS, 2020). Essa situação é reflexo de desafios estruturais mais amplos, entre eles a persistência de altos níveis de analfabetismo e analfabetismo funcional no Brasil, temas a serem tratados no próximo item deste capítulo.

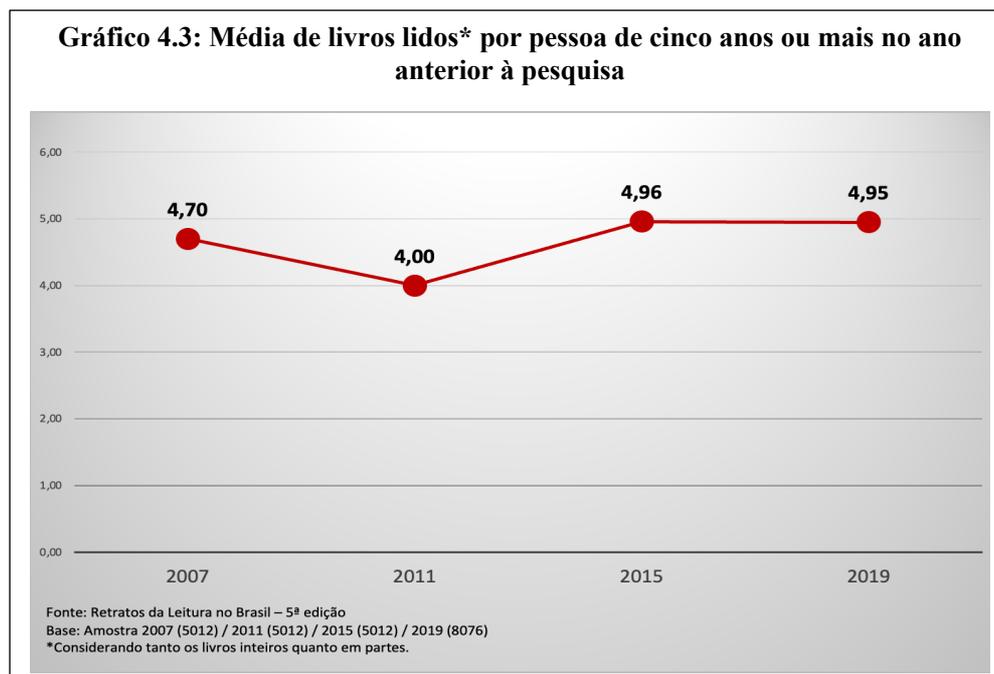
Quanto à média de livros lidos nos últimos três meses por esse grupo identificado como “leitores”, a primeira edição dessa pesquisa, divulgada em 2001 pela CBL, referente a dados coletados em 2000 e, portanto, anterior ao PNLL, já mostrava algo como de 2,1 livros por habitante nos três meses anteriores à pesquisa (RETRATO, 2001). Nas pesquisas seguintes, que podem ser comparáveis entre si pelo fato de a metodologia utilizada ter sido a mesma, tal variável “média de livros lidos (inteiros ou em partes) por pessoa com mais de cinco anos nos três meses anteriores à pesquisa” também se manteve relativamente estável, nos mesmos patamares de 2001, ou seja, entre dois e três livros lidos em média. Isso com exceção do ano de 2011, quando foi registrada, surpreendentemente, uma queda, ficando a série da seguinte forma: 2,4 livros em 2007; 1,85 livros em 2011; 2,54 livros em 2015 e 2,60 livros em 2019, conforme pode ser verificado no gráfico 4.2, a seguir (RETRATOS, 2008, 2012, 2016, 2020).

Gráfico 4.2: Média de livros lidos* por pessoa de cinco anos ou mais nos três meses anteriores à pesquisa



Quando a pergunta passou ser média de livros lidos no último ano, ou seja, a média anual de livros lidos, inteiros ou em parte, por pessoa entre a população total com cinco anos ou mais, os dados disponíveis para as pesquisas realizadas de 2007 em diante, ilustrados no gráfico 4.3, a seguir, mostram uma média de 4,7 livros por habitante/ano em 2007; queda da média em 2011, ficando em 4,0 livros por habitante/ano; recuperação em

Gráfico 4.3: Média de livros lidos* por pessoa de cinco anos ou mais no ano anterior à pesquisa



2015, com a média alcançando 4,96 por habitante/ano; e manutenção da média em 2019, com 4,95 lidos por habitante/ano (RETRATOS, 2008, 2012, 2016, 2020).

A pesquisa “Retrato da Leitura no Brasil” também oferece uma visão abrangente e mais detalhada dos tipos de leitura preferidos no país. Em todas as edições, a Bíblia surge como o gênero mais lido por mais de 40% dos declarados leitores, seguida por livros didáticos e literários com cerca de 30% de preferência, muitas vezes indicados pelas escolas (RETRATOS, 2008, 2012, 2016, 2020). Na última edição, ocorrerem mudanças sutis nos padrões de leitura: além da Bíblia, autores religiosos ganharam espaço, ocupando os primeiros lugares nas listas (RETRATOS, 2020). Autores espíritas já figuravam em edições anteriores, mas a quarta edição trouxe destaque para os autores evangélicos e pentecostais, o que é corroborado pelas pesquisas de mercado da Fipe/Nielsen que serão analisadas mais adiante.

Na última edição, notou-se pela primeira vez uma redução nos leitores de nível superior e na classe A (RETRATOS, 2020). Desde a primeira edição, os segmentos de maior renda e escolaridade apresentaram mais leitores. Isso manteve-se na quinta edição, porém com redução expressiva, possivelmente contribuindo para a diminuição geral de leitores. Essas variações quebram o padrão esperado pelos analistas. O uso frequente do WhatsApp por leitores com nível superior e as redes sociais (Facebook, Instagram ou Twitter) certamente impactaram o tempo destinado à leitura também entre esses estratos (FAILLA, 2020).

Em 2015, também havia chamado atenção o aumento surpreendente no percentual de leitores adultos, algo que contrariou a tendência histórica e análises anteriores. Porém, a quinta edição referente a 2019 voltou a mostrar queda entre adultos, assim como redução ou estabilidade nas demais faixas etárias, sobretudo entre jovens de 14 a 18 anos, diminuindo de 75% para 67%, sendo a única exceção a população entre 5 a 10 anos cuja proporção de leitores alcançou 71% (RETRATOS, 2020). Esses resultados, aliados aos encontrados nas edições anteriores referentes às mesmas variáveis, apontam para um aumento do desinteresse pela leitura na transição entre o Ensino Fundamental e o Ensino Médio, justificado, talvez, pela mudança no modo como se lê literatura na escola e pela redução da motivação para a leitura nessa última etapa do ensino, cujo foco tende a ser o de

preparação para o mundo do trabalho ou para o ingresso no ensino superior, apesar de todos os esforços em contrário.

A inovação introduzida nas pesquisas Retratos da Leitura de 2015 e 2019 foram as perguntas referentes à leitura e aderência dos livros de literatura entre a população. Com base nas amostras, estimou-se que 28,9% em 2019 da população com cinco anos ou mais, o equivalente a 55 milhões levando em conta uma população estimada de 193 milhões de habitantes nessa faixa etária, teriam lido livros de literatura, número que aumenta consideravelmente se incluídos os 31,7%, de leitores, ou 61 milhões de pessoas, que disseram ter lido literatura em outros formatos, que incluem os diversos suportes analógicos, como cópias impressas, e digitais, ainda que tenha sido apenas um fragmento de texto de um poema ou livro de ficção publicado em redes sociais (RETRATOS, 2020). Outro dado ainda mais interessante revelado nessa quinta edição é o dos 38% desses leitores de literatura que declararam terem lido o último livro de literatura “por gosto”, algo que, extrapolando para a população como um todo, pode representar cerca de 12 milhões de pessoas com cinco anos ou mais (RETRATOS, 2020). No entanto, apenas 31% afirmaram ter lido um livro inteiro em três meses, com 18% desse total sendo de literatura (RETRATOS, 2020).

A pesquisa indica que a preferência pela leitura diminui progressivamente com a idade, com 48% dos respondentes de 5 a 10 anos de idade afirmando que leem por gosto (RETRATOS, 2020). Isso pode indicar uma percepção inicial positiva em relação à leitura que diminui com o avanço da idade e da escolarização. Quando se trata da leitura de literatura não exigida pela escola, os números mostram que, na faixa etária dos 5 aos 17 anos, os leitores de literatura que leem por vontade própria são mais expressivos, especialmente na faixa etária dos 11 aos 13 anos. Os números também sugerem que o gosto pela leitura é transmitido por outros suportes, como filmes e séries, e que a motivação para ler literatura muitas vezes é atribuída a professores.

Em resumo, a pesquisa revela uma tendência de queda no número de leitores, destacando a importância da educação na promoção da leitura e explorando os diferentes aspectos que influenciam os hábitos de leitura no Brasil.

Saindo da pesquisa que busca qualificar o consumo e passando especificamente para os dados de mercado, ou seja, produção e venda de livros, as pesquisas anuais citadas anteriormente e denominadas de “Produção e Vendas do Setor Editorial

Brasileiro”, encomendadas também pela CBL em parceria com o SNEL, são o melhor termômetro¹⁷. A metodologia envolve o envio de questionários para todas as editoras cadastradas nas associações de classe, resultando em uma amostra estimada de faturamento das que respondem o questionário no ano corrente que tem variado de 70% a 75% de todo o setor editorial, a depender do ano da pesquisa (PESQUISA, 2002-2019, 2020-2023).

Por meio dessa pesquisa, cujos dados de venda de 2001 a 2022 estão consolidados na tabela 4.1 e ilustrados no gráfico 4.4, a seguir, é possível inferir resultados para o mercado, segmentado por vendas ao setor privado e vendas para o governo, a partir da implementação do PNLL, bem como as consequências da crise econômica e instabilidade dessa política na última década.

Pela série histórica da tabela 4.1 e do gráfico 4.4, os resultados das vendas apontam para um crescimento contínuo do setor, pelo menos até 2013, explicado em grande parte pelas compras governamentais, aí incluídos PNLD e o extinto PNBE convertido em PNLD literário. Observa-se que, após um período de instabilidade do mercado entre 2001 e 2005, as vendas de livros passaram a crescer seguidamente de 2006, ano da implementação do PNLL, até 2013, acumulando um aumento em 2013 de 77% nas vendas totais e de 128% nas vendas para o governo em relação a 2006. A partir de 2014 as vendas gerais voltaram a cair, mas com picos de vendas em 2019 e 2021 explicadas pelas compras governamentais. Em 2022, as vendas governamentais caíram quase pela metade, reduzindo de 217,5 milhões de exemplares, ou 53,2% do total, para pouco mais de 126 milhões, o equivalente a 40,2% do total de vendas, conforme se verifica tabela 4.1.

¹⁷ Essa pesquisa vinha sendo executada pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe) até 2019. A partir de 2020, a Fipe foi substituída pela Nielsen, mas a metodologia e a estrutura dos questionários foram mantidas, permitindo comparação de toda a série histórica.

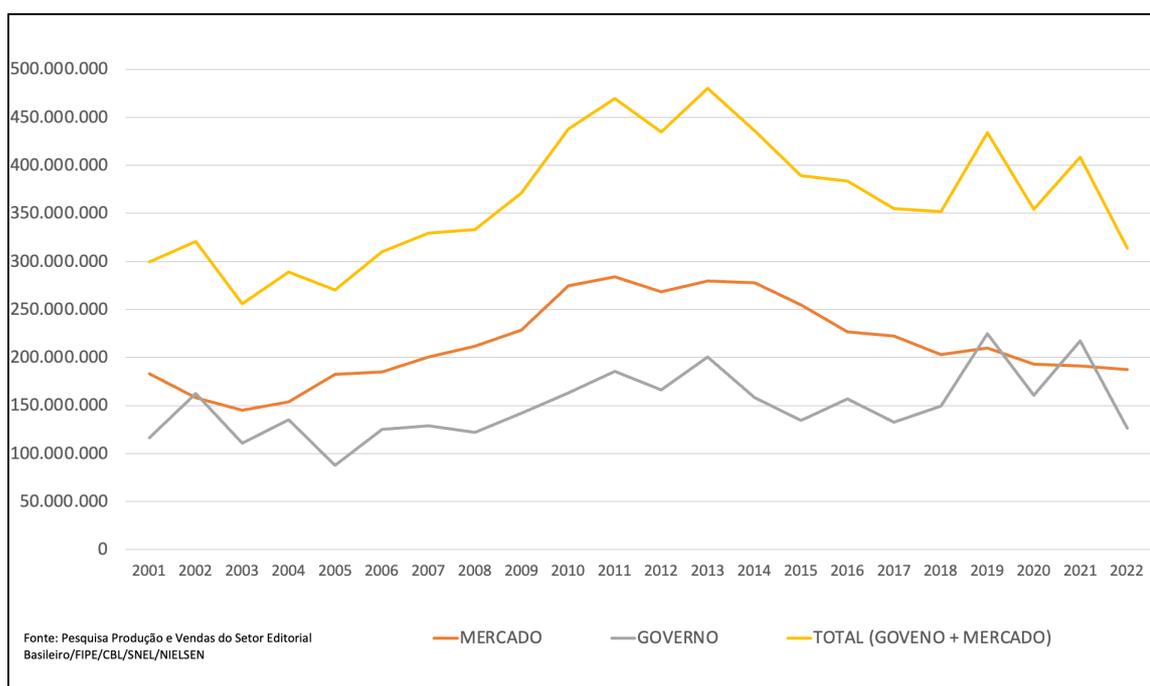
Tabela 4.1: Número de exemplares de livros vendidos e participação % do mercado e do governo nas vendas totais - 2001-2022

ANO	MERCADO		GOVERNO		TOTAL (GOVENO + MERCADO)
	Total	%	Total	%	
2001	182.900.000	61,1	116.500.000	38,9	299.400.000
2002	158.400.000	49,4	162.200.000	50,6	320.600.000
2003	145.000.000	56,7	110.830.000	43,3	255.830.000
2004	153.576.878	53,2	135.098.258	46,8	288.675.136
2005	182.583.334	67,5	87.803.395	32,5	270.386.729
2006	185.061.646	59,6	125.312.387	40,4	310.374.033
2007	200.257.845	60,8	128.939.460	39,2	329.197.305
2008	211.542.458	63,5	121.722.061	36,5	333.264.519
2009	228.704.288	61,7	142.234.221	38,3	370.938.509
2010	274.812.127	62,8	163.133.158	37,2	437.945.285
2011	283.984.381	60,5	185.484.459	39,5	469.468.840
2012	268.564.404	61,8	166.355.660	38,2	434.920.064
2013	279.662.399	58,3	200.307.912	41,7	479.970.311
2014	277.387.290	63,7	158.302.867	36,3	435.690.157
2015	254.680.102	65,4	134.594.394	34,6	389.274.496
2016	226.621.534	59,1	156.794.916	40,9	383.416.450
2017	222.336.845	62,6	132.601.516	37,4	354.938.361
2018	202.675.310	57,6	149.336.763	42,4	352.012.073
2019	209.531.110	48,3	224.679.166	51,7	434.210.276
2020	193.289.715	54,6	160.879.245	45,4	354.168.960
2021	191.235.710	46,8	217.543.005	53,2	408.778.715
2022	187.577.067	59,8	126.060.729	40,2	313.637.796

Fonte: Pesquisa Produção e Vendas do Setor Editorial Brasileiro/FIPE/CBL/SNEL/NIELSEN

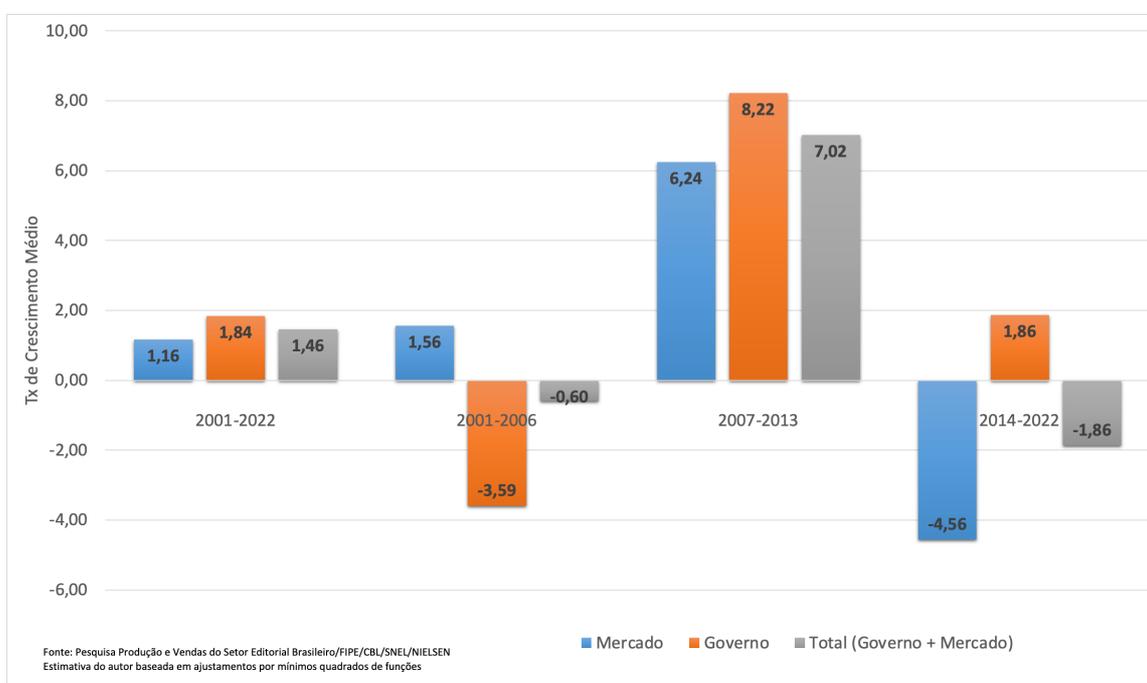
Dados consolidados pelo autor a partir das pesquisas anuais realizadas pela FIPE

Gráfico 4.4: Comportamento das curvas totais de vendas de livros por segmento (mercado e governo) - 2001-2022



Por meio de estimativas de taxas médias de crescimento anual¹⁸, verifica-se, conforme resultados plotados no gráfico 4.5 a seguir, que ao longo de todo o período analisado, de 2001 a 2022, o saldo do crescimento das vendas globais de exemplares foi positivo, tendo sido de 1,46% na média anual, com o mercado respondendo com um crescimento médio de 1,16% a.a. e o governo respondendo com 1,84% a.a. Entretanto, quando segmentado por período, verifica-se que tal crescimento é fortemente explicado pelo período que vai de 2007 a 2013, quando o crescimento médio do total das vendas de livros chegou a 7,02% a.a. Ainda nesse período, as vendas para governos tiveram um crescimento médio de 8,22% a.a., sendo, portanto, esse o setor o principal motor do crescimento das vendas.

Gráfico 4.5: Taxa de crescimento médio das vendas de livros por setor e por período -2001-2022

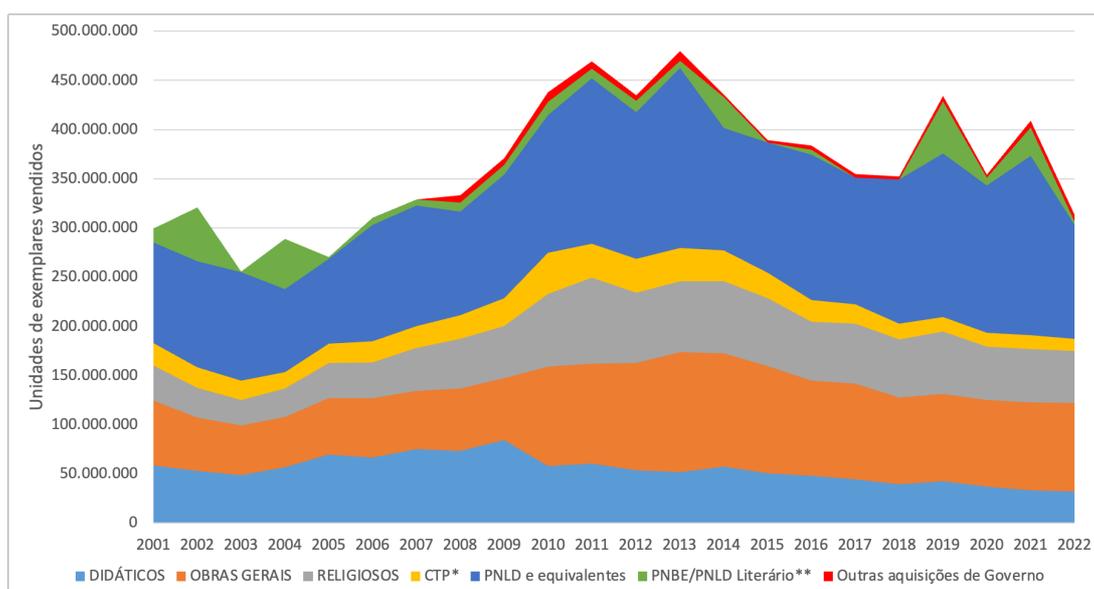


¹⁸ As Taxas de Crescimento médio foram estimadas pelo próprio autor e obtidas através de ajustamentos por mínimos quadrados de funções exponenciais dos totais de exemplares vendidas para período dado.

Já no período imediatamente anterior, de 2001 a 2006, o crescimento médio anual das vendas foi negativo, tanto em termos de vendas globais como por segmentos, com as vendas para o governo tendo despencado a uma média de -3,59% a.a. No período de 2014 a 2022, as vendas globais voltam a ser negativas, tendo caído -1,86% a.a. em média, especialmente em decorrência da queda nas vendas para o mercado privado que foi de -4,56% a.a. Fica nítido pelos resultados apresentados no gráfico 4.5 que a queda nas vendas só não foi maior nesse período por conta das vendas para o governo, especialmente de livros de didáticos, as quais, embora com muitos altos e baixos devido à instabilidade institucional e política, tiveram uma média de crescimento positiva da ordem de 1,86% a.a., mas sem que isso tenha sido suficiente para reverter a tendência de queda nas vendas globais.

Quando as vendas totais são segmentadas por áreas de interesse fica claro, conforme ilustrado no Gráfico 4.6, a seguir, a importância da participação das vendas para o governo no cômputo geral, representados nas barras pelos rótulos referentes ao “PNLD e equivalentes”, “PNBE/PNLD Literatura” e “outras aquisições de governo”. Mas, ao mesmo tempo, um dado interessante que pode ser verificado também nesse gráfico é o crescimento das vendas de livros classificados como obras gerais para o mercado, subsetor que inclui os gêneros literários e de interesse geral de não ficção, algo que talvez seja indicativo de um impacto positivo do PNLL, que pode estar contribuindo para despertar o interesse para o livro não por razões pragmáticas, profissionais ou religiosas, mas pelo prazer da leitura “por gosto”, como apontou a última pesquisa Retratos da Leitura (2020). Por outro lado, as pesquisas relacionadas aos hábitos de leitura mostram que esse incremento das vendas não vem se traduzindo necessariamente em leitura, mas apenas em aquisições, uma vez que a média de livros lidos por habitante não se alterou significativamente ao longo desses anos, como visto anteriormente.

Gráfico 4.6: Evolução do número de exemplares de livros vendidos por subsetor – 2001-2022



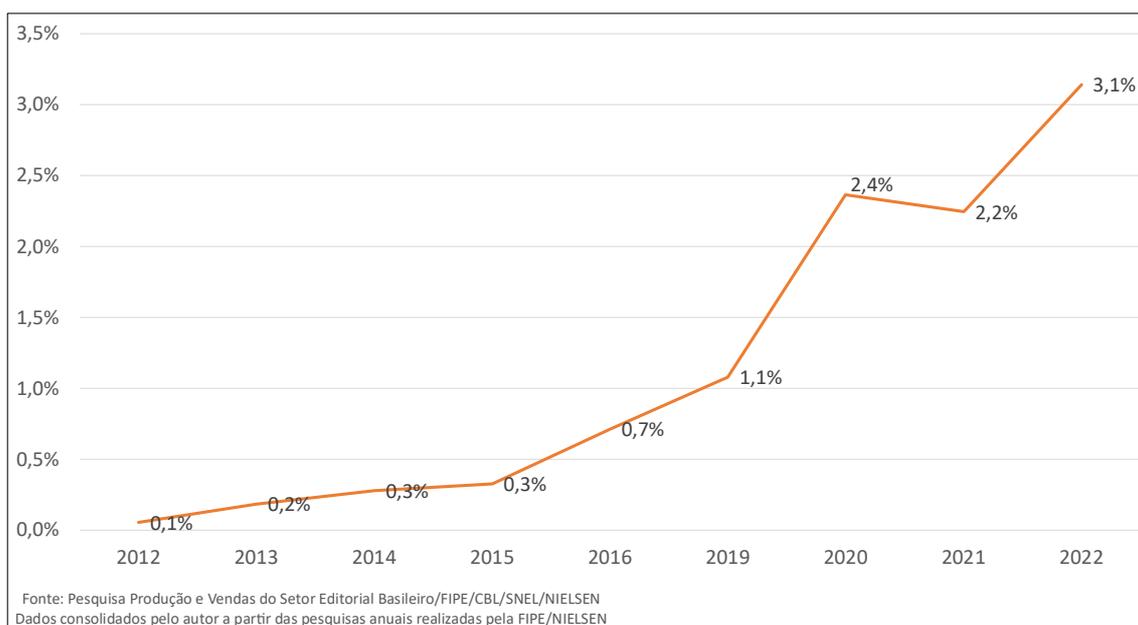
Fonte: Pesquisa Produção e Vendas do Setor Editorial Brasileiro/FIPE/CBL/SNEL/NIELSEN

*Científicos, Técnicos e Profissionais

** A partir de 2019 o PNBE foi convertido em “PNLD Literário”

Faz-se necessário também observar o consumo de livros em dispositivos digitais, tendo em vista a importância que essas modalidades de tecnologias vêm ganhando desde as primeiras décadas do século XXI. O Sindicato Nacional dos Editores de Livros (SNEL) começou a introduzir o livro digital na Pesquisa Produção e Vendas do Setor Editorial Brasileiro (encomendada inicialmente à FIPE e mais recentemente à Nielsen) somente a partir de 2012, ainda que inicialmente isso tenha ocorrido de forma precária e baseadas em dados amostrais. Naquele ano, foram registrados pouco mais de 230 mil livros em formato digital vendidos, representando apenas 0,05% do total de vendas. Houve crescimento nos anos seguintes, de modo a passar de um milhão já em 2014, patamar que praticamente se repetiu em 2015, até dobrar em 2016, quando os formatos digitais alcançaram 2,7 milhões de unidades vendidas, mas representando apenas 0,7% das vendas totais de livros, conforme Gráfico 4.7, a seguir.

Gráfico 4.7: Participação Percentual das Vendas de Livros Digitais no Total de Livros Vendidos - Brasil - 2012-2022



A coleta de dados do digital encomendada pela SNEL foi descontinuada nos anos de 2017 e 2018, voltando a ser incluída na pesquisa em 2019, ano em que já eram registradas 4,7 milhões de unidades de livros vendidos em formato digital, o equivalente a 1,1% do total de vendas de livros e quase o dobro de unidades em relação a 2016. Nos anos de 2020, 2021 e 2022, últimos dados disponíveis, foram registrados 8,6, 9,4 e 10,2 milhões de livros digitais vendidos, respectivamente, alcançando em 2022 o equivalente a 3,1% de participação nas vendas totais de livros, conforme pode ser verificado no gráfico 9. Entretanto, os anos de 2020 e 2021, anos em que a participação da venda de livros digitais mudou de patamar, coincidem com o período mais agudo da pandemia de COVID-19, o que certamente levou uma parte do público consumidor a recorrer ao livro digital, uma vez que em boa parte desse período os estabelecimentos comerciais como um todo foram mantidos fechados em face da necessidade de garantir o isolamento social. Apesar do aumento das vendas também em 2022, ano de flexibilização das restrições frente à pandemia, o tamanho da série histórica ainda não é suficiente para cravar uma tendência. Entretanto, quando esses dados são cotejados com os de outras pesquisas e análises de especialistas, é possível inferir que o impacto das transformações digitais sobre a leitura tende a ser bem maior, sinalizando para um cenário de mudanças ainda mais radicais em um horizonte próximo.

Conforme tratado anteriormente, o avanço do uso da internet no Brasil tem se dado a uma velocidade inimaginável há duas décadas, logo que essa tecnologia começou a entrar por aqui. Dados publicados em 2023 da pesquisa TIC-Domicílios realizada anualmente pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação-Cetic.br e pelo Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR - NIC.br, ambos vinculados ao Comitê Gestor da Internet no Brasil-CGI, mostram que, em 2022, aproximadamente 60 milhões de lares brasileiros (80% do total estimado) estavam conectados à Internet (TIC DOMICÍLIOS 2022, 2023). Além disso, 71% dos domicílios tinham banda larga fixa como sua principal forma de acesso, sendo as conexões por cabo ou fibra ótica (62%) as mais comuns.

Segundo a mesma pesquisa, cerca de 149 milhões de brasileiros com 10 anos ou mais (81% do total) eram usuários de Internet, enquanto 14% (aproximadamente 27 milhões) nunca a utilizaram, com falta de habilidade com o computador (69%) e falta de interesse (63%) sendo os principais motivos apresentados pelo não uso (TIC DOMICÍLIOS 2022, 2023). O telefone celular era o dispositivo mais comum para acessar a Internet (99%), seguido pela televisão (55%). Além disso, 62% dos usuários de Internet no Brasil acessavam a rede exclusivamente pelo telefone celular (TIC DOMICÍLIOS 2022, 2023).

A atividade predominante no uso da internet entre os brasileiros, mencionada por 93% dos entrevistados, foi troca de mensagens instantâneas (TIC DOMICÍLIOS 2022, 2023). O uso de redes sociais, chamadas de voz ou vídeo e e-mails também permaneceu alto (80%, 77%, 62%, respectivamente). Na categoria de multimídia, a maioria assistiu a vídeos, programas, filmes ou séries online (80%) e ouviu música online (74%). A leitura de notícias, jornais e revistas online foi mencionada por 56% dos usuários (TIC DOMICÍLIOS 2022, 2023). Além disso, cerca de 15% disseram ter baixado ou feito download de livros digitais em formatos diversos, inclusive PDF (TIC DOMICÍLIOS 2022, 2023).

Segundo outra pesquisa, da Global Overview Report da organização Kepios, os brasileiros passaram em média nove horas e trinta e dois minutos por dia navegando na internet no mesmo ano 2022 (TAVARES, BUONO, 2023). Esse tempo de conexão supera o de países desenvolvidos, como a Inglaterra, onde a média de tempo gasto na internet foi de 5 horas e 47 minutos (TAVARES, BUONO, 2023). Além disso, os brasileiros estão conectados durante a maior parte do tempo que passam acordados.

Enquanto há uma década, apenas metade dos brasileiros tinha acesso à internet, hoje, esse número cresceu para 84%, segundo a Global Overview Report (TAVARES, BUONO, 2023). Por essa pesquisa, a proporção de pessoas conectadas é apenas um pouco maior do que a da pesquisa da TIC-Domicílio, mas o fato de ambas apontarem para algo acima de 80% corrobora a estimativa de que hoje a esmagadora maioria dos brasileiros utiliza internet. Isso representa um amplo segmento da população que faz uso intensivo de aplicativos como WhatsApp, com um tempo médio de uso quatro vezes maior do que nos Estados Unidos, além de Facebook e Instagram. O uso dessas plataformas aumentou durante a pandemia, exacerbando um cenário já existente: a internet se tornou uma ferramenta de uso diário e constante na vida da população brasileira (TAVARES, BUONO, 2023).

Em parte, essa tendência já havia sido captada pela 5ª edição da pesquisa Retratos da Leitura, apresentada anteriormente, uma vez que 66% dos entrevistados já indicavam preferir realizar atividades de lazer online, indicando um aumento substancial desde 2015 (RETRATOS, 2020). Dentre os pesquisados pela Retratos da Leitura, havia a indicação de que 50% do tempo de lazer era dedicado a atividades como assistir TV, navegar na internet, ouvir música, rádio e usar o WhatsApp.

A crescente utilização da internet abrange diferentes estratos sociais. Entretanto, segundo a mesma Retratos da Leitura, conforme a educação de uma pessoa aumenta, sua probabilidade de consumir e produzir informações online também cresce, levando a um aumento na adoção de livros eletrônicos. Em 2015, 26% dos entrevistados tiveram contato com e-books, um número que aumentou para 37% em 2019. É importante destacar que os smartphones continuam sendo o dispositivo principal para a leitura de e-books, registrando um crescimento de 56% para 73% entre 2015 e 2019. Essa transição para formatos digitais é particularmente evidente entre os leitores de literatura, com 53% deles experimentando a leitura de e-books. No entanto, apesar dessa mudança, as preferências pela leitura digital permanecem em torno de 8% e, como visto anteriormente, as aquisições de e-books representam pouco mais de 3% das vendas do mercado editorial (PESQUISA, 2002-2019, 2020-2023; RETRATOS, 2020).

No âmbito da leitura contínua, a internet desempenha um papel cada vez mais predominante no estímulo ao estudo, especialmente entre a população mais jovem. Os

indivíduos com idades entre 18 e 24 anos estão mais envolvidos na leitura, no aprendizado e na aquisição de conhecimento por meio da internet em comparação com os adultos. Mas é certo que essa inclinação para buscar informações e conhecimento online resultou em um aumento na leitura de livros eletrônicos, principalmente entre aqueles com maior nível educacional e poder aquisitivo. Embora o download pago seja mais comum entre os grupos de renda mais alta, a maioria dos leitores acessa e-books “gratuitamente” na internet.

No que diz respeito à relação com a literatura, Malini (2020) vem observando mudanças. Na leitura tradicional de livros, a relação entre o autor e o leitor é tipicamente estabelecida por meio da identificação com personagens, temas e narrativas. No entanto, com a mediação da internet e a influência das redes sociais, essa dinâmica passa por uma transição significativa. Em vez de se conectar com a história contada pelo autor em um determinado livro literário, os leitores vêm passando a se envolver com os pensamentos pessoais, ações, sentimentos e preferências do próprio autor. Esse fenômeno, conforme apontado por Malini (2020), evolui de uma experiência individual para uma experiência compartilhada dentro de comunidades afins, onde os leitores se tornam seguidores.

A cultura de compartilhamento literário online está se consolidando, indicando uma tendência crescente em direção a experiências de leitura em plataformas digitais. A sensação de proximidade física entre os leitores e suas comunidades está sendo transformada pelas plataformas digitais. A estreita ligação entre audiências e autores nas redes sociais esclarece esse fenômeno, transformando a concepção tradicional de leitor-público em uma cultura digital de amigos-seguidores. Isso tem um impacto significativo na circulação de opiniões e discussões. Observa-se o surgimento de comportamentos de fãs distintos, caracterizados pelo envolvimento com os aspectos subjetivos dos autores, em contraste com a mera contemplação da obra literária.

A expressão “as plataformas” refere-se a arquiteturas programáveis projetadas para facilitar as interações dos usuários (DIJCK, POELL, WAAL, 2018; MALINI, 2020). Nesse contexto, as plataformas digitais desempenham um papel fundamental na seleção de livros, especialmente quando ligadas a marcas pessoais que acumulam audiências substanciais, conhecidas como influenciadores digitais. As interações online agora são mensuráveis em termos de amizade, seguidores e engajamento, reconfigurando os relacionamentos e os sistemas de recomendação.

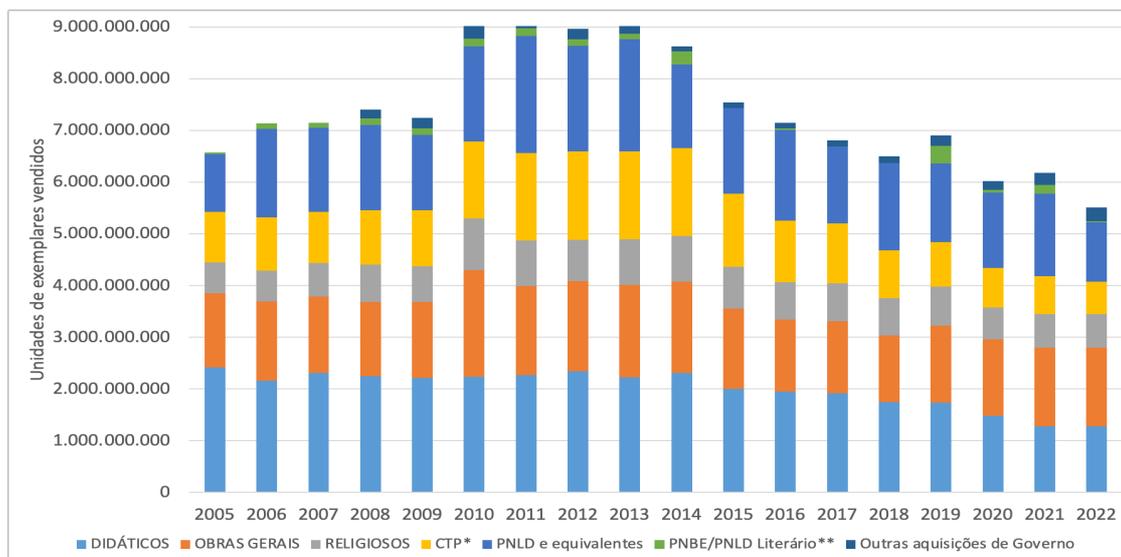
Essa mudança ampliou a participação no discurso público e nas conversas, influenciando os padrões de consumo e as escolhas de leitura. Temas de interesse, frequentemente polarizados nas redes sociais, agem como catalisadores para reunir grupos de pessoas e definir audiências em torno de autores ou influenciadores que promovem essas ideias (MALINI, 2020). A dinâmica já não é uma experiência solitária, mas sim uma experiência comunitária, que promove um senso de camaradagem.

Uma preocupação relevante decorrente desse fenômeno diz respeito ao impacto potencial que ele tem sobre os hábitos de leitura, o desenvolvimento do leitor, a publicação e os fatores que influenciam as escolhas de leitura, especialmente na literatura. Portanto, apesar dos esforços e da longa tradição de políticas voltadas para o livro e a leitura no Brasil, existem novos desafios substanciais (que se agregam aos velhos desafios acumulados) a serem superados para promover uma cultura de leitura sólida e disseminada na sociedade.

Feita essa digressão e voltando à questão estrita do mercado, agora em termos de faturamento, os dados disponibilizados também pela série histórica das pesquisas “Produção e Vendas do Setor Editorial Brasileiro” apontam para um crescimento, em termos nominais, de R\$ 6,5 bilhões em 2006 para algo próximo a 7 bilhões entre 2011 e 2013. Porém, o faturamento do setor começou a cair continuamente desde então, com um repique em 2019, quando alcançou R\$ 5,67 bilhões, voltando a recuar em 2020, quando o faturamento global foi de R\$ 5,17 bilhões, voltando a subir em 2021 quando alcançou R\$ 5,8 bilhões (PESQUISA, 2002-2019, 2020-2023), explicado basicamente pelas vendas para o governo, mas com queda acentuada em 2022, ano que terminou com um faturamento total referente à venda de livros na faixa de 5,5 bilhões em termos nominais.

Entretanto, em valores correntes deflacionados para 2022, o que se observa, na verdade é uma queda contínua do faturamento, desde 2013, conforme se pode acompanhar no gráfico 4.8, a seguir. Fica evidente pelo referido gráfico que em valores de 2022, o faturamento do setor teve seu auge entre 2010 e 2014, superando os R\$ 8 bilhões por ano. Passa a entrar em declínio a partir de 2015, alcançando nos anos de 2020 a 2021 cerca de R\$ 6 bilhões de faturamento em termos reais, abaixo desse patamar em 2022, valores esses inferiores inclusive ao que se observava em 2005, no início da série.

Gráfico 4.8: Evolução do faturamento de livros vendidos por subsector - 2001-2022



Fonte: Pesquisa Produção e Vendas do Setor Editorial Brasileiro/FIPE/CBL/SNEL/NIELSEN

*Científicos, Técnicos e Profissionais

** A partir de 2019 o PNBE foi convertido em “PNLD Literário”

Valores correntes de 2022 deflacionados pelo autor, tomando como base a tabela do IPCA-Anual

Com relação à instabilidade verificada nas vendas para o governo no último período considerado, que começou com período de queda entre 2013 e 2015, vale destacar a suspensão dos editais de livros para bibliotecas no âmbito do PNBE em 2015, quando foram adquiridos somente 4,6 milhões de exemplares referentes a editais anteriores e nenhum exemplar nos anos de 2015, 2017 e 2018, reduzindo, no cômputo geral, as compras de livros de literatura e interesse geral (MOREIRA, 2017). Ao longo desse período o PNBE foi extinto e unificado às ações de aquisição e distribuição de livros didáticos e literários, a partir do Decreto nº 9.099, de 18 de julho de 2017, que, como visto anteriormente, criou o Programa Nacional do Livro e do Material Didático, em substituição ao Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e ao Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE), e ampliou o escopo de possibilidades de aquisição de materiais de apoio à prática educativa, tais como obras pedagógicas, *softwares* e jogos educacionais, materiais de reforço e correção de fluxo, materiais de formação e materiais destinados à gestão escolar, entre outros. Os livros literários, que eram adquiridos a partir de programa próprio, passaram a ser adquiridos no âmbito do PNLD em editais específicos sob o nome de “PNLD-Literário”, os quais só voltaram a ser adquiridos em 2019 a partir de editais lançados em 2018, após a paralisação ocorrida em 2017, conforme citado anteriormente.

Vale destacar, entretanto, que ao longo de toda a série histórica das pesquisas apresentadas aqui, a participação dos livros literários nunca passou muito dos 10% no conjunto das vendas de livros pelo governo, conforme se pode observar nas colunas percentuais da tabela 4.2, a seguir. De todo modo, o PNLL contribuiu enquanto funcionou para um aumento nas aquisições de livros de literatura (PNBE e PNLD Literário) pelo governo, dado que a participação desse segmento foi aumentando proporcionalmente, atingindo o ápice em 2014, tanto em termos de vendas para o governo como de faturamento correspondente, conforme se verifica também na tabela 4.2.

Tabela 4.2: Número total e faturamento de exemplares de livros vendidos para o governo e participação do segmento literário também adquirido pelo governo - 2005-2022

(Os valores do faturamento estão em valores correntes de 2022, deflacionados pelo IPCA anual)

ANO	Total de Vendas			Faturamento - Valores Correntes de 2022 (Em R\$ 1,00)		
	Governo - Total (A)	Somente PNBE/PNLD Literário (B)	% (C=B/A)*100	Governo - Total (D)	Somente PNBE/PNLD Literário (E)	% (F=E/D)*100
2005	87.803.395	2.022.825	2,3%	1.145.378.285	30.279.001	2,6%
2006	125.312.387	7.213.547	5,8%	1.811.760.130	109.846.952	6,1%
2007	128.939.460	6.270.121	4,9%	1.722.870.877	91.849.839	5,3%
2008	121.722.061	9.400.714	7,7%	1.945.867.691	124.482.493	6,4%
2009	142.234.222	10.218.628	7,2%	1.791.141.667	129.450.743	7,2%
2010	163.133.158	13.376.477	8,2%	2.320.601.294	143.650.778	6,2%
2011	185.484.459	10.086.824	5,4%	2.640.902.475	149.078.373	5,6%
2012	166.355.660	11.353.211	6,8%	2.365.345.141	127.605.537	5,4%
2013	200.307.911	7.426.531	3,7%	2.502.306.489	103.138.949	4,1%
2014	158.302.867	31.424.020	19,9%	1.975.850.122	254.305.787	12,9%
2015	134.594.394	-	0,0%	1.770.029.218	-	0,0%
2016	156.794.917	4.600.959	2,9%	1.894.759.610	33.144.226	1,7%
2017	132.601.516	-	0,0%	1.601.454.529	-	0,0%
2018	149.336.763	-	0,0%	1.818.443.718	-	0,0%
2019	224.679.166	52.942.000	23,6%	2.064.183.802	342.196.413	16,6%
2020	160.879.245	7.911.000	4,9%	1.679.443.986	51.373.606	3,1%
2021	217.543.005	28.931.527	13,3%	1.990.705.820	175.380.243	8,8%
2022	126.060.729	3.160.078	2,5%	1.432.711.343	21.817.522	1,5%

Fonte: Pesquisa Produção e Vendas do Setor Editorial Brasileiro/FIPE/CBL/SNEL/NIELSEN
Dados consolidados pelo autor a partir das pesquisas anuais realizadas pela FIPE/NIELSEN

Como já observado, a partir de 2015 foram registrados três anos (2015, 2017 e 2018) sem vendas de livros literários para o governo, e uma grande aquisição ocorrida em 2019 referente a editais lançados no ano anterior, 2018, último ano do governo Temer, ano em que o PNLD-literário começou a ser efetivamente implementado. Em 2020 foram realizadas aquisições modestas de livros literários, referentes a editais de 2019, algo que se repetiu em 2021, quando as vendas de livros para o PNLD-literário ultrapassaram 13% do conjunto das vendas de livros para o governo. Esse incremento tem a ver com fato de que os

editais de compras foram lançados em 2020, ano do ápice da pandemia de COVID-19, quando, ainda que por pressão da sociedade civil, diversas medidas para amenizar o impacto do desaquecimento econômico sobre o mercado foram adotadas pelo governo. Mas isso acabou se revelando apenas mais um ponto fora da curva, dado que as vendas de livros literários para o PNLD-Literário voltaram a cair em 2022, ano em que foram adquiridos apenas 3,2 milhões de exemplares, representando um faturamento para o mercado editorial de pouco mais de R\$ 21 milhões, ou 1,5% do faturamento referente às vendas totais para governos.

Ainda com relação a essas paralisações das compras de livros literários pelo governo, vale se perguntar o que acaba sendo feito com esses acervos diante do desmonte das políticas voltadas para o incentivo à leitura, tal como o PNLL, cujo esvaziamento institucional que já vinha ocorrendo foi agravado a partir de 2019 com a extinção do Ministério da Cultura e a transferência das suas atribuições para uma “Secretaria Especial” abrigada primeiro no Ministério da Cidadania e, menos de um ano depois, no Ministério do Turismo. Houve uma perda de influência do campo literário no âmbito estatal a reboque de mais um revés na área da cultura – repetindo, de forma ainda mais radical, os anos Collor (1990-1992) – bem como do assédio sobre o Ministério da Educação por parte de grupos interessados em disputar hegemonia cultural na sociedade brasileira a partir das escolas e do processo educativo.

Uma análise mais profunda revela que muitos fatores contribuem para esse cenário. As políticas públicas destinadas à promoção da leitura enfrentam desafios na sua efetiva implementação. A definição de metas muitas vezes não é acompanhada pela avaliação de seu cumprimento. Embora formação seja oferecida, a falta de acompanhamento para verificar sua eficácia e efetividade acaba por limitar o impacto dessas ações.

As políticas voltadas para o acesso ao livro e à formação de leitores enfrentam dificuldades, com programas sendo desmontados e ações inclusivas sendo negligenciadas. Esse descompasso entre formulação e execução também é sentido na falta de diálogo entre formuladores, gestores e executores. Professores, mediadores e bibliotecários, que vivenciam essa realidade, muitas vezes não são ouvidos. Apesar das tentativas de definição de metas e ações, as pesquisas revelam a dificuldade em se alcançar resultados efetivos, realidade que é influenciada por diversos fatores, como o cenário político e socioeconômico,

a falta de investimento em ações diretas de promoção à leitura literária e a ausência de incentivos adequados para bibliotecários, professores de artes e literatura e mediadores de leitura.

Além disso, a própria aquisição e distribuição de livros didáticos e para bibliotecas, sem ações pedagógicas e práticas para formar leitores, podem se configurar como ineficazes e acabarem beneficiando, em última instância, somente o “lado da oferta”, ou seja, o sistema de produção literária (mercado, autores, editores, *publishers* etc.) sem impactar positivamente na disseminação da prática da leitura literária. É válido avaliar, como propõe Silvia Castrillón (2011, p. 22), “se os estímulos para a oferta têm contribuído para melhorar a redistribuição da leitura e da luta contra a desigualdade ou se, pelo contrário, têm aumentado, ainda que sem querer, os privilégios com a bem-intencionada, mas talvez equivocada, decisão de pretender democratizar a leitura com estímulos à oferta”.

Dito de outra forma, considerando que o fenômeno da baixa efetividade no objetivo de ampliar o acesso e estimular o hábito de fruição de bens e serviços culturais, promovendo efetivamente a sua “democratização”, o que mais salta aos olhos, e já sugerido nos capítulos anteriores, é que a mera distribuição de livros para escolas e bibliotecas não é suficiente para a formação de leitores. Esse esforço requer o fortalecimento de outras ações mais qualitativas, tais como formação de grupos de leitura nas comunidades e presença de mediadores, além de compatibilização dessas ações com os aspectos de reconhecimento locais, determinantes nas interações e interdependências das figurações comunitárias, bem como a influência das novas tecnologias. Essas reflexões serão aprofundadas no capítulo seguinte ao tratar de forma mais detalhada do envolvimento das áreas da educação, cultura, mercado e sociedade civil com o PNLL.

Por fim, tratando do esforço de ação coordenada nesse campo entre o MEC e o MinC por meio PNLL, não resta dúvida que políticas educacionais e culturais se inter-relacionam e se complementam, tendo em vista que quando o Estado se propõe a atuar na cultura muito dessa ação é justificada pela ideia de democratização e promoção do acesso às artes, algo que requer não só a construção e manutenção de equipamentos culturais, mas também ações educativas de ensino do modo de fazer e de apreciar as artes. Ou seja, em se tratando de política para o livro e leitura, tal afinidade entre educação e cultura parece ser ainda mais estreita, tendo em vista que o livro é um dos principais instrumentos do processo

educativo e ensinar a ler, ou seja, a decodificar sinais, sejam eles alfabéticos, ou imagéticos, ou numéricos, é a base da educação formal institucionalizada modernamente. Porém, apesar dos esforços em curso, essa integração de ações não vem ocorrendo de fato, algo que tem relação com as barreiras simbólicas que definem hierarquias nas relações de poder na administração pública, as quais tendem a comprometer sobremaneira as iniciativas de coordenação a depender do órgão ou ministério ao qual é atribuída essa função. Essa questão será tratada com mais detalhes também no próximo capítulo. Antes, vale colocar em pauta um tema, analfabetismos e iletramento, que também envolve processos educativos e que tem grande impacto sobre a formação de leitores.

4.2 ANALFABETISMO, ILETAMENTO E AS POLÍTICAS DE LIVRO E LEITURA

Os avanços lentos das políticas voltadas para o incentivo à leitura no Brasil esbarram também em pontos de estrangulamento relacionados ao histórico de desigualdades estruturais da sociedade brasileira. Uma dessas barreiras é a persistência de altos índices de analfabetismo associados a uma cultura elitista e bacharelesca que prevaleceu até recentemente no Brasil.

O Estado brasileiro retardou por muito tempo o enfrentamento da questão do analfabetismo. Além disso, agregado ao analfabetismo e às desigualdades sociais, a leitura de livros permaneceu restrita às elites até meados do século XX, pois, como pontuou Antônio Candido (2000), na obra *Literatura e Sociedade*, o iletramento de grande parte da população brasileira acabou por impossibilitar uma comunicação fácil e ampla dos escritores com o público. O resultado foi que por muito tempo perdurou uma cultura livresca, em que dispor de uma biblioteca privada com livros ricamente encadernados nas estantes e dizer-se conhecedor de obras clássicas eram signos de superioridade.

Com isso, na ausência de uma demanda que sustentasse um mercado de livros, os escritores resignaram-se a produzir basicamente para públicos pequenos e a buscar aprovação de grupos dirigentes igualmente reduzidos. Ocorre que esse contexto de desigualdade e de iletramento generalizado de grande parte da população brasileira gerava um círculo vicioso difícil de ser rompido, uma vez que, ao não se comunicar com um público mais amplo, os escritores não conseguiam obter, pelo mercado, a remuneração que

necessitavam para viverem exclusivamente da sua obra, algo que não obrigatoriamente precisa ser o objetivo de todos, mas ao menos as possibilidades para mais escritores trilharem esse caminho poderiam estar abertas caso o consumo privado de literatura fosse mais robusto. Disso resultou que o Estado, para estimular a produção literária no Brasil, foi levado desde o século XIX, pelos segmentos dirigentes simpáticos à literatura, a adotar medidas de fomento ao segmento, interpondo-se entre escritores e público, “como fonte de outras formas de remuneração” (CANDIDO, 2000, p. 85).

Isso mudou radicalmente nas últimas décadas, uma vez que, com o avanço do capitalismo brasileiro e à formação de uma classe média urbana com poder de consumo, o mercado editorial não depende mais tão fortemente do mecenato privado ou dos incentivos governamentais, muito embora as compras do governo representem uma proporção significativa das vendas de livros (sempre superior a 30% das vendas das editoras, tendo alcançado o patamar de cerca de 54,6% em 2020, segundo a pesquisa da Fipe/Nielsen publicada em 2021, e em torno de 40%, em 2022, segundo a mesma pesquisa publicada em 2023, como visto no tópico anterior). Porém, fato é que ainda é significativa a baixa penetração da leitura no Brasil e o quanto isso resulta em consequências negativas para o mercado editorial, um dos que mais sofrem diante de crises econômicas, especialmente as pequenas e médias editoras especializadas em obras literárias que não se enquadram na edição de livros didáticos, técnicos e científicos e dos chamados *best sellers*.

Não há dúvida de que o atraso nas políticas de alfabetização no Brasil contribuiu para nos fazer chegar ao século XXI com um patamar persistente de quatro livros lidos, inteiros ou em parte, pela população brasileira com cinco anos ou mais, conforme mostram as pesquisas Retratos da Leitura (RETRATOS, 2020). Se tomarmos como base a hipótese de que, como mostram Bourdieu e Darbel (2016), os pais são fundamentais para o despertar nos filhos “o amor pela arte” e pela cultura, no que se inclui a leitura, o fato de o Brasil ser formado por uma população majoritariamente oriunda de famílias marcadas intergeracionalmente pelo analfabetismo ou pelo baixo letramento em sentido amplo ajuda a explicar a persistência da baixa penetração da leitura no país.

Nesse sentido, o esforço para a disseminação da leitura no Brasil configura-se como um objetivo potencialmente mais desafiador do que em países que superaram o analfabetismo há mais tempo. É certo que de 1900 para cá, as taxas de analfabetismo vêm

caindo sistematicamente no país, tendo sido reduzidas de 65,3% em 1900, ano do primeiro censo populacional, para 9,6% em 2010. Entretanto, ao longo desses mais de 100 anos, o ritmo da queda no analfabetismo foi bastante lento, a ponto de, em 1950, 50,6% da população brasileira com 15 anos ou mais ainda integrarem essas estatísticas (BRAGA, MAZZEU, 2017).

A ampliação das políticas públicas de alfabetização a partir dos anos 1960 contribuiu para acelerar o ritmo de queda do analfabetismo, mas, apesar de tais esforços, o Brasil atravessou o milênio com uma taxa de 13,6%. De acordo com as últimas estimativas da “Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua: Educação 2022” do IBGE, a taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais recuou de 6,1% em 2019 para 5,6% em 2022, a menor taxa da série iniciada em 2016. Em números absolutos estimados, eram 9,6 milhões de pessoas que em 2022 não sabiam ler nem escrever, sendo que 55,3% (5,3 milhões) delas viviam no Nordeste e 54,2% (5,2 milhões) tinham 60 anos ou mais (GOMES, FERREIRA, 2023; IBGE, 2023).

Além disso, há que se levar em conta, para qualquer análise sobre dificuldade de penetração da leitura, o analfabetismo funcional, conceito que inclui, além dos analfabetos, os que possuem alfabetização rudimentar, ou seja, que não vão além da localização de informações pontuais em textos curtos e da realização de operações matemáticas simples, suficientes para manusear dinheiro ou tirar medidas utilizando régua e fita métrica.

Tem sido produzido no Brasil um bom indicador de analfabetismo funcional que vem servindo de referência para as avaliações da efetividade do sistema educacional brasileiro. Trata-se do INAF, Indicador de Alfabetismo Funcional, levantamento promovido pelo Instituto Paulo Montenegro e pela ONG Ação Educativa e realizado pelo Ipec, antigo IBOPE, com o objetivo de medir nível de alfabetismo da população brasileira entre 15 e 64 anos e avaliar as suas habilidades e práticas de leitura, de escrita e de matemática aplicadas ao cotidiano.

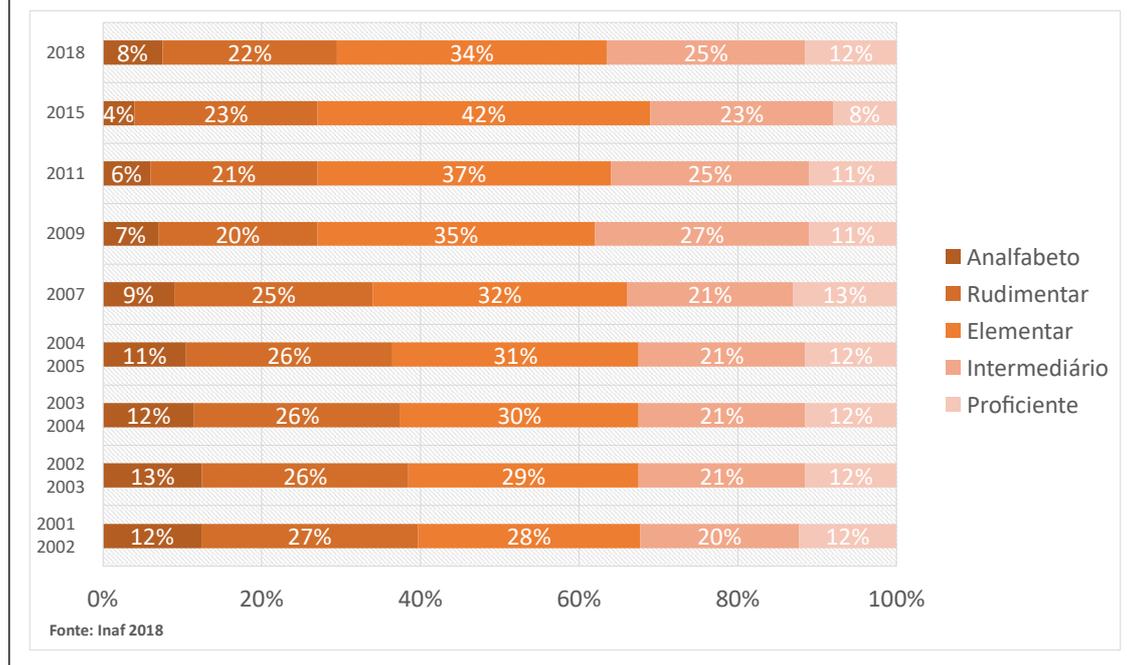
O estudo INAF é realizado por meio de entrevistas com uma amostra representativa da população brasileira de 15 a 64 anos em todas as regiões do país. Ele utiliza um teste cognitivo para avaliar as respostas dos participantes em relação a situações de leitura, escrita e raciocínio matemático encontradas no cotidiano. O INAF estabeleceu

distintos níveis de alfabetismo por meio de um teste que simula situações cotidianas que exigem habilidades de leitura. Esses níveis contemplam a capacidade de compreender, aplicar e refletir sobre informações presentes em materiais escritos para ampliar conhecimentos e participar da sociedade. O INAF considera duas dimensões: o letramento, que envolve ler e escrever gêneros e formatos diversos de forma coesa e com compreensão crítica; e o numeramento, que abrange construir raciocínios e usar conceitos numéricos simples para resolver demandas do dia a dia.

Conforme o Inaf (Indicador de Alfabetismo Funcional), o percentual de analfabetos funcionais no Brasil em 2018 alcançava o patamar de 29% da população na faixa etária considerada (INAF, 2018). Agregue-se a esse fato outros níveis de dificuldades de leitura, pois, conforme essa mesma pesquisa, era equivalente a apenas 12% o percentual da população brasileira nessa faixa etária em 2018 que demonstrava proficiência em termos de letramento, ou seja, com capacidade para compreender e interpretar textos em situações usuais, lendo e analisando textos de maior complexidade, diferenciando fato de opinião, avaliando também o contexto e, na matemática, interpretando tabelas e gráficos com mais de duas variáveis, compreendendo elementos como escala, tendências e projeções (INAF, 2018).

Tais dados estão resumidos na terceira coluna do Gráfico 4.9 a seguir, no qual estão registrados os resultados das pesquisas nos anos recentes em que elas ocorreram. Embora descontinuada em alguns anos, a pesquisa sobre analfabetismo funcional do INAF vem sendo realizada desde 2001, tendo sido a última delas em 2018. Fazendo uso de critérios internacionalmente estabelecidos para esse tipo de pesquisa, o INAF considera analfabetos funcionais aqueles que estão no grupo dos analfabetos – ou seja, aqueles “indivíduos que não conseguem realizar tarefas simples que envolvem a leitura de palavras e frases, ainda que uma parcela deles consiga ler números familiares como o do telefone, da casa, de preços etc.” – somados aos de nível rudimentar – definidos como aqueles que se limitam a localizar informações explícitas, expressas de forma literal, a identificar números e realizar algumas operações matemáticas elementares e estabelecer relações entre grandezas e unidades de medida (INAF, 2018). Observa-se pelo gráfico 4.9 que, embora o analfabetismo funcional tenha caído de 39% em 2001/2002 para 31% em 2018, esse indicador permanece em um patamar elevado e praticamente estagnado desde 2009, orbitando na faixa de 30% (INAF, 2018).

Gráfico 4.9: Proporção de alfabetização funcional na população de 15 a 64 anos e na amostra Inaf nos anos da pesquisa



Se de um lado, houve uma notável redução na proporção de analfabetos funcionais, passando de 39% para 29% desde o início dos anos 2000, por outro lado, a proporção de pessoas proficientes permaneceu praticamente constante, em torno de 12% desde o início dos registros do INAF. Essa categoria é caracterizada por uma maior incidência de indivíduos de renda mais alta, etnia branca, pais mais escolarizados e moradores das regiões mais ricas do país (INAF, 2018; LIMA, 2020).

Indivíduos classificados como analfabetos funcionais têm limitações significativas em suas habilidades de leitura, sendo capazes apenas de identificar informações literais em textos simples e familiares. Essas limitações começam pelas condições sociofamiliares, mas, como consequência, passam também pelas desigualdades educacionais que, pela pesquisa aqui apresentada, começam a surgir entre aqueles que frequentaram os anos finais do Ensino Fundamental. Isso se reflete na própria pesquisa INAF a qual mostra que, mesmo entre os que passaram de seis a nove anos na escola, cerca de 45%

atingem apenas o nível elementar de alfabetização, e 34% são classificados como analfabetos funcionais (INAF, 2018; LIMA, 2020).

Como observa Bueno (2020), a precariedade do ensino público, que explica em grande parte as desigualdades educacionais, reflete-se da compreensão da leitura, uma vez que, como a própria Retratos da Leitura (2020) revela, entre as dificuldades apontadas pelos indivíduos não leitores, 19% disseram que leem devagar, 13% declararam não ter concentração suficiente para ler, 9% afirmaram não compreender o que leem e 4% não sabem ler. Ou seja, as dificuldades apontadas por 45% das pessoas possuem forte relação com problemas de compreensão e/ou capacidade leitora e correspondem ao conceito de analfabetismo funcional trabalhado pelo INAF.

Agregue-se a isso que, embora a última edição do INAF tenha mostrado que o país apresentou mobilidade no índice de analfabetismo da base para o meio da pirâmide, ou seja, que houve uma redução no número de analfabetos e um crescimento da população com nível elementar, não houve alteração no topo da pirâmide. Ou seja, como anteriormente destacado, o percentual da população considerada proficiente, com total capacidade leitora, permaneceu em 2018, último ano em que a pesquisa foi apresentada, nos mesmos 12% detectados em 2001, início da série (ver gráfico 4.9).

Como bem observou Bueno (2020), esses resultados estão em sincronia com os dados publicados pela edição do PISA (Programa Internacional de Avaliação de Estudantes) de 2019, cujas provas, aplicadas em 2018 pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), revelaram que pouco mais de 50% dos estudantes brasileiros com 15 anos não conseguiram alcançar aquele que é considerado pela OCDE o nível básico de proficiência em leitura. Nessa categoria o Brasil ocupou naquele ano a 57ª posição em ranking com 77 países. Pelo desempenho nos exames do PISA ao longo dos anos, a estimativa é que, no ritmo atual, o Brasil levaria 260 anos para que seus estudantes fossem capazes de atingir o mesmo nível de proficiência em leitura que a média detectada pela OCDE (BUENO, 2020).

A última edição do PISA, divulgada em 2023, com resultados de 2022, mostra que os resultados dos estudantes brasileiros se mantiveram na média de 2018 para as três áreas avaliadas: matemática, ciências e, inclusive, leitura, em que os mesmos 50% dos estudantes ficaram a abaixo do nível requerido de proficiência (PISA, 2023). Mesmo os

alunos mais ricos no Brasil tiveram um desempenho abaixo da média da OCDE, ainda que isso deva ser relativizado, uma vez que a análise socioeconômica é ajustada para permitir comparações entre países. Isso reflete problemas não apenas na educação pública, mas também na privada. Embora o Brasil tenha melhorado no ranking geral para todas as categorias, subindo da 57^o para a 52^a posição em leitura, isso se deveu muito mais à queda mais acentuada de outros países do que a uma melhoria de desempenho dos alunos brasileiros submetidos aos testes (PISA, 2023). Apesar disso, o país permanece com um desempenho baixo em comparação com nações semelhantes em renda per capita e investimento em educação.

O Brasil, portanto, além de ter atravessado quase todo o século XX com um elevado percentual de analfabetismo e de ter chegado até aqui com um número de analfabetos nada desprezível, possui ainda uma parcela gigantesca da sua população com dificuldades extremas de leitura e de interpretação de textos, o que, naturalmente, enfraquece qualquer política de incentivo à leitura. Estamos então falando de analfabetismo e iletramento e aqui vale colocar em contexto esses dois conceitos, que por vezes se confundem, mas podem ter acepções diferentes a depender do contexto de análise. Iletramento é um anglicismo oriundo da palavra letramento, tradução literal da palavra *literacy*, que tem menos a ver com a aquisição das habilidades de ler e escrever de que trata a alfabetização e mais com a apropriação da escrita e das práticas sociais a ela relacionadas, havendo, portanto, várias formas e níveis de letramento (COSSON, 2006).

Diferenciar os dois conceitos, alfabetização e letramento, é importante porque não basta aprender a ler e escrever para dominar todos os campos de conhecimento baseados na escrita que, ademais, renovam-se e surgem novos a cada momento. Com a expansão das tecnologias e de novos campos de conhecimento, a linguagem, por sua natureza viva, expande-se e ganha novas dimensões que exigem formas inéditas de letramento.

Um exemplo é a linguagem da internet, cujo grau de essencialidade alcançado pela massificação dessa tecnologia requer como prioritário o “letramento digital”, especialmente para aqueles que são de uma geração ainda formada na linguagem analógica. Ao mesmo tempo, no próprio ambiente de rede, com a expansão das mídias sociais, uma linguagem própria vem se delineando – caracterizada pela compressão de palavras, omissão de vogais, uso intenso de anagramas e negligência com a norma culta – a qual vem se

disseminando e requerendo um novo tipo de letramento. Outro exemplo é o do mundo acadêmico, em que cada campo de conhecimento adota um léxico próprio, o que requer dos novos alunos e pesquisadores neófitos um esforço específico de letramento na linguagem das respectivas áreas pleiteadas. Não à toa, a palavra letramento vem sempre seguida de um adjetivo, pelo fato de haver uma associação de termo com temáticas ou áreas de conhecimento, sendo a adjetivação uma forma de delimitar qual tipo de conhecimento, repertório e consciência o letramento em questão está tratando (CARVALHO, CASTANHEIRA, MACHADO, 2023).

Nesse sentido, pelo que pode ser depreendido até aqui, a apropriação da linguagem literária também requer um tipo específico de letramento que vai além do domínio básico da leitura e da escrita relacionado ao processo de alfabetização ou mesmo a de outros campos de letramento. O letramento literário, como destaca Cosson (2006), refere-se ao processo de escolarização da literatura, muito embora a escola sozinha não tenha sido capaz de desenvolver o hábito e o interesse pela leitura em larga escala, ainda mais com as limitações estruturais do sistema educacional brasileiro.

Ainda assim, a persistência de uma proporção elevada de índices de analfabetismo e o fato de o enfrentamento dessa questão ter ocorrido de forma tardia no Brasil precisam ser considerados sempre que se for tratar de programas de livro e leitura, uma vez que o objetivo precípuo de tais programas é principalmente fazer com que a fruição da literatura seja possibilitada a um maior número possível de pessoas, deixando de ser um privilégio de pequenos grupos. A escolaridade desempenha um papel crucial nos hábitos de leitura. Durante a etapa de escolarização, especialmente nos anos finais do Ensino Fundamental, há uma maior proporção de leitores de livros. No entanto, paradoxalmente, é também nessa fase que, em face das desigualdades, inclusive de acesso à educação de qualidade, as limitações de letramento começam a se manifestar, impedindo o desenvolvimento de leitores competentes e independentes.

E como aponta Antonio Candido (2017), somente em uma sociedade igualitária os produtos literários poderão circular sem barreiras, o que significaria no caso do Brasil, além da garantia da melhoria das condições de vida da população, com disponibilidade das horas de lazer indispensáveis para o tempo da leitura, a redução drástica de todas as formas de analfabetismo entre a população e das desigualdades educacionais,

inclusive. Consequentemente, na ausência de soluções para as condições estruturais que produzem as desigualdades, aí incluídas o analfabetismo em todas as suas formas, uma sociedade altamente estratificada como a nossa acaba por relegar a fruição da literatura e de qualquer forma de arte que não seja de cunho popular a um privilégio diletante, alienante e para poucos (CANDIDO, 2017).

Não à toa, diante da persistência de tantos problemas estruturais que por vezes impede o acesso de grande parte da população ao básico, tais como alimentação, saúde e até mesmo aos recursos para a alfabetização, prevalece a tese de que políticas para o livro e leitura e de cultura em geral seriam supérfluas enquanto questões mais urgentes não forem resolvidas. Há ainda os que questionam o próprio sentido do estímulo governamental à leitura de livros, uma vez que as práticas de leitura e de escrita estão sendo radicalmente transformadas com a internet e as tecnologias da informação e comunicação.

Ao longo de toda esta pesquisa, tenho feito ponderações sobre a pertinência de se investir no letramento literário, buscando afirmar e reafirmar a sua importância. Vale, porém, mais uma vez ressaltar aqui que a priorização de políticas mais essenciais não deve significar o abandono de políticas culturais ou interseccionadas com a educação, como as políticas de livro e leitura. Primeiro porque a realidade brasileira é mais diversa e complexa, envolvendo um quantitativo populacional elevado e bastante heterogêneo que mesmo nas suas segmentações mais reduzidas requer e comporta ações e políticas públicas voltadas não só para o livro e a leitura, mas também para toda e qualquer forma de expressão artística. Segundo, porque mesmo os processos de alfabetização e de letramento podem e devem contemplar simultaneamente esforços de desenvolvimento do hábito da leitura, tendo em vista que os processos pedagógicos de letramento tendem a ser mais ricos e eficazes quando associados ao estímulo à leitura de livros.

Desse modo, os esforços de alfabetização e de disseminação da leitura podem ser combinados na ação pública, ainda mais diante das novas tecnologias que envolvem alto grau de interação, especialmente quando se considera a amplitude de alcance das redes sociais, em que capacidade de leitura crítica não só é desejável como é altamente requerida, contribuindo para formar sujeitos capazes de desenvolver laços saudáveis de interdependência com os grupos e comunidades com os quais interagem e, portanto, se influenciam mutuamente.

CAPÍTULO 5. AS CONFIGURAÇÕES ATUAIS DAS POLÍTICAS PARA O LIVRO E A LEITURA NO BRASIL

5.1 A AGENDA DE POLÍTICAS DE LIVRO E LEITURA E LIMITES DE COORDENAÇÃO DO PNLL PELO MINC

Formar comunidades de leitores tal como de algum modo foi proposto no âmbito do PNLL (e mesmo antes, na concepção do PROLER) é uma forma de estabelecer teias de relações, tendo o livro e a leitura como instrumento e ator, gerando estímulos recíprocos e efeito demonstração para além da própria comunidade. As comunidades de leitores, que vão além da capacidade e dos limites da escola e que por isso requerem a integração com área da cultura, podem gerar efeito demonstração, tendo em vista que, recorrendo mais uma vez a Elias e Scotson (2000, p. 40), “a autoimagem e a autoestima de um indivíduo estão ligadas ao que os outros membros do grupo pensam dele” e que “a autonomia relativa de cada pessoa, o grau em que sua conduta e seus sentimentos, seu autorrespeito e sua consciência relacionam-se funcionalmente com a opinião interna dos grupos a que ela se refere como nós (*we*)”. Nesse caso, mais do que aos indivíduos, as políticas em prol da leitura buscam incluir entre as suas ações a vivência coletiva da prática, relacionada com as novas tecnologias e aquilo que é valorizado localmente, buscando não se sobrepor aos signos culturais apreciados onde tais comunidades estão inseridas.

Historicamente, no Brasil, tais iniciativas vêm sendo fomentadas pela área da cultura desde antes de ter se tornado uma instância administrativa autônoma com status de ministério. O objetivo primordial tem sido promover iniciativas de incentivo à leitura de modo mais espontâneo, mais descompromissada das bases pedagógicas e curriculares, e mais diretamente ligado a práticas literárias e artísticas envolvendo trabalho de mediação, participação social e formação de comunidades de leitores. Entretanto, o que há de vontade nesse flanco, falta em capacidade orçamentária e administrativa e capilaridade para se chegar na base social, condições que o Ministério da Educação tem de sobra. Nesse sentido, reconhecendo a importância da participação da educação para qualquer política de promoção da leitura, o MinC tomou a iniciativa de propor ao MEC o desenho e a ação conjunta em torno de uma política para o livro e leitura que depois viria a ser o PNLL.

Entretanto, as instituições podem até funcionar por si nas suas atividades rotineiras relacionadas a planos, programas e projetos estabelecidos, desde que contem com uma burocracia profissional apta a fazer as “engrenagens” funcionarem; mas a inclusão de novas agendas e o caminho para que elas se constituam como novas políticas públicas requerem a mobilização de configurações e uma ação política que em âmbito do executivo federal brasileiro depende muito do interesse e do capital político do ministro e, principalmente, da instância da Presidência da República.

Trata-se de um fenômeno convergente com o arranjo sugerido por Kingdon (1984), conforme apresentado resumidamente no Capítulo 1 deste trabalho, na sua pesquisa sobre formação de agenda: presidentes e ministros estão entre os mais importantes “empreendedores” (usando o léxico de Kingdon, mas que em linguagem sociológica esta palavra poderia ser substituída por “agência”) para fazer convergir questões reconhecidas como problemas (*problems*) com as soluções e alternativas existentes (*policies*) e com as condições políticas (*politics*), abrindo então uma janela de oportunidade para tomada de decisão que leve a um desenho e implementação de uma política pública visando à solução do problema em pauta. A escala e a importância de uma política desenhada nesses termos irão depender do quanto de capacidades governamentais (burocracia profissional, orçamento e autonomia gerencial) a agência que a encampa dispõe para viabilizá-la. Em regimes presidencialistas, esse poder está muito concentrado nas mãos do Presidente da República, mas também pode ser agenciado por gestores políticos que reúnem prestígio e um elevado acúmulo de capital político, social e simbólico nas suas áreas de atuação.

Para o processo de tomada de decisão em torno do PNLL, o Ministro da Cultura Gilberto Gil reunia esse capital. E nisso encontrou apoio na figura emergente do então Ministro da Educação Fernando Haddad, que naquele momento podia até não dispor de capital acumulado equivalente ao de Gil, mas já caminhava para tal, dado o fato de vir conquistando a confiança do Presidente Lula e, com isso, firmando-se como personalidade política emergente no Partido dos Trabalhadores.

Ocorre que, apesar dessas personalidades reunirem as condições para atuarem como agências de uma política ambiciosa como o PNLL, faltava a essa tomada de decisão, ainda considerando o modelo de Kingdon (1984), um fluxo fundamental para abertura de uma janela de oportunidade para o desenho e implementação de uma política pública

robusta: a baixa penetração da leitura no Brasil, embora sendo uma questão (*issue*), nunca se constituiu como um problema (*problem*). Para Kingdon, as sociedades lidam cotidianamente com inúmeras questões, isto é, situações sociais percebidas como passíveis de algum tipo de ação pública que as solucionem, mas que não necessariamente têm força suficiente para que alguma iniciativa seja adotada em contrapartida. Uma questão se torna um problema quando formuladores acreditam que devem fazer algo a respeito. E para que isso aconteça certas condições precisam ganhar notabilidade pública, por meio de três mecanismos possíveis, para que os formuladores de políticas públicas sejam instados a tomar decisões (KINGDON, 1984):

1. Indicadores: Dados e análises agregados têm o poder de destacar certos problemas como dignos de atenção governamental. Isso pode ser ilustrado por indicadores como a taxa de mortalidade infantil, bem como por considerações de custos e outros fatores relevantes.
2. Eventos, crises e símbolos: Esses elementos, quando associados aos indicadores mencionados, fortalecem as percepções existentes em relação a um determinado problema. Esse processo conduz à transformação desse problema em uma questão urgente e o insere na agenda política.
3. Feedback das ações governamentais: O monitoramento e a avaliação dos programas implementados permitem a identificação de consequências não planejadas, contribuindo para ajustes e refinamentos nas abordagens governamentais.

Importante notar que esses três mecanismos não operam de forma isolada. O cerne desse modelo reside na concepção dos problemas como construções sociais, pois a resposta dos tomadores de decisão é influenciada pela maneira como eles percebem e interpretam a realidade. Dado o volume expressivo de decisões a serem tomadas e a impossibilidade de lidar simultaneamente com todas as questões, as percepções e interpretações dessas questões desempenham um papel crucial na transformação delas em problemas passíveis de intervenção por meio de políticas públicas.

Entretanto, a questão da baixa penetração da leitura no Brasil parece nunca ter chegado a ganhar a notabilidade social requerida para se converter em problema e chamar a atenção requerida do conjunto das agências políticas de modo a forçá-las a mobilizar recursos em torno de uma política públicas efetivas em torno da pauta. Sem essas condições,

o agente público, por mais bem intencionado e dotado de capital social e simbólico, como era o caso de Gilberto Gil, pode até conseguir formalizar a política por meio de instrumentos legais e alguma base orçamentária, mas dificilmente conseguirá reunir as capacidades governamentais requeridas para torná-la efetiva, ou seja, as condições de alcançar os resultados qualitativos pretendidos.

Outro complicador, no caso de políticas de livro e leitura, é o seu caráter eminentemente transversal, como já tratado anteriormente no Capítulo 1. Ou seja, é o tipo de política pública que, para ser eficaz e efetiva, requer o envolvimento de diversas áreas de interesse e especializações, com destaque para, além da cultura, a educação. Em âmbito governamental, uma política com características “multidisciplinares” requer um tipo de coordenação menos hierárquica e de negociação contínua, ou seja, muito mais uma coordenação horizontal do que uma vertical. E todo o desenho do PNLL envolveu um tipo de coordenação dessa ordem, buscando integrar o Ministério da Educação, mas com uma centralidade em termos de acompanhamento da execução mantida no Ministério da Cultura.

A horizontalidade não é uma característica específica do PNLL: ela vem permeando cada vez mais a administração pública contemporânea à medida que novas agendas de reconhecimento e inclusive ambientais vão se consolidando na forma de políticas públicas. Porém, como mostra Guy Peters (1998), a busca contínua pela coordenação e “horizontalidade” tem sido um desafio constante para os profissionais da administração pública, uma vez que, desde o surgimento de estruturas governamentais segregadas em departamentos, ministérios e organizações similares, vem sendo recorrente o problema de uma entidade não estar ciente das ações de outra, resultando na persistência de programas contraditórios ou duplicados, o que na administração pública costuma-se chamar de espelhamento. Além disso, na maioria dos sistemas federais, o governo central utiliza governos subnacionais para implementar muitas de suas políticas. Sem uma estratégia negociada de coordenação, que envolve características verticais e nacionais, as políticas implementadas nessas bases tendem a desmoronar já no início da sua implementação.

Portanto, os conceitos de “coordenação” e “governo horizontal” se referem à necessidade de garantir colaboração entre várias organizações públicas e privadas responsáveis pela entrega de políticas públicas, evitando redundâncias ou lacunas nos serviços (PETERS, 1998). Existem níveis mínimos e máximos de coordenação. O mínimo

envolve organizações estarem cientes das atividades umas das outras e evitarem duplicações, o que representa uma melhoria em relação ao comportamento atual. Uma definição maximal pode envolver controles rigorosos e uniformidade, mas essas exigências podem ser excessivas, especialmente dado o movimento em direção ao empoderamento e à descentralização (PETERS, 1998).

Diferentes opções de coordenação estão disponíveis, variando desde a troca de informações até estratégias abrangentes de políticas. Alcançar um governo horizontal mais eficaz é cada vez mais crucial devido a fundos reduzidos, demandas por eficiência e foco em atender a grupos sociais distintos. Questões transversais, como as que concernem às pautas raciais, de direitos humanos e de gênero, exigem serviços abrangentes em vários órgãos, mas ao mesmo tempo integrados. À medida que a conscientização pública e a orientação para direitos aumentam, a interconectividade das políticas se torna mais e mais necessária, de modo que quando políticas de direitos são executadas isoladamente, menos eficazes e efetivos serão seus resultados.

A questão passa sobre como realizar essa coordenação e quais os graus de negociação e imposição de regras e do que necessita ser realizado. Quanto mais imposição, maior a necessidade de hierarquia e quanto mais negociação, maior a necessidade de formação de redes, algo extremamente complexo de ser construído em políticas pública. A solução intermediária é na visão de Peters (1998) a mais razoável, por permitir que as escolhas sejam feitas um ambiente de troca e negociação contínua, algo que remete à perspectiva de configuração em Elias (2017).

A premissa da abordagem hierárquica, a mais tradicional do setor público, é que, se há necessidade de coordenação, o impulso virá de cima para baixo, com figuras administrativas e políticas centrais liderando a geração da cooperação necessária entre as organizações. Essa estratégia implica que cada hierarquia individual no setor público terá pouca dificuldade em visualizar suas próprias tarefas e como pode alcançar esses objetivos separados. Por outro lado, cada organização individual muitas vezes encontra dificuldades substanciais em reconhecer a necessidade de coordenação com outras organizações e seus programas. Além disso, uma organização individual pode ter pouco incentivo para cooperar, já que o senso comum aponta que fazê-lo pode prejudicar o alcance de seus próprios objetivos.

A abordagem hierárquica para coordenação, além de ser centralizadora, às vezes é difícil de implementar. Como grande parte do *ethos* contemporâneo de governança enfatiza a participação e a descentralização em vez da imposição a partir do centro do sistema, muitos funcionários não ficariam satisfeitos com tentativas de reforçar o controle central (PETERS, 1998). Além disso, essa abordagem de coordenação deve assumir que os tomadores de decisão centrais têm informações suficientes para tomar decisões que abrangem múltiplas organizações e grupos dentro da sociedade. Dito isso, a coordenação por meio da hierarquia tem algumas vantagens, sendo a principal delas a redução de custos de transação relacionados ao esforço de negociação permanentes requeridas por modelos mais participativos e que envolvem muitos departamentos.

A alternativa intermediária entre hierarquia e rede é de seguir uma lógica parecida com a de mercados competitivos na implementação de políticas dentro do setor público. Enquanto a abordagem hierárquica pressupõe que a coordenação resulta da autoridade e que é exigida por leis e regulamentos, a abordagem de mercado pressupõe que a coordenação resulta da troca e negociação. Os mercados pressupõem que existem “compradores” e “vendedores”, que têm algo a ganhar ao participar de uma troca, mas que entram na troca com interesses um tanto opostos. Suas relações são em grande parte impessoais e episódicas, e dependem apenas das possibilidades de realizar uma troca que seja percebida como vantajosa por ambos. Também nesse caso, enxerga-se uma semelhança com a metáfora do “jogo de xadrez” em Elias (2017).

De certa forma, isso acaba acontecendo no setor público brasileiro nos casos em que são assinados contratos (acordos de cooperação técnica e convênios, por exemplo), como forma de distribuir e coordenar atividades dos órgãos e departamentos envolvidos, em que o grande atrativo para o agente passivo (ou proponente) do acordo é o recebimento de parte do orçamento do órgão contratante, substituindo a coordenação anterior por hierarquia por “acordos” mutuamente aceitáveis. Além disso, em certo sentido, o processo orçamentário sempre foi um tipo de processo de coordenação baseado em dinheiro.

Nem todos os relacionamentos entre várias organizações podem ser coordenados eficazmente por meio de mercados e trocas. Em algumas situações, as organizações possuem metas mutuamente complementares em vez das metas um tanto contraditórias implícitas nas trocas de mercado. Além disso, as metas que podem ser

alcançadas por meio do ajuste mútuo entre as partes interessadas podem ser diferentes daquelas buscadas pelos legisladores que escreveram a lei, ou até mesmo daqueles no topo das hierarquias responsáveis pela implementação da lei. A descentralização que torna os mercados tão valiosos também pode, de certa forma, limitar sua eficácia. Trocas de mercado entre organizações podem ser especialmente prejudiciais para políticas que possuem uma base legal forte ou de direitos para os cidadãos.

Por fim, as redes são outro meio negociado de produzir coordenação. Ao contrário das relações de troca implicadas pela abordagem de mercado, as redes são definidas de forma muito mais próxima de como as organizações individuais de fato parecem atuar, ou seja, por meio de seus padrões de interação. Redes oferecem muitas vantagens como meio de produzir coordenação e, até certo ponto, dependem de padrões naturais de interação entre organizações e indivíduos envolvidos nas mesmas questões de política. Redes dependem dos interesses e comprometimento de indivíduos e grupos, a maioria dos quais (dentro e fora do setor público) desejando fazer seu trabalho da melhor maneira possível.

O uso do termo “rede” tem gerado várias possibilidades de conexões no contexto das políticas públicas sociais. As redes intersetoriais são estratégias de gestão pública que reúnem setores e atores diversos para promover o desenvolvimento de políticas públicas diante da complexidade social. Ao conectar setores público, privado e sociedade civil, as redes refletem os desejos e interesses dos participantes. A troca de saberes e opiniões, bem como a busca por objetivos comuns, apresentam desafios nesse processo. Em redes, não há apenas fluxos sistemáticos, mas um movimento constante de entrelaçamentos e práticas contínuas.

Apesar de suas virtudes, as redes também têm algumas fraquezas como meio de produzir coordenação. Um desses problemas é um problema analítico; uma vez que é difícil reconhecer a sua existência efetiva, dado que elas costumam existir de maneira informal, sem que, na maior parte das vezes, os próprios atores que integram essas redes percebam que fazem parte delas, o que torna difícil caracterizá-las e descrevê-las. Outra dificuldade decorre do fato de que as diferentes redes possuem dinâmicas internas bastante distintas. É possível conceber múltiplas redes existindo em torno de muitas áreas de política, com a dinâmica principal sendo o conflito em torno da definição do problema de política e

a solução para a questão. Esse choque de ideias é, no entanto, uma forma de coordenação, pois tende a eliminar ideias conflitantes sobre a política e, ao fazer isso, também elimina a duplicação conflitante e provavelmente ineficaz.

As redes são mais do que um problema analítico: elas podem representar barreiras reais para uma implementação eficaz. Em vez de esperar produzir ação por meio de métodos de comando e controle, os gerentes devem tentar produzir essa ação por meio de negociações dentro de uma rede. Não há garantias de sucesso com o comando e o controle, mas a negociação é ainda mais incerta. Por outro lado, as redes podem ser melhores para a formulação de políticas. Estruturas como grupos de trabalho que reúnem uma variedade de interesses afetados podem formular soluções que seriam impossíveis com uma concepção mais linear de formulação de políticas.

Como dito anteriormente, em países presidencialistas com o grau de poder de comando concentrado na figura do Presidente, a coordenação de políticas horizontais e a gestão de questões para terem maior efetividade precisam ser assumidas por esse centro de governo – o chefe do executivo e as agências centrais que o servem, que no caso brasileiro seria a Casa Civil. Por si sós, primeiros-ministros e presidentes não têm muita capacidade para produzir coordenação eficaz. Eles tendem a estar extremamente ocupados e têm pouco tempo para gastar coordenando as atividades dos numerosos ministérios sob seu controle geral. No entanto, eles podem formar equipes e organizações que possam ajudá-los na coordenação.

Segundo Peters (1998), as organizações mais desenvolvidas desse tipo estão no Escritório Executivo do Presidente dos Estados Unidos. Este escritório inclui não apenas a equipe pessoal do Presidente, mas também várias organizações de monitoramento e coordenação, como o Escritório de Orçamento e Administração, o Conselho de Assessores Econômicos e o Conselho de Segurança Nacional. Os presidentes americanos costumam também manter alguma organização na Casa Branca para coordenar a política doméstica, embora o nome e as responsabilidades dessas organizações tenham variado. Embora escritórios semelhantes existam em outros governos, como o *Bundeskanzlersamt* na Alemanha e *Áustria*, o *Kansli* na Suécia e o Departamento do Primeiro-Ministro e Gabinete na Austrália, eles tendem a não ser tão articulados como nos Estados Unidos (PETERS, 1998).

Uma virtude dessas organizações executivas para gerenciar questões políticas transversais é que elas tendem a ser flexíveis e não precisam se preocupar em fornecer serviços aos clientes existentes (além de fornecer conselhos ao chefe do executivo). Assim, eles podem criar grupos de trabalho internos ou estruturas temporárias para lidar com questões em constante mudança e interpretações de problemas. Por outro lado, depender desse nível de governo para a coordenação envolve práticas altamente centralizadoras; isso pode sobrecarregar o escritório do chefe do executivo em um momento em que o *ethos* predominante de governança é a descentralização. Esses problemas podem ser agravados se definições de questões e políticas surgirem nos escalões inferiores do governo, uma vez que pode haver uma perda significativa de informações até atingirem esse nível.

Há também arranjos possíveis em que a coordenação é transferida para gabinetes vinculados à Presidência ou ao Primeiro-Ministro em regimes parlamentaristas, para ministros sem pasta ou com uma pasta específica de coordenação e para órgãos ministeriais setoriais (PETERS, 1998).

No Brasil, a função de coordenação tem sido comumente atribuída à Casa Civil, na condição de um superministério com autonomia e capacidade governamental asseguradas pelo Presidente da República para exercer um papel quase hierárquico de comando sobre determinadas políticas, incorporando em suas próprias estruturas uma ampla gama de programas que, de outra forma, teriam que ser tornados compatíveis entre as estruturas departamentais. Em geral, no processo natural do governo de plantão de selecionar prioridades, diante das restrições fiscais e monetárias e das próprias dificuldades de relacionamento com o Congresso, o fato de uma política ser coordenada pela Casa Civil é sinal de prestígio e garantia de condições para que ela aconteça. Foi assim com programas como o Bolsa Família e depois com o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC).

Por outro lado, embora possa parecer lógico colocar programas prioritários em um único ministério com poder hierárquico sobre os demais, os ganhos de coordenação dessa decisão estrutural podem ser mais aparentes do que reais. Primeiro, será necessária uma estrutura subministerial significativa, o que pode gerar suas próprias dificuldades de coordenação. Da mesma forma, se um ministro ou ministra atua em um ministério muito grande, com muitas divisões internas, ele ou ela pode enfrentar os mesmos problemas na produção de coordenação que um gabinete presidencial para coordenar. A coordenação de

programas sob um único ministério também pode afetar a política e a gestão ao sobrecarregar o órgão e levar a conflitos internos, quando, de outro modo, a coordenação de programas dentro de outros ministérios permitiria que o Gabinete se concentrasse em decisões fundamentais relacionadas às prioridades de política. Ainda assim, pelo menos no Brasil, essa centralização em um ministério como a Casa Civil, com poderes hierárquicos em grande parte mais reconhecidos informalmente do que definidos em normativo, tem funcionado com mais eficácia para a coordenação de políticas.

De todo modo, é certo que diferentes estratégias podem ser adotadas para coordenar programas governamentais de forma eficaz. Ministérios ou agências podem ser criados com a responsabilidade direta de coordenar serviços para grupos demográficos específicos ou áreas geográficas. No entanto, essas organizações nem sempre têm influência sobre os principais ministérios sociais e econômicos. A criação de comitês interministeriais também é comum, mas eles podem ter dificuldade em redefinir as políticas existentes. Além disso, grupos temporários de trabalho podem ser criados para lidar com questões complexas, mas normalmente isso somente tem funcionado no Brasil quando sob o guarda-chuva da Casa Civil, como nos casos dos chamados gabinetes de crise para solucionar problemas urgentes.

No Brasil, há a possibilidade de que outros ministérios, além da Casa Civil, formulem e coordenem projetos e políticas intersetoriais, buscando articulação com outros ministérios. Entretanto, as estruturas internas dos ministérios setoriais, especialmente os mais robustos em termos de capacidades governamentais (burocracia profissional e orçamento assegurado) dificilmente se colocam na linha de comando de outros órgãos com o mesmo grau de equivalência hierárquica. Embora na letra da lei todos os órgãos com status de ministério estão hierarquicamente equiparados, na prática a hierarquia vertical entre ministérios existe e no topo dessa hierarquia estão a Casa Civil e o Ministério da Fazenda. Portanto, a tentativa do Ministério da Cultura, representada pela figura de Gilberto Gil, com todo o seu prestígio e capital intelectual e social acumulado, de desenhar e buscar coordenar um programa intersetorial envolvendo o Ministério da Educação, um dos maiores orçamentos da Esplanada, com uma burocracia altamente encerrada no campo pedagógico, estava fadada desde o nascedouro a não ser efetiva.

O Ministério da Educação tem seus programas próprios relacionados à aquisição de livros e contempla a literatura em suas bases curriculares. Porém isso não tem sido suficiente para ampliar o número de leitores no Brasil. Como já foi explicitado anteriormente, para que a educação seja efetiva nessa seara, ela precisa ir além da alfabetização, do letramento e da disseminação do conhecimento acerca dos estilos literários. Faz-se necessário uma integração com a dimensão cultural da leitura, que envolve fruição, integração da literatura com outras formas artísticas e mais fluidez (menos formalismo) na relação com as diversas formas de escrita e de leitura.

Ou seja, não basta tratar cada um desses fatores de forma isolada. Eles precisam ser trabalhados conjuntamente para que o problema da baixa adesão à leitura seja atacado, uma vez que:

O livro pode até ser barato, mas, se não houver pontos de venda, ele não será comprado. Ele pode mesmo ser grátis. Mas, se não houver bibliotecas, ele continuará não sendo lido. A escola pode valorizar a leitura, mas se a sociedade não o fizer, o hábito se extingue na saída da escola. E assim por diante. Só programas permanentes que ataquem simultânea e coordenadamente estes cinco fatores poderão produzir o aumento progressivo do consumo de livros e o desejado crescimento da massa crítica de leitores. (CROPANI, 2021, p. 577)

Nesse sentido, a integração da cultura e da educação é inevitável para tornar efetivo o enfrentamento desses problemas relacionados à promoção do hábito da leitura. Porém, até aqui, em lugar de representar uma força na implementação das políticas públicas de leitura, essa integração das duas áreas ainda não passou da intenção. Historicamente, nunca houve canal institucional para a construção de um projeto comum para o livro e a leitura entre essas duas áreas. Uma das grandes novidades do PNLL foi tentar fazer um movimento nesse sentido, mas, apesar de todos os esforços empreendidos, o distanciamento entre as duas áreas persiste, de modo que as políticas relacionadas ao tema continuam sendo executadas por cada ministério isoladamente, sem considerar a complementariedade entre cultura e educação para a formação e incentivo à leitura.

5.2 INTERESSES E INFLUÊNCIA DO MERCADO SOBRE AS AÇÕES ESTATAIS PARA O LIVRO E LEITURA

A natureza da relação do mercado editorial no Brasil com as políticas de livro e leitura é paradoxal. De um lado é conveniente para as editoras que o governo federal continue a ser o grande consumidor de livros no país, mantendo uma margem de 40% a 50% de participação nas vendas das editoras. Por outro lado, ao ser verificado que essas aquisições governamentais não têm se convertido em ampliação do número de pessoas interessadas no livro e na leitura, estabelece-se um temor de um horizonte de estagnação nas vendas e muito provavelmente uma dependência maior em relação ao Estado para a sustentabilidade do setor (BUENO, 2020). Como consequência, representantes do mercado editorial costumam reforçar a necessidade de fortalecimento de políticas como o PNLL (BUENO, 2020).

Tal sugestão não é aleatória nem baseada em abstrações, uma vez que as séries históricas da pesquisa Retratos da Leitura no Brasil, encomendada pelo próprio sindicato de editores, o SNEL, mostram claramente que houve uma diminuição nominal e proporcional de pessoas autodeclaradas leitoras na edição da pesquisa publicada em 2020. Como já apresentado no Capítulo 4 deste trabalho, a proporção de leitores caiu de 56%, em 2015, para 52%, em 2019, da população brasileira estimada com 5 anos ou mais, o que em termos absolutos significou uma redução de leitores de 104,7 em 2015 para 100,1 milhões de pessoas em 2019 (RETRATOS, 2020). E não se tratou de uma mera coincidência, uma vez que tal piora no percentual de leitores aconteceu sucessivamente ao momento de crise na gestão do PNLL, a partir de 2011, e posterior paralisia quase completa a partir de 2016.

Obviamente, isso também se refletiu nas vendas de livros não didáticos e não religiosos, como mostra a pesquisa da “Produção e Vendas do Setor Editorial Brasileiro”. O subsetor de livros Científicos, Técnicos e Profissionais (CTP) teve uma queda real de 50% entre 2014 e 2019. Além disso, a partir de 2015, quando o Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE) foi cancelado, a produção de livros de literatura infantil e juvenil sofreu uma redução de 59%, caindo de 57,3 milhões de exemplares, em 2014, para 23,8 milhões, em 2015. A reação só veio a partir de 2019, quando as vendas desse segmento alcançaram 49,1 milhões de exemplares, ano que também coincide com a implementação do PNLD literário.

Para além dos volumes de vendas de livros, o que esses dados ressaltam aos olhos do mercado é a importância de políticas públicas permanentes e de Estado que melhorem os indicadores educacionais e de leitura de modo a possibilitar a expansão efetiva da demanda espontânea por livros. É destacada, portanto, a necessidade de uma abordagem abrangente, ou seja, que vá além da mera aquisição e distribuição de acervos, para promover a leitura no Brasil, abordagem esta que está refletida no PNLL.

Ocorre que, apesar do reconhecimento de que algo precisa ser feito em nível governamental para destinar orçamento à formação de leitores, o que significa consolidar e assegurar a institucionalidade e capacidades estatais a programas como o PNLL, idealizado e ainda hoje coordenado pelo MinC, os agentes do mercado sabem que isso talvez possa significar a necessidade de escolhas na distribuição dos recursos orçamentários. Isso implica, no limite, na redução dos recursos financeiros destinados às aquisições de livros e no remanejamento de orçamento para políticas e programas voltados para a formação de leitores, envolvendo qualificação de espaços de bibliotecas, formação e remuneração de bibliotecários e mediadores, financiamento e apoio a bibliotecas comunitárias, entre outras iniciativas correlatas.

Porém, devido à complexidade de interesses econômicos que explica a concentração de capital financeiro em poucas editoras, as quais exercem uma enorme influência política, a ênfase tende mesmo a se inclinar para o lucro imediato. Consequentemente, a preservação dos ganhos se torna o objetivo primordial, o que leva as grandes editoras a mobilizarem seus grupos de interesse para manter tudo como está em termos de aquisição de livros, com destaque para o livro didático, relegando a uma condição secundária a qualidade das políticas cultural e educacional. E tal influência é exercida tanto nas escolas, onde os livros são selecionados, quanto no Estado, que formula e implementa políticas públicas da educação e da cultura.

Exemplo dessa influência que as editoras procuram exercer ocorreu explicitamente na transição do governo FHC para o governo Lula, entre 2002 e 2003, quando as entidades Associação Brasileira dos Editores de Livros Escolares (Abrelivros) e a Associação Brasileira de Autores de Livros Educativos (Abrale) apresentaram à equipe do governo de transição, em dezembro de 2002, reivindicações significativas por meio do documento intitulado “Para formar um país de leitores: contribuições para a política do livro

escolar no Brasil” (CASSIANO, 2013). Esse documento destacou a importância dos livros, especialmente dos didáticos, na formação de leitores no Brasil. Também abordou questões relacionadas à avaliação dos livros didáticos, à operacionalização do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e fez propostas para futuras políticas públicas relacionadas aos livros e ao PNLD (CASSIANO, 2013).

As reivindicações se concentraram principalmente na necessidade de ampliação do acesso dos alunos e professores a uma variedade de gêneros de obras impressas, por meio, principalmente, do aumento na distribuição de livros em geral. Pontualmente, no contexto do PNLD, incluíram reivindicações específicas, tais como: garantir a continuidade do PNLD sem interrupções, com flexibilidade nos prazos para os editores; incluir a aquisição e distribuição de livros didáticos de inglês e espanhol no programa; estender a distribuição de livros de todas as disciplinas a todos os alunos do Ensino Médio; reavaliar a posição em relação aos livros consumíveis, especialmente nas séries iniciais do Ensino Fundamental; revisar os critérios de avaliação do PNLD, com foco na revisão da concepção do programa, seus critérios, formatos e impactos, visando ao seu aperfeiçoamento (CASSIANO, 2013).

Fica claro, no cerne desse documento, que a garantia da continuidade das aquisições governamentais de livros é o elemento central das reivindicações. E embora seja citados os livros literários, são privilegiadas em tais reivindicações as aquisições de didáticos.

Como mostrado anteriormente, a indústria editorial brasileira, desde seus primórdios, deve grande parte de seu crescimento à educação, com a publicação de manuais e livros escolares desempenhando um papel fundamental. Ao mesmo tempo, não restam dúvidas de que programas como o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) desempenham um papel crucial no acesso universal a livros para a maioria dos estudantes brasileiros na educação básica. Para grande parte da população, o livro didático fornecido pelo PNLD acaba sendo na prática o único contato com um livro durante toda a vida.

Entretanto, é preciso levar em conta que talvez não sejam somente esses fatores que expliquem o investimento público bilionário direcionado anualmente ao PNLD. É parte considerável da explicação a complexa rede de interesses privados envolvidos e estabelecidos em torno dessa política. Não à toa, mesmo no governo Bolsonaro,

reconhecidamente restritivo em termos de políticas sociais e explicitamente anti-intelectual e contrário a políticas culturais, mas visceralmente pró-mercado, as aquisições de livros didáticos não só permaneceram em patamares elevados, como alcançaram níveis recordes particularmente em 2021, quando foram vendidos mais de 182 milhões de exemplares, maior volume de vendas de didáticos para o governo federal de toda a série histórica da pesquisa “Produção e Vendas do Setor Editorial Brasileiro”, gerando um faturamento de quase R\$ 1,6 bilhão (PESQUISA, 2002-2019, 2020-2023).

Outras iniciativas estatais que corroboram a influência dos grupos editoriais sobre a administração pública são as significativas medidas de incentivos e desonerações de impostos amparadas na legislação brasileira. Os livros no Brasil são praticamente isentos de impostos, o que contrasta com a maioria dos países europeus, que geralmente aplicam uma taxa em torno de 5% sobre esses produtos (CORDEIRO, 2018).

Medidas dessa ordem vêm acontecendo desde a Constituição de 1946, quando o então deputado Jorge Amado conseguiu incluir o princípio da imunidade fiscal para o papel destinada à impressão do livro, iniciativa que na Constituição de 1967 passou a incluir diretamente livros, jornais e periódicos, mantida também na Constituição de 1988, que no artigo 150, inciso VI, alínea “d”, estabelece uma imunidade tributária para papel, livro e periódicos: “Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: VI – instituir impostos sobre: [...] d) livros, jornais, periódicos e o papel destinado à sua impressão”. Com isso, desde a Constituição de 1967 os livros são considerados isentos de impostos e assim vem sendo aplicado pelas entidades fiscais em todos os níveis da federação.

No entanto, essa isenção não se aplicava à seguridade social, que requer contribuições para o Programa de Integração Social (PIS) e para a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins). Isso mudou em virtude das Leis 10.865/04 e 11.033/04, apresentadas por iniciativa do então senador José Sarney e sancionadas pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, no seu primeiro mandato, quando os livros passaram a ser isentos do pagamento dessas contribuições (MACHADO, 2021). Além disso, de acordo com a mesma Lei 10.893/04, os livros também deixaram de estar sujeitos ao recolhimento do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM). Segundo dados do 4º Orçamento de Subsídios da União, divulgado pelo então Ministério da Economia, tais

desonerações do pagamento de contribuições para os livros acumularam um montante de R\$ 8,975 bilhões ao longo de 14 anos, de 2006 a 2020, valores estes atualizados para o ano de 2019 (MACHADO, 2021).

Os benefícios do Estado para o mercado não param por aí. No que diz respeito ao segmento universitário, os órgãos de apoio à pesquisa – a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) do Governo Federal e as Fundações de Amparo à Pesquisa dos estados – têm alocado recursos substanciais para manter assinaturas de revistas científicas estrangeiras disponíveis para professores e alunos das universidades públicas, com todas essas assinaturas sendo fornecidas online (LINDOSO, 2014).

Considerando todas essas vantagens fiscais de estar no Brasil e vender para o governo, que segundo muitos pesquisadores é um dos maiores compradores de livros do mundo, especialmente os didáticos, diversos grupos editoriais de todo mundo vêm buscando se associar a capitais nacionais detentores de editoras para entrar no mercado de livro brasileiro (CASSIANO, 2013). Não por acaso, foram verificadas inúmeras fusões e alianças de capital entre editoras multinacionais estrangeiras e editoras brasileiras.

A Penguin Random House adquiriu todos os selos de obras gerais da Santillana, incluindo a Objetiva, que agora é de propriedade integral do grupo anglo-alemão. A aquisição da Objetiva e Alfaguara pela PRH, sob a égide da nova holding Penguin Random House Brasil, liderada por Luís Schwarcz da Companhia das Letras, resultou em impactos substanciais no mercado editorial, especialmente quando a Penguin tornou-se acionista majoritária do grupo Companhia, tornando-se o primeiro grupo editorial brasileiro sob controle acionário de uma corporação estrangeira (PENGUIN, 2018; MEIRELES, 2018). Nesse meio tempo, a tradicional editora Jorge Zahar também foi adquirida pela Companhia. Vale também destacar que no contexto global de integração de capitais e fusões de corporações, cujo resultado tem sido a oligopolização de praticamente todos os setores econômicos que passam a ser controlados pelo capital financeiro internacional, a Penguin Random House, originalmente britânica, foi integralmente adquirida pelo grupo editorial alemão Bertelsmann, o que corrobora que a tendência de concentração de capital é hoje uma realidade também no mercado editorial (FOLHAPRESS, 2020).

A espanhola Santillana juntou-se à Moderna, tomando essa decisão para concentrar seus investimentos editoriais na área de livros para educação, que já representa uma parcela significativa de seu faturamento. Outras fusões importantes ocorreram no mercado editorial brasileiro com a fusão da IBEP e a Nacional, que depois adquiriram a infanto-juvenil Conrad, cujo foco são os quadrinhos, mangás e animes. A Record há muito tempo incorporou várias editoras importantes da história editorial brasileira, entre elas a Civilização Brasileira, A Bertrand Brasil, a Paz e Terra e a José Olympio.

Já a Ediouro juntou-se à Nova Fronteira, à Agir e outras editoras de segmentos diversos, especialmente de entretenimento, como a Coquetel, que domina o mercado de palavras cruzadas. No segmento Científicos, Técnicos e Profissionais (CTP), observa-se a ampliação no Brasil dos negócios da poderosa Elsevier, que abandonou a marca Campus utilizada anteriormente, e da Wiley, que abriu uma filial por aqui, ambas interessadas em vender revistas e livros eletrônicos para programas de bibliotecas universitárias, em parceria com a CAPES, CNPQ e várias fundações estaduais de pesquisa.

Ainda com relação à concentração de capitais, vale destacar a ascensão da Abril Educação. Ela não apenas consolidou sua presença com os selos Ática, Saraiva, Atual e Scipione no mercado de livros didáticos, mas também expandiu rapidamente nos segmentos de “sistemas educacionais” e cursos de idiomas. Esses setores incluem investimentos diretos na área educacional, bem como em livros (especialmente os chamados apostilados) amplamente utilizados pelos sistemas de ensino e materiais de ensino de idiomas. Essa mudança reflete o reposicionamento do grupo Abril, que reduziu seu foco nas revistas e concentrou seus esforços nessa área, com aporte de capital significativo proveniente do Brasil e de uma parceria com um grande grupo sul-africano. Mais recentemente, o Grupo Somos (que inclui o Grupo Educacional Mackenzie, do Sistema de Ensino Anglo, Rede Pitágoras, Editoras Scipione, Atual e Saraiva, entre outras) juntou-se a Abril Educação formando o Grupo Cogna Educação, cujo faturamento em 2022 foi equivalente a US\$ 307 milhões de dólares, posicionando-se em 43º lugar no ranking global, uma colocação melhor do que em 2021, quando ficou em 44º lugar (WISCHENBART, 2023; WISCHENBART, FLEISCHHACKER, 2022).

Essas fusões também são explicadas pela necessidade percebida pelos grupos editoriais de se adaptarem ao contexto da revolução digital, uma vez que com ela, embora

ainda não se saiba com certeza qual será o lugar do livro impresso ou mesmo na sua forma digital num futuro próximo, ao menos já se sabe que é necessário apostar em novas possibilidades relacionadas ao trabalho editorial no mundo da internet, o que tende a requerer vultosos investimentos em inovação. Nesse novo contexto, as compras governamentais de livros e conteúdos pedagógicos são hoje uma oportunidade não somente para as editoras, como também para as corporações detentoras de plataformas digitais de conteúdos.

Como analisado anteriormente, a plataformização vem contribuindo para que editoras venham se convertendo em sistemas de ensino, em um movimento inverso ao que vinha ocorrendo desde o início dos 2000, quando chamados “sistemas” começaram a se expandir particularmente no Brasil, em que grupos empresariais que elaboravam projetos abrangentes abordando administração, metodologia, treinamento e fornecimento de materiais didáticos para escolas particulares (LINDOSO, 2004). Com a plataformização, as editoras passaram a atuar nesse campo, reforçando o movimento de integração vertical no processo educativo, de modo a se constituírem como gestoras de projetos pedagógicos, prestando serviços ou assumindo grupos empresariais escolares, responsabilizando-se pelo planejamento dos cursos e o treinamento de professores até a avaliação de todo o sistema, bem como a produção de materiais didáticos. No momento, isso ainda é mais comum às escolas particulares, com grupos editoriais, como é caso do Cogna, detentora dos grupos educacionais Anglo, Mackenzie, entre outros, mas já começa a acontecer com a transferência da gestão pedagógica e administrativa de escolas públicas para grupos privados em alguns estados e municípios.

A transformação digital e a plataformização dos serviços públicos governamentais são fenômenos paralelos e igualmente significativos, sinalizando uma mudança dos serviços historicamente baseados em interações presenciais, migrando-os para um domínio digital aonde a digitalização vai além da mera conversão de processos, redefinindo todo o paradigma de entrega de serviços. Abrange, portanto, a transição de um modelo de digitalização simplista para um ecossistema multifacetado, permitindo a prestação direta de serviços públicos por meio de plataformas versáteis e abrangentes.

Não à toa, o MEC abriu uma nova frente de relação com o setor privado, mais especificamente com as *big techs*. E a pioneira foi a Amazon, que em 2010 firmou um acordo com o Ministério da Educação (MEC) para disponibilizar gratuitamente os conteúdos dos

livros educacionais pela empresa ([AMAZON, 2014](#); [LINDOSO, 2014](#)). Esses conteúdos passaram a ser acessíveis tanto pelo e-reader Kindle quanto por tablets, que permitem o uso do aplicativo da Amazon e por ele fazer o *download* dos referidos livros.

Vale ressaltar que esse acordo não é exclusivo da Amazon, e o MEC poderia adotar a mesma abordagem com outras distribuidoras de livros digitais. No entanto, a Amazon saiu na frente, de modo que os 600 mil tablets adquiridos e distribuídos pelo MEC aos professores passaram a permitir o uso do aplicativo da gigante americana, gerando preocupações de várias ordens, com destaque para a questão da privacidade dos educadores, mas também pelo lado concorrencial por parte dos tradicionais fornecedores de livros didáticos. Como resposta, as editoras já começaram a atuar no segmento digital, indo além da própria Amazon ao buscarem converter-se aos poucos em plataformas que oferecem não apenas livros didáticos convencionais, mas também serviços interativos adaptados a estudantes e educadores, promovendo interações dos usuários, fomentando o engajamento social.

Ocorre que a preocupação com a Amazon no âmbito do mercado editorial não se limita à concorrência diante das compras governamentais. Pela posição dominante que essa empresa vem ocupando no varejo brasileiro, caracterizada por um notório poder oligopsônico (ou, no limite, monopsônico), emerge uma nova onda de demandas dirigidas ao poder público. Em termos econômicos, monopsônio e oligopsônio são palavras utilizadas para designar os nichos de mercado em que há somente um ou alguns poucos compradores, cujo poder de mercado permite que consigam derrubar os preços pagos aos fornecedores.

A Amazon não só vem avançando para assegurar uma posição de monopsônio, mas também de monopólio, uma vez que aos poucos vem conquistando tamanho poder no mercado varejista de livros, especialmente nas compras virtuais, que no futuro pode vir a determinar também o preço para o consumidor. Mas até aqui a preocupação é mesmo com o poder de oligopsônio, o que vem fazendo com que as editoras, especialmente as independentes, venham se engajando no movimento para influenciar as esferas governamentais e legislativas no sentido de pleitear a aprovação do PLS 49/2015, mais conhecido como Lei do Preço Fixo-Único ou Lei Cortez ([DEAECTO, 2021](#); [SEREZA, 2021](#)). Essa proposta legislativa busca impor limites à capacidade das livrarias de

concederem descontos superiores a 5% sobre o valor de capa dos livros (DEAECTO, 2021; SEREZA, 2021).

A justificativa subjacente a essa iniciativa é evitar que a Amazon, em virtude de sua crescente supremacia como principal compradora das editoras, exerça pressão sobre os preços estabelecidos por essas editoras, reduzindo drasticamente suas margens de lucro. Essa proposta foi inspirada na Lei Lang da França, promulgada em 1981, quando a ascensão das grandes redes de livrarias começou a revelar seu poder oligopolístico, o qual, embora não se comparasse ao da Amazon na atualidade, era significativo o suficiente para preocupar o sistema literário e o poder público (DEAECTO, 2021; MOLLIER, 2021; SEREZA, 2021). A imposição de mecanismos de desconto por essas grandes redes poderia minar não apenas as pequenas editoras, mas também as livrarias de médio porte, que não têm a capacidade de oferecer descontos semelhantes (MOLLIER, 2021). A percepção desse problema no Brasil é relativamente recente, coincidindo com o crescente domínio da Amazon, que contribuiu de maneira significativa para o colapso de redes tradicionais como Livraria Cultura, Siciliano e Saraiva, e até levou à saída definitiva da rede francesa FNAC do mercado brasileiro.

Resta ainda a dúvida sobre o real interesse da Amazon de exercer qualquer poder de mercado, em particular o de monopsonio, pois, como nos mostra Thompson (2021), desde 2014 a Amazon vem optando por firmar novos contratos com editoras (e mesmo livrarias) baseados no modelo de intermediação. Por esse modelo, a Amazon não adquire os livros e revende, mas sim usa seu poder como plataforma e sua capacidade de gerenciar logística para fazer a intermediação entre o vendedor e o comprador final, ficando apenas com uma comissão pelo serviço. A questão é que até aquele ano a Amazon resistia a esse modelo, tendo chegado inclusive a se envolver com uma disputa judicial com a Apple (THOMPSON, 2021). Fica então a dúvida do porquê de a Amazon ter passado a aceitar o modelo de intermediação, depois de ter resistido a ele tão fortemente apenas quatro anos antes de 2014. Na opinião de Thompson (2021), isso suscita dúvidas sobre o quão dominante era e é realmente o seu poder de mercado.

Para entender essa reviravolta aparentemente estranha, é importante considerar que, em 2014, o cenário do mercado havia mudado de tal forma que tornou o modelo de intermediação atraente não apenas para as editoras, mas também para a Amazon.

Thompson (2021) aponta pelo menos cinco razões pelas quais a intermediação se tornou vantajosa para a Amazon naquele momento, em contraste com anos anteriores.

Primeiro, em 2014, as vendas do Kindle não estavam mais crescendo como nos anos anteriores. Entre 2008 e 2010, atrair clientes para o ambiente da Amazon por meio do Kindle era uma estratégia eficaz. No entanto, com a estabilização das vendas de livros digitais, não havia mais a necessidade de atrair tantos novos clientes a qualquer custo. Segundo, em 2014, o mercado de livros digitais havia amadurecido, e a Amazon detinha cerca de 67% desse mercado. Ela já havia alcançado uma posição dominante e, portanto, não precisava mais lutar para ganhar alguns pontos percentuais de participação de mercado. Terceiro, a Amazon estava enfrentando pressões dos investidores para se tornar lucrativa. Isso a levou a repensar sua abordagem aos negócios maduros, como a venda de livros, buscando lucratividade.

Quarto, a Amazon havia desenvolvido modelos de negócios alternativos, como a autopublicação por meio do Kindle Direct e o serviço de assinatura Kindle Unlimited. Isso permitiu que a Amazon competisse de forma eficaz com preços mais baixos e ganhasse margens substanciais em livros autopublicados e assinaturas. Quinto, o modelo de intermediação garantiu à Amazon uma proteção contra a concorrência que poderia tentar roubar participação de mercado através de descontos agressivos. Isso se tornou relevante à medida que o mercado de livros digitais parou de crescer rapidamente e o número de novos clientes a serem conquistados diminuiu.

Na opinião de Thompson (2021), foram essas mudanças de cenário que levaram a Amazon a adotar o modelo de intermediação a partir de 2014. Embora tenha havido debates sobre os méritos desse modelo, ele ofereceu vantagens tanto para a Amazon quanto para as editoras, e a sua adoção refletiu as condições do mercado naquele momento. Entretanto, as questões relacionadas à precificação e aos descontos em livros digitais continuam a ser importantes, pois, independente da Amazon, envolvem o cerne da revolução digital e seus impactos na indústria editorial. Nesse sentido, a preocupação das editoras brasileiras no debate em torno da Lei Cortez continua de fato relevante.

Resumidamente, o que se pode depreender até aqui é que a relação do mercado editorial com o Estado está longe de ser caracterizada de uma maneira simplista. Tal relação tem características simbióticas traduzidas em configurações e redes de dependência tanto em termos regulatórios como na aquisição direta de livros. O governo federal continua sendo um grande comprador de livros, mas vale destacar que as grandes beneficiárias são primordialmente as editoras de livros didáticos, algo que está concentrado em algumas poucas editoras. Isso fica bastante claro na tabela 5.1, a seguir, em que as 10 primeiras editoras com maior participação nas aquisições dos programas de livros didáticos, em dois períodos distintos (2005-2013 e 2019-2022), concentraram 94% das aquisições de um total de 61 editoras.

Tabela 5.1: Percentual de participação de editoras nas aquisições totais de livros didáticos - PNLD - 2005-2013 e 2019-2022

EDITORIA	% DE PARTICIPAÇÃO
MODERNA	23%
FTD	19%
ÁTICA	18%
SARAIVA	13%
SCIPIONE	7%
EDIÇÕES SM	4%
BRASIL	3%
POSITIVO	3%
IBEP	2%
ESCALA	1%
Outras (41 editoras)	6%

Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação -FNDE (<https://www.gov.br/fnde/pt-br/ acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro>)

Os dados foram extraídos do portal do FNDE e as percentagens foram calculadas a partir das somas de exemplares adquiridos pelo governo federal no âmbito dos programas de livros didáticos (PNLD antigo e novo) de 2005 a 2013, somados ao período de 2019 a 2022.

Analisando os dois períodos separadamente, 2005 a 2013 e 2019 a 2022, algo que faz bastante sentido, já que o primeiro período considerado trata de governos de Lula e Dilma e o segundo do governo Bolsonaro, quando já vigorava o Programa Nacional do Livro e do Material Didático em substituição ao Programa Nacional do Livro Didático, observa-se que o nível de concentração e as editoras que respondem por mais de 90% das aquisições

são praticamente iguais nos dois momentos. As tabelas 5.2 e 5.3 mostram claramente as semelhanças, um indicativo de que, independentemente da filiação ideológica do governo, mesmo em um contexto de direita extremada, marcado por uma postura anti-intelectual

Tabela 5.2: Percentual de participação de editoras nas aquisições totais de livros didáticos - PNLD - 2005-2013

Editoras	Participação
MODERNA	27%
FTD	19%
ÁTICA	18%
SARAIVA	9%
EDICOES SM	9%
BRASIL	4%
SCIPIONE	4%
IBEP	2%
RICHMOND	1%
FBF CULTURAL	1%
Outras (35 editoras)	6%

Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação -FNDE (<https://www.gov.br/fnde/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/programas-do-livro>)

radical, como foi o governo Bolsonaro, a institucionalidade dessas políticas de aquisição e distribuição de livros e a consolidação das editoras que tradicionalmente fornecem livros para esse fim são tamanhas que tudo parece permanecer como sempre esteve.

Tabela 5.3: Percentual de participação de editoras nas aquisições totais de livros didáticos - PNLD - 2019-2022

Editoras	Participação
MODERNA	21%
FTD	19%
ÁTICA	18%
SARAIVA	15%
SCIPIONE	10%
POSITIVO	4%
BRASIL	3%
ESCALA	2%
IBEP	2%
EDIÇÕES SM	2%
Outras(35 editoras)	5%

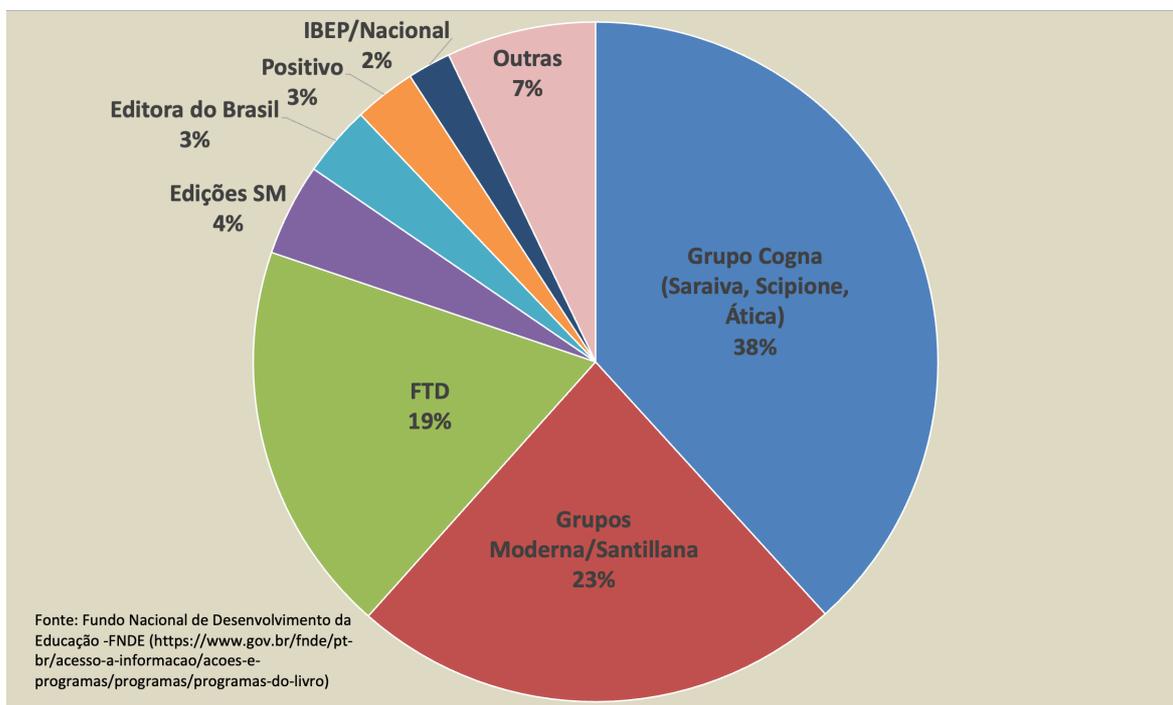
Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação -FNDE (<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro>)

Prova disso é que, voltando um pouco mais para o passado, nas compras realizadas no âmbito do programa que antecedeu o PNLD, o PLIDEF/INL, as editoras contempladas de 1971 a 1976 não diferem muito da lista de hoje: lá estavam o IBEP com participação de 11,3%, a Editora do Brasil com 11,2%, a Abril Cultural com 7,6%, a Nacional com 6,8% e a FTD com 6,5%, em uma lista liderada pela editora Ao Livro Técnico com participação de 11,4% (PERES, VAHL, 2014). A diferença está no nível de concentração, pois numa lista que envolvia 36 editoras, essas seis editoras, que estão no topo da lista de fornecedores de livros para o PLIDEF/INL, participaram com 54,8% dos fornecimentos ao longo daqueles anos (PERES, VAHL, 2014). Mas há que se levar em conta o fato de que as condições de mercado naquela época eram muito distintas das de hoje, em que, como explicitado anteriormente, o nível de oligopolização e concentração de capitais em quase todos os setores é altíssimo e se amplia a cada dia, apesar de todos os esforços governamentais e mesmo no âmbito da Organização Mundial de Comércio (OMC) para regular e garantir a livre concorrência.

Considerando que ao longo dos anos 2000 e 2010 muitas dessas editoras foram adquiridas e fundidas em grupos editoriais que formam gigantescas *holdings* que contam com capitais internacionais, o nível de concentração é ainda maior. Supondo o agrupamento das editoras nas *holdings* às quais elas hoje pertencem, ao longo desses anos,

dos quase 1,7 bilhão de exemplares de livros didáticos adquiridos pelo governo federal, cerca de 93% desses livros foram adquiridos de apenas sete grupos editoriais, sendo que somente três desses grupos – Grupo Cogna (que inclui Somos, detentor da Saraiva, Scipione e Ática, e Abril Educação), Grupo Moderna/Santillana e Grupo FTD – foram responsáveis por 80% da soma de aquisições de livros didáticos ao longo desses dois períodos, os quais totalizam 13 anos (ver gráfico 5.1).

Gráfico 5.1: Percentual de participação de editoras, holdings e grupos editoriais nas aquisições totais de livros didáticos - PNLD - 2005-2013 e 2019-2022



Na área literária e de livros de interesse geral, cujas compras governamentais, como visto anteriormente, sempre foram em quantidades bem menores do que dos didáticos, o grau de concentração de aquisições por editora também é bem mais alto. Com base em dados também disponibilizados para o PNBE no período de 2008 a 2014, último ano de aquisições no âmbito desse programa (extinto em 2017), foram mapeadas compras de 275 editoras que forneceram pouco mais de 115 milhões de exemplares ao longo desses anos, destinados a bibliotecas escolares, alunos e professores.

Considerando somente as editoras, sem vinculá-las aos grupos editoriais que foram se formando com as diversas fusões ocorridas nas últimas duas décadas, as editoras com maior participação são praticamente as mesmas que fornecem para o PNLD, conforme se verifica na tabela 5.4, a seguir.

Tabela 5.4: Participação do Percentual das editoras nas aquisições totais de livros literários e de interesse geral- PNBE - 2008-2014

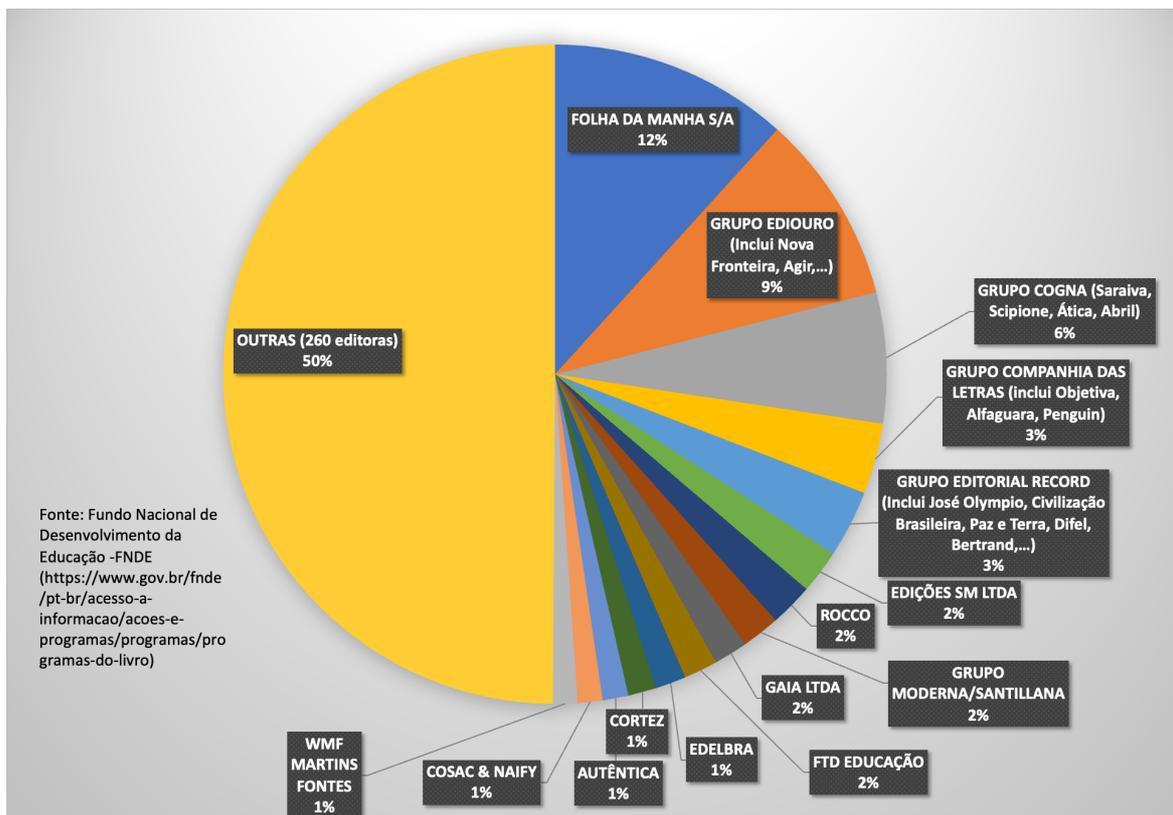
Editoras	Participação
EMPRESA FOLHA DA MANHA S/A	12%
NOVA FRONTEIRA	7%
EDIURO	2%
EDIÇÕES SM	2%
ROCCO	2%
ÁTICA	2%
MODERNA	2%
EDITORA GAIA	2%
FTD	2%
SARAIVA	2%
Outras	66%

Fonte: Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação -FNDE (<https://www.gov.br/fnde/pt-br/ acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro>)

Ao se considerar tais editoras a partir dos processos de fusão ocorridos ao longo das últimas três décadas e que resultaram nas holdings que assumiram posição dominantes no mercado no início dos 2020, observa-se um grau de concentração um pouco maior, ficando mais claras algumas das motivações para que parcela do grande capital apostasse nessas aquisições. Agregadas as compras governamentais por holdings e grupos editoriais existentes hoje, 50% das aquisições ficaram distribuídos entre 15 editoras ou grupos editoriais e os outros 50% entre as 260 editoras restantes, conforme pode ser verificado no gráfico 5.2, a seguir. A partir desse exercício, fica claro que grupos editoriais como a Record e a Companhia das Letras, ficam mais fortes e com mais capacidade de agregar escala na sua produção editorial, possibilitando um maior poder de concorrência no fornecimento de acervo para os programas governamentais.

Infelizmente, após o fim do PNBE, as informações do FNDE sobre o seu substituto PNLD literário ficaram ainda mais precárias. Não estão disponibilizados até aqui dados sobre as aquisições para esse novo programa, o que impede uma comparação do antes com o depois das mudanças ocorridas em 2017. Espera-se que em um futuro breve esses dados sejam disponibilizados para uma comparação mais precisa de como estiveram posicionadas as editoras nos anos Temer e Bolsonaro.

Gráfico 5.2: Percentual de participação de editoras nas aquisições totais de livros literários - PNBE - 2008-2014



De todo modo, é possível concluir que, no âmbito literário, além das aquisições terem sido bem mais baixas durante o PNBE (mas sempre costumaram ser, desde os primórdios dos primeiros esforços de políticas de aquisição de livros pelo governo federal), a quantidade de editoras beneficiadas sempre foi maior. E uma explicação possível reside no fato de o negócio literário, apesar de ser menos lucrativo, tem mais apelo sobre grande parte dos potenciais editores amantes de livros, e, ao mesmo tempo, é o campo em que são possibilitados o surgimento de “franjas” em contextos de oligopolização característicos de indústrias culturais.

Como mostra Tolila (2007), a característica do oligopólio de franja em que o centro oligopolista convive com uma miríade de pequenas empresas independente que efetivamente concorrem entre si, buscando atender nichos de mercado e demandas específicas de consumidores. São nichos cujos custos de produção são altos e as margens de lucro baixas devido ao número restrito de consumidores, algo que não interessa às *majors* desse mercado. Além disso, essas empresas menores não têm o controle da reprodução industrial e da distribuição, etapas controladas pelas empresas dominantes, de modo que a

existência dessas pequenas empresas atuando nas franjas acaba por não comprometer o domínio das *majors* e ainda desempenharem:

(...) papel essencial na renovação da criatividade artística. Investindo em setores em que a rentabilidade não é garantida e assumindo os riscos que as grandes se recusam a assumir, elas ocupam um lugar dinâmico para a inovação e desempenham um papel de laboratórios para pesquisa artística. (...) As *majors* sabem disso e estão antes às descobertas potenciais dessas empresas, com as quais poderão colocar em ação seus processos comerciais sem o risco nem a pesquisa do primeiro produto. Controlar a distribuição lhes serve, nesse caso, de maneira muito especial, pois as grandes empresas são as primeiras a se inteirar das revoluções de modas e dos gostos. (TOLILA, 2007, p. 46)

O mercado editorial é dos que funcionam conforme essa lógica, de modo que são justamente as pequenas editoras independentes que acabam por assumir riscos da inovação ao buscar revelar vanguardas, com capacidade para renovar estilos e linguagens. Elas têm, portanto, um papel fundamental no sistema literário e, por isso, no mínimo mecanismos regulatórios e de incentivos, que dependem da ação do Estado, precisam existir para evitar a morte precoce da maioria dessas editoras, que costuma ocorrer devido a dívidas acumuladas com fornecedores e dificuldades de acessar empréstimos bancários. Aquelas que sobrevivem e apresentam condições de crescimento e potencial de ocupar espaços de mercado são rapidamente incorporadas pelas *majors*, em movimentos semelhantes ao que acontece com as *startups* no âmbito mercado das tecnologias digitais. O resultado possível dessa instabilidade nas franjas do mercado editorial é deixar de haver incentivos de entrada de novas empresas independentes em uma etapa madura do processo de oligopolização, ficando o mercado totalmente controlado pelas empresas dominantes, as quais tendem a ser mais conservadoras em relação a inovações artísticas.

Esse processo descrito em termos econômicos reproduz a perspectiva sociológica de Pierre Bourdieu na sua descrição e análise acerca do mercado das trocas simbólicas, no qual se verifica uma hierarquia de valorização simbólica da produção cultural cujo prestígio costuma ser inversamente proporcional ao potencial de valorização econômica no mercado:

É preciso encarar a oposição entre os dois modos de produção de bens simbólicos – que só podem ser completamente definidos através de suas relações – como o produto de uma construção-limite. No interior de um mesmo sistema, defrontamos sempre com todos os produtos intermediários entre as obras produzidas por referência às normas internas do campo de produção erudita e as obras diretamente comandadas por uma representação intuitiva ou cientificamente informada das expectativas do público mais amplo: por exemplo, as obras de vanguarda reservadas

a alguns iniciados do grupo de pares, as obras de vanguarda em vias de consagração ou aquelas já reconhecidas pelo corpo de produtores, as obras da “arte burguesa”, destinadas mais diretamente às frações não intelectuais da classe dominante e muitas vezes consagradas pelas instâncias de legitimação mais oficiais (as Academias) e, por último, as obras da arte média, dentre as quais, poder-se-ia ainda distinguir, segundo a posição na hierarquia social do ‘público visado’, a cultura de classe (por exemplo, as obras coroadas pelos grandes prêmios literários), a cultura símile entendida como o conjunto das mensagens dirigidas especialmente às classes médias e, em especial, aos setores em ascensão destas classes (por exemplo, as obras de vulgarização literária ou científica), e a cultura de massa, ou seja, o conjunto das obras socialmente genéricas, ou melhor, *omnibus*. (BOURDIEU, 2001, p. 139-140).

Pelo esquema construído por Bourdieu (1996, 2001), as obras de vanguarda costumam ser apreciadas pelos pares, como um fenômeno da arte pela arte, e por alguns “iniciados”, produzindo novas linguagens, estilos e técnicas, contando, quando muito, com o mecenato público ou privado para poder acontecer. A sua assimilação pela indústria começa a partir do momento em que algumas delas vão passando a ser reconhecidas como “artes médias”, ou seja, aquelas já sacralizadas que passam a ser consumidas por uma classe média intelectualizada, mas volumosa o suficiente para possibilitar ganhos econômicos aos produtores pela via do mercado. O momento final é quando elementos dessa inovação estilística, após ter sido passada por diversos processos de pasteurização, alcançam o topo da indústria cultural de consumo de massa alargado, etapa em que aquilo que um dia foi inovação é apropriado pelas empresas dominantes do mercado cujos traços são essencialmente e cada vez mais de oligopólio.

O paradoxal nesse processo é que a continuidade no tempo dessa indústria, que requer a produção constante de novidades, é que a sua continuidade depende do potencial criativo daquilo que é produzido para nichos, ou seja, nas franjas ou margens desse mercado. Isso vale em níveis e processos distintos para todos os campos de linguagens artísticas, das artes plástica, passando pela dança, cinema, teatro, até o mercado que interessa aqui, que é o literário.

Na prática, entretanto, não existe uma regulação automática nesse sistema em um contexto econômico que caminha para a financeirização extrema. Isso é tanto mais verdade quanto mais periférico é esse mercado. Significa que os nichos de produção de inovação de linguagem e estilo podem parar de se reproduzir em contextos de massificação radicais, especialmente em sociedade com alta concentração de renda e baixa escolaridade. As empresas dominantes, mais e mais financeirizadas e impessoais, não costumam se

preocupar com isso, na expectativa de que ou o Estado ou os mecenas e filantropos privados patrocinem a produção de vanguarda nas suas franjas de mercado. Trata-se de um processo que contribui para o entendimento do porquê de representantes das associações e sindicatos de editoras no Brasil preocuparem-se com a baixa penetração da leitura no país, mas pouco ou nada fazerem para mudar essa realidade, esperando que o Estado o faça. O jogo de mercado se impõe para além das boas intenções e leituras da realidade.

De todo modo, embora esse processo oligopolização do mercado editorial tenha se estabelecido de forma bastante radical no Brasil, de maneira a reduzir significativamente o ciclo de vida das pequenas e médias editoras em face inclusive das sucessivas crises econômicas e do baixo consumo privado de livros, o surgimento de editoras independentes continua sendo bastante profícuo. Em parte, isso se deve às políticas de aquisição do governo federal e, complementarmente, aos diversos mecanismos de desoneração fiscal.

Ainda assim, como visto anteriormente, elas são pouco beneficiadas pelas compras governamentais, uma vez que não conseguem ofertar preço e quantidade competitivos nos processos licitatórios e de seleção governamental, restando de benefício mais consistente para elas apenas as medidas regulatórias e legais já citadas que asseguram a desoneração de impostos e as contribuições sobre papel e livros. A justificativa do Estado para conceder tais incentivos fiscais é a da necessidade de barateamento do preço final do livro para o consumidor, ampliando a possibilidade de acesso ao livro. Entretanto, para os padrões médios de renda dos brasileiros, o livro ainda é um dispositivo caro. Isso sem falar que o livro não está na lista de prioridades do consumidor brasileiro, sendo considerado um item supérfluo e, portanto, um dos primeiros a serem excluídos das cestas de consumo em momentos de crise.

Desse modo, editoras que ou são pouco ou não são contempladas por compras governamentais, e que costumam depender basicamente das vendas para o consumidor privado, mal conseguem se manter, o que explica o fato do ciclo de vida da maioria delas ser bastante curto. E isso vem se agravando ainda mais com poder de mercado da Amazon, que vem aos poucos se convertendo no maior comprador e varejista de livros no Brasil, adquirindo, com isso, poder de determinar preços ao fornecedor, que no caso são as editoras. Como visto, embora o modelo de negócio pareça estar mudando como já notado, a Amazon,

para oferecer descontos ao consumidor final, tende a forçar as editoras fornecedoras a baixarem demasiadamente seus preços de livros, reduzindo sobremaneira as margens de lucro ou mesmo impondo prejuízos às pequenas editoras. O resultado é que muitas editoras que dependem primordialmente do mercado (e não das compras governamentais) não estão resistindo, acabando por fechar as portas. Nesse sentido, são requeridas do Estado medidas regulatórias, tal como a já citada Lei Cortez (ou lei do preço único), para limitar o percentual de desconto que as livrarias podem oferecer.

Ainda em benefício das editoras, desde 1999 o governo federal, mas também governos estaduais e municipais, vêm assegurando patrocínios – seja por intermédio de empresas estatais, seja por mecanismos de financiamentos via leis de incentivo – para grandes feiras e bienais de livros. Com isso, mudanças substanciais passaram a ocorrer na relação do mercado com os consumidores privados, os quais vêm prestigiando esses eventos, contribuindo para torná-los um sucesso de público, e ao mesmo tempo dar espaço para as pequenas editoras, editoras universitárias e as chamadas livrarias de rua se fazerem conhecidas pelo grande público. Além disso, ao longo desses anos, as bienais e feiras deixaram de enfatizar apenas o aspecto comercial e promocional do livro, passando a ser palcos importantes para manifestações culturais, especialmente encontros entre autores e leitores. Agora esses eventos incluem palestras, mesas redondas, debates e outras atividades, sempre proporcionando espaço para que os leitores possam interagir com os escritores presentes.

Por fim, ainda em âmbito privado, há que se destacar que os mecanismos de incentivos para autores e promoção das letras brasileiras. Iniciativas como bolsas de residência a autores e apoio a traduções são previstas pelo PNLL e no escopo de ações da FBN, tais como o Programa de Bolsas para a Tradução da Biblioteca Nacional. Ocorre que essas ações não se configuram como medidas estruturadas e estáveis. Até aqui, são medidas pontuais, comumente descontinuadas e baseadas em baixo orçamento, como sói acontecer com boa parte das políticas vinculadas ao Ministério da Cultura. Ademais, com a extinção do MinC de 2019 e 2022, iniciativas dessa ordem deixaram de acontecer.

A retomada e reestruturação de tais modalidades de ações e sua conversão em políticas públicas estruturadas é fator de grande importância para a promoção da presença da literatura brasileira no cenário internacional. A literatura em português, especialmente a

brasileira, é muito pouco conhecida em outros países. Isso se torna ainda mais relevante em um contexto de total domínio do idioma inglês no mercado editorial global, restando pouco espaço de inserção internacional para a literatura em outras línguas.

Os países de língua não inglesa que conseguem essa inserção apoiam-se no estímulo à tradução como forma de divulgar seus autores e sua literatura. Essa inserção internacional não só é boa para os autores, pois abre para eles um nicho de mercado muito mais amplo, mas também para as relações comerciais – dado que a literatura pode se configurar como uma *commoditie*, assim como o cinema e a música – e diplomáticas, já que a literatura tem um papel importante da agenda de *soft power*. A inserção da literatura de país em desenvolvimento, que fala um idioma periférico e pouco disseminado é algo difícil de ser viabilizado internacionalmente, mas ainda assim é possível. Um caso exemplar é o da Noruega, que, mesmo com um idioma nativo falado e escrito por uma população muito menor do que a que fala português, investe em escrita criativa e divulgação internacional de seus escritores por meio de incentivo a traduções e, com isso, vem conseguindo inserir muitos deles no mercado editorial global (YARZA, 2017). Falta, portanto, ao Brasil, um mínimo de organização em termos de políticas públicas para uma atuação semelhante, considerando a proliferação de jovens escritores e o potencial literário de um país com tamanha diversidade de culturas e linguagens.

5.3 SOCIEDADE CIVIL E POLÍTICAS DE INCENTIVO À LEITURA

Grupos historicamente excluídos de seu direito à leitura vêm assumindo a liderança em ações e programas na ausência do Estado. Trata-se de um fenômeno cuja gênese remonta ao processo de formulação do PNLL e o papel fundamental da sociedade civil na sua concepção e posteriormente na implementação.

Nesse âmbito, vale também destacar a criação em 1996 da Câmara Setorial do Livro e da Comunicação Gráfica, que posteriormente passou a ser chamado de Câmara Setorial do Livro e Leitura, contando entre os seus integrantes com representantes do setor editorial, além de representantes de toda a cadeia de produção gráfica e ministérios envolvidos. O objetivo era propor medidas para reduzir o preço do livro, aumentar o público leitor jovem e melhorar a qualidade das publicações (BONASSA, 1996). Falava-se

originalmente em formular propostas semelhantes ao do modelo bem-sucedido de câmara setorial voltado para a indústria automotiva.

No governo Lula, durante a realização do evento “Ano Ibero-Americano do Livro e da Leitura/Vivaleitura” foi discutida e finalmente instituída, em dezembro de 2005, a Câmara Setorial do Livro e Leitura (excluindo, portanto, a comunicação gráfica) composta por 26 membros de várias áreas (ROSA, 2014). Nessa nova conformação, a câmara setorial passou a contar com diversos representantes da sociedade civil, para além dos integrantes da cadeia produtiva. E foi justamente a partir dessa iniciativa que a proposta do Plano Nacional do Livro e Leitura (PNLL) pôde ser elaborada (ROSA, 2014).

Ao longo dos anos seguintes, tal participação societal no PNLL se manteve ativa, de modo a favorecer um conjunto de articulações em rede que contribuíram para o desenvolvimento de ações de interesse público para o livro e leitura fora da órbita do Estado. A existência dessas articulações veio a calhar no período de desintegração progressiva do PNLL – que começa a partir do primeiro ano de Dilma Rousseff, até a sua paralização em agosto de 2016, com Temer na presidência – e de impossibilidade de se viabilizar novas estratégias estatais para fomentar políticas públicas inclusivas de leitura.

Nesse período, a sociedade civil tomou para si a responsabilidade pela promoção da leitura e assumiu de forma resiliente a partir das chamadas bibliotecas comunitárias. Em contraposição à centralização dos bens culturais, as bibliotecas comunitárias surgiram da necessidade de promover a democratização da leitura em áreas desassistidas pelo Estado, onde muitas vezes não existem políticas públicas para garantir o acesso à literatura e à cultura como um direito humano. As bibliotecas comunitárias são administradas e dinamizadas pelas próprias comunidades. Além de promoverem atividades relacionadas à leitura e à literatura, elas funcionam como locais de acolhimento, debates e valorização da cultura local.

O que favoreceu a articulação da sociedade civil em torno dessa pauta foi justamente o PNLL e suas medidas de promoção do crescimento das bibliotecas comunitárias (FERNANDEZ, MACHADO, ROSA, 2018). O governo federal adotou medidas significativas ao reconhecer e iniciar investimentos em bibliotecas comunitárias por meio do Programa Mais Cultura, lançado em 2007 pelo Ministério da Cultura (MinC). O Programa Mais Cultura tinha três linhas de ação, e as bibliotecas comunitárias foram

incluídas na segunda linha, conhecida como “Cidade Cultural”, cujo foco era a melhoria do ambiente social nas cidades, expandindo a disponibilidade de instalações e meios de acesso à produção e expressão cultural.

A partir desse momento, muitas bibliotecas comunitárias passaram a fazer parte dos Sistemas Municipais e Estaduais de Bibliotecas Públicas e, conseqüentemente, receberam reconhecimento do Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas (SNBP). Esse movimento promoveu parcerias entre as bibliotecas públicas municipais e estaduais e as bibliotecas comunitárias, fortalecendo a mobilização e organização dos representantes desse setor. O resultado foi a formação mais adiante da Rede Nacional de Bibliotecas Comunitárias.

A Rede Nacional de Bibliotecas Comunitárias – RNBC é um movimento dedicado à democratização do acesso à leitura, literatura e bibliotecas, reconhecendo a leitura como um direito humano fundamental. Sua atuação abrange várias cidades brasileiras e teve origem na colaboração das redes de Bibliotecas Comunitárias, impulsionadas pelo Programa Prazer em Ler (PPL), uma iniciativa do Instituto C&A criado em 2006. Esse programa incentivou a criação de espaços de leitura em comunidades carentes, administrados por organizações sociais e culturais da sociedade civil. Durante o desenvolvimento do programa, começou a surgir a ideia de conectar as bibliotecas comunitárias em redes, inicialmente conhecidas como Polos de Leitura.

A partir de 2010, os editais do PPL da C&A passaram a incentivar a formação de pequenas redes locais, compreendendo pelo menos 5 bibliotecas comunitárias trabalhando juntas. Com base nas experiências das organizações beneficiadas pelos projetos, que já haviam começado a se organizar em redes em Recife, Salvador e Porto Alegre, com o intuito de otimizar recursos e ter um impacto social mais amplo em suas comunidades, o próprio programa passou a reconhecer e fortalecer essa estratégia em seus editais. Nesse contexto, o PPL identificou e apoiou o movimento de enraizamento comunitário e aderência às causas comunitárias, que estava no cerne do surgimento da maioria dessas iniciativas em prol do acesso à leitura.

Em 2015, as redes locais apoiadas pelo PPL se uniram para finalmente formar a Rede Nacional de Bibliotecas Comunitárias (RNBC). Conforme a última informação disponível, a RNBC contava em 2019 com 11 Redes Locais e 115 Bibliotecas Comunitárias

nos estados do Pará, Maranhão, Ceará, Pernambuco, Bahia, Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, com estimativa de atendimento a 42.200 pessoas (RNBC, 2019).

Uma pesquisa recente, realizada pela própria organização da RNBC juntamente com o Centro de Cultura Luiz Freire, realizada em 143 bibliotecas comunitárias pertencentes ou não à rede, mostra que, desse total, 14% já existiam antes do ano 2000 (FERNANDEZ, MACHADO, ROSA, 2018). A biblioteca mais antiga, MG07, foi fundada em 1974, em Betim (MG). Duas bibliotecas, SP03 e RJ04, foram criadas recentemente, em 2017, nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, respectivamente. A MG07, situada em Betim (MG), foi criada em 1974 com o apoio de uma instituição religiosa e outros parceiros da sociedade civil. Ela cresceu ao longo dos anos, integra o movimento das bibliotecas comunitárias e busca sustentabilidade através de editais públicos, programas patrocinados por empresas privadas e parcerias com a prefeitura.

Entretanto, a maioria das bibliotecas comunitárias pesquisadas foi criada após 2006, representando 52,4%, o que se explica em grande parte pelos apoios recebidos de programas governamentais como o PNLL e o Programa Mais Cultura. Mas há também uma relação direta entre o aumento dessas bibliotecas e o PPL, iniciado em 2006, visto que 65% das bibliotecas pesquisadas fazem parte desse programa. Além disso, destaca-se o projeto de extensão universitária “Ler para crer”, iniciado em 2009 no Ceará, que teve como objetivo estimular a criação de bibliotecas comunitárias, contribuindo para o crescimento desse movimento naquele estado.

As principais razões para a criação de bibliotecas comunitárias, identificadas durante a pesquisa, foram: promover a leitura e a formação de leitores (85,3% das bibliotecas); servir como referência para a comunidade (11,2%); fornecer um espaço de leitura e pesquisa para a comunidade (4,2%). Além disso, a falta de acesso a livros devido aos altos preços foi um motivo significativo citado por participantes das bibliotecas.

A colaboração de coletivos desde o início da criação dessas bibliotecas é uma característica comum e confere um aspecto político à ação comunitária de estabelecer bibliotecas. Além disso, essas bibliotecas frequentemente surgem como uma resposta à falta de biblioteca públicas, muitas vezes fechadas devido ao descaso dos governos locais (FERNANDEZ, MACHADO, ROSA, 2018). Mas há outros motivos apontados, sendo os

principais: promover a leitura e a formação de leitores (85,3% das bibliotecas), atuar como um ponto de referência para a comunidade (11,2%) e oferecer acesso à leitura e à pesquisa para a comunidade (4,2%). Além disso, a falta de acesso a livros devido aos preços elevados foi um fator significativo que levou à criação dessas bibliotecas (FERNANDEZ, MACHADO, ROSA, 2018).

A pesquisa também revela que a maioria das bibliotecas comunitárias está localizada em áreas urbanas, muitas vezes em bairros periféricos com alta densidade populacional, caracterizados pela escassez de serviços públicos de qualidade. Muitas bibliotecas estão próximas a pontos de ônibus, mas as dificuldades de transporte e o isolamento geográfico são desafios enfrentados por moradores das periferias das grandes cidades brasileiras (FERNANDEZ, MACHADO, ROSA, 2018).

Além disso, a pesquisa mostra que muitas bibliotecas comunitárias estão vinculadas a instituições, o que é determinante para sua autonomia. No entanto, a obtenção de um Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) próprio é um desafio para a maioria delas, e algumas preferem utilizar o CNPJ de outras instituições ou evitar a formalização, devido a receios em relação à “engessamento” e controles estatais (FERNANDEZ, MACHADO, ROSA, 2018). Essa atitude, conforme hipótese de Fernandez, Machado e Rosa (2018), pode refletir um desejo de manter a autonomia e independência das bibliotecas comunitárias.

Esses dados, ilustram os desafios que enfrentam em termos de localização, transporte, formalização e autonomia. Os pesquisadores de campo relataram dificuldades de acesso a algumas bibliotecas devido à distância ou a problemas em zonas vulneráveis e de conflito (FERNANDEZ, MACHADO, ROSA, 2018). Em alguns casos, a entrada nas comunidades onde as bibliotecas estão localizadas foi permitida apenas com a ajuda de moradores locais (FERNANDEZ, MACHADO, ROSA, 2018).

A pesquisa revela também que as bibliotecas comunitárias estão intimamente ligadas às ruas e têm um forte senso de uso público do espaço, assim como as comunidades que as abrigam (FERNANDEZ, MACHADO, ROSA, 2018). A falta de equipamentos culturais, como teatros, museus e bibliotecas públicas municipais é uma característica comum aos territórios onde as bibliotecas comunitárias estão localizadas, o que as torna

pontos de referência cruciais para a comunidade (FERNANDEZ, MACHADO, ROSA, 2018).

No que diz respeito à infraestrutura, a maioria das bibliotecas comunitárias está situada em espaços pequenos, muitas vezes abaixo dos padrões mínimos recomendados para bibliotecas públicas municipais (FERNANDEZ, MACHADO, ROSA, 2018). Apesar das limitações de infraestrutura, a maioria das bibliotecas disponibiliza equipamentos como computadores, impressoras e *scanners*, embora nem sempre estejam acessíveis ao público. Além disso, muitas delas enfrentam desafios relacionados à falta de ventilação adequada e à ausência de banheiros abertos ao público.

A pesquisa indica que a maioria dessas bibliotecas começou seus acervos com doações voluntárias, e apenas algumas começaram comprando coleções selecionadas (FERNANDEZ, MACHADO, ROSA, 2018). As doações continuam sendo a principal forma de aquisição de acervos, mas um número significativo de bibliotecas também compra materiais, o que é notável considerando as limitações orçamentárias. A permuta é uma forma mais restrita de aquisição.

O estudo também revela a preocupação dessas bibliotecas em oferecer acervos de qualidade à comunidade, adotando critérios de seleção. Muitas priorizam a formação de leitores literários e praticam o descarte de materiais que não atendem a esses critérios (FERNANDEZ, MACHADO, ROSA, 2018). A literatura é predominante nos acervos, mas essas bibliotecas também incluem livros de história, artes, ciências sociais, obras de referência, autores e assuntos regionais, filmes, música, jogos, brinquedos e objetos históricos representativos da cultura local (FERNANDEZ, MACHADO, ROSA, 2018).

O tratamento técnico dos acervos conta em muitas delas com a adoção de catalogação, classificação por cores e arranjo por assunto ou cor nas estantes. A presença de bibliotecários tem contribuído para o crescimento profissional das equipes (FERNANDEZ, MACHADO, ROSA, 2018).

As atividades mais comuns nas bibliotecas comunitárias incluem a contação de histórias com livros e o empréstimo de livros. Muitas dessas bibliotecas também promovem atividades além de seus espaços físicos, com 73,4% delas oferecendo atividades de leitura fora da biblioteca. Isso fortalece a conexão entre a biblioteca e a comunidade, mostrando que esses espaços são parte integrante do ambiente público (FERNANDEZ,

MACHADO, ROSA, 2018). Além disso, essas bibliotecas frequentemente oferecem oficinas temáticas, rodas de leitura, brincadeiras e jogos, contação de histórias sem livros, atividades de desenho e pintura, apoio à pesquisa escolar, recitais e saraus poéticos. Essa ampla gama de atividades destaca o compromisso das bibliotecas comunitárias com a formação de leitores e também com o acesso à cultura nas comunidades em que estão inseridas (FERNANDEZ, MACHADO, ROSA, 2018).

A análise da gestão das bibliotecas comunitárias pesquisadas revelou aspectos relacionados à estrutura organizacional, aos mecanismos de gestão, à equipe envolvida, ao horário de atendimento, à divulgação, às parcerias e à obtenção de recursos, elementos cruciais para a sua sustentabilidade. Foi identificado que a maioria das bibliotecas (75,5%) não possui organograma, uma vez que suas estruturas organizacionais são geralmente pequenas e não demandam esse tipo de instrumento (FERNANDEZ, MACHADO, ROSA, 2018). Essas bibliotecas, muitas vezes ignoradas pelos poderes públicos, buscam estabelecer relações próximas com suas comunidades, com uma ênfase na gestão participativa (FERNANDEZ, MACHADO, ROSA, 2018). Nesse sentido, 81,1% delas adotam mecanismos de gestão participativa, com 37,1% delas mantendo conselhos consultivos e 44% declarando ter mecanismos deliberativos (FERNANDEZ, MACHADO, ROSA, 2018). A presença de conselhos deliberativos mostrou correlação com o reconhecimento da biblioteca como um espaço privilegiado de formação de leitores, bem como a disponibilidade de espaços diferenciados para atividades de mediação (FERNANDEZ, MACHADO, ROSA, 2018).

Além dos mediadores de leitura, as bibliotecas comunitárias contam com outros profissionais (como bibliotecários, coordenadores, facilitadores de oficinas etc.). A maioria delas (65%) tem até 5 profissionais na equipe, enquanto 30,1% possuem mais de 5 profissionais (FERNANDEZ, MACHADO, ROSA, 2018). As bibliotecas consideram critérios importantes para a inclusão de profissionais a capacidade de serem leitores (55,2%) e de lidar com o público (14,7%), demonstrando a prioridade dada à qualidade da atuação no estímulo à leitura (FERNANDEZ, MACHADO, ROSA, 2018).

No que diz respeito aos horários de atendimento, há grande variação, com 79,7% delas funcionando de segunda a sexta-feira. As despesas mensais dessas bibliotecas variam, sendo que 21,7% gastam até R\$1.000,00, 30,8% gastam entre R\$1.001,00 e

R\$3.000,00, e 14% gastam mais de R\$5.000,00 (FERNANDEZ, MACHADO, ROSA, 2018). É importante notar que esses gastos incluem aluguel, luz, água, telefone e materiais de escritório, mas não gastos com pessoal (FERNANDEZ, MACHADO, ROSA, 2018).

A maioria das bibliotecas comunitárias (81,1%) mantém parcerias, sendo 76,2% delas participantes de editais públicos nos últimos 5 anos (FERNANDEZ, MACHADO, ROSA, 2018). A colaboração e parcerias são vitais para a sustentabilidade dessas bibliotecas, e o envolvimento em projetos e editais está relacionado à organização do espaço físico, ao reconhecimento e ao impacto na formação de leitores (FERNANDEZ, MACHADO, ROSA, 2018).

A avaliação é outro aspecto importante na administração dessas bibliotecas, com 71,3% delas realizando algum tipo de avaliação, o que demonstra sua preocupação em solucionar problemas e melhorar a tomada de decisões.

Apesar da relevância da ação governamental e privada para a promoção da leitura em áreas periféricas, apoiando a expansão das bibliotecas comunitárias, a motivação para o estabelecimento dessas bibliotecas está intimamente ligada à vontade e perseverança de indivíduos e grupos que superam desafios para proporcionar acesso à leitura em suas comunidades (FERNANDEZ, MACHADO, ROSA, 2018). As histórias das bibliotecas comunitárias demonstram que as principais forças por trás de sua criação são agentes internos e externos à comunidade, incluindo coletivos de jovens, grupos locais e movimentos sociais, entidades privadas sem fins lucrativos, grupos religiosos e partidos políticos (FERNANDEZ, MACHADO, ROSA, 2018).

A iniciativa da RNBC é sem dúvida muito relevante. Esses espaços representam a semente da apropriação social da cultura escrita, uma ferramenta essencial para o pensamento crítico e a ação (CASTRILLÓN, 2018). Não existe instituição mais adequada para permitir que as populações tradicionalmente excluídas se apropriem efetivamente da cultura escrita. Essas bibliotecas desempenham um papel crucial, não apenas na promoção da leitura e da escrita, mas também no acesso a bens culturais e materiais que muitas vezes estão fora do alcance da maioria.

Porém, vale considerar que no universo de uma população de mais de 200 milhões de habitantes, espalhados em um território continental como o do Brasil, um total

de 115 bibliotecas comunitárias, atendendo pouco mais de 40.000 pessoas, ainda é insuficiente para assegurar qualquer objetivo mais ambicioso de promoção da leitura do país.

É fato que a RNBC tem progredido em direção a esse objetivo com o apoio e a colaboração de parceiros privadas, como a parceria com o Itaú Social, que assumiu a gestão do Programa Prazer em Ler a partir de 2018, voltando a contar com as políticas de livro e leitura retomadas pelo governo federal a partir de 2023. De todo modo, um esforço de ampliação do número de bibliotecas comunitárias se faz necessário para a relevância dessa rede no propósito de democratizar a leitura e a escrita no Brasil. Fica muito claro, porém, que a criação dessas bibliotecas está diretamente relacionada à existência de uma capital social nas comunidades em que são implantadas, fator que em última instância carrega em si a própria ideia de comunidade que envolve a capacidade de definir o bem comum por si mesma (BÉRTOLO, 2014; CASTRILLÓN, 2018; PUTNAM, 2006).

O capital social, antes de ser um conceito inteiramente novo, busca reviver antigas concepções de civismo comunitário, originalmente exploradas por autores clássicos como Tocqueville (FERNANDES, 2002). Para Tocqueville, um dos principais elementos que garantiam o bom funcionamento da democracia na América era o espírito associativo dos cidadãos americanos (TOCQUEVILLE, 2014a; 2014b). Embora ele considerasse que outras medidas eram necessárias para fortalecer a democracia, como a descentralização administrativa, a autonomia do poder local, a criação de leis que garantem a igualdade de direitos, a liberdade de imprensa, eleições indiretas, uma justiça independente e a separação entre Igreja e Estado, a base fundamental da liberdade com igualdade, segundo Tocqueville, estava na ação cívica dos cidadãos e em sua participação nos assuntos públicos (FERNANDES, 2002; TOCQUEVILLE, 2014a; b). E era por meio da criação e desenvolvimento de organizações e associações livres que promoviam a cidadania que se poderia garantir a preservação do espaço para o discurso e a ação comunitária.

No debate contemporâneo sobre o capital social, são identificadas duas abordagens principais: uma econômica e outra sociológica (LEIS, CAVALCANTE, 2019). A corrente econômica busca compreender como a ação racional pode aumentar o estoque de capital social em uma comunidade, tratando-o como um elemento adicional na função de produção (LEIS, CAVALCANTE, 2019). Seu foco recai sobre os aspectos econômicos relacionados ao capital social, muitas vezes envolvendo análises dos custos de transação.

Além disso, essa abordagem procura quantificar o capital social de uma localidade, seja ela um pequeno grupo, uma região ou um país, desenvolvendo índices que abrangem aspectos qualitativos das relações sociais. Isso a aproxima das concepções de estudiosos como Putnam e Coleman.

Para Putnam (2008, p.177), cientista político mais destacado na vertente econômica, capital social “diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas” que se traduzem como um conjunto de vínculos e regras de confiança e reciprocidade presentes em uma comunidade, que facilitam a produção de ativos físicos e humanos dos quais todos se beneficiam. Para ele, o capital social diz respeito às conexões entre as pessoas – redes sociais e normas de reciprocidade e confiança que promovem a produção de ativos físicos e humanos. Está intimamente ligado à ‘virtude cívica’, ou seja, virtudes inseridas em uma densa rede de relações sociais recíprocas, pois uma comunidade pode até ser muito “virtuosa”, mas se os indivíduos que a ela pertencem estiverem isolados não necessariamente haverá capital social suficiente para que a comunidade obtenha resultados.

Por outro lado, a corrente sociológica coloca ênfase nos aspectos estruturais que moldam as práticas que compõem o capital social de uma comunidade, cujo foco de análise recai primordialmente sobre as redes de relacionamento e da confiança que emerge das interações entre pessoas (LEIS, CAVALCANTE, 2019). Além disso, essa abordagem considera como as estruturas sociais influenciam a visão de mundo dos indivíduos e, por consequência, seu nível de capital social. Nesse contexto, a obra de Bourdieu é fundamental, fornecendo uma compreensão mais holística do capital social.

Pierre Bourdieu, em seu artigo “Capital social – notas provisórias” publicado em 1980, introduziu o conceito de capital social (BOURDIEU, 2023; LEIS, CAVALCANTE, 2019; MARTIN, 2017). Ele descreveu o capital social como um conjunto de recursos efetivos ou potenciais ligados à pertença a uma rede de relações duradouras, mais ou menos institucionalizadas, de conhecimento ou reconhecimento mútuo (BOURDIEU, 2023). Bourdieu enfatiza a importância da filiação a um grupo e os efeitos que essa associação pode ter, especialmente em situações em que diferentes indivíduos obtêm benefícios desiguais de um capital equivalente, dependendo de sua capacidade de mobilizar o capital de um grupo ao qual pertencem. Bourdieu destaca que o volume do

capital social de um indivíduo depende do capital detido por outros membros de seu grupo e do grau de integração desse grupo (BOURDIEU, 2023).

Isso implica que a solidariedade entre os diversos grupos pertencentes a essa rede gera benefícios individuais. No entanto, para obter esses benefícios, os indivíduos precisam investir na institucionalização dessas redes, uma vez que elas não surgem naturalmente, e na construção da confiança entre os membros dos grupos sociais. Portanto, as relações sociais desempenham um papel fundamental na reprodução do capital social, permitindo que os indivíduos acessem os recursos disponíveis nas redes e reivindiquem a qualidade e a quantidade desses recursos, que também envolvem capital econômico e cultural – especialmente o capital simbólico, que ele considerava mais enraizado e bem definido – embora não possa ser reduzido a eles (BOURDIEU, 2023). De acordo com Bourdieu, essas diferentes formas de capital estão interconectadas e possuem certa independência. O capital social atua como um multiplicador para as outras formas de capital, pois é criado e mantido por meio da conversão do capital econômico e cultural, em um esforço contínuo de sociabilidade.

Bourdieu também enfatiza a conversibilidade das diferentes formas de capital e a sua redução, em última instância, ao capital econômico, que ele define como trabalho humano acumulado. Dessa forma, o capital social permite que os atores tenham acesso direto a recursos econômicos, como empréstimos subsidiados e informações comerciais, bem como o aumento do capital cultural por meio do contato com especialistas ou pessoas instruídas, ou até mesmo a filiação em instituições que conferem credenciais valorizadas (BOURDIEU, 2023; MARTIN, 2017). Assim, Bourdieu concebe o capital social como, em parte, um conjunto de redes que proporcionam aos indivíduos acesso a recursos econômicos. Bourdieu enfatizou que o capital social permite a cada membro desses grupos participar do capital acumulado e obter ganhos, especialmente quando sua contribuição pessoal é baixa. Essa visão dá ênfase à qualidade das relações sociais e à importância da pertença a grupos específicos.

Após a difusão do conceito de capital social por outros acadêmicos, como James Coleman e Robert Putnam, Bourdieu usou o termo com menos frequência em suas obras posteriores. Coleman e Putnam adotaram uma abordagem mais ampla e, em alguns aspectos, imprecisa para o capital social. Coleman viu o capital social como um recurso

produtivo que torna possível a realização de objetivos que, de outra forma, seriam inatingíveis, ao mesmo tempo que Putnam usou o conceito para analisar a queda da participação social nos Estados Unidos, tomando como referência um estudo de caso realizado por ele na Itália (MARTIN, 2017; PUTNAM, 2006).

Tais abordagens mais amplas de Coleman e Putnam levaram à instrumentalização do conceito de capital social por instituições internacionais, como o Banco Mundial e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (MARTIN, 2017). O trabalho de Putnam, em particular, obteve grande repercussão ao mostrar a queda da participação em diversas áreas da sociedade americana. Apesar das controvérsias e das interpretações diversas do conceito de capital social, é importante lembrar que ele permeia uma parcela significativa da obra de Bourdieu, retomando essa noção ao longo de sua carreira, mesmo que tenha usado com menos frequência em seus escritos posteriores.

Sem entrar no mérito de qual das vertentes é a mais adequada para se compreender o significado do conceito de capital social e como ele se forma, o que fica claro nessas abordagens é que o capital social depende de alguns pressupostos. O principal deles é que, conforme Bourdieu, o capital social depende de relações duradouras de um grupo que também dispõe de outras formas de capitais (cultural, econômico e simbólico), relações estas que para Putnam costumam ocorrer somente em comunidades locais homogêneas, especialmente em termo étnicos. Nos seus estudos de campo, Putnam observou que a diversidade tende a desagregar a comunidade, levando as pessoas a se retirarem das vizinhanças onde isso acontece (PUTNAM, 2006; SENNETT, 2012).

Considerando então que vivemos em sociedades cada vez mais complexas e atravessadas pela diversidade sociocultural, o desafio passa a ser buscar caminhos para construir a cooperação em comunidades dominadas pela ideia do “nós-contra-eles” ou muitas vezes degradadas pela desagregação. É diante desse desafio que Richard Sennett (2012) se coloca ao apontar caminhos para reunir pessoas de diferentes interesses, até mesmo conflitantes, que podem não sentir afinidade uma com a outra, que possuem desigualdades evidentes ou que simplesmente não se entendem.

A cooperação entre pessoas diferentes sempre foi um desafio, mas, de acordo com o Sennett (2012), a sociedade moderna enfraqueceu essa capacidade de maneira sem

precedentes. Isso começou com a substituição de trabalhadores por máquinas no século XIX e continuou com a perda da capacidade das pessoas de lidarem com diferenças insuperáveis entre elas. O agravamento se deu, em grande parte devido ao rápido aumento da desigualdade em todo o mundo, que aprofundou a divisão entre os muito ricos e as maiorias empobrecidas.

As mudanças no mundo do trabalho também contribuíram para o isolamento das pessoas e a intensificação da competição. O isolamento, resultado da lógica material que gera desigualdade, o emprego temporário, os contatos sociais superficiais que geram medo e ansiedade em relação aos outros, bem como a crescente violência, têm contribuído para a destruição das habilidades de cooperação necessárias para viver em uma sociedade complexa como a atual. O tempo se tornou um recurso valioso, com ênfase no curto prazo, o que afeta empregos, relações sociais e vínculos institucionais. Essas mudanças dificultam a resolução de problemas sociais e afastam as pessoas do envolvimento com questões que não as afetam diretamente.

Além disso, forças culturais atuam contra a prática da cooperação exigente. Está surgindo uma tendência nas sociedades contemporâneas de evitar diferenças profundas e buscar o mínimo estímulo por meio da homogeneização do gosto. Isso é motivado por uma ansiedade em relação à diferença, que está relacionada à economia da cultura global de consumo (SENNETT, 2012).

Sennett (2012) acredita que a receptividade, ou seja, a capacidade de ouvir e compreender os outros, é uma prática que deve ser aplicada na vida cotidiana. Ele aponta diversas vantagens em adotar uma forma mais complexa de cooperação. O desafio aqui consiste em agir de maneira a entender o ponto de vista do outro e reagir de acordo com a sua perspectiva. O autor compara essa abordagem com a gestão de conflitos, destacando que a cooperação é, na verdade, um desafio constante em todas as situações que envolvem conflitos.

Essa cooperação intensa sustenta os grupos sociais em momentos de dificuldade e mudança. Ela ajuda indivíduos e grupos a entenderem as consequências de suas ações e promove a autoconsciência de cada um. A cooperação intensa exige habilidade, uma *techné* ou técnica para fazer as coisas de maneira eficiente. É necessário cooperar com destreza em habilidades sociais sérias, que Sennett (2012) chama de “habilidades

dialógicas”. Isso envolve ouvir com atenção, agir com tato, encontrar pontos de convergência e gerenciar divergências, ou até mesmo evitar conflitos em discussões difíceis.

No caso específico do desafio de promover o desenvolvimento de capital social em mais comunidades espalhadas pelo país – grande parte delas marcadas pela exclusão, pela desconfiança do outro, pela violência e pelo controle de milícias ou do crime organizado – que possibilitem o surgimento de projetos locais autônomos como o das bibliotecas comunitárias, a retomada dos processos dialógicos como parte das políticas de livro e leitura é talvez o único caminho para se obter alguma efetividade nesse esforço. E ele começa por demover a ideia introjetada pelas populações excluídas de que alguns bens culturais não lhes pertencem, que não são necessários, que são supérfluos e que apenas alguns têm direito a eles (CASTRILLÓN, 2018).

Isso implica envolver mais as pessoas comuns nos debates sobre as políticas públicas, criando espaços e mecanismos para que possam participar ativamente na formulação e execução das políticas públicas sobre livro e leitura, alinhando-as com as reais necessidades daqueles que deveriam se beneficiar dessas intervenções públicas. A ideia é incentivar formas de participação que reabilitem as pessoas como seres cooperativos, capazes de lidar com a convivência de diferentes pontos de vista e de encontrar novas maneiras de resolver, reformar e até reinventar a cooperação no âmbito das políticas públicas. Em vez de adotar abordagens impositivas, as políticas públicas podem ser mais dialógicas, envolvendo as pessoas comuns de maneira ativa na formulação, gestão e avaliação das políticas que envolvem recursos públicos, impactos sociais, culturais, políticos e ambientais.

Nesse sentido, o que fica claro em qualquer forma de ação possível em prol do livro e leitura é que as políticas públicas implementadas pelo Estado desempenham um papel central. A ação privada por si só, nem o esforço isolado de mobilização de uma organização social como a Rede Nacional de Bibliotecas Comunitárias (RNBC) contando apenas com financiamento de fundações empresariais, não são suficientes para compensar a ausência do Estado. Sociedade civil e empresas não dispõem das ferramentas de mobilização, nem da capilaridade estatal, nem para implementar medidas em prol do livro e leitura com aquisição de livros e montagem de equipamentos públicos, como bibliotecas, nem para produção do capital social para que as comunidades se organizem por si só,

compatíveis com as necessidades de um país complexo, continental e com a população do Brasil.

O Estado não tem como atuar sozinho, mas a sua presença é primordial na tríade de campos requeridos para viabilizar o sistema literário no seu intento de promoção da leitura entre a população. Tal entendimento, essencialmente de natureza política, parte do pressuposto de que o Estado tem a responsabilidade primordial por assegurar os direitos fundamentais de todos os cidadãos, sendo, portanto, fundamental para orientar a direção estratégica de todas as iniciativas relacionadas inclusive à promoção da leitura, que é o foco do presente trabalho.

5.4 NARRATIVAS, SEGMENTAÇÕES E INTERSEÇÕES DAS POLÍTICAS DE LIVRO E LEITURA NO BRASIL

Em uma tentativa de segmentação com base nas teorias relacionadas à disciplina das políticas públicas apresentadas aqui, é possível perceber que as políticas para o livro e leitura, como implementadas pelo governo federal, dividem-se em duas vertentes. De um lado, aquela que está mais vinculado ao MEC, tais como o PNLD e PNBE, programas concentrados na aquisição e distribuição de livros cuja trajetória foi iniciada nos anos 1950, quando os temas das desigualdades ganhavam contornos de problemas na agenda de políticas públicas, e com ela as problemáticas da pobreza, do analfabetismo e das dificuldades de acesso da maior parte da população à educação.

A forma de implementação teve inicialmente características de políticas do tipo *bottom up*, dada a confluência de interesses que partiam de mobilizações de configurações diversas da sociedade brasileira de então, sendo executadas dentro de uma lógica incremental até o fim da década de 1960 e início dos 1970, momento em que as políticas de aquisição e distribuição de livros passam a ser executadas de maneira mais centralizada e controlada, com o PLIDEF, sendo objeto de um planejamento e de processos burocráticos mais sistemáticos e com pouca participação social, ganhando contornos de políticas que podemos caracterizar como *top down*. Ao longo do tempo, essas características vão se estabelecendo, até se chegar às formulações do PNLD e do PNBE, cujo ápice de planejamento se deu durante o governo FHC, quando a dinâmica processual – que vai da seleção, passado pela aquisição, até a etapa final de distribuição de livros para as escolas –

passa a fazer parte de uma rotina sistemática, previsível, com etapas e um cronograma muito bem definidos, sem grandes mudanças ao longo do tempo, de modo que a política nas últimas duas décadas voltou a ter características incrementais, sem avançar para ações mais efetivas voltadas especificamente para o lado da recepção, que envolveria a formação de leitores.

Desse diagnóstico decorreu (já nos anos 1980) a segunda vertente, que se baseia no diagnóstico de que a penetração da leitura no Brasil ainda é baixa, de modo a se reconhecer a necessidade de ação estatal do lado da recepção, missão que, embora tenha fundamentado o início das ações nesse campo desde a criação do INL em 1937, perpassando toda a trajetória das políticas para os livros desde então, nunca passou de discurso até pelo menos a criação do Ministério da Cultura em 1986. Com base nisso, o hoje sistema MinC (que inclui a Biblioteca Nacional) tomou para si a responsabilidade pela formulação de políticas com esse escopo, tendo sido as mais consistentes o PROLER, iniciativa da Biblioteca Nacional depois assumida pelo MinC, e o PNLL, ambas as políticas ainda em funcionamento.

Entretanto, dadas as limitações de capacidades estatais do sistema MinC, e o fato da questão da baixa penetração da leitura no Brasil não parecer ser reconhecida como um problema digno de ser tratado como prioritário no âmbito da agenda governamental, são políticas que sofrem com dificuldades de gestão e de coordenação, falta de orçamento e permanentes ameaças de descontinuidades, do que decorre a falta de previsibilidade e desinteresse dos atores econômicos e políticos. São políticas, porém, que têm a vantagem de se ajustarem a um modelo de execução do tipo *bottom up*, por se basearem em participação social com poderes decisórios de definição de prioridades, mas envolvendo configurações pouco influentes, ainda não devidamente estruturados como campos de poder. Disso decorre uma lógica de execução incremental no pior sentido, uma vez que são políticas que vêm sendo implementadas com bastante improviso, com ações frequentemente descontinuadas, gerando incertezas entre os atores envolvidos, e com constantes revisões de formulações, objetivos e metas.

Do ponto de vista do grau de conflito, pode-se dizer que as políticas de livro de leitura estão mais tensas e potencialmente conflitivas, por envolverem recursos escassos, afetando a distribuição do orçamento, mobilizando atores em grandes associações, inclusive empresariais, que se organizam para influenciar, contra ou a favor, questões redistributivas.

São políticas que hoje envolvem um grande volume de inversões, mas a quase totalidade dos recursos está apropriada para a vertente da aquisição e distribuição de livros.

Em certo sentido, para destinar recursos à vertente da formação de leitores, o que incluiria a qualificação de bibliotecas, só haveria duas opções. A primeira é a destinação de mais orçamento para essa modalidade de políticas, o que é muito improvável considerando as amarras fiscais e que essa disputa envolveria todos as áreas de governo, algumas delas com prioridades muito mais estabelecidas quando se pensa no modelo de agenda de Kingdon (1984). A segunda possibilidade é redistribuir parte do conjunto do orçamento destinados à rubrica livro e leitura, hoje concentrado na aquisição e distribuição de livros, com a vertente da formação de leitores algo que também esbarra em interesses consolidados de parte considerável do mercado editorial, que hoje depende e já conta com as compras governamentais para assegurar quase metade dos seus ganhos, e em uma possível resistência do MEC cujos principais atores poderiam interpretar como perda de recursos e de poder em favor do MinC. As duas possibilidades, portanto, envolveriam alto grau de conflito, do que se depreende a característica de limitação redistributiva em que se encontra tal segmento de política na realidade estatal brasileira de hoje.

Para finalizar a análise, vale destacar mais uma vez que o esforço empreendido neste trabalho, ao pôr uma lente sociológica sobre as ações concretas do Estado no âmbito da temática do livro e leitura, procurou revelar o seu funcionamento por meio da análise e observação dos comportamentos e estratégias das configurações de atores, nas suas lógicas plurais, que compõem os sistemas de ação da referida política. A ideia central foi identificar instituições que intervêm no processo dessas políticas, as formas e discursos dessa intervenção e as consequências sociais resultantes dessas ações, partindo do pressuposto de que os grupos não agem apenas em função das oportunidades e condicionantes da ação, mas também com base em interpretações móveis dos fatos, nas reações suscitadas por sua mobilização e nos efeitos sobre sua própria identidade coletiva.

O foco foram os inter-relacionamentos, os mecanismos de coordenação, a formação de grupos, as regras do jogo e os conflitos relacionados à linhagem de políticas de livro e leitura. Essa escolha tem a ver com o fato de que diante da reestruturação do Estado contemporâneo, a perspectiva mais estado-centrista das políticas públicas cede lugar a uma sociologia política da ação pública, refletindo a ênfase nas interações entre os diversos atores

envolvidos. Em lugar de se atribuir um papel preponderante ao Estado e aos governantes na organização e condução da política, buscou-se refletir em termos de configuração e hierarquia dos atores políticos. Como sugerem Lascoumes e Le Galès (2018), o mito do Estado, homogêneo e imparcial, parece ter sido superado por perspectivas que defendem a ideia da diversidade dos grupos e das estratégias no seio do Estado, de modo que as políticas públicas acabam influenciadas por grupos de pressão que defendem seus interesses (materiais e/ou simbólicos) diante das burocracias (por exemplo, grandes órgãos estatais, sindicatos, ministérios, agências etc.).

Por essa razão, o Estado não foi tomado aqui como uma fonte autônoma de poder, mas sim como um complexo de atores, cujas ações coletivas e interações com organizações da sociedade e do mercado ganham centralidade. Reconhece-se, portanto, a fragmentação do Estado, em que pequenos grupos de ação, sejam públicos, privados ou organizações civis e coletivos sociais, participam formal ou informalmente da formulação de políticas públicas, em várias esferas de poder (LASCOUMES, LE GALÈS, 2018). Isso evidencia a complexidade e os desafios de pensar como esses fragmentos se integram e se articulam. Também significa que não se pode analisar as decisões em termos de escolha, uma vez que os processos se mostram contraditórios, as oportunidades dispersadas, ao ponto em que as decisões políticas podem se dissolver na ação coletiva. Ao mesmo tempo, as não decisões, os bastidores e os atores ocultos são tão importantes quanto os gestos visíveis e encenados.

Ao observar o jogo da ação pública através da apropriação de programas governamentais por atores diversos, podemos constatar os limites de um modelo sequencial linear e a importância de refletir sobre o espaço social da ação pública. Dentro desse espaço, coexistem diversas formas de mobilização e de ação coletiva que, de forma contínua, discutem desafios emergentes, avaliam ações passadas, buscam apoio de especialistas e políticos, reconfiguram problemas públicos, influenciam instâncias de decisão, experimentam novos instrumentos e excluem parceiros.

Em suma, a compreensão integrada das políticas públicas e das relações sociais é essencial para analisar a sua dinâmica e suas consequências para a sociedade, o que requer tanto uma visão política, quanto a sociológica para analisar a interação entre atores individuais e coletivos, instituições, processos e resultados das políticas públicas

(LASCOUMES, LE GALÈS, 2018). Essa perspectiva coincide em muitos aspectos com a lente da sócio-história, que também enfatiza as interações entre diferentes atores, sejam eles públicos ou privados, e a compreensão da complexidade das dinâmicas sociais que permeiam a formulação, implementação e avaliação das políticas.

Em diálogo com a sociologia política da ação pública, que destaca a interdependência entre autoridades públicas e atores sociais mais ou menos organizados, reconhecendo que a sociedade é em parte estruturada pela via das políticas públicas, a noção de configuração, proposta pela sócio-história, ressalta a teia de interdependências entre os atores sociais. Configurações, compostas por agrupamentos e comunidades, representam os diversos interesses e relações que moldam a sociedade e as instituições. Norbert Elias (2017) enfatiza essa interdependência funcional, na qual o poder é uma característica estrutural das relações humanas, moldando os conflitos e as cooperações. A ideia de figuração, como proposta por Elias, descreve essa rede de interconexões entre os indivíduos em uma sociedade, enfatizando as relações de aliança e antagonismo que caracterizam as dinâmicas sociais. Assim, ao considerar as políticas públicas, é crucial entender não apenas as estruturas formais de poder, mas também as interações sociais que as permeiam.

Em conjunto, essas abordagens ressaltam a importância da narrativa e da construção de problemas públicos para entender como as políticas emergem e se desenvolvem ao longo do tempo. A narrativa histórica fornece o mapa, a linguagem e os questionamentos que orientam a ação coletiva e a tomada de decisão política, permitindo a reconstituição das grandes sequências de uma política pública. Ao mesmo tempo, ao se reconhecer a complexidade e a interdependência dos atores e das estruturas sociais envolvidas, torna-se possível desenvolver abordagens mais eficazes para enfrentar os desafios sociais e promover a transformação positiva na sociedade. Nessa situação de interdependência e recursos dispersos, sem hierarquia clara, a rede de política pública permite a coordenação estratégica de diferentes atores para resolver problemas, conduzir arbitragens, bloquear políticas públicas, promover sua execução e controlar a avaliação. Com isso, o papel das elites estatais se reduz às questões de gestão e de pilotagem das redes existentes, relativamente autônomas ao olhar do Estado, ou seja, uma visão despolitizada da ação pública.

Em relação à trajetória das políticas públicas de livro e leitura no Brasil, é interessante observar como essas dinâmicas sociais e políticas se manifestaram ao longo do tempo. Desde as iniciativas iniciais durante o período ditatorial até os desafios enfrentados na contemporaneidade, como as transformações tecnológicas e os obstáculos estruturais para a promoção da leitura, é evidente que as políticas públicas nessa área são influenciadas por uma série de fatores interligados, incluindo interesses políticos, econômicos e culturais pontuados anteriormente.

Ademais, a análise sociológica dessas políticas públicas permite uma reflexão sobre os resultados alcançados até o momento e as lacunas a serem superadas. Apesar dos avanços institucionais, como a institucionalização jurídica das políticas de leitura, ainda existem desafios significativos, como a necessidade de uma mudança de paradigma em relação à leitura, a ampliação do acesso aos livros e a promoção de uma cultura de leitura mais inclusiva e participativa. Em suma, ao considerar as políticas públicas de livro e leitura à luz da sócio-história, conjugada com a sociologia da ação pública, é possível desenvolver uma compreensão mais abrangente e crítica dessas questões, identificando tanto os progressos alcançados quanto os obstáculos a serem superados no caminho rumo à busca de maior efetividade no intento de formar e ampliar o número de leitores literários.

Por tais perspectiva, fica claro que governar é, mais que tudo, herdar; muitas políticas públicas, como acontece com a linhagem de políticas relacionadas ao livro e à leitura, são simplesmente uma continuação, às vezes levemente modificada, do existente, o que contradiz a visão de política pública baseada em escolhas e decisões. Em suma, as “políticas públicas”, ou seja, as diversas formas de regulação social e política dos desafios sociais, tornaram-se um domínio prolífico de conhecimento, com autores de diversas disciplinas se envolvendo na análise das transformações diante do aumento de volume e complexidade das ações públicas no mundo contemporâneo (LASCOURMES, LE GALÈS, 2018). E foi com o intuito de trazer evidências sobre como essas dimensões múltiplas podem ser analisadas tomando o caso das políticas para o livro e leitura que o presente estudo foi empreendido, reconhecendo, porém, que as hipóteses levantadas não se encerram aqui: elas abrem caminho para uma vasta e complexa agenda de pesquisa, ainda mais considerando a revolução digital e seus impactos sobre as formas de ler e escrever e seus dispositivos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil inaugurou ações para o livro e leitura em condições peculiares e antidemocráticas, tendo saído de um tipo de mecenato patrimonialistas que caracterizou predominantemente a ação estatal no século XIX para estabelecer em 1937, durante um contexto ditatorial, uma política de livro cujo principal objetivo, com a criação do INL, foi assumir o controle sobre conteúdos e exercer mais facilmente o poder de censura. Simultaneamente a esse viés de controle, o Estado brasileiro, em sintonia com as medidas de substituição de importações e de proteção econômica visando à industrialização, também inaugurou um modelo de relação econômica com o mercado editorial pela qual se converteu em incentivador e cliente de editoras e indústrias de papel e celulose em nome da promoção da leitura entre os cidadãos. Era um momento em que o Brasil se urbanizava e se industrializava, crescendo a taxas extraordinárias em termos globais, mas em que as medidas para atenuar as desigualdades sociais acumuladas desde o período colonial-escravistas se mostravam tímidas e ineficazes.

Foi da década de 1950, em pleno governo Juscelino Kubistchek, em um contexto em que se buscava soluções efetivas para reduzir o analfabetismo que afetava mais de 50% da população brasileira, que as ações de aquisições diretas de livros e coedições se intensificaram. Os apelos de um mercado editorial cujos representantes mais influentes acusavam o governo de concorrência desleal pelo fato de ter criado uma instituição, a Campanha Nacional de Material de Ensino (CNME), que tinha prerrogativas de editar e imprimir livros, foi forte o suficiente para a concessão em larga escala de incentivos e renúncias fiscais e ampliação das iniciativas de coedição e aquisições.

A ditadura militar de 1964 foi além ao iniciar políticas de distribuição gratuitas de livros didáticos para alunos “carentes” e professores, aumentando as medidas de aquisição de livros das editoras e distribuição entre beneficiários, uma modalidade de prática que se desenvolveu ainda mais na década de 1970 com o PLIDEF. A política seguiu o seu curso nos anos seguintes, embora de forma pouco estruturada e fragmentada, colaborando enormemente, a partir das compras governamentais de livros, para a consolidação de uma indústria editorial no Brasil, até se chegar aos impasses explicitados com a democratização a partir de 1985, em que se pôde constatar que as ações empreendidas até então pouco haviam contribuído para a ampliação do universo de leitores no Brasil. O

PLIDEF foi então substituído pelo PNLD e ao PNBE entre os anos 1980 e 1990, políticas que elevaram o governo brasileiro à condição de maior comprador de livros didáticos do mundo nos anos 2000, segundo pesquisas do setor editorial (CASSIANO, 2013).

De uma perspectiva sócio-histórica, uma conclusão possível é a de que todo esse processo se delineou inicialmente em torno de teias de relações e de configurações que foram combinando interesses de forma espontânea e não planejada, convertendo-se ao longo do tempo em estruturas mais próximas da definição bourdieusiana de campos de poder. Em uma tentativa de delimitação desses campos, foram identificados na presente pesquisa os campos da educação, da cultura e do sistema literário, cujas estruturas, nas suas interseções, foram se sedimentando em torno das políticas de livro e leitura baseadas em aquisições e distribuição de livros, sobre as quais paira o campo estatal com seu “metacapital” (BOURDIEU, 2014), campo este que, embora detenha um enorme poder sobre os demais campos, tende a repetir padrões estabelecidos em face das suas práticas e lógicas processuais e burocráticas inerciais.

Há que se ressaltar também o poder de pressão dos grandes empresários e capitais envolvidos em toda a cadeia de produção do livro e que integram o sistema literário como parte do mercado. Trata-se de um segmento empresarial umbilicalmente interligado à política industrial dos diferentes níveis de governo, que ainda operam com mecanismos de proteção e reserva de mercado em nome de projetos de desenvolvimento, ainda que apregoe discursos ideológicos filiados ao liberalismo econômico nas suas mais diversas vertentes.

Um exemplo recente desse poder de pressão, deu-se em julho de 2023 a partir do momento em que Renato Feder, então Secretário da Educação do Estado de São Paulo, solicitou a exclusão de São Paulo da lista de estados interessados em receber materiais didáticos dos programas federais. Com isso, São Paulo permaneceria no PNLD apenas para receber obras literárias. Poucos dias depois, o referido secretário se viu obrigado a recuar dessa decisão, por razões que incluem denúncias de conflitos de interesse, uma vez que os livros seriam substituídos pelo uso de uma plataforma digital de uma empresa da qual ele próprio consta como sócio, mas também por não ter suportado a pressão dos empresários do setor. Conforme matéria da Revista Piauí, em reunião da Secretaria da Educação, o argumento apresentado que mais sensibilizou o governo do estado foi o do desequilíbrio que poderia resultar da retirada dos livros na cadeia produtiva, destacando o impacto nas

produtoras de papel, gráficas e editoras, cujas atividades são concentradas em São Paulo (COZER, 2023). Empresários alertaram sobre reduções drásticas na produção de papel, com demissões estimadas em 3 mil pessoas no setor e forte rebatimento negativo na arrecadação tributária, caso o estado implementasse o plano de cancelar a aquisição de livros (COZER, 2023). E o problema poderia ser ainda mais potencializado, caso outros estados decidissem seguir o exemplo paulista e igualmente requisitassem a respectiva exclusão do PNLD (COZER, 2023).

Ainda que se reconheça a legitimidade das demandas empresariais, a crítica à relutância em transformar ou redefinir essa lógica de atuação, deve-se ao fato de que, apesar dos gastos com aquisição e distribuição de livros, os indicadores educacionais e especialmente os de penetração da leitura entre a população continuaram refletindo a estrutura social desigual da sociedade brasileira. É certo que houve queda no analfabetismo e melhora em alguns indicadores de democratização do ensino com as medidas de universalização da educação, a partir da Constituição de 1988, mas a prática de leitura no Brasil continua em patamares baixíssimos, estagnada há décadas em torno de 50% de pessoas que se declaram leitoras, mas mesmo assim tendo lido na média apenas quatro livros, inteiros ou em parte, em um ano (RETRATOS, 2008, 2012, 2016, 2020), ao mesmo tempo em que, pelo exame internacional do PISA, os alunos brasileiros permanecem posicionando o país em 52º lugar em leitura em uma lista de 81 países (PISA, 2023).

O diagnóstico recorrente é o de que é preciso atuar no estímulo à leitura. Mas, diante das limitações fiscais, orçamentárias e administrativas, que obrigam o governo a fazer escolhas, e de uma cultura política em que a aquisição e distribuição de livros já está sedimentada nas práticas legitimadas e configuradas na intersecção desses campos de poder, resultando em poucas ações efetivas para formar leitores, permanece restrita a margem de manobra e de destinação de capacidades estatais às políticas mais qualitativas de estímulo à leitura.

Como tentativa de ampliar essa base de leitores, vêm sendo tentadas desde a criação do Ministério da Cultura políticas de incentivo baseadas na constatação de que a prática da leitura precisa ser estimulada como prática cultural. Nesse sentido, embora a escola e as bibliotecas sejam importantes, é necessário estimulá-la em outros locais por meio da formação de redes e articulações locais de mediadores e agentes de leitura atuando nesse

sentido. Para tal, foram concebidas políticas como a do PROLER, no início dos 1990, e mais recentemente a tentativa mais robusta em torno do Plano Nacional do Livro e Leitura (PNLL), que buscou articular em nível federal a coordenação horizontal de políticas e ações relacionadas ao segmento do livro, leitura e bibliotecas. Embora com princípios semelhantes, o PNLL foi mais ousado do que o PROLER dadas as suas ambições mais abrangentes e por buscar articulação coordenada como o Ministério da Educação, que, embora tenha sido muito eficiente em programas de aquisição e distribuição de livros entre as escolas, pouco tem contribuído para a formação de leitores. Apesar de vários golpes e tentativas de esvaziamento, o PNLL resiste, tal como o PROLER, mas sem estrutura e capacidades estatais para tornar efetivo o objetivo maior da linhagem de políticas de livro e leitura, que é a ampliação do espectro de leitores do Brasil.

Há que se destacar, entretanto, que o PNLL foi eficaz em dois intentos. Um deles foi a institucionalização por via legal das políticas de livro no Brasil com a aprovação da Lei nº 13.696/2018, a chamada Lei Castilho, instituindo a Política Nacional de Leitura e Escrita (PNLE), que estabelece como política de Estado os princípios e objetivos mais relevantes do primeiro PNLL, bem como a obrigatoriedade de formulação e implementação de um novo PNLL a cada decênio. A simples definição legal de uma política pode até não ter efeitos práticos imediatos, mas ela gera uma obrigação que, em caso de não cumprimento, pode levar à responsabilização administrativa e jurídica de dirigentes pelas omissões, de modo a forçar que se faça valer os objetivos estabelecidos legalmente. Entretanto, trata-se de algo que, para tal, requer mobilização e controle social efetivo em prol do cumprimento da lei.

Isso pode vir a acontecer a partir de outro legado importante do PNLL que foi o de ter possibilitada a articulação em rede das bibliotecas comunitárias. Assim como ocorreu com os pontos de cultura, cuja política à qual estão vinculados, o Cultura Viva, sofreu tentativas de esvaziamento nos últimos anos, as bibliotecas comunitárias acabaram por funcionar como espaços culturais de resistência, evitando que anos de esforços acumulados em prol da democratização cultural fossem perdidos. Ocorre que as bibliotecas comunitárias existentes hoje no Brasil não vão muito além de uma centena, atendendo pouco mais de 40 mil pessoas e funcionando em condições bastante precárias (RNBC, 2019). Ainda é muito pouco para a continentalidade do território e da população do Brasil. Além disso, os capitais social e político das redes formadas em torno da questão do livro e leitura, inclusive

da própria RNBC, ainda não parecem reunir poderes suficientes para mobilizar a capacidade requerida de pressão e influência sobre instituições governamentais.

Todos esses desafios, desde os mais até os menos estruturados, estão agora interligados às mudanças tecnológicas, ao processo de transformação digital e a novas configurações relacionais em torno delas. Como evidenciado anteriormente, a plataformização da leitura, por meio das redes sociais e de novos dispositivos e suportes, vem desempenhando um papel crucial na escolha de livros. Redes sociais estão dando novos sentidos à prática da leitura e dando origem a novas conexões, uma vez que perfis pessoais que angariam audiências e engajamentos, conhecidos como influenciadores digitais, estão assumindo formas renovadas de protagonismo nas relações entre público, editores e autores (MALINI, 2020).

Dito de outro modo, a cultura de compartilhamento literário online está solidificando-se e seguindo uma tendência crescente em direção a experiências de leitura em plataformas digitais. Isso permite uma estreita ligação entre audiências e autores nas redes sociais, transformando a concepção tradicional de leitor-público em uma cultura digital de amigos-seguidores (MALINI, 2020). O resultado é um impacto significativo na circulação de opiniões e discussões, com o surgimento de comportamentos de fãs distintos, caracterizados pelo envolvimento com os aspectos subjetivos dos autores, em contraste com a mera contemplação da obra literária.

Diante dessas transformações, começando pela mudança do suporte do livro físico para o digital, surge a pergunta: como as bibliotecas se posicionam, especialmente em um país que historicamente não valorizou esses espaços, em comparação com as sociedades europeias e até mesmo alguns países latino-americanos? Em defesa da necessidade e relevância desses espaços, Frédéric Barbier (2018) argumenta que, mais do que locais para leitura e acesso a livros, as bibliotecas, quando bem estruturadas com bibliotecários e mediadores de leitura, são instituições de transferência cultural. Isso significa que são lugares nos quais os usuários podem encontrar informações disponíveis em suas formas escritas em um determinado momento. Portanto, se as bibliotecas forem qualificadas como espaços de transferência cultural e se adaptarem aos tempos da internet, o que implica não apenas na disponibilização organizada de livros impressos e digitais, mas também na

promoção de eventos de leitura, encontros com autores e compartilhamento presencial de experiências para comunidades de leitores, elas continuam a ter uma razão de existir.

Em suma, ao ter-se buscado aqui analisar a trajetória de políticas públicas de livro e leitura no Brasil à luz da análise sócio-histórica, surgiu a oportunidade de investigar como as práticas sociais vinculadas à leitura e ao acesso a livros foram configuradas ao longo do tempo, considerando fatores históricos como as transformações na educação, tecnologia e cultura. Incorporando os fundamentos teóricos de Norbert Elias, a introdução do conceito de “configuração” emerge como um recurso conceitual valioso para elucidar as complexas inter-relações entre distintos aspectos da sociedade. Aplicado ao escopo das políticas de livro e leitura, este conceito engloba a análise das interconexões entre educação, mercado editorial, acesso à informação e modificações culturais. Ilustrativamente, é possível explorar como as políticas de livro e leitura, que vêm se desdobrando em uma linhagem, foram se adaptando em resposta às mudanças sociais, considerando a função desempenhada por instituições educacionais, as dinâmicas de poder entre variados campos e configurações (governo, editoras, agências sociais) e as alterações nas atitudes culturais em relação à leitura.

Sob essa ótica, nota-se que, apesar do êxito do Programa Nacional do Livro e da Leitura (PNLL) em institucionalizar juridicamente as políticas relacionadas ao livro no Brasil, mediante a promulgação da Lei Castilho e da instituição da Política Nacional de Leitura e Escrita (PNLE), subsistem enormes e complexos desafios, entre eles uma mudança ou flexibilização de padrões estabelecidos (ainda enredados primordialmente em aquisição e distribuição de livros e necessidades do mercado editorial), incremento das capacidades estatais em prol de políticas efetivas de estímulo à leitura e fortalecimento das configurações da sociedade civil, tais como as das bibliotecas comunitárias para que atuem em favor dessas políticas.

Adicionalmente, em face das transformações tecnológicas, as bibliotecas tradicionais também confrontam desafios, sobretudo em uma nação cujo percurso histórico está longe de se equiparar a ideais de sociedades igualitárias. A continuidade do PNLL e a adaptação das bibliotecas ao ambiente digital demandam não apenas formulações legais, mas um comprometimento efetivo, mobilização social e capacidades estatais mais robustas

para enfrentar os desafios contemporâneos e assegurar de fato algo que se possa reconhecer como uma verdadeira democratização cultural associada ao livro e à leitura.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACQUISTAPACE, D. D. Lectura y habitus: un acercamiento a la sociología de la lectura. *Literatura: teoría, historia, crítica*, v. 22, n. 1, p. 321-338, jan. 2020. Disponível em: <www.redalyc.org/journal/5037/5>. Acesso em: 24 jan. 2024.

ALENCAR, J. NT - 50 - *Diest* - Elementos Conceituais Para o Catálogo de Políticas Públicas. Notas Técnicas - Ipea, p. 1-11, 24 ago. 2021. Disponível em: <https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/index.php?option=com_content&view=article&id=38407>. Acesso em: 24 jan. 2024.

ÁLVAREZ-URÍA, F. *Sociología y literatura: Dos observatorios de la vida social*. 1. ed. Madrid: Ciencias sociales, 2020.

ALVES, P. C.; LEÃO, A. B.; TEIXEIRA, A. L. Sociologia da Literatura: tradições e tendências contemporâneas. *Revista Brasileira de Sociologia*, v. 6, n. 12, jan. 2018. Disponível em: <<https://rbs.sbsociologia.com.br/index.php/rbs/article/view/360>>. Acesso em: 24 jan. 2024.

ALVIM, C. DE A. Apresentação. In: ANDRADE, Maria de (org.). *Mário de Andrade e Rodrigo M. F. de Andrade: Correspondência anotada*. 1. ed. São Paulo: Todavia, 2023.

ANDERSON, B. *Comunidades imaginadas*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

AMAZON dá tecnologia para conversão de livros didáticos. *Revista Exame*, São Paulo, 18 mar. 2014. Caderno Tecnologia. Disponível em: <<https://exame.com/tecnologia/amazon-da-tecnologia-para-conversao-de-livros-didaticos/>>. Acesso em: 20 out. 2023.

ANDRADE, M. DE; ANDRADE, R. M. F. In: ANDRADE, Maria de (org.). *Mário de Andrade e Rodrigo M. F. de Andrade: Correspondência anotada*. 1. ed. São Paulo: Todavia, 2023.

ANDRADE, M. DE; DUARTE, P. *Mário de Andrade por ele mesmo*. 1. ed. São Paulo: Todavia, 2022.

ANTUNES, B. O que significa ensinar literatura no mundo contemporâneo? *Miscelânea: Revista de Literatura e Vida Social*, v. 18, p. 217-230, 2015.

ARENDT, H. *A Condição Humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.

AZEVEDO, H. J. C. C. DE; FARIAS, E. V. DE M.; FERREIRA, C. P. O Histórico Político-Legislativo dos Livros Didáticos de Ciências no Brasil. *Research, Society and Development*, v. 9, n. 4, p. e87942783-e87942783, mar. 2020.

BAERT, P.; SILVA, F. C. DA. *Teoria Social Contemporânea*. São Paulo: Ateliê Editorial, 2023. Coedição Laboratório de Redação e Ensino ed.

BASTOS, P. P. Z. Por uma economia política estruturalista (parte1): o corpo teórico da “Escola de Campinas” e a origem dos capitalismo. *Texto para Discussão* n. 360. Instituto de Economia - Unicamp, 26 ago. 2019. Disponível em: <www.eco.unicamp.br/texto-para-discussao/por-uma-economia-politica-estruturalista-parte1-o-corpo-teorico-da-escola-de-campinas-e-a-origem-dos-capitalismos>. Acesso em: 12 dez. 2023

BAUMAN, Z. *A cultura no mundo líquido moderno*. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

BENJAMIN, W. A obra de arte na era de sua reprodutibilidade técnica. In: BENJAMIN, W. (Ed.). *Magia e Técnica, Arte e Política*. Ensaios Sobre Literatura e História da Cultura - Volume 1. Série Obras Escolhidas. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 2012.

BÉRTOLO, C. *O banquete dos notáveis: sobre leitura e crítica*. 1. ed. São Paulo: Livros da Matriz, 2014.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de Política*. 12. ed. Brasília: Editora UnB, 2004. v. 1.

BONASSA, E. C. Governo cria câmara setorial do livro. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 5 fev. 1996. Ilustrada. Disponível em: <www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/2/05/ilustrada/2.html>. Acesso em: 24 jan. 2024

BOURDIEU, P. *Campo de poder y campo intelectual*. Buenos Aires: Folios, 1983.

_____. *As regras da arte*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

_____. *A economia das trocas simbólicas*. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 2001.

_____. *O Poder Simbólico*. São Paulo: Bertrand Brasil, 2002.

_____. *A distinção: crítica social do julgamento*. 2. ed. Porto Alegre; São Paulo: Zouk; Edusp, 2011.

_____. *Sobre o Estado*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

_____. O capital social – notas provisórias. In: BOURDIEU, P.; NOGUEIRA, M. A.; CATANI, A. (org.). *Escritos de educação*. 17. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2023.

BOURDIEU, P.; CHARTIER, R. A leitura: uma prática cultural - Debate entre Pierre Bourdieu e Roger Chartier. In: CHARTIER, R. (org.). *Práticas da Leitura*. 2. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2001. p. 231-253.

BOURDIEU, P.; DARBEL, A. *O amor pela arte: os Museus de Arte na Europa e seu Público*. 3. ed. Porto Alegre: Zouk, 2016.

BRAGA, A. C.; MAZZEU, F. J. C. O analfabetismo no Brasil: lições da história. *Revista on line de Política e Gestão Educacional*, v. 21, n. 1, p. 24-46, 15 jan. 2017.

BRASIL. Decreto-Lei Nº 93, de 21 de dezembro de 1937. Cria o Instituto Nacional do Livro. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1937. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del093.htm#:~:text=DECRETO%2DLEI%20N%2093%2C%20DE%2021%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201937.&text=Cria%20o%20Instituto%20Nacional%20do,180%20da%20Constituição.>. Acesso em: 24 jan. 2024.

_____. Decreto-Lei nº 1.006, de 30 de dezembro de 1938. Estabelece as condições de produção, importação e utilização do livro didático. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1938. Disponível em: <www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1006-30-dezembro-1938-350741-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 24 jan. 2024.

_____. Decreto-Lei nº 8.460, de 26 de dezembro de 1945. Consolida a legislação sobre as condições de produção, importação e utilização do livro didático. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1945. Disponível em: <www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-8460-26-dezembro-1945-416379-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Consolida%20a%20legisla%20sobre%20as,e%20utiliza%20do%20livro%20didático.>. Acesso em: 24 jan. 2024.

_____. Decreto Nº 38.556, de 12 de janeiro de 1956. Institui a Campanha Nacional de Material de Ensino. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1956. Disponível em: <www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-38556-12-janeiro-1956-323141-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 24 jan. 2024.

____. Decreto nº 48.902, de 27 de agosto de 1960. Institui a Companhia Nacional do Livro. Brasília, DF: Presidência da República, 1960. Disponível em: <www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-48902-27-agosto-1960-388305-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Institui%20a%20Companhia%20Nacional%20do%20Livro.>. Acesso em: 24 jan. 2024.

____. Decreto nº 51.223, de 22 de agosto de 1961. Cria no Ministério da Educação e Cultura, o Serviço Nacional de Bibliotecas. Brasília, DF: Presidência da República, 1961. Disponível em: <www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-51223-22-agosto-1961-390882-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Cria%20no%20Ministério%20da%20Educação,que%20lhe%20confere%20o%20art.>. Acesso em: 24 jan. 2024.

____. Decreto nº 59.355, de 4 de outubro de 1966. Institui no Ministério da Educação e Cultura a Comissão do Livro Técnico e do Livro Didático (COLTED) e revoga o Decreto número 58.653-66. Brasília, DF: Presidência da República, 1966. Disponível em: <www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-59355-4-outubro-1966-400010-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Institui%20no%20Ministério%20da%20Educação,que%20lhe%20confere%20o%20art.>. Acesso em: 24 jan. 2024.

____. Lei nº 5.327, de 2 de outubro de 1967. Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Nacional de Material Escolar. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/15327.htm#:~:text=LEI%20Nº%205.327%2C%20DE%20%20DE%20OUTURO%20DE%201967.&text=Autoriza%20o%20Poder%20Executivo%20a,Art.>. Acesso em: 24 jan. 2024.

____. Decreto nº 77.107, de 4 de fevereiro de 1976. Dispõe sobre a edição e distribuição de livros textos e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1976. <www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-77107-4-fevereiro-1976-425615-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Dispõe%20sobre%20a%20edição%20e,textos%20e%20dá%20outras%20providências.>. Acesso em: 24 jan. 2024.

____. Lei nº 13.696, de 12 de julho de 2018. Institui a Política Nacional de Leitura e Escrita. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113696.htm>. Acesso em: 24 jan. 2024.

BRIGGS, A.; BURKE, P. *Uma história social da mídia: de Gutenberg à internet*. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

BRITO, A.; MELO, J.; ALENCAR, J. L. O. TD 2799 - Catálogo de políticas públicas: primeiros resultados e hipóteses de pesquisa. Texto para Discussão, p. 1-47, 27 out. 2022. Disponível em: <<https://catalogo.ipea.gov.br/arquivos/posts/4565-td2799web.pdf>>. Acesso em: 24 jan. 2024.

BUENO, M. A demanda por livro: dois lados de uma mesma moeda. In: FAILLA, Z. (org.). *Retratos da Leitura no Brasil - 5*. Rio de Janeiro: Sextante; São Paulo: Instituto Pró-Livro, Itaú Cultural 2020. Disponível em: <www.prolivro.org.br/wp-content/uploads/2021/06/Retratos_da_leitura_5_o_livro_IPL.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2024.

CALABRE, L. *Políticas culturais no Brasil: dos anos 1930 ao século XXI*. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

CANCLINI, N. G. Políticas Culturais e crise de desenvolvimento: um balanço latino-americano. In: ROCHA, R.; BRIZUELA, J. I. *Política Cultural: conceito, trajetória e reflexões*. Salvador: EDUFBA, 2019.

CANDIDO, A. *Literatura e Sociedade: estudos de teoria e história literária*. 8. ed. São Paulo: T.A. Queiroz Editor, 2000.

____. *Vários Escritos*. 6. ed. Rio de Janeiro: Ouro Sobre Azul, 2017.

CARR, N. *The Shallows: How the Internet Is Changing the Way We Think, Read and Remember*. London: Atlantic Books, 2010.

CARRIÓN, J. *Livrarias: Uma história da leitura e de leitores*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2018.

CARTELLIER, D. Penser les politiques publiques du livre à l'heure de la territorialisation. *Communication & langages*, v. 182, n. 4, p. 113–126, 2014. Disponível em:

<https://documentation.insp.gouv.fr/insp/doc/CAIRN/_b64_b2FpLWNhaXJuLmluZm8tQ09NTEFfMTgyXzAxMTM%3D/penser-les-politiques-publiques-du-livre-a-l-heure-de-la-territorialisation>. Acesso em: 24 jan. 2024.

CARVALHO, G. T.; CASTANHEIRA, M. L.; MACHADO, M. Z. V. *Letramentos acadêmicos como práticas sociais*. 1. ed. Belo Horizonte: Autêntica Business, 2023.

CASA da Leitura celebra 30 anos com bibliotecas reabertas. Fundação Biblioteca Nacional, Rio de Janeiro, 18 ago. 2023. Disponível em: <www.gov.br/bn/pt-br/central-de-conteudos/noticias/casa-da-leitura-celebra-30-anos-com-bibliotecas-reabertas>. Acesso em: 23 set. 2023.

CASSIANO, C. C. DE F. *O mercado do livro didático no Brasil do século XXI: A entrada do capital espanhol na educação nacional*. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

CASTRILLÓN, S. *O direito de ler e de escrever*. 1. ed. São Paulo: Pulo do Gato, 2011.

_____. Prefácio. In: FERNADEZ, C.; MACHADO, E.; ROSA, E. (orgs.). *O Brasil que lê: Bibliotecas comunitárias e resistência cultural na formação de leitores*. Olinda: Centro de Cultura Luiz Freire (CCLF); São Paulo: Rede Nacional de Bibliotecas Comunitárias (RNBD), 2018. Disponível em: <<https://rnbc.org.br/publicacao/o-brasil-que-le-bibliotecas-comunitarias-e-resistencia-cultural-na-formacao-de-leitores/>>. Acesso em: 24 jan. 2024.

CEVASCO, M. E. *Dez lições sobre estudos culturais*. 1. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

CHARTIER, R. *Os desafios da escrita*. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2002.

_____. *Inscrever e apagar: Cultura escrita e literatura*. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2007.

_____. *A Ordem dos Livros: Leitores, Autores e Bibliotecas na Europa entre os Séculos XIV e XVIII*. 2. ed. Brasília: Editora UnB, 2017.

_____. *Origens culturais da Revolução Francesa*. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2009.

CHARTIER, R.; LEBRUN, J. *A aventura do livro: Do leitor ao navegador - conversações com Jean Lebrun*. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2002.

COELHO, J. B. PROLER: um estudo sobre a sua implantação. *Anais da Biblioteca Nacional*, v. 129-2009, 2011. Disponível em: <www.gov.br/bn/pt-br/central-de>

conteudos/producao/publicacoes/colecoes/anais-biblioteca-nacional/anais-da-biblioteca-nacional-vol-129/per402630_2009_00129.pdf/view>. Acesso em: 24 jan. 2024.

CORDEIRO, M. B. DA S. Políticas Públicas de Fomento à Leitura no Brasil: uma análise (1930-2014). *Educação & Realidade*, v. 43, p. 1.477-1.497, 8 out. 2018. Disponível em: <www.scielo.br/j/edreal/a/WbBCbJNVTSp4jqT8P4T5c9f/>. Acesso em: 24 jan. 2024.

CORRÊA, C. C. M.; DORO, F. G. Origem e trajetória do Plano Nacional do Livro e do Material Didático e a relação com o desenvolvimento de formação de leitores. *Biblioteca Escolar em Revista*, v. 9, n. 1, p. e-208554, 3 jul. 2023. Disponível em: <www.revistas.usp.br/berev/article/view/208554>. Acesso em: 24 jan. 2024.

COSSON, R. *Letramento literário: Teoria e prática*. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2006.

COSTA, C. G. G. DA; ZIMMERMANN, T. R. A institucionalização da Literatura como disciplina escolar. *ReDiPE: Revista Diálogos e Perspectivas em Educação*, v. 2, n. 2, p. 167-180, 26 dez. 2020. Disponível em: <<https://periodicos.unifesspa.edu.br/index.php/ReDiPE/article/view/1480>>. Acesso em: 24 jan. 2024.

COZER, Raquel. Renato Feder e o atropelo na educação em São Paulo: as maquinações do secretário da Educação que tentou cancelar a participação do estado no programa nacional do livro e do material didático. *Revista Piauí*, n. 206, nov. 2023. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/materia/as-maquinacoes-de-renato-feder-no-comando-da-educacao-paulista/>>. Acesso em: 24 jan. 2024.

CROPANI, O. D. F. DI. Livro, biblioteca e leitura no Brasil. *Livro - Revista do Núcleo de Estudos do Livro e da Edição (NELE)*, USP, Ateliê Editorial, n. 9-10, p. 575-585, 18 nov. 2021.

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção da democracia no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAHL, R. A. *Sobre a Democracia*. 1. ed. Brasília: Editora UnB, 2001.

DARDOT, P.; LAVAL, C. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

- DARNTON, R. *A questão dos livros*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- DASSIE, B. A. A comissão nacional do livro didático após 1945 e os livros de matemática aprovados para uso no ensino secundário. *Revista HISTEDBR On-line*, v. 12, n. 47, p. 88-107, 2012. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8640041>> Acesso em: 24 jan. 2024.
- DEAECTO, M. M. Apresentação. In: DEAECTO, M. M.; SOREL, P.; KALIL, L. (orgs.). *Bibliodiversidade e Preço do Livro*. Da Lei Lang à Lei Cortez: experiências e expectativas em torno da regulação do mercado editoria (1981-2021). São Paulo: Ateliê Editorial, 2021.
- DIJCK, J. VAN; POELL, T.; WAAL, M. DE. *The Platform Society: Public Values in a Connective World*. New York: Oxford University Press, 2018.
- DUBOIS, V. Os espaços sociais para a produção de políticas públicas. A noção de campo como ferramenta da sociologia da ação pública. In: OLIVEIRA, O. P. DE; HASSENTEUFEL, P. (orgs.). *Sociologia política da ação pública: teoria abordagens e conceitos*. Brasília: Enap, 2021. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6338/1/1_Osmany%20Porto%20de%20Oliveira_Sociologia%20política_9969.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2024.
- EAGLETON, T. *A ideia de cultura*. São Paulo: Editora Unesp, 2005.
- ECO, U.; CARRIÈRE, J.-C. Não contem com o fim do livro. 1. ed. Rio de Janeiro: Record, 2010.
- EL FAR, A. O bom negócio do livro no século XIX. In: GODSTEIN, I. S. (org.). *Revista Observatório Itaú Cultural*, São Paulo, n. 17, 2014. Disponível em: <www.itaucultural.org.br/secoes/observatorio-itaucultural/politicas-publicas-mercado-editorial-leitura>. Acesso em: 24 jan. 2024.
- ELIAS, N. *O processo civilizador: formação do Estado e civilização*. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1993. v. 2.
- _____. *O processo civilizador: formação do Estado e civilização*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1994. v. 2.
- _____. *A sociedade de corte*. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

____. *Introdução à Sociologia*. Lisboa: Edições 70, 2017.

ELIAS, N.; SCOTSON, J. L. *Os estabelecidos e os outsiders: Sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade*. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

ERIBON, D. *Retorno a Reims*. 1. ed. Belo Horizonte-MG: Editora Âyiné, 2020.

FAILLA, Z. Introdução: O retrato do comportamento leitor do brasileiro. In: FAILLA, Z. (org.). *Retratos da Leitura no Brasil - 5*. Rio de Janeiro: Sextante; São Paulo: Instituto Pró-Livro, Itaú Cultural 2020. Disponível em: <www.prolivro.org.br/wp-content/uploads/2021/06/Retratos_da_leitura_5_o_livro_IPL.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2024.

FARIAS, E. Memória, saber incorporado e linguagem no esquema de Norbert Elias. *Estudos de Sociologia*, v. 1, n. 15, p. 167-215, 2009. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/revsocio/article/view/235339/0>>. Acesso em: 24 jan. 2024.

FARIAS, F. R. *O leitor e a leitura revelados pela Retratos da leitura no Brasil: uma análise à luz da teoria da semicultura*. Orientador: Carlos Alberto Ávila Araújo, 2018. 136 f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) - Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-B69FFJ/1/retratos_da_leitura_no_brasil_uma_analise_luz_da_teorica_da_semicultura_fab_ola_farias.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2024.

FEBVRE, L.; MARTIN, H.-J. *O Aparecimento do Livro*. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2017.

FERNANDES, A. S. A. O capital social e a análise institucional e de políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, v. 36, n. 3, p. 375 a 398–375 398, 1 jan. 2002. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6444>>. Acesso em: 24 jan. 2024.

FERNANDES, C. R. D. *Leitura, literatura infanto-juvenil e educação*. Londrina: Eduel - Editora da Universidade Estadual de Londrina, 2013.

FERNANDEZ, C.; MACHADO, E.; ROSA, E. *O Brasil que lê: Bibliotecas comunitárias e resistência cultural na formação de leitores*. Olinda, PE; Brasil: Centro de Cultura Luiz Freire (CCLF); Rede Nacional de Bibliotecas Comunitárias (RNBD), 2018.

FERRATTI, G. M.; FERREIRA, A. S.; NETO, M. S. Análise de redes sociais e teoria ator-rede: convergências e embates entre visões interacionistas. In: GT32 TEORIA SOCIAL: AGENDAS, DESAFIOS E PERSPECTIVAS. 42º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. Caxambu-MG: 16 jan. 2018. Disponível em: <www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/42-encontro-anual-da-anpocs/gt-31/gt32-9/11383-analise-de-redes-sociais-e-teoria-do-ator-rede-confluencias-e-divergencias-entre-visoes-interacionistas/file>. Acesso em: 13 abr. 2022.

FILGUEIRAS, J. M. A produção de materiais didáticos pelo MEC: da campanha nacional de material de ensino à fundação nacional de material escolar. *Revista Brasileira de História*, v. 33, p. 313-335, 2013. Disponível em: <www.scielo.br/j/rbh/a/NKst9MKrWyTfnPQdyMMVPrJ/>. Acesso em: 24 jan. 2024.

FISCHER, S. R. *História da leitura*. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2006.

FOLHAPRESS. Grupo alemão Bertelsmann conclui aquisição da Penguin Random House. *Valor Econômico*, São Paulo, 02 abr. 2020. Disponível em: <<https://valor.globo.com/empresas/noticia/2020/04/02/grupo-alemo-bertelsmann-conclui-aquisio-da-penguin-random-house.ghtml>>. Acesso em: 24 out. 2023.

FROTA, L. C. Mário de Andrade: uma vocação de escritor público. In: ANDRADE, Maria DE (org.). *Mário de Andrade e Rodrigo M. F. de Andrade: Correspondência anotada*. 1. ed. São Paulo: Todavia, 2023.

FURTADO, C. *Obra Autobiográfica: os ares do mundo*. São Paulo: Paz e Terra, 1997. tomo III.

_____. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

_____. *Criatividade e dependência*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

GALUCIO, A. L. X. *Civilização Brasileira e Brasiliense: trajetórias editoriais, empresários e militância política*. Orientadora: Virgínia Fontes. 2009. 316 f. Tese (Doutorado em História) - Programas de Pós-Graduação em História Social, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2009. Disponível em: <www.historia.uff.br/stricto/td/930.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2024.

_____. A política editorial do Instituto Nacional do Livro no regime militar. Comunicações Mesa VIII Políticas Culturais – História II. In: Anais II SEMINÁRIO INTERNACIONAL

- DE POLÍTICAS CULTURAIS. Rio de Janeiro: Casa de Rui Barbosa, 21 set. 2011. Disponível em: <http://antigo.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/palestras/Políticas_Culturais/II_Seminário_Internacional/FCRB_AndreaGalucio_A_política_editorial_do_Instituto_Nacional_do_Livro_no_regime_militar.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2023
- GALVÃO, A. L. M.; SILVA, A. C. DA. O ensino de literatura no Brasil: desafios a superar em busca de práticas mais eficientes. *Letras & Letras*, v. 33, n. 2, p. 209-228, 8 nov. 2017. Disponível em: <<https://seer.ufu.br/index.php/letraseletras/article/view/38630>>. Acesso em: 24 jan. 2024.
- GIOVANNI, G. D.; NOGUEIRA, M. A. *Dicionário de políticas públicas*. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2015.
- GOMES, I.; FERREIRA, I. Em 2022, analfabetismo cai, mas continua mais alto entre idosos, pretos e pardos e no Nordeste. *Agência IBGE Notícias*, Rio de Janeiro, 7 jun. 2023, Estatísticas Sociais. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37089-em-2022-analfabetismo-cai-mas-continua-mais-alto-entre-idosos-pretos-e-pardos-e-no-nordeste>>. Acesso em: 8 ago. 2023.
- GOODY, J. *A lógica da escrita e a organização da sociedade*. 1. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2020.
- GROTTO, L. Por que ensinar literatura? A formação do indivíduo. *Instrumento: Revista de Estudo e Pesquisa em Educação*, v. 20, n. 1, 25 set. 2018. Disponível em: <<https://periodicos.ufjf.br/index.php/revistainstrumento/article/view/19116>>. Acesso em: 24 jan. 2024.
- HABERMAS, J. *Teoria do agir comunicativo*. 1. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012. 2 volumes.
- _____. *Mudança estrutural da esfera pública: Investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa*. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2014.
- HALLEWELL, L. *O Livro no Brasil: sua História*. 3. ed. São Paulo: Edusp, 2017.
- HANSEN, J. A. *O que é um Livro?* 1. ed. São Paulo: Ateliê Editorial, 2020.

HARVEY, D. *Condição pós-moderna: Uma Pesquisa sobre as Origens da Mudança Cultural*. 25. ed. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

HOBBSAWM, E. *Nações e nacionalismo desde 1780*. 11. ed. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2012.

HOBBSAWM, E.; RANGER, T. *A invenção das tradições*. 12. ed. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2012.

HOGGART, R. *The Uses of Literacy: Aspects of Working-Class Life*. London: Penguin, 2009.

HONNETH, A. *Luta por reconhecimento: a Gramática Moral dos Conflitos Sociais*. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2009.

HORELLOU-LAFARGE, C.; SEGRÉ, M. *Sociologia da Leitura*. 1. ed. São Paulo: Ateliê Editorial, 2010.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: Educação, 2022. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2102002>>. Acesso em: 9 ago. 2023.

INAF. *Indicador de Analfabetismo Funcional*. INAF Brasil 2018. São Paulo: Inaf, 2018. Disponível em: <<https://alfabetismofuncional.org.br/alfabetismo-no-brasil/>>. Acesso em: 8 ago. 2023.

INL. Livro Didático - PLIDDEF. Brasília: Instituto Nacional do Livro (INL), Ministério da Educação e Cultura (MEC), 1973. Disponível em: <http://arquivohistorico.inep.gov.br/uploads/r/instituto-nacional-de-estudos-e-pesquisas-educacionais-anisio-teixeira-t-2/9/3/9/939645031b07186524623c25a7a4dd4466d2f5f41e7c308d869825ff2eb642a7/CBP_E_m048p02_CriacaoDoProgramaDoLivroDidatico_1972.pdf>. Acesso em: 8 ago. 2023.

JOUVE, V. *A leitura: Estudo de literatura*. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2002.

KINGDON, J. W. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: TBS The Book Service Ltd, 1984.

LAHIRE, B. *Homem Plural*. Os Determinantes Da Ação. 1. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

_____. *Monde pluriel*. Penser l'unité des sciences sociales. Paris: Le Seuil, 2012.

____. *Enfances de classe - De l'inégalité parmi les enfants*. Paris: Le Seuil, 2019.

LAJOLO, M.; ZILBERMAN, R. *A formação da leitura no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2020.

LASCOUMES, P.; LE GALÉ, P. *Sociologia da Ação Pública*. Maceió: EDUFAL, 2012.

LEÃO, A. B. *Norbert Elias & a Educação*. 1. ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2018.

LEIS, L. P.; CAVALCANTE, C. M. Capital Social e suas divergências conceituais. *Revista Estudo & Debate*, v. 26, n. 1, 1 abr. 2019. Disponível em: <<http://univates.br/revistas/index.php/estudoedebate/article/view/1879/0>>. Acesso em: 24 jan. 2024.

LIMA, A. L. O analfabetismo funcional e os não leitores – Um diálogo entre as pesquisas INAF e Retratos da Leitura sobre avanços e retrocessos na formação de leitores. In: FAILLA, Z. (org.). *Retratos da Leitura no Brasil - 5*. Rio de Janeiro: Sextante; São Paulo: Instituto Pró-Livro, Itaú Cultural 2020. Disponível em: <www.prolivro.org.br/wp-content/uploads/2021/06/Retratos_da_leitura_5_o_livro_IPL.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2024.

LIMA, L. P. B.; ORTELLADO, P.; SOUZA, V. DE. O que são as políticas culturais? Uma revisão crítica das modalidades de intervenção do Estado no campo da cultura. In: IV SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS CULTURAIS. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 16 out. 2013. Disponível em: <<https://paineira.usp.br/celacc/sites/default/files/o-que-sao-as-politicas-culturais.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2022

LIMA, O. D. *João VI no Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Topbooks Editora, 2013.

LINDBLOM, C. E.; WOODHOUSE, E. J. *The Policy Making Process*. 3. ed. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1992.

LINDOSO, F. *O Brasil pode ser um país de leitores? Política para a cultura: política para o livro*. 1. ed. São Paulo: Summus Editorial, 2004.

____. Panorama do setor editorial brasileiro. In: GODSTEIN, I. S. (org.). *Revista Observatório Itaú Cultural*, São Paulo, n. 17, 2014. Disponível em:

<www.itaucultural.org.br/secoes/observatorio-itaucultural/politicas-publicas-mercado-editorial-leitura>. Acesso em: 24 jan. 2024.

LIPOVETSKY, G.; SERROY, J. *A cultura-mundo*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

LLOSA, M. V. É possível pensar o mundo moderno sem o romance? In: MORETTI, F. (org.). *O Romance - A Cultura do Romance*. 1. ed. São Paulo: Cosac & Naify, 2009. v. 1.

LOWI, T. J. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, v. 32, n. 4, p. 298-310, jul-ago 1972. Disponível em: <www.jstor.org/stable/974990>. Acesso em: 24 jan. 2024.

MACHADO, R. Benefício fiscal para livros somou cerca de R\$ 9 bilhões em 14 anos. *Agência Câmara Notícias*, Brasília, 26 abr. 2021. Economia. Disponível em: <www.camara.leg.br/noticias/750565-beneficio-fiscal-para-livros-somou-cerca-de-r-9-bilhoes-em-14-anos/>. Acesso em: 27 set. 2023.

MALINI, F. A plataformização da leitura e redes sociais: impactos no consumo de livros. In: FAILLA, Z. (ed.). *Retratos da Leitura no Brasil - 5*. Rio de Janeiro: Sextante; São Paulo: Instituto Pró-Livro, Itaú Cultural, 2020. Disponível em: <www.prolivro.org.br/wp-content/uploads/2021/06/Retratos_da_leitura_5_o_livro_IPL.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2024.

MALRAUX, A. Intervenção na Assembleia Nacional em 9 de novembro de 1967. In: GENTIL, G.; POIRRIER, P. (orgs.). *Cultura e Estado: a política cultural na França, 1995-2005*. São Paulo: Iluminuras, 2012.

MANGUEL, A. *Uma história da leitura*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

_____. *O leitor como metáfora: O viajante, a torre e a traça*. 1. ed. São Paulo: Edições Sesc, 2017.

MANTOVANI, K. P. *O Programa Nacional do Livro Didático - PNLD: impactos na qualidade do ensino público*. Orientadora: Sonia Maria Vanzella Castellar. 126 f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) - Programa de Pós-graduação em Geografia Humana, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-24112009-152212/publico/KATIA_PAULILO_MANTOVANI.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2024.

- MARQUES NETO, J. C. Prefácio - Plano Nacional do Livro e Leitura: os primeiros quatro anos e o futuro. In: MARQUES NETO, J. C. (org.). *PNLL: textos e história*. São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 2010.
- MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.
- MARTIN, M. DE S. Capital Social. In: CATANI, A. M. et al. (org.). *Vocabulário Bourdieu*. 1. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2017.
- MARTINS, A. M. S.; NEVES, L. M. W. *Cultura e Transformação Social - Gramsci, Thompson e Williams*. Campinas: Mercado de Letras, 2021.
- MAUSS, M. Ensaio sobre a dádiva. In: *Sociologia e Antropologia*. 1. ed. São Paulo: Cosac & Naify, 2003.
- MCCOOL, D. C. Public policy theories, models, and concepts: an anthology. In: RIPLEY, R. B. (org.). *Stages of the policy process*. New Jersey: Prentice Hall, 1995.
- MEIRELES, M. Penguin Random House compra controle majoritário da Companhia das Letras. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 30 out. 2018. Ilustrada. Disponível em: <www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2018/10/penguin-random-house-compra-controle-majoritario-da-companhia-das-letras.shtml>. Acesso em: 24 out. 2023.
- MELLO, J. M. C. DE. *O Capitalismo Tardio*. 9. ed. São Paulo: Brasiliense, 1998.
- MICELI, S. *Intelectuais à brasileira*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.
- _____. Literatura: fato social total. In: SAPIRO, G. (org.). *Sociologia da literatura*. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Moinhos, 2019.
- MOLLIER, J.-Y. A Lei Lang e as mutações do livro: balanços e perspectivas. In: DEAECTO, M. M.; SOREL, P.; KALIL, L. (org.). *Bibliodiversidade e Preço do Livro*. Da Lei Lang à Lei Cortez: experiências e expectativas em torno da regulação do mercado editoria (1981-2021). São Paulo: Ateliê Editorial, 2021.
- MOREIRA, A. Governo federal está desde 2014 sem comprar livros de literatura para escolas públicas. *Portal de Notícias G1*, São Paulo, 29 set. 2017. Educação. Disponível em: <<https://g1.globo.com/educacao/noticia/governo-federal-seguira-sem-entregar-novos-livros-de-literatura-para-bibliotecas-escolares-em-2018.ghtml>>. Acesso em: 19 abr. 2023.
- MORIN, E. *Lições de um século de vida*. 1. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2021.

____. La crise française doit être située dans la complexité d'une polycrise mondiale et dans le contexte d'un recul des démocraties. *Le Monde*, Paris, 28 jul. 2023. Débats-Société. Disponível em: <www.lemonde.fr/idees/article/2023/07/28/edgar-morin-la-crise-francaise-doit-etre-situee-dans-la-complexite-d-une-polycrise-mondiale-et-dans-le-contexte-d-un-recul-des-democraties_6183657_3232.html>. Acesso em: 24 jan. 2024

MORTATTI, M. DO R. L. *Os sentidos da alfabetização*: São Paulo / 1876-1994. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2021.

MUNAKATA, K. O livro didático como mercadoria. *Pro-Posições*, v. 23, n. 3, p. 51-66, dez. 2012. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/pp/a/9zhGQRDGBZ8FmWXpdNVNxpB/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 24 jan. 2024.

NERI, M. *Mapa da Nova Pobreza*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas - FGV, 2 jun. 2022. Disponível em: <<https://cps.fgv.br/pesquisas/mapa-da-nova-pobreza>>. Acesso em: 15 ago. 2023.

NOIREL, G. *Introducción a la sociohistoria*. Madrid: Siglo XXI, 2017.

OITICICA, Ricardo. *O Instituto Nacional do Livro e as Ditadura*: Academia Brasileira dos Rejeitados. 142 f. Tese (Doutorado em Letras) - Departamento de Letras, Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 1997.

ORTIZ, R. *Cultura Brasileira e Identidade Nacional*. 1. ed. São Paulo: Brasiliense, 2001.

PAIVA, J.; BERENBLUM, A. Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE): uma avaliação diagnóstica. *Pro-Posições*, v. 20, p. 173-188, abr. 2009. Disponível em: <www.scielo.br/j/pp/a/WSnjQJ7PWctJPmpXLcGtTLJ/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 24 jan. 2024.

PASQUALI, P.; SCHWARTZ, O. La culture du pauvre: un classique revisité. Hoggart, les classes populaires et la mobilité sociale. *Politix*, v. 114, n. 2, p. 21-45, 2016. Disponível em: <www.cairn.info/revue-politix-2016-2-page-21.htm>. Acesso em: 24 jan. 2024.

PENGUIN Random House assume majoritariamente as ações do Grupo Companhia das Letras. Companhia das Letras. Blog Institucional. São Paulo: 30 out. 2018. Disponível em: <www.blogdacompanhia.com.br/conteudos/visualizar/Penguin-Random-House-assume-majoritariamente-as-acoes-do-Grupo-Companhia-das-Letras>. Acesso em: 24 out. 2023.

PEREIRA, R. DE B.; NETO, P. DA C. P. Páginas fechadas, à espera de leitores. *Leitura: Teoria & Prática*, v. 33, n. 64, p. 49-63, 18 out. 2015. Disponível em: <<https://ltp.emnuvens.com.br/ltp/article/view/368>>. Acesso em: 24 jan. 2024.

PERES, E.; VAHL, M. M. Programa do Livro Didático para o Ensino Fundamental do Instituto Nacional do Livro (PLIDEF/INL, 1971-1976): Contribuições à história e às políticas do livro didático no Brasil. *Revista Educação e Políticas em Debate*, v. 3, n. 1, p. 8 set. 2014. Disponível em: <<https://seer.ufu.br/index.php/revistaeducaopoliticas/article/view/27682>>. Acesso em: 24 jan. 2024.

PESQUISA Produção e Vendas do Setor Editorial Brasileiro - 2001-2018. Sindicato Nacional dos Editores de Livros (SNEL); Câmara Brasileira do Livro (CBL); Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE). São Paulo: 2002-2019. Disponível em: <https://cbl.org.br/pesquisas_de_mercado_categoria/1-producao-e-vendas-do-setor-editorial-brasileiro/>. Acesso em: 19 abr. 2023.

_____. Produção e Vendas do Setor Editorial Brasileiro - 2019-2022. Sindicato Nacional dos Editores de Livros (SNEL); Câmara Brasileira do Livro (CBL); Nielson Bookdata. São Paulo: 2020-2023. Disponível em: <https://cbl.org.br/pesquisas_de_mercado_categoria/1-producao-e-vendas-do-setor-editorial-brasileiro/>. Acesso em: 19 abr. 2023.

PETERS, B. G. Managing Horizontal Government: The Politics of Co-Ordination. *Public Administration*, v. 76, n. 2, p. 295-311, 1998. Disponível em: <<https://publications.gc.ca/collections/Collection/SC94-61-21-1998E.pdf>>. Acesso em: 24 jan. 2024.

PINHEIRO, R. Q. Breviário da Política do Livro e Leitura no Brasil. *Revista Parlamento e Sociedade*, v. 8, n. 14, p. 15-44, 10 jan. 2020. Disponível em: <<https://parlamentoesociedade.emnuvens.com.br/revista/article/view/151>>. Acesso em: 24 jan. 2024.

PISA. Brazil | Factsheets | OECD PISA 2022 results. Paris: OCDE, 5 dez. 2023. Disponível em: <www.oecd.org/publication/pisa-2022-results/country-notes/brazil-61690648/#chapter-d1e11>. Acesso em: 4 jan. 2024.

POIRRIER, P. Introdução. In: GENTIL, G.; POIRRIER, P. (orgs.). *Cultura e Estado: a política cultural na França, 1995-2005*. São Paulo: Iluminuras, 2012.

POLI, K. O campo de produção cultural e criativo: uma leitura através da teoria dos campos de Bordieu. *Revista Extraprensa*, v. 14, n. 2, p. 81-103, 23 nov. 2021. Disponível em: <www.revistas.usp.br/extraprensa/article/view/189478>. Acesso em: 24 jan. 2024.

PROLER. PROLER – concepção, diretrizes e ações. Brasília: Ministério da Cultura; Rio de Janeiro: Fundação Biblioteca Nacional, 1998.

PSZCZOL, E. Proler, Leituras e Bibliotecas. In: Anais da 16ª COLE - No mundo há muitas armadilhas e é preciso quebrá-las - Mesa redonda: “políticas públicas de leitura e bibliotecas públicas, escolares no país”. Campinas, SP: 12 jul. 2007. Disponível em: <https://alb.org.br/arquivo-morto/edicoes_antteriores/anais16/prog_pdf/prog02_03b.pdf>.

Acesso em: 22 set. 2023

_____. Proler - à guisa de um primeiro balanço. *ComCiência*, n. 113, 2009. Disponível em: <http://comciencia.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-76542009000900011&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 24 jan. 2024.

PUCHNER, M. *O mundo da escrita: Como a literatura transformou a civilização*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

PUTNAM, R. D. *Comunidade e Democracia*. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

RETRATO da Leitura no Brasil - 1ª edição. Câmara Brasileira do Livro (CBL); Associação Brasileira de Editores e Produtores de Conteúdo e Tecnologia Educacional (Abrelivros); Sindicato Nacional dos Editores de Livros (SNEL); Associação Brasileira de Celulose e Papel (Bracelpa). São Paulo: 2001. Disponível em: <<https://prolivro.org.br/wp-content/uploads/2020/10/1aedicaoRetratosdaLeitura2001.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2023.

RETRATOS da Leitura no Brasil - 2ª edição. Instituto Pró-Livro (IPL); Sindicato Nacional dos Editores de Livros (SNEL); Câmara Brasileira do Livro (CBL); Associação Brasileira de Editores e Produtores de Conteúdo e Tecnologia Educacional (Abrelivros); Plano Nacional do Livro e Leitura (PNLL); Centro Regional para el Fomento del Libro en America Latina y el Caribe (Cerlalc); Ibope Inteligência. São Paulo: 2008. Disponível em: <www.prolivro.org.br/wp-

content/uploads/2020/07/APRESENTACAO_RETRATOS_DA_LEITURA_NO_BRASIL_28MAIO.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2023.

_____. 3ª edição. Instituto Pró-Livro (IPL); Sindicato Nacional dos Editores de Livros (SNEL); Câmara Brasileira do Livro (CBL); Associação Brasileira de Editores e Produtores de Conteúdo e Tecnologia Educacional (Abrelivros); Ibope Inteligência. São Paulo: 2012. Disponível em: <www.prolivro.org.br/wp-content/uploads/2020/07/3_ed_pesquisa_retratos_leitura_IPL.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2023.

_____. 4ª edição Instituto Pró-Livro (IPL); Sindicato Nacional dos Editores de Livros (SNEL); Câmara Brasileira do Livro (CBL); Associação Brasileira de Editores e Produtores de Conteúdo e Tecnologia Educacional (Abrelivros); Ibope Inteligência. São Paulo: mar. 2016. Disponível em: <www.prolivro.org.br/wp-content/uploads/2020/07/Pesquisa_Retratos_da_Leitura_no_Brasil_-_2015.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2023.

_____. 5ª edição. Instituto Pró-Livro (IPL); Itaú Cultural; Sindicato Nacional dos Editores de Livros (SNEL); Câmara Brasileira do Livro (CBL); Associação Brasileira de Editores e Produtores de Conteúdo e Tecnologia Educacional (Abrelivros); Ibope Inteligência. São Paulo: 11 set. 2020. Disponível em: <www.prolivro.org.br/wp-content/uploads/2020/12/5a_edicao_Retratos_da_Leitura-_IPL_dez2020-compactado.pdf>. Acesso em: 6 mar. 2023.

REZENDE, N. L. DE. O ensino de literatura e a leitura literária. In: DALVI, M. A.; NEIDE, L. DE R.; JOVER-FALEIROS, R. (org.). *Leitura de literatura na escola*. 1. ed. São Paulo: Parábola Editorial, 2013.

RNBC. Redes e Bibliotecas. Página eletrônica Rede Nacional de Bibliotecas Comunitárias. Organização Não Governamental. São Paulo: RNBC, 2023. Disponível em: <<https://rnbc.org.br/redes-e-bibliotecas/>>. Acesso em: 1 nov. 2023.

ROSA, F. G. M. G. Histórico das políticas públicas de incentivo à leitura no Brasil. In: GODSTEIN, I. S. (org.). *Revista Observatório Itaú Cultural*, São Paulo, n. 17, 2014. Disponível em: <www.itaucultural.org.br/secoes/observatorio-itau-cultural/politicas-publicas-mercado-editorial-leitura>. Acesso em: 24 jan. 2024.

RUBIM, A. A. C. Panorama das políticas culturais no mundo. In: HEINE, L. (org.). *Incursoes sobre a lingüística no século XX com foco na lingüística textual*. 1. ed. Salvador: EDUFBA - Editora da Universidade Federal da Bahia, 2012.

SACCO, P. L.; FERILLI, G.; TAVANO BLESSI, G. From Culture 1.0 to Culture 3.0: Three Socio-Technical Regimes of Social and Economic Value Creation through Culture, and Their Impact on European Cohesion Policies. *Sustainability*, v. 10, n. 11, p. 3.923, nov. 2018. Disponível em: <<https://doaj.org/article/dba904dac5bf4a22b7d636565408b92e>>. Acesso em: 24 jan. 2024.

SANT'ANNA, A. R. DE. Apresentação: Anotações para uma história da leitura. In: MARQUES NETO, J. C. (org.). *PNLL: textos e história*. São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 2010.

SANTOS, A. P. DOS; LIMA, M. M.; RESENDE, V. F. DE A. A legislação da biblioteca escolar nos estados pós Lei 12.244: o que mudou? *Revista Brasileira de Biblioteconomia e Documentação*, v. 17, p. 1-25, 17 nov. 2021. Disponível em: <https://rbbd.febab.org.br/rbbd/article/view/1490>. Acesso em: 24 jan. 2024.

SAPIRO, G. *Sociologia da literatura*. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Moinhos, 2019.

SENNETT, R. *Juntos*. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 2012.

SEREZA, H. C. Lei Cortez ou do Lei do Preço Comum: pensar as políticas públicas do livro para além das isenções e das grandes compras governamentais. In: DEAECTO, M. M.; SOREL, P.; KALIL, L. (org.). *Bibliodiversidade e Preço do Livro*. Da Lei Lang à Lei Cortez: experiências e expectativas em torno da regulação do mercado editoria (1981-2021). São Paulo: Ateliê Editorial, 2021.

SÉRY, M. Partir en livre. Les livres et les jeunes: la situation n'est pas désespérée. *Le Monde*, Paris, 4 jul. 2019. Culture. Disponível em: <www.lemonde.fr/livres/article/2019/07/04/partir-en-livre-les-livres-et-les-jeunes-la-situation-n-est-pas-desesperee_5485202_3260.html>. Acesso em: 24 jan. 2024.

SORÁ, G. *A History of Book Publishing in Contemporary Latin America*. 1. ed. New York: Routledge, 2021.

SORÁ, G. A. *Brasilianas*. José Olympio e a Gênese do Mercado Editorial Brasileiro - Coleção Memória Editorial. 1. ed. São Paulo: EDUSP, 2010.

SORDET, Y. *História do Livro e da Edição: Produção & Circulação, Formas & Mutações*: 15. 1. ed. Cotia: Ateliê Editorial, 2023.

SOUZA, M. *Fascínio e repulsa: Estado, cultura e sociedade no Brasil*. 2. ed. Manaus: Editora Valer, 2012.

TAVARES, P.; BUONO, R. A era dos brasileiros hiperconectados. *Revista Piauí*, São Paulo, 1 mai. 2023. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/era-dos-brasileiros-hiperconectados/>>. Acesso em: 24 jan. 2024.

TCU. Relatório de monitoramento: Programa Nacional Biblioteca da Escola / Tribunal de Contas da União; Relator Ministro Guilherme Palmeira. Acórdão nº 1.287/2005 – TCU – Plenário. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2006.

TEIXEIRA COELHO, J. *Dicionário Crítico de Política Cultural*. 2. ed. São Paulo: Ed. Iluminuras; Fapesp, 1999.

THOMPSON, J. B. *Ideologia e cultura moderna: Teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa*. Petrópolis: Editora Vozes, 1995.

_____. *Mercadores de cultura: O mercado editorial no século XXI*. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

_____. *As guerras do livro: A revolução digital no mundo editorial*. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2021.

TIC DOMICÍLIOS 2022: Pesquisa sobre o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos domicílios brasileiros. Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR - NIC.br (ed.). Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação - Cetic.br. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI), 2023. Disponível em: <<https://cetic.br/publicacao/pesquisa-sobre-o-uso-das-tecnologias-de-informacao-e-comunicacao-nos-domicilios-brasileiros-tic-domicilios-2022>>. Acesso em: 26 set. 2023.

TOCQUEVILLE, A. DE. *A Democracia na América*. Leis e Costumes. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014a. Livro I.

_____. *A Democracia na América*. Sentimentos e Opiniões. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014b. Livro II

TOLEDO SILVA, G. A Unesco e a trajetória da política cultural: momentos e movimentos de uma linguagem de ação pública (1966-1982). Orientador: Peter Spink. Teses (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.fgv.br/items/7fc402c0-9102-45bf-a3a6-fa7c2676cf1d>>. Acesso em: 24 jan. 2024.

TOLILA, P. *Cultura e economia: problemas e hipóteses*. São Paulo: Iluminuras; Itaú Cultural, 2007.

URFALINO, P. *A invenção da política cultural*. 1. ed. São Paulo: Edições Sesc, 2015.

VALLEJO, I. *O Infinito Em Um Junco: A Invenção Dos Livros No Mundo Antigo*. 1. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2022.

VARGAS, S.; PUBLISHNEWS. *Moacyr Scliar: literatura, leitura e medicina*. São Paulo: Publishnews, 05 nov. 2022. Entrevista. Disponível em: <www.publishnews.com.br/materias/2022/12/05/moacyr-scliar-literatura-leitura-e-medicina>. Acesso em: 29 set. 2023.

VILLA, M. A. *Vida e Morte no Sertão*. 1. edição ed. São Paulo: Ática, 2006. Volume 1.

VILLANUEVA, L. F. A. Estudo introdutorio. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (orgs.). *Coletânea de políticas públicas: introdução à teoria da política pública*. Brasília: Enap, 2006. Volume 1.

WEBER, M. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. 1. ed. Brasília; São Paulo: Editora UnB; Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999. Volume 1.

WILLIAMS, R. *Marxism and Literature*. Oxford: Oxford University Press, 1978.

_____. Culture is Ordinary. In: WILLIAMS, R. (org.). *Resources of hope: culture, democracy, socialism*. London: Verso, 1989.

_____. *Cultura*. 1. ed. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2000.

_____. *Palavras-chave: um vocabulário de cultura e sociedade*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2007.

_____. *A produção social da escrita*. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

_____. *Politics and Letters: Interviews with New Left Review*. London: Verso Books, 2015.

_____. *Culture and Society: 1780–1950*. London: Vintage Classics, 2017.

WISCHENBART, R. *How Big Is Global Publishing? A Birds Eye Perspective: BookMap Report 01/2017*. Áustria: Rüdiger Wischenbart Content and Consultin, 2017. Disponível em: <<https://cerlalc.org/publicaciones/how-big-is-global-publishing-a-birds-eye-perspective/>>. Acesso em: 18 abr. 2023.

_____. *Global 50: The Ranking of the Publishing Industry 2023*. Viena, Áustria: Ruediger Wischenbart Content and Consulting, 2023. Disponível em: <<https://www.wischenbart.com/product/global-50-publishing-ranking-2023/>>. Acesso em: 24 jan. 2024.

WISCHENBART, R.; FLEISCHHACKER, M. A. *Global 50: The Ranking of the Publishing Industry 2022*. Viena, Áustria: Ruediger Wischenbart Content and Consulting, 2022. Disponível em: <www.wischenbart.com/product/global-50-the-ranking-of-the-publishing-industry-2022/>. Acesso em 24 jan. 2024.

YARZA, M. M. O que faz da Noruega o melhor país para ser escritor. *El Pais Brasil*, São Paulo, 10 ago. 2017. Cultura. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/08/10/cultura/1502362913_460103.html>. Acesso em: 24 out. 2023.

YÚDICE, G. *A conveniência da cultura: usos da cultura na era global*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013.