

# RELATÓRIO DO GRUPO DE TRABALHO PARA A GRATUIDADE E REUTILIZAÇÃO DOS MANUAIS ESCOLARES

Vicente Brandão  
23/11/2016

## I – Enquadramento Geral

A educação universal e gratuita é um princípio estruturante do Estado Social decorrente da Constituição da República Portuguesa (CRP) e da Lei de Bases do Sistema Educativo.

Nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 74.º da CRP, “todos têm direito ao ensino com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar” ficando o Estado incumbido, na realização da política de ensino, de “assegurar o ensino básico universal, obrigatório e gratuito” e “estabelecer progressivamente a gratuitidade de todos os graus de ensino” (cfr. alíneas a) e e) do n.º 2 do artigo 74.º da CRP).

O XXI Governo Constitucional, no seu Programa de Governo, afirma o compromisso de valorização das pessoas, centrando o esforço da ação pública na concretização dos princípios da equidade e da igualdade de oportunidades para todas as crianças e jovens portugueses. O Programa de Governo consagra ainda o desenvolvimento de “(...) sistema de aquisição e retorno de manuais escolares que assegure a progressiva gratuitidade dos manuais escolares (...)”.

Para o efeito, tendo em vista estimular iniciativas que rentabilizem os recursos escolares, o Governo propõe-se tornar os manuais escolares menos onerosos para as famílias e incentivar a sua reutilização, sem colocar em causa a liberdade de adoção de manuais por parte das escolas.

A Lei n.º 47/2006, de 28 de agosto, ao definir o regime de avaliação, certificação e adoção dos manuais escolares do ensino básico e do ensino secundário, bem como os princípios e objetivos a que deve obedecer o apoio socioeducativo relativamente à aquisição e ao empréstimo de manuais escolares, inscreve o princípio da equidade e igualdade de oportunidades no acesso aos recursos didático-pedagógicos como um dos seus princípios estruturantes.

gento

O mesmo diploma, em matéria de escolha e aquisição dos manuais escolares, consagra os princípios da “liberdade e autonomia dos agentes educativos, mormente os docentes, na escolha e na utilização dos manuais escolares no contexto do projeto educativo da escola ou do agrupamento de escolas” (cfr alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º); assim como a “liberdade de mercado e de concorrência na produção, edição e distribuição de manuais escolares” (cfr. alínea c) do n.º 1 do artigo 2.º), limitando a atuação do Estado ao “apoio à aquisição e à utilização dos manuais escolares” (cfr. alínea e) do n.º 2 do artigo 2.º).

Nestes termos, o Orçamento de Estado para 2016 prevê que, no início do ano letivo 2016/2017, os manuais escolares são distribuídos gratuitamente a todos os estudantes do 1.º ano do 1.º ciclo do Ensino Básico, sendo criado um Grupo de Trabalho, cuja missão se cifra na definição de um programa de aquisição e reutilização de manuais escolares e recursos didáticos com vista a implementar progressivamente, no prazo da atual legislatura, a sua gratuitidade em toda a escolaridade obrigatória.

Para o cumprimento deste desiderato afigura-se essencial assegurar a articulação, não apenas entre as várias estruturas do Ministério da Educação com intervenção no processo de avaliação, certificação e adoção dos manuais escolares, mas também do Ministério da Economia, bem como das entidades representativas dos editores e livreiros, das escolas e dos pais e encarregados de educação e dos Municípios, enquanto parceiros essenciais na implementação e concretização dos princípios e objetivos legalmente firmados.

Assim, ao abrigo do disposto no n.º 4 do artigo 127.º da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, que aprova o Orçamento de Estado para o ano de 2016 e através do Despacho n.º 6861/2016, de 24 de maio, publicado na II Série do Diário da República n.º 100/2016, e com os fundamentos transcritos supra, foi constituído o Grupo de Trabalho para a Gratuitidade e Reutilização de Manuais Escolares, doravante designado Grupo de Trabalho.

Este Grupo de Trabalho teve como missão “a definição de um programa de aquisição e reutilização de manuais escolares e recursos didáticos com vista a implementar progressivamente, no prazo da atual legislatura, a sua gratuitidade em toda a

escolaridade obrigatória” (ponto 7 do Despacho n.º 6861/2016, de 24 de maio, publicado na II Série do Diário da República n.º 100/2016)

O Grupo de Trabalho foi constituído pelos seguintes representantes:

- a) Um representante do Gabinete da Secretária de Estado Adjunta e da Educação, que coordena;
- b) Um representante do Gabinete do Ministro da Educação;
- c) Um representante do Gabinete do Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares;
- d) Um representante do Gabinete do Secretário de Estado da Educação;
- e) Um representante do Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e do Comércio;
- f) Um representante do Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P.;
- g) Um representante da Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares;
- h) Um representante da Direção-Geral da Educação;
- i) Um representante da Direção-Geral das Atividades Económicas;
- j) Um representante do Conselho das Escolas;
- k) Um representante da Associação Nacional de Municípios Portugueses;
- l) Um representante da CONFAP – Confederação Nacional das Associações de Pais e da CNIPE – Confederação Nacional Independente de Pais e Encarregados de Educação;
- m) Um representante da APEL – Associação Portuguesa de Editores e Livreiros.

Não obstante, o estatuído nas alíneas l) e m) do n.º 3 do Despacho n.º 6861/2016, de 24 de maio, na impossibilidade transmitida pelas entidades em causa se fazerem representar por um único representante, entendeu-se que, sem prejuízo do peso relativo da sua representação, nas reuniões estariam presentes um elemento CONFAP – Confederação Nacional das Associações de Pais; um elemento da CNIPE – Confederação Nacional Independente de Pais e Encarregados de Educação e dois elementos da APEL – Associação Portuguesa de Editores e Livreiros, tendo em conta o disposto no n.º 4 do referido despacho.

Com os pressupostos suprarreferidos cada uma das entidades designou os respetivos representantes nos termos do disposto no n.º 5 do Despacho n.º 6861/2016, de 24 de maio, a saber:

- a) Pelo Gabinete da Secretária de Estado Adjunta e da Educação, enquanto coordenador, José Couto;
- b) Pelo Gabinete do Ministro da Educação, Natanael Vinha;
- c) Pelo Gabinete do Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares, Rui Branco;
- d) Pelo Gabinete do Secretário de Estado da Educação, Alice Portugal;
- e) Pelo Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e do Comércio, Ana Lemos;
- f) Pelo Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P., Pedro Pereira;
- g) Pela Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares, Luis Ribeiro;
- h) Pela Direção-Geral da Educação, Ana Neves;
- i) Pela Direção-Geral das Atividades Económicas, Paulo Simões;
- j) Pelo Conselho das Escolas, Eduardo Lemos;
- k) Pela Associação Nacional de Municípios Portugueses, Fátima Diniz;
- l) Pela CONFAP – Confederação Nacional das Associações de Pais, José Gonçalves e pela CNIFE – Confederação Nacional Independente de Pais e Encarregados de Educação, António Pinheiro;
- m) Pela APEL – Associação Portuguesa de Editores e Livreiros, Isaiás Gomes Teixeira e Vasco Teixeira.

Assim, para efeitos do disposto no n.º 7 do Despacho n.º 6861/2016, de 24 de maio é emitido o presente Relatório Final.

## **II – Atividades**

Para dar cumprimento à sua missão o Grupo de Trabalho reuniu seis vezes entre a data da sua constituição e os 180 dias subsequentes.

Na primeira reunião, a 6 de junho de 2016, consensualizou-se a metodologia de trabalho do Grupo e uma abordagem faseada aos temas da distribuição gratuita dos manuais e

do modelo de reutilização. Assim, e tendo em conta o calendário letivo e a decisão já tomada de atribuir manuais gratuitos ao 1.º ano do ensino básico em 2016/2017, discutiu-se, desde logo, o modelo que o Grupo propunha para distribuição desses manuais aos alunos, deixando para as reuniões subseqüentes a discussão da extensão da medida e da adoção de um modelo de reutilização, bem como o melhor desenho do referido modelo.

Indagou-se a posição dos serviços sobre qual o melhor modelo de operacionalização da aquisição para este ano letivo, ouvindo-se também com especial interesse o Conselho de Escolas, que pugnou por um procedimento que salvaguardasse a autonomia das escolas, que se desenvolvesse segundo prazos razoáveis e compatíveis com as restantes atividades de final de ano letivo e, nas ações que lhes coubessem, fossem escrupulosamente cumpridos pelos serviços centrais. Alertou ainda para as dificuldades logísticas que as escolas poderiam enfrentar com um procedimento que implicasse o armazenamento e a gestão da distribuição dos manuais.

Foram ouvidos todos os participantes que expuseram as suas preocupações, desde logo, no que diz respeito às características atuais dos manuais do 1.º ciclo, concebidos de acordo com a legislação em vigor, e às conseqüentes limitações que tal conceção pode representar para a possibilidade de reutilização. Foi ainda transmitido pelos representantes da APEL preocupações com os livreiros locais e com a salvaguarda de procedimentos que garantissem a sua sustentabilidade. Esta preocupação foi partilhada pela ANMP e pelos representantes do Ministério da Economia. Neste quadro, e partilhando destas preocupações, os representantes do Ministério da Educação chamaram a atenção para a necessidade de dar cumprimento às normas da contratação pública, designadamente no que respeita aos procedimentos previstos para a aquisição de bens e serviços no Código dos Contratos Públicos.

Foi ainda esclarecido, a pedido da representante da ANMP, que a medida abrangia os alunos beneficiários da ação social escolar, isentando, assim, os Municípios do cumprimento do previsto no Despacho 8452-A/2015, de 31 de julho, relativamente aos manuais dos alunos do 1º ano.

A discussão sobre o procedimento de distribuição gratuita dos manuais continuou na segunda reunião do Grupo de Trabalho, em 14 de junho. Nesta reunião foi discutido o procedimento de distribuição gratuita de manuais do 1.º ano do 1.º ciclo às escolas públicas, tendo sido convidados a participar nesta reunião – ao abrigo do disposto no n.º 4 do Despacho n.º 6861/2016, de 24 de maio – Presidente da Associação Nacional

de Diretores de Agrupamentos e Escolas Públicas (ANDAEP) e Presidente da Associação Nacional de Dirigentes Escolares (ANDE). Assim, propugnou-se por um modelo de aquisição de manuais, para efeito de operacionalização do disposto no n.º 1 do artigo 127.º da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março no que às escolas públicas diz respeito, que garantisse a autonomia das escolas no processo de aquisição, após uma intervenção a montante do Instituto de Gestão Financeira da Educação (IGeFE) em matéria de transferências, que se articularia com a Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC), para colher o número de alunos carregados nas plataformas informáticas do Ministério da Educação. O acompanhamento e monitorização do processo ficaria a cargo da Direção-Geral de Estabelecimentos Escolares (DGEstE), através das suas direções de serviços regionais, que se articularia com a Direção-Geral da Educação (DGE), para colher a informação sobre os manuais escolares adotados em cada escola e inseridos na plataforma “Sistema de Informação de Manuais Escolares (SIME)”.

O procedimento a ser adotado pelos estabelecimentos de ensino particular e cooperativo (EPC) foi tratado na reunião do Grupo de Trabalho que decorreu a 25 de julho. Os serviços do Ministério da Educação transmitiram a preocupação de que os EPC não estão obrigados a enviar um conjunto alargado de informação à tutela, propondo que, para estes casos, se criasse uma aplicação online que permitisse que os EPC interessados registassem os dados necessários, mantendo-se no demais o procedimento utilizado para as escolas públicas em tudo o que fosse compatível com a sua natureza privada.

Nesta reunião, estando já definidos os procedimentos necessários à operacionalização da distribuição gratuita de manuais, avançou-se então para a discussão sobre a reutilização. Mais uma vez, e na senda de reflexões que já haviam sido feitas por outros membros do Grupo de Trabalho, os representantes da APEL e da CONFAP levantaram a questão da devolução dos manuais a disponibilizar gratuitamente e de ter sido requerido aos pais e encarregados de educação a assinatura de uma declaração de devolução por parte do Ministério da Educação. Os representantes do Ministério da Educação esclareceram que não estando ainda tratada a matéria da reutilização foi necessário adotar um procedimento que garantisse esta possibilidade. Na sequência desta discussão passou-se então à questão da reutilização, com especial enfoque para o 1.º ano do primeiro ciclo.

*fonto*

Para o melhor esclarecimento, e por sugestão da APEL, os membros do Grupo de Trabalho decidiram solicitar um parecer técnico-pedagógico à Direção-Geral de Educação (DGE) sobre a reutilização de manuais escolares e as suas implicações pedagógicas. A representante da DGE referiu que não seria possível emitir um tal parecer em tão curto espaço de tempo, tendo em conta a data da próxima reunião então agendada. Nestes termos, acordou-se que a DGE se pronunciaria primeiro sobre a existência dos espaços livres (para preencher) nos manuais escolares do 1.º ciclo - designadamente sobre as virtualidades e objeções da aplicação de uma medida de reutilização neste ciclo de ensino, considerando as conclusões separadamente para cada um dos anos do ciclo - e, ainda, sobre a relação desse elemento como parte do manual com as considerações pedagógicas que entendesse por úteis para a discussão e, posteriormente, produziria parecer mais amplo sobre a reutilização de manuais em outros ciclos e níveis de ensino, tendo em conta que o mandato do Grupo de Trabalho tinha por âmbito “a criação de um programa de aquisição e reutilização de manuais escolares e recursos didáticos com vista a implementar progressivamente, no prazo da atual legislatura, a sua gratuitidade em toda a escolaridade obrigatória” (cfr. artigo 127.º, n.º 4 da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março). Por defeitos de convocatória e dificuldades de agenda dos membros do Grupo de Trabalho foram canceladas duas datas para a reunião.

O parecer técnico-pedagógico da DGE relativo ao 1.º ciclo, e em particular no que diz respeito ao 1.º ano de escolaridade, foi entregue aos membros do Grupo de Trabalho na reunião do dia 8 de setembro. Nessa mesma reunião foram discutidos os termos do pedido de devolução do manual e as dúvidas que os representantes dos pais e encarregados de educação traziam dos seus associados – CNIPE e CONFAP.

Com o objetivo de esclarecer cabalmente os encarregados de educação, o Grupo de Trabalho sugeriu que fosse enviado um esclarecimento às escolas, dando conta que o bom estado do manual exigido para a sua entrega no final do ano não obsta à plena utilização desse recurso didático (conforme ANEXO 1).

Na reunião de 22 de setembro foi amplamente discutida a extensão da medida aos outros anos de escolaridade obrigatória, bem como a reutilização, relativamente à qual foi trazido à discussão a experiência da Ação Social Escolar, no âmbito da qual está prevista a reutilização já desde 2012. A discussão sobre a devolução no primeiro ciclo e a questão da reutilização foi novamente o cerne da troca de argumentos entre os vários membros do Grupo de Trabalho.

João B

Nesta data, estando já avançado o prazo para que o Grupo de Trabalho emitisse Relatório e estando claro que as matérias discutidas no seu seio não mereciam uma leitura unívoca das entidades representadas, foi solicitado que cada elemento das entidades externas ao Governo e Administração Pública enviasse por escrito a sua posição sobre três matérias de fundo: gratuidade, devolução e reutilização dos manuais às escolas. Foi solicitado que os pareceres fossem enviados com conhecimento de todos os membros até à data de 17 de outubro, de forma que os membros pudessem analisar o conteúdo até à data da reunião seguinte deste Grupo. As posições entregues constam de anexo ao presente relatório, fazendo dele parte integrante.

Na reunião de 24 de outubro foi entregue o Parecer técnico da DGE, solicitado pelo Grupo de Trabalho, relativo à gratuidade e reutilização de manuais em outros ciclos e níveis de ensino, bem como o Relatório acerca dos resultados da distribuição Gratuita de Manuais no 1.º Ano do 1.º Ciclo produzido pela DGEstE. A reunião foi dedicada à discussão da metodologia do presente relatório, tendo-se chegado a acordo relativamente a um modelo descritivo das reuniões, acompanhado das posições das diferentes entidades representadas. Tal opção justifica-se, grandemente, pelo facto de não ter sido possível ao longo das reuniões chegar a um acordo unânime e consensual relativamente às matérias pressuposto do programa a que o Grupo estava mandatado a pronunciar-se.

Ficou, também, nesta reunião acordada a data da última reunião do Grupo de Trabalho – 4 de novembro -, bem como a data de 28 de outubro para envio do primeiro projeto do presente relatório por parte do coordenador do Grupo e a data de 2 de novembro para envio dos comentários por parte dos restantes membros.

### **III – Conclusões**

Não foi possível dar cumprimento total e cabal à missão que nos estava confiada de proceder “à definição de um programa de aquisição e reutilização de manuais escolares e recursos didáticos com vista a implementar progressivamente, no prazo da atual legislatura, a sua gratuidade em toda a escolaridade obrigatória” (cfr. n.º 4 do artigo 127.º da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, que aprova o Orçamento de Estado para o ano de 2016 e para efeitos do estatuído no n.º 2 do Despacho n.º 6861/2016, de 24 de maio, publicado na II Série do Diário da República n.º 100/2016)

*clouto*

Esta impossibilidade deveu-se a diversos fatores. Desde logo, não se revelou possível facultar ao Grupo de Trabalho informação sobre as previsões orçamentais para os diversos anos da legislatura inviabilizando qualquer juízo, mesmo que perfunctório, relativamente ao ritmo e extensão da medida. Por outro lado, os trabalhos acabaram por se centrar muito na discussão dos pressupostos da própria medida política, designadamente no que se refere aos custos e benefícios da reutilização, inviabilizando que maiores indagações pudessem ser efetuadas no sentido da construção de uma proposta de definição de um programa de aquisição e reutilização de manuais escolares e recursos didáticos no prazo de emissão do Relatório Final que agora se produz.

Não obstante, foram sendo oferecidos diversos e importantes contributos para a reflexão quer pelos serviços representados no Grupo de Trabalho quer, sobretudo, pelas entidades externas aos Ministérios que importa dar a conhecer aos decisores políticos nesta matéria.

Estes contributos foram apresentados por cada um dos membros do Grupo de Trabalho ao longo das várias reuniões e sintetizados nos documentos que se juntam a este relatório e que dele fazem parte integrante (ANEXO 2, 3, 4, 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 5 e 6).

Foi ainda solicitado à DGE, serviço do Ministério da Educação responsável pela coordenação pedagógica e curricular e com competência em matéria de manuais escolares, que se pronunciasse sobre a reutilização de manuais primeiramente no 1.º ano do 1.º ciclo e, depois, nos restantes ciclos e níveis de ensino (ANEXO 7 e 8). Por fim, pediu-se à DGEstE, serviço do Ministério da Educação que coordenou e monitorizou mais proximamente a implementação da medida prevista no artigo 127.º da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, que aprova o Orçamento de Estado para o ano de 2016, que reportasse os dados da execução da medida no 1.º ano do 1.º ciclo (ANEXO 9).

Dos supramencionados contributos constatam-se algumas recomendações comuns que podemos sintetizar no seguinte:

- Assegurar todos os aspetos logísticos inerentes, com especial enfoque para os apontados no parecer do Conselho de Escolas (Anexo), caso seja decidida a devolução e reutilização dos manuais;
- Garantir que as eventuais regras a criar quanto à devolução e reutilização de manuais tenham em conta as disciplinas plurianuais;
- Assegurar que a reutilização não prejudica as aprendizagens;
- Promover campanhas nas escolas que reforcem a consciencialização do valor do livro, de encorajamento da partilha e da reutilização, quando possível, favorecendo, deste modo, deveres de cidadania e boas práticas no âmbito da educação ambiental;

- Assegurar procedimentos de aquisição de manuais que salvaguardem a sustentabilidade do Comércio local.

Nestes termos, em reunião de 4 de novembro e estando presentes todos os membros do Grupo de Trabalho, ao abrigo do disposto no n.º 4 do artigo 127.º da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, que aprova o Orçamento de Estado para o ano de 2016 e para efeitos do estatuído no n.º 7 do Despacho n.º 6861/2016, de 24 de maio, publicado na II Série do Diário da República n.º 100/2016, foi aprovado o presente Relatório Final, com um voto contra dos representantes APEL, mandatando-se o Coordenador do Grupo de Trabalho para proceder à sua remessa a S. Exa. o Ministro da Educação na presente data.

Junta-se declarações de voto.

Lisboa, 4 de novembro de 2016

O Coordenador,



José Couto

**De:** José Couto

**Enviada:** 9 de setembro de 2016 12:05

**Para:** Alexandra Fernandes Leitão;

**Assunto:** FW: Grupo de Trabalho para a Gratuitidade e Reutilização de Manuais Escolares - Utilização dos Manuais Escolares no 1.º Ano do 1.º Ciclo

*Senhora Secretária de Estado,*

*Considerando que os manuais escolares do 1.º ano de escolaridade apresentam a existência de “espaços livres” destinados a preenchimento, escrita e aposição de autocolantes e destacáveis, em cumprimento do estabelecido nos critérios de avaliação para certificação de manuais escolares, constantes do Despacho n.º 11421/2014, de 14 de setembro, na sua redação atual.*

*Considerando que a prática de lecionação no 1.º ano do primeiro ciclo mostra que o registo escrito sustentado em atividades previamente estruturadas assume importância no desenvolvimento e sistematização das aprendizagens e que o próprio manual tem sustentado essa prática, ao contrário do que acontece nos restantes ciclos e níveis de ensino, em que os manuais não têm sido concebidos como material de estímulo ao registo escrito.*

*O Grupo de Trabalho para a Gratuitidade e Reutilização de Manuais Escolares, constituído ao abrigo do disposto no n.º 4 do artigo 127.º da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março que aprova o Orçamento de Estado, reunido a 8 de setembro de 2016, emite o seguinte parecer ao Ministério da Educação:*

- 1. Os manuais escolares do 1.º ano de escolaridade devem ser utilizados normalmente e de forma plena pelos alunos, podendo estes, designadamente, preencher e escrever nos “espaços livres” especialmente destinados ao efeito, proceder à aposição de autocolantes e separar destacáveis, etc, conforme tem sido prática corrente;*
- 2. Não deve ser considerado em mau estado um manual utilizado nos termos do número anterior e não devem os professores impedir os alunos de fazer a normal utilização descrita.*

*Os representantes da Associação Nacional de Municípios Portugueses, da CONFAP – Confederação Nacional das Associações de Pais e da APEL – Associação Portuguesa de Editores e Livreiros, presentes nesta reunião, pronunciaram-se ainda contra a devolução de manuais distribuídos gratuitamente neste ano de escolaridade por, em seu entender, não ser possível proceder à reutilização dos manuais com este nível de uso e a sua devolução só poder ter em vista a reutilização.”*

Com os melhores cumprimentos,

*José Couto*  
Chefe do Gabinete



**GOVERNO DE  
PORTUGAL**

SECRETARIA DE ESTADO  
ADJUNTA E DA EDUCAÇÃO

Gabinete da Secretária de Estado Adjunta e da Educação  
Av. 5 de Outubro, n.º 107 – 9.º andar - 1069-018 Lisboa  
Telf. +351 21 781 17 16 Fax: +351 21 781 17 21  
Email: [jose.couto@medu.gov.pt](mailto:jose.couto@medu.gov.pt)

## MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

GRUPO DE TRABALHO PARA A GRATUIDADE E REUTILIZAÇÃO DOS MANUAIS ESCOLARES

### PARECER SOBRE A DISTRIBUIÇÃO GRATUITA E REUTILIZAÇÃO DE MANUAIS ESCOLARES

Na reunião do Grupo de Trabalho para a gratuidade e reutilização dos Manuais Escolares de 22 de setembro de 2016 foi solicitado aos vários elementos que se pronunciassem, individualmente, sobre a:

- i)* Distribuição gratuita do 1º ao 12º ano (apreciar a medida e os seus impactos);
- ii)* Reutilização dos manuais;
- iii)* Devolução dos manuais;
- iv)* Existência ou não de penalização pela não devolução / devolução de manuais deteriorados.

Assim, sobre cada um dos aspetos referidos supra, o signatário pronuncia-se nos seguintes termos:

#### DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DO 1.º AO 12.º ANO

1. A distribuição gratuita de manuais escolares é uma medida política que se traduz num financiamento do Estado a todas as famílias com filhos na Escola. O Estado passará a suportar os custos de todos os manuais escolares adotados pelas Escolas para todas as disciplinas/ano e para todos os alunos.
2. Este financiamento diz respeito, apenas, aos manuais adotados pelas Escolas. Não inclui os restantes materiais pedagógicos, nomeadamente livros de exercícios e fichas, nem os materiais administrativos como papel e esferográficas, nem o vestuário, nem calçado, nem mochilas...

3. Este apoio financeiro destina-se a todos os alunos, independentemente da Escola que frequentam ser pública ou privada e independentemente das necessidades socioeconómicas das respetivas famílias. Ou, dito de outra forma, é um financiamento “cego” que se dirige tanto aos mais pobres com aos mais ricos.
4. Por isso entendo que a distribuição gratuita de manuais escolares a todos os alunos do 1.º ao 12.º Anos, **não é uma medida de cariz social, na linha do que são hoje os apoios socioeconómicos aos alunos mais carenciados. Desde logo, porque não visa apoiar o cumprimento da escolaridade obrigatória àqueles que mais precisam.**
5. Em boa verdade, os alunos que mais precisam de apoio para cumprir com dignidade a escolaridade obrigatória e ir mais além no sucesso escolar, continuarão a não ter acesso ou a ter acesso limitado aos outros recursos pedagógicos, didáticos e administrativos.
6. Serão várias, certamente, as razões que justificam que o apoio aos mais carenciados continue a ser insuficiente. Não estranharia, no entanto, que uma delas se devesse ao facto de as verbas necessárias ao financiamento da escolaridade obrigatória dos mais carenciados estarem a ser canalizadas para apoiar todos aqueles que, notoriamente, dele não precisam.
7. Daqui resulta que esta medida - distribuição gratuita de manuais escolares aos alunos dos 1.º ao 12.º ano - tendo **um importante impacto social** e, certamente, orçamental, **poderia ter bastante mais alcance socioeconómico** se dirigido aos mais carenciados da sociedade.

**Por conseguinte, não concordo com a distribuição gratuita de manuais escolares a todos os alunos do 1.º ao 12.º ano.**

**Preferiria uma medida dirigida sobretudo aos mais carenciados, que aumentasse e alargasse os apoios a outros bens que não apenas os manuais escolares. Defendo que a promoção do sucesso escolar deve passar pelo financiamento de toda a escolaridade obrigatória dos jovens oriundos de famílias carenciadas e, dos restantes, conforme os rendimentos das respetivas famílias.**



## REUTILIZAÇÃO DOS MANUAIS ESCOLARES

8. A reutilização de manuais escolares, assim como de quaisquer outros bens e materiais que a tornem materialmente possível é um bom princípio educativo, de alcance ecológico e económico e com influência na gestão do orçamento mensal de cada família.
9. Dito isto e sem considerar – não por falta de pertinência, mas por serem matérias de outros fóruns – os aspetos de conformidade com os princípios constitucionais, recentemente trazidos ao conhecimento público, apenas se pode ponderar a possibilidade de reutilizar os manuais, garantidas que estejam, pelo menos três condições, a saber:
  - a. Os manuais são produzidos com materiais cuja qualidade e durabilidade permitem a reutilização.
  - b. As normas que regulam a elaboração / certificação / adoção dos manuais preveem a reutilização.
  - c. A organização curricular dos vários anos / ciclos de escolaridade favorece a reutilização.
10. Quanto à primeira condição, **parece-me que os atuais manuais escolares são produzidos com materiais cuja qualidade/durabilidade permitem a reutilização sem problemas de maior**, mesmo se manuseados por crianças.
11. Quanto à segunda condição, o n.º 5 do anexo II ao Despacho n.º 11421/2014, de 11 de setembro, na redação atual, prevê que os manuais a certificar não contenham “espaços livres para realização de atividades e exercícios” exceto os manuais escolares destinados ao 1.º ciclo do ensino básico e os manuais escolares de Língua Estrangeira dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico.
12. Daqui resulta **que não se poderá impor a reutilização dos manuais do 1.º ciclo nem dos manuais de Língua Estrangeira dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico**, uma vez que os mesmos podem conter espaços para os alunos realizarem atividades.
13. Quanto à terceira condição, a organização curricular e os planos de estudo dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico contemplam disciplinas / áreas curriculares que se

desenvolvem ao longo de dois anos no 2.º ciclo e ao longo dos três anos no 3.º ciclo, neste caso com uma única exceção: a disciplina de TIC/Oferta de Escola desenvolve-se ao longo de, apenas, dois anos.

14. O mesmo acontece no Ensino Secundário em que todas as disciplinas têm desenvolvimento bienal ou trienal, exceto duas do 12.º Ano que são anuais.
15. Daqui resulta que **não seria pertinente impor a devolução para reutilização** dos manuais de qualquer uma destas disciplinas plurianuais, uma vez que os alunos poderão necessitar de consultar matérias, em qualquer um delas, de um ano letivo já concluído, para melhor compreenderem as do ano em curso.
16. Dito de outra forma, no caso das disciplinas plurianuais, **não será aconselhável do ponto de vista pedagógico e tendo em vista a promoção do sucesso escolar devolver os manuais para reutilização antes de os alunos as terem concluído.**
17. Acresce a isto o facto de estarem previstos exames finais obrigatórios em duas disciplinas trienais do 3.º ciclo e em duas bienais e duas trienais do ensino secundário.
18. A existência de exames obrigatórios imporá, desde logo, um manuseamento muito mais intenso e desgastante dos manuais dessas disciplinas e, por outro lado, o protelamento de eventual entrega e reutilização para momento posterior à conclusão dessas disciplinas: no mínimo 2 ou 3 anos.
19. Por último, dado que qualquer aluno do Ensino Secundário pode obter aprovação em qualquer disciplina recorrendo a exame, mesmo nas disciplinas anuais em que o aluno reprove haverá que considerar a possibilidade de não devolução do manual, pelo menos durante um ano, tempo mínimo para que o aluno possa realizar exame e obter aprovação.

**Por conseguinte, embora concorde com o princípio da reutilização, a forma como está organizado o currículo e as normas que regulam a certificação de manuais escolares tornam-na impraticável na maioria das disciplinas** (todas as do 1.º ciclo, a Língua estrangeira nos 2.º e 3.º ciclos e as disciplinas trienais e sujeitas a exame obrigatório em todos os ciclos) e de difícil execução nas restantes.

## **DEVOLUÇÃO DOS MANUAIS**

20. No que concerne à “devolução dos manuais”, defendo o princípio simples que a mesma apenas se deve verificar nos casos em que os mesmos forem reutilizáveis. Não sendo os manuais reutilizáveis, não devem ser devolvidos.
21. Posto isto, caso haja reutilização e os manuais sejam devolvidos, duas questões importantes se colocarão às Escolas:
  - a. Desde logo, uma questão de espaço: onde armazenar os manuais quando forem todos os alunos a devolvê-los?
  - b. Depois, uma questão de disponibilidade de recursos humanos: terão as Escolas assistentes técnicos em número suficiente, entre junho e setembro, para se responsabilizarem pela gestão do armazém, nomeadamente os stocks, as entradas e as saídas, assim como para avaliarem o estado de conservação e de reutilização de cada manual devolvido?

**Por conseguinte, identificados os manuais reutilizáveis, os mesmos devem ser devolvidos às Escolas, no entanto deve ser previsto e assegurado pelo Ministério da Educação, caso não exista, local para o respetivo armazenamento e funcionário que assegure toda a logística inerente.**

## **EXISTÊNCIA OU NÃO DE PENALIZAÇÃO PELA NÃO DEVOLUÇÃO / DEVOLUÇÃO DE MANUAIS DETERIORADOS**

22. Se os alunos forem obrigados a devolver os manuais e não o fizerem, devem ser responsabilizados por isso, sob pena de deixar de existir uma “obrigação” e passar a existir uma “eventualidade”.
23. Pelos mesmos motivos, também defendo que se devolverem manuais para reutilização que não estejam em condições de ser reutilizados devem ser responsabilizados.
24. Contudo, duas questões se colocam a montante do momento/processo de devolução: primeiro, é necessário definir com rigor quais os manuais a reutilizar e, segundo, é necessário saber como se avalia, com que critérios objetivos e pré-

estabelecidos se avalia se um manual reutilizável está deteriorado a tal ponto que não permita a reutilização e, não menos importante, se essa deterioração se deveu a negligência ou uso.

25. Há, ainda duas outras questões que se colocarão a jusante do momento/processo de devolução: Como se responsabiliza/penaliza? (Com que penas ou sanções) e Quem se responsabiliza/penaliza? (os alunos ou os pais).

**Em síntese e sobre este último ponto, entende o signatário que enquanto não existir resposta a estas quatro questões, a saber:**

- a. Que manuais serão reutilizáveis
- b. Como e com que critérios se avalia o estado de conservação dos manuais a devolver para reutilização
- c. Como se responsabilizam os que não devolverem os manuais ou, devolverem-nos deteriorados
- d. Quem se responsabiliza: os alunos ou os pais.

**Não se deve equacionar qualquer penalização.**

Póvoa de Varzim, 11 de outubro de 2016

**José Eduardo Lemos**

Representante do Conselho das Escolas no GT para a gratuitidade e reutilização dos Manuais Escolares

## Grupo de Trabalho para a Gratuidade e Reutilização de Manuais Escolares

(Despacho nº 6861/2016, 24 de maio)

### 1. Gratuidade e reutilização de manuais escolares

O princípio da reutilização dos manuais escolares, associado à gratuidade dos mesmos, constitui, naturalmente um objetivo subscrito pelos Municípios Portugueses, reconhecendo-se à partida as vantagens ambientais e socio-económicas que o mesmo permite.

Aliás existem nos Municípios algumas experiências de bolsas de manuais que, embora sem caráter obrigatório, fomentam a partilha e contribuem para o sucesso educativo e desenvolvimento pessoal e social dos alunos.

### 2. Reutilização e devolução dos manuais escolares do 1º ano do 1º ciclo do ensino básico distribuídos no corrente ano letivo (2016/2017)

No parecer técnico pedagógico disponibilizado, em 08.09, pelo ME a pedido do GT, a propósito da reutilização dos manuais do 1º ano, é referido que:

*«Os manuais escolares foram concebidos para que os seus utilizadores neles pudessem realizar exercícios e ou quaisquer outras atividades que implicassem como resposta sublinhar, riscar, pintar, desenhar, colar, recortar, etc;*

*A não realização de registo no manual implica a necessidade de se utilizarem outros recursos didático-pedagógicos.»*

Decorre, pois, que, a normal e regular utilização dos manuais inviabiliza ao segundo utilizador os exercícios que *apelam à pintura, ao rodear, ao traçar, ao assinalar, ao desenhar, ao ligar, ao completar, ao responder por escrito, ao construir, ao colar*, como acontece nos manuais do 1º ano do 1º ciclo do ensino básico.

Não sendo os manuais passíveis de ser reutilizados, não se justifica a sua devolução nem, conseqüentemente, qualquer penalização, pela não devolução.

De facto, a devolução dos manuais só deverá ser exigida, assim como eventuais penalizações pela não devolução, ou devolução em mau estado, quando efetivamente os manuais sejam passíveis de ser de novo utilizados, pelo que, no que toca aos manuais para o 1º ano, distribuídos para o ano letivo em curso, não sendo os mesmos passíveis de ser reutilizados, não deverão, quanto a nós, ser devolvidos, nem tão pouco, a sua não devolução ser passível de qualquer sanção.

Todavia, a não devolução por impossibilidade de reutilização, não inviabiliza, antes aconselha, campanhas nas escolas que reforcem a consciencialização do valor do livro, de encorajamento da partilha e da reutilização quando possível, favorecendo, deste modo, boas práticas no âmbito da educação ambiental.

### **3. Devolução de manuais reutilizáveis. Penalização pela não devolução.**

A gratuitidade através do empréstimo e, naturalmente, a subsequente necessidade de devolver os manuais, quando a utilização regular dos mesmos não implica todas as ações já referidas e, conseqüentemente quando é possível a sua reutilização, é como referimos, uma situação desejável.

Quando tal é possível, a não devolução deverá ser objeto de alguma penalização, de forma a responsabilizar quer os alunos, quer os encarregados de educação.

### **4. Implementação progressiva da gratuitidade dos manuais em toda a escolaridade obrigatória**

A impossibilidade de reutilização de manuais do 1º ano, irá colocar-se, provavelmente e pelas mesmas razões, nos manuais do 2º, 3º e 4º anos sendo, pois fundamental equacionar-se a adoção de medidas complementares que admitam a efetiva reutilização de manuais, permitindo deste modo, a implementação progressiva da sua gratuitidade.

Assim, uma implementação faseada deve obedecer ao critério da fase da vigência em que cada manual adotado a adquirir se encontra, ou seja, proceder à aquisição daqueles que estão no início da vigência e não aqueles que estão a terminar esse período.

Paralelamente e sem prejuízo de questões técnico-pedagógicas que não estamos habilitados a avaliar, deverá equacionar-se a reformulação dos manuais que atualmente, pelas suas características – tipo de papel utilizado, recurso a recortes,

- pinturas, colagens, extensas áreas de exercícios - anulam a possibilidade da sua reutilização.

Face à transferência de competências que se preconiza para as Câmaras Municipais, será ainda pertinente a introdução de alguns critérios de uniformidade na adoção dos manuais escolares, pelo menos na área do mesmo Município, por forma a facilitar a sua movimentação pelas diferentes escolas da autarquia.

**Em conclusão:**

1. O princípio da reutilização dos manuais escolares, associado à gratuitidade dos mesmos, constitui um objetivo subscrito pelos Municípios Portugueses, reconhecendo-se à partida as vantagens ambientais e socio-económicas que a mesma permite;
2. O parecer técnico pedagógico do ME aponta para a impossibilidade de reutilização dos manuais escolares distribuídos gratuitamente no ano letivo corrente aos alunos do 1º ano do ensino básico;
3. Não sendo reutilizáveis, inexistente qualquer fundamento para a sua devolução, muito menos para qualquer penalização pela sua não devolução;
4. O constrangimento constatado abrangerá, tendencialmente, também os manuais do 2º, 3º e 4º anos do 1º ciclo;
5. A implementação progressiva da gratuitidade dos manuais em toda a escolaridade obrigatória e para que a mesma seja sustentável exige a adoção de regras complementares que, sem prejuízo de uma avaliação pedagógica, passam, designadamente e entre outras, pela elaboração e escolha de manuais no sentido do seu uso normal e regular, não anular a sua reutilização.
6. Sempre que haja possibilidade de reutilização de manuais, deverão existir penalizações para a sua não devolução, ou devolução em estado que inviabilize a sua reutilização.

## Por uma política do manual escolar do século XXI Pelo sucesso educativo dos alunos

Parecer da Associação Portuguesa de Editores e Livreiros – APEL para o Grupo de Trabalho para a Gratuitidade e Reutilização de Manuais Escolares criado pelo despacho n.º 6861/2016, de 13 de maio

### Introdução

Em março de 2016, o Governo da República Portuguesa anunciou, em sede de Orçamento de Estado para 2016 (Lei n.º 7-A /2016, artigo 127.º), a medida que prevê a distribuição gratuita dos manuais escolares a todos os alunos do 1.º ano de escolaridade do 1.º ciclo do ensino básico.

A 13 de maio de 2016, e tal como previsto no n.º 4 daquele artigo, foi criado, através do despacho n.º 6861/2016 do Ministério da Educação, o Grupo de Trabalho para a Gratuitidade e Reutilização de Manuais Escolares com o objetivo de definir *“um programa de aquisição e reutilização de manuais escolares e recursos didáticos com vista a implementar progressivamente, no prazo da atual legislatura, a sua gratuitidade em toda a escolaridade obrigatória”*.

Para este Grupo foram convidados representantes de várias entidades diretamente envolvidas com a temática em causa, entre as quais a APEL – Associação Portuguesa de Editores e Livreiros, facto que logo saudámos e assinalámos como o reconhecimento da legitimidade que nos assiste enquanto parceiros responsáveis e fundamentais para o bom funcionamento do sistema de ensino.

Em coerência com o posicionamento responsável e isento por que sempre se pautou, a APEL, através da sua Comissão do Livro Escolar, procurou, desde o início da sua participação neste fórum, expor a sua visão sobre a complexa matéria em estudo no Grupo de Trabalho de forma construtiva, equilibrada e sustentada, num quadro de diálogo e cooperação fundamental para a procura de soluções.

É do conhecimento generalizado a posição da APEL: a concretização destas duas medidas, a gratuitidade e a reutilização de manuais escolares, criará fortes impactos no sistema educativo e no tecido económico. Isso mesmo a APEL fez saber em finais de março, através de Comunicado de Imprensa, na sequência do acordo estabelecido com os Ministérios da Educação e da Economia para a Convenção de Preços dos Manuais Escolares atualmente em vigor.

Por isso, a participação da APEL neste Grupo de Trabalho foi encarada como uma oportunidade para, de viva voz e de forma fundamentada, fazer prova dos riscos inerentes à concretização de uma medida que, por bem intencionada e popular que possa parecer, terá consequências nefastas em valores fundamentais como a igualdade de oportunidades de acesso à educação e de êxito escolar, a liberdade de iniciativa económica, a liberdade de escolha de professores, pais e alunos, o desenvolvimento de uma cultura de criatividade e inovação e a edificação de uma sociedade civil aberta e plural.

Este documento reflete a nossa atitude e reúne os argumentos que fundamentam a nossa posição.

## **1. Gratuitidade e Reutilização de Manuais Escolares**

O setor da edição escolar em Portugal encontra-se devidamente regulado nos mais diversos aspetos, de entre os quais se destacam o regime de avaliação, certificação e adoção dos manuais escolares, e a respetiva vigência e os preços destes, definidos através de Convenção negociada entre editores e Governo.

A par de um respeito escrupuloso por todos os preceitos legais, os editores escolares têm-se revelado agentes indispensáveis para o funcionamento e o desenvolvimento do sistema de ensino português, criando e disponibilizando ferramentas de ensino-aprendizagem centrais para o trabalho de alunos e professores. Aliás, são estes os beneficiários diretos da atividade das editoras, da capacidade de inovação e investimento que estas empresas demonstram ao conseguirem responder sempre às mais prementes necessidades de alunos e professores, mesmo em contextos de mudança como os que temos testemunhado ao longo das últimas décadas, sejam essas mudanças endógenas (reformas educativas, reformas curriculares) ou exógenas (culturais, económicas, sociais, tecnológicas).

A discussão sobre a gratuitidade e a reutilização dos manuais escolares não surge, portanto, de qualquer falha identificada no sistema educativo, entendida como prejudicial para a persecução dos objetivos fundamentais constitucionalmente consagrados para a área da Educação. Decorre, antes, de um conjunto de circunstâncias que resultam, fundamentalmente, da crise social e económica vivida na última década e que afeta muitas das famílias portuguesas. Ou seja, a partir de certo momento e perante as dificuldades sentidas pelas famílias, surgiu como uma possível solução implementar um sistema de gratuitidade dos manuais escolares que permitisse aliviar os orçamentos familiares. No entanto, facilmente se concluiu que esta medida implicava obviamente um enorme impacto no orçamento do Ministério da Educação, pelo que se lhe adicionou uma lógica de reutilização obrigatória dos manuais escolares para atenuar este impacto e assim a viabilizar.

Esta solução, compreensivelmente bem-intencionada, passou a ser defendida também à luz da própria Constituição e de uma necessária consciencialização ambiental e de poupança de recursos. Contudo, a partir do momento em que a medida começou a ser verdadeiramente analisada e debatida, percebeu-se que não se havia avaliado com propriedade o impacto da sua concretização e que os próprios argumentos apresentados em sua defesa apresentavam diversas fragilidades.

### 1.a) Da igualdade de oportunidades e sucesso escolar

No âmbito desta discussão, um dos argumentos dirimidos para justificar a medida de gratuidade e reutilização dos manuais escolares é de que a própria Constituição da República estipula que *"todos têm direito ao ensino com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar"*, incumbindo o Estado de assegurar o ensino básico universal, obrigatório e gratuito e estabelecer progressivamente a gratuidade de todos os graus de ensino.

Nesta linha de raciocínio, a gratuidade dos manuais escolares surge como lógica e, aparentemente, incontornável. Na verdade, é muito fácil concordar com este raciocínio, partindo-se do pressuposto que, por esta via, se está a assegurar *"o princípio da equidade e igualdade de oportunidades no acesso aos recursos didático-pedagógicos"*, conforme se pode ler na Lei N.º 47/2006. Todavia, estamos perante uma confusão conceptual, pois a equidade exige que se trate diferenciadamente o que é diferente para assim se assegurarem condições que promovam a igualdade, não correspondendo, portanto, ao igualitarismo que subjaz à medida em análise.

Este equívoco torna-se evidente através da perspetiva apresentada pelo Professor Doutor José Joaquim Gomes Canotilho, reputado constitucionalista, em parecer de setembro de 2016, dedicado à análise da medida de gratuidade e reutilização dos manuais escolares. Nesse documento, o Professor Gomes Canotilho, lembrando que, num quadro de garantia da universalidade do ensino, *"um dos objetivos fundamentais da existência de uma educação pública nacional consiste na garantia de acesso e de igualdade de oportunidades educacionais"*, considera fundamental uma *"justa, racional e eficiente alocação dos recursos escassos"* e que, por conseguinte, *"a justiça social, o combate às desigualdades e a redistribuição do rendimento de modo algum exigem a gratuidade total e universal, apontando antes para uma utilização racional e eficiente dos recursos escassos tendo em vista prestar auxílio a quem dele efetivamente carece"*.

Ou seja, para o Professor Gomes Canotilho, *"a especial responsabilidade do Estado no setor da educação, incluindo a escolaridade obrigatória, universal e gratuita, está longe de postular a nacionalização de todo o processo educativo e neutralização da iniciativa privada"*, devendo ser, em contrapartida, *"realista, seletiva, eficiente, centrada no essencial e orientada para as necessidades dos grupos mais vulneráveis"*.

Temos, portanto, o entendimento que a *"gratuidade tendencial da escolaridade obrigatória"*, assente em assegurar um apoio efetivo e concreto aos carenciados e, ao mesmo tempo, em procurar que os manuais escolares estejam disponíveis a preços razoáveis e acessíveis para as famílias que usufruem de condições socioeconómicas para a sua aquisição *"satisfaz inteiramente os pressupostos constitucionais"*. De fora fica a eventual obrigatoriedade constitucional de assegurar a gratuidade universal dos manuais escolares, propósito que num país de recursos abundantes poderia eventualmente ser concretizado, mas que, no nosso país, e considerando a nossa atual realidade económica, surge como irrealista e injusto.

Ao invés, assume-se como sendo muito mais justo socialmente uma política que privilegie o reforço da Ação Social Escolar (ASE) no apoio aos alunos socioeconomicamente mais desfavorecidos, garantindo-lhes assim o acesso aos recursos didático-pedagógicos essenciais para o seu percurso escolar, mas também a respetiva utilização livre de constrangimentos para que deles possam dispor em condições de efetiva igualdade em relação aos outros alunos.

Paralelamente, deve-se procurar continuar a assegurar, através de negociação com a indústria da edição escolar, as melhores condições na definição dos preços que concilie, tanto quanto possível, a necessária rentabilidade das editoras com as expectativas das famílias. Acrescentando-se o aumento das deduções fiscais dos gastos em Educação, em sede de IRS, teremos um cenário muito mais em linha com o que está constitucionalmente inscrito.

Quanto ao princípio da reutilização, o seu propósito conflitua com os objetivos constitucionais já identificados e, na atual organização dos currículos e da avaliação, é de muito difícil aplicação.

Na verdade, importa esclarecer, antes de mais, que a reutilização não é um fenómeno novo na realidade portuguesa. Com o alargamento da vigência dos manuais escolares para seis anos e, sobretudo, com a emergência da crise económica, a reutilização dos manuais escolares tornou-se uma opção para quem, em determinado momento e em circunstâncias específicas, entendeu recorrer a essa via. Sinal disso mesmo foram as iniciativas e os movimentos mais ou menos organizados gerados no seio da sociedade civil.

Não obstante, diferentes estudos comprovam que, havendo condições para tal, a esmagadora maioria das famílias prefere comprar os manuais escolares por entenderem que, para o sucesso dos alunos, é fundamental utilizar livremente aquelas ferramentas de estudo.

De facto, o manual escolar constitui-se como um recurso essencial no processo de ensino-aprendizagem. É uma excelente ferramenta de trabalho para professores e, ao mesmo tempo, um verdadeiro facilitador de aprendizagem para os alunos, ajudando-os na abordagem e exploração das matérias, apoiando-os na investigação, na leitura, na reflexão. Por isso é tão importante potenciar uma identificação e uma relação sólida entre os alunos e os manuais, que os motive e apoie, pois também aí reside muito do potencial de sucesso educativo.

É essa relação e, conseqüentemente, o sucesso dos alunos que são postos em causa com a introdução de um sistema de reutilização obrigatória dos manuais escolares.

Este impacto negativo tem particular relevância precisamente nos alunos mais desfavorecidos: os que não têm condições para adquirirem os manuais escolares e os usarem plenamente. A propósito, o Professor Gomes Canotilho refere no seu parecer que a reutilização obrigatória *“pode ter um impacto diferenciado sobre os alunos com diferente condição económica, com nítido prejuízo dos mais desfavorecidos. Estes, para quem uma íntima relação com os manuais escolares se reveste de uma importância determinante por se depararem com maiores dificuldades no acesso a outras fontes de informação, acabam por enfrentar ulteriores obstáculos na manipulação e utilização dos manuais escolares, com impacto previsivelmente negativo no seu sucesso escolar”*.

A agravar este cenário, claramente penalizador para os mais desfavorecidos, temos a definição de uma penalização a quem não entregar os manuais escolares no final do ano letivo. De novo, recorreremos às palavras daquele reputado constitucionalista: *“os encarregados de educação mais carenciados serão forçados a impedir os seus filhos ou educandos de escreverem nos manuais (...), e, se tal não acontecer, serão obrigados a pagar os livros que até agora o Estado lhes disponibilizava gratuitamente”*.

### **1.b) Das questões pedagógicas**

Sendo evidente que a reutilização não promove a igualdade de oportunidades, antes pelo contrário, o impacto negativo desta medida ao nível pedagógico merece especial consideração.

Relembrando a importância que o livro escolar tem para o sucesso das aprendizagens dos alunos, parece pouco plausível esperar que a reutilização obrigatória dos manuais tenha benefícios pedagógicos.

De facto, os constrangimentos que tal medida coloca aos alunos para uma utilização adequada dos manuais são contraproducentes. *“No contexto de uma aprendizagem bem-sucedida, o manual escolar deveria ser pessoal e intransmissível”*, advoga o Professor Gomes Canotilho, que considera importante que o aluno *“tenha a possibilidade de livremente abrir, folhear, manusear, percorrer e anotar os livros com que trabalha”*.

Talvez para surpresa de muitos, a implementação da medida de gratuidade e reutilização obrigatória dos manuais escolares no 1.º ano tornou claro o conflito de interesses entre a própria medida e os mais elementares objetivos que devem nortear o nosso sistema de ensino.

O manual escolar é, por excelência, um instrumento pedagógico inseparável dos contextos educativos e das metodologias de ensino, desempenhando também uma importante função de elo de ligação entre o universo escolar e o universo familiar, com vantagens evidentes para o indispensável acompanhamento dos alunos por parte dos encarregados de educação. Pais, professores e pedagogos vieram publicamente alertar para estas questões, destacando, ao mesmo tempo, o facto de o manual ter uma importante função no desenvolvimento da criança em vários aspetos tais como o gosto pelos livros, o hábito de os utilizar para pesquisar informação e alargar os seus conhecimentos e vocabulário.

No caso dos alunos do 1.º ano, ter em mente este facto é ainda mais relevante, uma vez que, para a sua grande maioria, o manual escolar é o primeiro livro com que tomam contacto direto, de forma regular e continuada. Ora, se ao primeiro contacto, os alunos são confrontados com a impossibilidade de tirarem todo o proveito dos manuais escolares, que mensagem lhes estará a ser transmitida?

É no 1.º ciclo do Ensino Básico que se constroem os alicerces fundamentais para um percurso escolar bem-sucedido, para um desenvolvimento pessoal e social equilibrado dos alunos. Também por isso, é relevante, como sublinha o Professor Gomes Canotilho, uma *“utilização adequada, necessária e desejável dos manuais escolares por parte das crianças em idade escolar, num contexto didático-pedagógico que se pretende envolvente e intelectualmente estimulante”*. E por *“utilização adequada, necessária e desejável dos manuais escolares”* entende-se, obviamente, o sublinhar ou o tomar notas, por exemplo, algo que estará longe de constituir-se como algo de *“antissocial, ilícito ou censurável”*, até porque, como se pode ler no referido parecer, *“a experiência docente diz-nos que há que desconfiar do processo educativo quando os manuais escolares chegam ao fim do ano em bom estado”*.

Neste sentido vai a própria legislação em vigor, cujas orientações foram reafirmadas através da Circular enviada às escolas pela Subdiretora-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE), em 08/09/16, lembrando a importância de incentivar os alunos a usarem os livros livremente. É o reconhecimento de que, nos primeiros anos de escolaridade, as atividades propostas nos manuais e os respetivos espaços para registo são facilitadores da aprendizagem.

Os especialistas em educação são consensuais sobre a importância do manual escolar para o quotidiano dos alunos, bem como sobre os impactos negativos que existirão na aprendizagem em consequência das restrições impostas com a reutilização obrigatória.

Nesse sentido se pronunciaram a Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico de Setúbal (ESE-IPS) e a Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico de Viseu (ESE-IPV), em pareceres solicitados pela APEL.

No parecer elaborado pela ESE-IPS *“sobre a escrita nos espaços livres dos manuais escolares do 1.º ciclo do ensino básico (a propósito da questão da reutilização)”* lê-se, por exemplo, que considerando a reduzida autonomia dos alunos no 1.º ciclo, *“gastar muito tempo a copiar ou transcrever os exercícios do manual para o seu caderno (...) não é a melhor forma de dar uso ao tempo escolar”*. Daí ser *“pertinente”* e mesmo *“necessária a existência de espaços livres em que os alunos realizem percursos diversificados, (...), mediados por instruções que deem referências essenciais para que seja possível a todos os alunos a progressão e a obtenção de sucesso”*.

Do mesmo modo, os especialistas da ESE-IPV entendem que *“não se vislumbram benefícios pedagógicos com a reutilização dos manuais escolares”*, tendo em conta as *“tipologias de tarefas propostas aos alunos”* e a importância *“da relação empática que o aluno deve estabelecer com o manual (...) para a prossecução dos objetivos definidos nos programas”*. No horizonte deste parecer está também *“o acompanhamento em casa pelos pais/encarregados de educação relativamente a conteúdos lecionados em anos anteriores”*, o qual é afetado com a medida em análise.

Mas a importância destas metodologias de estudo prolonga-se no tempo. É incontestável que anotar e registar nos manuais permite a sistematização de aprendizagens bem como a realização de percursos mediados por orientações e instruções. Ao registar os seus trabalhos no manual, o aluno aprende algo que poderá transpor posteriormente para outros suportes. Além destes aspetos, a organização dos currículos e dos programas por ciclos, implica que os alunos tenham frequentemente de recorrer aos manuais dos anos anteriores, no decurso de cada ciclo, para reverem algumas matérias.

Como refere o Professor Gomes Canotilho, os manuais escolares proporcionam *“uma visão global das matérias a estudar e da sua sequência e articulação”*, permitindo que *“o aluno desenvolva a sua capacidade de sublinhar palavras, frases e ideias chaves e faça anotações marginais e interlineares, habilidade que será muito útil em níveis superiores de ensino e formação”*, tendo ainda *“o mérito de facilitar o trabalho dos alunos na investigação, leitura, memorização, reflexão e revisão das matérias”*.

Na mesma linha segue o parecer da ESE-IPS, ao afirmar que *“limitar a utilização livre do manual, impedindo que os alunos possam sublinhar, (...), em nada contribui para o seu sucesso escolar”*.

Subsiste, ainda, nesta reflexão, um aspeto relevante a considerar e que não tem sido devidamente ponderado: a questão dos livros de exercícios/cadernos de atividade.

É por demais reconhecido pelos professores e pelos próprios pais a importância que os cadernos de exercícios/atividades têm para a consolidação de aprendizagens em determinadas disciplinas. Por exemplo, na Matemática, nas Ciências Naturais, em Físico-Química, nas línguas estrangeiras, disciplinas em que a componente prática e a realização de exercícios e atividades são essenciais para o sucesso dos alunos. Daí que os cadernos de exercícios/atividades sejam tão usados quer em contexto de sala de aula quer no estudo em casa.

Por conseguinte, é evidente o prejuízo pedagógico que a não disponibilização destes recursos aos alunos representa, especialmente no caso dos alunos carenciados, para quem o apoio através da ASE é, também neste aspeto, essencial.

Enfim, é de tudo isto que os alunos ficam privados com um sistema de reutilização obrigatória dos manuais escolares.

## 2. Impactos económicos

Para além da avaliação do impacto negativo da medida de gratuidade e reutilização dos manuais escolares nos pontos atrás referidos, a APEL preocupou-se em sustentar a sua posição quanto às consequências tremendamente nefastas para a indústria editorial e livreira.

Para tal, o estudo realizado pelo Centro de Estudos de Gestão e Economia Aplicada da Universidade Católica (CEGEA) oferece uma perspetiva analítica quanto às consequências, sendo, no entanto, de sublinhar que o mesmo introduz uma comparação entre dois cenários, que pretendem explicitar os custos acrescidos que o governo teria de suportar com o fornecimento de manuais escolares.

No primeiro cenário, o governo apenas comparticiparia os manuais escolares a todos os alunos abrangidos pela Ação Social Escolar e, no segundo, analisa-se a hipótese de distribuição gratuita de manuais a todos os alunos do Ensino Básico e Secundário e respetiva reutilização. Da comparação resulta que, considerando os custos dos manuais, os custos logísticos e os de reposição dos exemplares que se encontrariam danificados (estimados em cerca de 10%) e dos que incluem espaços para escrever (manuais do 1.º ciclo e de língua estrangeiras do 2.º e 3.º ciclos), se o Estado optasse pelo Cenário 1 pouparia cerca de 161, 5 milhões de euros, até ao ano letivo 2021/ 2022 – data em que, a manter-se como previsto, a gratuidade abrangeria todos os anos de escolaridade.

Relembrando que *“reutilizar requer recolher os livros, triá-los, emprestá-los, recolhê-los”* e que isso implica a existência de recursos humanos, armazéns, sistemas de informação, regras e procedimentos, no âmbito logístico da análise efetuada pelo CEGEA são consideradas as despesas com *“a organização de todo o processo logístico que vai da recolha ao empréstimo, passando pela triagem e armazenamento dos livros, (...) o que significa que os custos vão crescendo à medida que o processo se generaliza”*.

De facto, só no ano letivo 2021/2022, a estimativa de custos logísticos com a operacionalização da reutilização dos manuais escolares ultrapassaria os 14 milhões de euros. A este valor acresceria ainda, aproximadamente, 38,5 milhões de custo com a reposição dos manuais que incluem espaços para escrever e os 10% (estimados) que estariam danificados, perfazendo uma despesa total superior a 53 milhões de euros, num ano letivo em que o sistema de reutilização já estaria a funcionar em todos os anos de escolaridade do ensino básico e secundário. De referir, no entanto, que no ano letivo 2019/2020 se atinge o pico de investimento do Estado, pois nesse ano o sistema de reutilização abrangeria todo o ensino básico, com a aquisição dos livros do 3.º ciclo, pelo que o valor chegaria mesmo a ultrapassar os 88 milhões de euros.

Considerando as conclusões de um estudo realizado pelo Observador Cetelem no início do ano letivo 2016/17 em que os encarregados de educação apontam as despesas com o vestuário, calçado e equipamento de desporto como um valor superior àquele gasto em manuais escolares, no estudo da CEGEA pode ler-se que *“o custo com os manuais representa uma parcela menor na despesa total”* em educação e que *“isso mesmo está patente na estrutura da despesa e no esforço da ASE”* em que a despesa do Estado no fornecimento de manuais escolares representa apenas 15% do valor total das despesas com a ASE.

No estudo, os autores referem que, tendo em conta *“a forte incidência de dificuldades de aproveitamento entre os alunos provenientes de agregados com fragilidades socioeconómicas, pode-se argumentar que a canalização de recursos para ajudar a superar essa desvantagem faria mais pela promoção de igualdade de oportunidades do que a generalização da gratuitidade, a qual, aliás, também pode ser contestada por falhar o teste da equidade”*. Consideram, por isso, que é *“legítimo discutir se os recursos adicionais canalizados para a oferta universal de livros escolares não poderiam ter uma aplicação mais adequada na efetiva promoção da igualdade de oportunidades”*.

Esta observação é particularmente pertinente atendendo ao que tem sido o orçamento da ASE nos últimos anos. Seguindo ainda esta linha de raciocínio, o que se poderia dizer se fosse considerada a hipótese de criar um sistema de financiamento às famílias que lhes permitisse diluir a compra dos manuais durante o ano letivo?

Embora possa parecer disruptiva numa primeira abordagem, esta é uma hipótese que vale a pena considerar pois incide num aspeto fulcral que está na base de toda esta discussão.

Em boa verdade, nenhum encarregado de educação, tendo condições para tal, hesita em comprar os livros escolares para o filho, pois reconhece a importância dos manuais e tem consciência que está a investir no futuro do seu educando. O problema decorre da crise que se instalou em Portugal nos últimos anos, pois, para além da diminuição dos apoios diretos do ASE e indiretos em sede de dedução no IRS das despesas de educação e consequente emagrecimento dos rendimentos das famílias, que passaram a ter mais dificuldades no arranque do ano letivo, altura em que têm de fazer face a diferente tipo de despesas, que vão muito para lá dos manuais escolares e que incluem vestuário, calçado, mochilas, material escolar, etc..

Ora, uma vez que os manuais são (intensamente) utilizados durante quase dez meses, não sendo raro a sua utilização alargar-se para os anos letivos seguintes, pelo menos até à transição de ciclo, faz todo o sentido fazer corresponder o pagamento dos manuais ao seu período de utilização. Poderá criar-se um sistema que permita, através das escolas, a atribuição de um vale no início do ano letivo para a aquisição dos manuais escolares adotados – eventualmente, incluindo cadernos de exercícios/atividades –, cujo valor será depois reembolsado pelas famílias, no todo ou em parte, num determinado número de prestações a satisfazer ao longo do ano.

Esta medida, de adesão voluntária, deverá ser pensada no quadro das políticas de apoio social e, designadamente, da Ação Social Escolar. Será, assim, possível graduar o apoio às famílias em função dos seus recursos e necessidades, dispensando do reembolso as de menor rendimentos e determinando, para as demais, as diferentes proporções e frações em que terão de o prestar. O apoio assim concedido poderá, ainda, ser combinado ou articulado com a definição de deduções em sede fiscal.

Quanto ao impacto no setor editorial e livreiro, o CEGEA refere que *“havendo uma redução significativa nos livros em circulação, haverá, necessariamente, efeitos quer no setor da edição livreira quer no comércio associado com a venda de livros escolares”*.

Afirmando que o mercado de livros escolares envolve diversos intervenientes e que apenas dentro da estrutura das editoras existem *“os autores, os revisores, os designers gráficos, os ilustradores, os fotógrafos, a composição gráfica, a impressão e a promoção e marketing dos manuais”*, seguindo-se os distribuidores e o retalho, o estudo adverte que *“a produção de um novo manual é um processo complexo, demorado e oneroso, com muitos dos custos suportados à cabeça, independentemente do sucesso que o mesmo venha a ter”* e alertam para uma inevitável subida dos preços dos manuais (à semelhança do que acontece em países que têm a reutilização em prática) e falhas na renovação da oferta, caso a procura de manuais escolares venha a diminuir, por meio da reutilização obrigatória dos mesmos. Para os autores do estudo *“a sobrevivência de uma indústria editorial portuguesa requererá uma subida de preços dos manuais a qual, por consequência, pode anular os já de si limitados ganhos financeiros para o Estado”*.

Num cenário em que a gratuitidade e reutilização abrangesse todo o ensino básico e secundário, prevê-se que, até ao ano letivo 2021/ 2022, *“a indústria editorial tenha uma perda de cerca de 60% da sua faturação anual”*, podendo levar a um aumento de desemprego, diminuição da produção de materiais complementares de apoio aos docentes, diminuição da produção e promoção cultural e *“não sendo líquido que sejam capazes de manter a dinâmica inovadora que tem existido”* uma vez que *“uma redução da dimensão do mercado condiciona, também, a dinâmica de inovação nos métodos pedagógicos ao cercear as condições para a investigação e desenvolvimento na produção e utilização de novos materiais pedagógicos”*. Naturalmente, e considerando a cadeia acima apresentada, todos os intervenientes neste processo serão gravemente afetados, direta ou indiretamente, por essa medida do governo.

Os pequenos livreiros independentes, que neste momento aglomeram mais de 50% da venda de manuais escolares, poderão, segundo este estudo do CEGEA, sobreviver à gratuitidade (desde que esta seja pensada em moldes que assegurem um fornecimento distribuído dos manuais escolares através das livrarias) mas *“a diminuição das vendas decorrentes da reutilização poderá ser a estocada final numa atividade que vai sobrevivendo com bastantes dificuldades”*.

Os autores do estudo alertam que *“se não houver cuidado na forma como se organiza o processo de aquisição de manuais, é natural que o mesmo redunde na exclusão ou, pelo menos, na marginalização de muitos dos pequenos livreiros, incapazes de competir no preço (ou melhor, nos descontos) e sem escala, por exemplo, para responder a uma eventual encomenda centralizada”*. Salientam, por isso, que *“a eventual conjugação da gratuidade, gerida apenas de forma a minimizar custos (de contacto e financeiros), com a reutilização seria muitíssimo penalizadora para o pequeno comércio livreiro”*.

Para além do impacto ao nível do emprego, os autores do estudo consideram que *“não se pode ignorar o papel insubstituível, em termos de promoção do livro, da leitura e da cultura”* que estes agentes têm nas mais diversas regiões do país, recordando que *“muitas das pequenas livrarias das regiões do interior têm um papel fundamental que consiste em não só assegurar o acesso a manuais escolares, como também a outros bens culturais e livros, que são igualmente importantes para o desenvolvimento complementar de hábitos de leitura dos alunos e famílias que vivem nessas regiões”*.

## **Conclusão**

Ao longo dos últimos anos, a discussão pública a que se tem assistido sobre a política de manuais escolares e, em concreto, a eventual necessidade de impor um sistema de reutilização, tem-se revelado reductora e mesmo contaminada de preconceitos. Redutora, ao contrapor argumentos de índole economicista aos de teor pedagógico e sociopedagógico, com vantagem para os primeiros; contaminada de preconceitos, ao desvalorizar o manual escolar e a importância das editoras para o funcionamento e o desenvolvimento do sistema de ensino, bem como para o sucesso de alunos e professores.

A constituição do Grupo de Trabalho para a Gratuidade e Reutilização de Manuais Escolares veio dar a oportunidade de elevar e recentrar a discussão no que é essencial. E isso aconteceu graças, em grande medida, ao trabalho desenvolvido pelos editores, que assim demonstraram, perante os demais parceiros sociais do setor da Educação, o seu sentido de responsabilidade e o seu grau de compromisso e de envolvimento na procura de soluções de consenso que beneficiem, de facto, o sistema de ensino.

Este parecer é prova disso e o seu teor comprova, à saciedade, a solidez e a pertinência dos argumentos apresentados em diferentes momentos.

Em resumo, a APEL conclui que a informação exposta neste parecer, e os documentos anexos que a sustentam, comprovam que a medida de gratuidade e reutilização obrigatória dos manuais escolares enferma de inúmeras fragilidades e põe em causa princípios fundamentais na Educação:

- agrava as desigualdades sociais, com prejuízo para os alunos desfavorecidos;
- dificulta o processo de ensino-aprendizagem e, por conseguinte, o trabalho dos professores e o sucesso educativo dos alunos, prejuízo para o qual contribui também a não afetação dos cadernos de exercícios/atividades;

- destrói todo um setor de atividade fulcral para a economia do conhecimento e para o desenvolvimento cultural;
- introduz fatores de desregulação e instabilidade no sistema de ensino;
- implica um significativo aumento dos preços dos manuais;
- acrescenta variáveis de elevada e desnecessária despesa orçamental para o Estado, quando uma estratégia de gestão de recursos orientada para o reforço da ASE, a redefinição dos benefícios fiscais e até mesmo um sistema de financiamento parcelar, assumem-se como muito mais eficazes e coerentes à luz de uma verdadeira equidade.

Assim, em relação à medida em análise, a APEL entende que:

- Sobre a distribuição gratuita dos manuais do 1.º ao 12.º ano – num país com recursos em abundância, esta situação será desejável, mas é impossível de concretizar em Portugal na atual conjuntura económico-financeira.
- Sobre a devolução de manuais – para uma educação justa e de sucesso, os alunos devem estabelecer uma relação própria com os manuais escolares sem quaisquer limitações, pelo que a sua devolução no final do ano letivo é altamente desaconselhável.
- Sobre a reutilização de manuais escolares – deve ser possível, mas de forma voluntária e sem qualquer regulação específica para não prejudicar a relação dos alunos com os seus livros, nem a sua utilização ao longo do ciclo de ensino, conforme ponto anterior;
- Sobre a penalização pela não devolução – não aplicável, uma vez que a devolução não deve ser implementada.

Em jeito de conclusão, é de referir que, ao contrário do que se lê no despacho da sua criação, o objetivo do Grupo de Trabalho não deveria ser o de criar *“um programa de aquisição e reutilização de manuais escolares e recursos didáticos com vista a implementar progressivamente, no prazo da atual legislatura, a sua gratuitidade em toda a escolaridade obrigatória”*, mas sim o de trabalhar numa solução que, efetiva e comprovadamente, permitisse consagrar uma política do manual escolar pensada para os desafios presentes e futuros e orientada para o sucesso dos alunos, garantindo a igualdade de oportunidades e sucesso educativo.

Como refere o Professor Gomes Canotilho, *“os ganhos que podiam ser obtidos através de um sistema de gratuitidade e reutilização dos livros escolares podem ser facilmente neutralizados através das perdas na qualidade dos mesmos e no enfraquecimento do setor empresarial adstrito à edição, distribuição e comercial dos livros escolares e das demais obras científicas e culturais, com o impacto negativo não apenas no aproveitamento dos alunos dos vários níveis de ensino, mas na qualidade da vida intelectual e cultural do país”*.

Esperemos, pois, que os decisores saibam encontrar soluções políticas consentâneas com os desafios que se colocam a uma sociedade de futuro, virada para o conhecimento, que privilegie o sucesso educativo de todos os alunos.

É para esse desígnio que os editores escolares portugueses trabalham.

Lisboa, outubro de 2016

*José Joaquim Gomes Carotilha*

**CONSULTA**

A Lei nº 7-A/2016, que aprovou o Orçamento de Estado consagra o artigo 127º ao tema da gratuitidade dos materiais escolares e recursos didáticos. No nº 4 prevê a criação de um grupo de trabalho tendo como missão a definição de um programa de aquisição e reutilização de manuais escolares e recursos didáticos com vista a implementar progressivamente, no prazo da atual legislatura, a sua gratuitidade em toda a escolaridade obrigatória.

A presente consulta pretende que se proceda ao esclarecimento do sentido do dever constitucional de gratuitidade do ensino e a uma apreciação do impacto da gratuitidade dos manuais escolares e sua eventual reutilização sobre alguns valores constitucionais fundamentais intimamente relacionados com a liberdade no domínio da edição escolar, como sejam a autonomia de escolas, professores, pais e alunos, a igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar, a edificação de uma sociedade civil aberta e plural e o desenvolvimento de uma cultura de criatividade e inovação, tendo em vista a cidadania democrática e o desenvolvimento económico, social e cultural.

## PARECER

### 1 Introdução

A garantia do acesso à educação básica e secundária de acordo com princípios de universalidade, igualdade, obrigatoriedade e gratuidade exprime uma vontade clara e inequívoca, do legislador constituinte e da comunidade internacional, de investir no livre desenvolvimento da personalidade individual e no bem-estar espiritual e físico de todos os membros da comunidade política tomada na sua globalidade.

Essa vontade reflete-se num conjunto de preceitos constitucionais e jurídico-internacionais que impõem ao Estado deveres positivos concretos e mensuráveis em matéria de gratuidade do ensino, cujo cumprimento é exigido pela república portuguesa e instituições internacionais.

A principal questão que se coloca consiste em saber em que medida é que esses deveres implicam a avocação e centralização, por parte dos poderes públicos, de dimensões importantes da política de edição escolar, a pretexto da realização da igualdade de oportunidades no processo educativo.

Pretende-se saber em que medida é que uma sociedade civil aberta e pluralista, comprometida com a autonomia individual, a descentralização da autoridade, a sedimentação de uma cultura de criatividade e a consolidação de uma economia do conhecimento, deve fomentar o livre florescimento de indústrias orientadas para a produção cultural, intelectual, científica e artística, entre as quais se encontra a indústria da edição escolar.

O presente estudo localiza-se no quadrante delimitado pelos eixos dos direitos fundamentais e do Estado de direito democrático e social. O mesmo tem em conta algumas das principais normas constitucionais e jurídico-internacionais consideradas relevantes para a discussão do problema da

edição escolar. O tratamento das matérias será necessariamente esquisso e breve, tendo em conta a intenção pragmática que pretende assumir.

No decurso deste estudo serão abordados a liberdade de ensino e o direito à educação. Também se dedicará a devida atenção à relação entre uma sociedade civil aberta e plural e a liberdade do mercado, extraíndo daí implicações para a edição escolar. Serão discutidos alguns aspetos da política do livro escolar, nomeadamente no quadro da escolaridade obrigatória. O propósito é esquematizar uma ponderação dos objetivos da gratuitidade e reutilização do livro escolar à luz do interesse público na criação de condições de mercado e de uma *estrutura de incentivos* favorável ao surgimento de manuais escolares com níveis elevados de qualidade e inovação. O ponto 6 finaliza com as principais conclusões destiladas a partir da presente análise.

## 2 Liberdade de ensino e direito à educação

A educação é hoje vista não apenas como um direito individual, mas também como um fator decisivo de desenvolvimento político, social e económico dos países. Ela é indissociável da ideia de cidadania. Para se ser um cidadão, no sentido democrático-republicano do termo, é preciso ter educação suficiente para ser capaz de participar na vida política, económica, social e cultural da comunidade política<sup>1</sup>.

Mesmo pequenos incrementos na qualidade da educação podem ter um significativo impacto, a longo prazo, no bem-estar da generalidade da população<sup>2</sup>. Este entendimento encontra-se subjacente à ampla consagração do direito à educação no direito constitucional e no direito internacional.

---

<sup>1</sup> Anne D. Gordon, "California Constitutional Law: The Right to an Adequate Education", 67, *Hastings Law Journal*, 2016, 323 ss.

<sup>2</sup> Kristopher Frye, "Can the Common Core Counter Educational Inequity? International Legal Lessons on Closing the Achievement Gap", 25 *Indiana International & Comparative Law Review*, 2015, 493 ss.

## **2.1 Constituição portuguesa**

O direito à educação integra o catálogo dos direitos económicos, sociais e culturais, concretizando-se em diversos deveres estaduais positivos de natureza normativa e fáctica<sup>3</sup>. Estes direitos têm vindo a ver reconhecida a sua importância no direito constitucional comparado e no direito internacional<sup>4</sup>. O direito à educação não deixa, porém, de conter importantes dimensões negativas, de proteção contra interferências por parte dos poderes públicos, que visam assegurar a liberdade dos indivíduos, a autonomia e abertura da sociedade civil e a neutralidade ideológica e confessional do Estado.

A Constituição da República consagra, entre os direitos, liberdades e garantias, a liberdade de ensino e, entre os direitos económicos, sociais e culturais, o direito ao ensino.

A distinção entre direitos e liberdades é geralmente feita com base na posição jurídica do cidadão face ao Estado. As liberdades (direitos de liberdade, liberdades, autonomia e direitos negativos) estariam ligadas ao *status negativus*, visando-se, através delas, proteger a esfera dos cidadãos perante o poder de intervenção do Estado. Os direitos, por seu lado, estariam ligados ou ao *status activus*, no caso de salientarem a participação do cidadão como elemento ativo da vida política – direitos políticos, direitos do cidadão ou liberdades de participação – ou ao *status positivus*, tratando-se de direitos dos cidadãos a prestações necessárias ao desenvolvimento pleno da existência individual – direitos positivos, direitos de prestação ou direitos económicos, sociais e culturais. O direito ao ensino estaria entre estes.

---

<sup>3</sup> J.J. Gomes Canotilho, Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa – Anotada*, I, Coimbra, 2007, 894 ss.

<sup>4</sup> Derrick Darby, Richard E. Levy, “Slaying the Inequality Villain in School Finance: Is the Right to Education the Silver Bullet?”, 20 *Kansas Journal of Law & Public Policy*, 2011, 351 ss.

Todavia, algumas liberdades exigem também o direito a prestações positivas, sob pena de impossibilitar o seu exercício pela generalidade dos cidadãos ou por alguns deles – tal é o caso da liberdade de ensino.

Alguns direitos integram dimensões negativas, como acontece com o direito ao ensino, cuja efetivação não pode pôr em causa o exercício da liberdade de ensino.

Nos termos do artigo 74º da CRP, “todos têm direito ao ensino com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar”. O artigo 74º/2(a) e e)) diz que na realização da política de ensino incumbe ao Estado assegurar o ensino básico universal, obrigatório e gratuito e estabelecer progressivamente a gratuidade de todos os graus de ensino. Estabelecem-se, assim, os princípios da universalidade, obrigatoriedade e gratuidade no âmbito do ensino secundário.

Tendo em vista a efetivação do direito à educação, a Constituição impõe ao Estado um conjunto de deveres negativos e positivos, entre os quais o dever de assegurar o ensino básico, universal, obrigatório e gratuito, o qual se apresenta como “a primeira e mais importante obrigação do Estado para garantir o direito ao ensino”<sup>5</sup>.

Esta obrigação compreende um conjunto de deveres que vinculam o Estado-legislador, designadamente: *i)* a definição da duração e do objetivo do ensino básico obrigatório; *ii)* a obrigação de criação de uma rede escolar de estabelecimentos públicos de ensino que cubra as necessidades de todas as crianças quanto à formação escolar de base, com uma equilibrada distribuição territorial; *iii)* a institucionalização de uma modalidade universal de ação pedagógica, sem prejuízo da garantia de uma esfera de

---

<sup>5</sup> J.J. Gomes Canotilho / Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 897, anotação IV.

*José Joaquim Gomes Canotilho*

autonomia das escolas; iv) a criação de condições materiais para que a obrigatoriedade possa e deva ser exigida a todos<sup>6</sup>.

Os referidos deveres constitucionalmente impostos ao Estado devem ser compreendidos em articulação com o direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar, previsto na segunda parte do n.º 1 do art. 74.º. Deste modo, quando se fala na “criação de condições materiais”, deve sublinhar-se a importância do *apoio social escolar*, tendo em vista a eliminação das discriminações de ordem económica no acesso e na frequência escolar<sup>7</sup>. O mesmo se aplica ao combate às barreiras sociais e culturais ao acesso e frequência escolar.

Proporcionar uma educação de qualidade é uma das mais importantes funções estaduais. Pretende-se que todos tenham acesso a este grau de ensino e que ninguém se veja impedido de o frequentar por razões económicas. Trata-se não apenas de garantir o direito subjetivo de cada indivíduo, mas de investir em “capital humano”, tendo em vista o desenvolvimento político, económico, social e cultural de toda a comunidade<sup>8</sup>.

À intervenção do Estado na educação não é alheia a ordem constitucional globalmente considerada, com a sua ênfase na liberdade individual, na iniciativa e economia privadas e na construção de uma sociedade civil robusta, aberta e pluralista.

É nesse contexto que se compreende o artigo 42º/1 da CRP<sup>9</sup> segundo o qual “[é]livre a criação intelectual, artística e científica”, juntamente com o 43º/2 da CRP quando dispõe que:

---

<sup>6</sup> J.J. Gomes Canotilho / Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 897, anotação IV.

<sup>7</sup> Idem, anotação III.

<sup>8</sup> Orly Lobel, “The New Cognitive Property: Human Capital Law and the Reach of Intellectual Property”, 93 *Texas Law Review*, 2015, 789 ss.

<sup>9</sup> J.J. Gomes Canotilho, Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa – Anotada*, I, Coimbra, 2007, 618 ss.

José Joaquim Gomes Canotilho



“O Estado não pode programar a educação e a cultura segundo quaisquer diretrizes filosóficas, estéticas, políticas, ideológicas ou religiosas.”

A responsabilidade do Estado não pode conduzir à centralização e programação da educação, o que remete de forma incontornável para os atores da sociedade civil<sup>10</sup>.

Uma das dimensões fundamentais da liberdade de ensino é a liberdade de professores e alunos na escola, ou liberdade académica em sentido estrito, que consiste, por um lado, no direito de os professores conformarem pessoalmente o discurso docente, tendo em conta os seus conhecimentos e a sua estratégia pedagógica, e, por outro, no direito dos alunos à compreensão crítica dos conteúdos que lhes são transmitidos. Ela é, igualmente, uma das dimensões particulares da *liberdade de expressão* e da *liberdade de criação cultural*.

É inegável o relevo do papel que as editoras de livros escolares desempenham neste âmbito, na medida em que são “responsivas” às necessidades dos alunos e dos professores, disponibilizando uma diversidade de recursos em função das mesmas, trabalhando com os professores na criação de soluções pedagógicas, cooperando com os professores na execução das estratégias pedagógicas, designadamente através do desenvolvimento e disponibilização de recursos digitais para professores e alunos e, assim, contribuindo para que sejam atingidas as metas curriculares definidas, para além de serem parceiros indispensáveis para a implementação célere e rigorosa de alterações curriculares.

---

<sup>10</sup> Rebecca Tanglen, “Why the Public School Textbook Selection Process Should Be Viewpoint Neutral”, 78, *University of Colorado Law Review*, 2007, 1017 ss.

*José Joaquim Gomes Carneiro*



Neste sentido, é manifesta a importância da atividade editorial no âmbito do livro escolar para assegurar uma dimensão incontornável da liberdade de aprender e ensinar.

## **2.2 Direito Internacional e direito da União Europeia**

O direito à educação é igualmente parte integrante do direito internacional dos direitos humanos. O artigo 13º do Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais, depois de afirmar a importância do direito à educação do ponto de vista individual e coletivo, declara que, para assegurar cabalmente o exercício deste direito, os Estados reconhecem que o ensino primário deve ser obrigatório e acessível gratuitamente a todos. Relativamente ao ensino secundário, determina-se:

“Nas suas diferentes formas, incluindo o ensino secundário técnico e profissional, deve ser generalizado e tornado acessível a todos, por todos os meios apropriados, e nomeadamente pela instauração progressiva da educação gratuita”.

Sobre o ensino básico e secundário, o artigo 28º da Convenção dos Direitos da Criança dispõe:

“1. Os Estados Partes reconhecem o direito da criança à educação e tendo, nomeadamente, em vista assegurar progressivamente o exercício desse direito na base da igualdade de oportunidades:

a) Tornam o ensino primário obrigatório e gratuito para todos;

b) Encorajam a organização de diferentes sistemas de ensino secundário, geral e profissional, tornam estes públicos e acessíveis a todas as crianças e tomam medidas adequadas, tais como a introdução da gratuidade do ensino e a oferta de auxílio financeiro em caso de necessidade;

*José Joaquim Gomes Canotilho*



O direito à educação é uma parte fundamental do sistema internacional de garantia dos direitos humanos<sup>11</sup>, sendo objeto de inúmeros documentos elaborados por organizações e órgãos como a UNESCO, o Comité Económico e Social das NU, o Comité dos Direitos da Criança, o Conselho de Direitos Humanos das NU, a Assembleia Geral das NU, a OCDE, o FMI ou o Banco Mundial, a par de muitas ONG's.

A análise de toda a documentação produzida por estas e outras entidades extravasa o âmbito da presente consulta, embora se possa dizer que toda ela salienta a importância da educação no florescimento individual e no desenvolvimento coletivo e precisando as obrigações do Estado e da sociedade civil neste domínio.

No direito da União Europeia, a Carta de Direitos Fundamentais consagra o direito à educação no seu artigo 14º. Aí se dispõe, no nº1, que

“Todas as pessoas têm direito à educação, bem como ao acesso à formação profissional”.

No nº 2, afirma-se que

“Este direito inclui a possibilidade de frequentar gratuitamente o ensino obrigatório.”.

O nº 3 assume grande relevância na medida em que diz:

“São respeitados, segundo as legislações nacionais que regem o respetivo exercício, a liberdade de criação de estabelecimentos de ensino, no respeito pelos princípios democráticos, e o direito dos pais de assegurarem a educação e o ensino dos filhos de acordo com as suas convicções religiosas, filosóficas e pedagógicas”.

---

<sup>11</sup> C. Raj Kumar, “International Human Rights Perspectives on the Fundamental Right to Education--Integration of Human Rights and Human Development in the Indian Constitution”, 12 Tulane Journal of International and Comparative Law, 2004, 237 ss.

As formulações adotadas no artigo 14º da CDFUE apontam para a responsabilidade do Estado no domínio da educação, sem esquecer os princípios da autonomia individual e da garantia de uma sociedade civil aberta e plural. A existência de estabelecimentos de ensino privado é livre, sem que isso signifique, à luz do princípio da gestão eficiente dos recursos escassos, que o Estado tenha que dar aos respetivos alunos exatamente o mesmo tratamento que dá aos alunos do ensino público<sup>12</sup>.

### 2.3 Política educativa

O direito à educação constitucional e internacionalmente consagrado requer do Estado a definição dos grandes objetivos em matéria de educação, fazer opções de política pública e tomar decisões de afetação e gestão de recursos escassos.

Aos poderes públicos cumpre desenvolver as prestações normativas, fácticas e regulatórias adequadas à execução da política pública educativa. Importa também assegurar a revisão periódica das medidas tomadas, no sentido de verificar se e em que medida as mesmas se revelaram adequadas e necessárias à prossecução dos objetivos definidos.

Uma boa política educativa é necessariamente complexa, abrangendo, entre outros, domínios tão diversos como, a saber, administração escolar, construção, qualidade e distribuição geográfica do parque escolar, equipamentos, construção do currículo, manuais escolares e materiais complementares, atividades extracurriculares, estrutura dos ciclos de ensino, formação, qualidade e carreira dos professores, desenvolvimento pedagógico, *standards* e avaliação, desporto escolar, alimentação escolar,

---

<sup>12</sup> C. Raj Kumar, "International Human Rights Perspectives on the Fundamental Right to Education--Integration of Human Rights and Human Development in the Indian Constitution", 12 *Tulane Journal of International and Comparative Law*, 2004, 237 ss., 257.

transporte escolar, mobilidade internacional, apoio social escolar e controlo de qualidade e *benchmarking* internacional<sup>13</sup>.

Os livros escolares e os materiais didáticos complementares, sendo indiscutivelmente muito importantes na política educativa, constituem apenas uma peça de um *puzzle* muito vasto.

Além disso, o sucesso escolar depende de múltiplas variáveis exógenas ao processo educativo, como sejam o grau de integração social e funcionalidade familiar, o nível de educação e de rendimento do agregado familiar, o meio em que se vive – urbano ou rural, litoral ou interior – bem como a escolha pessoal ou o maior ou menor interesse pelo estudo e pela aprendizagem<sup>14</sup>.

#### 2.4 Universalidade e gratuidade tendencial

Um dos objetivos fundamentais da existência de uma educação pública nacional consiste na garantia de acesso e de igualdade de oportunidades educacionais. O mesmo reveste-se da maior importância numa *comunidade constitucional inclusiva* baseada na dignidade humana, na igual liberdade e na democracia<sup>15</sup>.

Sem se confundir com ele, o ensino universal é indissociável do princípio da igualdade, nas suas dimensões de igualdade perante a lei, igualdade através da lei e igualdade de oportunidades. Para além disso, visa-

---

<sup>13</sup> Kristopher Frye, “Can the Common Core Counter Educational Inequity? International Legal Lessons on Closing the Achievement Gap”, 25 *Indiana International & Comparative Law Review*, 2015, 493 ss.

<sup>14</sup> Derrick Darby, Richard E. Levy, “Slaying the Inequality Villain in School Finance: Is the Right to Education the Silver Bullet?”, 20 *Kansas Journal of Law & Public Policy*, 2011, 351 ss., 370 ss.

<sup>15</sup> David Gartner, “Transnational Rights Enforcement”, 31 *Berkeley Journal of International Law*, 2013, 1 ss.

*José Joaquim Gomes Carotilho*



se a generalização, a nível nacional, de um ensino subordinado a padrões de qualidade internacionalmente reconhecidos<sup>16</sup>.

Entre nós, estabelece-se uma ligação entre a escolaridade obrigatória e a gratuitidade. A Lei nº 85/2009, de 27 de agosto, estabelece o regime da escolaridade obrigatória para as crianças e jovens que se encontram em idade escolar e consagra a universalidade da educação pré-escolar para as crianças a partir dos 5 anos de idade e até aos 18.

Nos termos do artigo 2º, a escolaridade obrigatória implica, para o encarregado de educação, o dever de proceder à matrícula do seu educando em escolas da rede pública, da rede particular e cooperativa ou em instituições de educação e ou formação, reconhecidas pelas entidades competentes, determinando para o aluno o dever de frequência. Do ponto de vista constitucional, a mesma pode ser entendida em termos abertos, compatíveis com soluções como a liberdade de escolha da escola.

A escolaridade obrigatória cessa com a obtenção do diploma de curso conferente de nível secundário da educação; ou, independentemente da obtenção do diploma de qualquer ciclo ou nível de ensino, no momento do ano escolar em que o aluno perfaça 18 anos. A Lei nº 85/2009 estabelece uma relação entre obrigatoriedade e gratuitidade. Sobre esse tema, dispõe o artigo 3.º:

### **Universalidade e gratuitidade**

1 — No âmbito da escolaridade obrigatória o ensino é universal e gratuito.

2 — A gratuitidade prevista no número anterior abrange propinas, taxas e emolumentos relacionados com a matrícula, frequência escolar e certificação do aproveitamento, dispondo ainda os alunos de apoios no âmbito da ação social escolar, nos termos da lei aplicável.

---

<sup>16</sup> David Gartner, “Transnational Rights Enforcement”, 31 Berkeley Journal of International Law, 2013, 1 ss.

3 — Os alunos abrangidos pela presente lei, em situação de carência, são beneficiários da concessão de apoios financeiros, na modalidade de bolsas de estudo, em termos e condições a regular por decreto-lei.

No caixilho normativo existente, compreende-se inteiramente a preocupação governativa com o acesso universal aos materiais de estudo. No entanto, a gratuidade abrange propinas, taxas e emolumentos, frequência escolar e certificação de aproveitamento. Tudo o mais fica relegado para as bolsas de estudo a conceder em situação de carência.

Esta solução compreende-se tendo em conta os elevados custos da escolaridade universal. Esta deve ser garantida tendo como pano de fundo uma justa, racional e eficiente alocação dos recursos escassos. Nessa tela, a justiça social, o combate às desigualdades e a redistribuição do rendimento de modo algum exigem a gratuidade total e universal, apontando antes para uma utilização racional e eficiente dos recursos escassos tendo em vista prestar auxílio a quem dele efetivamente carece.

A especial responsabilidade do Estado no setor da educação, incluindo a escolaridade obrigatória, universal e gratuita, está longe de postular a nacionalização de todo o processo educativo e neutralização da iniciativa privada inerente a uma sociedade civil aberta, dinâmica e plural.

Uma vez assegurada a acessibilidade dos livros escolares à generalidade da população, a gratuidade dos livros escolares da escolaridade obrigatória deve ser ponderada com o impacto adverso que pode ter na subsistência de uma indústria editorial livreira economicamente sustentável, apta a responder aos desafios culturais e tecnológicos da educação, sendo que também ela serve a ordem constitucional livre e democrática.

A gratuidade do livro escolar pode ser politicamente compreensível e desejável nos países menos desenvolvidos, mas ser desnecessária e desproporcional nos Estados mais desenvolvidos.

### **3 A política do livro escolar**

A política do livro escolar deve refletir os objetivos de uma sociedade aberta e plural, procurando inviabilizar os mais ténues sinais do desenvolvimento de uma política educativa centralizadora, prescritiva e ideologicamente parcial, sem deixar de servir os objetivos nacionais de uma educação universal, igual e de elevada qualidade em todos os lugares e circunstâncias e de atender às necessidades de cada criança e jovem e ao livre desenvolvimento da sua criatividade<sup>17</sup>, potenciando aprendizagens eficazes.

Esta política apresenta-se como um problema de interpretação e aplicação da Constituição, cuja resolução supõe uma leitura sistemática de vários preceitos da Lei Fundamental. O direito escolar é uma parte da ordem jurídica globalmente considerada, devendo exprimir uma equilibrada e saudável ponderação e harmonização dos diferentes direitos, interesses e bens jurídicos em presença.

#### **3.1 O manual escolar**

O manual escolar caracteriza-se por ser uma compilação dos princípios, conceitos e conhecimentos de uma determinada disciplina científica, geralmente elaborada por professores, académicos e especialistas em pedagogia dotados de reconhecida autoridade no domínio em causa.

Os manuais escolares incluem diversos procedimentos de aprendizagem e estratégias pedagógicas, sendo frequentemente complementados por outros materiais didáticos. Eles são importantes

---

<sup>17</sup> Kristopher Frye, “Can the Common Core Counter Educational Inequity? International Legal Lessons on Closing the Achievement Gap”, 25 *Indiana International & Comparative Law Review*, 2015, 493 ss.

*José Joaquim Gomes Carvalheiro*

instrumentos tanto na sala de aula como em casa, no apoio ao estudo, podendo e devendo ser complementados por outras fontes de informação.

O manual escolar é, desde há muitas décadas, uma ferramenta central no processo de ensino-aprendizagem, indispensável para os alunos e muito útil para os professores e pais. Ele apresenta um programa completo, organizando de forma detalhada e sequenciada o conhecimento e as unidades de trabalho e aprendizagem, expondo a informação de maneira equilibrada e cronologicamente ordenada.

Os manuais escolares contêm, frequentemente, para facilitar as aprendizagens, exercícios ou outros materiais de utilização única, os quais inviabilizam a sua integral reutilização. Por vezes esses materiais estão incluídos em volumes que lhes são especificamente dedicados, nos quais os alunos podem praticar a matéria que lhes é lecionada, mediante a resolução de exercícios ou outras atividades, o que torna muito difícil a possibilidade de reutilização. Essa relação direta, ativa e personalizada entre o aluno e o seu manual escolar condiciona em boa medida as possibilidades de sucesso escolar.

Os manuais escolares são de fácil distribuição aos alunos, fornecendo-lhes imediatamente uma visão global das matérias a estudar e da sua sequência e articulação. Eles permitem que o aluno desenvolva a sua capacidade de sublinhar palavras, frases e ideias chaves e faça anotações marginais e interlineares, habilidade que será muito útil em níveis superiores de ensino e formação. Os manuais escolares têm ainda o mérito de facilitar o trabalho dos alunos na investigação, leitura, memorização, reflexão e revisão das matérias, sendo propícios à interação com os pais no auxílio ao estudo. Os alunos do ensino básico tendem a reter as memórias dos seus primeiros manuais escolares durante toda a sua vida.

Existe ampla evidência de que os manuais escolares têm um grande impacto no sucesso escolar. Por exemplo, na Inglaterra, 10% das crianças de 10 anos adquirem livros didáticos, ao passo que na Coreia do Sul, esse número é de 99%. Nas ciências do ensino secundário, 8% dos alunos na Inglaterra usam livros escolares, em comparação com 88% na Coreia do Sul e 92% em Taiwan. Estes países asiáticos estão entre os que apresentam os mais elevados desempenhos, de acordo com os dados mais recentes do *Programme for International Student Assessment* (PISA) da OCDE, que avalia os conhecimentos e capacidades dos jovens de 15 anos de todo o mundo<sup>18</sup>.

Mesmo que se entenda que os manuais escolares são apenas uma das variáveis a ter em conta, os dados empíricos sugerem que não se deve negligenciar a sua importância antes de se ter certezas absolutas sobre o seu peso real. Atendendo às diferenças existentes em matéria de sucesso escolar entre estes dois países, os seus benefícios parecem ser claros. A disseminação e generalização ingénuo e precipitada de uma cultura “anti-manual escolar”, indiferente ao impacto da sua degradação, pode vir a revelar-se errônea e prejudicial ao sucesso escolar.<sup>19</sup>

A inegável importância do manual está inclusive na génese de movimentos alternativos de abastecimento do mercado escolar que agora se discutem no nosso país mais centrados em perspetivas economicistas. Contudo, a emergência dos conteúdos digitais e o seu potencial para facilitar

---

<sup>18</sup>PISA 2012 Results <https://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results-overview.pdf>

<sup>19</sup> Sublinhando estes aspetos, Barnaby Lenon, “Textbooks have a huge impact on education”, *The Telegraph*, 7:56AM BST 15 Jul 2015 <http://www.telegraph.co.uk/education/educationopinion/11739310/Textbooks-have-a-huge-impact-on-education.html>

as aprendizagens põe em causa o papel solitário que o manual impresso ocupou até hoje.

De facto, é cada vez mais consensual a necessidade de promover a complementaridade entre o manual escolar impresso e os conteúdos educativos digitais, estejam estes disponíveis em computador, *tablet* ou mesmo telemóvel, uma inovação recentemente dada a conhecer, e que foi desenvolvida por uma editora portuguesa. Este novo paradigma, de disponibilizar ficheiros áudio ou vídeo através de telemóveis, com um simples apontar para a página do manual, vem facilitar o acesso aos conteúdos educativos digitais em contexto de estudo e, assim, elevar o manual a um patamar de apoio às aprendizagens mais elevado do que o que tinha até agora.

Cada um dos dois mundos, o físico e o digital, tem características e potencialidades específicas que, num contexto educativo, se complementam e, por essa via, trazem benefícios evidentes para alunos e professores. Perante esta realidade cada vez mais presente, a discussão da reutilização do manual impresso torna-se inconsequente e ultrapassada, devendo ser secundarizada em favor do que realmente deve merecer reflexão: que caminho devemos seguir para que todos os alunos, independentemente dos contextos socioeconómicos em que estão inseridos, tenham acesso aos novos recursos digitais de apoio às aprendizagens.

### **3.2 A importância da edição escolar**

A produção de conteúdos educacionais tem evoluído significativamente ao longo das últimas décadas. Hoje assistimos à disponibilização de livros escolares, dos diferentes graus de ensino, nas mais variadas formas, incluindo livros teórico-práticos e recursos educativos livres, estruturados e flexíveis, em formato eletrónico ou impresso, público ou para fins comerciais.

O setor da educação, no que respeita à criação de materiais e conteúdos para escolas, universidades, cursos de formação ou outros, é hoje um dos setores de maior relevância no domínio da produção editorial. Daqui resultam importantes *externalidades positivas* para toda a sociedade civil que o Estado de direito democrático, social e cultural não pode desconhecer. A edição escolar garante às editoras a necessária sustentabilidade financeira que lhes permite financiar os mais diversos projetos culturais.

Sublinhando este ponto, a *International Publishers Association* (IPA) produziu recentemente um manifesto sobre a edição escolar<sup>20</sup>, realçando a importância e os benefícios da mesma para a sociedade civil, partindo do facto de que as maiores casas editoriais a nível mundial são de cariz educacional.

Nesse manifesto lê-se:

“As editoras escolares têm provado que são capazes de fornecer as melhores e mais inovadoras ferramentas aos professores, permitindo-lhes formar os seus alunos de modo mais eficaz e aumentar o sucesso académico em diversos contextos escolares.”

Nele são elencados alguns aspetos que merecem toda a atenção. No manifesto da IPA diz-se:

“As editoras escolares:

- têm uma posição neutra em relação às tecnologias adotadas;

---

<sup>20</sup> Edição Escolar, Construir uma educação para o futuro, International Publishers Association,  
[http://www.apel.pt/gest\\_cnt\\_upload/editor/File/PT\\_Manifesto\\_para\\_edicao\\_escolar.pdf](http://www.apel.pt/gest_cnt_upload/editor/File/PT_Manifesto_para_edicao_escolar.pdf)

- desenvolvem conteúdos em todas as plataformas e tecnologias, incluindo as digitais;
- produzem conteúdos de qualidade, apostando nas competências dos autores e no rigor editorial e partindo do conhecimento profundo das necessidades dos alunos e dos professores;
- disponibilizam uma variedade de recursos, adaptados a alunos e professores; ajudam a implementar as alterações curriculares de forma rápida e eficaz;
- trabalham com os professores na criação de soluções pedagógicas avaliadas por pares e desenvolvidas à medida de necessidades específicas.”

O livro escolar ocupa um lugar central na garantia do direito à educação, nos níveis básico, secundário e superior. Pela sua função de armazenamento e transmissão de conhecimentos, o mesmo é uma parte integral do processo educativo. Isso significa, desde logo, que ninguém deve ser privado dos manuais escolares por carência de recursos.

Se não garantir o acesso aos livros escolares, o Estado não está a cumprir a sua missão constitucional de garantia do direito à educação<sup>21</sup>. O preço dos livros escolares não pode constituir uma barreira intransponível ao acesso à educação, sob pena de violação da Constituição e do direito internacional dos direitos humanos.

No entanto, isso não significa que a missão educacional do Estado imponha a gratuitidade do livro escolar a todos os alunos, sem atender ao

---

<sup>21</sup> Robert M. Bastress, “The Impact of Litigation on Rural Students: From Free Textbooks to School Consolidation”, 82, *Nebraska Law Review*, 2003, 9 ss e 14 ss.

impacto da medida na edição escolar e sem que isso resulte da situação de carência dos mesmos.

### **3.3 O desafio da escolaridade obrigatória: captar a atenção dos alunos**

Na escolaridade obrigatória, os alunos são coagidos a assistir a aulas e a aprender conteúdos sem e mesmo contra a sua vontade. Trata-se de uma restrição à autonomia individual que é feita em nome da dotação dos alunos de instrumentos intelectuais, técnicos e sociais que lhes permitam desenvolver e exercer a sua autonomia. Além disso, entende-se que a obrigatoriedade é fundamental para autodeterminação profissional e económica dos alunos e para a tornar a sociedade mais produtiva e competitiva.

No entanto, a motivação e mobilização dos alunos torna-se um dos principais desafios da escolaridade obrigatória. Eles podem estar presentes na sala mas ausentes no seu pensamento, a viajar por mundos reais ou virtuais, porventura contrariados, desmotivados, com pouca ou nenhuma vontade de aprender e dispostos a perturbar o processo educativo em prejuízo dos docentes e dos colegas.

Para muitos alunos, a educação é encarada como uma obrigação coercitiva e não como privilégio de autonomia. Não faltam vozes que defendem a abolição da escolaridade obrigatória para os adolescentes mais velhos, alegando que se trata aí de um desnecessário e contraproducente desperdício de recursos<sup>22</sup>.

O principal desafio da escolaridade obrigatória consiste em motivar os alunos e “distráí-los” das inúmeras fontes de informação, cultura, lazer, entretenimento e interação social a que hoje facilmente têm acesso através

---

<sup>22</sup> Chelsea Lauren Chicosky, “Restructuring the Modern Education System in the United States: A Look at the Value of Compulsory Education Laws”, 15 Brigham Young University Education and Law Journal, 2015,

da internet. Como captar e fixar a sua atenção no seio da aldeia global tecnológica e digital em que os alunos estão hoje continuamente inseridos? Quem tem hoje capacidade para o conseguir?

A resposta não é fácil. Contudo, a política do livro escolar pode dar contributos, positivos ou negativos, neste domínio, dependendo das premissas em que estiver baseada. O livro escolar tem aqui uma importante palavra a dizer, se conseguir ser inesperado, agradável, absorvente e intelectualmente estimulante. Este aspeto é especialmente relevante logo no ensino básico, em que se trata de motivar o aluno para iniciar o longo caminho da aprendizagem.

Do livro escolar espera-se que consiga estabelecer com cada aluno uma relação personalizada, direta e imediata. Importa que este sinta o desejo e tenha a possibilidade de livremente abrir, folhear, manusear, percorrer e anotar os livros com que trabalha. Deve estabelecer-se uma relação de proximidade e mesmo intimidade entre o aluno e o livro de texto. No contexto de uma aprendizagem bem-sucedida, o manual escolar deveria ser pessoal e intransmissível. Um livro novo, bem apresentado e apelativo será certamente mais estimulante do que um livro usado que traga consigo vestígios da sua utilização.

O empréstimo dos manuais escolares, mesmo no 1.º ano de escolaridade onde, por razões pedagógicas, os manuais escolares têm muitos espaços para escrever, indispensáveis ao desenvolvimento e aprendizagem de alunos de 6 anos, que estão a dar os primeiros passos na aprendizagem da leitura, escrita e numeracia, suscita objeções merecedoras de suspensão reflexiva.

Esta situação não deixará de colocar relevantes questões de índole prática, relativamente à recolha e ao controlo quantitativo e qualitativo dos manuais escolares para reutilização, sendo que muitos alunos podem ter perdido, anotado ou deteriorado os seus livros de forma que inviabiliza a reutilização. Essas questões podem repercutir-se na capacidade de assegurar

*José Joaquim Gomes Canotilho*



a existência de manuais em quantidade e qualidade adequadas às necessidades do ano escolar. As consequências para a aprendizagem serão certamente muito negativas se os alunos não tiverem os necessários manuais escolares a tempo e horas.

Além disso, ela pode ter um impacto diferenciado sobre os alunos com diferente condição socioeconómica, com nítido prejuízo dos mais desfavorecidos. Estes, para quem uma íntima relação com os manuais escolares se reveste de uma importância determinante por se depararem com maiores dificuldades no acesso a outras fontes de informação, acabam por enfrentar ulteriores obstáculos na manipulação e utilização dos manuais escolares, com impacto previsivelmente negativo no seu sucesso escolar.

Semelhante solução afigura-se claramente desproporcional, em sentido amplo, na medida em que, não sendo sequer necessária para garantir o acesso a manuais escolares à generalidade da população, tem um custo demasiado elevado do ponto de vista pedagógico na medida em que propicia uma relação impessoal e distante entre o aluno e o manual escolar, suprimindo em boa medida o impacto didático que este pretende produzir. Semelhante resultado dificilmente se pode arvorar no meio mais adequado, necessário e proporcional em sentido estrito para garantir o direito à educação e o princípio da igualdade de oportunidades educativas.

### **3.4 Os manuais escolares entre a utilização e a penalização**

Por acentuar os problemas anteriormente apontados, merece uma atenção especial a Nota Informativa n.º 2/2016 da DGEstE, distribuída no passado dia 29 de junho pelas escolas públicas de todo o país, e que operacionaliza a anunciada gratuitidade dos manuais escolares do 1º ano para o próximo ano letivo (2016/2017). Surpreendentemente, a mesma prevê a

devolução dos livros no final do ano e até a indemnização (!) que os pais terão que assumir se os livros não forem devolvidos nas melhores condições (Anexo 3). Por sua vez, a nota Informativa n.º 3/2016, respeitante aos manuais do 1º Ano do 1º Ciclo a adquirir pelos estabelecimentos de ensino particular e cooperativo, prevê a aplicação de uma penalidade (sic), equivalente ao valor integral do manual, aos pais que no fim do ano letivo não devolvam os livros em bom estado de conservação. O montante da penalidade deve ser entregue pelos pais aos estabelecimentos de ensino e por estes à Direção Geral dos Estabelecimentos Escolares (Anexo 1 e 2).

Aparentemente, os encarregados de educação mais carenciados serão forçados a impedir os seus filhos ou educandos de escreverem nos manuais, por sinal na fase inicial da sua vida escolar, e, se tal não acontecer, serão obrigados a pagar os livros que até agora o Estado lhes disponibilizava gratuitamente. Esta solução não deixa de ser problemática a vários níveis.

Em primeiro lugar, tendo em conta que se afirma expressamente estar-se diante de uma penalidade, ou penalização, a obrigação de devolução do valor integral do manual não deixa de ter um pendor facialmente sancionatório, devendo ser considerada como coima, facto que remete esta problemática para o âmbito das contraordenações, onde uma das regras essenciais é a exigência de *reserva de lei*<sup>23</sup>. Tanto basta para demonstrar que falta um fundamento legal claro e inequívoco a esta penalidade.

Em segundo lugar, não é claro em que consiste a pressuposta contraordenação. Tudo indica que a mesma tem por base a entrega, por parte dos encarregados de educação, dos manuais escolares em *mau estado*, e não em *bom estado* como se pretende, nisso se consubstanciando o presumível facto ilícito censurável. Por responder fica a questão de saber se a entrega de manuais escolares em mau estado, depois de um ano de utilização por

---

<sup>23</sup> Cfr. Decreto Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, sucessivamente alterado até à versão da Lei n.º 109/2001, de 24/12.

crianças em idade escolar e em processo de maturação e aprendizagem, pode razoavelmente ser considerado um ato ilícito censurável.

Intimamente relacionada com esta questão, e este é um terceiro problema, está a interrogação sobre o que significa exatamente o conceito de livro *em bom estado* e como é que isso deve ser aferido. Quando é que um livro não é devolvido em bom estado? E bom estado em função de quê? Em função da utilização que lhe foi dada no ano letivo transato ou em função da utilização que lhe vai ser dada no ano letivo seguinte? Isso deve ser aferido em abstrato ou em concreto? Em termos objetivos ou subjetivos? Absolutos ou relativos? Particulares ou contextuais?

Deve ser ponderada a maior ou menor intensidade da utilização do manual em sala de aula ou durante o estudo em casa? Deve-se considerar o facto de o utilizador ser de sexo masculino ou feminino ou ser filho único ou membro de uma família numerosa? A idade e maturidade do aluno deve ser tida em conta? É relevante a pertença a uma família funcional ou disfuncional? E que dizer da quantidade de manuais que o mesmo tem diariamente que acomodar e transportar na mochila? A duração e as condições da viagem para a escola são relevantes ou indiferentes? Qual é o padrão de cuidado exigível a uma criança do primeiro ciclo?

Está bem de ver que estas e outras perguntas facilmente podem remeter os pais e a administração escolar para discussões infundáveis em torno da interpretação, densificação e aplicação de um conceito indeterminado. Mas os problemas não se ficam por aqui.

Sendo os manuais escolares naturalmente utilizados por crianças em idade escolar e em processo de maturação, absolutamente inimputáveis em sede contraordenacional, não serão certamente os encarregados de educação diretamente responsáveis pelo mau estado de conservação em que os mesmos se possam encontrar no fim do ano letivo. Dos mesmos exigir-se-á, quando muito, uma atividade remota de direção e supervisão da sua

*José Joaquim Gomes Canotilho*

utilização, nisso se consubstanciando o seu padrão de cuidado ou de diligência devida.

Considerando que os encarregados de educação não se encontram na sala de aula e em muitos casos não acompanham as crianças no transporte escolar, dificilmente poderão ter um controlo direto, seja específico ou geral, da utilização quotidiana desses manuais para que se possa plausivelmente falar da sua responsabilização no plano sancionatório.

Se se insistir na responsabilização dos encarregados de educação e tendo em conta que a mesma pode envolver o pagamento de uma *penalidade* num montante equivalente ao manual ou manuais entregues em mau estado, isso pode significar, na prática, a obrigação do pagamento de uma soma consideravelmente avultada. Muitos encarregados de educação dificilmente teriam outra alternativa para além de limitar significativamente, ou até impedir, a utilização dos manuais escolares por parte dos seus educandos, solução que iria claramente contra os objetivos da política de gratuidade e reutilização dos manuais escolares. Essa limitação, sim, constituiria uma conduta censurável.

Em quarto lugar, como avaliar juridicamente uma *penalidade* cuja medida pecuniária não tem em conta as circunstâncias acidentais ou atenuantes, tanto gerais como especiais, que possam ter estado na base do hipotético mau estado de conservação dos livros escolares ou a situação económica dos encarregados de educação por ela abrangidos? A aplicação de sanções implica a consideração de todas as circunstâncias relevantes. E quais são os direitos substantivos e processuais e as possibilidades reais de defesa dos encarregados de educação e de alegação de causas de exclusão da ilicitude, da culpa ou da penalidade? Quais são as garantias de que serão tratados com objetividade, razoabilidade, imparcialidade e igualdade de tratamento no momento da devolução e verificação dos manuais escolares utilizados? É prudente que se façam acompanhar de advogado e que estejam

prontos para reclamar, recorrer hierarquicamente ou impugnar judicialmente do ato de aplicação da penalidade?

Finalmente, resta salientar que o mencionado problema do controlo geral ou específico do manuseamento e utilização dos manuais escolares pelas crianças não deixa de colocar-se mesmo que se entenda que a penalidade mencionada nas notas informativas não é realmente uma coima, de natureza sancionatória, mas sim uma espécie de indemnização com uma intenção e natureza simplesmente reparatória ou compensatória. A verdade é que nem por isso ela é inócua e inofensiva, incapaz de atingir montantes consideráveis.

Com efeito, se os encarregados de educação desempenharem em termos razoavelmente exigíveis os seus deveres de vigilância, ou seja, de direção e supervisão dos seus educandos no tocante à respetiva utilização dos manuais escolares, ainda assim não lhes pode ser pedido que garantam o seu bom estado de conservação no fim do ano letivo.

Assim é, na medida em que os encarregados de educação não estão presentes na sala de aula para controlar de forma direta e específica a respetiva utilização por parte dos seus educandos, nada garante que os manuais não estariam em mau estado mesmo que aqueles tivessem cumprido todos os seus deveres de vigilância e diligência. Mais plausivelmente se poderia exigir a realização desse controlo aos docentes das unidades curriculares a que respeitam os manuais, embora se nos afigure totalmente descabido falar sequer em responsabilidade solidária dos mesmos.

A imposição de um dever objetivo de indemnizar o Ministério de Educação pelo alegado mau estado de conservação dos manuais escolares no fim do ano letivo é, em si mesma, juridicamente discutível, na medida em que penaliza os encarregados de educação por um estado de coisas e um conjunto de circunstâncias que escapa largamente ao seu controlo. O dever de vigilância dos encarregados de educação não pode logicamente abranger

*José Joaquim Gomes Carvalheiro*

a sala de aula onde os seus educandos utilizam os manuais escolares e em que eles mesmos não estão presentes.

Muitas das vicissitudes relacionadas com a utilização dos manuais escolares permanecem totalmente subtraídas ao controlo subjetivo, direto e efetivo dos encarregados de educação. Insistir no dever objetivo de indemnizar pelo mau estado de conservação é criar uma pressão acrescida no sentido de os mesmos limitarem, perturbarem ou impedirem a utilização ativa, dinâmica, personalizada e imediata dos manuais escolares.

Não estamos propriamente a falar da utilização de objetos ou dispositivos perigosos por parte de pessoas naturalmente incapazes para o fazer, mas apenas da utilização adequada, necessária e desejável dos manuais escolares por parte das crianças em idade escolar, num contexto didático-pedagógico que se pretende envolvente e intelectualmente estimulante. Dificilmente se poderá ver nesta utilização dos manuais escolares algo de antissocial, ilícito ou censurável, mesmo que eles cheguem ao fim do ano em mau estado. Pelo contrário, a experiência docente diz-nos que há que desconfiar do processo educativo quando os manuais escolares chegam ao fim do ano em bom estado.

Como se isso não bastasse, essa imposição é levada a cabo através de uma declaração constante de anexos a notas informativas do Ministério da Educação, a assinar pelos encarregados de educação no momento da distribuição dos manuais escolares e para esse efeito, carecendo em nosso entender de suficiente enquadramento legal. Este aspeto é relevante, na medida em que só existe obrigação de indemnizar independentemente de culpa nos casos especificados na lei<sup>24</sup>. Ora, o artigo 127.º da Lei n.º 7/2016 que aprova o Orçamento de Estado para 2016, fala efetivamente da distribuição de manuais escolares aos encarregados de educação e da criação

---

<sup>24</sup> Artigo 482º/2 do Código Civil.

*José Joaquim Gomes Cantilho*

de um Grupo de Trabalho para esse efeito. Mas não estabelece nenhuma responsabilidade objetiva dos encarregados de educação por devolução dos livros em mau estado.

No seu conjunto, estas considerações problematizantes do regime de penalidades adotado nesta matéria lançam sérias dúvidas sobre a bondade formal e material da solução encontrada.

### **3.5 A indústria da edição escolar**

O livro escolar é uma importante porta de acesso ao conhecimento, uma concretização do *direito de ler*, o qual, longe de ser um direito novo, está contido nos direitos à liberdade de expressão, informação, na liberdade de aprender, na liberdade de criação cultural, artística e científica. O *direito de ler* é um verdadeiro direito de participação cultural, com importantes corolários de liberdade, capacidade e acessibilidade<sup>25</sup>. Mas o livro escolar não surge de uma flutuação quântica num vácuo. Ele supõe um contexto cultural, social, empresarial, económico e tecnológico.

Por vezes, ouvem-se críticas à existência de uma *indústria do livro escolar*, expressão carregada de sentido pejorativo, à qual é atribuída a responsabilidade pelos custos suportados pelas famílias com os manuais escolares. Alega-se, em primeiro lugar, que as editoras do setor pretendem fazer dinheiro à custa da educação das crianças e jovens, induzindo a obsolescência prematura das edições.

Por outro lado, diz-se que inserem nos livros espaços para a realização de exercícios, fazem acompanhar os livros de cadernos de exercícios e materiais audiovisuais (v.g. CD's DVD's), alegadamente pouco utilizados por alunos e professores, com o objetivo de desencorajar a respetiva

---

<sup>25</sup> Lea Shaver, "The Right to Read", 54 Columbia Journal of Transnational Law, 2015, 1 ss.

José Joaquim Gomes Cavalcante

reutilização<sup>26</sup>. Do mesmo modo, arrazoa-se que fazem novas edições com elevada frequência, tornando rapidamente obsoletos os livros dos anos anteriores<sup>27</sup>. No entanto, tais críticas, nem sempre justas, podem ser plausivelmente rebatidas.

Quanto à primeira, é perfeitamente natural e saudável, numa sociedade aberta estruturada com base no valor da autonomia política, económica, social e cultural, que as editoras desenvolvam a sua atividade publicística de acordo com as regras da atividade económica, atraindo investidores e remunerando os recursos por eles mobilizados. Isso permite-lhes criar um *ciclo virtuoso* em torno de mais recursos, mais inovação, melhores produtos, mais clientes, mais investidores e mais recursos, mais inovação, etc.

A indústria da edição escolar cria uma *estrutura de incentivos* favorável ao surgimento de autores que se disponham a passar vários anos a investigar, conceber, escrever, produzir, rever e atualizar livros científicos e didáticos, com ganhos culturais evidentes para toda a comunidade. Ela aproveita o talento e o esforço de pessoas cultas e empreendedoras, dentro das várias disciplinas, canalizando-os para o progresso, a promoção e a divulgação do conhecimento.

A mesma instiga o desenvolvimento de uma saudável concorrência entre autores e editores no sentido do aperfeiçoamento constante dos manuais escolares e materiais didáticos complementares, fomentando uma *cultura de criatividade*.

---

<sup>26</sup> Um reflexo desta visão pode ver-se no Decreto-Lei nº 258-A/2012, de 5 de dezembro, no Anexo 2 sobre os critérios de avaliação para certificação, onde se desencoraja a inclusão de espaços livres para a realização de atividades. De exercícios na generalidade dos manuais, com exceção dos de língua estrangeira.

<sup>27</sup> Clay Calvert, "Freedom of Speech & The High Price of College Textbooks: Do New Laws Affecting Disclosure of Textbook Information go Too Far and Violate the First Amendment?", Michigan State Law Review, 2008, 637 ss.

José Joaquim Gomes Canotilho

A indústria do livro escolar é uma das muitas indústrias de produção autoral, intelectual, científica e artística que os poderes públicos devem encorajar, ou, pelo menos, não prejudicar, tendo em vista a consolidação da tão desejada *economia do conhecimento*. As condições de mercado e a estrutura de incentivos desempenham um papel decisivo no estabelecimento de *plataformas abertas de criatividade* em benefício da sociedade no seu todo<sup>28</sup>.

Em segundo lugar, as editoras mais não fazem do que adaptar os manuais escolares à necessidade de desenvolver trabalho prático de aplicação da matéria e à maior apetência dos alunos dos nossos dias para o uso de materiais audiovisuais. Os manuais escolares disputam a atenção dos alunos numa concorrência feroz com as plataformas digitais de informação e interação social, como sejam, entre outros, Youtube, Wikipedia, Facebook, Napster, Instagram, Pinterest e os muitos *sites* de fonte aberta.

Quanto à terceira crítica, as editoras procuram ir acompanhando o progresso do conhecimento e das técnicas didáticas relativas à sua transmissão, o que é inteiramente compreensível e desejável, para além de ser uma exigência de competitividade e sustentabilidade.

Uma estrutura editorial forte, dedicada à produção de livros escolares, acaba por reverter a favor dos professores, dos alunos e suas famílias e da sociedade em geral. Ela permite que os alunos cresçam e sejam educados num ambiente cultural de iniciativa, dinamismo, imaginação, criatividade e inovação, contribuindo também desse modo para que eles se tornem mais independentes, produtivos, inventivos e competitivos.

Na escolaridade obrigatória, em que inevitavelmente os alunos são uma *audiência cativa*, o grande desafio no início de cada ano letivo é ter a

---

<sup>28</sup> Jon M. Garon, "To Promote the Progress: Incentives, Exclusives, and Values to Build a More Perfect Creative Culture", 40 Ohio Northern University Law Review, 2014, 267 ss.

capacidade para surpreender, despertar, cativar e mobilizar os alunos. Alunos aborrecidos, apáticos e desmotivados facilmente perturbam todo o processo educativo<sup>29</sup>.

Uma escolaridade obrigatória baseada em materiais didáticos tristes, enfadonhos, estáticos, repetitivos, bolorentos e requentados, dificilmente incutirá nos jovens a necessária motivação para a aprendizagem.

Um manual escolar a um preço razoável para a generalidade dos alunos pode ser uma alternativa mais vantajosa do que um manual gratuito para todos, se efetivamente oferecer *value for money*, isto é, se for rigoroso, atualizado, apelativo, dinâmico, inovador e, por isso, capaz de fascinar e motivar o aluno.

### 3.6 Gratuitidade e reutilização

Da Constituição resulta que os serviços básicos em matéria de educação e escolaridade obrigatória sejam prestados de forma universal e gratuita mesmo em tempos de restrição orçamental como aqueles em que vivemos. Contudo, a intervenção do Estado na educação deve ser realista, seletiva, eficiente, centrada no essencial e orientada para as necessidades dos grupos mais vulneráveis.

A gratuitidade tendencial da escolaridade obrigatória – abrangendo propinas, taxas e emolumentos relacionados com a matrícula, frequência escolar e certificação do aproveitamento e complementada por apoios no âmbito da ação social escolar, incluindo bolsas para os mais carenciados – satisfaz inteiramente os pressupostos constitucionais. Sem ter que ser gratuito, existe um interesse público no sentido de o livro escolar ter um preço razoável e acessível à generalidade das pessoas.

---

<sup>29</sup> Chelsea Lauren Chicosky, “Restructuring the Modern Education System in the United States: A Look at the Value of Compulsory Education Laws”, 15 Brigham Young University Education and Law Journal, 2015, 1 ss.

Naturalmente que os Estados gozam de uma significativa margem de conformação nesta matéria, havendo geralmente uma diferenciação entre o ensino básico, secundário e superior, com um tratamento especial do ensino básico. As opções em sede de políticas públicas educativas apresentam diferenças apreciáveis entre si. As mesmas traduzem a resposta dos Estados a constelações cambiantes de natureza política, jurídica, demográfica, económica, social, cultural e tecnológica.

Especialmente interessantes são os dados que podem ser obtidos para a atualidade no site da Eurydice, da Comissão Europeia, onde se centraliza toda a informação acerca das políticas educativas dos Estados membros da União Europeia e de outros Estados europeus. Vejamos alguns exemplos que aí podem ser recolhidos e que podem iluminar a discussão no nosso país.

Na Bélgica, na comunidade de língua francesa, a decisão de usar ou não usar um livro, e a sua escolha, são deixadas aos professores de acordo com o critério da autoridade de controlo. Para incentivar a utilização de livros escolares pelas equipas de ensino, o decreto de 19 de maio de 2006 introduziu um programa orçamental especial para a aquisição pelas escolas básicas da Comunidade Francesa de manuais escolares que tenham sido aprovados. Durante o período de ensino obrigatório, o acesso à educação é gratuito, sem que possam ser cobradas taxas escolares, incluindo para a aquisição de livros didáticos<sup>30</sup>.

Na Espanha, a edição e adoção de livros didáticos e outros materiais de ensino não requerem uma autorização prévia da Autoridade de Educação. Em qualquer caso, elas devem ter o nível apropriado de rigor científico e refletir e incentivar o respeito pelos princípios, valores, direitos e liberdades constitucionais. As famílias pagam os livros e o material escolar. O

---

<sup>30</sup> Teaching and Learning in Primary Education (Belgium, French Community) , 13-7-2016.

financiamento dos materiais escolares provém exclusivamente de fontes privadas, complementando a despesa pública na educação<sup>31</sup>.

Nos últimos anos, algumas regiões autonómicas espanholas têm tentado implementar, ou estão em curso de implementação, sistemas de gratuitidade de manuais escolares no ensino básico, com diferentes modelos.

Na Finlândia, a educação é financiada por fundos públicos. Ela é vista como um investimento e um pré-requisito para a prosperidade. Toda a educação, desde a pré-primária até ao nível terciário, é gratuita. O sistema de educação pública é entendido como um meio para garantir a igualdade de oportunidades de educação para toda a população, independentemente da sua origem social ou étnica, sexo e domicílio. Os materiais escolares são, na sua maioria, produzidos por editoras comerciais. O Conselho Nacional de Educação da Finlândia produz materiais com pequena circulação para os grupos minoritários. Não há nenhuma inspeção de materiais de estudo. As escolas e os próprios professores decidem sobre o material e livros escolares a utilizar. Os estabelecimentos de ensino adquirem todos os materiais de aprendizagem necessários. Os livros didáticos e outros materiais são gratuitos para os alunos<sup>32</sup>.

Na França, os materiais escolares individuais, na medida em que sejam utilizados por um único aluno, permanecem sua propriedade, não são gratuitos e devem ser fornecidos pelas famílias. Em teoria, os livros escolares, sendo materiais escolares individuais, também deveriam ser

---

<sup>31</sup> Teaching and Learning in Primary Education (Spain),  
[https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Spain:Teaching\\_and\\_Learning\\_in\\_Primary\\_Education](https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Spain:Teaching_and_Learning_in_Primary_Education), 13-7-2016.

<sup>32</sup> Teaching and Learning in Single Structure Education (Finland)  
[https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Finland:Teaching\\_and\\_Learning\\_in\\_Single\\_Structure\\_Education](https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Finland:Teaching_and_Learning_in_Single_Structure_Education), 13-7-2016

adquiridos pelos pais. No entanto, praticamente todos os municípios fornecem os livros escolares aos alunos das escolas do sector público<sup>33</sup>.

Na Holanda, as escolas primárias e as escolas regulares e especiais para o ensino primário são livres para escolher os seus próprios métodos e materiais de ensino. Os materiais de ensino são propriedade da escola. A produção, distribuição e venda de materiais de ensino é uma atividade comercial<sup>34</sup>.

No Reino Unido não há livros didáticos prescritos para alunos do ensino primário. Os livros são selecionados pelo professor da turma, em consulta com o diretor da escola e coordenadores de assunto. Os livros didáticos são produzidos por editoras comerciais e não necessitam de aprovação do governo<sup>35</sup>.

Na Suécia, no âmbito da escolaridade obrigatória, os professores são livres para tomar as suas próprias decisões e escolhas de material didático como livros, materiais audiovisuais ou tecnologias de informação e comunicação. Não existe uma lista de materiais de leitura obrigatória. As escolas adquirem material de ensino a várias editoras e distribuem-no aos alunos de forma gratuita<sup>36</sup>.

Na Suíça, os departamentos de educação cantonais geralmente definem os materiais pedagógicos obrigatórios ou dão recomendações sobre a seleção

<sup>33</sup> Teaching and Learning in Primary Education, [https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/France:Teaching\\_and\\_Learning\\_in\\_Primary\\_Education#Teaching\\_Methods\\_and\\_Materials.C2.A0](https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/France:Teaching_and_Learning_in_Primary_Education#Teaching_Methods_and_Materials.C2.A0)

<sup>34</sup> Teaching and Learning in Primary Education (Netherlands) [https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Netherlands:Teaching\\_and\\_Learning\\_in\\_Primary\\_Education](https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Netherlands:Teaching_and_Learning_in_Primary_Education), 13-7-2016.

<sup>35</sup> United Kingdom (England) Teaching and Learning in Primary Education, [https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/United-Kingdom-England:Teaching\\_and\\_Learning\\_in\\_Primary\\_Education#Teaching\\_Methods\\_and\\_Materials](https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/United-Kingdom-England:Teaching_and_Learning_in_Primary_Education#Teaching_Methods_and_Materials), 13-7-2016.

<sup>36</sup> Teaching and Learning in Primary Education (Sweden) [https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Sweden:Teaching\\_and\\_Learning\\_in\\_Single\\_Structure\\_Education](https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Sweden:Teaching_and_Learning_in_Single_Structure_Education), 13-7-2016.

*José Joaquim Gomes Cantinho*

ou fornecem uma lista dos materiais de ensino permitidos. Os materiais de ensino são produzidos pelos editores de materiais de ensino cantonais e intercantonais ou por editoras privadas. Em regra, os materiais de ensino são disponibilizados gratuitamente. Em algumas disciplinas (v.g. design têxtil) podem ser cobradas certas contribuições. Dependendo do cantão, os materiais escolares (v.g. cadernos, instrumentos de escrita) podem ser fornecidos pelo sector público ou ser pagos em parte pelos pais<sup>37</sup>.

Os exemplos aqui apresentados são suficientes para demonstrar que não existe uma via única neste domínio. Cumprirá aos responsáveis políticos em Portugal tomar as decisões nesta matéria, tendo em conta todas as variáveis económicas, sociais e culturais consideradas constitucionalmente relevantes. Neste sentido, foi recentemente emanado pelo Gabinete do Ministério da Educação o Despacho n° 6861/2016, de 24 de maio, em que a reutilização dos livros escolares é emoldurada pelos princípios constitucionais da universalidade, obrigatoriedade, igualdade de oportunidades, equidade e gratuitidade do ensino básico, servindo de base à criação de um Grupo de Trabalho tendo em vista a concretização dessa orientação de política pública. Compete-lhe apresentar um relatório com recomendações para a definição de um programa de aquisição e reutilização de manuais escolares e recursos didáticos com vista a implementar progressivamente, no prazo da atual legislatura, a sua gratuitidade em toda a escolaridade obrigatória.

O objetivo prosseguido consiste em tornar os manuais escolares menos onerosos para as famílias sem por em causa a liberdade de escolha das famílias. Tudo indica que foi procurada uma solução de equilíbrio entre direitos, interesses e finalidades estabelecendo entre si alguma tensão dialética.

---

<sup>37</sup> Teaching and Learning in Primary Education (Switzerland) [https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Switzerland:Teaching\\_and\\_Learning\\_in\\_Primary\\_Education](https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Switzerland:Teaching_and_Learning_in_Primary_Education), 13-7-2016.

*José Joaquim Gomes Carvalhho*

Resta saber se, no âmbito do Grupo de Trabalho, serão devidamente ponderadas todas as implicações, externalidades, contraindicações e consequências não desejadas desta nova orientação. A opção por uma solução de gratuidade e reutilização dos manuais escolares envolve claramente a realização de ponderações multidimensionais.

Aos decisores cabe ponderar, por exemplo, se e em que medida a introdução do princípio da reutilização do livro escolar pode ter consequências indesejáveis, relacionadas com o envelhecimento, degradação qualitativa e perda de dinamismo e inovação dos livros escolares, as quais não deixarão de transmitir ao subconsciente dos alunos uma mensagem subliminar de conformismo, acomodação e consideração do ensino básico como um empreendimento estático, ultrapassado, repetitivo, de baixo-custo, em segunda mão, recauchutado e empobrecido. Essa mensagem é exatamente o oposto do que a Constituição pretende com a imposição do ensino universal gratuito e com os objetivos inerentes à escolaridade obrigatória.

O acolhimento de um princípio de reutilização dos manuais em sede de política pública de educação não deixa de indiciar uma capitulação do processo educativo perante a rápida desatualização científica dos manuais escolares, acabando por transmitir aos alunos informação errónea, obsoleta, desfasada da realidade e irrelevante. Este risco deve ser cuidadosamente sopesado pelos decisores.

Ainda que ele possa ser em alguma medida relativizado, há igualmente que ter em conta o impacto deste princípio na preparação dos alunos para os exames de fim de ciclo (v.g. 9º, 11º e 12º anos), em que os alunos são avaliados pelos conhecimentos demonstrados em unidades curriculares bienais ou trienais<sup>38</sup>. Para o estudo e a revisão das matérias, o pronto acesso

---

<sup>38</sup> Cfr. Despacho normativo n.º 6-A/2015.

*José Joaquim Gomes Cantilhe*

aos manuais escolares usados dos anos anteriores e aos apontamentos que neles possam ter sido anotados permitirá, sem dúvida, uma mais fácil reconstituição das matérias lecionadas e uma rápida identificação dos temas e das informações mais importantes.

Para muitos alunos, esses apontamentos têm frequentemente uma *função sinalizadora*, muito importante no plano cognitivo. Eles constituem as pegadas ou os marcos de um caminho já trilhado, permitindo uma mais fácil ativação da memória dos conteúdos anteriormente estudados. Os alunos que não tenham acesso aos manuais dos anos anteriores podem acabar por ser prejudicados, em termos relativos e absolutos, na sua preparação para os exames de fim de ciclo.

O princípio da reutilização dos manuais escolares, inspirado certamente por preocupações sociais meritórias e inteiramente legítimas, pode repercutir-se negativamente no aproveitamento escolar exatamente daqueles alunos cujos direitos e interesses educativos ele visa promover, podendo além disso agravar as desigualdades económicas, sociais e culturais, desse modo frustrando os objetivos constitucionais que pretende atingir.

Além disso, compete aos responsáveis políticos ter em conta se, no caso português, ao afetarem negativamente a edição escolar, as suas orientações de política pública podem produzir externalidades negativas no setor editorial em geral e, conseqüentemente, na produção intelectual e cultural nacional, sendo certo que se trata aqui de bens jurídicos constitucionalmente protegidos.

As novas gerações de alunos dificilmente interiorizarão os méritos da inovação e competitividade científica e tecnológica, essenciais para

*José Joaquim Gomes Canotilho*

responder aos desafios da economia digital, se os seus manuais escolares ostentarem uma semiótica que lhes seja hostil<sup>39</sup>.

Além do mais, essa política pode remeter um conjunto muito significativo de estudantes para a utilização de manuais velhos e sebentos, de aparência desagradável e pouco apelativa, enquanto os mais ricos continuarão a ter acesso a toda a espécie de materiais pedagógicos eventualmente produzidos e traduzidos no estrangeiro. Por esta via, o Estado pode contribuir para alargar o *fosso do sucesso escolar (achievement gap)* existente entre alunos provenientes de famílias com maior ou menor rendimento.

#### **4 Avaliação da política do ponto de vista da ponderação de bens jurídicos**

Do ponto de vista constitucional, não basta a legalidade de uma medida para que a mesma seja legítima. As medidas que tenham um impacto restritivo sobre direitos e interesses constitucionalmente relevantes carecem de justificação à luz do princípio da proporcionalidade<sup>40</sup>. O direito constitucional protege diferentes direitos e interesses que podem entrar em colisão. Quando assim sucede, impõe-se realizar uma ponderação e otimização dos direitos e interesses em presença, de acordo com o princípio da proporcionalidade em sentido amplo, de forma a obter a respetiva concordância prática e máxima efetividade.

O princípio da proporcionalidade em sentido amplo inclui uma análise da legitimidade dos fins prosseguidos e da adequação, necessidade e

---

<sup>39</sup> David J. Teece, “Next-Generation Competition: New Concepts for Understanding How Innovation Shapes Competition and Policy In the Digital Economy”, 9, *Journal of Law, Economics & Policy*, 2012, 97 ss.

<sup>40</sup> J.J. Gomes Canotilho, Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa – Anotada*, I, Coimbra, 2007, 392 ss.

*José Joaquim Gomes Carneiro*

proporcionalidade em sentido estrito dos meios mobilizados para a sua prossecução. A distinção entre fins e meios não é absoluta. Muitos dos fins prosseguidos pelos poderes públicos são, eles mesmos, concebíveis como meios para atingir fins superiores.

A gratuitidade dos livros escolares pode ser vista como um fim em si ou como um meio para garantir a escolaridade universal, gratuita e obrigatória. Por sua vez, esta pode ser vista como um fim em si ou como um meio para garantir a igualdade de oportunidades educativas. Esta, podendo ser vista como um fim em si, também pode ser vista como um meio para promover o desenvolvimento económico e social, a cidadania ativa e a democracia participativa.

#### **4.1 Legitimidade do fim prosseguido**

As medidas tomadas pelos poderes públicos que possam ter um impacto negativo nos direitos de liberdade e autonomia de terceiros têm que ter por base a proteção de bens jurídicos constitucionalmente protegidos. A promoção da gratuitidade do ensino obrigatório, nos níveis básico e secundário, constitui um fim constitucionalmente legítimo.

No entanto, a gratuitidade dos livros escolares só será em si mesma um fim legítimo se for acompanhada de garantias que assegurem a qualidade, diversidade, criatividade e inovação dos livros escolares no quadro de uma sociedade civil aberta e plural relativamente à qual o Estado, no domínio da educação, assume uma postura de relativa neutralidade, não identificação e não programação.

A Constituição pretende assegurar a universalidade do direito ao ensino num quadro de igualdade de oportunidades e promoção do sucesso escolar, sendo que daí não resulta o princípio da gratuitidade do livro escolar, mas apenas o da sua acessibilidade universal em condições razoáveis e adequadas à condição económica e social dos alunos.

Neste contexto, a reutilização dificilmente pode ser considerada uma finalidade constitucional, na medida em que estabelece constrangimentos na utilização do livro escolar suscetíveis de perturbar a personalização e imediação que devem caracterizar a sua relação com o aluno. Além disso, a reutilização sujeita os manuais escolares a um processo de degradação e degeneração, que os alunos observam e experimentam diretamente, mas não necessariamente em primeira mão, e que dificilmente será um fator de incitamento e inspiração no início do ano escolar.

Esses constrangimentos têm um impacto diferenciado nos alunos de diferente condição económica e social, afetando negativa e especialmente os mais desfavorecidos, por sinal aqueles para quem o manual pode concretamente assumir uma maior importância no processo educativo. Por este facto, a reutilização dos manuais escolares dificilmente pode ser considerada um fim constitucional ou mesmo um meio constitucionalmente legítimo, na medida em que pode acentuar a desigualdade de oportunidades educativas.

## **4.2 Adequação**

A política governativa visando a gratuitidade e a reutilização dos livros escolares é indiscutivelmente bem-intencionada e pretende constituir um meio ao serviço do objetivo constitucionalmente relevante de assegurar o ensino obrigatório tendencialmente gratuito.

A gratuitidade dos livros pode ser vista como um fim em si mesmo, embora o mais correto seja entendê-la como um meio para prosseguir outros fins. No entanto, a mesma só será adequada no quadro de um sistema que previna a concentração da produção dos manuais escolares pondo em causa o pluralismo dos respetivos conteúdos.

Por outro lado, é mais do que duvidoso que a reutilização, enquanto princípio estruturante e conformador da política do manual escolar, possa ser

considerada adequada à promoção do sucesso escolar e da igualdade de oportunidades educativas. Esta solução propõe um modelo assente na limitação à livre manipulação do livro escolar e na tendencial degradação do mesmo, dificultando a imediação que deve existir entre o manual e o aluno, fator essencial na aprendizagem ativa dos conteúdos e na sua revisão. Esta solução pode ter um impacto diferenciado e desproporcional sobre os alunos mais carenciados, por sinal aqueles para quem o manual escolar é mais importante, resultado que, sendo manifestamente injusto, frustra os objetivos constitucionais em matéria de acesso à educação e igualdade de oportunidades educativas.

Mais do que apostar na gratuidade do livro escolar e na sua reutilização, o Estado deve incentivar todas as partes envolvidas, incluindo professores, famílias, estudantes, administradores, escolas públicas e privadas, editores, distribuidores e livrarias, a trabalhar em conjunto no sentido de encontrar maneiras de diminuir o custo dos livros escolares e materiais complementares do ensino básico e secundário, apoiando a liberdade académica dos membros do corpo docente para selecionar materiais do curso de alta qualidade para os alunos e a liberdade económica e cultural de editores e livreiros.

#### **4.3 Necessidade e exigibilidade**

Este teste da proporcionalidade em sentido amplo ou da proibição do excesso desdobra-se em duas exigências, a saber, a necessidade e a exigibilidade.

Quanto ao primeiro aspeto, importa saber se o estabelecimento da gratuidade é um objetivo constitucionalmente necessário. Nos termos da lei, a gratuidade é entendida em termos tendenciais, abrangendo apenas propinas, taxas e emolumentos relacionados com a matrícula, frequência

*José Joaquim Gomes Carvalheiro*

escolar e certificação do aproveitamento, sendo complementada pela ação social escolar dirigida a alunos em situação de carência.

Para garantir o direito fundamental ao ensino obrigatório, a Constituição não exige a gratuidade dos livros escolares, bastando-se com a sua acessibilidade, a preços razoáveis, à generalidade da população, desde que complementada com uma intervenção direta do Estado para evitar que o preço dos livros se torne uma barreira intransponível aos alunos de famílias mais carenciadas.

Quanto ao segundo aspeto, importa averiguar se não existem outras alternativas que, permitindo assegurar a acessibilidade dos livros escolares à generalidade dos alunos, por via de preços razoáveis, permita salvaguardar a existência de uma indústria do livro escolar forte, dinâmica e inovadora, capaz de gerar externalidades culturais positivas em benefício da comunidade política globalmente considerada.

Especialmente importante é a existência de alternativas menos intrusivas e coercivas em matéria de utilização e reutilização do livro escolar, assentes na autonomia e voluntariedade, deixando mais espaço para a liberdade individual e a iniciativa da sociedade civil. Tanto mais quanto é certo que uma política ambientalmente responsável admite a utilização de papel reciclado em todos os manuais, sem que isso implique a imposição de limites na sua utilização pelos alunos tendo em vista a sua futura reutilização.

Essas alternativas menos restritivas podem consistir, nomeadamente, no apetrechamento das bibliotecas escolares, na promoção da concorrência no mercado editorial e livreiro, na disseminação do livro digital, na existência de mercados secundários de venda, locação ou permuta de livros usados, na imposição de deveres de informação específicos e circunscritos aos editores, na subvenção a famílias carenciadas e numerosas e numa política fiscal favorável à disseminação do livro escolar.

#### **4.3.1 Bibliotecas escolares**

As bibliotecas escolares podem desempenhar um papel importante na disponibilização aos alunos de textos didáticos, em vários formatos. Nos vários níveis de ensino, e a propósito da discussão em torno do preço dos livros escolares, tem sido sublinhada a importância da biblioteca pública<sup>41</sup>. A mesma desempenha um importante papel na garantia de maior inclusividade e igualdade de oportunidades.

#### **4.3.2 Promoção da concorrência**

O Estado também pode procurar assegurar o respeito pelas regras da concorrência, vigiando o mercado editorial. O mercado, longe de ser uma realidade natural ao sabor de uma mão invisível, é acima de tudo uma criação política e jurídica, cuja estruturação e regulação permite aos poderes públicos empenharem-se, de forma indireta, na satisfação das necessidades da população.

Através do bom funcionamento do mercado, os livros escolares podem ser de melhor qualidade e a preços razoáveis, o que permite garantir a sua acessibilidade à generalidade dos alunos sem que seja necessária a prestação de qualquer ajuda estadual direta<sup>42</sup>. Se a grande maioria da população tiver acesso a livros com preços razoáveis no mercado das editoras dos livros escolares, o Estado terá cumprido a sua missão constitucional, podendo limitar a sua intervenção direta ao combate a situações de carência e exclusão.

---

<sup>41</sup> William M. Cross, “Restoring the Public Library Ethos: Copyright, E-Licensing, and the Future of Librarianship”, 104 Law Library Journal, 2012, 195 ss.

<sup>42</sup> Lea Shaver, “The Right to Read”, 54 Columbia Journal of Transnational Law, 2015, 1 ss.

### 4.3.3 Livro digital

Uma alternativa ao manual escolar tradicional é o livro digital que pode articular, em maior ou menor medida, com o suporte em papel. Saber se isso deve ser determinado pelo Estado ou deixado às editoras e leitores é discutível, embora haja importantes argumentos constitucionais a favor desta segunda hipótese.

Para além do seu custo poder vir a ser mais reduzido e dos alegados ganhos ambientais, o livro digital tem a vantagem de permitir uma melhor portabilidade – aspeto importante do ponto de vista da saúde do aluno – o acesso a conteúdos multimédia, a mais rápida procura de tópicos e das ligações entre eles, bem como a utilização rápida de materiais para a redação de trabalhos escolares. Além disso, eles permitam que alunos e professores façam chegar sugestões a autores e editores permitindo a correção ou atualização instantânea dos conteúdos. Em todo o caso, ainda não são totalmente claras e consensuais as vantagens económicas, ambientais e educativas dos livros digitais<sup>43</sup>.

Além disso, para poder reverter a favor da qualidade dos manuais escolares, esta solução supõe a existência de uma estrutura editorial suficientemente sólida, do ponto de vista científico, tecnológico e financeiro.

### 4.3.4 Sistemas online de venda, locação e permuta de livros usados

Existe a possibilidade de a internet ser usada para estruturar um *aftermarket*, ou seja, um mercado secundário para livros usados. A possibilidade de vender livros usados mais baratos sempre existiu, sendo dinamizada por escolas, universidades, associações de estudantes ou particulares. Atualmente, a internet permite o funcionamento de vários

---

<sup>43</sup> Seth Reagan, “Education: Chapter 161: Digital Textbooks to the Rescue”, 41, McGeorge Law Review, 2010, 551 ss.

bancos de livros escolares usados e de comparadores de preços. No caso português tem sido noticiado o sucesso que plataformas como a Book in Loop<sup>44</sup> têm tido na promoção da reutilização, apregoando poupanças significativas para muitas famílias. Isto, para não falar nos proverbiais E-Bay ou OLX, entre muitos outros.

A criação de um mercado secundário de livros escolares que permita a sua reutilização assenta no princípio da voluntariedade, deixando aos utilizadores do livro escolar a ponderação em torno do modo de utilização a dar aos livros escolares.

Mas uma coisa é admitir a existência espontânea e muito autónoma de sistemas de venda, locação e permuta de livros. Outra, diferente, é fazer disso o cerne da política do livro escolar. Neste último caso, o Estado interfere ativa e coercitivamente na liberdade dos alunos, dos professores e dos editores, ao passo que no primeiro o Estado abstém-se de restringir essa liberdade, em benefício da generalidade dos alunos, sem com isso abdicar das suas responsabilidades sociais em matéria de educação.

#### **4.3.5 Informação aos alunos e professores**

Tem sido sugerida a prestação de alguma informação específica e claramente delimitada sobre os livros escolares que pode ser útil para esclarecer educadores, professores, famílias e alunos acerca da necessidade e utilidade da publicação de novas edições dos materiais escolares. Essa informação pode incluir, por exemplo, as datas de impressão das edições anteriores, o sentido e o alcance das alterações ou atualizações introduzidas na nova edição, os formatos alternativos em que a edição se encontra acessível e os preços dos diferentes formatos<sup>45</sup>. Mesmo este tipo de soluções

---

<sup>44</sup> <https://www.bookinloop.com/>

<sup>45</sup> Benjamin Grimes, “Chapter 621: Using Open-Source Textbooks to Lower the Cost of Education”, 44 McGeorge Law Review, 2013, 628 ss.

deve ser cuidadosamente calibrado de forma a não violar os princípios da precisão, clareza e determinabilidade das leis e da proporcionalidade em sentido amplo<sup>46</sup>.

#### **4.3.6 Ação social escolar**

Incumbe ao Estado acompanhar com especial atenção a situação económica e social das famílias, bem como as condições das crianças e jovens que frequentam a rede de escolas que integram o sistema de oferta pública. Isso requer dos poderes públicos o desenvolvimento de uma política de ação social escolar que inclua, nomeadamente, a alimentação escolar, os auxílios económicos e o acesso a recursos pedagógicos – entre os quais se contam os manuais escolares – e o apoio a alunos com necessidades educativas especiais.

Essa política existe há muito tempo, como é bem conhecido de todos os intervenientes na presente discussão. Está prevista a atribuição de auxílios económicos para apoiar alunos inseridos em agregados familiares cuja situação económica determina a necessidade de comparticipações para fazer face aos encargos com refeições, alojamento, livros e outro material escolar.

Nos termos do quadro regulamentar em vigor, a atribuição de manuais escolares é feita a título de empréstimo. Não obstante, a mesma vinha a ser feita a título definitivo, só nos últimos 3 anos tendo passado a título de empréstimo, mas a devolver no final do ciclo, por causa dos exames.

O apoio a conceder aos alunos para a aquisição de manuais escolares efetua-se de acordo com o escalão e ciclo de ensino, segundo determinados critérios. Está igualmente prevista uma bolsa de manuais escolares,

---

<sup>46</sup> Clay Calvert, “Freedom of Speech & The High Price of College Textbooks: Do New Laws Affecting Disclosure of Textbook Information go Too Far and Violate the First Amendment?”, *Michigan State Law Review*, 2008, 637 ss.

funcionando a comparticipação para a aquisição de novos manuais a título subsidiário<sup>47</sup>.

#### **4.3.7 Deduções fiscais na compra de livros**

Conforme resulta do artigo 103.º da Constituição, o sistema fiscal, para além de visar a arrecadação das receitas indispensáveis ao financiamento da atividade do Estado e demais entidades públicas, visa também promover a justiça social. Tal significa que o legislador constituinte entendeu que os impostos são importantes instrumentos de transformação social<sup>48</sup>.

A promoção da igualdade e da justiça social pela via fiscal é retomada no artigo 104.º da Constituição a propósito de cada tipo de imposto. Assim, no que se refere ao imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, a Constituição determina que o mesmo “visa a diminuição das desigualdades e será único e progressivo, tendo em conta as necessidades e os rendimentos do agregado familiar”.

Neste sentido, e tendo em linha de conta diversos direitos fundamentais consagrados na Constituição, como o direito à saúde, o direito à educação e o direito à habitação, o legislador ordinário estruturou o imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS) prevendo um conjunto de deduções à coleta desse imposto. Entre as deduções à coleta atualmente admitidas conta-se a relativa a despesas com educação, incluindo as despesas com a aquisição de livros escolares (art. 78.º-D, n.ºs 1 e 2, do Código do IRS).

A dedução prevista em sede de IRS ascende ao montante correspondente a 30 % do valor suportado a título de despesas de formação e educação por qualquer membro do agregado familiar, com o limite global de 800 euros.

---

<sup>47</sup> Cfr., por exemplo, artigo 8º e 9º do Despacho n.º 8452-A/2015.

<sup>48</sup> Jónatas E. M. Machado / Paulo Nogueira da Costa, *Manual de Direito Fiscal: perspetiva multinível*, Coimbra, Almedina, 2016, p. 58.

Naturalmente, as deduções à coleta representam despesa fiscal, na medida em que se traduzem em menor receita fiscal arrecadada.

Por essa razão tem-se assistido nos últimos anos a uma retração no valor das deduções admitidas. Em todo o caso, uma estratégia de investimento na educação, incluindo na promoção da igualdade de acesso e frequência escolar, pode passar por um aumento no valor da dedução prevista em IRS por despesas de educação e formação.

Mas para além da referida dedução em sede de tributação do rendimento das pessoas singulares, importa também assinalar que os livros beneficiam de uma taxa reduzida de IVA (de 6%), tendo em vista, também, a promoção do acesso ao livro pela generalidade da população.

Importa ainda assinalar que o legislador fiscal, consciente da importância económica e social da produção literária, artística e científica, bem como da produção de obras de divulgação pedagógica e científica, prevê um benefício fiscal para os rendimentos delas decorrentes, em sede de IRS. Esses rendimentos apenas são considerados no englobamento, para efeitos do IRS, por metade do seu valor, líquido de outros benefícios, ficando a exclusão da referida tributação limitada a €10.000 (art. 58.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais – EBF).

Esta norma visa estimular os autores a investirem tempo e saber na produção de trabalho intelectual, sob a forma de obras literárias, artísticas, científicas e de obras de divulgação pedagógica e científica. Deste modo, fomenta-se pela via fiscal a concorrência entre autores, a qual se traduz numa maior diversidade e qualidade de conteúdos que são oferecidos no mercado.

Uma política pública que viesse traduzir-se num desincentivo à produção editorial de livros escolares seria incoerente com os objetivos assumidos pelo legislador fiscal, resultando numa restrição à produção intelectual no domínio do livro escolar, com as consequências nefastas a ela associadas. A

*José Joaquim Gomes Casarilho*



política fiscal está ao serviço da *cultura de criatividade* de que depende a criação de uma bem sucedida *economia do conhecimento*.

#### **4.4 Proporcionalidade em sentido estrito**

O princípio da proporcionalidade em sentido estrito implica uma ponderação dos custos e benefícios de uma determinada medida. Uma medida é considerada violadora do princípio da proporcionalidade em sentido estrito se os benefícios por ela gerados forem menores dos que os custos por ela impostos.

No caso concreto, essa ponderação deve ser feita, de forma holística, tendo em conta não apenas os benefícios e custos para os reutilizadores diretos dos manuais escolares, mas para todos os intervenientes no processo educativo.

Quanto a este ponto, importa ter presente não apenas o que as famílias poupam em manuais escolares, mas também o que os alunos perdem nos domínios da imediação com esses manuais e da liberdade de exploração, manipulação, aproveitamento e uso dos mesmos, com inevitáveis perdas em matéria de aprendizagem e sucesso escolar.

Do mesmo modo, a ponderação em causa deve ser levada a cabo, tanto quanto possível, a curto, médio e longo prazo. Tendo em conta o impacto que o manual escolar tem na formação das crianças desde o ensino básico, deve considerar-se que uma experiência desagradável na relação com o manual escolar no ensino básico pode ter consequências na motivação e no aproveitamento escolar nos anos subsequentes.

A análise de custos e benefícios deve ter em conta, igualmente, não apenas o processo educativo propriamente dito, mas toda a produção intelectual e cultural nacional.

Os editores e livreiros nacionais constituem uma estrutura económica e empresarial que em muito contribui para sustentar a criação e disseminação

da criação literária e da difusão do conhecimento, promovendo a produção, tradução e comercialização das mais diversas obras de interesse científico e cultural. Além disso, os mesmos desempenham um papel importante na distribuição de saber e cultura em todo o território nacional.

Por esse motivo, a ponderação das opções em matéria de política de livro escolar não pode deixar de considerar as implicações sistémicas, a vários níveis, no plano intelectual e cultural.

Ao mesmo tempo, essa ponderação não pode cingir-se ao plano contabilístico, havendo que considerar as pertinentes dimensões financeiras, económicas, sociais, culturais e tecnológicas.

Numa altura de constricções financeiras afigura-se desnecessário e gerador de mais custos do que benefícios prescindir do contributo dos editores e livreiros para a satisfação das necessidades educativas dos setores menos carenciados da população. Ao Estado deve ficar reservada uma intervenção direta apenas nos casos de carência económica, tendo em vista o combate à pobreza e à exclusão educativa.

Em tempos difíceis o Estado deve assegurar o direito à educação, sem que isso implique o enfraquecimento da indústria do livro escolar, cuja robustez tem contribuído para a proliferação de materiais atualizados e inovadores. Para além do contributo de editores e livreiros para o tecido económico e para a empregabilidade, a respetiva atividade produz externalidades positivas nos domínios educativo, pedagógico, cultural e tecnológico.

Os ganhos que podiam ser obtidos através de um sistema de gratuitidade e reutilização dos livros escolares podem ser facilmente neutralizados através das perdas na qualidade dos mesmos e no enfraquecimento do setor empresarial adstrito à edição, distribuição e comercial dos livros escolares e das demais obras científicas e culturais, com o impacto negativo não apenas

no aproveitamento dos alunos dos vários níveis de ensino, mas na qualidade da vida intelectual e cultural do país.

A Constituição, ao impor o princípio da proporcionalidade em sentido amplo com princípio estruturante da decisão política e dos atos jurídicos em que as mesmas se manifestam, determina a observância de todos os testes de adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito, sob pena de inconstitucionalidade.

## **5 A economia do conhecimento**

Nas sociedades pós-industriais contemporâneas, a economia do conhecimento baseia-se não apenas na produção e comercialização de bens mas principalmente na produção e disseminação de informação. Daí que as liberdades expressivas, criativas, informativas e comunicativas sejam compreendidas como direitos humanos fundamentais<sup>49</sup>.

A economia do conhecimento supõe uma cultura de criatividade e a produção de novo conhecimento<sup>50</sup>. Ela deve desenvolver-se na moldura de uma ordem constitucional livre e democrática, baseada na autonomia individual, na descentralização de autoridade, na democracia, na livre investigação e no pensamento crítico.

A criação de condições de mercado e de uma estrutura de incentivos, adequada a estimular e a proteger aqueles que melhor criam conhecimento, emprego e riqueza pós-industrial serve um interesse público constitucionalmente relevante. Neste domínio, assumem uma importância crucial as políticas públicas adotadas nos mais variados domínios, como a

---

<sup>49</sup> Brittany Grasmick, "Recognizing "Access to Information" as a Basic Human Right: A Necessary Step in Enforcing Human Rights Provisions Within Free Trade Agreements", 12 Loyola University Chicago International Law Review, 2015, 215 ss.

<sup>50</sup> Jon M. Garon, "To Promote the Progress: Incentives, Exclusives, and Values to Build a More Perfect Creative Culture", 40 Ohio Northern University Law Review, 2014, 267 ss.

*José Joaquim Gomes Canotilho*

educação, a cultura, a ciência e o ensino superior, a investigação e desenvolvimento, o empreendedorismo, o sistema financeiro, a edição escolar, a comunicação social, os novos *media*, a imigração, a propriedade intelectual ou a fiscalidade.

O objetivo final consiste no desenvolvimento de cidadãos informados e competentes para participar no processo democrático e no desenvolvimento económico, social e cultural da comunidade.

### **5.1 Livre iniciativa económica**

A liberdade editorial insere-se no âmbito da liberdade de iniciativa económica, consagrada no artigo 61.º da CRP, a qual tem natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias e, consequentemente beneficia do regime jurídico especialmente garantidor previsto, fundamentalmente, no artigo 18.º da CRP<sup>51</sup>.

O exercício desta liberdade fundamental pelas editoras tem permitido uma evolução acentuada no mercado dos livros escolares, que apresenta hoje uma qualidade e diversidade muito superior à que existia há alguns anos atrás e que resulta dos investimentos que têm sido feitos pelas empresas que atuam no setor. Estes investimentos inserem-se numa estratégia de longo prazo, incompatível com as indecisões e incoerências do legislador, que a partir do momento em que introduz incerteza neste mercado contribui para a retração do investimento no mesmo, fazendo perigar a qualidade e a diversidade que o sistema de ensino reclama.

Qualquer intervenção do legislador no mercado dos livros escolares com objetivos sociais é, naturalmente, legítima, mas atendendo a que a mesma pode colidir com outros direitos e liberdades fundamentais, como é o caso da liberdade de iniciativa económica, deve ser feita de um modo adequado,

---

<sup>51</sup> J.J. Gomes Canotilho, Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa – Anotada, I, Coimbra, 2007, 67 ss.

*José Joaquim Gomes Carneiro*

necessário e proporcional, em obediência ao artigo 18.º da CRP e respeitando os princípios constitucionais da igualdade e da segurança jurídica e da proteção da confiança dos cidadãos.

## **5.2 Concorrência livre e não falseada**

O acesso a livros escolares de qualidade é um bom exemplo de como o mercado e a concorrência podem funcionar a favor da realização do direito fundamental à educação. Concorrendo entre si, sempre sob vigilância das autoridades públicas competentes, as editoras procuram produzir e disponibilizar aos consumidores livros escolares inovadores e de qualidade<sup>52</sup>.

Nos casos em que a satisfação das necessidades e a realização dos direitos fundamentais seja deixada largamente a entidades privadas, a garantia de uma concorrência livre, justa e não falseada, e a questão da sustentabilidade financeira das empresas do setor em causa, passam a revestir uma especial relevância constitucional.

O controlo da constitucionalidade das medidas estaduais tem forçosamente que ter em conta o respetivo impacto na concorrência e na sustentabilidade económica das empresas. Assim sucede não apenas no mercado dos livros escolares, mas no setor da educação em geral, bem como em setores como a saúde, a comunicação social ou a cultura.

Se é verdade que o regular funcionamento do mercado consegue garantir o acesso a livros escolares a camadas significativas da população, também é verdade que nem todos têm a necessária *capacidade para pagar*. Neste caso, o princípio do Estado social impõe um especial cuidado, por parte dos poderes públicos, na alocação de recursos financeiros em ordem a satisfazer as necessidades concretamente existentes.

---

<sup>52</sup> Gary Minda, “Monopoly Pricing on Campus: New York's Textbook Access Act”, 29 *Pace Law Review*, 2009, 523 ss.

Para além de atuar sobre a estrutura do mercado e desse modo afetar a conduta e a performance dos seus intervenientes, o Estado pode corrigir as falhas de mercado que subsistam, designadamente, usar deduções, isenções e créditos de imposto, bem como subvenções. Trata-se, em qualquer caso, de uma operação delicada, exigindo informação, precisão, eficácia e eficiência, na identificação das necessidades e na afetação dos recursos<sup>53</sup>.

Não cabe ao Estado fazer política social educativa à custa da sustentabilidade económica da indústria dos livros escolares. O direito da concorrência visa assegurar que a atividade económica se desenvolve através de uma concorrência livre e não falseada, em que as empresas definem o seu comportamento de mercado de forma autónoma e independente, mantendo entre si uma adequada *distância competitiva*, sem que as suas decisões sejam afetadas por comportamentos colusivos ou por relações de superioridade, dependência ou subordinação relativamente às demais que com elas competem no mesmo mercado relevante<sup>54</sup>.

O direito da concorrência assenta num *postulado de autonomia empresarial*, devendo considerar-se ilegítimas todas as condutas de mercado que, direta ou indiretamente, atual ou potencialmente, atentem contra ele.

Num mercado aberto, competitivo e não falseado, conformado a partir de princípios da liberdade, da igualdade e da neutralidade económica do Estado, os consumidores podem beneficiar da maior quantidade e melhor qualidade de bens e serviços propiciados por uma economia de mercado funcional e saudável<sup>55</sup>. Ao mesmo tempo, pequenas e médias empresas são protegidas das empresas de grande dimensão.

---

<sup>53</sup> Kimberly Jenkins Robinson, “The Case for a Collaborative Enforcement Model for a Federal Right to Education”, 40 UC Davis Law Review, 2007, 1653 ss.

<sup>54</sup> Gary Minda, “Monopoly Pricing on Campus: New York’s Textbook Access Act”, 29 Pace Law Review, 2009, 523 ss. 530 ss.

<sup>55</sup> Michael A. Rebell, “Safeguarding the Right to a Sound Basic Education in Times of Fiscal Constraint”, 75 Albany Law Review, 2011/2012, 1855 ss.

*José Joaquim Gomes Carneiro*

Do Estado requer-se que garanta o respeito pelos princípios de liberdade e igualdade das empresas e que se abstenha de desnivelar o terreno do jogo competitivo, favorecendo umas empresas em detrimento de outras. Só garantindo o funcionamento concorrencial dos mercados, num panorama de liberdade e de igualdade, é possível assegurar a maximização da eficiência económica<sup>56</sup>. Esta, evidentemente, encontra-se subordinada ao poder político democrático e aos imperativos cívico-republicanos, sociais e culturais da Constituição.

---

<sup>56</sup> Massimo Motta, *Competition Policy: theory and practice*, Cambridge / New York, Cambridge University Press, 2004, pp. 17 ss.; Sandeep Vaheesan, “The Evolving Populisms of Antitrust”, 93, *Nebraska Law Review*, 2014, 370 ss.

## 6 Conclusões

- 1) O direito à educação integra o catálogo dos direitos económicos, sociais e culturais, concretizando-se em diversos deveres estaduais positivos de natureza normativa e fáctica. Estes direitos têm vindo a ver reconhecida a sua importância no direito constitucional comparado e no direito internacional.
- 2) Não obstante, o direito à educação não deixa de conter importantes dimensões negativas, de proteção contra interferência dos poderes públicos, que visam assegurar a liberdade dos indivíduos, a autonomia e abertura da sociedade civil e a neutralidade ideológica e confessional do Estado.
- 3) À intervenção do Estado na educação não é alheia a ordem constitucional globalmente considerada, com a sua ênfase na liberdade individual, na iniciativa económica privada e na construção de uma sociedade civil robusta, aberta e pluralista.
- 4) A garantia do acesso à educação básica e secundária de acordo com princípios de universalidade, igualdade, obrigatoriedade e gratuidade exprime uma vontade clara e inequívoca de investir no livre desenvolvimento da personalidade individual e no bem-estar espiritual e físico de todos os membros da comunidade política tomada na sua globalidade.

- 5) Uma das dimensões fundamentais da liberdade de ensino é a liberdade de professores e alunos na escola, ou liberdade académica em sentido estrito, que consiste, por um lado, no direito de os professores conformarem pessoalmente o discurso docente, tendo em conta os seus conhecimentos e a sua estratégia pedagógica, e, por outro, no direito dos alunos à compreensão crítica dos conteúdos que lhes são transmitidos.
- 6) Dos preceitos constitucionais deduz-se a liberdade editorial e os correspondentes direitos de editores e livreiros. A mesma significa que é aos editores e aos leitores, e não aos poderes públicos, que compete tomar as decisões fundamentais sobre o quê, o quando e o como da atividade editorial.
- 7) Num Estado democrático e plural, reveste-se de interesse público constitucional a existência de uma estrutura editorial socialmente enraizada e economicamente saudável e sustentável.
- 8) O preço dos livros escolares não pode constituir uma barreira intransponível ao acesso à educação, sob pena de violação da constituição e do direito internacional dos direitos humanos. No entanto, isso não significa que a missão educacional do Estado imponha a gratuitidade do livro escolar a todos os alunos, sem atender ao impacto da medida na edição escolar.
- 9) A especial responsabilidade do Estado no setor da educação, incluindo no da escolaridade obrigatória, universal e gratuita, está longe de postular a nacionalização de todo o processo educativo e neutralização da iniciativa privada inerente a uma sociedade civil aberta, dinâmica e plural.

- 10) Uma vez assegurada a acessibilidade dos livros escolares à generalidade da população, a gratuitidade dos livros escolares da escolaridade obrigatória deve ser ponderada com o impacto adverso que pode ter na subsistência de uma indústria editorial livreira economicamente sustentável, apta a responder aos desafios culturais e tecnológicos da educação, sendo que também ela serve a ordem constitucional livre e democrática.
  
- 11) A indústria da edição escolar cria uma *estrutura de incentivos*, favorável ao surgimento de autores que se disponham a passar vários anos a investigar, conceber, escrever, produzir e atualizar livros científicos e didáticos, com ganhos culturais evidentes para toda a comunidade.
  
- 12) A indústria do livro escolar é uma das muitas indústrias de produção autoral, intelectual, científica e artística que os poderes públicos devem encorajar, ou pelo menos não prejudicar, tendo em vista a consolidação da tão desejada *economia do conhecimento*. As condições de mercado e a estrutura de incentivos desempenham um papel decisivo no estabelecimento de *plataformas abertas de criatividade* em benefício da sociedade no seu todo.
  
- 13) A existência de uma estrutura editorial forte dedicada à produção de livros escolares acaba por reverter, a prazo, a favor dos professores, dos alunos e suas famílias e da sociedade em geral. Ela permite que os alunos cresçam e sejam educados num ambiente cultural de iniciativa, dinamismo, imaginação, criatividade e inovação, contribuindo também desse modo para que eles se tornem mais independentes, produtivos e inventivos.

- 14) A gratuitidade dos livros escolares só será em si mesma um fim legítimo se for acompanhada de garantias que assegurem a qualidade, diversidade, criatividade e inovação dos livros escolares no quadro de uma sociedade civil aberta e plural relativamente à qual o Estado, no domínio da educação, assume uma postura de relativa neutralidade, não identificação e não programação.
- 15) Mais do que apostar na gratuitidade do livro escolar e na sua reutilização, o Estado deve incentivar todas as partes envolvidas, incluindo professores, famílias, estudantes, administradores, escolas públicas e privadas, editores, distribuidores e livrarias, a trabalhar em conjunto no sentido de encontrar maneiras de diminuir o custo dos livros escolares e materiais complementares do ensino básico e secundário, apoiando a liberdade académica dos membros do corpo docente para seleccionar materiais do curso de alta qualidade para os alunos e a liberdade económica e cultural de editores e livreiros.
- 16) A reutilização dos manuais escolares dificilmente pode ser considerada um fim constitucional ou mesmo um meio constitucionalmente legítimo, na medida em que, colocando constrangimentos à utilização dos manuais escolares, pode afetar negativamente os alunos mais desfavorecidos que deles em maior medida dependem, acentuando a desigualdade de oportunidades educativas.
- 17) A reutilização sujeita os manuais escolares a um processo de degradação e degeneração, que os alunos observam e experimentam

diretamente, mas não em primeira mão, e que dificilmente será um fator de encorajamento e inspiração no início do ano escolar.

- 18) A Nota Informativa n.º 2/2016 da DGEstE prevê a devolução dos manuais do 1.º ano do 1.º Ciclo no final do ano e até a indemnização que os pais terão que assumir se os livros não forem devolvidos nas melhores condições.
- 19) Por sua vez, a nota Informativa n.º 3/2016, respeitante aos manuais do 1º Ano do 1º Ciclo a adquirir pelos estabelecimentos de ensino particular e cooperativo, prevê a aplicação de uma penalidade (sic), equivalente ao valor integral do manual, aos pais que no fim do ano letivo não devolvam os livros em bom estado de conservação.
- 20) Tendo em conta que se afirma expressamente estar-se diante de uma penalidade, ou penalização, a obrigação de devolução do valor integral do manual não deixa de ter um pendor facialmente sancionatório, devendo ser considerada como coima, facto que remete esta problemática para o âmbito das contraordenações, onde uma das regras essenciais é a exigência de reserva de lei. Tanto basta para demonstrar que falta um fundamento legal claro e inequívoco a esta penalidade.
- 21) Não é claro em que consiste a pressuposta contraordenação. Tudo indica que a mesma tem por base a entrega, por parte dos encarregados de educação, dos manuais escolares em mau estado, e não em bom estado como se pretende, nisso se consubstanciando o presumível facto ilícito censurável.

*José Joaquim Gomes Carvalheiro*

- 22) Questiona-se o que significa exatamente o conceito de livro em bom estado e como é que isso deve ser aferido.
- 23) Sendo os manuais escolares naturalmente utilizados por crianças em idade escolar e em processo de maturação, absolutamente inimputáveis em sede contraordenacional, não serão certamente os encarregados de educação diretamente responsáveis pelo mau estado de conservação em que os mesmos se possam encontrar no fim do ano letivo.
- 24) Considerando que os encarregados de educação não se encontram na sala de aula e em muitos casos não acompanham as crianças no transporte escolar, dificilmente poderão ter um controlo direto, seja específico ou geral, da utilização quotidiana desses manuais para que se possa plausivelmente falar da sua responsabilização no plano sancionatório.
- 25) Se se insistir na responsabilização dos encarregados de educação e tendo em conta que a mesma pode envolver o pagamento de uma penalidade, muitos encarregados de educação dificilmente teriam outra alternativa para além de limitar significativamente, ou até impedir, a utilização dos manuais escolares por parte dos seus educandos, solução que iria claramente contra os objetivos da política de gratuitidade e reutilização dos manuais escolares.
- 26) O problema não deixa de colocar-se mesmo que se entenda que a penalidade mencionada nas notas informativas não é realmente uma coima, de natureza sancionatória, mas sim uma espécie de

indenização com uma intenção e natureza simplesmente reparatória ou compensatória.

- 27) A imposição de um dever objetivo de indemnizar o Ministério de Educação pelo alegado mau estado de conservação dos manuais escolares no fim do ano letivo é, em si mesma, juridicamente discutível, na medida em que penaliza os encarregados de educação por um estado de coisas e um conjunto de circunstâncias que escapa largamente ao seu controlo.
- 28) Essa imposição é levada a cabo através de uma declaração constante de anexos a notas informativas do Ministério da Educação, a assinar pelos encarregados de educação no momento da distribuição dos manuais escolares e para esse efeito, carecendo, em nosso entender, de suficiente enquadramento legal. Este aspeto é relevante, na medida em que só existe obrigação de indemnizar independentemente de culpa nos casos especificados na lei.
- 29) O artigo 127.º da Lei n.º 7/2016 que aprova o Orçamento de Estado para 2016, fala efetivamente da distribuição de manuais escolares aos encarregados de educação e da criação de um Grupo de Trabalho para esse efeito, mas não estabelece nenhuma responsabilidade objetiva dos encarregados de educação por devolução dos livros em mau estado.
- 30) No seu conjunto, estas considerações problematizantes do regime de penalidades adotado nesta matéria lançam sérias dúvidas sobre a bondade formal e material da solução encontrada.

- 31) Há igualmente que ter em conta o impacto do princípio de reutilização dos manuais na preparação dos alunos para os exames de fim de ciclo (v.g. 9º, 11º e 12º anos), em que os alunos são avaliados pelos conhecimentos demonstrados em unidades curriculares bienais ou trienais.
  
- 32) Para o estudo e a revisão das matérias, o pronto acesso aos manuais escolares usados dos anos anteriores e aos apontamentos que neles possam ter sido anotados permitirá, sem dúvida, uma mais fácil reconstituição das matérias lecionadas e uma rápida identificação dos temas e das informações mais importantes.
  
- 33) Os alunos que não tenham acesso aos manuais dos anos anteriores podem acabar por ser prejudicados, em termos relativos e absolutos, na sua preparação para os exames de fim de ciclo.
  
- 34) O princípio da reutilização dos manuais escolares pode repercutir-se negativamente no aproveitamento escolar exatamente daqueles alunos cujos direitos e interesses educativos ele visa promover, podendo, além disso, agravar as desigualdades económicas, sociais e culturais, desse modo frustrando os objetivos constitucionais que pretende atingir.
  
- 35) A reutilização dos manuais escolares não favorece o sucesso escolar nem a igualdade de oportunidades educativas, não podendo ser deduzida da garantia constitucional do direito à educação, podendo aquilo que se poupa a montante em manuais escolares vir a ser pago a jusante na fatura do insucesso escolar e do alargamento da desigualdade.

- 36) Para garantir o direito fundamental ao ensino obrigatório a Constituição não exige a gratuidade dos livros escolares, bastando-se com a sua acessibilidade, a preços razoáveis, à generalidade da população, desde que complementada com uma intervenção direta do Estado para evitar que o preço dos livros se torne uma barreira intransponível aos alunos de famílias mais carenciadas.
- 37) O Estado deve empenhar-se no apetrechamento das bibliotecas escolares, na promoção da concorrência no mercado editorial e livreiro, na disseminação do livro digital, na existência de mercados secundários de venda, locação ou permuta de livros usados, na imposição de deveres de informação específicos e circunscritos aos editores, na subvenção a famílias carenciadas e numerosas e numa política fiscal favorável à disseminação do livro escolar.
- 38) A ponderação das opções em matéria de política de livro escolar não pode deixar de considerar as implicações sistémicas, a vários níveis, no plano intelectual e cultural.
- 39) Os ganhos que podiam ser obtidos através de um sistema de gratuidade e reutilização dos livros escolares podem ser facilmente neutralizados através das perdas na qualidade dos mesmos e no enfraquecimento do setor empresarial adstrito à edição, distribuição e comercial dos livros escolares e das demais obras científicas e culturais, com o impacto negativo não apenas no aproveitamento dos alunos dos vários níveis de ensino, mas na qualidade da vida intelectual e cultural do país.

*José Joaquim Gomes Canotilho*

40) A Constituição, ao impor o princípio da proporcionalidade em sentido amplo como princípio estruturante da decisão política e dos atos jurídicos em que as mesmas se manifestam, determina a observância de todos os testes de adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito, sob pena de inconstitucionalidade.

41) É no quadro de uma República inclusiva e de uma sociedade civil robusta e aberta, que devem ser interpretadas as responsabilidades do Estado na realização dos direitos sociais e culturais dos cidadãos.

Este é, salvo melhor opinião, o nosso parecer.

Coimbra, 1 de Setembro de 2016



Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho



Prof. Doutor Jónatas Machado



## PARECER

### sobre a escrita nos espaços livres dos manuais escolares do 1.º ciclo do ensino básico (a propósito da questão da reutilização)

#### Nota prévia

A ESE-IPS, enquanto entidade acreditada para a avaliação e certificação de manuais escolares do 1º ciclo do ensino básico, recebeu um pedido da APEL – Associação Portuguesa de Editores e Livreiros para a elaboração de um parecer sobre a reutilização dos manuais e, em particular, a utilização dos «espaços livres» pelos alunos.

Importa referir que a colaboração entre a ESE-IPS e várias editoras escolares portuguesas vem desde 2009 e tem-se centrado no processo de análise dos manuais dos quatro primeiros anos de escolaridade.

#### Introdução

Desde o arranque, em 2009, que a ESE-IPS participa no processo de avaliação e certificação de manuais do 1º ciclo do ensino básico, nas áreas de Estudo do Meio, Matemática e Língua Portuguesa. Nestes anos, foram-nos apresentados manuais produzidos por várias editoras: Lisboa Editora, Porto Editora, Texto Editora, Santillana-Constância (cf. “Relatório de 2009, 2010 e 2011” enviado à DGE com data de 25/05/12). No caso do Estudo do Meio, essa intervenção prolongou-se até 2103, com a avaliação dos manuais de 4º ano da Porto Editora e da Texto Editora.

A experiência, nesta matéria, dos membros da Equipa da ESE-IPS vai para além da avaliação de manuais; ela é complementada pela orientação e supervisão de estágios (onde o manual escolar

era/é um dos recursos pedagógicos usados pelos professores cooperantes e os nossos estudantes) e na lecionação do 1º ciclo do ensino básico.

A questão da reutilização dos manuais escolares esteve prevista desde o lançamento do processo de certificação de manuais escolares. As alterações legislativas entretanto verificadas vieram acentuar essa preocupação, designadamente ao alargarem o período de «vigência da adoção dos manuais escolares», para 6 anos. Tal decisão procurava «a estabilidade da organização pedagógica nas escolas» e, para as famílias, a «redução dos encargos que suportam com a sua aquisição».

A legislação em vigor (Despacho nº 11421/2014, DR, 2ª série, nº 175, de 11 de setembro) estipula no Anexo II, ponto 5a) a proibição nos manuais de «espaços livres para a realização de atividades e de exercícios», exceto os destinados ao 1º ciclo do ensino básico (e os de Língua Estrangeira dos 2º e 3º ciclos). No ponto 5b) do referido anexo explicita-se o que se considera por «espaços livres»<sup>1</sup>.

No presente ano letivo, e na sequência da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, que aprovou o Orçamento de Estado, o Ministério da Educação procurou implementar o princípio constitucional da gratuidade do ensino obrigatório. Esta medida, mais não faz do que colocar, na prática, o princípio que se defende, na *Constituição da República Portuguesa* (1976/2016) (artigo 74º, ponto 2) alínea b), ao determinar o ensino básico universal, obrigatório e gratuito. A medida, agora com força de lei, ainda não cumpre aquele princípio constitucional pois tem efeitos só para o 1º ano de escolaridade, ou seja, abrange cerca de 80 mil alunos.

Em setembro de 2016, o grupo para Gratuidade e Reutilização de Manuais Escolares recomenda a utilização dos manuais de forma plena pelos alunos. Seguindo a recomendação desse Grupo de Trabalho, é enviada às escolas uma Circular, da responsabilidade da Direção Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE), a esclarecer que os alunos do 1º ano de escolaridade poderão preencher e escrever nos espaços livres conforme tem sido efetuado em anos anteriores.

### **Alguns Fundamentos Teóricos e Empíricos**

Atualmente, os educadores e as autoridades educativas da maioria dos países reconhecem que o aumento da qualidade e da quantidade dos manuais escolares, a par de outros recursos de

---

<sup>1</sup> «quaisquer campos visuais (espaço aberto, linha, figura, mapa, tabela, gráfico, diagrama, etc.) explicitamente destinados ao preenchimento pelo utilizador, enquanto resposta a perguntas e atividades ou enquanto resolução de determinadas propostas de trabalho (por exemplo: sublinha, risca o que não interessa, pinta), ou seja, os espaços que o utilizador pode preencher com a resposta final ou intermédia em cada questão, item ou alínea proposta»

aprendizagem, é um fator decisivo para promover o sucesso da aprendizagem na escola, em particular, ao nível do ensino básico (ex., Seguin, 1989; UNESCO, 2014). Isto não significa que o papel do professor seja menos importante do que o do manual escolar. Ao contrário, mesmo os professores mais qualificados, quer usem os manuais escolares como um recurso principal, quer os utilizem como um recurso complementar da aprendizagem (OECD, 2014), poderão enfrentar alguns obstáculos no processo de ensino/aprendizagem no caso de os manuais disponíveis serem de pouca qualidade.

No que diz respeito ao 1º ciclo do ensino básico, a necessidade de os professores terem à sua disposição “bons” manuais escolares é ainda mais importante por constituir um recurso que reúne o conteúdo da aprendizagem destinado a um nível de escolaridade específico e a uma dada área do saber, de uma forma sistemática, para apoiar um determinado currículo oficial. O manual escolar, concebido como instrumento de trabalho quer para o professor, quer para o aluno, assume um papel importante no desenvolvimento da criança em vários aspetos tais como o gosto pelos livros, o hábito de os utilizar para pesquisar informação e alargar os seus conhecimentos e vocabulário (Seguin, 1989). Neste sentido, as organizações internacionais referidas têm produzido orientações e critérios para a elaboração e avaliação dos manuais escolares e recomendações no que diz respeito à necessidade da sua atualização tendo em conta outros recursos de aprendizagem, em particular o uso das novas tecnologias (ex., OECD, 2014; UNESCO, 2014). Além disso, estas organizações têm produzido informação/sugestões relativas a aspetos relacionados com os custos de produção e distribuição que se refletem no custo final dos manuais a cargo das escolas e/ou das famílias, consoante a política de manuais escolares prosseguida em diferentes países.

As autoridades educativas de diversos países, nos quais se inclui Portugal (desde 2006), têm produzido orientações legislativas visando promover a qualidade dos manuais escolares e dar resposta aos aspetos de carácter mais prático (financeiros e outros) que contribuam para regular o processo de elaboração, produção, adoção e uso de manuais escolares, envolvendo editoras, escolas, professores, comissões de avaliação e a tutela. Em Portugal, na sequência da institucionalização da prática regular de avaliação e certificação de manuais, levada a cabo nos últimos anos, a qualidade científica e pedagógica da generalidade dos manuais melhorou significativamente.

Trata-se de um processo complexo que envolve muitos atores com objetivos e necessidades distintas. Neste âmbito, inserem-se também as questões da gratuitidade e da reutilização dos manuais que têm vindo a ser discutidas em Portugal.

Apesar disso, o número de estudos (comparativos ou outros) sobre a qualidade, as tipologias dos manuais escolares e o grau de sucesso da aprendizagem com base na sua utilização são ainda escassos (Pingel, 2010). Num recente estudo de sondagem realizado pela OCDE (OECD, 2014) sobre a inovação em educação, um dos indicadores apreciados foi a alteração do uso de manuais escolares entre 2003 e 2011, como recurso primário e suplementar, em matemática e ciências. Um dos anos de escolaridade selecionados para a amostra foi o 4º ano do 1º ciclo do EB<sup>2</sup>. Os resultados apurados mostram que a média de mudança, em termos absolutos, obtida pela OCDE, em relação ao aumento do uso de manuais escolares como primeiro recurso para aprendizagem no 4º ano de escolaridade, foi de 14% nas ciências e de 13% em matemática (p. 156). No conjunto, os manuais escolares são mais utilizados como recurso primário para a educação em ciências em doze sistemas educativos e apenas num os manuais são menos utilizados. Já em matemática os manuais são mais largamente usados em 8 países e menos noutros 5.

### **Conclusão**

Com base na literatura e na nossa experiência profissional (como professores, orientadores de estágio e avaliadores de manuais) a Equipa científico-pedagógica do Estudo do Meio da Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico de Setúbal (ESE-IPS) vê com agrado a decisão do ME sobre a gratuitidade dos manuais para o primeiro ano de escolaridade e considera:

- Ser da maior importância o uso do manual escolar como primeiro (mas não único) recurso de aprendizagem no 1º ciclo do Ensino Básico. Para a grande maioria dos alunos do 1º ano, o manual escolar é o primeiro livro com que tomam contacto direto, de forma regular e continuada (a ele estarão ligados diariamente durante os 10 meses do ano letivo). Reduzir o número de materiais de

---

<sup>2</sup> Os dados foram recolhidos junto dos professores dos vários países participantes no TIMSS entre 2003 e 2011. Pelo facto de Portugal não ter participado em todas as aplicações desta avaliação internacional, o estudo não inclui dados sobre o nosso país.

leitura e registo ajuda as crianças, nesta fase etária, a não se dispersarem e a serem capazes de gerir a logística escolar do dia a dia;

- Ser o manual escolar um instrumento pedagógico inseparável dos contextos educativos e das metodologias de ensino, podendo funcionar como um elo de ligação entre o universo escolar e o universo familiar.

- Ser adequada a possibilidade de escrita dos alunos nos manuais, prevista na legislação em vigor e reafirmada na Circular enviada às escolas pela Subdiretora-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE), em 08/09/16. Nesta fase, para a grande maioria dos alunos do 1.º ciclo do Ensino Básico a autonomia é ainda reduzida. Gastar muito tempo a copiar ou transcrever os exercícios do manual para o seu caderno (para algumas tipologias de exercícios essa tarefa é extremamente morosa) não é a melhor forma de dar uso ao tempo escolar. Tanto para o aluno como para o professor, este tempo deve ser rentabilizado de forma mais eficaz e útil nas questões fulcrais do ensino-aprendizagem.

- Ser a escrita dos manuais inerente à sua função enquanto recurso pedagógico para o 1º ciclo, tendo em conta as características das crianças nesta faixa etária nos domínios cognitivo e social.

- Ser pertinente a existência de espaços livres nos manuais onde os alunos possam fazer os seus registos no decorrer das atividades que integram sequências didáticas concebidas de forma estruturada, ou seja, um conjunto de atividades organizado de forma sistemática com objetivos específicos, ancorados nos Programas do 1º ciclo do Ensino Básico. Nos primeiros anos de escolaridade é fundamental que essas atividades integrem documentos (textuais e icónicos), cuja observação facilite a aprendizagem nas diferentes áreas disciplinares.

- Ser necessária a existência de espaços livres em que os alunos realizem percursos diversificados, preencham tabelas, desenhem planos de textos, preencham grelhas de avaliação formativa, respondam a questionários, exercitem e treinem procedimentos, mediados por instruções que deem referências essenciais para que seja possível a todos os alunos a progressão e a obtenção de sucesso.

- Limitar a utilização livre do manual escolar, impedindo que os alunos possam sublinhar, riscar, pintar, rodear, desenhar..., em nada contribui para o seu sucesso escolar. Importa ter presente que em alguns anos do 1.º ciclo, se não em todos, nem sempre os alunos consolidaram as aprendizagens previstas no ano transacto, e, por isso, o professor inicia o novo ano letivo recorrendo ao manual do ano anterior de molde a concretizar essa consolidação.

Na discussão pública que se tem feito sobre este assunto, há que referir que têm sido mais os argumentos de índole economicista do que os de teor pedagógico a ditar as posições que conhecemos. Esta discussão sobre a reutilização dos manuais é muito redutora uma vez que, ao contrário do que se referia há 30 anos na LBSE (n.º 1 do art.º 44.º, lei 14/86) o manual era ali definido como um *recurso educativo privilegiado mas não exclusivo*, num contexto em que não havia, como hoje, muito *software* educativo disponível.

### Referências

- OECD (2014). *Measuring Innovation in Education: A New Perspective* (Cap. 8). Paris: OECD Publishing. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264215696-en>. Consultado em 2016, setembro 16, em <[http://www.oecd-ilibrary.org/education/measuring-innovation-in-education\\_9789264215696-en](http://www.oecd-ilibrary.org/education/measuring-innovation-in-education_9789264215696-en)>
- Pingel, F. (2010). *UNESCO Guidebook on Textbook Research and Textbook Revision*. (2ª ed. atualizada). Paris: Braunschweig.
- Seguin, R. (1989). *The elaboration of school textbooks: Methodological guide*. Paris: UNESCO.
- UNESCO (2014). *Textbooks and learning resources: Guidelines for developers and users*. Paris: UNESCO.
- Diário da República (1986). Lei n.º46/86 de 14 de Outubro: Lei de Bases do Sistema Educativo. Retirado a 27 setembro 2016, de:  
[http://www.gave.minedu.pt/np3content/?newsId=31&fileName=lei\\_46\\_86.pdf](http://www.gave.minedu.pt/np3content/?newsId=31&fileName=lei_46_86.pdf)
- Diário da República (2011). Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação Parecer n.º 8/2011 Parecer sobre os Projetos de Lei n.º 4107XI/2.ª (BE), n.º 416/XI/2.ª (PEV) e n.º 423/XI/23 (CDS -PP) relativos a Manuais Escolares - DR 2ª série, 27/abr.2011, retirado de:  
[http://www.cnedu.pt/content/antigo/images/stories/CNE/Parecer\\_ManuaisEscolares.pdf](http://www.cnedu.pt/content/antigo/images/stories/CNE/Parecer_ManuaisEscolares.pdf)

Setúbal, 13 de Outubro de 2016

A equipa científico-pedagógica de Estudo do Meio da Entidade Acreditada – Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico de Setúbal

Ana Pessoa

Helena Fonseca

Leonor Saraiva

Luís Souta



### Escola Superior de Educação de Viseu Parecer sobre a reutilização de manuais escolares de 1.º ciclo

Os peritos da Escola Superior de Educação de Viseu (ESEV), coordenadores das equipas científico pedagógicas de avaliação e certificação de manuais escolares do 1.º Ciclo do Ensino Básico e a coordenadora de avaliação e certificação de manuais escolares na ESEV, tendo em conta a sua experiência como supervisores pedagógicos e avaliadores/revisores de manuais escolares, consideram que, embora a reutilização dos manuais escolares do 1.º CEB possa apresentar alguns aspetos positivos, prevalecem, contudo, argumentos de natureza pedagógico-didática contrários que importa destacar, como, por exemplo:

1. As tipologias de tarefas propostas aos alunos (sublinhar, legendar, preencher, ligar, transformar, contornar, colar, entre outras) não são compatíveis com o facto de não se poder utilizar os manuais de forma plena;
2. A relação empática que o aluno deve estabelecer com o manual e, por via deste, com a disciplina, relação essa que resulta da apropriação de um objeto pessoal, fica muito comprometida, o que em nada contribui para a prossecução dos objetivos definidos nos programas e metas curriculares;
3. O foco de atenção das crianças que, particularmente nos primeiros anos de escolaridade, se deve centrar num só instrumento de trabalho, evitando-se a dispersão por materiais didáticos diferenciados e em simultâneo, resulta seriamente ameaçado;
4. O saber que está a utilizar um manual que não lhe pertence pode inibir o aluno quanto ao seu manuseamento e utilização, o que não é de todo desejável;
5. O acompanhamento em casa pelos pais/encarregados de educação relativamente a conteúdos lecionados em anos anteriores é extremamente dificultado, ou mesmo impossibilitado, na ausência do manual;
6. O valor sentimental e afetivo dos manuais, tanto para pais/encarregados de educação, como para alunos, fica comprometido;
7. A reutilização poderá vir a contribuir para a perceção da origem socio-económica dos alunos, acentuando, por esta via, as desigualdades sociais.

Face ao exposto, os coordenadores das equipas científico pedagógicas de avaliação e certificação de manuais escolares do 1.º Ciclo do Ensino Básico e a coordenadora de avaliação e certificação de manuais escolares na Escola Superior de Educação de Viseu, são de parecer que:

1. Tal como estão concebidos, dificilmente os manuais do 1.º Ciclo do Ensino Básico poderão vir a ser reutilizados.



2. Não se vislumbram benefícios pedagógicos com a reutilização dos manuais escolares. Uma alternativa possível seria a disseminação do livro digital e uma política social e fiscal que torne os manuais escolares menos onerosos, sobretudo para as famílias carenciadas.

# Impactos de uma política de gratuitidade e reutilização dos manuais escolares em Portugal

## Relatório final



CATÓLICA PORTO  
BUSINESS SCHOOL

CENTRO DE ESTUDOS DE GESTÃO  
E ECONOMIA APLICADA – CEGEA

Setembro de 2016

Estudo elaborado para a Associação Portuguesa de Editores e Livreiros

## Autores

### Castro, Alberto (coordenador)

Diretor do CEGEA. Doutor em Economia pela University of South Carolina. É Professor Catedrático Convidado da Católica Porto Business School, de que foi Diretor entre 1998 e 2008. Desde 1990, coordenou a elaboração dos sucessivos Planos Estratégicos da Indústria do Calçado, entre diversos outros trabalhos de consultoria. Preside ao Conselho de Administração da Instituição Financeira de Desenvolvimento e aos Conselhos Fiscais da Mota-Engil e da Unicer. É administrador não executivo da Mystic Invest, SGPS. Integra a Comissão de Investimentos da Portuguese Venture Capital Initiative.

### Cunha, Mariana Alves da

Professora Assistente da Católica Porto Business School onde leciona nos domínios da Economia. Doutora em Economia, com especialização em Economia Industrial, pela Universidade do Porto. Mestre e licenciada em Economia pela Universidade Católica Portuguesa. As suas principais áreas de investigação são Microeconomia, Economia Industrial, Regulação e Concorrência.

## Colaboração

### Azevedo, Manuel Joaquim

Doutorado em Ciências da Educação. Professor Catedrático da Universidade Católica Portuguesa, tendo sido o primeiro diretor da Faculdade de Educação e Psicologia. É membro (cooptado) do Conselho Nacional de Educação. Foi Secretário de Estado dos Ensino Básico e Secundário do XII Governo Constitucional. É membro do conselho diretor do Centro de Estudos e Investigação sobre Inovação em Educação da OCDE. Tem múltiplas publicações sobre o sistema educativo e políticas educativas.

### **DISCLAIMER**

Este relatório foi preparado pelo Centro de Estudos de Gestão e Economia Aplicada da Católica Porto em resposta a uma solicitação da Associação Portuguesa de Editores e Livreiros. O seu conteúdo é confidencial: o acesso e a sua divulgação são da exclusiva responsabilidade da entidade promotora. As opiniões veiculadas neste documento só responsabilizam os autores e não vinculam a Universidade Católica Portuguesa nem a Associação Portuguesa de Editores e Livreiros.

Porto, 19 de Setembro de 2016

Alberto Castro

## Sumário Executivo

1. O presente estudo resulta de uma solicitação da Associação Portuguesa de Editores e Livreiros (APEL) ao Centro de Estudos de Gestão e Economia Aplicada (CEGEA), na sequência do convite recebido para a APEL integrar um Grupo de Trabalho criado pelo XXI Governo Constitucional para debater e definir um modelo de implementação da gratuitidade e reutilização dos manuais escolares. O caderno de encargos sugeria a realização de um estudo com o objetivo de fazer uma análise integrada das intenções anunciadas pelo governo, avaliando o seu impacto a vários níveis (social, cultural, pedagógico e económico-financeiro) com o propósito de contribuir para consolidar uma política focada no sucesso do sistema educativo português. Desse trabalho resultou o documento *“Impactos de uma política de gratuitidade e reutilização dos manuais escolares em Portugal”*.

2. O estudo começa por tentar clarificar alguns equívocos associados às noções de igualdade de oportunidades e equidade, sublinhando que não basta disponibilizar ensino gratuito universal para garantir a igualdade de oportunidades e, muito menos, a equidade. Ao contrário do que a vulgata convencionou, a equidade não se confunde com igualitarismo: garantir a equidade requer que se trate diferenciadamente o que é diferente. Esta clarificação é importante já que alguns diplomas centrais da política educativa invocam o princípio da equidade e igualdade de oportunidades como seu eixo central. A título de exemplo refiram-se a Lei n.º 47/ 2006, que define o regime de avaliação, certificação e adoção de manuais escolares que invoca “o princípio da equidade e igualdade de oportunidades no acesso aos recursos didático-pedagógicos como um dos seus princípios estruturantes”, o mesmo acontecendo com o diploma que cria o suprarreferido Grupo de Trabalho.

3. Analisando as medidas até agora adotadas (distribuição gratuita dos manuais escolares a todos os alunos do 1.º ano do 1.º ciclo do Ensino Básico) e as que se anunciam (generalização da gratuitidade e da reutilização dos livros escolares), identifica-se uma maior proximidade das mesmas com a lógica igualitária do que com a promoção da igualdade de oportunidades. Só por si a concessão universal e indiferenciada das mesmas condições a todos não garante a equidade. Dir-se-ia que esse papel complementar poderia ser desempenhado pela Ação Social Escolar (ASE). Não se pode descartar que um próximo Orçamento de Estado possa vir a reforçar a dotação de uma ASE notoriamente insuficiente. No momento presente, perante as decisões anunciadas, e em função das restrições orçamentais conhecidas, fica a certeza de que a verba adicional mobilizada para a oferta de manuais escolares a todos os alunos teria uma melhor aplicação, se a preocupação fosse a equidade, se fosse canalizada para reforçar a dotação da ASE. Esta opção teria tanto mais eficácia quanto mais se avançar na

generalização da medida aos outros anos escolares. Por comparação com a situação que vigorou até ao início do atual ano letivo, a gratuidade é uma medida contra a equidade, deixando os alunos mais desfavorecidos como já estavam (recebiam os livros pela ASE) e melhorando a situação dos que não eram, até aí, elegíveis para a ASE.

Mas não só de ASE viveria uma política que se centrasse em discriminar positivamente o apoio aos mais desfavorecidos. As dificuldades de aproveitamento entre os alunos provenientes de agregados com fragilidades socioeconómicas, é uma relação estatística e sociológica insofismável. Em complemento com a ASE, a canalização de recursos para ajudar a superar essa desvantagem (por exemplo, com reforço do acompanhamento dos próprios alunos e das próprias famílias) faria mais pela promoção de igualdade de oportunidades do que a generalização da gratuidade – admitindo que não existem recursos para se fazer tudo, simultaneamente.

Em resumo, seja por uma razão ou por outra, é legítimo discutir se os recursos adicionais canalizados para a oferta universal de livros escolares não poderiam ter uma aplicação mais adequada na efetiva promoção da igualdade de oportunidades.

4. Para além da gratuidade universal, o Governo propõe-se generalizar a reutilização dos manuais escolares. Reconhecendo que o manual escolar é um instrumento educativo com o qual os alunos têm de trabalhar diariamente para adquirir competências e consolidar conhecimentos, o estudo sugere que devem ser ponderadas as implicações ao nível didático-pedagógico que esta medida poderá ter no dia-a-dia dos alunos portugueses. Havendo a obrigatoriedade de devolução dos manuais em bom estado, como é que isso interfere com a realização dos trabalhos de casa? E com os métodos de estudo e aprendizagem, em que os sublinhados e anotações são, frequentemente, tidos como essenciais? E com o estudo para testes e exames? Há conclusões firmes? Os professores foram ouvidos? E os pais? A um outro nível, não poderá a reutilização contribuir para uma estigmatização acrescida dos alunos provenientes de agregados mais desfavorecidos? Se a generalidade dos pais continua a preferir comprar livros novos para os seus filhos, não se sentirão os alunos mais desfavorecidos ainda mais desfavorecidos, ao ficarem confinados a utilizar manuais reutilizados que têm de devolver? Se a gratuidade já não os beneficiava, a reutilização pode discriminá-los.

5. Ao contrário do que os meios de comunicação social tendem a veicular, o custo do manual escolar representa uma parcela menor na despesa total em educação que os pais desembolsam todos os anos. Essa insistência, que reflete o papel central e simbólico do livro no processo de educação, é desmentida pelos dados. Talvez a evidência mais flagrante resulte da estrutura da despesa do Estado com a ASE, uma vez que o custo do fornecimento de manuais escolares aos alunos abrangidos por este apoio representa apenas 15% do valor total das despesas.

6. O estudo inclui ainda uma análise comparativa que pretende calcular os custos que o governo teria de acarretar no fornecimento de manuais escolares em dois cenários diferenciados: no primeiro, o governo apenas

comparticipa os manuais escolares a todos os alunos abrangidos pela ASE; no segundo, considerou-se a hipótese de distribuição gratuita de manuais a todos os alunos do Ensino Básico e Secundário e respetiva reutilização. Este segundo cenário tem em conta que a reutilização é um processo com implicações, e custos, administrativos. No âmbito logístico foram consideradas as despesas com a organização de todo o processo de reutilização que vai da recolha ao empréstimo, passando pela triagem e armazenamento dos livros o que implica que os custos vão crescendo à medida que o processo se generaliza. Considerando o preço dos manuais e os custos logísticos e de reposição daqueles manuais que se encontrariam danificados (cerca de 10%) e dos que incluem espaços para escrever (manuais do 1.º ciclo e de língua estrangeiras do 2.º e 3.º ciclos), o Estado pouparia cerca de 153,6 milhões de euros se optasse por manter apenas o modelo de participação a todos os alunos abrangidos pela ASE, até ao ano letivo 2021/ 2022 – data em que, a manter-se como previsto, a gratuidade abrangeria todos os anos de escolaridade. Esse montante dá-nos, numa outra perspetiva, o valor limite em que o Estado poderia reforçar a ASE, sem impactos adicionais no orçamento.

7. Para além das implicações económicas e financeiras para o Estado, este estudo debruça-se também sobre o impacto da medida do governo no setor editorial e livreiro. Havendo uma redução significativa nos livros em circulação, haverá, necessariamente, efeitos quer no setor da edição livreira quer no comércio associado com a venda de livros escolares. A produção de um novo manual é um processo complexo, demorado e oneroso, com muitos dos custos suportados à cabeça, independentemente do sucesso que o mesmo venha a ter. Caso a procura de manuais escolares venha a diminuir, em resultado da reutilização dos mesmos, a sobrevivência das empresas torna inevitável a subida de preço dos manuais. A comparação com os preços praticados em países que já têm a reutilização em prática aponta nesse sentido. Num país com uma dimensão de procura limitada, torna-se, ainda, expectável que a renovação da oferta seja afetada, não sendo líquido que as editoras sejam capazes de manter a dinâmica inovadora que se tem verificado, podendo comprometer a evolução dos métodos de ensino e aprendizagem. Prevê-se que, até ao ano letivo 2021/ 2022, a indústria editorial tenha uma perda de cerca de 60% da sua faturação anual, podendo levar a um aumento de desemprego, diminuição da produção de materiais complementares de apoio aos docentes e diminuição da produção e promoção cultural.

Os pequenos livreiros, que neste momento são responsáveis por mais de 50% da venda de manuais escolares, poderão sobreviver à gratuidade, desde que esta seja pensada em moldes que assegurem um fornecimento dos manuais escolares que não os desfavoreça por comparação com as grandes superfícies. Já a diminuição das vendas decorrentes da reutilização poderá ser a estocada final numa atividade que vai sobrevivendo com bastantes dificuldades. Para além do impacto ao nível do emprego, não se pode ignorar o papel insubstituível, em termos de promoção do livro, da leitura e da cultura que estes agentes têm nas mais diversas regiões do país (em especial no interior).

8. Em suma, este estudo procura contribuir para uma política educativa mais clara e fundamentada, trazendo para a discussão dados e perspetivas que o voluntarismo e a adesão intuitiva às medidas propostas tendem a secundarizar ou ignorar. Será que as mesmas passam o teste da equidade que dizem determiná-las? Ou não será, antes, que as propostas apresentadas traduzem uma conceção do papel do Estado, e da provisão de bens e serviços públicos, em que as considerações de equidade são garantidas por outras políticas, nomeadamente tributárias? Se a lógica fosse a promoção da equidade, não seria melhor canalizar as verbas para o reforço da ASE? A reutilização contribui para a educação cívica e a responsabilização para com a preservação e boa utilização dos recursos públicos. Mas será que se ponderou as suas implicações sobre o processo de aprendizagem e a relação do aluno com os livros escolares – vistos não apenas como instrumento de estudo, mas também como algo com que se estabelece afetos e ligações? Num país com as nossas taxas de aquisição e leitura de livros, não devem estas questões ser ponderadas? Refletiu-se sobre a potencial estigmatização dos alunos mais carenciados, circunscritos à utilização de livros usados, por comparação com os livros novos comprados por alunos provenientes de famílias com posses suficientes para os adquirir? A todas estas questões somam-se outras considerações de natureza institucional que nos recordam haver modelos que funcionam em certos contextos mas não em outros ou, pelo menos, não imediatamente, ou sem adaptações, mais ou menos substanciais. E, por fim, há a vertente económico-financeira mas também política. Em face das fortes limitações orçamentais que nos continuarão a condicionar, não seria mais consistente com a promoção da igualdade de oportunidades privilegiar a canalização dos recursos inerentes à gratuitidade para a ASE? Ponderou-se o impacto da reutilização sobre a indústria editorial e sobre o pequeno comércio livreiro bem como sobre a diversidade e qualidade da oferta de recursos pedagógicos? Não serão, editoras e livreiros, parceiros fundamentais para o sucesso da política educativa, em particular, e da cultura, em geral?

Há um longo caminho a percorrer pelo sistema educativo português. Podem-se saltar algumas etapas. Nesse processo é essencial dispor de recursos pedagógicos e didáticos muito bons e multifacetados. Está em causa identificar o papel do Estado, das Escolas e das editoras na promoção desta evolução. A não ser assim, uma política apenas centrada na eventual gratuitidade e reutilização dos manuais escolares corre o risco de perder a perspetiva global e de, no limite, induzir uma utilização de recursos públicos menos eficaz na prossecução dos propósitos por elas próprias enunciados.

## 4. Conclusões finais

O livre acesso à educação e uma educação bem-sucedida são, quase unanimemente, considerados fatores indispensáveis para se garantir a igualdade de oportunidades entre todos os cidadãos. Ao dever civilizacional que daí decorre, junta-se o facto de a generalidade dos estudos atribuir ao investimento em educação uma taxa de retorno, a longo prazo, dificilmente superada por outras afetações de recursos públicos. Não obstante, num contexto de recursos escassos, a discussão acaba sempre por recair sobre o âmbito e incidência do financiamento à educação. O XXI Governo Constitucional anunciou a intenção de adotar as medidas necessárias à promoção da gratuitidade universal e reutilização dos manuais escolares. Este estudo procurou evidenciar as múltiplas implicações dessas políticas, de modo a contribuir para uma decisão mais informada que pondere os eventuais custos e benefícios que delas decorrem. Dando maior relevo às dimensões associadas com a economia e a gestão, o presente trabalho não deixa de abordar os potenciais impactos sobre o processo de ensino e aprendizagem.

A gratuitidade universal dos livros escolares não é temática nova, tendo sido mantida na agenda por partidos e agentes políticos que consideram ser essa uma obrigação do Estado. Mesmo que os livros não sejam a componente mais significativa na despesa total das famílias com a educação, a verdade é que continuam a ter uma carga simbólica que lhes atribui um estatuto central no processo de ensino e aprendizagem que resiste, inclusive, às mudanças que as sucessivas inovações tecnológicas foram impondo. A oferta dos manuais escolares a todos os alunos dos Ensinos Básico e Secundário, mesmo que faseada, terá implicações orçamentais que o Governo já se disse disposto a suportar, em coerência com o quadro de prioridades políticas por si estabelecidas. As estimativas que fizemos indicam que os montantes, associados apenas à gratuitidade, evoluirão de 3,4 milhões de euros no próximo ano letivo, até 53 milhões de euros no ano letivo 2021/2022, quando, a manter-se a evolução prevista no n.º 4 do artigo 127.º da Lei 7-A/2016, de 30 de março, o processo estará completo.

Estes números sobrestimam e subestimam, simultaneamente, os impactos orçamentais decorrentes da gratuitidade. O excesso resulta de não considerarmos os efeitos, sobre as despesas, da reutilização. Mas há, igualmente, razões para se considerar que os custos possam não se esgotar na aquisição dos manuais escolares, havendo necessidade de mobilizar recursos para organizar e gerir esse processo.

Se esta dimensão operacional, e quase contabilística, é mais ou menos evidente, outras há que o não são. A oferta dos manuais escolares pode acarretar alterações muito significativas nas operações de distribuição e comercialização dos livros, arriscando ameaçar a viabilidade de muitas centenas de pequenas papelarias e livrarias. Para além do emprego direto que garantem, alguns desses agentes económicos desempenham um papel vital, enquanto suporte da vida cultural local, sobretudo fora dos grandes núcleos habitacionais. Ao contrário do que se possa pensar, as pequenas superfícies comerciais continuam a dominar na comercialização dos manuais escolares conforme dados da APEL e do Observador Cetelem já para 2016. A venda dos manuais escolares é um sopro de vida que recebem, ano após ano. Se a medida da gratuitidade universal for para diante, é recomendável que se estudem procedimentos que, na medida do possível, a tornem o mais possível neutral por comparação com a estrutura atualmente vigente. A não ser assim, a ordem natural das coisas favorece as grandes superfícies comerciais como interlocutores privilegiados da administração pública, central ou local, quer pela sua maior capacidade logística, quer pela pluralidade da sua oferta que contribuem para reduzir os custos de contacto dos agentes públicos.

Gráfico 2

Gráfico 8

A gratuitidade já existe hoje, conquanto limitada aos beneficiários da Ação Social Escolar (ASE) cujas condições de elegibilidade são extremamente restritivas. Apenas os agregados familiares com uma capitação anual de rendimento abaixo de 2 934,54 euros usufruem do apoio irrestrito da ASE o qual, mesmo assim, se limita à comparticipação dos livros, de materiais escolares, da alimentação, do transporte escolar, de bolsas escolares e de alojamento.<sup>33</sup> Se o rendimento *per capita* exceder os 5 869,08 euros já não existe qualquer tipo de apoio e, entre este limite e o do escalão anterior os apoios cingem-se apenas a 50% do total. Ainda que com todas estas restrições, a ASE custa, em média, 242 836 862 euros por ano, dos quais apenas 37,5 milhões são para livros.

Tabela 33

Tabela 7

Tabela 8

O tamanho daquela verba é uma evidência pungente do peso dos agregados familiares de débeis condições económicas na nossa sociedade. Face a esta situação, a gratuitidade universal em nada os beneficia, bem pelo contrário. Ao desviar recursos para oferecer os livros escolares a agregados familiares com condições para suportar os custos com a sua aquisição, toma-se legítimo perguntar se, numa lógica de justiça social e de promoção da equidade, o reforço da ASE não seria uma melhor alternativa para a aplicação desses recursos, num contexto, conhecido por todos, de exiguidade dos mesmos. Não basta anunciar que uma certa medida se propõe atingir um determinado propósito. É preciso verificar se não há medidas alternativas que, com o mesmo custo, consigam alcançar maiores benefícios ou atingir os mesmos resultados com menores custos. Não é evidente que a medida em causa tenha sido sujeita a este escrutínio por parte dos seus proponentes.

<sup>33</sup>Se bem compreendemos, mesmo um beneficiário do 1º Escalão no 5º ano de escolaridade já não tem apoio suficiente (os manuais custam 151,5 euros dos quais só recebe um apoio de 118 euros) e a parte a ser suportada pelas famílias aumenta com o ano de escolaridade.

A gratuidade faz parte de um todo em que a outra face será a reutilização dos manuais escolares. Subalternizando as eventuais motivações, mais ou menos economicistas, que visariam reduzir os custos líquidos decorrentes da gratuidade, podemos admitir que a anunciada reutilização será movida, sobretudo, por objetivos meritórios e consensuais: educar os jovens para a responsabilização perante os recursos públicos e, por inerência, contribuir para reduzir o desperdício e para a proteção do ambiente são propósitos que ninguém ousa contestar.

Mais uma vez, indo para além da adesão intuitiva e afetiva à medida, somos confrontados com custos e consequências que nos escapam numa primeira leitura. A organização de todo o processo logístico que vai da recolha ao empréstimo, passando pela triagem e armazenamento dos livros, é morosa e complexa, requer pessoas e espaços, o que significa custos que vão crescendo à medida que o processo se generaliza, tornando menos óbvias as presumíveis poupanças inerentes à reutilização. Estes custos para montar o processo e o tornar operacional tendem a ser pouco valorizados, não havendo qualquer esforço para os calcular e evidenciar. Não admira, por isso, que outras consequências ainda menos intuitivas sejam totalmente ignoradas na discussão sobre o impacto da reutilização, aparentemente muito movida por boas intenções e voluntarismo.

Se o processo de reutilização alcançar uma percentagem significativa, as empresas que se dedicam à produção e comercialização dos livros escolares verão o seu volume de negócios drasticamente reduzido. Alguns apoiantes da medida parecem ver nisso uma vantagem ao reduzir o eventual poder de mercado de alguns grupos editoriais que, na verdade, as entidades competentes nunca detetaram. Nessa vertigem esquece-se o inevitável impacto no emprego, direto e indireto, que uma redução drástica da atividade editorial acarretaria.

Mas não só! A esmagadora maioria dos custos de génese de um manual escolar são suportados à cabeça, não dependem da dimensão do mercado e não são reversíveis. Perante um menor volume de vendas sobre o qual se possam diluir tais custos, as empresas terão de aumentar os preços, mesmo que sacrifiquem alguma margem. As pequenas editoras, mais especializadas, dificilmente sobreviverão. Em algumas disciplinas, poderá deixar de haver manuais escolares disponibilizados pelas editoras. A contenção de custos, necessária à sobrevivência das empresas, conduzirá à redução da pluralidade da oferta bem como à drástica diminuição da produção de materiais complementares de apoio aos docentes e ao decréscimo da investigação e desenvolvimento de recursos multimédia disponibilizados aos professores e às escolas. No limite, no dizer de alguns dirigentes da APEL, poderá estar em causa a subsistência de uma oferta de matriz nacional, ficando o setor entregue às multinacionais, mais aptas a diluir custos, e a um eventual monopólio público, resultados que vão arrepiar o disposto na Constituição.

A redução na produção e vendas transmitir-se-á, como se compreende, à restante fileira. Ainda que a entrega gratuita dos manuais escolares fosse bem gerida, procurando preservar o tecido das pequenas papelarias e

Tabela 21

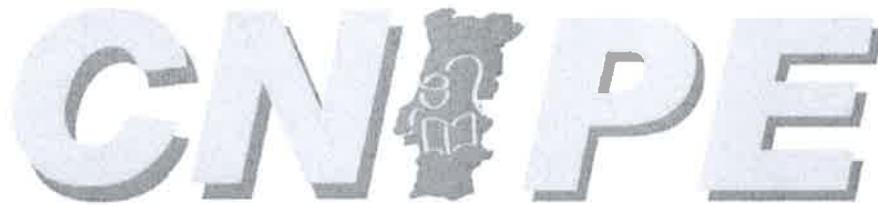
Tabela 22

Tabela 20

livrarias, a míngua de negócio associada à reutilização não deixará de se fazer sentir, conduzindo ao encerramento de muitas das pequenas empresas que têm na venda dos recursos educativos o seu subsídio de sobrevivência.

As consequências estão longe de se esgotarem na fileira da produção e comercialização dos manuais escolares. A reutilização não é algo assético, sem efeitos no processo de ensino e aprendizagem, para já não falar de outras dimensões sociológicas que vão da perceção de discriminação de quem fica confinado à utilização de livros “em 2.<sup>a</sup>, 3.<sup>a</sup> ou 4.<sup>a</sup> mão”, até à própria relação do aluno com o livro.

Não é fito deste estudo dar uma visão catastrofista da gratuitidade e reutilização universais. Da forma mais objetiva possível, procurou-se identificar um conjunto de aspetos e dimensões que uma decisão menos informada, por mais bem-intencionada que seja, poderia ignorar, gerando consequências não desejadas. Conhecidas estas, cabe ao poder político, legitimado democraticamente, ponderá-las e decidir se, mesmo assim, vai para diante com o projeto. Como dizia Sophia de Mello Breyner “vemos, ouvimos e lemos, não podemos ignorar”.



Confederação Nacional Independente de Pais e Encarregados de Educação

## GRUPO DE TRABALHO PARA A GRATUITIDADE E REUTILIZAÇÃO DE MANUAIS ESCOLARES

Na reunião do grupo de trabalho para a gratuitidade e reutilização dos manuais escolares realizada em 22 de Setembro de 2016, foi solicitado aos diversos parceiros intervenientes que se pronunciassem sobre as seguintes questões:

1. Distribuição gratuita de manuais escolares durante o período da escolaridade obrigatória (analisar a medida e os seus possíveis impactos);
2. Devolução dos manuais escolares;
3. Reutilização dos manuais escolares;
4. Penalização em caso de não devolução.

A CNIPE apoia claramente a ideia da distribuição gratuita de manuais escolares com devolução no final, identificando as vantagens ambientais e socioeconómicas que esta medida acarreta e o princípio da REUTILIZAÇÃO. As experiências práticas existentes hoje em dia no terreno com bolsas de manuais fomentadas pelas escolas, pelos municípios e pelas associações de pais têm constituído um claro contributo para o desenvolvimento pessoal, social e educativo dos alunos.

### **1. Distribuição gratuita de manuais escolares durante a escolaridade obrigatória**

A lei 85/2009, estabelece o regime da escolaridade obrigatória para as crianças e jovens que se encontram em idade escolar. Consideram -se em idade escolar as crianças e jovens com idades compreendidas entre os 6 e os 18 anos. A escolaridade obrigatória cessa:

- a) Com a obtenção do diploma de curso conferente de nível secundário da educação; ou
- b) Independentemente da obtenção do diploma de qualquer ciclo ou nível de ensino, no momento do ano escolar em que o aluno perfaça 18 anos.

Face ao que antecede, a CNIPE apoia a distribuição gratuita dos manuais escolares durante toda a escolaridade obrigatória. O dever de informação e esclarecimento desta medida e da sua abrangência deve passar claramente pelas escolas, bem como toda a comunidade escolar, onde se devem incluir as Câmaras Municipais e outras entidades pedagógicas relacionadas com a escola. Deve a direção da escola envolver toda a comunidade escolar e reforçar o princípio da

REUTILIZAÇÃO, podendo as associações de pais e encarregados de educação partilhar este conjunto de princípios.

## **2. Devolução dos manuais escolares**

Por princípio, a CNIPE apoia a devolução dos manuais escolares, para garantir a sua reutilização. Num país de poucos recursos e que atravessa enormes dificuldades, não nos parece razoável passar uma mensagem de esbanjamento para uns e de enormes sacrifícios para outros.

Este processo de devolução pode e deve passar por toda a comunidade educativa onde se devem envolver os serviços de biblioteca escolar e municipal.

Em relação à devolução dos manuais do 1º ano do 1º ciclo do ensino básico distribuídos gratuitamente no corrente ano lectivo (2016/2017), e até pelas razões já anteriormente invocadas, concordamos com a sua devolução no final do ano lectivo, mas não se deve aplicar qualquer penalização.

No 1º ano do 1º ciclo do ensino básico, os manuais escolares são concebidos para que os alunos possam sublinhar, riscar, pintar, desenhar, recortar, colar, o que inviabiliza a sua reutilização, mas não a sua reciclagem. Devolução e reutilização são coisas completamente diferentes.

Aconselhamos no entanto que os serviços do Ministério da Educação revejam a organização dos currículos, as normas que certificam os manuais escolares e a forma de utilização dos manuais escolares, atendendo aos problemas supra citados, para que os mesmos possam vir a ser reutilizados.

## **3. Reutilização dos manuais escolares**

Nesta questão da reutilização dos manuais escolares, a CNIPE não considera que o sucesso ou insucesso escolar esteja dependente do fato de os manuais escolares serem novos ou usados. Não há nenhum estudo independente que prove uma relação de causa-efeito sobre esta matéria. Da nossa experiência como pais, pelo contacto que temos com as escolas, com os nossos filhos, os colegas e amigos dos nossos filhos, são inúmeros os casos de sucesso de jovens que recorreram às bolsas de manuais escolares disponibilizados pelas autarquias e pelas escolas. Por outro lado, também temos conhecimento de situações de jovens que todos os anos compram manuais escolares novos e a estrear e no final do ano lectivo continuam intactos, e estes jovens foram ficando pelo caminho no seu percurso escolar.

Relembramos com alguma nostalgia o tempo em que éramos crianças e antes do início do ano lectivo estávamos todos em família a forrar os manuais escolares, alguns deles usados por irmãos mais velhos, e não foram essas as razões que nos motivaram para estudar mais ou menos ou que serviram de justificação para o sucesso ou insucesso atingido. Devemos ter uma perspetiva global e pensar nos legítimos interesses das famílias portuguesas.

Relembramos o que referimos anteriormente, num país de poucos recursos e que atravessa enormes dificuldades, não nos parece razoável passar uma mensagem de esbanjamento para uns e de enormes sacrifícios para outros. Só entendemos a oposição contra a reutilização dos manuais escolares da parte de quem está habituado a esbanjar e não pensa no dia de amanhã.

#### **4. Penalização em caso de não devolução**

Nesta matéria, entende a CNIPE que não deve haver lugar a qualquer penalização. Entendemos que os portugueses e as portuguesas quando votaram, legitimaram uma orientação política. Apesar de a Educação não ter sido trazida para a campanha eleitoral por nenhum dos partidos políticos, a questão da gratuitidade dos manuais escolares foi uma opção política que acolheu o voto favorável da população portuguesa. A gratuitidade dos manuais escolares tem obviamente custos para o país, mas quando a opção política do povo português foi tomada, foi conscientemente e sabendo dos custos que uma medida deste género acarretaria para o país. No entanto, a opção também foi tomada pensando no alívio financeiro que esta medida acarretaria para a bolsa das famílias que se encontram depauperadas depois de mais de 10 anos de sacrifícios a salvar bancos e instituições menos credíveis.

Os pais, os encarregados de educação, os portugueses de uma forma geral, não se sentem minimamente incomodados quando o dinheiro dos seus impostos é canalizado para o bem público e para benefício de todos, como é o caso desta medida. O que não gostamos e nos incomoda cada vez mais, são medidas tomadas em função da pressão ou dos interesses de determinados grupos, sem qualquer benefício a médio ou longo prazo para a população portuguesa.

Em suma, a CNIPE apoia incondicionalmente a entrega gratuita de manuais escolares a toda a escolaridade obrigatória, com devolução dos manuais escolares para possível reutilização ou não, e não deve haver qualquer penalização em caso de incumprimento desta devolução.

Marinha Grande, 16 de Outubro de 2016

António Martins Pinheiro

Representante da CNIPE no grupo de trabalho para a gratuitidade e reutilização dos manuais escolares



### **Parecer da CONFAP no âmbito do Grupo de Trabalho dos Manuais Escolares**

No âmbito do grupo de trabalho para debater e refletir sobre uma política de manuais escolares foi solicitado à CONFAP que desse opinião escrita sobre as seguintes questões:

- **Distribuição gratuita dos manuais do 1º ano ao 12º ano**
- **Devolução de que forma**
- **Reutilização do 1º ao 12º**
- **Penalizar as famílias pelo inadequado estado dos manuais do 1º ao 12º na sua devolução**

Considerações prévias:

Está na agenda 2015/2019 CONFAP a referencia à necessidade de uma política dos manuais escolares que promova a equidade e a estabilidade e a necessidade (ora concretizada) de uma discussão alargada com todas as partes intervenientes e com o MEC para se encontrar soluções que contribuam para o princípio da equidade e gratuidade da Educação para todos, no âmbito dum compromisso sustentável de longo prazo para as políticas educativas.

Recorrentemente, os manuais escolares são objeto de discussão pública, essencialmente pelo custo que os mesmos representam para as famílias.

De sublinhar que a CONFAP tem tido uma posição coerente ao longo dos tempos, defendendo um tratamento de equidade para todas as crianças e jovens no acesso aos materiais de apoio ao estudo num quadro de acesso gratuito ao sistema de Educação Pública e sem nunca perder de vista o mais importante e fundamental para um sistema educativo justo e para todos.

Ao longo dos anos constata-se uma evolução significativa, particularmente ao nível tecnológico e que possibilita o acesso de professores e alunos a versões digitais dos livros escolares e a recursos multimédia a eles associados que, notoriamente, vêm contribuindo para um salto qualitativo no processo de ensino-aprendizagem, muito devido aos índices de motivação e envolvimento que se obtêm junto dos alunos.

Qualquer discussão sobre o livro escolar deve ter sempre presente os melhores interesses dos alunos no que diz respeito à qualidade das aprendizagens e ao sucesso escolar. Deve-se considerar como prioritário assegurar que aqueles materiais de apoio ao estudo se apresentem com a qualidade que se exige a todos os níveis, permitindo que os alunos deles façam uso de forma plena e sem condicionalismos, seja na escola seja em casa, facto importante tendo em linha de conta a crescente participação dos pais e educadores no dia-a-dia escolar dos educandos.

Todavia, é a questão dos preços que mais tem preocupado as famílias. A grave crise socioeconómica que o país atravessa desde há vários anos teve um impacto muito negativo na generalidade dos lares portugueses e, em cada início do ano letivo, tornou-se evidente a dificuldade sentida pelos pais para suportarem a fatura dos livros e de todo o material escolar – pastas, cadernos, etc. Impõe-se por isso



## CONFAP - CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS ASSOCIAÇÕES DE PAIS

Rua Carlos José Barreiros, n.º 16 Cave | 1000-088 LISBOA

T 218 471 978 | F 218 471 980

www.confap.pt | geral@confap.pt

repensar as frequentes mudanças introduzidas nos programas e metas curriculares que, sem prejuízo da necessária atualização do saber, permitam a estabilidade dos manuais.

Reconhecendo todas as condicionantes a CONFAP em parceria com as suas associadas e outros parceiros sempre disponibilizou recursos para ajudar as famílias a encontrar as suas soluções mais adequadas ou as possíveis. Pese embora a forte mobilização e a boa vontade de todos os envolvidos, acreditamos que este é um cenário de recurso e que outras soluções devem ser encontradas, de carácter estrutural e duradouras, que não ponham em causa o que é essencial nesta matéria.

Dessas medidas destacamos:

- Dedução no IRS de todas as despesas de Educação – esta medida é de particular relevância, pois permitiria compensar devidamente e de forma equitativa as famílias do investimento feito na educação dos filhos, que não se confina aos manuais escolares;
- Estabilização dos preços dos manuais escolares – pelas razões óbvias, este deve ser um objetivo fundamental do Governo na negociação da próxima Convenção de Preços com os editores;
- Reforçar o Apoio Social Escolar – a política de empréstimo de manuais nas classes mais desfavorecidas é, para a CONFAP, das medidas mais discriminatórias introduzidas no ensino, pois promove uma desigualdade de oportunidades no acesso e utilização daqueles recursos didático-pedagógicos, com óbvio impacto negativo no rendimento destes alunos; o escalão B deve ser eliminado e, os alunos abrangidos, integrados no escalão A.
- Diversidade no acesso aos conteúdos e no meio de suporte desses conteúdos (digital por exemplo) – os desafios colocados pela sociedade contemporânea exigem que as escolas tenham as condições necessárias para que professores e alunos possam dispor de diferentes materiais, nomeadamente em formato digital. Por isso, o investimento nas infraestruturas tecnológicas e em conteúdos digitais é cada vez mais premente;
- Estabilização dos programas e a evolução para conteúdos – é fundamental assegurar estabilidade de médio-longo prazo ao currículo do Ensino Básico e Secundário, o qual tem sido objeto de sucessivas alterações sem a devida ponderação e avaliação de resultados;
- Criar nas escolas bases de recursos (em papel e em digital) para todos alunos, o que pode ser feito no âmbito das bibliotecas – as bibliotecas escolares são importantíssimas para os professores e alunos. Equipá-las e dotá-las de recursos promoveria hábitos de leitura e de estudo de maior eficácia e ajudaria professores a desenvolverem a prática letiva com a possibilidade de recorrerem a materiais diversificados.

Assim:

### **- Distribuição gratuita dos manuais do 1º ano ao 12º ano**

Um bom princípio que responderia às nossas preocupações sobre as políticas dos Manuais Escolares.

Em face da atual conjuntura e das dificuldades orçamentais tal medida apresenta-se de exequibilidade muito difícil em toda a escolaridade obrigatória. Contudo será possível e desejável que possa ser avaliada, particularmente no âmbito do 1º ciclo.

**“Por uma EDUCAÇÃO presente com FUTURO”**

Pessoa coletiva de utilidade pública - D.R. n.º 46, 11 série, de 24 de Fevereiro de 1987 | NIF 501 229 868



**Acresce ainda a necessidade de se alargar o apoio a todas as despesas com a Educação a que as famílias têm que fazer face, como por exemplo o material escolar, os transportes e a alimentação, essenciais a uma boa aprendizagem.**

**Admitimos pois que a gratuidade dos manuais possa não ser universal e concorra para a equidade no acesso a todos os meios e materiais necessários para uma boa aprendizagem. No entanto neste domínio é necessário discutir e conciliar os níveis de rendimento *per capita* das famílias para um justo acesso à Educação com dignidade e qualidade.**

É também do conhecimento de todos que algumas autarquias já estão a implementar a medida da gratuidade dos manuais para o do 1º ciclo, pelo que importa perceber o âmbito e a dimensão da medida.

**Mais do que gratuidade para todos seria preferível a equidade no acesso a todos os bens essenciais para uma aprendizagem de qualidade e que se constituísse como uma oportunidade à partida.**

#### **- Reutilização do 1º ao 12º e Devolução de que forma**

A devolução implica a reutilização, sendo que a reutilização pode ser feita sem que haja a devolução. A reutilização como meio da sustentabilidade e da responsabilidade social é um inquestionável para o desenvolvimento social.

Contudo em matéria de manuais escolares temos que ponderar não só os aspetos da sustentabilidade como outros fatores como os pedagógicos e de operacionalização da medida que poderão tornar-se eventualmente mais perniciosos, social e ambientalmente.

**Parece-nos pois que no 1º ciclo a situação da reutilização e devolução não se dever colocar. Não só pelas questões emocionais e pedagógicas das crianças mas também pelo método de ensino praticado e consequente produção de manuais, que seguem o estabelecido por lei quanto à possibilidade de exercícios nos próprios manuais. Também o esforço orçamental para este ciclo nos parece possível.**

Para os demais ciclos não se colocam todos os pressupostos do parágrafo anterior, pelo que a reutilização pode fazer parte da solução, não sendo a nosso ver a solução em si mesma em face de condicionalismos como por exemplo:

- O estudo por ciclos de ensino e os respetivos exames.
- Os critérios para as condições de reutilização.
- A questão emocional e pedagógica em face do estado de uso que um manual pode apresentar.
- Os resultados - muitos jovens gostam de sublinhar ou anotar o que leem como forma de rentabilizar o seu estudo/aprendizagem.



## CONFAP - CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS ASSOCIAÇÕES DE PAIS

Rua Carlos José Barreiros, n.º 16 Cave | 1000-088 LISBOA

T 218 471 978 | F 218 471 980

www.confap.pt | geral@confap.pt

- Muito provavelmente serão as crianças e jovens de famílias mais desfavorecidas que ficarão prejudicadas com esta medida face à preocupação dos Pais para que os filhos não estraguem os livros de modo a evitar ter que os pagar no final do ano.
- A necessidade de se garantir que o custo dos manuais não será agravado significativamente em consequência desta medida, o que iria não só onerar o orçamento do estado, bem como as próprias famílias.

**Muitas famílias têm já nas suas práticas a reutilização ainda que o prefiram fazer entre familiares e amigos, pelo que o direito de opção pela solução que lhes for mais conveniente deve ser possível, considerando que está em causa a qualidade das aprendizagens e bem assim a defesa dos interesses das crianças e dos jovens.**

Importa pois que se discuta e providencie todo um conjunto de condições e de medidas adjacentes para que a reutilização que consideramos um princípio positivo, possa constituir-se como uma boa prática e garante de equidade.

E porque defendemos uma alteração de metodologia de trabalho, centrado nos alunos e nas suas especificidades bem como na capacidade do professor e na sua autonomia, propomos que nos concentremos essencialmente nos conteúdos. Nesta matéria as políticas dos programas e das avaliações é fundamental.

Consequentemente é relevante pensar na organização de todo o currículo do ensino obrigatório. Mais uma vez vêm à colação as metodologias de ensino e a avaliação.

Importa refletir:

- Trabalhar mais por conteúdos - material de suporte dos mesmos (papel e digital);
- Ciclos de ensino e avaliação;
- Faltas de material por ausência de manual na sala de aula;
- Bibliotecas escolares e bases de recursos escolares;
- Trabalho para casa;
- Despesas de Educação e rendimento familiar per capita.

A CONFAP tem vindo insistentemente a reclamar pela necessidade de se alcançar um compromisso de longo prazo para a política educativa nacional, onde obviamente se inclui a política dos manuais, dos programas, das metas curriculares, da avaliação e das despesas familiares com a educação.

### **- Penalizar as famílias pelo inadequado estado dos manuais do 1º ao 12º na sua devolução**

Esta é uma questão perniciososa. No seguimento do que se referiu na questão anterior, há a necessidade de garantir meios que permitam às famílias as condições mínimas para acautelarem a boa manutenção dos manuais. Desde logo a possibilidade dos manuais ficarem nas escolas para não serem sujeitos às condições climatéricas.

**“Por uma EDUCAÇÃO presente com FUTURO”**

Pessoa coletiva de utilidade pública - D.R. n.º 46, 11 série, de 24 de Fevereiro de 1987 | NIF 501 229 868



Ficamos sempre perplexos com estas intenções, nomeadamente como se procederá em relação às famílias abrangidas pelo RSI. Ficarão as crianças privadas dos manuais no ano seguinte ao do incumprimento? E como pode a famílias ser responsável pelo uso do manual em sala de aula ou em qualquer outro espaço da escola?

Não se nos afigura possível responsabilizar a família pelo mau uso dum manual que é utilizado na escola na maior parte do tempo. Também a degradação de um manual que está sujeito no transporte casa/escola/casa às condições climáticas não é passível de responsabilização familiar. Lembramos que uma boa parte das famílias não tem possibilidades sequer para adquirir uma mochila adequada a estas alterações.

Ainda que se perceba a intenção entendemos que a operacionalização desta penalização é complexa e complicada mesmo em termos de custos inerentes ao processo de controlo: Como garantir que os manuais devolvidos estão em condições de reutilização? Que critérios? Que responsabilidades? O que e quando se pode considerar desgaste natural pelo uso devido?

Como referimos antes, os métodos de ensino terão que ser alterados no âmbito de escola, o que até poderia ser um aspeto positivo. As crianças e os jovens deixariam por regra os manuais na escola evitando o peso de transporte. Considerando a relevância que terão neste novo modelo, as bibliotecas escolares têm que reorganizar o seu funcionamento para estarem disponíveis em horários compatíveis com os horários letivos e nos períodos de pausa letiva. Além de que têm que estar munidas dos recursos que facilitem o acesso aos conteúdos estudados e sujeitos a avaliação.

A penalização das famílias só se poderá assentir se for possível imputar a estas a responsabilidade por uma qualquer infração normativa ou de qualquer ato ou comportamento causador do estado indevido do manual. Tal não nos se afigura razoável de constatar acabaria por prejudicar o rendimento das aprendizagens por condicionalismos óbvios na utilização do manual.

Considerações finais:

Ao longo dos anos temos com alguma regularidade referido que o processo de aquisição de conhecimentos não passa unicamente pelo manual escolar ou que deva ser este o guião do professor. A política para os manuais escolares e consequentes medidas exigem que se debata também todas as condicionantes que influenciam e podem ser influenciadas por estas medidas, o que até parece ser consensual. No entanto, alterar os métodos e os conteúdos exige capacidade para se sair da zona de conforto que os manuais transmitem quer para quem ensina quer para quem aprende.

Para que os manuais não sejam a peça mais importante, mas sim os alunos, torna-se necessário converter e adequar os conteúdos, as metas, a formação de docentes e não docentes e a capacitação parental em algo que reflita um claro avanço para outras plataformas.

CE da CONFAP

Jorge Ascensão, Presidente do CE

José Gonçalves, vogal do CE



Ficamos sempre perplexos com estas intenções, nomeadamente como se procederá em relação às famílias abrangidas pelo RSI. Ficarão as crianças privadas dos manuais no ano seguinte ao do incumprimento? E como pode a famílias ser responsável pelo uso do manual em sala de aula ou em qualquer outro espaço da escola?

Não se nos afigura possível responsabilizar a família pelo mau uso dum manual que é utilizado na escola na maior parte do tempo. Também a degradação de um manual que está sujeito no transporte casa/escola/casa às condições climáticas não é passível de responsabilização familiar. Lembramos que uma boa parte das famílias não tem possibilidades sequer para adquirir uma mochila adequada a estas alterações.

Ainda que se perceba a intenção entendemos que a operacionalização desta penalização é complexa e complicada mesmo em termos de custos inerentes ao processo de controlo: Como garantir que os manuais devolvidos estão em condições de reutilização? Que critérios? Que responsabilidades? O que e quando se pode considerar desgaste natural pelo uso devido?

Como referimos antes, os métodos de ensino terão que ser alterados no âmbito de escola, o que até poderia ser um aspeto positivo. As crianças e os jovens deixariam por regra os manuais na escola evitando o peso de transporte. Considerando a relevância que terão neste novo modelo, as bibliotecas escolares têm que reorganizar o seu funcionamento para estarem disponíveis em horários compatíveis com os horários letivos e nos períodos de pausa letiva. Além de que têm que estar munidas dos recursos que facilitem o acesso aos conteúdos estudados e sujeitos a avaliação.

A penalização das famílias só se poderá assentir se for possível imputar a estas a responsabilidade por uma qualquer infração normativa ou de qualquer ato ou comportamento causador do estado indevido do manual. Tal não nos se afigura razoável de constatar acabaria por prejudicar o rendimento das aprendizagens por condicionalismos óbvios na utilização do manual.

Considerações finais:

Ao longo dos anos temos com alguma regularidade referido que o processo de aquisição de conhecimentos não passa unicamente pelo manual escolar ou que deva ser este o guião do professor. A política para os manuais escolares e consequentes medidas exigem que se debata também todas as condicionantes que influenciam e podem ser influenciadas por estas medidas, o que até parece ser consensual. No entanto, alterar os métodos e os conteúdos exige capacidade para se sair da zona de conforto que os manuais transmitem quer para quem ensina quer para quem aprende.

Para que os manuais não sejam a peça mais importante, mas sim os alunos, torna-se necessário converter e adequar os conteúdos, as metas, a formação de docentes e não docentes e a capacitação parental em algo que reflita um claro avanço para outra plataformas.

CE da CONFAP

Jorge Ascensão, Presidente do CE

José Gonçalves, vogal do CE



## INFORMAÇÃO

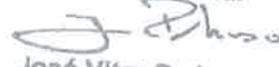
Referência: I-DGE/2016/3881

Data: 07-09-2016

Parecer:

Despacho:

Concordo com o teor da informação que coloco à consideração do Sr. SEE.

O Diretor-Geral  
  
 José Vítor Pedrosa

Despacho da tutela:

**Assunto: Reutilização de manuais escolares do 1.º ciclo- Parecer técnico-pedagógico**

Dando cumprimento à orientação do Senhor Diretor-Geral, e na sequência da solicitação do Senhor Chefe de Gabinete da Senhora Secretária de Estado Adjunta e da Educação, Dr. José Couto, conforme email, em anexo 1, foi elaborado o presente parecer, que se circunscreve essencialmente aos manuais escolares do 1.º ano de escolaridade, considerando a medida de gratuidade em curso e a aplicar já no ano letivo de 2016/2017.

As questões relativas a conclusões fundamentadas sobre as virtualidades e objeções da aplicação de uma medida de reutilização dos manuais escolares para cada um dos anos do ciclo, bem como a análise de experiências internacionais que pudessem servir como referencial e dar sustentabilidade a esta medida educativa, podem ser posteriormente aprofundadas por um estudo mais exaustivo, envolvendo vários intervenientes (professores, académicos, psicólogos, entre outros).

Assim, apresentam-se as seguintes considerações:

### 1. Manual Escolar - definição conceptual

De acordo com o quadro legal em vigor, Lei n.º 47/2006, de 28 de agosto, o «Manual escolar» é considerado como:



REPÚBLICA  
PORTUGUESA

EDUCAÇÃO

um recurso didático-pedagógico relevante, ainda que não exclusivo, do processo de ensino e aprendizagem, concebido por ano ou ciclo, de apoio ao trabalho autónomo do aluno que visa contribuir para o desenvolvimento das competências e das aprendizagens definidas no currículo nacional para o ensino básico e para o ensino secundário, apresentando informação correspondente aos conteúdos nucleares dos programas em vigor, bem como propostas de atividades didáticas e de avaliação das aprendizagens, podendo incluir orientações de trabalho para o professor (cf. a alínea b) do artigo 3.º).

Tendo ainda por referência o quadro legal supramencionado, o período de vigência dos manuais escolares, tanto no ensino básico como no ensino secundário, é, “em regra, de seis anos, devendo ser idêntico ao dos programas das disciplinas a que se referem” (cf. n.º 1 do artigo 4.º).

Conforme sustentado pela definição supracitada, os manuais têm assumido um papel importante para o desenvolvimento do trabalho dos alunos e professores, no universo das aprendizagens formais, sem prejuízo da utilização dos demais recursos didático-pedagógicos.

## **2. Características dos Manuais Escolares**

Após análise de dois manuais escolares, escolhidos a título de exemplo e disponíveis na DGE, desde 25 de julho passado, do 1.º ano de escolaridade, a vigorar a partir do ano letivo de 2016/2017, das disciplinas de Matemática “PLIMI”, com o ISBN 978-972-47-5367-6, e de Português “PLIMI”, com o ISBN 978-972-47-5365-2, ambos da Texto Editores, Lda., que foram avaliados e certificados pelas respetivas entidades acreditadas para o efeito, afigura-se que:

### **“PLIMI”, ISBN 978-972-47-5367-6 - Disciplina de Matemática**

Tomando como referência os documentos curriculares em vigor, constituem finalidades do ensino da Matemática a estruturação do pensamento matemático, a análise do mundo natural e interpretação da sociedade. Estas finalidades apontam para uma construção consistente e coerente do conhecimento e é neste quadro de princípios que os manuais escolares de Matemática estão concebidos. As tarefas e atividades propostas apontam para o exercício sistemático e apelam designadamente à pintura, ao rodear, ao traçar, ao assinalar, ao desenhar, ao ligar, ao completar, ao responder por escrito, ao construir, ao colar. Constituem exemplos ao enunciado:

- “Preenche a tabela de acordo com os exemplos”;
- “Completa com os números que estão antes e depois do número indicado”;
- “Efetua as adições usando a reta numérica. Observa o exemplo”;
- “Rodeia a criança que está à direita”;
- “Liga corretamente e completa com o número de pintas correspondente a cada número”.

### **“PLIMI”, ISBN 978-972-47-5365-2 - Disciplina de Português**

Dada a relevância que assume a aprendizagem da leitura e da escrita, os manuais escolares ora concebidos parecem basear-se no mesmo projeto de conceção, cuja realização de tarefas decorre dos seguintes enunciados:

- “Pinta as imagens em que o som final do seu nome é igual”;
- “Rodeia as imagens em que o som inicial do seu nome é igual”;
- “Pinta o número de triângulos que corresponde às letras de cada palavra”;
- “Pinta em cada nome as letras que conheces”;
- “Desenha a letra t maiúscula por cima do tracejado. Escreve a letra t.”.

Os manuais escolares de Matemática e de Português do 1.º ano de escolaridade apresentam características comuns, designadamente a existência de “espaços livres” destinados aos utilizadores, conforme exemplos em anexos 2 e 3, cumprindo o estabelecido nos critérios de avaliação para certificação de manuais escolares, constantes do Despacho n.º 11421/2014, de 14 de setembro, na sua redação atual.

A prática de lecionação no 1.º ciclo mostra que o registo escrito sustentado em atividades previamente estruturadas assume importância no desenvolvimento e sistematização das aprendizagens. O próprio manual tem sustentado essa prática, ao contrário do que acontece nos restantes ciclos e níveis de ensino, em que os manuais não têm sido concebidos como material de estímulo ao registo escrito.

Refira-se que alguns alunos do 1.º ano de escolaridade nem sempre consolidam as aprendizagens previstas pelo que o recurso ao manual escolar do 1.º ano no início do 2.º ano é comum nestes casos, cabendo à escola, de acordo com o parecer do respetivo professor, excecionar a devolução dos manuais nas situações em que tal se justifique.

### 3. Reutilização dos manuais escolares e opções metodológicas dos professores

Considerando a reutilização do manual escolar, cuja regulamentação está prevista na lei, embora nunca tenha sido efetivada, com as características que tem atualmente, parece-nos que a sua utilização envolverá um uso deste recurso apoiado por estratégias diversificadas que potenciem a reutilização sempre que possível. Por exemplo, a reutilização dos manuais do 1.º ciclo, designadamente do 1.º ano, terá que envolver a utilização de outros materiais curriculares (livros de fichas, cadernos de apoio, etc.) que complementem ou até que substituam esse recurso didático-pedagógico.

Assim, salienta-se que poderão ser utilizados outros recursos pedagógicos de acordo com o disposto no n.º 3 do artigo 5.º da Lei n.º 47/2006, de 28 de agosto, que salvaguarda que “Os docentes podem elaborar materiais didático-pedagógicos próprios, em ordem ao desenvolvimento dos conteúdos programáticos e de acordo com os objetivos pedagógicos definidos nos programas, desde que tal não implique despesas suplementares para os alunos”.

No âmbito da avaliação para certificação dos manuais escolares, a legislação em vigor prevê, enquanto critério de avaliação para certificação, a “Reutilização e adequação ao período de vigência previsto” (cf. n.º 5 do Anexo II ao Despacho n.º 11421/2014, de 11 de setembro, na sua redação atual):

- a) Não incluir espaços livres para a realização de atividades e de exercícios, com exceção dos manuais escolares destinados ao 1.º ciclo do ensino básico e dos manuais escolares de Língua Estrangeira dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico.

Face ao exposto, e considerando os manuais escolares do 1.º ano de escolaridade, constata-se que:

- A. os manuais escolares sujeitos à medida de gratuitidade foram concebidos de acordo com os critérios de avaliação para certificação legislados;
- B. os manuais escolares foram concebidos por forma a que os seus utilizadores neles pudessem realizar exercícios e ou quaisquer outras atividades que implicassem como resposta sublinhar, riscar, pintar, desenhar, colar, recortar, etc.;
- C. a não realização de registo no manual implica a necessidade de se utilizarem outros recursos didático-pedagógicos.

Pelo exposto, somos de parecer que os manuais escolares do 1.º ano que foram objeto de nova adoção a vigorar a partir do ano letivo de 2016/2017, bem como os do 2.º ano que estão a ser concebidos de acordo com os critérios de avaliação para certificação atualmente em vigor, poderão ser reutilizados com o apoio de medidas complementares que visem superar as questões supramencionadas.

Perspetivando-se a reutilização de manuais escolares, integrada numa medida de empréstimo, no 1.º ciclo, somos ainda de parecer que seria de se considerar a realização de um acompanhamento dessa medida para se aferirem os efetivos impactos no processo de aprendizagem dos alunos neste nível etário e escolar.

#### 4. Gratuitidade dos manuais escolares no 1.º ano do 1.º ciclo do ensino básico com reutilização e empréstimo dos mesmos

O artigo 127.º da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, sobre a “(...)Gratuitidade dos manuais escolares e recursos didáticos no 1.º ano do 1.º ciclo do ensino básico” estabelece designadamente que:

- 1 – No início do ano letivo de 2016/2017 são distribuídos gratuitamente os manuais escolares a todos os estudantes do 1.º ano do 1.º ciclo do ensino básico.
- 2 – A distribuição dos manuais escolares é feita pelas escolas aos encarregados de educação, mediante documento comprovativo.
- 3 – Cada aluno tem direito a um único exemplar dos manuais adotados, por disciplina e por ano letivo.
- 4 – É criado um grupo de trabalho, por despacho do membro do Governo responsável pela área da educação, tendo como missão a definição de um programa de aquisição e reutilização de manuais escolares e recursos didáticos com vista a implementar progressivamente, no prazo da atual legislatura, a sua gratuitidade em toda a escolaridade obrigatória.

5 – O Governo define os procedimentos e condições de distribuição e recolha dos manuais escolares, bem como o alargamento progressivo aos restantes anos e ciclos de ensino da escolaridade obrigatória.

Assim, tendo em conta:

- a necessidade de dar cumprimento ao disposto no artigo 127.º da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março;
- o formato e a apresentação dos manuais escolares do 1.º ciclo do ensino básico, designadamente os do 1.º ano de escolaridade, que foram concebidos para uma utilização sistemática e um manuseamento frequente, estando criadas condições favoráveis para o registo escrito nos mesmos;

e

considerando que o proposto no artigo 127.º da supracitada lei vem reforçar o que já se encontra estabelecido na Lei n.º 47/2006, de 28 de agosto, em matéria de empréstimo e possibilidade de reutilização de manuais escolares e de outros recursos didático-pedagógicos, sugere-se que sejam adotadas medidas transitórias, que permitam otimizar a reutilização dos manuais escolares deste ano de escolaridade, tal como se apresentam na atualidade, e dos manuais dos restantes anos de escolaridade do 1.º ciclo do ensino básico nos anos letivos seguintes, nomeadamente:

- as escolas e os docentes - tendo em conta o seu papel de mediadores/orientadores dos alunos - podem reforçar a reutilização dos manuais escolares, informando e incentivando os alunos para a conservação e manutenção em bom estado dos mesmos, reforçando a utilização do lápis, criando condições para a sua reutilização, utilizando estratégias e metodologias que motivem os alunos a realizar as atividades/os exercícios em outros suportes, nomeadamente nos cadernos diários, sensibilizando-os, ao mesmo tempo, para as questões da sustentabilidade ambiental, da poupança e do espírito de partilha, veiculadas pela reutilização dos materiais;
- as escolas e os docentes podem realizar ações de sensibilização junto de pais e encarregados de educação, no sentido do reforço da reutilização dos manuais escolares, motivando-os para que incentivem os seus filhos e educandos para a conservação e manutenção em bom estado dos mesmos, designadamente aquando da realização de trabalho autónomo, criando condições para a sua reutilização, mobilizando os seus filhos e educandos a realizar as atividades/os exercícios com lápis ou em outros suportes, nomeadamente nos cadernos diários, sensibilizando-os, ao mesmo tempo, para as questões da sustentabilidade ambiental, da poupança e do espírito de partilha;
- deve competir às escolas e aos docentes definir, no final do ano letivo, quais os manuais escolares que serão objeto de reutilização, considerando o contexto

específico de cada escola/agrupamento de escolas, e tendo como eventual referência o modelo utilizado para os manuais escolares distribuídos aos alunos no âmbito da Ação Social Escolar.

Em suma, pretende-se com a reutilização e empréstimo de manuais escolares, designadamente com as medidas acima referidas - tal como citado no Parecer n.º 8/2011, de 27 de abril, do Conselho Nacional de Educação (CNE) - "(...) fomentar entre alunos, famílias e entidades locais espírito de partilha e intervenção cívica" e, ainda, a "(...) consciencialização da responsabilidade social de cada um, uma vez que leva a uma maior valorização dos meios postos à disposição dos alunos e alerta para a necessidade de reutilização de recursos e seu impacto ambiental".

À consideração superior.

As Chefes de Divisão



(Dalila Baptista)

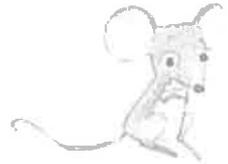


(Lina Varela)

1. **Pinta** as imagens em que o som final do seu nome é igual.



2. **Rodeia** as imagens em que o som inicial do seu nome é igual.



3. **Pinta** as palavras que já sabes ler. Lê-as em voz alta para a turma.

PAI

CASA

RUA

ESCOLA

MENINO

CÃO

MÃE

REI

NOME

GATO

4. **Rodeia** as palavras da frase.

A Mariana aprende a ler.

5. **Diz** em voz alta o nome de cada animal. Bate palmas para dividir cada uma das palavras.



pato



macaco



cão



ouriço

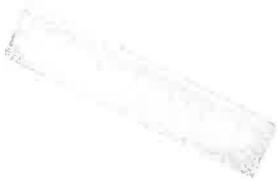


**Pinta** tantos círculos como o número de palmas que bateste.

6. Rodeia as letras.



7. Pinta o número de triângulos que corresponde às letras de cada palavra.



régua



pá



rei



bola



8. Pinta em cada nome as letras que conheces.



ANTÓNIO



MATILDE

## Gratuidade e Reutilização de Manuais Escolares Parecer técnico solicitado pelo Grupo de Trabalho

Considera-se que a reutilização dos manuais escolares é possível atendendo aos seguintes aspetos:

- a) Já é prática efetiva para os alunos abrangidos pela ASE.
- b) É praticada inorganicamente por vários agrupamentos de escolas, associações de pais e outras instituições.
- c) É prática internacional generalizada.
- d) Implementa, ao fim de dez anos, o sistema de empréstimo disposto na Lei n.º 47/2006.
- e) Potencia a valorização dos princípios de respeito pelo outro, respeito pelo livro, respeito pelo ambiente e redução do desperdício, sustentados no Parecer n.º 8/2011 do Conselho Nacional de Educação.

### Enquadramento

De acordo com a Lei de Bases do Sistema Educativo, designadamente no que se refere à universalidade, nos n.ºs 1 e 5 do Artigo 6.º “O ensino básico é universal, obrigatório e gratuito (...) e a gratuidade no ensino básico abrange as propinas, taxas e emolumentos relacionados com a matrícula, frequência e certificação, podendo ainda os alunos dispor gratuitamente do uso de livros (...)”.

O Decreto-Lei n.º 176/2012, de 2 de agosto, que regula o regime de matrícula e de frequência no âmbito da escolaridade obrigatória das crianças e dos jovens com idades compreendidas entre os 6 e os 18 anos, no seu preâmbulo, considera o cumprimento da escolaridade de 12 anos relevante para o progresso social, económico e cultural, pelo que importa assegurar que todos os cidadãos até aos 18 anos possam ter acesso a uma educação e a uma formação de qualidade. Neste sentido, salienta que deve ser garantida “uma igualdade efetiva de oportunidades, consagrando vias adequadas e apoios necessários aos alunos que deles necessitem, com o objetivo de melhorar os seus níveis de desempenho, conciliando a qualidade da educação com a equidade na sua prestação.”

A reutilização de manuais escolares está prevista na Lei n.º 47/2006, de 28 de agosto, que define o regime de avaliação, certificação e adoção aplicável aos manuais escolares e outros recursos didático-pedagógicos dos ensinos básico e secundário, bem como os princípios e objetivos a que deve obedecer o apoio socioeducativo relativamente à aquisição e ao empréstimo de manuais escolares, quando refere no seu Artigo 29.º, nomeadamente, a criação e regulamentação de um sistema de empréstimo:

#### Artigo 29.º

#### Empréstimo de manuais escolares e de outros recursos didático-pedagógicos

1 – No âmbito da sua autonomia e no quadro dos correspondentes projetos educativos, as escolas e os agrupamentos de escolas devem criar modalidades

de empréstimo de manuais escolares e de outros recursos didático-pedagógicos.

2 – Os princípios e regras gerais a que deve obedecer o sistema de empréstimo a que se refere o número anterior são definidos por despacho do Ministro da Educação, a publicar no prazo de um ano a contar da data da entrada em vigor da presente lei.

Entende-se por manual escolar de acordo com o disposto na mesma Lei:

(...) o recurso didático-pedagógico relevante, ainda que não exclusivo, do processo de ensino e aprendizagem, concebido por ano ou ciclo, de apoio ao trabalho autónomo do aluno que visa contribuir para o desenvolvimento das competências e das aprendizagens definidas no currículo nacional para o ensino básico e para o ensino secundário, apresentando informação correspondente aos conteúdos nucleares dos programas em vigor, bem como propostas de atividades didáticas e de avaliação das aprendizagens, podendo incluir orientações de trabalho para o professor (cf. a alínea b) do Artigo 3.º).

Sendo que o período de vigência dos manuais escolares, tanto no ensino básico como no ensino secundário, é, “em regra, de seis anos, devendo ser idêntico ao dos programas das disciplinas a que se referem” (cf. n.º 1 do Artigo 4.º da lei supracitada).

O Despacho n.º 8452-A/2015, de 31 de julho, que regula as condições de aplicação das medidas de ação social escolar, nomeadamente o acesso a recursos pedagógicos, no âmbito do qual os agrupamentos de escolas/escolas não agrupadas (doravante designadas abreviadamente por escolas) identifica já a possibilidade de criação de uma “Bolsa de manuais escolares”. Neste sentido, já se encontra, desde 2012, implementado um sistema de empréstimo e de reutilização de manuais escolares, definido nos termos dos regulamentos internos das escolas.

Os critérios de avaliação para certificação e, como tal, de conceção dos manuais escolares, descritos na Lei, contemplam o critério da “possibilidade de reutilização e adequação ao período de vigência” (n.º 1 do Artigo 11.º da Lei n.º 47/2006, de 28 de agosto). Este, entre outros critérios, tem sido objeto de especificação técnica designadamente pela publicação dos Despachos relativos à avaliação e certificação de manuais escolares, desde 2007. Assim, estão em vigor os critérios publicados em Anexo II ao Despacho n.º 11421/2014, de 11 de setembro, que, pelo disposto no seu n.º 5 - “Reutilização e adequação ao período de vigência previsto”-, permitem a conceção de manuais escolares destinados ao 1.º ciclo do ensino básico e de Língua Estrangeira dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico que incluem espaços livres para realização dos exercícios/das atividades propostas.

O facto de estes manuais, pela sua natureza, se encontrarem excecionados do critério de “reutilização e adequação ao período de vigência previsto”, exceção esta introduzida pelo Despacho n.º 29864/2007 significa apenas que este não é critério que inviabilize a certificação. Por outras palavras, a inclusão de espaços livres não obsta à adoção, mas não inviabiliza a reutilização, prática comum em várias escolas que, atentas à necessidade de reutilização por famílias numerosas, desenvolvem estratégias de complementaridade entre o uso do manual e o uso de outros recursos como o caderno.

O facto de se prever agora a reutilização de todos os manuais deve prever que esta exceção é eliminada na apreciação dos manuais em adoções futuras.

Na atual Lei do Orçamento Geral do Estado encontra-se previsto, nomeadamente no que concerne à,

(...) Gratuitidade dos manuais escolares e recursos didáticos no 1.º ano do 1.º ciclo do ensino básico, o seguinte:

1 – No início do ano letivo de 2016/2017 são distribuídos gratuitamente os manuais escolares a todos os estudantes do 1.º ano do 1.º ciclo do ensino básico.

2 – A distribuição dos manuais escolares é feita pelas escolas aos encarregados de educação, mediante documento comprovativo.

3 – Cada aluno tem direito a um único exemplar dos manuais adotados, por disciplina e por ano letivo. (cf. Artigo 127.º).

### Análise

Tal como já foi referido a distribuição gratuita de manuais escolares a todos os alunos na escolaridade obrigatória, associada à sua devolução para fins de reutilização, é prática comum em vários países da Europa (cf. Parecer n.º 8/2011, de 27 de abril, do Conselho Nacional de Educação).

No parecer supracitado é ainda salientado que a gratuitidade da escolaridade obrigatória pode assumir, no caso dos manuais escolares, o formato de empréstimo, valorizando a sua reutilização, para a qual a devolução se reveste de importância primordial, quer por reduzir a despesa do Estado, quer pelo seu caráter educativo. Neste sentido, a mesma revela-se um incentivo a que as crianças e os jovens aprendam a cuidar dos livros, a partilhá-los com os outros e a evitar, desta forma, o desperdício.

Assim, considera-se que existem vantagens na implementação de um sistema de devolução e reutilização dos manuais para todos os ciclos e níveis de ensino, mesmo nos 1.º e 2.º ciclos de escolaridade as vantagens enunciadas no Parecer do CNE são válidas, ainda que os critérios de certificação tenham previsto a sua excecionalidade. É, portanto, possível equacionar uma valorização do respeito pelo material, da partilha com os outros e a promoção do ambiente, evitando o desperdício em detrimento da inutilização do livro.

### 1.º Ciclo

A este propósito já se pronunciou esta Direção-Geral, em parecer anterior, referindo, em sumula, que a implementação de uma política de reutilização dos manuais escolares neste ciclo de ensino implica uma revisão legislativa bem como a aplicação de um conjunto de medidas tendentes à supressão de eventuais constrangimentos.

A reutilização dos manuais escolares em todos os anos é possível, impondo-se uma clarificação dos seguintes aspetos: o fim da excecionalidade prevista para os manuais do 1.º ciclo; a distinção clara entre o que são manuais e o que constituem cadernos de atividades, já que neste momento os manuais dos anos iniciais assumem dupla função.

Como enunciado acima, a inclusão de espaços livres para preenchimento com exercícios de escrita ou outros não é um obstáculo intransponível para a reutilização, já que esta prática já é adotada por várias escolas e famílias.

No que diz respeito à devolução dos manuais escolares, esta poderá ocorrer no final do respetivo ano de escolaridade, salvo situações excecionais, devidamente fundamentadas, em que deverá ser dada a possibilidade à escola de definir um momento diferente para a devolução dos mesmos.

### **2.º Ciclo**

No caso do 2.º ciclo, é nosso entendimento que a devolução poderá ocorrer no final de cada ano letivo, uma vez que a ela não se levantam constrangimentos substanciais, aos manuais de línguas estrangeiras aplicam-se os mesmos considerando que para os manuais de 1.º ciclo, isto é, a inclusão de espaços livres atualmente prevista não impede a sua reutilização, sem prejuízo das necessárias alterações ao despacho já mencionado.

Não obstante a regra geral identificada no parágrafo anterior, tendo por referência a possibilidade de existência de situações de gestão e flexibilização curricular, situações de atrasos de lecionação e existência de manuais escolares elaborados por ciclo (Educação Física, Educação Visual,...), consideramos que em situações excecionais, devidamente fundamentadas, deverá ser dada a possibilidade à escola de definir um momento diferente para a devolução dos mesmos, ou seja, de poder determinar que a devolução dos manuais escolares, no 2.º ciclo, para uma ou para um conjunto de disciplinas, seja efetuado no final do ciclo.

### **3.º Ciclo**

Tendo por referência a avaliação externa das aprendizagens, no caso do 3.º ciclo, é nosso entendimento que a devolução dos manuais escolares deverá ter em conta que os alunos deverão ter acesso aos instrumentos necessários para estudar nos momentos considerados adequados.

Aplicam-se a este ciclo as mesmas considerações previstas para o 2.º ciclo relativas aos manuais de Língua Estrangeira.

Também para este ciclo de ensino e tendo por referência a possibilidade de existência de situações de gestão e flexibilização curricular, situações de atrasos de lecionação e existência de manuais escolares elaborados por ciclo (Educação Física, Educação Visual,...), consideramos que em situações excecionais, devidamente fundamentadas, deverá ser dada a possibilidade à escola de definir um momento diferente para a devolução dos mesmos.

### **Ensino Secundário**

No Ensino Secundário a devolução dos manuais escolares deve ter por referência o ano terminal de cada disciplina, para as disciplinas sujeitas à avaliação externa, e o final do ano letivo para as restantes, devendo ser dada à escola a possibilidade de em situações excecionais, devidamente fundamentadas, definir um momento diferente para a devolução dos mesmos.

### **Implicações aos Alunos/aos Encarregados de Educação, caso não devolvam ou não devolvam em bom estado, os manuais escolares**

De um modo geral, considera-se pertinente a existência de consequências caso os alunos/encarregados de educação, não devolvam ou não devolvam em bom estado, os manuais escolares. Contudo, os mecanismos sancionatórios deverão ter objetivos pedagógicos e promover a correta utilização dos manuais escolares, ou seja,

qualquer sistema sancionatório deverá ser equacionado em articulação com uma ação pedagógica subordinada à reutilização de manuais escolares, numa perspetiva de cidadania ativa.

Qualquer regime sancionatório deverá revelar sensibilidade social, tendo em atenção a comunidade educativa a que se destina. Em alternativa à sanção pecuniária podem ser equacionados, a nível local, outros regimes sancionatórios, que se venham a revelar eficazes no potencial de reutilização dos manuais escolares, tal como o que se encontra definido na legislação da ASE em que a “não restituição dos manuais escolares, (...) ou a sua devolução em estado de conservação que, por causa imputável ao aluno, impossibilite a sua reutilização, impede a atribuição deste tipo de apoio no ano letivo seguinte” (cf. n.º 4 do Artigo 10.º do Despacho n.º 8452/2015 de 31 de julho).

Para o efeito do disposto no parágrafo anterior referimos aqui aquele que consideramos um bom exemplo da forma como pode ser feita a definição do manual escolar em “bom estado”,

“Regulamento da Bolsa de Manuais Escolares” do Agrupamento de Escolas Dr. Mário Sacramento - Aveiro, que estabelece no seu Artigo 10.º - Sanções, o seguinte:

“Considera-se que o manual se encontra em mau estado de conservação e não reúne condições de reutilização quando não está de acordo com os parâmetros de avaliação definidos no ponto 2 do art.º 5.º deste Regulamento.”

Sendo que o ponto 2 do Artigo 5.º, que estabelece os critérios de análise do estado de conservação dos manuais, define que:

“Só serão objeto de devolução, no âmbito da Bolsa de Manuais Escolares, os manuais que estiverem em bom estado de conservação que permita a sua reutilização, de acordo com os seguintes parâmetros:

- a) Completos, em número de páginas e fascículos;
- b) Capa devidamente presa ao livro e ambos sem rasgões, escritos ou rabiscos que impeçam a leitura integral de todos os elementos informativos neles contidos;
- c) Sem sujidade injustificada, folhas rasgadas e/ou páginas riscadas a tinta e/ou sublinhadas a caneta ou marcador que impeçam ou dificultem a sua leitura integral;
- d) Sem identificação pessoal.”

### Sistema de empréstimo

O empréstimo de manuais escolares já foi posto em prática por escolas e/ou outras organizações da sociedade civil, nalguns casos com resultados interessantes. Nesse sentido, consideramos oportuno valorizar a experiência das dinâmicas sociais que conduziram à criação de bancos de livros e de sistemas de empréstimo de manuais escolares a nível local, nomeadamente:

- Partilhando a experiência destes agentes na definição dos processos (inclusive do regime sancionatório) podendo vir a ter, a prazo, impacto positivo numa gestão mais eficiente do sistema de empréstimo e, por esta via, gerar uma poupança efetiva de meios e de recursos.

Considera-se, ainda, que o sistema de empréstimo de manuais escolares tem vantagens objetivas em ser equacionado localmente, pela escola, beneficiando da experiência acumulada com o trabalho já desenvolvido em torno da reutilização dos manuais escolares.

### **Conclusões e Propostas:**

Face ao exposto, é possível concluir que existe uma certa convergência e harmonização das políticas educativas ao nível dos diferentes países europeus, no sentido da gratuitidade do ensino, do empréstimo e reutilização, designadamente no que se refere aos manuais escolares para todos os alunos que se encontrem na escolaridade obrigatória.

É nosso parecer que, tendo em conta o expendido, é possível avançar com um sistema de reutilização de manuais escolares desde que se tenha em conta as questões levantadas no âmbito da análise levada a cabo.

Para os manuais do 1.º ciclo e das disciplinas de Línguas Estrangeiras dos 2.º e 3.º ciclos, a implementação da devolução e reutilização é possível, beneficiando ainda de uma revisão dos critérios de avaliação para certificação, e implicando uma intencionalidade de valorização dos aspetos enunciados no Parecer do Conselho Nacional de Educação.

Quanto à penalização, esta deverá contribuir para a responsabilização de alunos e encarregados de educação pelos recursos postos à sua disposição, revestindo-se sempre de um cariz educativo/pedagógico.

Lisboa, 19 de outubro de 2016

O Diretor-Geral

José Vítor Pedroso

RELATÓRIO DO PROGRAMA DE GRATUIDADE  
DOS MANUAIS DO 1.º ANO DO 1.º CICLO  
(2016-2017)

A educação universal e gratuita constitui um princípio estruturante do Estado Social que decorre tanto da Constituição da República Portuguesa (CRP), como da Lei de Bases do Sistema Educativo. De acordo com o disposto no artigo 74.º da CRP "todos têm direito ao ensino com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar", ficando o Estado incumbido, na concretização da política de ensino, de "assegurar o ensino básico universal, obrigatório e gratuito" e "estabelecer progressivamente a gratuitidade de todos os graus de ensino".

Constitui, igualmente, uma prioridade para o XXI Governo Constitucional, plasmada no seu Programa de Governo, a valorização das pessoas, centrando o esforço da ação pública na concretização dos princípios da equidade e da igualdade de oportunidades para todas as crianças e jovens.

Para o efeito, o Governo decidiu tornar os manuais escolares menos onerosos para as famílias e incentivar a sua reutilização, sem colocar em causa a liberdade de escolha das escolas.

Também a Lei n.º 47/2006, de 28 de agosto, ao definir o regime de avaliação, certificação e adoção dos manuais escolares do ensino básico e do ensino secundário, bem como os princípios e objetivos a que deve obedecer o apoio socioeducativo relativamente à aquisição e ao empréstimo de manuais escolares, inscreve o princípio da equidade e igualdade de oportunidades no acesso aos recursos didático pedagógicos como um dos seus princípios estruturantes.

O mesmo diploma, em matéria de escolha e aquisição dos manuais escolares, consagra os princípios da "liberdade e autonomia dos agentes educativos, mormente os docentes, na escolha e na utilização dos manuais escolares no contexto do projeto educativo da escola ou do agrupamento de escolas" (cf. alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º); assim como a "liberdade de mercado e de concorrência na produção, edição e distribuição de manuais escolares" (cf. al. c) do n.º 1 do artigo 2.º), limitando a atuação do Estado ao "apoio à aquisição e à utilização dos manuais escolares" (cf. alínea e) do n.º 2 do artigo 2.º).

Nestes termos, o Orçamento do Estado para 2016 prevê que, no início do ano letivo 2016/2017, os manuais escolares (não incluídas as fichas de trabalho) são distribuídos gratuitamente a todos os estudantes do 1.º ano do 1.º ciclo do ensino básico.

Para o efeito foi constituído o Grupo de Trabalho para a Gratuitidade e Reutilização de Manuais Escolares pelo Despacho n.º 6861/2016, de 24 de maio, publicado na II Série do Diário da República n.º 100/2016, realizando-se entretanto reuniões onde, para além dos seus membros efetivos, onde tem assento um representante da DGEste, participaram numa delas representantes convidados da ANDE e ANDAEP.

Por outro lado, verificou-se que as escolas e agrupamentos de escolas estão em condições de, conhecendo o mercado local, promover a eficiência de procedimentos administrativos e até a valorização da economia local, tendo sempre presente a necessidade imperiosa de salvaguarda dos princípios gerais da contratação pública.

Consequentemente, a DGEste emitiu uma Nota Informativa no sentido de, no respeito pela autonomia das escolas, prestar alguns esclarecimentos importantes relativamente aos procedimentos a levar a cabo para assegurar a gratuidade dos manuais escolares no 1.º ano do 1.º ciclo do ensino básico, prevista no n.º 1 do artigo 127.º da Lei n.º 7-A/2016, de 17 de março (Lei do Orçamento do Estado), conforme foi recomendado na reunião do referido Grupo de Trabalho para a Gratuidade e Reutilização de Manuais Escolares onde participou a ANDE e ANDAEP.

Assim, nos termos da Nota Informativa N.º 2/2016 da DGEste, ficou fixado o seguinte calendário:

- a) Dia 29 de junho foi disponibilizado pelo Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P. (IGeFE, I.P.), na área reservada das escolas, a informação relativa ao montante devido (com a informação disponível à data) a cada escola / agrupamento de escolas.
- b) Entre o dia 1 e o dia 5 de julho as escolas / agrupamentos de escolas requisitaram ao IGeFE esse montante,
- c) Decorrido este calendário, as escolas / agrupamentos de escolas despoletaram os procedimentos administrativos que garantissem a disponibilização gratuita de manuais aos alunos no início do ano.

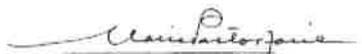
Este calendário foi genericamente cumprido pelos serviços centrais e pelas escolas / agrupamentos de escolas, que adotaram, tendo em conta a sua autonomia, os procedimentos e as tramitações que melhor serviram a eficácia do procedimento e os princípios orientadores da matéria em questão.

Aqui chegados, considerando os dados enviados pelas Delegações de Serviços Regionais, tendo em conta o número de comprovativos de receção de manuais assinados pelos encarregados de educação, cumpre transmitir os dados relativamente à adesão ao programa:

Delegações Regionais	N.º Pedidos de manuais	Percentagem de adesão
DSRAL	3 673	92%
DSRA	3 566	94%
DSRLVT	24 526	93%
DSRC	8 959	80%
OSRN	23 267	95%

Lisboa, 24 de outubro de 2016

A Diretora-Geral



# DECLARAÇÃO DE VOTO

## José Couto

---

**De:** Comissão do Livro Escolar - APEL <cle@apel.pt>  
**Enviado:** 2 de novembro de 2016 11:55  
**Para:** José Couto  
**Cc:** Natanael Vinha; Rui Branco; Alice Portugal; Ana Lemos Gomes; ana.neves@dge.mec.pt; luis.ribeiro@dgeste.mec.pt; cnipe.cnipe@gmail.com; paulo.simoies@dgae.min-economia.pt; pedro.pereira@igefe.mec.pt; goncalvesjom.confap@gmail.com; José Eduardo Lemos  
**Assunto:** Relatório do Grupo de Trabalho  
**Importância:** Alta

Caro Dr. José Couto

Aproximando-se do final do mandato do Grupo de Trabalho nomeado pelo Despacho n.º 6861/2016 do Ministério da Educação em 13 de maio de 2016, com a missão de definir *“um programa de aquisição e reutilização de manuais escolares e recursos didáticos com vista a implementar progressivamente, no prazo da atual legislatura, a sua gratuitidade em toda a escolaridade obrigatória”*, a APEL lamenta a forma muito pouco produtiva como este Grupo de Trabalho foi gerido, o que, entre outros fatores, condicionou o resultado final e impediu que se atingissem os objetivos pretendidos.

Com a nomeação deste Grupo de Trabalho, interpretámos ser vontade do Governo introduzir mudanças na distribuição, comercialização e disponibilização às famílias dos manuais escolares. Desde o início, a APEL esteve disponível para, de boa fé, colaborar na procura de soluções equilibradas que garantissem princípios fundamentais, como a igualdade de oportunidades de acesso à educação e de êxito escolar, a liberdade de iniciativa económica, a liberdade de escolha de professores, pais e alunos, o desenvolvimento de uma cultura de criatividade e inovação e a edificação de uma sociedade civil aberta e plural.

Após quase 6 meses da sua criação, constatamos que não se chegou a nenhuma proposta concreta que tivesse em conta aqueles importantes princípios, nem foi feito qualquer esforço para que o Grupo de Trabalho concluísse um parecer que habilitasse o Governo a tomar decisões fundamentadas, em sede de Orçamento de Estado para 2017. Foi exatamente o inverso que aconteceu. A proposta de relatório final é distribuída 15 dias após o Governo ter tomado a decisão de proceder ao alargamento a todos os anos de escolaridade do 1.º ciclo, em 2017, na sequência da iniciativa experimental de distribuir gratuitamente, em 2016, manuais a todos os alunos do 1.º ano. O governo decidiu sem se basear em qualquer estudo ou trabalho que apoie a sua opção, o que poderá trazer graves consequências que teria sido possível evitar, se o Grupo de trabalho tivesse funcionado de forma eficaz.

Apesar de a APEL ter trazido para o debate no Grupo de Trabalho propostas, princípios e valores a estudar e a acautelar, constatamos que, infelizmente, não houve vontade em os ter em conta, perdendo-se a oportunidade de tentar encontrar soluções equilibradas que servissem o interesse do sistema educativo português.

Os vários documentos que a APEL trouxe para o âmbito da discussão no seio do Grupo de Trabalho deixaram evidentes os graves problemas que o sistema educativo enfrentará, em consequência da destruição do tecido editorial e livreiro português e do agravamento das desigualdades no acesso à educação, se a medida de gratuitidade e reutilização obrigatória for concretizada de forma acelerada e sem os necessários equilíbrios.

A APEL entende que o relatório final do Grupo de Trabalho deveria conter as seguintes recomendações e respetivas propostas de articulação e implementação, o que, infelizmente, não é o caso. O Governo tem a responsabilidade inalienável de, no ato de definição da política a seguir, ter em conta os seguintes princípios:

- Considerar a necessidade de sobrevivência das mais de 1600 livrarias locais e independentes, agentes culturais de inegável importância;

- Garantir a sustentabilidade da indústria editorial portuguesa, fulcral para o desenvolvimento do sistema de ensino e para construção de uma economia do conhecimento;
- Assegurar a verdadeira equidade na Educação e, em concreto, no acesso aos manuais escolares e demais recursos didático-pedagógicos, privilegiando o apoio direto e efetivo aos alunos mais desfavorecidos e o apoio indireto às restantes famílias;
- Garantir o direito inquestionável dos alunos utilizarem livremente e sem quaisquer constrangimentos os manuais escolares, para assim tirarem o devido proveito destas ferramentas de aprendizagem essenciais para o seu percurso educativo;
- Privilegiar as opções pedagogicamente mais eficazes, evitando soluções que não garantam a melhoria das aprendizagens e motivação dos alunos.
- Assegurar que os alunos dispõem dos manuais durante ciclos de ensino, sobretudo nas disciplinas em que os programas estão organizados por ciclos;
- Ter presente que os manuais escolares cumprem funções primordiais de promoção das aprendizagens e do sucesso dos alunos e, por conseguinte, têm características distintivas e elementares que não podem ser desvirtuadas.

Pelo exposto, a APEL não subscreve a proposta de relatório enviada e responsabiliza a coordenação do Grupo de Trabalho por esta oportunidade perdida.

A Comissão do Livro Escolar da APEL



**Associação Portuguesa de Editores e Livreiros**  
Av. Estados Unidos da América, 97, 6.º Esq.  
1700-167 Lisboa - Portugal

t: (+351) 21 843 51 82  
[www.apel.pt](http://www.apel.pt)

NIPC: 500 955 840

---

Esta mensagem destina-se apenas ao endereço designado, podendo conter informação reservada. Se a recebeu por erro, por favor notifique o remetente e a mensagem é proibida. *The information contained in this e-mail is intended for the exclusive use of the named above and its content is confidential. If you receive this message by mistake, please notify the sender and delete it. Any other kind of use is strictly prohibited.*

---

## José Couto

---

**De:** CNIPE <cnipe.cnipe@gmail.com>  
**Enviado:** 4 de novembro de 2016 00:21  
**Para:** José Couto  
**Cc:** Natanael Vinha; Rui Branco; Alice Portugal; Ana Lemos Gomes; ana.neves@dge.mec.pt; luis.ribeiro@dgeste.mec.pt; fdiniz@anmp.pt; cle@apel.pt; paulo.simoese@dgae.min-economia.pt; pedro.pereira@igefe.mec.pt; Jose Goncalves; José Eduardo Lemos  
**Assunto:** Re: RELATÓRIO DO GRUPO DE TRABALHO PARA A GRATUIDADE E REUTILIZAÇÃO DOS MANUAIS ESCOLARES

Exmo. Sr. Dr. José Couto,  
M.I. Coordenador do Grupo de Trabalho para a gratuidade e reutilização dos manuais escolares,  
Ilustres membros do Grupo de Trabalho para a gratuidade e reutilização dos manuais escolares,

Estou ciente que os comentários e as sugestões à proposta de relatório do Grupo de Trabalho para a gratuidade e reutilização dos manuais escolares deveriam ter sido efetuadas até ao dia 2 de novembro. No entanto, problemas de saúde com a minha esposa impediram-me de concentrar atenções e esforços nesta matéria, mas felizmente tudo está ultrapassado agora e em franca recuperação.

Apesar de tudo, gostaria só de referir algumas questões em jeito de conclusão que me parece importante referir. A CNIPE subscreve o relatório proposto pelo Grupo de Trabalho e concorda em mandar o seu Coordenador para proceder à remessa da versão final a SEXA, o Ministro da Educação. O relatório acaba por refletir as posições assumidas por cada um dos parceiros, as faltas de consenso onde existiram, e a forma pouco proveitosa como os trabalhos decorreram.

Ao fim de seis reuniões tidas por este Grupo de Trabalho, não podemos deixar de lamentar a forma como determinados parceiros monopolizaram o tempo útil de trabalho para discutir opções políticas ou até mesmo a própria política do governo, tomando o parco tempo disponível em monólogos, os quais me atrevo a apelidar de "Monólogo do Livreiro". Mas não satisfeitos com isso, parceiros houve que recriaram na perfeição um ambiente de sacristia em torno do monólogo, representando em pleno o papel do "sacristão".

Consideramos na CNIPE que o Movimento Associativo de Pais necessita mudar, acompanhando a mudança que a escola também necessita realizar. Esta mudança surge não por imposição das Associações de Pais ou das Confederações, mas por exigência de uma nova geração de Pais e Encarregados de Educação. Os Pais e Encarregados de Educação estão afastados da escola, estão a afastar-se do Movimento Associativo de Pais. As Associações de Pais e as Confederações lamentavelmente estão mais preocupadas com a promoção pessoal e os lucros próprios, do que partilhar, trabalhar em rede nas suas respetivas áreas de competência. O apanhar deste comboio foi ontem, estamos atrasados. A CNIPE, apesar da sua pouca representatividade está atenta e a acompanhar essa mudança, mas vamos querer promovê-la.

Quando a CNIPE foi convidada a integrar este grupo de trabalho, ficamos satisfeitos, pois vimos desde logo neste convite o reconhecimento do mérito e do trabalho que a CNIPE tem vindo a desenvolver em defesa de uma melhor escola pública para os nossos filhos e educandos, e como tal o reconhecimento de que a CNIPE passou a constituir mais um parceiro credível para debater, refletir e ajudar a encontrar soluções para os imensos problemas que afetam o sistema educativo e a escola pública em Portugal. Mas vimos ainda uma excelente oportunidade de, em conjunto com outros parceiros, podermos discutir de uma forma aberta, franca e sem constrangimentos de qualquer espécie, as questões em torno da gratuidade dos manuais escolares e da sua reutilização, de forma a que, no âmbito de uma educação gratuita e universal, conforme estabelece a Constituição da República Portuguesa, todos os alunos sem exceção pudessem utilizar os mesmos recursos pedagógicos em benefício do aumento do sucesso educativo. Pura ingenuidade.

Desde logo, a legitimidade da representação da CNIPE foi questionada por parte de quem se acha “*dono disto tudo*”, e percebeu-se logo, desde a primeira hora, quem estava no grupo de trabalho para trabalhar em parceria e encontrar soluções, e quem estava no grupo de trabalho para discutir outras questões que não aquelas para as quais o grupo de trabalho tinha sido mandatado. Com o desenrolar dos trabalhos, também se foi percebendo quem eram os parceiros que legitimavam os “*donos disto tudo*”. Mas o que estes senhores se esqueceram é que a letra “I” que se encontra na sigla de CNIPE, significa INDEPENDENTE, e que essa independência nos traz ISENÇÃO, pois a CNIPE existe desde 2008 e não está dependente nem de subsídios nem de patrocínios para desenvolver as suas atividades em parceria com as suas associadas, associadas essas com maior representatividade nos distritos de Leiria, Viseu, Lisboa, Porto e Aveiro. É precisamente esta isenção que nos permite refletir sobre as questões em torno da gratuitidade e reutilização dos manuais escolares de uma forma clara, abrangente e limpa.

Por outro lado, também somos pais, mães, temos família e fazemos parte ativa da população portuguesa. Nesse âmbito, também estamos preocupados obviamente com o desaparecimento do pequeno comércio, com o fechar das pequenas editoras, com o desemprego e as suas consequências no seio das famílias, com os milhares de euros gastos na produção de manuais escolares, os quais provavelmente com os mesmos padrões de qualidade poderiam ser produzidos de forma mais económica. No entanto, não denotamos qualquer preocupação por parte destes grandes grupos editoriais com as pequenas editoras, as quais ano após ano têm vindo a fechar portas e a desaparecer, pois não conseguem competir com estes grupos (está para breve o encerrar de mais uma pequena editora na zona norte do país). É perguntamos, o desaparecimento destas pequenas editoras não vai lançar pessoas para o desemprego? Não vai também diminuir o número de agentes culturais de inegável importância?

Não denotamos qualquer preocupação com a criação de monopólios, que mais não visam do que o lucro imediato e acabar com a livre e salutar concorrência, pois esta situação vai permitir a quem detém o monopólio, praticar preços e condições que podem ou não vir a ser abusivos, mas que não deixam alternativa para as famílias. Corremos riscos de cartelização por parte de quem detém os monopólios, a exemplo do que se passa noutras áreas de mercado.

Faço ao que antecede, reiteramos aquilo que afirmamos por diversas vezes. Estamos disponíveis para em parceria, ajudar a encontrar soluções que satisfaçam as famílias portuguesas e ajudem a criar uma melhor escola pública em Portugal, independentemente da ideologia política que esteja a ser seguida.

Melhores cumprimentos

António Pinheiro

Representante da CNIPE no Grupo de Trabalho para a gratuitidade e reutilização dos manuais escolares