

Livro Didático: a construção de uma política educacional e social¹

Fernando Garcez de Melo²

RESUMO

O livro didático é uma ferramenta pedagógica amplamente lida e utilizada no Brasil, embora também descartada e subutilizada, paradoxalmente. Mais do que instrumento pedagógico, é meio difusor de ideologias, de um imaginário social hegemônico, organizador de currículo. Atributos, não raro, conflitantes. Importa que investigar e deslindar esses pontos torna-se profícuo para evitarmos de banalizarmos questões educacionais, principalmente sob o manto de teorias deterministas. Desse modo, traçamos como objetivo compreender a dinâmica de construção da política para o livro didático no Brasil. Metodologicamente, nos valem de fontes históricas-documentais para analisar o período de 1938 até 1984, a luz da perspectiva historicista de Gramsci, que contribui para tornar compreensível os meandros da política educacional e social elaborada em torno dos livros didáticos.

Palavras-chave: Livro didático. Educação. Política educacional.

Textbook: the construction of an educational and social policy

ABSTRACT

The textbook is a widely pedagogical tool read and used in Brazil, but also discarded and underutilized, paradoxically. More than a teaching tool, it is of kind diffuser of ideologies, a hegemonic social imaginary, curriculum organizer. Attributes, often conflicting. It does matter that to investigate and disentangle these points becomes fruitful to avoid

1 Esse trabalho é desdobramento de uma pesquisa mais ampla realizada por mim na ocasião do mestrado em educação, na Universidade de Brasília. Ainda que contenha similaridades com a referida dissertação, buscou-se avançar, em especial, na análise e interpretação da documentação.

2 Professor efetivo na Universidade do Estado de Mato Grosso. Mestre em Educação: políticas públicas e gestão da educação básica pela Universidade de Brasília. E-mail: garcez@unemat.br.

to trivialize educational issues, especially under the cloak of determinist theories. Thus, we aimed to understand the policy of building momentum for the textbook in Brazil. Methodologically, we make use of historical-documentary sources to analyze the period 1938 to 1984, the light of the historicist perspective of Gramsci, which helps to make understandable the intricacies of educational and social policy designed around the textbooks.

Keywords: Textbook. Education. Educational policy.

Libro Didáctico: la construcción de una política educativa y social

RESUMEN

El libro didáctico es una herramienta pedagógica muy leída y utilizada en Brasil, aunque también descartada y subutilizada, paradójicamente. Más que herramienta pedagógica, es un medio difusor de ideologías, de un imaginario social hegemónico, organizador de plan de estudios. Atributos, no raro, conflictante. Investigar y esclarecer estos puntos se convierte provechoso para evitar banalizar cuestiones educativas, sobre todo bajo el manto de teorías deterministas. Por lo tanto, tenemos como objetivo comprender la dinámica de construcción de la política para el libro didáctico en Brasil. Metodológicamente, hacemos uso de fuentes históricas documentales para analizar el período 1938 hasta 1984, a la luz de la perspectiva historicista de Gramsci, que contribuye para hacer comprensible los meandros de la política educativa y social diseñada en torno de los libros didácticos.

Palabras clave: Libro Didáctico. Eeducación. Política educativa.

Introdução

O exercício de educar sujeitos de diferentes culturas, etnias, gêneros e faixas geracionais gera inquietações e incertezas ao educador, ao ser que realiza o trabalho docente. Conhecer e compreender a natureza humana, a história da humanidade, princípios pedagógicos e preceitos morais eleitos como parâmetros da boa índole e do bom

convívio em sociedade são exemplos do que é exigido de uma pessoa que desenvolve o papel de educador. O valor dessa atividade humana é reconhecido universalmente. Embora possam ser descritos contextos e contingências evidenciando a proletarização do trabalho docente, este não se confunde com a ação educativa. De modo paradoxal, a proletarização do trabalho docente é a afirmação de que a educação tem um potencial transformador.

Na história da educação, a formação do indivíduo ganha tamanha ressonância e importância que gera a necessidade de se educar a população, e não mais apenas a elite. Por isso, Comênio (2006) lança sua didática magna tendo por lema “ensinar tudo a todos”. Já no século XVII é identificada a dificuldade de ter professores em número suficiente para instruir/educar, em especial, as novas gerações. Para tornar o conhecimento mais acessível, difunde-se o livro didático, ferramenta pedagógica que seria capaz de organizar e sistematizar (dosar) o conteúdo de modo a permitir o conhecimento uniforme e o desenvolvimento homogêneo nas classes escolares.

Desde então, resplandece a forma de trabalho manufatureiro como modo de produção da escola contemporânea (ALVES, 2006). À relação educador/a-educando/a, professor/a-aluno/a é inserido um elemento mediador: o livro didático. Em termos pedagógico-administrativo, tem-se as bases do modelo tecnicista (SAVIANI, 2008). Esse modelo abarca mais do que os indivíduos diretamente envolvidos na ação educativa, e sim todo um conjunto societal e seu modo de produção da cultura. E é inspirando-nos na perspectiva histórica que buscamos problematizar e estudar essa trama entre o ideário educacional universal em torno do livro didático e as contingências a ela imbrincadas. A partir dessas considerações, delineamos como objetivo compreender a dinâmica de construção da política para o livro didático no Brasil.

A origem dos livros didáticos editados em gráficas brasileiras nos remetem a 1810, sendo alçado como questão educacional e política já no primeiro quartel do século XIX com o intuito de condicionar o leitor – professores e alunos – a abordar a leitura de forma homogênea (BITTENCOURT, 2008). Desse modo, reconhecemos a existência de livros

escolares e didáticos no Brasil no século XIX, entretanto, e nos apoiando no trabalho de Oliveira, Guimarães e Bomény (1984), identificamos no decreto-lei 1.006, de 1938, uma ação governamental mais incisiva, tornando-a um marco regulatório em torno das edições de livros didáticos. Assim, a elegemos como ponto de partida para nossa análise documental referente à legislação elaborada pelos governos federais. Nosso estudo vai até 1984, quando se encerra (não em termos absolutos) um regime político e seu respectivo Programa do Livro Didático para o Ensino Fundamental³.

Para o desenvolvimento dessa pesquisa, nos valem do pensamento de Gramsci com destaque para a relação entre Estado e sociedade civil (GRAMSCI, 1991). Metodologicamente efetivamos uma análise de documentos oficiais (legislação, decretos), estes são materiais escritos e atuam como provas empíricas de fatos ou intenções. Todavia, para não os sobressaltar, deve-se analisa-los dentro de seu contexto, pois são “incompletos”, necessitam do trabalho do pesquisador que o relaciona com outras fontes de informação (RODRÍGUEZ, 2010). Dentre esses outros aspectos, buscamos em pesquisadores sobre a temática registros das ações de indivíduos que colocaram (ou deveriam) em movimento os preceitos da então legislação vigente, no intuito de captar também as contradições e sua complexidade.

Dinâmica da política do livro didático (1938-1964)

A concepção, formulação e implementação de uma política, independente do seu foco, pode expressar a síntese das discussões de determinado tema ou a prevalência de determinado ideário político. Por isso, uma política compreendida como jogo de forças (BONETTI, 2007) e de arenas decisórias (CASTRO, 1996) nos permite identificar que seus fins proclamados nem sempre são coincidentes com o realizado. Dessa forma, ganha realce, numa investigação, os processos, ações e dinâmicas de construção que tendem a revelar as tensões, conflitos, dissensos, obstáculos, em suma, suas vicissitudes. Por esta via buscou-se captar os

³ Há diferenças significativas entre o PLIDEF e o PNLD, requerendo uma análise mais detalhada. A continuidade dessa análise pode ser conferida no trabalho de Melo (2012).

elementos estruturantes de uma política de cunho educacional e social para o livro didático. Sendo que, nesse primeiro momento, partimos do Decreto-Lei 1.006 de 30 de dezembro 1938 até o Decreto n. 53.583, de 21 de fevereiro de 1964, que foi o último anterior ao golpe militar ocorrido em 1º de abril de 1964.

Antes de apresentarmos a legislação referente especificamente acerca do livro didático, cabe contextualizar que as fontes documentais coincidem com as ações diretas ou indiretas do então presidente Getúlio Vargas (1930-1945), que em 10 de novembro de 1937, por meio de um golpe de estado, instaurou o regime político conhecido como Estado Novo. Em seu regime, uma das primeiras ações (e que se articulam com o escopo de nossa pesquisa), foi a criação do Instituto Nacional do Livro⁴ (INL), que tendo o propósito de “editar toda sorte de obras raras ou preciosas, que sejam de grande interesse para a cultura nacional”, será uma das instâncias que participam da construção da política do livro didático, melhor exposto adiante.

Considerando a documentação elencada referente a legislação do governo federal, os elementos estruturantes da política do livro didático podem ser situados, em 1938, com o Decreto-Lei 1.006, que é um marco histórico do livro didático por conta da “questão da nacionalidade do livro didático [que] é, com efeito, um tema presente nos discursos e projetos de ‘nacionalização do ensino’, culminando na legislação de 1938 – [evidenciando uma] preocupação oficial com o livro didático no Brasil” (OLIVEIRA; GUIMARÃES; BOMÉNY, 1984, p. 24). O referido decreto preceituou:

DECRETO-LEI 1.006 DE 30 DE DEZEMBRO DE 1938
Estabelece as condições de produção, importação e utilização do livro didático
O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o artigo 180 da Constituição, decreta:
DA ELABORAÇÃO E UTILIZAÇÃO DO LIVRO DIDÁTICO
Art. 1º. É livre, no país, a produção ou a importação de livros didáticos.

4 O Instituto Nacional do Livro (INL), entre outros propósitos, foi criado para tornar os livros e o conhecimento mais acessível. Além disso, registramos que embora conste no sítio do FNDE a data de 1929 para a criação do INL, constatamos sua formulação legal no Decreto-Lei nº. 93, de 21 de dezembro de 1937 (DOU, 1937: 25586). Portanto, será a data de 1937 tomada como referência neste trabalho.

Art. 9º. Fica instituída, em caráter permanente, a Comissão Nacional do Livro Didático.

Art. 10. Compete à Comissão Nacional do Livro Didático:

a) examinar os livros didáticos que lhe forem apresentados, e proferir julgamento favorável ou contrário à autorização de seu uso. [...]

Art. 12. A autorização para uso do livro didático será requerida pelo interessado, autor ou editor, importador ou vendedor, em petição dirigida ao Ministro da Educação, [...].

Arts. 20 e 21: [Definem elementos que impedem uma obra de receber autorização para uso. Ao todo são 16 itens. Dentre eles]:

Art. 20: h) que desperte ou alimente a oposição e a luta entre as classes sociais;

Art. 21: b) que apresente o assunto com erros de natureza científica ou técnica; [...]. (BRASIL, 1938).

Essa legislação além de estatuir o *modus operandi* da elaboração à utilização (capítulo I), cria a Comissão Nacional do Livro Didático/CNLD (capítulo II), define o processo de autorização (capítulo III) e estabelece as cláusulas impeditivas de uso (capítulo IV). Essa estrutura legislativa organiza a regulamentação desse instrumento político-pedagógico e principia as bases do seu desenvolvimento, então, como direito civil.

Segundo Ramos (2005, p. 245), os direitos civis têm sua formação entrelaçada com as revoluções burguesas nos séculos XVII e XVIII e “dizem respeito à personalidade do indivíduo (liberdade pessoal, de pensamento, de religião, de reunião e liberdade econômica)”, também conhecidos por direitos de primeira geração; e requerem do Estado uma atitude de renúncia, de abstenção diante dos cidadãos. Desse contexto, emerge a informação como um direito, mas tão somente um direito à informação, denotando uma concepção restrita, embora fundamental para o exercício da cidadania.

Os princípios político-administrativos subjacentes a essa legislação estão em consonância com as reformas promovidas por Francisco Campos (1930-1932) e, em especial, Gustavo Capanema (1934-1945), que estiveram à frente do então Ministério da Educação e Saúde. As reformas empreendidas por eles tinham, no conjunto, o ideário centralista e fortemente burocratizado, acentuado na fase autoritária

com o golpe de 1937. Desse modo, o livro didático que foi definido como livro adotado na escola e destinado ao ensino, cuja proposta obedece aos programas curriculares escolares, tornava um meio de propagação do pensamento hegemônico. Enquanto isso, nas salas de aulas, professores e estudantes leem e realizam as atividades propostas nesses livros, contudo condição que não significa que adotassem imediatamente as ideologias intrínsecas. Segundo Vieira (2007, p. 153), em situações como essa, há um antagonismo entre o homem e o Estado, “o homem em busca da conservação de sua vontade e o Estado pretendendo a uniformidade das vontades humanas e a confirmação incontestável da sua força institucional”. Esse antagonismo decorre, portanto, da legislação que almeja controlar o que deve ser ensinado e aprendido em sala com a perspectiva dos sujeitos escolares, que apesar das limitações davam sentidos diversos as leituras.

Malgrado as restrições e proibições estabelecidas pelo Decreto-Lei n. 1.006/1938, o mesmo definia que cabia ao professor o direito de escolher o livro a ser adotado. Com o Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova (1932), tendo Anísio Teixeira e Fernando Azevedo como expoentes dessa defesa – alavancou a necessidade de instruir e educar o povo, tarefa premente na qual se pretendia o desenvolvimento econômico e cultural no Brasil. Fato que contribuiu para a discussão e luta, inclusive na década de 1940, em defesa da escola pública, gratuita, laica e obrigatória. Essa luta envolvia tanto o acesso ao conhecimento por meio de livros escolares e didático, bem como a necessidade de professores com formação consistente.

A construção de escolas, a formação de professores, o fornecimento de merenda escolar e o ensino para todos eram desafios a serem superados. Em respeito à infância, fase da vida com peculiaridades a ser tratada por educadores e adultos, o ensino deveria propiciar prazer e ter funcionalidade. Para tanto, a reorganização dos conteúdos para sua assimilação pelos alunos propiciou a construção de livros voltados para essa fase da vida e para o ambiente escolar. Didaticamente, esta pode ser uma justificativa para o desenvolvimento dos livros didáticos naquele período.

No campo político e cultural, ocorreram ações para a difusão de ideologia, normas e hábitos para formar um novo homem para o Estado novo. O golpe realizado por Getúlio Vargas obteve êxito pela conjuntura internacional de guerra e de fortalecimento de regimes autoritários pelo mundo, e também por “sua capacidade de reunir em torno do projeto de construção da identidade nacional diferentes correntes ideológicas” (FERREIRA, 2008, p. 21). O senso nacionalista, esparramado e incorporado, serviu para constituir a nação brasileira articulada às prerrogativas desse governo, sendo o então Ministério da Educação e Saúde, chefiado por Gustavo Capanema, ponto fundamental para sua ocorrência. Por conseguinte, o livro didático somou-se às práticas de governo que pretendeu padronizar comportamentos, atividades e interesses da juventude brasileira. Apesar de o livro didático ter sido posto como objeto de controle da educação, o alcance desse objetivo ficou aquém do esperado devido a obstáculos na materialização de sua política.

A veiculação da ideologia dominante, junto à burocracia do Estado, é marca significativa na formulação de políticas para o livro didático. Em razão dela, traçou-se mecanismos para vigiar sua produção que foram expressas já no Decreto-Lei n. 1.006/1938 (BRASIL, 1938), em seu artigo 20, no qual enumera onze impedimentos relacionados à questão político-ideológica. A burocracia montada para realizar a difusão ideológica adequada aos propósitos do governo emperra o processo de autorização das obras, o que implica em sucessivas alterações na lei para adaptação. Por exemplo, como eram apenas sete os membros da CNLD para avaliarem o volume de livros didáticos existentes, em 29 de março de 1939, o presidente da República Getúlio Vargas, assina o Decreto-Lei n. 1.177 (BRASIL, 1971) que amplia para dezessete o número de membros, visto que o referido decreto-lei entraria em vigor no dia 1º de janeiro de 1940. Contudo, decorreu o ano e a Comissão sequer havia sido estabelecida, gerando pressão sobre Francisco Campos por parte dos estados, pois queriam saber quais as obras que poderiam ser adotadas.

As dificuldades em sanar o problema de avaliação das obras agravaram-se, mesmo tendo estabelecido que, entre os membros

da CNLD, fossem formadas doze seções, cada uma composta de três membros, e que cada seção apresentasse o parecer de 30 obras, no mínimo, ao final do mês. A realização de um balanço em julho de 1941 sobre a quantidade de obras a serem avaliadas teve um diagnóstico desalentador, visto que ainda aguardavam para exame 1.986 livros, fato que demandava a contratação de examinadores e um gasto extra assaz significativo. A alternativa foi simplificar e desburocratizar, em termos, o processo. Forçando a Comissão a propor então que fossem feitos:

- a) contrato de serviço extra pela CNLD;
- b) reunião diária da Comissão até que se conclua a tarefa pendente;
- c) permissão para que o livro didático, autorizado sob a condição de nele serem feitas modificações e correções, possa circular sem novo exame da Comissão;
- d) extinção do recurso [jurídico], para o Ministro, das decisões não unânimes da Comissão. (OLIVEIRA; GUIMARÃES; BOMÉNY, 1984, p. 40).

Com essas medidas, a CNLD acreditava sanar (ao menos amainar) os problemas, mas ainda em 1941 o presidente da Associação Profissional das Empresas Editoras de Livros e Publicações Culturais expõe as dificuldades dado o volume de trabalho, não só em avaliar as obras, mas especialmente em caso de reformulação de uma obra, pois não haveria tempo hábil para tal trabalho.

É possível que ao final da gestão Capanema – 30 de outubro de 1945 – não se tivesse, ainda, assistido aos resultados esperados e tão anunciados desde 1938. O país movimentava-se politicamente, no pós-45, mas já em outro cenário. Fora tão politizado de origem o projeto do livro didático, que os tempos de abertura acabaram afrouxando grande parte dos nós de sua rede de sustentação. A retórica do civismo exacerbado tão presente e tão fortalecida em momentos de política autoritária perde muito ou quase tudo de sua importância em momentos de normalidade da vida política. Evidentemente que a literatura didática não se restringe aos títulos de natureza política. Mas, pelo que vimos no Decreto-Lei nº 1.006, o aspecto político se não se sobrepôs ao didático, ocupou um espaço até descabido, pedagogicamente. (OLIVEIRA; GUIMARÃES; BOMÉNY, 1984, p. 43).

A concepção e a definição de uma política pública para o livro didático ligada à CNLD desvelam uma postura centralizadora do Estado brasileiro ao concentrar e definir as prioridades dos estados e municípios. Contudo, essa centralidade foi marcada, em sua origem, por uma imensa burocracia e incapacidade de executar e materializar a política do livro didático. Temos, nesse caso, a transformação de um fato político em ato burocrático, ou melhor, um predomínio da “ação burocrática, mais que o fato político” (BONETTI, 2007, p. 67).

A implementação do Decreto-Lei n. 8.460, de 26 de dezembro de 1945 (BRASIL, 1945), consolida a legislação sobre as condições de produção, importação e utilização do livro didático. Apesar de essa consolidação referir-se, basicamente, ao aumento do número de membros na CNLD e os novos mecanismos de regulação, o significativo dessa política foi a manutenção da estrutura legislativa do Decreto-Lei 1.006/1938.

O fim do Estado Novo e a promulgação da Constituição Federal de 1946 incitam críticas à continuidade da CNLD, tendo em vista os reclames da sociedade civil por liberdade de expressão. Conforme Oliveira, Guimarães e Bomény (1984, p. 44), ao contrário do “momento de fechamento político no início do Estado Novo, assiste-se agora, em 1947, aos apelos pela liberdade de cátedra, de reforço à qualificação profissional do magistério, enfim, à reformulação do ensino pelo viés da pedagogia”.

Antes de prosseguirmos, cabe ressaltar, como faz Melo (2012) o Decreto n. 53.583, de 21 de fevereiro de 1964, assinado pelo presidente João Goulart (1961-1964), que dispõe sobre edição de livros didáticos, e que considera “ser obrigação do Estado o fornecimento de recursos indispensáveis à promoção da educação popular, de modo a assegurar iguais oportunidades a todos” e que “a substituição anual dos livros didáticos e sua diversificação constituem um dos fatores de encarecimento do ensino”. Nesse sentido, decreta:

Art. 1º O Ministério da Educação e Cultura fica autorizado a editar livros didáticos de todos os níveis e graus de ensino, para distribuição gratuita e venda a preço de custo em todo o País.

Parágrafo único. A distribuição gratuita será feita a estudantes carentes de recursos e às bibliotecas escolares.

Art. 2º Os livros didáticos editados pelo Ministério da Educação e Cultura serão obrigatoriamente incluídos pelos estabelecimentos de ensino, públicos e particulares, entre os que forem selecionados para as diferentes disciplinas e séries. (BRASIL, 1964).

Os dois artigos, conforme Melo (2012), são elucidativos de uma proposta que visa assegurar a promoção da educação, porém houve controvérsias. O Estado assumiria o papel ativo de, inclusive, editar obras e fazer distribuição gratuita e venda a preço de custo. Contudo, a Câmara Brasileira do Livro (CBL), o Sindicato Nacional dos Editores de Livros (SNEL) e o Sindicato dos Professores de Ensino Secundário de São Paulo destacaram que isso ocorreria pela distribuição de um livro único, favorecendo a instituição no país da “promessa mais ou menos velada da instituição no Brasil da orientação ideológica da nossa juventude, prática abominável que todos nós temos obrigação de repudiar com veemência” (FILGUEIRAS, 2011, p. 152).

A ânsia por estabelecer uma identidade nacional e evitar a propagação de outras ideologias contribuiu, por meio das medidas burocráticas, para emperrar o processo de autorização dos livros didáticos. Nossas fontes de pesquisa, em especial os trabalhos de Oliveira, Guimarães e Bomény (1984); Freitag, Costa e Motta (1989) e Ferreira (2008), indicam mais uma incapacidade do Estado em operacionalizar seus próprios preceitos de difusão de sua ideologia, pois o mau funcionamento do processo revelava as tensões, distorções entre governo federal, estados e municípios.

Dessa forma, o período compreendido entre 1938 e início de 1964 foi marcado pela construção da política do livro didático por meio da dinâmica de funcionamento no Decreto-Lei 1.006/1938 e atravessada por obstáculos para sua efetivação. Ao ter como fundamento o ideal de uma formação nacionalista, foram criados mecanismos de controle sobre a produção das obras, o que exigia a avaliação pela CNLD. Com a fragilidade de funcionamento dessa Comissão e da própria legislação que se alastrou para além do período da ditadura, esses são fatores que

balizaram a sua dinâmica e ações, nessa fase, marcada por dificuldades para vigorar a política do livro didático.

A política do livro didático na Ditadura Militar (1964-1984)

Com os acontecimentos de 1964, mais que um golpe militar houve “uma alteração nas formas do Estado e na qualidade do processo sociopolítico” (NOGUEIRA, 2004, p. 18). Após uma fase democrática, retomou-se o regime ditatorial, dessa vez, de uma combinação de grupos conservadores com o capital monopolista e que colaborou para a explosão do capitalismo, mas sem sustentação. Como assinala Nogueira (2004, p. 19): “a situação política derivada do golpe e de sua radicalização em 1968 logo chegaria a um beco sem saída. Primeiro foi a falência do ‘milagre brasileiro’. O ciclo expansivo dos anos 1968-1973 não teve como se sustentar e jogou o país numa grave crise de caráter recessivo”. A ligação entre a sociedade política e a civil se arrefece nos anos iniciais e começa a ganhar novo fôlego com a crise fadada do processo desenvolvimentista que agravou as desigualdades sociais. Na educação, destacam-se dois movimentos atuantes como eixos axiológicos: a ideologia tecnocrática e a proletarização docente.

A concepção tecnocrática desdobra-se de um pensamento autoritário e da teoria econômica do capital humano (SCHULTZ, 1967). O autoritarismo foi o cerceamento da democracia e “um conjunto articulado de ideias, valores, opiniões e crenças, segundo o qual a tecnocracia era a melhor forma de se governar a sociedade brasileira” (FERREIRA JÚNIOR; BITTAR, 2008, p. 342) somado a crença da educação como propulsora do desenvolvimento econômico. Isso demandou uma interferência rápida na legislação vigente sobre o livro didático. Assim, revogou-se o Decreto n. 53.583/1964 e editaram o Decreto nº 53.887, de 14 de abril de 1964, sob a justificativa de que aquele “fere o princípio da liberdade do ensino, ao declarar a obrigatoriedade de inclusão de livros didáticos editados pelo Ministério da Educação e Cultura entre os que forem selecionados para as diferentes séries e disciplinas” (BRASIL, 1964).

Soa estranho um regime autoritário alegar o ferimento do princípio da liberdade, e de fato é. Em especial, considerando que

levarão adiante a ideia de que o “Estado educa”, portanto necessitarão difundir seu ideário e ideologia. Para tanto, o livro didático viria a assumir um papel de colaborador ao expor uma visão harmônica da sociedade e consonante ao interesse dos grupos hegemônicos além de corroborar o processo de proletarização dos professores, pois interessa mais seres complacentes do que seres com atitudes que pudessem desencadear a desordem. No caso brasileiro, conforme Ferreira Júnior e Bittar (2006, p. 1162):

A proletarização do professorado não significou apenas o empobrecimento econômico, mas também a depauperação do próprio capital cultural que a antiga categoria possuía, ou seja, a velha formação social composta de profissionais liberais – como advogados, médicos, engenheiros, padres etc. – constituía um cabedal cultural amalhado em cursos universitários de sólida tradição acadêmica. Ao contrário, as licenciaturas instituídas pela reforma universitária do regime militar operaram um processo aligeirado de formação com graves consequências culturais.

No entanto, o livro escolar não se resumiu ao propósito governamental, mas atendeu também aos interesses de grupos antagônicos ao regime (FERREIRA, 2008). Tal jogo de forças produziu vicissitudes e tergiversações no debate acerca do livro didático nesse período. Doravante, podem ser postos, prioritariamente, em torno de dois temas: a) centralização versus descentralização da política do livro didático; b) livro didático para todos versus livro didático para os carentes (FREITAG; COSTA; MOTTA, 1989).

Segundo Freitag, Costa e Motta (1989), na década de 1960, após o golpe político-militar, são assinados acordos entre o Ministério da Educação e Cultura (MEC) e a Usaid, criando juntamente a Comissão do Livro Técnico e do Livro Didático (Colted). Esse acordo tornou-se impulsionador do mercado de livros escolares, porém, em contrapartida, exigia “a qualidade dos livros didáticos. E isso não agradou ao Sindicato Nacional dos Editores de Livros [SNEL] e as editoras, que precisariam reformular seus manuais” (FILGUEIRAS, 2011, p. 199). Para Romanelli

(1978), mais do que a exigência da qualidade, o acordo MEC-Usaid5 foi uma manifestação de autoritarismo do Estado brasileiro que articulado com a Usaid definiam a forma de atuar na educação:

Ao MEC e ao SNEL caberiam apenas as responsabilidades de execução, mas aos órgãos técnicos da Usaid todo o controle, desde os detalhes técnicos de fabricação do livro até os detalhes de maior importância como: elaboração, ilustração, editoração e distribuição de livros, além da orientação das editoras brasileiras no processo de compra de direitos autorais de editores não brasileiros, vale dizer, americanos. (ROMANELLI, 1978, p. 213).

Um elemento decisivo para o investimento em livros didáticos foi a preeminência da concepção pedagógica produtivista. Esta tendência, constituída pela teoria do capital humano, que, a partir da formulação inicial de Theodore Schultz, se difundiu entre os técnicos da economia, das finanças, do planejamento e da educação. Ela adquiriu força impositiva ao ser incorporada à legislação na forma dos princípios da racionalidade, eficiência e produtividade⁶, “com os corolários do ‘máximo resultado com o mínimo de dispêndio’ e ‘não duplicação de meios para fins idênticos’” (SAVIANI, 2008, p. 365).

Uma das características desta proposta foi de circunscrever as soluções dos problemas educacionais às questões metodológicas, sem tratar explicitamente dos problemas estruturais da sociedade envolvidos na definição das finalidades e dos compromissos sociais que precisavam ser assumidos pela educação brasileira. Disto, essa concepção tecnicista se articulou à política do governo militar⁷ na medida em que permitiu escamotear os problemas sociais e concentrar-se em aspectos

5 Os acordos MEC-Usaid decorreram da constatação de uma crescente demanda pela educação, fato que justificou firmar o convênio para assistência técnica e cooperação financeira dessa agência à organização do sistema nacional brasileiro.

6 Para ter uma visão técnica e liberal desses princípios, confira Bresser Pereira (1998). Para uma visão que faça contraponto, leia Draibe (2001). Neste trabalho, não desconsideramos a pertinência desses princípios, porém alertamos para a importância de articulá-los a princípios de bem-estar social.

7 Apesar das medidas de controle e restrições de liberdade em seu regime, nele também houve criação de entidades que promoveram a pesquisa no país, como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ) e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (CAPES).

pedagógicos, e neste caso o livro didático, por passar pelo crivo de seus avaliadores, ser um instrumento privilegiado como meio de promover a educação sob seus próprios preceitos.

Concomitantemente, e em contraste, tivemos, durante toda a ditadura político-militar, a luta de professores do ensino primário, secundário e ensino superior pela democratização política e pela universalização e ampliação da educação oferecida à população. Segundo Cunha, não podemos desconsiderar o papel desempenhado por movimentos sociais, urbanos e rurais, para a constituição da escola no Brasil. Como assinala: “se os pedagogos oficiais buscavam pela educação produzir as condições de viabilidade do regime autoritário a longo prazo, não faltaram os que, de maneiras mais ou menos formalizadas, procuraram educar no sentido contrário” (CUNHA, 1991, p. 58).

O embate entre governo militar e movimentos sociais da educação desencadeou diferentes estratégias, digamos, de ataque. Do lado do governo, eles deterioraram a carreira docente pela redução dos salários e desvalorização da profissão e aposentaram compulsoriamente diversos professores discordantes da agenda governante. De outro lado, houve a criação de entidades de professores das escolas públicas de 1º e 2º graus, bem como de nível superior, tais como a Confederação de Professores do Brasil (CPB), a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE), o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (Andes), entre outras. Esse movimento, em especial na década de 1980, sinaliza um “vigoroso movimento organizativo-sindical envolvendo os professores dos três graus de ensino” (SAVIANI, 2008, p. 404) que ajudaram os educadores a encaminhar formas de resistência e de políticas educacionais para superar as desigualdades.

Entretanto, a manutenção da educação superior, de certa forma, gerou um revés para o governo, pois a produção de conhecimento da pós-graduação em educação se transformou em livros-textos dos cursos de formação de professores, “acionando-se um processo de difusão em cascata” (CUNHA, 1991, p. 60), que contribuiu para a crítica do próprio regime autoritário e suas políticas educacionais. Essa vertente de análises críticas sobre as políticas alinhou-se aos movimentos que buscavam a revalorização do professorado e melhores condições de trabalho,

inclusive de materiais didáticos, como foram o Centro de Professores do Estado do Rio Grande do Norte, a Associação dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo e a Sociedade Estadual de Professores do Rio de Janeiro.

Essa tensão entre governo e movimentos sociais fez com que oscilasse a força da regulação sobre os livros didáticos. Por exemplo, nos chamados *anos duros* do regime, os livros escolares sofreram rígido controle. Os autores desse período tenderam a) a defender o sistema político vigente; ou b) alguns posicionaram de maneira neutra para continuarem no mercado editorial. Todavia, a partir de 1979, as manifestações políticas e sindicais possibilitaram a abertura para novos autores de livros didáticos que manifestaram sua crítica ao governo e tentavam animar a juventude para superar a política vigente (ASSUNÇÃO, 2009).

Nota-se que, no período da ditadura militar, as ações do governo foram descontínuas, embora tenha ocorrido forte investimento em livros didáticos em razão do convênio MEC/Usaid que abarcou um período. O decreto nº 59.355, de 4 de outubro de 1966, que instituiu a Colted foi revogado pelo Decreto n. 68.728, de 09 de junho de 1971, e transferiu para o INL o pessoal e o acervo. Ainda assim, o período de 1971 a 1976 “foi talvez o de maior ressonância e atividade vivido pelo INL, criado na gestão Gustavo Capanema” (OLIVEIRA; GUIMARÃES; BOMÉNY, 1984, p. 57). Também as atividades revelam a diversidade de programas e a população atendida de diferentes níveis de ensino, a fim de efetivar o processo educativo traçado pelo regime. Para tanto, os objetivos básicos do INL foram: a) coeditar livros didáticos para os respectivos níveis, b) baratear o seu custo, fato que não se efetivou (FILGUEIRAS, 2011), e c) suprimir resistências e opiniões contrárias ao governo (SAVIANI, 2008).

Essa alteração – de uma distribuição gratuita para a coedição⁸ – em relação à política do livro didático se deve aos menores recursos de que dispunha o INL em relação à Colted. Ela foi criada com base nas recomendações da XXII Conferência Internacional de Instrução

8 A coedição resulta do convênio entre o INL e as secretarias estaduais de educação para fornecer livros gratuitos para os estudantes carentes e subsidiados para os demais de escolas públicas.

Pública, realizada em Genebra, em 1959. Para sua criação, justificava o investimento nos livros técnicos e didáticos como um instrumento de aperfeiçoamento do ensino, em especial o primário, devido ao aumento da população estudantil em todo o país (FILGUEIRAS, 2011). Esta, por conta do aporte dos Estados Unidos, tinha amplo financiamento. Sem este, o INL teve que se adequar às novas condições, daí a coedição, bem como o início da articulação com os estados para angariar verba para o Fundo do Livro Didático.

No Congresso Nacional e em outras instâncias, ocorreram debates sobre o formato do livro. Para barateá-lo e distribuí-lo para todos, e não somente aos estudantes desfavorecidos economicamente, exigiam-se algumas alterações que podiam não condizer com aspectos pedagógicos, por exemplo a padronização do livro didático. Esta proposta diminuiria o gasto, mas a custo do próprio ensino, pois num país de proporção territorial continental e vasta diversidade sociocultural a padronização de conteúdos torna-se algo complexo.

Ainda sob a gestão do INL, houve a presunção de aprimorar a formação docente através da criação do manual do professor que tenta “minimizar as dificuldades relacionadas à formação do novo quadro docente e colaborar para o seu trabalho, sua prática cotidiana, na preparação das aulas, provas e atividades” (FILGUEIRAS, 2011, p. 228). Também, a partir de 1971, o governo militar conseguiu garantir um mercado razoavelmente estável para essas editoras que, inclusive, expandiram.

A mudança da gestão da política do livro didático do INL para a Fundação Nacional do Material Escolar (Fename)⁹ enfraqueceu o incentivo à leitura e o acesso à cultura. O primeiro, além do programa de livros didáticos, realizava o desenvolvimento da biblioteca escolar, enquanto o segundo se restringiu às obras didáticas. Permanece, todavia, a tônica de padronização, criação de livro único e uniformização do material didático que foram as principais propostas de alteração no funcionamento dessa política, deixando evidente a sobreposição do

9 O Decreto-Lei nº 77.107, de 04 de fevereiro de 1976, que dispôs sobre a edição e distribuição de livros-textos, transferindo para a Fename a competência de realização do Programa do Livro Didático através da sistemática da coedição.

econômico sobre o educativo. E mais o agravante de se desconsiderar um dos principais autores do processo de ensino e aprendizagem: o professor. “Não se garante, por decreto, a utilização e aproveitamento do material didático. Se os professores estão excluídos dessa engrenagem, não se sentem absolutamente responsáveis pelo seu funcionamento” (OLIVEIRA; GUIMARÃES; BOMÉNY, 1984, p. 65).

A política do livro didático sob a execução da Fundação de Apoio ao Estudante (FAE), que o assumiu em 1983, colocou em marcha alterações na Fename. A primeira mudança ocorreu em 1984 com o fim do sistema de coedição, passando o MEC a ser comprador dos livros produzidos pelas editoras participantes. A segunda foi a extinção da avaliação federal dos livros didáticos em junho de 1980, por meio da Portaria n. 409, do então Ministro da Educação Eduardo Portella, que passou a ser de inteira responsabilidade dos estados, com a justificativa de que seriam elaborados critérios que melhor atendessem as peculiaridades locais e regionais (OLIVEIRA; GUIMARÃES; BOMÉNY, 1984, p. 65).

Por fim, podemos elencar que, desde meados da década de 1960 até o início de 1980, as políticas do livro didático foram marcadas por discussões regulares e permeadas de conflitos. Sob os auspícios de um governo centralizador, o livro didático tornou-se instrumento privilegiado para o desenvolvimento do ensino e mecanismo de difusão de uma ideologia. Nesse sentido, Filgueiras (2011) aponta uma continuidade nas ações do governo federal controle sobre as editoras, conteúdos e metodologias, bem como a intenção de assegurar requisitos de qualidade para esse material. Em relação à participação de professores e estudantes na construção dessa política, oscilou entre a possibilidade de escolha a partir de uma pré-lista, a recepção de materiais únicos e o livro do professor. Dessa maneira, podemos assinalar um misto de conflito, vigilância e expansão do livro escolar.

Considerações Finais

O eixo da pesquisa foi compreender a dinâmica de construção da política para o livro didático no Brasil, no período de 1938-1984. E, a partir das fontes documentais e dos estudos utilizados como referência, constatou-se que a ideia de uma política do livro didático emerge da

ação do Estado de difundir uma ideologia e do controle e vigilância sobre os conhecimentos e práticas pedagógicas. Como nos mostrou Filgueiras (2011) e Bragança (2009), existiu um certo consenso da necessidade de formar a juventude e integrá-los à cultura letrada. Com o Decreto-Lei 1.006/1938, o intuito foi de regular ou pôr em equilíbrio e funcionamento a produção, importação e utilização dos livros didáticos. Para tanto, foi constituída a Comissão Nacional do Livro Didático (CNLD) com a finalidade de restringir a difusão de questões políticas entendidas como imprudentes para o ensino na juventude. Entretanto, a burocracia desse processo limitou o alcance dos objetivos. Nesse sentido, os ataques a política do livro didático, em trabalhos como o de Freitag, Costa e Motta (1989), mostram-se exagerados ao crer que o texto da lei ocorreu efetivamente nas escolas e salas de aula.

As discussões estabelecidas nessa pesquisa almejaram contribuir para visualizarmos a dinâmica e vicissitudes da política do livro didático, das quais extraímos os seguintes aspectos que a direcionaram: a) durante o Estado Novo a CNLD não conseguiu avaliar todas as obras em decorrência do insuficiente número de avaliadores; b) a centralização/burocratização da política do livro didático, no âmbito federal, gerou várias críticas pelos governos estaduais, em especial de São Paulo, eles reivindicavam autonomia para legislar sobre o material, evidenciando tensões e dissensos; c) com exceção do período em que vigorou a Colted, a política do livro didático foi movida com poucos recursos. Tendo em vista a expansão da escola, primária e secundária, garantir material didático para todos exigia um alto investimento, fazendo surgir propostas de baratear o material como: a coedição, o fim dos livros descartáveis e a sua padronização; d) o conflito entre a distribuição do livro didático para todos ou para os economicamente incapazes de comprar esbarra na questão do livro ser um direito universal; e e) a regulação foi e continua em construção, tendo feições disciplinadoras e censoras, mas também de coordenar e assegurar os direitos, mesmo que a quem dos conclames sociais.

Os aspectos mencionados mostram como a história de uma política apresenta uma relação ambígua entre a macropolítica/questiones estruturantes com a micropolítica e questões contingencias. O que leva

pesquisadores do tema, em particular do livro didático, e em geral, de políticas educacionais, a confrontarem as descrições determinantes da realidade, que sob o jugo da Verdade e de uma explicação lógica, por vezes, banalizam temáticas significativas do campo da política.

Referências

ALVES, G. L. **A produção da escola pública contemporânea**. 4. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2006.

ASSUNÇÃO, C. A. de. **A ditadura militar retratada nos livros didáticos de História do Brasil de 1964 a 1985**. 2009. 118 f. Dissertação (Mestrado em História Social) – Faculdade de História, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009.

BITTENCOURT, C. Livros didáticos entre textos e imagens. In: _____. **O Saber histórico na sala de aula**. 7. ed. São Paulo: Contexto, 2008.

BONETI, L. W. **Políticas públicas por dentro**. 2. ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2007.

BRAGANÇA, A. As políticas públicas para o livro e a leitura no Brasil: o Instituto Nacional do Livro (1937-1967). **Matrizes**, v. 2, n. 2, 2009.

BRASIL. **Decreto-Lei nº. 1.006, de 30 de Dezembro de 1938**. Estabelece as condições de produção, importação e utilização do livro didático. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1006-30-dezembro-1938-350741-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 22 jan. 2007.

_____. **Decreto-Lei nº. 1.177, de 21 de Junho de 1971**. Dispõe sobre aerolevantamentos no território nacional, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1177.htm>. Acesso em: 22 mar. 2007.

_____. **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. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-8460-26-dezembro-1945-416379-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 22 mar. 2007.

_____. **Decreto nº. 53.583, de 21 de Fevereiro de 1964.** Dispõe sobre edição de livros didáticos, dando outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-53583-21-fevereiro-1964-393853-norma-pe.html>>. Acesso em: 22 mar. 2007.

_____. **Decreto n. 53.887, de 14 de Abril de 1964.** Dispõe sobre edição de livros didáticos e revoga o Decreto no. 53.583, de 21 de fevereiro de 1964. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-53887-14-abril-1964-394187-norma-pe.html>>. Acesso em: 22 mar. 2007.

CASTRO, J. A. **O processo de gasto público do programa do livro didático.** Brasília, DF: IPEA, 1996.

COMÊNIO, J. A. **Didactica Magna:** tratado da arte universal de ensinar tudo a todos. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

CUNHA, L. A. **Educação, Estado e Democracia no Brasil.** São Paulo: Cortez, 1991.

DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho de pesquisa em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R. N; CARVALHO, M. C. B. (Orgs.). **Tendências e perspectivas de avaliações de políticas e programas sociais.** São Paulo: ICE/PUC-SP, 2001.

FERREIRA Jr. A; BITTAR, M. A ditadura militar e a proletarização dos professores. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 97, 2008.

FERREIRA, R. de C. C. **A Comissão Nacional do Livro Didático durante o Estado Novo (1937- 1945).** 2008. 139 f. Dissertação (Mestrado em História) – Faculdade de Ciências e Letras de Assis, São Paulo, 2008.

FILGUEIRAS, F. M. **Os processos de avaliação de livros didáticos no Brasil:** 1938-1984. 252 f. Tese (Doutorado em História e Filosofia da Educação) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011.

FREITAG, B.; COSTA, W. F.; MOTTA, V. R. **O livro didático em questão**. São Paulo: Cortez e Autores Associados, 1989.

GRAMSCI, A. **Maquiavel, a política e o estado moderno**. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

MELO, F.G. **Política do livro didático para o ensino médio**: fundamentos e práticas. 161 f. Dissertação (Mestrado em educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

OLIVEIRA, J. B. A.; GUIMARÃES, S. D. P.; BOMÉNY, H. M. B. **A política do livro didático**. São Paulo: Summus, 1984.

PEREIRA, Bresser L. C. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed. 34, 1978.

RODRÍGUEZ, M. V. Pesquisa histórica: o trabalho com fontes documentais. In: COSTA, C. J. et al. (Orgs.). **Fontes e Métodos em História da Educação**. Dourados, MS: Ed. UFGD, 2010.

ROMANELLI, O. de O. **História da educação no Brasil (1930/1973)**. 4. ed. Petropolis: Editora Vozes, 1978.

SAVIANI, D. **História das ideias pedagógicas**. 2. ed. rev. e ampl. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

SCHULTZ, T.W. **O valor econômico da educação**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

VIEIRA, E. **Os direitos e a política social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007.