

POLÍTICAS DOS LIVROS ESCOLARES NO MUNDO: PERSPECTIVA COMPARATIVA E HISTÓRICA¹

Alain Choppin

Fernanda B. Busnello (Tradução)

Maria Helena Camara Bastos (Revisão)

Resumo

Depois de mais de dois séculos, o livro escolar é ainda um elemento essencial da construção identitária e, em consequência, a edição escolar tomou uma dimensão nacional. Todo países colocaram em prática procedimentos específicos, mais ou menos coercitivos, para assegurar o controle dos livros de classe, que tratam de sua concepção, produção, difusão, financiamento e utilização. Em um primeiro momento, o autor estabelece um inventário comparativo e uma tipologia das principais disposições hoje em vigor, em diferentes países do mundo, para controlar as publicações destinadas aos alunos e aos professores; em um segundo momento, adota uma perspectiva diacrônica examinando, como um exemplo, as importantes evoluções que se processaram, depois do século XVIII, na legislação e na regulamentação relativa aos manuais escolares da França. Conclui sobre a imperiosa necessidade de levar em conta os contextos legislativos e de regulamentações em todos os estudos consagrados aos manuais.

Palavras-chave: Manuais escolares; política escolar; história do livro.

THE POLICE REGARDING SCHOOL BOOKS IN THE WORLD: A COMPARATIVE AND HISTORICAL APPROACH

Abstract

Even after two centuries, the school book is still vital in the construction of the identity and, consequently, the school edition has

¹ Texto originalmente publicado em espanhol "Las políticas de libros escolares en el mundo: perspectiva comparativa e histórica", IN: SILLER, Javier Pérez; GARCÍA, Verena Radkau (Coord.) *Identidad en el imaginario nacional: reescritura y enseñanza de la historia*. Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades, BUAP, Puebla/El Colegio de San Luis, A.C./ Instituto Georg-Eckert, Braunschweig, Alemania, 1998. pp169-180. Autorização do autor para a presente edição, com uma introdução atualizada.

become a national issue. Most countries have put into practice specific procedures, some of them coercitive, to assure the control over the school books, regarding their conception, distribution, financing and use. At first, the author compares and typifies the main dispositions existent nowadays around the world to control the publications aimed at students and teachers. Secondly, he adopts a diachronical approach and examines, as an example, the important evolutions that took place after the XVIII century in the legislation and regulation of the school manuals in France. Finally, he talks about the necessity of taken into consideration the legislative and regulation contexts in all the studies regarding manuals.

Keywords: school manuals; school polices; history of the book.

POLÍTICAS DE LOS LIBROS ESCOLARES EN EL MUNDO: PERSPECTIVA COMPARATIVA E HISTÓRICA **Resumen**

Después de más de dos siglos, el libro escolar es aún un elemento esencial de la construcción "identitaria" y, en consecuencia, la edición escolar tomó una dimensión nacional. Todos los países colocaron en práctica procedimientos específicos, más o menos coercitivos, para asegurar el control de los libros de clase, que tratan de su concepción, producción, difusión, financiamiento y utilización. En un primer momento, el autor establece un inventario comparativo y una tipología de las principales disposiciones hoy en vigor en diferentes países del mundo, para controlar las publicaciones destinadas a los alumnos y a los profesores; en un segundo momento, adopta una perspectiva diacronica examinando, como un ejemplo, las importantes evoluciones que se procesaron después del siglo XVIII, en la legislación y en la reglamentación relativa a los manuales escolares de Francia. Conluye sobre la imperiosa necesidad de llevar en cuenta los contextos legislativos y de reglamentaciones en todos los estudios consagrados a los manuales.

Palabras clave: Manuales escolares, política escolar, historia del libro.

POLITIQUE DES MANUELS SCOLAIRES DANS LE MONDE: PERSPECTIVE COMPARATIVE ET HISTORIQUE **Résumé**

Depuis plus de deux siècles, le livre scolaire est devenu un facteur essentiel de la construction identitaire et l'édition scolaire a pris une dimension résolument nationale. Tous les pays ont mis en place des procédures spécifiques, plus ou moins coercitives, pour s'assurer le contrôle des livres de classe, qu'il s'agisse de leur conception, de leur production, de leur diffusion, de leur financement, voire de leur

utilisation. Dans un premier temps, l'auteur établit un inventaire comparatif et une typologie des principales dispositions aujourd'hui en vigueur dans les divers pays du monde pour contrôler les publications destinées aux élèves et aux maîtres; dans un second temps, il adopte une perspective diachronique en examinant, à titre d'exemple, les importantes évolutions qu'ont connues, depuis la fin du XVIII^e siècle, la législation et la réglementation relative aux manuels scolaires en France. L'auteur conclut sur l'impérieuse nécessité de prendre en compte les contextes législatif et réglementaire dans toute étude consacrée au manuels."

Mots-clés: Manuels scolaires, Politique scolaire, Histoire du livre.

A partir do início do século XIX, a edição escolar se inscreve definitivamente em uma perspectiva nacional: o livro de classe é considerado como um símbolo identitário, da mesma forma que a moeda ou a bandeira. Mesmo se os empréstimos e as influências foram numerosos, os procedimentos colocados pelos poderes políticos para controlar ou regular as produções escolares não são, como mostra o estudo comparativo como o estudo histórico, jamais idênticos.

A análise dos manuais escolares não pode abstrair-se dos contextos legislativos e normativos que o regulamentam ou que regulamentam a sua concepção, produção, difusão, financiamento e utilização. Esse é o objeto do texto que segue. Escrito em 1996, o tema passou por muitas mudanças, por sua vez profundas, produzidas em inúmeros países.

"Celui qui est maître du livre est maître de l'éducation"². Se esta frase foi enunciada por Jules Ferry na França em 1879, ela também poderia ter sido pronunciada em outro lugar e em outra época. Embora hoje em dia convenha substituir "livros" por "meios de comunicação", a literatura escolar constitui em todos os países um objeto de disputa real como simbólico. Se o desenvolvimento dos Estados chamados modernos é acompanhado de uma institucionalização dos procedimentos educativos, esse processo também compreende uma transferência, mais ou menos rápida e mais ou menos completa, das responsabilidades e dos comportamentos em matéria educativa da esfera familiar, das autoridades religiosas e do poder público. As manifestações mais claras da intervenção desse Poder sobre o objeto e os conteúdos da educação se encontram nos programas, que constituem seu marco teórico, e nos manuais que representam a sua prática concreta.

Os livros de texto são instrumentos de poder: se orientam a espíritos jovens, por sua vez manipuláveis e pouco críticos. Podem ser reproduzidos em grande número e difundidos em todo o

² "Aquele que é senhor do livro é senhor da educação".

território de um país. Fixando por escrito o conteúdo educativo, garantem, frente à palavra do professor, uma certa ortodoxia. Sua eficácia procede também da lenta impregnação que permite sua utilização freqüente, prolongada, repetida. Constituem assim poderosas ferramentas de unificação – até de uniformização – nacional, lingüística, cultural e ideológica. O poder político se vê forçado a controlar de forma estreita e até a orientar em seu proveito, a concepção e o uso dos livros de texto.

Os livros escolares não são, portanto, como os demais livros. Na maioria dos países do mundo, a regulamentação que se aplica aos livros de escola diverge da que se usa para outras publicações. Geralmente, ela é mais restrita, incidindo sobre a elaboração, concepção, fabricação, autorização; ou em seu uso (modo de difusão e financiamento, procedimentos de seleção, utilização). O manual escolar constitui, assim, um precioso indicador das relações de força que estabelecem, em um dado momento e em uma determinada sociedade, os diversos atores do sistema educativo, pois o grau de liberdade que gozam seus redatores e quem os utiliza pode variar consideravelmente.

Nestas páginas, nos propomos a examinar esta diversidade. Realizamos, em primeiro lugar, um estudo comparativo (estabeleceremos, a partir de alguns casos, um inventário superficial das grandes "categorias de regulamentação" atualmente em vigor) e, em segundo lugar, faremos um estudo diacrônico (analisaremos, a título de exemplo, a evolução da regulamentação francesa em matéria de livros de texto).

Um exame do espaço: as grandes categorias de regulamentação

É relativamente fácil encontrar nas diversas regulamentações, que se aplicam atualmente aos livros de texto no mundo, algumas semelhanças ou analogias. Estamos conscientes que o exercício que realizaremos – elaborar uma classificação ou

conceber uma tipologia – é, na verdade, sedutor para o espírito, mas pode ser superficial, às vezes até ilusório e sempre redutor. Entretanto, há uma vantagem: ao buscar situar um elemento em um conjunto mais vasto, se coloca também em evidência sua especificidade e nos perguntarmos sobre as razões que lhe dão origem.

Os programas

Com exceção dos países onde a tradição supre a redação dos programas – no mundo anglo-saxão, por exemplo -, os objetivos e conteúdos do ensino são, freqüentemente, definidos com muita precisão pelos programas, começando pela lista de perguntas – às vezes comentadas de maneira abundante – que deverão ser tratadas em uma disciplina e a um determinado nível. Podemos dizer, não sem malícia, que os programas representam para os docentes – e para os pais – o que os Textos Sagrados são para os religiosos, com uma pequena diferença: os segundos são, a princípio, imutáveis, enquanto que os primeiros podem ter a tendência de se transformar constantemente. Em tal contexto, os livros de texto assumem uma função próxima a que prega o catecismo no mundo cristão. A comparação é menos iconoclasta do que parece, já que, historicamente, a literatura escolar nasce da religiosa.

É o que comprava, por exemplo, a organização "por perguntas e respostas" dos livros de texto mais antigos, ou os que se intitulam "catecismo republicano", obras escolares publicadas na França durante a Revolução. A administração procede ela mesma a sua elaboração ou faz em acordo, mais ou menos efetivo, com os atores do sistema educativo, como na França ou em Portugal. Esses programas têm um valor oficial; têm também, com exceção de alguns Estados federativos, como Alemanha, Canadá, Índia, etc., um valor nacional, ainda que certos países procedam a adaptações para levar em conta as particularidades locais (Panamá,

Tailândia, Colômbia, etc). Em todo caso, são guias que exercem, de acordo com cada país, uma restrição - mais ou menos forte - sobre os usuários e sobre os que têm a seu cargo a concepção e a redação dos livros de texto.

A concepção e elaboração dos livros de texto

Nenhum Estado no mundo pode despreocupar-se da produção de livros de texto, as competências onde se exerce sua intervenção e seu grau de implicação podem variar consideravelmente.

A edição de Estado

Os países que praticam ou que têm praticado uma edição de Estado exercem ou têm exercido, de fato, uma censura *a priori* sobre a produção escolar. Foi o caso da antiga URSS e da maior parte dos países que pertenceram ao bloco comunista: o único manual permitido para uso dos professores era o livro de texto oficial, o mesmo que era editado pela autoridade do Estado. Este também é o caso do México, Algéria, China, Egito, Irã, Marrocos, Síria, a União de Myanmar (ex Birmânia), Vietnã, etc. Em síntese, aproximadamente um terço das nações praticam, hoje, uma edição de Estado, em que a administração exerce não apenas o monopólio sobre a concepção e a redação de livros de texto, como também de sua edição, impressão e difusão, como na Polônia, na antiga URSS – onde esta função era da Imprensa oficial Prosvechenié, no Egito, no Katar ou na União de Myanmar, onde também são as imprensas oficiais que se encarregam da impressão.

O sistema chinês é, desde ponto de vista, exemplar. Fundada em dezembro de 1950, por iniciativa de Mao Zedong e subordinada diretamente à autoridade da Comissão Nacional de Educação, a People's Education Press (PEP) de Pequim não tem

equivalente no mundo. Esta casa editorial oficial realiza o conjunto de atividades de investigação relativas à concepção de programas e de materiais educativos; faz a redação, edição, impressão e distribuição destes materiais e também de obras de ensino que utilizam, a cada ano, os duzentos milhões de alunos chineses e seus professores. Desde sua criação, a PEP tem publicado vinte mil títulos e impresso trinta milhões de exemplares. As atividades de investigação propriamente ditas foram confiadas, desde 1983, a um organismo denominado *Curriculum and Teaching Materials Research Institut* (CTMRI), que depende do Ministério chinês de Educação³. Os autores e editores de livros de texto da PEP pertencem, necessariamente, a esse Instituto. Tudo está subvencionado pelo Estado. Entretanto, os livros de texto não são gratuitos e, como existe uma grande diferença de ingressos entre a cidade e o campo, para este último se faz uma edição em preto e branco, de custo muito menor que a edição em cores destinada aos alunos da cidade.

Na Tunísia, país que se inclui no grupo onde existe apenas um manual oficial autorizado por disciplina e por nível, são os inspetores gerais que se encarregam não apenas de definir os programas e de elaborar os cadernos de trabalho para os alunos, como também coordenam a redação do manual e se ocupam de sua edição. Na Tailândia, onde coabitam manuais de Estado e manuais concebidos livremente, os primeiros são impressos pela gráfica do governo e os segundos por editoras privadas.

A autorização prévia

Quando a concepção e a elaboração de obras escolares são confiadas à iniciativa de empresas privadas, o Poder político se reserva à prerrogativa de permitir sua introdução nas escolas

³ Fonte: Fascículo de apresentação da People's Education Press, Pekín, 1996 (em inglês).

mediante uma autorização da administração escolar. Um terço dos países têm adotado atualmente este sistema. É o caso da Argentina, Bulgária, República do Camarão, Espanha, os Estados Unidos da América (em 21 Estados, essencialmente situados no sul do país), Grécia, Japão, Peru, Polônia, Venezuela, etc.

De todos os países do mundo, o Japão é, seguramente, o que tem mais rigor e precisão na regulamentação da produção escolar privada, apesar das recentes alterações que simplificaram certos trâmites⁴. A lei descreve minuciosamente as regras a que estão sujeitos os editores privados – aproximadamente 65, em 1989 –, segundo as disciplinas e os níveis da educação, para obter a autorização do Ministério (o número de páginas, o número de cores, a qualidade do papel, o número de ilustrações, seu preço, etc.). As normas oficiais definem, também, os mínimos detalhes dos procedimentos normativos e de correção, relativamente complexos, das obras (por volta de oito por nível na primária e treze na secundária), que são aprovadas por cada uma das quarenta e sete secretarias de educação das prefeituras. Destas publicações serão selecionadas pelas 497 Oficinas de Educação Municipais para ser distribuídas gratuitamente a cada ano – que significa, para o Estado, um gasto de 43.8 milhões de yens, em 1996 – aos treze milhões de estudantes dos estabelecimentos escolares japoneses. Resulta, então, que entre a primeira redação do manual e sua introdução nas classes se deve esperar quatro anos.

A liberdade de escolher

São menos numerosos os países nos quais os livros de texto são livremente concebidos pelos editores privados e livremente escolhidos pelos professores. É, por exemplo, o caso de muitas

⁴ Fonte: *Outline of the Current Textbook System in Japan*, Tokyo; *Japan Textbook Research Center*, 1989; *School Textbooks in Japan*, Tokyo, Japan Textbook Research Center, 1991.

nações da Europa ocidental (Alemanha, França, Itália, Holanda, Portugal, etc) – mas isso não significa que os poderes públicos tenham renunciado a todo controle. Na França, por exemplo, o Ministério da Educação nacional sempre pode usar o direito que lhe outorga o artigo 5 da lei "Falloux", de 15 de março de 1850 – a mais antiga lei relativa à educação ainda em vigor –, para proibir um livro de texto que não esteja conforme "a Constituição, a moral ou as leis". Mesmo quando isto se revelou inútil, há mais de meio século, essa incumbência, que desobriga as casas de edição privadas, aparece como uma das mais seguras garantias contra as tendências ideologizantes. Mais recentemente, em 1977, a responsabilidade assumida pelo Estado no financiamento dos manuais escolares destinados aos *liceus*, pouco tem limitado a liberdade que gozavam até então as casas de edição francesas impondo-lhes, apenas, um preço mínimo por cada obra dedicada a esse nível de ensino.

O caso do Brasil – ainda que se possam citar outros – é algo revelador. A regulamentação é, de fato, muito liberal: a produção de livros de texto é totalmente privada e nenhuma autorização é necessária para introduzir a obra nas classes; a seleção dos manuais só é incumbida aos professores. Entretanto, é evidente que a produção destinada à educação é de péssima qualidade: certos manuais não seguem os programas oficiais, apresentam informações ou teorias obsoletas, contêm graves erros ou ainda transmitem valores incompatíveis com a idéia de cidadão. Essas obras têm sido aceitas nas classes, devido ao fato de que, na atualidade, muitos professores brasileiros são incapazes de fazer uma outra seleção, por suas carências de formação acadêmica. Para solucionar essa situação existem duas opções compatíveis: proibir as obras que se considerem inadequadas – que tem a vantagem de dar fim ao problema rapidamente, e/ou estabelecer um sistema de formação apropriado sobre a educação no país e de sua situação econômica, o que, tendo em conta as grandes demandas, seria demorado e custoso. Em 1995, o Ministério da Educação optou

pelo meio-termo, estabelecendo uma lista de obras recomendadas enviadas periodicamente aos professores⁵.

Sistemas híbridos

Por razões diversas, financeiras ou ideológicas, muitos países têm adotado sistemas híbridos: na Tailândia ou no Equador coexistem obras oficiais e obras concebidas livremente; no Panamá, onde estão disponíveis manuais nacionais e importados, a administração se contenta em publicar e depois enviar aos professores uma lista de obras recomendadas. No Japão, ainda que os manuais em uso não estejam sujeitos a um sistema de autorização necessária, o Ministério da Educação, das Ciências e da Cultura publica manuais oficiais para cada disciplina do ensino superior e para o ensino especializado. Ocorre o mesmo na Tailândia, mas as proporções são inversas. O essencial da produção dos manuais é assegurado pela editora do governo.

Neste sentido, o sistema aplicado na Coreia do Sul é muito original. Os 1.097 manuais em uso em todo o país, em 1996, se dividem em três tipos: manuais publicados sob a responsabilidade do Ministério da Educação, os editados por empresas privadas e autorizados pelo Ministério e, na última categoria, aqueles que, publicados pelo setor privado, são reconhecidos pelo Ministério como "apropriados e utilizáveis"⁶. Muitos manuais da primeira categoria pertencem também à segunda; esse fato que se opera progressivamente é apresentado pelo regime de Seul como uma conquista democrática⁷.

⁵ *Guia de Livros Didáticos*, de 1ª a 4ª séries. *Livros recomendados*, Brasília: Ministério da Educação e do Desporto, 1996.

⁶ *Educaion in Korea*, 1995-1996, Séoul, Ministry of Education, 1996.

⁷ "The improvement of the textbook authorization system which aims openness and to change more texts into the second type is now under study and examination", op. cit., p.50.

Tal qual a bandeira ou a moeda, o livro de texto sempre é visto pelos políticos responsáveis e pela opinião pública como um símbolo nacional, como um dos principais instrumentos de integração em uma comunidade nacional. Assim, em muitos países, quando os poderes públicos não asseguram a direção da edição, da impressão ou a difusão de livros de texto, fornecem importantes subvenções para reduzir o preço de venda (Chile, Nicarágua, Tunísia, etc.), ou para assegurar sua entrega gratuita (Argélia, Alemanha – exceto Bavária -, Egito, França – apenas para o ensino superior, Grécia, Japão, Marrocos, Reino Unido, etc.). Uma das principais características, da segunda metade do século XX, é a crescente dominação econômica dos grandes grupos de edição ocidentais. Atualmente, grandes sociedades de capital internacional difundem no mundo inteiro publicações de uso escolar, como Hachette, Hatier ou Nathan para as nações que falam francês; Mac Millan ou Longman para o mundo anglo-saxão; Anaya ou Santillana para o hispano-americano.

Ao final deste rápido inventário, surge uma pergunta: quais são as motivações dos dirigentes políticos? Podemos estabelecer uma correlação entre o sistema de controle de livros e a natureza do regime político. O problema, na verdade, não é simples. Podemos dizer que os regimes totalitários ou, geralmente autoritários, exercem sempre um controle muito mais rigoroso sobre a produção destinada às escolas, e que a liberdade de redigir os livros e de escolhê-los é virtude dos regimes democráticos. Mas constatamos também que alguns países geralmente considerados democráticos, ainda que este fato seja recente, submetem seus livros à aprovação de comissões administrativas – Estados Unidos, Espanha ou Grécia –, ou abrem mão, em muitos casos, de livros de texto oficiais, como Japão.

Comparar não quer dizer ter razão. Convém, aqui, fazer duas observações:

1. A utilização de procedimentos comparativos da regulamentação, se não semelhantes, pode – levando em conta a diversidade de situações – responder a

objetivos ou necessidades diferentes. Se muitos países reivindicam abertamente o exercício de um controle político e ideológico sobre o conteúdo de livros de texto, outros justificam sua intervenção em motivos científicos e pedagógicos – é o caso do Brasil, financeiros – como a França, ou por um cuidado em promover valores humanitários, como o Canadá.

2. Ao contrário, situações aparentemente comparáveis podem dar lugar a opções legislativas e procedimentos regulamentários diversos, sem que a análise de parâmetros políticos, econômicos, financeiros e culturais permita dar-se conta de tais divergências. A análise histórica pode revelar-se, nesse caso, muito esclarecedora, por duas razões: a primeira é que o *corpus* das regulamentações não é uma construção *ex nihilo*, resulta de um processo, às vezes muito complicado, de estratos sucessivos; a segunda, é que todos os regulamentos em vigor hoje em dia se desprendem de argumentações e de procedimentos adotados, em diversas épocas, a modelos estrangeiros e adaptados aos objetivos e condições locais do momento.

Uma volta no tempo: o exemplo da regulamentação francesa

A escolha do exemplo francês não é fortuita. Este se impõe por pelo menos duas razões: em primeiro lugar, a França é o único país que experimentou sucessivamente a totalidade das opções às quais recorrem as diferentes nações do mundo; além disso, sua influência sobre os sistemas estrangeiros é considerável: não se pode analisar o corpus regulamentário em espanhol, grego, italiano, da mesma maneira que os da maior parte dos países da

América Latina ou da África francófona, sem fazer uma referência explícita aos diversos estágios da evolução da regulamentação francesa.

Antes da Revolução francesa, com exceção das escolas militares reais do final do século XVIII, os problemas da educação eram competências da Igreja católica. As escolas populares não tinham obras específicas de ensino, o problema dos manuais só existia para os estabelecimentos que davam uma educação reservada às elites. A seleção e o abastecimento de livros escolares eram realizados no espaço de cada estabelecimento e conforme os programas definidos pelas congregações (Jesuítas, Oratórios, etc.). Os usos instituídos na regulamentação, não se referem a um modelo nacional; o mesmo programa se aplicava em todos os colégios da congregação, sem importar sua implementação geográfica.

O sistema de edição de Estado

A Revolução fez da educação da juventude um assunto de Estado. Apesar de a separação entre Igreja e Estado não ter sido realizada até 1905, na França se atribui ao poder político os aspectos educativos. Os revolucionários viram nos manuais as ferramentas mais eficazes e melhor adaptadas para levar adiante seus objetivos: expandir as idéias novas e combater a influência da Igreja católica, assegurar a uniformização lingüística e fundar o sentimento de identidade nacional, combater a penúria do ensino e o déficit de sua formação.

Posta em prática, a política de instrução popular foi favorecida pela centralização jacobina dos aparatos do Estado. Depois de um concurso, democraticamente aberto a todos os cidadãos, várias obras são premiadas e designadas pelo Poder Legislativo para serem impressas por conta do Estado, e utilizadas pelos professores, excluindo qualquer outra (decreto Bouquier, 19 de dezembro de 1793). A França inaugura, assim, uma política de

edição oficial. Mesmo se, desde 1796, o governo teve que renunciar, tanto por razões jurídicas (os autores e os editores encontram-se de fato espoliados pelo Estado, em contravenção com a lei sobre os direitos de propriedade literária que a representação nacional havia ela mesmo adotado em 21 de julho de 1793) como por razões financeiras e políticas, o poder político não renuncia a exercer o seu controle sobre os livros destinados às escolas.

O sistema de autorização prévia

Se o fracasso dessa política teve como conseqüência encarregar definitivamente à iniciativa privada a composição e fabricação de obras para as escolas, também houve uma transferência do controle exercido pelo Estado do Poder Legislativo ao Poder Executivo. Durante um século, desde 1789 até 1875, o Poder político delegou aos grupos de "expert", designados por ele, a tarefa de efetuar uma censura prévia à produção das casas editoriais privadas e estabelecer uma lista de obras que os mestres pudessem escolher. É o sistema chamado de "autorização prévia"; toda obra não autorizada pela administração está implicitamente proibida. Porém, a partir 1833, a generalização progressiva da instrução primária abriu à edição escolar um considerável mercado potencial. As implicações passam do domínio ideológico ao econômico e os procedimentos de análise, postos em prática, contribuem por falta de transparência a falsear o livre jogo de competência entre os editores. As comissões de análise, cuja função original era exercer principalmente um controle político e acessoriamente científico e pedagógico sobre a literatura escolar, são objeto de tráfico de influências e de corrupção; o clientelismo transforma a regra e a administração se mostra, freqüentemente, complacente, quando não cúmplice. O sistema se transformou, assim, em um fator de esclerose: os editores, muito sensíveis a satisfazer os apetites das soberanas comissões administrativas, limitam toda inovação que

poderia comprometer a obtenção da aprovação esporadicamente acordada.

Será então, no seio da educação privada, que a inovação pedagógica pode se desenvolver, pois a regulamentação que se aplica aos manuais é menos restritiva. O sistema chamado "veto", posto em prática em 1833 para a escola primária (lei Guizot) e, em 1850, para a secundária (lei Falloux), estipula que toda obra não proibida pela administração está implicitamente autorizada. De fato, todos os manuais que não haviam obtido a aprovação das comissões de avaliação ou aqueles que não a haviam solicitado podem, à condição de não ter sido proibidos, ser introduzidos nos estabelecimentos de educação privados, ainda que estejam vetados para as instituições do setor público.

A partir de 1850, o crescimento da produção de livros escolares e a incerteza da administração acerca dos mecanismos a adotar para assegurar o controle, provocam a ampliação do tempo de avaliação das obras. Esta situação prejudica os interesses comerciais das empresas de edição, que não aceitam esperar anos inteiros para obter uma aprovação, incerta e desigual. São aprovadas, aproximadamente, uma obra de cada dez, e a lei é abertamente transgredida.

Rumo à liberdade de seleção

Em 1865, impotente em fazer respeitar a regulamentação que decreta, a Administração resolveu adaptar a regulamentação à realidade e colocá-la em harmonia com os procedimentos de seleção, e estender ao setor público o sistema de "veto" que se aplicava ao setor privado. A partir de então, apesar de um regresso efêmero e ineficaz ao sistema de autorização prévia que se aplicou durante o governo conservador da chamada "Ordem moral" (1873-75), assistimos a uma transferência progressiva, porém implacável, de competências em matéria de seleção de manuais que passam da Administração central ao corpo de

professores. Investido do poder de decidir coletivamente, de escolher os utensílios de trabalho, os professores primários (disposição de 16 de junho de 1880), depois os do secundário (circular de 13 de outubro de 1881 e de 10 de dezembro de 1881) se transformam em interlocutores privilegiados do mundo da edição.

○ reconhecimento por parte do Poder político de dar liberdade aos editores para conceber as obras escolares e de deixar que os professores possam escolher livremente tem diversas implicações:

- estabelece *relações* de compromisso entre o Poder, os editores e o corpo docente;
- transforma os debates do terreno tradicionalmente político às questões pedagógicas propriamente ditas;
- dá ao professor novas responsabilidades; se já não tem que justificar a seleção frente aos superiores, deve, portanto, expor seus argumentos para os seus colegas, já que a decisão agora é coletiva. Responsáveis por suas decisões, devem assumi-las frente aos interlocutores que desde o final do século passado se mostram mais atentos, na França e em outros países, aos problemas da educação;
- transfere do terreno político ao terreno econômico a responsabilidade das orientações ideológicas e culturais: estas não são impostas pelo Poder político; tendem a conformar-se, por razões evidentes de estratégia comercial, às esperanças dos definidores e dos professores. Se esta mutação pode se realizar, foi em grande medida porque, há mais de meio século, os Poderes públicos colocaram em marcha uma política de formação de professores que os capacitou a exercer seleções de racionalidade. O Poder conserva a prerrogativa de definir os programas a que devem ser

adaptados os manuais e na prática possui, como último recurso, o poder de proibir uma obra que (ao final do artigo 5 da *lei Faloux* de 15 de março de 1850) "contraria à moral, à Constituição e às leis". Com exceção do período da Ocupação, durante o qual a administração alemã e as autoridades francesas publicaram listas de livros de texto proibidos, a regulamentação instaurada desde o princípio da Terceira República não teve manifestações até os dias atuais.

O problema do financiamento dos livros de texto

Se o controle da produção escolar é essencial, o controle do seu financiamento não é menos importante. Na França, até os últimos vinte anos, a aquisição de livros de texto incumbia, em princípio, à família, com exceção das pessoas de poucos recursos a quem, desde 1833, as comunidades locais (municipalidade) se ofereciam. Em princípios de 1880, as leis "Ferry", que estabeleceram uma educação primária pública, obrigatória (até os treze anos), laica e gratuita, não compreenderam o fornecimento gratuito de livros de texto aos alunos. Muitas municipalidades decidiram comprar os livros de texto nas livrarias locais e emprestá-los às crianças durante o ano escolar. Mas como esta solução, hoje generalizada, não é uma obrigação para as municipalidades existe uma grande disparidade em sua aplicação.

Em princípios dos anos sessenta, o Estado mudou sua atitude não intervencionista que vinha observando desde 1880. A democratização do ensino secundário e o prolongamento da escolaridade obrigatória até os dezesseis anos forçaram os Poderes Públicos a proporcionar às famílias uma subvenção periódica para adquirir as obras necessárias. Essas medidas fizeram com que, em 1977, o Estado tomasse a seu encargo o financiamento do conjunto de manuais destinados aos *liceus* (16-18anos). Desde

então, os manuais são emprestados para os alunos durante o ano letivo. Como esses créditos são naturalmente limitados, o custo de uma obra não deve exceder uma determinada soma anual e pode ser renovada a cada quatro anos.

A intervenção do Estado acarretou diferentes conseqüências:

- acelerou o processo de concentração da edição de livros de texto nas mãos de um número cada vez mais reduzido de empresas;
- provocou uma redução de manuais destinados aos colégios (11-15anos), que modificaram as funções e a estrutura;
- uma modificação profunda do mercado da edição escolar pelo surgimento de produtos específicos destinados às famílias: as publicações paraescolares, cujas vendas compensam em parte a perda do setor propriamente escolar;

Assim a intervenção do Estado, que tinha como objetivo proporcionar a todos os alunos seus manuais, contribuiu para dissuadir os professores e as famílias de utilizá-los.

A descrição histórica e sumária que acabamos de fazer revela a complexidade de toda a regulamentação sobre o livro escolar. A concepção, fabricação, seleção, difusão, o financiamento e a utilização dos manuais implicam numerosos atores e tocam terrenos muito diferentes, em que a função e o peso relativo variam segundo o país e a época. A análise histórica mostra também que a regulamentação que se aplica aos livros de texto se insere em um conjunto organizacional mais vasto, em que a definição dos programas, o rol da edição privada, a disponibilização de créditos e o lugar determinado à formação e à inspeção do pessoal docente têm um papel essencial.

É necessário tomar consciência de que a regulamentação em vigor, em qualquer país, é resultado de um processo mais ou menos longo e mais ou menos complexo, e que *certos aspectos só têm sentido em relação a esta dimensão histórica*. De qualquer forma, o conhecimento do passado permite compreender o presente e atuar sobre o futuro. Se tivéssemos que expressar um desejo, seria o de ver um pouco em todo o mundo – imitando o que ocorreu na França, Grécia ou Espanha – aos jovens historiadores consagrar suas teses à evolução da política do livro escolar em seus países.

Alain Choppin - Maître de Conférences em Histoire de l'éducation. Université Paris 5/ René Descartes; responsável de pesquisa no Institut National de Recherche Pédagogique? Service d'histoire de l'éducation. Coordena o programa de pesquisa *Emmanuelle*. SHE/INRP. 29, rue d'Ulm 75230 Cedex 05 Paris/França
e-mail: achoppin@inrp.fr

Fernanda de Bastani Busnello - Aluno do Curso de Psicopedagogia da PUCRS. Bolsista de Iniciação Científica CNPq/PUCRS (2005-2006)

Maria Helena Camara Bastos - Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul/PUCRS. Pesquisadora do CNPq.
e-mail: mhbastos@pucrs.br

Recebido em: 14/10/2007

Aceito em: 20/01/2008