

A POLÍTICA EDITORIAL DO *INSTITUTO NACIONAL DO LIVRO* NO REGIME MILITAR.

Andréa Lemos Xavier Galucio¹

RESUMO: A análise sobre o papel do Instituto Nacional do Livro no regime militar busca apresentar as principais funções do órgão e dimensionar o lugar do debate das políticas públicas e da condução dos projetos editoriais no interior de uma instituição estatal. O objetivo central do trabalho é problematizar as condições de formulação das políticas públicas para o livro, naqueles anos de ditadura, tendo em vista as mudanças ocorridas no funcionamento do Instituto e que explicitam os limites de sua atuação no campo editorial brasileiro.

PALAVRAS-CHAVE: Instituto Nacional do Livro; política editorial; regime militar.

Os estudos² sobre as políticas públicas para a cultura apontam que elas foram criadas, implementadas ou recriadas no primeiro governo Vargas (1930-45) e nos governos militares (1964-1984). Chega-se a defender que tais políticas não foram necessariamente responsáveis pelo conjunto do desenvolvimento de alguns setores da cultura, como foi o caso da área editorial, tomada como um dos setores da produção de bens culturais que apresentou uma “*dinâmica mais autônoma em relação ao Estado*”³. Entendemos que apesar de não ter havido políticas públicas diretas para a organização e constituição de um setor de bens culturais, seja o do livro, da música ou de artes plásticas, como defende Felipe Lindoso, também não houve ampliação das condições materiais de produção sem os incentivos fiscais gerados por uma política pública que garantiu, por exemplo, a formação da indústria editorial e/ou renovação do parque gráfico nacional nos anos 60 e 70.

Em sua primeira fase de atuação o INL⁴ não teve uma centralidade no sentido da produção, mas foi um dos braços do Estado em seu projeto mais amplo de desenvolvimento que beneficiou a estruturação do sistema empresarial do livro brasileiro.

¹ Pós-doutoramento em História na Universidade Federal Fluminense. E-mail: andrealemos.xg@gmail.com

² Destacamos alguns autores que trataram das políticas culturais no Brasil, são eles: Artur Jose Poerner, Lia Calabre, Sergio Miceli, Felipe Lindoso cujos estudos são mencionados neste trabalho.

³ LINDOSO, Felipe. O Brasil pode ser um país de leitores? Política para a cultura, política para o livro. São Paulo: Summus, 2004, p. 35.

⁴ O INL permaneceu no MEC de 1953 até 1987, quando foi integrado com a Biblioteca Nacional (BN) à Fundação Pró Leitura, nos quadros do recém-criado Ministério da Cultura (MinC, 1985).

O período de maior peso da atuação do INL, ao longo de sua história, deve ser delimitado entre as décadas de 60 e 70 coincidindo com a elaboração, no governo Médici (1969-1974), do Plano de Ação Cultural (PAC), que financiou diversos eventos culturais e marcou, segundo Lia Calabre⁵, a retomada da ação do Estado no campo da cultura. A principal incidência desse plano para as mudanças ocorridas no INL diz respeito às reformulações em sua estrutura, quando ampliou suas atividades incorporando a Comissão do Livro Técnico e Didático (COLTED). Destaca-se daí sua iniciativa de fomentar uma política de subsídios – quando iniciou o financiamento de parte das tiragens de livros literários, técnicos, didáticos e para-didáticos gerando aumento da produção de livros que atendia, em sua maioria, as escolas primárias e técnicas. Entretanto, essa política de subsídios, além de se dirigir para as editoras de livros didáticos também se estendeu para editoras de outro tipo com o apoio às publicações de diversos livros de ficção e romance. Para ainda reforçar o apoio governamental à atividade editorial por meio dessa iniciativa do INL, “no decorrer de 1970, o INL produziu uma centena de co-edições, todas numa tiragem de cinco mil exemplares ou mais, distribuídas entre trinta e três editoras.”⁶

Através dos pareceres de tais co-edições observa-se uma concentração do papel do INL nesta função, com a qual “o Estado praticamente renuncia à iniciativa editorial e subsidia o setor privado, reservando-se o poder de veto.”⁷ A função do parecerista já existia na história do Instituto, o que mudava era o volume de solicitações feitas por editoras e a maior aceitação de seus pedidos em comparação àqueles advindos diretamente dos autores. Diferentemente dos períodos anteriores, na década de 70, os pedidos de co-edição feitos por autores diretamente ao INL, eram arquivados em pasta etiquetada da seguinte maneira: “*sem editora*, para providências ou arquivamento”⁸.

Um dos pareceristas que atuou nessas duas etapas (antes e após a política de subsídios) das co-edições do INL foi Américo Jacobina Lacombe e entre os pareceristas

⁵ CALABRE, Lia (org.). *Políticas Culturais: diálogo indispensável*. Rio de Janeiro: Edições Casa de Rui Barbosa, 2005.

⁶ HALLEWELL, Laurence. Laurence. *O Livro no Brasil: sua história*. São Paulo: EDUSP, 2005, p. 567.

⁷ OITICICA, Ricardo. *O Instituto Nacional do Livro e as Ditaduras: Academia Brasília dos Rejeitados*, 1997. Tese (Doutorado em Letras). Departamento de Letras, Rio de Janeiro: PUC, 1997, p. 142.

⁸ OITICICA, op. cit., p. 142-143.

do período da ditadura, exclusivamente, destacavam-se: o escritor Octavio de Faria, Adonias Filho e o poeta Marcos Konder Reis, que formavam, segundo Oiticica,

a Santíssima Trindade da Comissão de Leitura e Seleção que indicava os aprovados e rejeitados do programa de co-edições do INL, ad referendum da sua diretora, que também levava em conta o parecer técnico-financeiro do Chefe da Seção de Publicações.⁹

Para o autor a relevância deles estaria reafirmada “pelo teor, pela freqüência de seus pareceres e por sua reputação literária...”. De acordo com as características apontadas por Oiticica a respeito desses três literatos, apesar do autor não destacá-las, observamos que tinham em comum suas origens familiares na oligarquia agrária brasileira, pois todos eram filhos de proprietários de terras. Descendentes de uma elite agrária que formou seus filhos nas escolas católicas não era de se estranhar que Octavio de Farias fosse “líder da corrente autoritária da reação católica”, apadrinhado de Adonias Filho, também católico e proprietário da editora Ocidente. Além de diretor do INL, ocupou cargos em outras instituições, como Conselho Federal de Cultura, Academia Brasileira de Letras, Museu da Imagem e do Som e Biblioteca Nacional.

A pesquisa de Ricardo Oiticica mostra o ponto principal do papel do Instituto, durante o regime militar, caracterizando-o como “um banco de subsídios (as propostas aprovadas) e um banco de réus (as propostas censuradas)”¹⁰, com a implantação do sistema de co-edições, pela portaria nº35 de 11/03/1970 criado por Jarbas Passarinho, então ministro do MEC.

Mesmo que as iniciativas estatais, fora do INL, tenham garantido a consolidação da indústria nacional de papel, ações como estas do INL contribuíram para o funcionamento do mercado editorial brasileiro. Os benefícios do milagre podem ser identificados na definição de critérios para as co-edições.

Os critérios para se manter os subsídios na forma de co-edições definiam-se pelo:

a) controle da qualidade intrínseca da obra e da apresentação gráfica do livro distribuído às bibliotecas; b) redução do preço de capa, em decorrência do aumento da tiragem e da

⁹ OITICICA, op. cit., p. 146.

¹⁰ OITICICA, op. cit..

participação do INL nos custos da edição; c) proteção aos direitos autorais dos autores co-editados; d) atenção especial às obras de autores brasileiros.”

Em 1974, juntamente com o aumento dos preços do papel decorrente da crise do petróleo de 1973, diversas editoras passaram por sucessivos problemas no mercado editorial. Dessa maneira o apoio financeiro do INL tornou-se ainda mais importante para o empreendimento das editoras.

O milagre econômico¹¹ foi responsável, entre 1970 e 1973, pelo recorde de 30 milhões de livros distribuídos e mil títulos co-editados pelo INL, os critérios adotados favoreciam a concentração do setor livreiro. A crise do “milagre” será responsável, inclusive, por mudanças de objetivos de projetos do INL, adequando-os às novas condições do mercado mas também às novas limitações do instituto. Segundo Oiticica, isso ocorreu de forma progressiva, quando a inflação

“...desvela a face perversa do milagre, o INL, sem poder manter o preço fixo do livro na quarta capa das co-edições, restringe a exigência a 20% da parte comercializável da tiragem e aos exemplares que lhe cabiam, para extingui-la em seguida. Onde se lia ‘Este preço só se tornou possível devido à participação do INL/MEC, que, em regime de co-edição, permitiu o aumento da tiragem e conseqüente redução do custo industrial’, leia-se , a partir de 1979, ‘Este livro foi editado em convenio com o INL/MEC, que reservou uma parte da tiragem para distribuição em sua rede de bibliotecas em todo território nacional’, e, a partir de 1983, ‘Este livro foi editado em regime de co-edição com o INL e passará a integrar os acervos de todas as bibliotecas públicas, estaduais e municipais, que recebem do INL assistência técnica e bibliográfica, por efeito de convênios por ele firmados com Prefeituras municipais e secretarias de estado, em todo território nacional’¹².

Para o autor o Estado “entrava nas editoras mas saía do mercado”¹³ ao subsidiar o monopólio privado do livro. A edição direta por parte do INL resultou em apenas 264 obras durante seus 33 anos de existência. Oiticica defende que as mudanças na legislação, decorrentes do milagre econômico, para o sistema de co-edições também tiveram o propósito de “comprar do setor privado (...) as informações sobre o sistema literário

¹¹ O crescimento econômico brasileiro no chamado segundo "milagre econômico" apresentou uma taxa anual de 9% a 11%, mas não garantiu sucesso para todas as empresas da indústria editorial. Houve também restrição ao crédito bancário que era importante para as editoras, uma vez que, muitas vezes, elas não contavam com capital de giro suficiente para as importações de papel.

¹² OITICICA, op. cit., p.152

¹³ OITICICA, op. cit., p. 152-153.

brasileiro” e dessa forma adquiria um controle próprio das publicações, gerando, inclusive, dúvidas entre autores e editores sobre tal apoio. Muitas vezes, nos pareceres o veto por motivos ideológicos aparecia sob a justificativa formal e criteriosa do instituto, estabelecendo um novo patamar de relação com as editoras privadas no regime militar.

Apresentamos a seguir um caso exemplar desse novo quadro das condições de publicação ao qual estavam submetidas as editoras e os autores mas, principalmente, as editoras que solicitavam diretamente o financiamento do INL:

“Enquanto Sergio Sant’Anna lembra ‘ter discutido com seu editor Ênio Silveira, da Civilização Brasileira, para que não pleiteasse o convênio com o governo’, um outro escritor vetado à época – João Ubaldo Ribeiro – confirma: ‘Quem submeteu o livro ao governo da ditadura não fui eu, deve ter sido o editor’¹⁴.

Esse primeiro caso explicita a particularidade do momento quando o editor é que solicita a co-edição. A posição de Sergio Sant’Anna como autor anuncia a responsabilidade do editor e não do autor sobre a questão, expressão ainda da complexidade da situação no regime autoritário. Aparece justamente a dubiedade, característica da função do editor, de conciliar a consagração do autor e sua real condição de publicá-lo. Nesse sentido, “se pleitear a co-edição é cooptação, não tentar o subsídio é suicídio – lógica perversa que aproximou ditadores e editores, mesmo os mais críticos”¹⁵.

O editor Ênio Silveira é exemplo significativo. Segundo Oiticica,

o editor submetia-se ao juízo – reconhecendo, assim, a autoridade – de um regime criminoso. O perito que o assina – o assessor cultural Ronaldo Menegaz – está consciente da sua tarefa de alertar para o perigo de o INL patrocinar uma obra atentatória ao Estado, perigo que de resto, na vigência do terror, o concerne: Uma estadia no inferno, de Rimbaud, em tradução de Ivo Barroso. (...) o perito reserva o seguinte juízo sobre a proposta da editora Civilização Brasileira: “O problema maior, porém, está no prefácio de Tristão de Athayde, do qual transcrevo parte: ‘A Saison en Enfer ficou sendo, desde então, o maior grito poético do mundo moderno. Grito solitário. Grito inconfundível. Grito sem eco aparente. Ou por ventura, com algum eco vindouro em pleno século XXI, que lance aos céus do futuro o mesmo clamor de desespero pela morte do que hoje está nascendo, nos horizontes da agonia do mundo burguês, como sendo a aurora de um mundo proletário, que Karl Marx anunciou para o futuro’. Referindo-se ao editor, diz Tristão de Athayde: ‘Ênio Silveira, o mais perseguido e o mais perseverante de

¹⁴ OITICICA, op. cit., p. 154.

¹⁵ OITICICA, op. cit., p. 154.

nossos editores?. Temo que tais palavras possam trazer problemas para o INL, mas, por outro lado, seria inconveniente sugerir a retirada do prefácio (...).”

No entanto, o perito não criticou a obra, mas a referência ao seu editor. Na opinião de Oiticica entre “a censura parcial, que se tornaria pública, e a censura total, que poderia ser atribuída ao fato de que traduções não eram prioritárias, o perito prefere não interferir no corpo da obra”. Em seu parecer final, Ronaldo Menegaz afirma: “Desse modo, julgo mais conveniente não se co-editar (sic) a obra do que se recomendar que se retire ou se modifique o prefácio.”¹⁶

Porém, a censura do INL incidia também sobre o autor, como foi o caso de um livro do Leandro Konder sobre Camões, vetado por Adonias Filho, de forma que “onde começa o julgamento estético e termina o julgamento político é fronteira nem sempre facilmente determinável. O engajamento do intelectual, embora não necessariamente expresso, pode servir de *parti pris* a um parecer que, alegando visar a obra, procura atingir o autor...”¹⁷

No decorrer da década de 70, as co-edições foram mesmo a principal ação do INL e, a partir de 1976, foram limitadas à “cultura”¹⁸, deslocando aquelas publicações do campo educacional antes passíveis de co-edições pelo INL para serem realizadas por um órgão exclusivo para isso, a Fundação Nacional do Material Escolar (FENAME). De forma geral, a política do INL se definiu principalmente pelos subsídios na forma de co-edições e apoio às bibliotecas públicas.

A política do governo era, então, de criar e também manter órgãos específicos do livro, pois além do Instituto Nacional do Livro havia também a FENAME, como mencionamos, ainda que também promovesse co-edições de livros didáticos junto às editoras privadas. Isso explica que o alto índice de aprovação dado pelos pareceristas aos livros da Ática, por exemplo, corrobora o projeto político-cultural de maior apoio aos didáticos, assim como cria-se um espaço para difundir sua ideologia e do Estado "ocupar" assim o espaço das escolas.

¹⁶ OITICICA, op. cit., p. 153-154.

¹⁷ OITICICA, op. cit., p. 158.

¹⁸ HALLEWELL, op. cit, p. 568.

Em fins da década de 1970 e até seu deslocamento de ministério em 1985, quando sai do MEC e passa a integrar os quadros do Ministério da Cultura (MinC), o INL gradativamente teve suas funções reduzidas.

Esse momento coincide com as mudanças na formulação de projetos culturais no bojo do processo pós-Anistia com a reorganização da sociedade civil e em particular com a entrada no mercado das editoras universitárias.

...o 'esvaziamento' do INL nos últimos anos se explica, a rigor, pelas resistências cada vez mais orquestradas que os editores particulares e suas entidades corporativas oferecem diante de qualquer ameaça de uma eventual ampliação da presença governamental na indústria do livro¹⁹.

O sistema de co-edições do INL estabelecido em 1970 se manteve no período da abertura, entre 1979 e 1985, quando houve um novo critério de seleção identificado em seu catálogo²⁰. A prioridade, em fins do regime militar, era a co-publicação de textos *literários*. Esse critério de co-edição²¹ foi definido, em 1979, da seguinte maneira:

obedecer necessariamente aos seguintes percentuais: 65% para estudos brasileiros, 20% para romance, novela e conto; 15% para poesia e teatro".²² Ele deveria garantir a "diminuição do risco do investimento, adquirindo, no mínimo, 50% da edição, além de adiantar ao editor, mediante a apresentação das provas de páginas, 40% do valor do investimento.²³

¹⁹ MICELI, Sergio (Org.). *Estado e cultura no Brasil*. São Paulo: Difel, 1984, p. 64.

²⁰ Outros exemplos de co-edições realizadas por instâncias do poder público, nos anos 70 e 80, foram assinaladas por Laurence Hallewell, "outras entidades culturais e científicas brasileiras desenvolveram (...) esquemas de estímulo à publicação de livros, quase sempre na forma de co-edições. Entre elas podemos citar: O Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ); a Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), a Fundação Cultural do Estado da Bahia, A Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP, nesse caso, quase sempre na forma de subvenção a autores para o preparo de originais); a Escola Federal de Engenharia de Itajubá (MG), e a Eletrobrás". HALLEWELL, op. cit., p. 569.

²¹ É importante observar que o sistema de co-edições não era promovido apenas pelo INL, embora fosse apenas sua a iniciativa de distribuição gratuita às bibliotecas públicas para diversas regiões do país. A EDUSP desde 1963 já iniciara esta atividade, da seguinte forma: "qualquer autor ou editor que deseje apoio na comercialização de um livro sobre qualquer assunto especializado de possível interesse para a Universidade é estimulado a submetê-lo à Comissão Editorial da EDUSP, composta de cinco membros ...". HALLEWELL, op. cit., p. 471.

²² ANDRADE, Olimpio de Souza. *O Livro brasileiro desde 1920*. Brasília: Cátedra/MEC, 1978, p. 113.

²³ SALES, Herberto. *Aspectos da política governamental do livro no Brasil*. Brasília: MEC/Instituto Nacional do Livro, 1980, p. 5.

A seleção das obras a serem co-editadas passava pela avaliação de pareceristas que em sua maioria aprovava publicações de literatura infantil principalmente aquelas produzidas pelas editoras *Abril* e pela recém-criada *Ática*. Portanto, apesar da ênfase em literatura não provocou o desvaforecimento das editoras que eram fortes em livros didáticos.

O diretor do INL durante a abertura, quando se instauraram novos regulamentos para o INL, era Herberto Sales, que durante a gestão do então ministro da educação Eduardo Portela²⁴ buscou defender em seu discurso as diferenças dos propósitos do Instituto em sua administração daqueles do momento de sua criação em 1937. Para ele era

preciso deixar bem claro que essa atividade (...) não tem nenhum caráter paternalista. Ao contrário é uma atividade nitidamente cultural (...), que se caracteriza como uma prestação de serviços no sentido da recuperação e preservação da bibliografia básica nacional.²⁵

Essa atividade "nitidamente cultural" que se preocupava primordialmente com a "bibliografia básica nacional" não era, certamente, uma iniciativa exclusivamente cultural, mas política e econômica e que favorecia determinados empresários do livro ao apoiar algumas linhas editoriais em detrimento de outras. Apesar de constatar que a editora *Abril*²⁶ foi largamente apoiada pelo Instituto, não podemos deixar de mencionar que as editoras *Civilização Brasileira* e *Brasiliense*, mesmo em proporções diferenciadas também foram contempladas pela política de co-edição. A primeira teve 181 livros avulsos e 92 livros de coleções co-editados e a segunda editora teve 46 livros avulsos co-editados²⁷.

No período da abertura o INL apresentou como principais atividades, na direção de Herberto Sales, a ampliação das bibliotecas públicas e a continuidade do sistema de co-edições, que passou a depender, nos anos 80, da aprovação de um Conselho

²⁴ HALLEWELL, op. cit., p.316. Hallewell acrescentou, ainda, que "Eduardo Portela, (...) iria simbolizar a abertura ao tornar-se, em 1979, um liberal ministro da educação do governo Figueiredo, mas a oposição de seus colegas mais conservadores de ministério forçou-o a renunciar quando se mostrou incapaz de enfrentar com firmeza uma greve nacional de professores universitários, em dezembro de 1980.". Ibidem. p. 450.

²⁵ SALES, op. cit., p. 5.

²⁶ A editora *Abril* tinha vendas diversificadas, estratégias comerciais pioneiras, como venda em bancas de jornal e o sucesso das revistas.

²⁷ INSTITUTO NACIONAL DO LIVRO. *Instituto Nacional do Livro: 1937-1987: 50 anos de publicações*. Brasília: INL, 1987.

Consultivo²⁸, formado com membros da Fundação Pró-Memória, do Conselho Federal de Cultura e da Academia Brasileira de Letras. Os acadêmicos da Academia Brasileira de Letras tiveram obras co-editadas pelo INL e alguns tiveram funções no INL. O INL apresentou “*mais apoio à iniciativa privada do que o estímulo à leitura*”²⁹.

Para Oiticica, ocorreu uma inversão dos princípios entre 1937 (política editorial própria) e 1973 (política de subsídios). Para Oiticica há uma “relação inversamente proporcional”³⁰ que deslocou “a ênfase da ação do INL de produtor para a de subsidiador de cultura, conservando-se, contudo, mecanismos de controle do produto final”³¹.

Após a extinção da Seção da Enciclopédia e Dicionário e da Seção de Publicação e Assessoria Cultural cria-se no Rio de Janeiro a Seção Cultural. Esta seção passou a ser responsável pelo conjunto de livros publicados pelo programa. Entre 1971 e 1986, o INL co-editou, no programa do livro cultural, segundo Oiticica, mais de 2 mil títulos, entre eles livros de destacadas coleções de estudos brasileiros. Tais como: *Brasiliana* (Companhia Editora Nacional), com maior número (70 títulos), *Documentos Brasileiros* (Jose Olympio), *Retratos do Brasil* (Civilização Brasileira), *Memórias Brasileiras* (Melhoramentos), *Dimensões do Brasil* (Vozes / Francisco Alves), entre outras.

Concluimos que depois do ápice de suas atribuições nos anos 70 houve uma diminuição gradativa das funções do INL até sua extinção em 1990. Isso ocorreu de forma inversamente proporcional à consolidação do setor privado. Na estrutura do MinC, o INL e a BN passaram a integrar a Fundação Nacional Pró-Leitura, pela Lei n.º 7.624, de 5 de novembro de 1987. Quando o Pró-Leitura foi extinto pela Lei n.º 8.029, de 12 de Abril de 1990 as competências, atribuições e acervo do INL foram transferidos para a Fundação Biblioteca Nacional, em seu Departamento Nacional do Livro. O departamento deixou de existir quando suas atribuições foram distribuídas para a Câmara Setorial do Livro e Leitura, ainda no interior da Biblioteca Nacional.

Durante todo o período do regime militar o volume médio de co-edições foi de 1000 títulos aprovados. O maior número de vetos ocorreu na gestão de Maria Alice

²⁸ HALLEWELL, op. cit. p. 394.

²⁹ OITICICA, op. cit., p. 7.

³⁰ OITICICA, op. cit., p. 3.

³¹ *Ibidem*, p. 3.

Barroso (1974-1984) quando foram reprovadas 377 propostas. Em sua gestão houve também o aumento do número de consultores pareceristas³².

Oiticica constata que o sistema de co-edições instituído no regime militar, não previsto na criação do Instituto em 1937, teria modificado sua forma de atuação, já que isso ocorreu ao mesmo tempo em que foram extintas a seção de publicações e a seção da Enciclopédia e Dicionário. Concordamos com Oiticica na ênfase dada ao sistema de co-edições tendo em vista a crescente centralidade dessa política nas funções do Instituto Nacional do Livro, não só nos anos 70, mas também na década seguinte.

Dentre outras características da história do Instituto, essa alteração de subordinação nos quadros da administração pública, em 1985, revelava uma possível mudança de seu papel político que já vinha ocorrendo nos anos 70. Apesar da transferência para o MinC - o “primo-pobre” da administração pública, segundo Felipe Lindoso³³, se comparado aos recursos recebidos pelo MEC - entendemos que as alterações na execução das políticas do livro contribuem para explicitar os resultados das ações do INL, que se traduzem no estímulo estatal para o fortalecimento do setor empresarial.

³² OITICICA, *op. cit.*, p. 146.

³³ LINDOSO, *op. cit.*, p. 20.