Parecer

Projeto de Lei nº 1216XIII/4ª (PCP)

Autora: Deputada Odete João (PS)

Garante a gratuidade dos manuais escolares na escolaridade obrigatória no ensino público

ÍNDICE

PARTE I - CONSIDERANDOS

PARTE II - OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

PARTE III- CONCLUSÕES

PARTE IV- ANEXOS

PARTE I – CONSIDERANDOS

Considerando que,

1. O Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o Projeto de Lei n. º1216/XIII/4ª, *"Garante a gratuitidade dos manuais escolares na escolaridade obrigatória no ensino público"*;

2. Esta apresentação foi efetuada nos termos do disposto no artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República em vigor à data, reunindo os requisitos formais previstos no artigo 124.º desse mesmo Regimento;

3. A presente iniciativa deu entrada em 14 de maio de 2019, foi admitida no dia 15 de maio, tendo baixado, por determinação de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República, à Comissão de Educação e Ciência, para apreciação e emissão do respetivo parecer;

4. O Projeto de Lei inclui exposição de motivos, obedece aos requisitos formais respeitantes às iniciativas em geral e aos projetos de lei em particular;

5. A iniciativa em análise é composta por quatro artigos: *Objeto* (artigo 1.º); *Alteração à Lei n.º 47/2006, de 28 de agosto, alterada pela Lei n.º 72/2017, de 16 de agosto* (artigo 2.º); *Norma revogatória* (artigo 3.º) *e Entrada em vigor* (artigo 3.º);

6. Com a presente iniciativa legislativa o Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português pretende consagrar na Lei n.º 47/2006, de 28 de agosto o disposto nos sucessivos alargamentos consignados em sede dos Orçamentos do Estado para 2016, 2017, 2018 e 2019, ou seja, garantir que todos os alunos que frequentam a escolaridade obrigatória, nos estabelecimentos de ensino público, têm acesso gratuito aos manuais escolares.;

7. Na exposição de motivos, referem que *"A Constituição da República Portuguesa consagra, nos seus artigos 73.º e 74.º que cabe ao Estado promover a "democratização da educação e as demais condições para que a educação, realizada através da escola e de outros meios formativos, contribua para a igualdade de oportunidades, a superação das desigualdades económicas, sociais e culturais, o desenvolvimento da personalidade e do espírito de tolerância, de compreensão mútua, de solidariedade e de responsabilidade, para o progresso social e para a participação democrática na vida coletiva", assim como "Assegurar o ensino básico universal, obrigatório e gratuito".* ;

8. O Partido Comunista Português sublinha que por sua proposta *"...foi consagrada a gratuitidade dos manuais para todas as crianças que iniciassem o seu percurso escolar no ano letivo 2016/2017, medida que foi alargada no ano de 2017 a todos os alunos do 1.º ciclo do ensino básico.";*

9. Os proponentes aludem ainda que *"Prosseguindo o objetivo de garantir a progressiva gratuitidade de todos os manuais escolares, para todo o ensino obrigatório, o PCP propôs e foi aprovado no Orçamento do Estado para 2018 o alargamento da gratuitidade a todas as crianças do 2.º Ciclo do ensino básico. Assim, e pela primeira vez, todas as crianças do 1.º ao 6.º ano de escolaridade tiveram acesso aos manuais escolares gratuitos. E no ano letivo 2019/2010 todos os alunos do ensino obrigatório terão acesso aos manuais escolares gratuitos.";*

10. Referindo ainda que, a gratuitidade dos manuais escolares na escolaridade obrigatória visa contribuir para a igualdade no acesso ao sucesso escolar, considerando que Portugal "é um dos países da União Europeia onde as famílias mais custos diretos têm com a Educação", encargos estes que podem comprometer o sucesso escolar dos filhos e, em última instância, a sua manutenção na escola.;

11. O Grupo Parlamentar do PCP evidencia ainda, na exposição de motivos, que com a sua contribuição e decisivo papel *"...o País não está condenado a ter como caminho a liquidação de direitos ou o agravamento das condições de vida dos trabalhadores e do povo.";*

12. De acordo com o proponentes, com apresentação desta iniciativa pretende-se garantir *" que todos os alunos que frequentam a escolaridade obrigatória, nos estabelecimentos de ensino público, têm acesso gratuito aos manuais escolares, transpondo para a Lei n.º 47/2006, de 28 de agosto, alterada pela Lei n.º 72/2017, de 16 de agosto, aquilo que foi alcançado por via das propostas em sede do Orçamento do Estado para 2016, 2017, 2018 e 2019.";*

13. O Projeto de Lei está conforme o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário ao prever a entrada em vigor com o "Orçamento de Estado subsequente à sua publicação";

14. Na XII legislatura foram apresentados quinze Projetos de Lei da autoria do PS, PCP, BE e PEV sobre manuais escolares versando áreas como a gratuitidade, o regime de empréstimos, a certificação e os apoios sócio-educativos, entre outros. Todas as iniciativas foram chumbadas na votação na generalidade;

15. Da pesquisa efetuada à base de dados da atividade legislativa e do processo legislativo (PLC) e em consonância com o exposto na Nota Técnica, verificou-se que, neste momento, encontra-se pendente a seguinte iniciativa legislativa sobre matéria idêntica ou conexa:

- Encontra-se pendente nesta Comissão de Educação e Ciência o Projeto de Lei n.º 1218/XIII/4 "Gratuitidade dos manuais escolares para os alunos que frequentam a escolaridade obrigatória na rede de ensino público do Ministério da Educação (segunda alteração à Lei n.º 47/2006, de 28 de agosto)" o qual se encontra, tal como a iniciativa sob análise, agendado, para discussão e votação na generalidade, para a reunião Plenária do dia 12 de junho.

16. Na sequência do previsto na Nota Técnica, em anexo, sugere-se a consulta, em sede de especialidade, a diversas entidades diretamente interessadas nesta temática, a saber: Ministro da Educação; Associações de professores; ANDE - Associação Nacional de Dirigentes Escolares; ANDAEP - Associação Nacional de Diretores de Agrupamentos e Escolas Públicas; APEL - Associação Portuguesa de Editores e Livreiros e Conselho das Escolas.

17. Refira-se ainda que, de acordo com a Nota Técnica, no seu ponto VI, *"A aprovação desta iniciativa parece ter implicações orçamentais, nomeadamente, ao nível da despesa. A informação disponível não permite, no entanto, determinar nem quantificar este impacto."*.

PARTE II - OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

Esta parte reflete a opinião política da Relatora do Parecer, Deputada Odete João

A relatora do presente Parecer reserva a sua opinião para o debate em plenário das propostas em apreço, a qual é, de resto, de "elaboração facultativa" conforme o disposto no n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

PARTE III - CONCLUSÕES

A Comissão Parlamentar de Educação e Ciência, em reunião realizada no 11 de junho de 2019, **aprova** o seguinte **parecer**:

O Projeto de Lei n. º1216/XIII/4.ª, apresentado pelo Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português, reúne os requisitos constitucionais, legais e regimentais para ser agendado para apreciação pelo Plenário da Assembleia da República, reservando os grupos parlamentares as suas posições e decorrente sentido de voto para o debate.

PARTE IV- ANEXOS

1) Nota técnica

Palácio de S. Bento 11 de junho de 2019

A Deputada autora do Parecer

(Odete João)

O Presidente da Comissão

(Alexandre Quintanilha)

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

NOTA TÉCNICA

Projeto de Lei n.º 1216/XIII/4.ª (PCP)

Garante a gratuitidade dos manuais escolares na escolaridade obrigatória no ensino público

Data de admissão: 15 de maio de 2019

Comissão de Educação e Ciência (8.ª)

Índice

I. Análise da iniciativa

II. Enquadramento parlamentar

III. Apreciação dos requisitos formais

IV. Análise de direito comparado

V. Consultas e contributos

VI. Avaliação prévia de impacto

VII. Enquadramento bibliográfico

Elaborado por: Lurdes Sauane (DAPLEN), Belchior Lourenço (DILP), Paula Faria (Biblioteca) e Tiago Tibúrcio (DAC)

Data: 4 de junho de 2019

I. Análise da iniciativa

- **A iniciativa**

O Projeto de Lei n,° 1216/XIII/4 pretende consagrar na Lei n.° 47/2006, de 28 de agosto, aquilo que foi previsto em sede do Orçamento do Estado para 2016, 2017, 2018 e 2019, ou seja, garantir que todos os alunos que frequentam a escolaridade obrigatória, nos estabelecimentos de ensino público, têm acesso gratuito aos manuais escolares.

Os autores da iniciativa estribam o seu impulso na Constituição, a qual incumbe o Estado de promover a "democratização da educação e as demais condições para que a educação, realizada através da escola e de outros meios formativos, contribua para a igualdade de oportunidades, a superação das desigualdades económicas, sociais e culturais, o desenvolvimento da personalidade e do espírito de tolerância, de compreensão mútua, de solidariedade e de responsabilidade, para o progresso social e para a participação democrática na vida coletiva", assim como "assegurar o ensino básico universal, obrigatório e gratuito" (artigos 73.° e 74.°).

Os proponentes enquadram igualmente esta iniciativa na evolução que se verificou nos últimos anos sobre esta questão, lembrando que "Portugal era, até há bem pouco tempo, um dos poucos países da União Europeia no qual não estava assegurado o acesso gratuito aos manuais escolares aos estudantes da escolaridade obrigatória". Esta situação – lembra a exposição de motivos desta iniciativa - começou a mudar com o Orçamento do Estado para 2016, que "consagrou a gratuitidade dos manuais para todas as crianças que iniciassem o seu percurso escolar no ano letivo 2016/2017, medida que foi alargada no ano de 2017 a todos os alunos do 1.° ciclo do ensino básico". O Orçamento do Estado para 2018 alargou ainda esta medida a todas as crianças do 2.° Ciclo do ensino básico. No ano letivo 2019/2020, todos os alunos do ensino obrigatório terão acesso aos manuais escolares gratuitos.

Segundo se explica nesta iniciativa, a gratuitidade dos manuais escolares na escolaridade obrigatória visa contribuir para a igualdade no acesso e sucesso escolar, atendendo a que Portugal "é hoje um dos países da União Europeia onde as famílias mais custos diretos têm com a Educação", encargo que pode comprometer o sucesso escolar dos filhos e, também, a sua manutenção na escola.

Com o objetivo atrás enunciado, o projeto de lei em apreço contém quatro artigos: o primeiro definindo o respetivo objeto; o segundo prevendo a alteração de artigos da Lei n.º 47/2006, de 28 de agosto; o terceiro prevendo uma norma revogatória e o quarto a entrada em vigor.

Com vista a tornar mais claro o sentido das alterações propostas, o **quadro anexo à presente nota técnica compara** a redação dada à Lei n.º 47/2006, de 28 de agosto, pelo Projeto de Lei n.º 1216/XIII com a da lei em vigor, assim como com a redação dada à mesma lei pelo Projeto de Lei n.º 1218/XIII, iniciativa sobre o mesmo tema igualmente pendente na Comissão de Educação e Ciência.

- **Enquadramento jurídico nacional**

Conforme previsto nas alínea *a)* e *e)* do n.º 2 do artigo 74.º da Constituição da República Portuguesa, para efeitos da realização da política de ensino, é incumbência do Estado "assegurar o ensino básico universal, obrigatório e gratuito", assim como o estabelecimento progressivo da "...gratuitidade de todos os graus de ensino". Tendo por base esse contexto, a Lei n.º 46/86, de 14 de outubro[1], que aprova a "Lei de Bases do Sistema Educativo", refere no n.º 2 do artigo 30.º[2] que "os serviços de ação social escolar são traduzidos por um conjunto diversificado de ações, em que avultam a comparticipação em refeições, serviços de cantina, transportes, alojamento, manuais e material escolar, e pela concessão de bolsa de estudo". Decorrente deste enquadramento, importa referir a regulamentação da Lei de Bases do Sistema Educativo, nos termos do Decreto-Lei n.º 35/90, de 25 de janeiro[3], que "define o regime

[1] Texto consolidado em DRE.
[2] "Acção social escolar".
[3] Com alterações decorrentes dos Decretos-Lei n.º 55/2009, de 2 de março e 138-C/2010, de 28 de dezembro.

de gratuitidade da escolaridade obrigatória (revoga o artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 301/84, de 7 de setembro, cuja redação foi alterada pelo artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 243/87, de 15 de Junho)".

Para efeitos da prossecução dos princípios legalmente previstos no contexto de disponibilização de manuais escolares, importa referir a publicação do Despacho n.º 11225/2005, de 18 de maio, onde foi determinada a criação de um Grupo de Trabalho para o estabelecimento de uma proposta de enquadramento legislativo para uma política integrada relativa a manuais escolares que visasse a garantia da sua qualidade e a minimização dos encargos que os mesmos representam para os orçamentos familiares. Do seguimento do processo subsequente, nomeadamente, acompanhamento e a sistematização dos dados resultantes da consulta pública do anteprojeto de lei, foi criado um novo Grupo de Trabalho, este através do Despacho n.º 24523/2005, de 29 de novembro.

A publicação da Lei n.º 47/2006, de 28 de agosto, que "define 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 sócio-educativo relativamente à aquisição e ao empréstimo de manuais escolares", define, nos termos do seu artigo 4.º, o período de vigência dos manuais escolares do ensino básico e do ensino secundário por períodos de 6 anos, prazo esse que consta também do disposto no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 261/2007, de 17 de julho e no n.º4.º[4] da Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/2011, de 25 de janeiro[5].

[4] «Manter a vigência dos manuais escolares já adoptados até que sejam objecto de reimpressão ou cesse o respectivo período de adopção, previsto no artigo 4.º da Lei n.º 47/2006, de 28 de agosto, e no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 261/2007, de 17 de Julho».

[5] «Determina a aplicação do Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa no sistema educativo no ano letivo de 2011-2012 e, a partir de 1 de Janeiro de 2012, ao Governo e a todos os serviços, organismos e entidades na dependência do Governo, bem como à publicação do Diário da República», sendo de relevar a referência a que «...os manuais escolares são adoptados por períodos de seis anos, de acordo com um calendário já estabelecido e que importa manter em virtude do investimento feito pelas famílias e pelo Estado na sua aquisição ou comparticipação...».

A Lei n.º 47/2006, de 28 de agosto, foi alterada pela Lei n.º 72/2017, de 16 de agosto[6], tendo posteriormente sido renovado o período de vigência para os manuais escolares adquiridos ao abrigo do regime de gratuitidade, previsto no seu artigo 4.º. De acordo com o artigo 38.º (norma revogatória), procedeu-se à revogação do Decreto-Lei n.º 369/90, de 26 de novembro[7] e a Portaria n.º 186/91, de 4 de março[8], na redação dada pela Portaria n.º 724/91, de 24 de julho[9], a qual pode ser consultada uma versão consolidada.

Cumpre também fazer referência ao artigo 29.º da Lei n.º 47/2006, de 28 de agosto, relativo ao "Empréstimo de manuais escolares e de outros recursos didático-pedagógicos", onde consta no seu n.º 1 que, "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". Adicionalmente, refere o n.º 2 que "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 Ministério da Educação (...)".

Em sede de regulamentação da Lei n.º 47/2006, de 28 de agosto, é importante referir a Portaria n.º 81/2014, de 9 de abril[10], assim como os despachos n.º 5806/2014, de 2 de

[6] "Desmaterialização de manuais e de outros materiais escolares (primeira alteração à Lei n.º 47/2006, de 28 de agosto)".
[7] "Estabelece o sistema de adoção, o período de vigência e o regime de controlo de qualidade dos manuais escolares. Revoga o Decreto-Lei n.º 57/87, de 31 de janeiro".
[8] "Estabelece o regime a que deverá obedecer a fixação dos preços dos manuais escolares e livros auxiliares utilizáveis em cada disciplina de atividade destinados aos vários anos de escolaridade obrigatória. Revoga as portarias n.ºs 412/85, de 29 de Junho, 462/90, de 20 de Junho, e o Despacho Normativo n.º 141/84, de 31 de Julho".
[9] "Dá nova redação ao n.º 3.º da Portaria n.º 186/91, de 4 de março (estabelece o regime a que deverá obedecer a fixação dos preços dos manuais escolares e livros auxiliares utilizáveis em cada disciplina de atividade destinados aos vários anos de escolaridade obrigatória)".
[10] "Estabelece os procedimentos para a adoção formal e a divulgação da adoção dos manuais escolares a seguir pelos agrupamentos de escolas e pelas escolas não agrupadas e fixa as disciplinas em que os manuais escolares e outros recursos didático- pedagógicos não estão sujeitos ao regime de avaliação e certificação, bem como aquelas em que há lugar à adoção formal de manuais escolares ou em que esta é meramente facultativa"

maio[11], 11421/2014, de 11 de setembro, 14170/2014, de 24 de novembro[12], 15717/2014, de 30 de dezembro[13], 4734-A/2015, de 7 de maio[14], 10590/2015, de 23 de setembro[15], 13331-A/2016, de 8 de novembro[16], 4523-A/2019, de 8 de maio[17] e 4947-B/2019, de 16 de maio[18].

Decorrente deste contexto legal, importa também relevar o Decreto-Lei n.º 5/2014, de 14 de janeiro, que "regula o regime de avaliação, certificação e adoção dos manuais escolares dos ensinos básico e secundário, previsto na Lei n.º 47/2006, de 28 de agosto", que revogou o Decreto-Lei n.º 261/2007, de 17 de Julho, diploma que já referenciava, no seu preâmbulo, o afastamento da conceção que entendia os manuais escolares do ensino obrigatório (ao nível do ensino básico e secundário) como um artigo descartável, donde se visava a sua requalificação enquanto instrumento educativo e cultural, extensível a crianças e jovens que a eles não têm ainda acesso.

Cumpre ainda referir o artigo 19.º[19] do mesmo diploma, onde consta que, "no quadro das disposições relativas à ação social escolar, nomeadamente no que respeita ao apoio a conceder aos alunos dos ensinos básico e secundário para a aquisição ou o acesso a manuais escolares e para a constituição e regulamentação da bolsa de

[11] "Prorroga o período dos manuais escolares atualmente adotados da disciplina de Educação Moral e Religiosa Católicas dos 1º, 5º, 7º, 10º, 11º e 12º anos de escolaridade" – Revogado.
[12] "Regulamenta os procedimentos de avaliação e certificação dos manuais escolares" – Revogado.
[13] "Homologação das Metas Curriculares para o 1.º Ciclo do ensino básico".
[14] "Atualiza o Calendário de Adoção de Manuais Escolares para a disciplina de Educação Moral e Religiosa Católicas, constante do Anexo I ao Despacho n.º 11421/2014, de 11 de setembro".
[15] "Determina os prazos do procedimento de avaliação e certificação dos manuais escolares, e define as disciplinas e respetivos anos de escolaridade".
[16] "Revisão e atualização do calendário de avaliação, certificação e adoção de manuais escolares aprovado pelo Despacho n.º 11421/2014, de 11 de setembro, na redação vigente, com vista à definição das disciplinas e respetivos anos de escolaridade dos manuais escolares objeto de avaliação e certificação durante o ano escolar de 2016/2017".
[17] "Despacho que determina o calendário de adoção de manuais escolares para 2018 e altera o despacho n.º 11421/2014, de 11 de setembro, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 175, de 11 de setembro, na sua redação atual."
[18] "Regulamenta os procedimentos de avaliação e certificação dos manuais escolares, estabelece os critérios de avaliação para a sua certificação, bem como os calendários de avaliação, certificação e de adoção, procedendo à revogação do Despacho n.º 11421/2014, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 175, de 11 de setembro, na sua redação final".
[19] Ação social.

manuais escolares, deve respeitar-se o disposto no Decreto-Lei n.º 55/2009, de 2 de março[20]".

Relativamente à matéria procedimental, e de acordo com a Direção Geral da Educação[21], a operacionalização e gestão das atividades de avaliação e certificação dos manuais escolares do ensino básico e secundário, realizadas através da plataforma eletrónica Sistema de Informação de Manuais Escolares (SIME), pretende "...garantir a qualidade científica e pedagógica dos manuais a adotar, assegurar a sua conformidade com os programas ou orientações curriculares e, ainda, com as metas curriculares em vigor, e atestar que constituem um instrumento adequado de apoio ao ensino e à promoção do sucesso educativo", sendo o processo de acreditação do reconhecimento e validação técnica de entidades para a avaliação e certificação de manuais escolares, enquadrado no seguinte interface.[22]

Para efeitos da disponibilização e adoção dos manuais escolares, são levados em linha de conta os seguintes critérios:

- Processo de apreciação, seleção e adoção;
- Anos de escolaridade e disciplinas objeto de apreciação, seleção e adoção;
- Períodos para apreciação, seleção e adoção de manuais escolares;
- Calendários de adoção dos manuais escolares;
- Critérios de apreciação, seleção e adoção de manuais escoares (relativo aos ano letivo de 2019-2020);
- Adoção *online*;
- Lista de manuais escolares disponíveis e adotados.

[20] "Regime jurídico aplicável à atribuição e ao funcionamento dos apoios no âmbito da acção social escolar" – texto consolidado no DRE.
[21] Serviço do Ministério de Educação, com a orgânica definida nos termos do Decreto-Lei n.º 14/2012, de 20 de janeiro, com as alterações produzidas pelo Decreto-Lei n.º 266-F/2012, de 31 de dezembro, responsável pela coordenação pedagógica e curricular e com competência em matéria de manuais escolares.
[22] Informações adicionais relativas ao processo de operacionalização podem ser consultas no Relatório n.º 15/2019, da 2.ª secção do Tribunal de Contas - Auditoria de Resultados à Medida "Gratuitidade dos manuais escolares" 3.2 Operacionalização, de 16 de maio de 2019.

Já o Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P.[23], cujas atribuições inclui o acompanhamento e avaliação da execução de políticas e programas na vertente económico-financeira, assim como o desenvolvimento das atividades de entidade coordenadora do Programa Orçamental 11[24], tem como missão avaliar a economia, a eficiência e a eficácia da realização da despesa, entre as quais, a Medida "Gratuitidade dos manuais escolares" para o ensino básico e secundário.

O atual enquadramento legal para efeitos da matéria em apreço, decorrente do Orçamento do Estado de 2019, apresenta a seguinte redação:

> **"Artigo 194.º**
>
> **Gratuitidade dos manuais escolares**
>
> 1 - É alargado o regime de gratuitidade dos manuais escolares previsto nos artigos 127.º da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, 156.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, e 170.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, com a distribuição gratuita dos manuais escolares, no início do ano letivo de 2019/2020, a todos os alunos que frequentam a escolaridade obrigatória na rede pública do Ministério da Educação.
>
> 2 – O membro do Governo responsável pela área da educação define os procedimentos e condições de disponibilização gratuita, uso, devolução e reutilização dos manuais escolares, podendo os mesmos ser reutilizados na mesma escola ou em qualquer outra escola ou agrupamento que o tenha adotado, garantindo o seguinte:
>
> a) Os alunos dos 1.º, 2.º e 3.º ciclos do ensino básico devolvem os manuais no fim do ano letivo, à exceção das disciplinas sujeitas a prova final de ciclo do 9.º ano;
>
> b) Os alunos do ensino secundário mantêm em sua posse os manuais das disciplinas relativamente às quais pretendam realizar exame nacional, até ao fim do ano de realização do mesmo.

[23] Instituto público de regime especial, integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio, cuja base legal decorre do Decreto-Lei n.º 96/2015, de 29 de maio e da Portaria n.º 255/2015, de 20 de agosto.

[24] Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar – Educação.

3 – Para efeitos do disposto no artigo 4.º da Lei n.º 47/2006, de 28 de agosto, na sua redação atual, é renovado o período de vigência dos manuais escolares adquiridos ao abrigo do regime de gratuitidade dos manuais escolares previsto nos artigos 127.º da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, 156.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, 170.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, e na presente lei."

Decorrente do artigo acima identificado, e conforme consta do Parecer do Tribunal de Contas sobre esta matéria[25], a implementação da medida de gratuitidade dos manuais escolares " (...) ocorre, assim, ao longo de quatro períodos orçamentais e abrange todos os alunos que frequentem a escolaridade obrigatória na rede pública e nos estabelecimentos de ensino particular e cooperativo com contrato de associação".

Releva igualmente para a presente análise o Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, na sua versão consolidada, que "concretiza o quadro de transferências de competências para os órgãos municipais e para entidades intermunicipais no domínio da educação", referindo no seu n.º 3 do artigo 33.º[26] que a ação social escolar desenvolvida pelas câmaras exclui "...a organização, desenvolvimento e execução dos programas de distribuição gratuita e reutilização de manuais escolares, cuja competência cabe ao departamento governamental com competência na matéria e dos órgãos de administração e gestão dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas".

Adicionalmente, importa fazer alusão à Portaria n.º 792/2007, de 23 de julho[27], à Resolução da Assembleia da República n.º 132/2011, de 24 de outubro[28], à Portaria n.º 258/2012, de 28 de agosto[29], ao Despacho n.º 176/2015, de 8 de janeiro[30], à Resolução

[25] Ponto 29 do Relatório n.º 15/2019 da 2.ª secção do Tribunal de Contas.
[26] Ação Social Escolar.
[27] "Define o regime de preços convencionados a que fica sujeita a venda de manuais escolares e de outros recursos didáctico-pedagógicos dos ensinos básico e secundário".
[28] Recomenda ao Governo que regule o empréstimo de manuais escolares.
[29] "Fixa a estrutura nuclear da Direção-Geral da Educação", nomeadamente a alínea d) do artigo 4.º, onde refere a competência desta entidade na conceção, produção e distribuição de manuais escolares e outros materiais pedagógicos em formatos acessíveis, adaptados e em desenho universal.
[30] "Determina os montantes máximos a pagar, diretamente, pelos autores, editores e outras entidades legalmente habilitadas – avaliação e certificação dos manuais escolares".

da Assembleia da República n.º 266/2017, de 12 de dezembro[31], à Resolução do Conselho de Ministros de 148/2018, de 15 de novembro[32], à Convenção[33] entre a Direção-Geral das Atividades Económicas (DGAE) e a Associação Portuguesa de Editores e Livreiros (APEL) e à Circular da DGE n.º S-DGE/2019/1583(DSDC/DMDDE)[34].

Para efeitos de apreciação da matéria em apreço, importa também fazer referência ao Parecer n.º 8/2011[35], do Conselho Nacional de Educação, "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", onde se identifica o impacto do custo dos manuais e materiais escolares relativamente ao orçamento familiar, assim como insuficiências de regulamentação do diploma e lacunas desse enquadramento legal. Decorrente do contexto analisado, todas as iniciativas remetiam ao Ministério da Educação a responsabilidade ao nível da gestão do empréstimo dos manuais escolares para as escolas, o enfâse na sua reutilização, a capacidade de assegurar os meios necessários para que as escolas possam responder às solicitações e a responsabilidade de reposição de extravios e dos exemplares danificados cuja reutilização não se afigure praticável. Importa também relevar os pareceres anteriores desta entidade, nomeadamente o Parecer (2006), relativa à Proposta de Lei sobre o "Sistema de Avaliação dos Manuais Escolares para os Ensinos Básico e Secundário"[36], assim como os Pareceres n.ºs 1/89, de 11 de janeiro e 7/89, de 12 de julho.

Ainda no contexto de análise da gratuitidade e reutilização de manuais escolares, assinale-se o Relatório do grupo de trabalho para a gratuitidade e reutilização dos manuais escolares, constituído no âmbito do Despacho n.º 6861/2016, de 24 de maio,

[31] "Recomenda ao Governo a adoção de medidas com vista à diminuição do peso das mochilas escolares".
[32] "Autoriza a realização da despesa relativa à aquisição de licenças digitais de manuais, a distribuir, no ano letivo de 2018/2019, a todos os alunos do ensino público abrangido pelas medidas de gratuitidade", alterado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 43/2019, de 21 de fevereiro.
[33] Assinada a 29 de junho de 2018
[34] Adoção de manuais escolares com efeitos no ano letivo de 2019/2020 – Registo da estimativa do número de alunos.
[35] Publicado no Diário da República n.º 81, de 27 de abril de 2011
[36] Parecer n.º 1/2006 do Conselho Nacional de Educação.

grupo cuja missão respeitava 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 gratuitidade em toda a escolaridade obrigatória"[37].

II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Encontra-se pendente nesta Comissão de Educação e Ciência o Projeto de Lei n.º 1218/XIII/4, que "Gratuitidade dos manuais escolares para os alunos que frequentam a escolaridade obrigatória na rede de ensino público do Ministério da Educação (segunda alteração à Lei n.º 47/2006, de 28 de agosto)". Esta iniciativa, da autoria do BE, foi admitida no dia 20 de maio, tendo baixado na mesma data à Comissão de Educação e Ciência, onde se encontra para elaboração de parecer. Tal como a iniciativa em análise, o Projeto de Lei n.º 1218/XIII/4 também se encontra agendado, para discussão e votação na generalidade, para a reunião Plenária do dia 12 de junho.

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar, identificaram-se os seguintes antecedentes na anterior legislatura:

Antecedentes parlamentares	
Iniciativa	**Assunto**
Projeto de Lei n.º 873/XII/4 (PS)	Procede à 1.ª Alteração à Lei n.º 47/2006, de 28 de Agosto, densificando o regime de empréstimos de manuais escolares e assegurando a sua articulação com regime de acção social escolar no ensino básico e secundário e com as competências das autarquias locais na matéria
Projeto de Lei n.º 862/XII/4 (PCP)	Define o regime de certificação e adoção dos manuais escolares, garantindo a sua gratuitidade
Projeto de Lei n.º 856/XII/4 (PEV)	Estabelece a gratuitidade e a desmaterialização dos manuais escolares

[37] Ponto 7 do Despacho n.º 6861/2016, de 24 de maio.

Projeto de Lei n.º 603/XII/3 (BE)	Acesso Universal aos Manuais Escolares
Projeto de Lei n.º 602/XII/3 (PEV)	Altera a Lei nº 47/2006, de 28 de agosto, que define 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.
Projeto de Lei n.º558/XII/3 (PS)	Procede à 1.ª Alteração à Lei n.º 47/2006, de 28 de Agosto, densificando o regime de empréstimos de manuais escolares e assegurando a sua articulação com regime de acção social escolar no ensino básico e secundário e com as competências das autarquias locais na matéria
Projeto de Lei n.º 462/XII/3 (PCP)	Define o regime de certificação e adoção dos manuais escolares, garantindo a sua gratuitidade
Projeto de Lei n.º 297/XII/2 (PS)	Procede à 1.ª Alteração à Lei n.º 47/2006, de 28 de agosto, de forma a promover o empréstimo de manuais escolares em articulação com regime de acção social escolar no ensino básico e secundário
Projeto de Lei n.º 295/XII/2 (PEV)	Altera a Lei nº 47/2006, de 28 de agosto, que define 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
Projeto de Lei n.º 290/XII/2 (PCP)	Define o regime de certificação e adoção dos manuais escolares, garantindo a sua gratuitidade
Projeto de Lei n.º 283/XII/2 (BE)	Programa faseado de distribuição gratuita e criação de bolsas de empréstimo de manuais escolares na escolaridade obrigatória
Projeto de Lei n.º 75/XII/1 (PS)	Procede à 1.ª alteração à Lei n.º 47/2006, de 28 de Agosto, densificando o regime de empréstimos de manuais escolares e assegurando a sua articulação com regime de acção social no ensino básico e secundário
Projeto de Lei n.º 71/XII/1 (BE)	Programa faseado de distribuição gratuita e criação de bolsas de empréstimo de manuais escolares na escolaridade obrigatória
Projeto de Lei n.º 70/XII/1 (PCP)	Define o regime de certificação e adopção dos manuais escolares, garantindo a sua gratuitidade
Projeto de Lei n.º 56/XII/1 (PEV)	Altera a Lei n.º 47/2006, de 28 de Agosto, que define o Regime de Avaliação, Certificação e Adopção dos Manuais Escolares do Ensino Básico e do Ensino Secundário, bem como os princípios e objectivos a que deve obedecer o apoio sócio-educativo relativamente a aquisição e ao empréstimo de manuais escolares
Projeto de Lei n.º 1216/XIII/4.ª (BE)	
Comissão de Educação e Ciência (8.ª)	

III. Apreciação dos requisitos formais

- **Conformidade com os requisitos constitucionais, regimentais e formais**

A iniciativa é subscrita por quinze Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português (PCP), ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 167.º da Constituição, e no artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b)* do artigo 156.º da Constituição e na alínea *b)* do n.º 1 do artigo 4.º do RAR, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea *g)* do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição.

Tomando a forma de projeto de lei em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma exposição de motivos, pelo que cumpre os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR. Parece não infringir a Constituição ou os requisitos nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa, pelo que observa, igualmente, os limites à admissão da iniciativa consagrados no n.º 1 do artigo 120.º do RAR.

O n.º 2 do artigo 167.º da Constituição impede a apresentação de iniciativas legislativas que envolvam, no ano económico em curso, aumento das despesas previstas no Orçamento, princípio igualmente consagrado no n.º 2 do artigo 120.º do RAR e conhecido como "lei-travão". O projeto de lei ao estabelecer a gratuitidade dos manuais escolares na escolaridade obrigatória no ensino público e apoios socioeconómicos nomeadamente a famílias mais carenciadas, em caso de aprovação, parece implicar encargos orçamentais. Contudo, determinando a entrada em vigor da lei com o Orçamento do Estado subsequente à sua aprovação (artigo 4.º), os proponentes acautelam a sua conformidade com a "lei-travão".

A iniciativa deu entrada a 14 de maio, foi admitida e anunciada a 15 de maio, data em que baixou, na generalidade, à de Comissão de Educação e Ciência (8.ª). Encontra-se agendada para a reunião plenária de 12 de junho (*cf. Súmula n.º 88, da Conferência de Líderes de 14.05.2019).*

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O projeto de lei em apreço tem um título traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como Lei Formulário [38], embora em caso de aprovação possa ser objeto de aperfeiçoamento, em sede de especialidade ou de redação final.

A iniciativa procede à alteração da Lei n.º 47/2006, de 28 de agosto, que "Define 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 sócio -educativo relativamente à aquisição e ao empréstimo de manuais escolares", de modo a garantir a gratuitidade dos manuais escolares na escolaridade obrigatória no ensino público.

Consultado o Diário da República Eletrónico, verifica-se que a Lei n.º 47/2006, de 28 de agosto, foi alterada pela Lei n.º 72/2017, de 16 de agosto, e tal indicação deve constar do seu título – o que não acontece -, em cumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, que estatui que "Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas".

Assim, sugere-se o seguinte aperfeiçoamento do título:

"Gratuitidade dos manuais escolares na escolaridade obrigatória no ensino público (segunda alteração à Lei n.º 47/2006, de 28 de agosto) "

[38] A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas.

Ao prever **a entrada em vigor com o "*Orçamento do Estado subsequente à sua publicação*"**, mostra-se conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual os atos legislativos "entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação".

Caso seja aprovada, esta iniciativa, revestindo a forma de lei, será publicada na 1.ª série do Diário da República, nos termos da alínea *c)* do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos suscita outras questões em face da *lei formulário*.

Regulamentação - A iniciativa não contém qualquer norma de regulamentação nem prevê qualquer outra obrigação legal.

IV. Análise de direito comparado

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da Europa: Espanha, Itália e Suécia.

ESPANHA

Relativamente a Espanha, a temática atinente à gratuitidade dos manuais escolares não se verifica homogeneamente em todo o território, sendo que a Constituición Española[39], nos termos do seu n.º 4 do artigo 27.º, refere que "*la enseñanza básica es obligatoria y gratuita*". Complementarmente, releva para a análise da temática em apreço a *Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación*, sendo que o diploma refere no seu

[39] Texto consolidado no BOE.es

preâmbulo que "*las Administraciones educativas tendrán que facilitar a todos los componentes de la comunidade escolar el cumplimiento de sus funciones, proporcionándoles los recursos que necesitan y reclamándoles al mismo tiempo su compromisso y esfuerzo*", ao que acresce o conceito da previsão da escolaridade básica gratuita, definida nos termos dos artigos 3.º e 4.º do normativo, respetivamente, "*La enseñanza básica a la que se refiere el artículo 3.3 de esta Ley es obrigatória y gratuita para todas las personas*"[40].

Adicionalmente, releva para a presente análise o *Artículo 80* (*Princípios*), aplicável em situações de "*Compensación de las desigualdades en educación*" (Capítulo II), onde consta que, com a finalidade de efetivar o direito ao principio da igualdade e do exercício de direito à educação, "*...las Administraciones públicas desarrollarán acciones de carácter compensatório en relación com las personas, grupos y ámbitos territoriais que se encuentren en situaciones desfavorables y proveerán los recursos económicos y los apoyos precisos para ello*". Neste contexto, também o n.º 2 do Artículo 88 (*Garantias de gratuidad*) refere que "*las Administraciones educativas dotarán a los centros de los recursos necessários para hacer posible la gratuidade de las enseñanzas de carácter gratuito*", pese embora as Comunidades Autónomas disponham de competências no âmbito desta temática.

De referir adicionalmente a *Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio*[41], "*reguladora del Derecho a la Educación*", assim como a *Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre*[42], *para la mejora de la calidad educativa*. Deste enquadramento legal, releva-se a "*Disposición adicional quinta (Sistema de préstamos de libros de texto)*" que define que "*el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte promoverá el préstamo gratuito de libros de texto y otros materiales curriculares para la educación básica en los centros sostenidos con fondos públicos, en el seno de la Conferencia Sectorial de Educación*".

[40] N.º 1 do Artículo 4.
[41] Legislação consolidada no BOE.
[42] Legislação consolidada no BOE.

A título exemplificativo, as Comunidades Autónomas de *Castilla-La Mancha* (através da alínea c) do Artículo 5.º[43] da *Ley 7/2010, de 20 de julio, de Educación de Castilha-La Mancha*) é um dos casos onde se verifica a gratuitidade dos manuais escolares para todos os níveis de escolaridade obrigatória, respetivamente, "*La garantía de la gratuidad de las enseñanzas obligatorias y de las declaradas gratuitas, el acceso al uso personal y gratuito de los libros de texto o de los materiales curriculares alternativos del alumnado de las enseñanzas obligatorias en el servicio público educativo, y el acceso a las becas y ayudas al estúdio*". Aluda-se ainda ao facto de todas Comunidades Autónomas utilizarem o modelo de empréstimo e reutilização dos manuais escolares.

ITÁLIA

O artigo 156.º (*Fornitura gratuita libri di testo*) do Decreto Legislativo 16 aprille 1994, n.º 297, referente à "*Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado*", e que estabelece o princípio de gratuitidade dos manuais escolares, aplicável à escola primária, sendo o seu fornecimento da responsabilidade dos municípios, sem prejuízo do disposto nos artigos 151.º (*Adozione libri di testo*) e 154.º (*Norma sulla compilazione libri di testo e obblighi per gli editori*) do diploma. Referência adicional para o artigo 27.º (*Fornitura gratuita dei libri di testo*) da Legge 23 dicembre 1998, n.º 448 (*Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo*) reafirma esse princípio relativamente à escolaridade obrigatória.

Quanto à responsabilidade ao nível regional, exemplifica-se o constante na *Comune di Leonforte*, na Região Siciliana, onde se aplicou, nos termos da Circular n.º 3 de 13 de fevereiro de 2019, a oferta gratuita e manuais escolares para o ano letivo de 2018/2019, aplicável a famílias economicamente vulneráveis, para um universo que abrangeu os estudantes das "*scuole secondarie di primo e secondo grado, statali e paritarie*", e cujo rendimento do agregado familiar[44] seja igual ou inferior a 10.632,94€ (dez mil, seiscentos e trinta e dois euros e noventa e quatro cêntimos).

[43] "*Los ejes básicos del sistema educativo*".
[44] "*Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE)*".

De acordo com o Parecer do Conselho Nacional de Educação n.º 8/2011,[45] "os manuais/livros escolares adotados no âmbito da escolaridade obrigatória em Itália são gratuitamente fornecidos pelas Câmaras Municipais (Comuni) (...) apenas para a escola primária (5 anos). Já para a Escola Secundária de I Grau (3 anos de escolaridade obrigatória) e para a escola Secundária de II Grau (5 anos) a aquisição de manuais/livros fica a cargo dos alunos/famílias". Mais refere o Parecer que "para apoio às famílias, estão previstas ajudas (reembolso parcial das despesas efetuadas na compra de manuais/livros), sendo possível também recorrer ao empréstimo dos manuais/livros".

SUÉCIA

Relativamente à Suécia, verifica-se o contexto de gratuitidade do ensino obrigatório, incluindo os manuais escolares, bem como outros materiais pedagógicos.

Também de acordo com o Parecer do CNE n.º 8/2011, "os livros de texto e os livros de apoio são distribuídos gratuitamente a todos os alunos na escolaridade obrigatória e o seu retorno depende da capacidade financeira dos municípios. Não há qualquer penalização no caso de os livros não serem desenvolvidos. É a administração da escola que gere o processo de compra e o sistema de empréstimo, sob orientação do diretor. A validade dos manuais situa-se entre os 6 e os 10 anos".

V. Consultas e contributos

Consultas facultativas

Considerando a matéria objeto de apreciação, propõe-se a consulta das seguintes entidades:

- Ministro da Educação
- Associações de professores
- ANDE - Associação Nacional de Dirigentes Escolares

[45] Publicado na 2.ª Série do Diário da República n.º 81, de 27 de abril de 2011.

- ANDAEP - Associação Nacional de Diretores de Agrupamentos e Escolas Públicas
- APEL - Associação Portuguesa de Editores e Livreiros
- Conselho das Escolas

VI. Avaliação prévia de impacto

- **Avaliação sobre impacto de género**

Os proponentes juntaram ao projeto de lei a ficha de avaliação de impacto de género (AIG), concluindo tratar-se de uma iniciativa legislativa de impacto neutro.

Linguagem não discriminatória – Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada, recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso. No caso presente, não parecem colocar-se questões de linguagem discriminatória e, tratando-se de alterações a diplomas existentes, deverá sempre ser respeitada a coerência terminológica com os textos em vigor.

- **Impacto orçamental**

A aprovação desta iniciativa parece ter implicações orçamentais, nomeadamente ao nível da despesa. A informação disponível não permite, no entanto, determinar nem quantificar este impacto.

VII. Enquadramento bibliográfico

BAYONA AZNAR, Bernardo - Reflexiones y propuestas sobre las políticas de gratuidad de los libros de texto en España. **Revista de las Cortes Generales**. Madrid. ISSN 0213-0130. Nº 76 (2009), p. 39-113. Cota: RE- 45

Resumo: O objetivo deste artigo é apresentar um panorama amplo das políticas de gratuitidade dos manuais escolares, em Espanha, que permita tomar consciência da complexidade do fenómeno e, ao mesmo tempo, apresentar algumas linhas de atuação aos responsáveis políticos, de forma a possibilitar uma resposta mais adequada aos desafios e perigos detetados.
O autor aborda diversos aspetos relacionados com esta temática: financiamento público da gratuitidade dos livros, custos inerentes, fomento da leitura, repercussões na indústria editorial, políticas educativa e cultural, propriedade intelectual, regulamentação, etc.

ESPANHA. Defensor del pueblo - **Estudio sobre gratuidad de los libros de texto** [Em linha]: **programas, ayudas, préstamos y reutilización**. Madrid: Defensor del Pueblo, 2013. [Consult. 05 mai. 2014]. Disponível na intranet da AR:<URL: http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=126446&img=12325&save=true>

Resumo: O Provedor de Justiça de Espanha entende que o caráter gratuito do ensino, nos níveis de ensino obrigatórios, constitui um instrumento dirigido a garantir o acesso de todos aos referidos estudos, considerando que o dito caráter gratuito deveria tornar-se extensivo aos manuais escolares ou material didático utilizado na frequência dos mesmos. A Constituição Espanhola é taxativa: a educação básica é obrigatória e gratuita. Têm sido diversos os planos e programas implantados pelas administrações educativas, ao longo do tempo, para alcançar o objetivo da gratuitidade dos manuais escolares e material didático, contudo nem sempre esses planos e programas alcançaram a totalidade dos alunos nem a totalidade do custo dos materiais imprescindíveis. Hoje em dia, torna-se cada vez mais patente a necessidade de manter e incrementar os esforços realizados até ao presente, uma vez que a igualdade face ao direito à educação não pode ser perturbada pelas dificuldades sentidas pelos alunos e suas famílias na hora de proporcionar-lhes os elementos básicos à aprendizagem.
Neste âmbito, são abordados os programas de ajuda e gratuitidade dos livros escolares: análise dos dados para o período 2008-2009 e 2012-2013, apresentando dados

relativos ao financiamento e aos beneficiários. O referido estudo ocupa-se ainda da valorização dos sistemas de ajudas económicas diretas e de empréstimos aos grupos afetados.

PINTO, Pedro Teixeira – Apoios sociais e igualdade de oportunidades: evolução e tendências. In **40 anos de políticas de educação em Portugal.** Coimbra: Almedina, 2014. Vol. 1. ISBN 978-972-40-5649-4. p. 181-195. Cota: 32.06 - 26/2015

Resumo: "A questão dos apoios sociais está intimamente relacionada com o ensino obrigatório e o princípio da igualdade de oportunidades, cabendo ao Estado aplicar medidas – auxílios económicos diretos, cedência de livros e material escolar, bolsas de estudo, empréstimos – que garantam uma discriminação positiva das famílias com menores recursos (...), de forma a criar condições para o sucesso escolar das crianças e alunos que frequentam os estabelecimentos de ensino público e as escolas privadas e cooperativas com contratos de associação com o Estado". Para além destes apoios, o autor considera que o ensino obrigatório exige a oferta de condições de caráter universal, tais como: seguro, transportes escolares, cantinas escolares e alojamento. Cada um destes apoios e complementos educativos é abordado ao longo deste texto, procedendo-se à análise da sua evolução ao longo dos últimos anos e de quem tem a responsabilidade pela sua prestação.

VALE, Luís António Malheiro Meneses do – A política do livro para as escolas e o sistema de reutilização de manuais: provocações diabólicas e assombrações luciferinas. **Boletim da Faculdade de Direito**. Coimbra. ISSN 0303-9773. Vol. 94, tomo 1 (2018), p. 707-770. Cota: RP-176

Resumo: O autor discorre sobre a política seguida para os livros escolares em Portugal. Aborda a questão da reutilização dos manuais, aconselhando uma cuidadosa ponderação da iniciativa. Certamente um "acesso efetivo a livros prefere sobre a falta dele; bem mais ainda se obedecer a densos padrões de igualdade pré-distributiva, complementados pelos da equidade alocativa e sem desprimor da qualidade comprovada dos bens repartidos."

O autor procede a uma rápida análise da realidade europeia e norte-americana, exemplificando com alguns países que asseguram a gratuitidade dos manuais escolares, nomeadamente: Polónia, Suécia, Dinamarca, Finlândia, Reino Unido e França. Por sua vez, em Espanha existem três grandes modelos de ajudas, no que respeita aos livros escolares: "o primeiro e mais perfeito consiste na gratuitidade universal, o segundo, no empréstimo de livros sem cobertura total e o terceiro na provisão de bolsas ou outros meios de apoio social para a aquisição de livros". Na Andaluzia vigora o seguinte regime desde 2005: um banco de livros cujos exemplares devem ser devolvidos pelos alunos no final do curso. O autor realça as vantagens de qualquer sistema universal, designadamente no que se refere à simplificação logística e à proscrição de descriminações estigmatizantes.

Anexo

Quadro comparativo

Lei n.º 47/2006, de 28 de agosto	PJL n.º 1216/XIII (PCP)	PJL n.º 1218/XIII (BE)
Artigo 2.º **Princípios orientadores** 1 - O regime de avaliação, certificação e adopção dos manuais escolares assenta nos seguintes princípios orientadores: a) Liberdade e autonomia científica e pedagógica na concepção e na elaboração dos manuais escolares; b) Liberdade e autonomia dos agentes educativos, mormente os docentes, na escolha e na utilização dos manuais escolares no contexto do projecto educativo da escola ou do agrupamento de escolas; c) Liberdade de mercado e de concorrência na	**"Artigo 2.º** **(...)** 1 – (...): **a) Disponibilização gratuita dos manuais escolares em toda a escolaridade obrigatória;** b) (anterior alínea a)); c) (anterior alínea b));	**"Artigo 2º** **(...)** 1 – (...): a) (...); b) (...); c) (...); d) (...); e) Não promoção de visões discriminatórias em função de origens étnicas, género, religião, orientação sexual e identidade de género; f) Equidade e igualdade de oportunidades no acesso aos recursos didático-pedagógicos,

produção, edição e distribuição de manuais escolares; d) Qualidade científico-pedagógica dos manuais escolares e sua conformidade com os objectivos e conteúdos do currículo nacional e dos programas e orientações curriculares; e) Equidade e igualdade de oportunidades no acesso aos recursos didáctico-pedagógicos. 2 - O papel do Estado na prossecução dos princípios definidos no número anterior concretiza-se nas seguintes linhas de actuação: a) Definição do regime de adopção formal dos manuais escolares pelas escolas e pelos agrupamentos de escolas; b) Definição do regime de avaliação e certificação dos manuais escolares para efeitos da sua adopção formal pelas escolas e pelos agrupamentos de escolas; c) Promoção da qualidade científico-pedagógica dos manuais escolares e dos demais recursos didáctico-pedagógicos; d) Promoção da estabilidade dos programas de	d) (anterior alínea c)); e) (anterior alínea d)); f) (anterior alínea e)); 2 – (...): **a) Garantir a distribuição gratuita a todos os estudantes na escolaridade obrigatória;** b) (anterior alínea a)); c) (anterior alínea b)); d) (anterior alínea c);	incluindo a disponibilização gratuita de manuais escolares a todos os estudantes que se encontrem a frequentar a escolaridade obrigatória, no ensino público; g) Compatibilidade dos manuais com a sua reutilização; h) Diminuição do peso dos manuais por meio da desmaterialização, edição em dois ou três fascículos, ou redução da gramagem do papel. 2 – (...): a) Disponibilização gratuita de manuais escolares a todos os estudantes que se encontrem a frequentar a escolaridade obrigatória na rede pública do Ministério da Educação; b) (anterior alínea a)); c) (anterior alínea b)); d) (anterior alínea c); e) (anterior alínea d) e) (revogado); f) (...); g) (...).

estudos e dos instrumentos didácticos correspondentes; e) Apoio à aquisição e à utilização dos manuais escolares; f) Fomento, desenvolvimento e generalização da desmaterialização dos diversos recursos educativos; g) Formação dos docentes e responsáveis educativos em avaliação de manuais escolares.	e) (anterior alínea d)); f) (...).	
Artigo 5.º **Elaboração, produção e distribuição** 1 - A iniciativa da elaboração, da produção e da distribuição de manuais escolares e de outros recursos didáctico-pedagógicos pertence aos autores, aos editores ou a outras instituições legalmente habilitadas para o efeito. 2 - Na ausência de iniciativas editoriais que assegurem a satisfação da procura, compete ao Estado promover ou providenciar a elaboração, a	**Artigo 5.º** **(...)** 1 – (...). 2 – (...).	**Artigo 5º** **(...)** 1 – (...). 2 – (...).

produção e a distribuição de manuais escolares ou de outros recursos didáctico-pedagógicos. 3 - Os docentes podem elaborar materiais didáctico-pedagógicos próprios, em ordem ao desenvolvimento dos conteúdos programáticos e de acordo com os objectivos pedagógicos definidos nos programas, desde que tal não implique despesas suplementares para os alunos.	3 – (...). 4 – Compete ao Governo a disponibilização gratuita dos manuais escolares a todos os estudantes que frequentem a escolaridade obrigatória, cabendo ao membro do Governo responsável pela área da educação a definição dos procedimentos e condições de disponibilização gratuita, uso, devolução e reutilização dos manuais escolares, podendo os mesmos serem reutilizados na mesma escola ou em qualquer outra escola ou agrupamento que o tenha adotado, garantindo o seguinte: a) Os alunos dos 1.º, 2.ºe 3.º ciclos do ensino básico devolvem os manuais no	3 – (...). 4 – O membro do Governo responsável pela área da educação define os procedimentos e condições de disponibilização gratuita, uso, devolução e reutilização dos manuais escolares, podendo os mesmos ser reutilizados na mesma escola ou em qualquer outra escola ou agrupamento que o tenha adotado, garantindo que: a) Os alunos do 1.º, 2.º e 3.º ciclos do ensino básico devolvem os manuais no fim do ano letivo, à exceção das disciplinas sujeitas a prova final de ciclo do 9.º ano;

	fim de cada ano letivo, à exceção das disciplinas sujeitas a prova final de ciclo do 9.º ano; b) Os alunos do ensino secundário mantêm em sua posse os manuais das disciplinas relativamente às quais pretendam realizar exame nacional até ao fim do ano de realização do mesmo.	b) Os alunos do ensino secundário mantêm em sua posse os manuais das disciplinas relativamente às quais pretendam realizar exame nacional, até ao fim do ano de realização do mesmo.
Artigo 11.º **Critérios de avaliação e decisão das comissões** 1 - Na avaliação para a certificação dos manuais escolares, as comissões consideram obrigatoriamente os seguintes critérios: a) Rigor científico, linguístico e conceptual; b) Adequação ao desenvolvimento das competências definidas no currículo nacional; c) Conformidade com os objectivos e conteúdos dos programas ou orientações curriculares em vigor; d) Qualidade pedagógica e didáctica,		**Artigo 11º** **(...)** 1- (...): a) (...); b) (...); c) (...); d) (...); e) (...); f) A qualidade material, nomeadamente a robustez e o peso, podendo os manuais ser divididos em dois ou três fascículos.

designadamente no que se refere ao método, à organização, a informação e a comunicação; e) Possibilidade de reutilização e adequação ao período de vigência previsto; f) A qualidade material, nomeadamente a robustez e o peso. 2 - As comissões de avaliação atendem também aos princípios e valores constitucionais, designadamente da não discriminação e da igualdade de género. 3 - As comissões de avaliação atendem também à diversidade social e cultural do universo de alunos a que se destinam os manuais escolares, bem como à pluralidade de projectos educativos das escolas.		2 - As comissões de avaliação atendem também aos princípios e valores constitucionais, designadamente da não discriminação por razões étnicas, género, religião, ou de orientação sexual e identidade de género.
Artigo 16.º **Princípios gerais** 1 - A adopção dos manuais escolares é o resultado do processo pelo qual a escola ou o agrupamento de escolas avalia a adequação dos manuais certificados, nos termos do n.º 1 do artigo 12.º, ao respectivo projecto educativo.		**Artigo 16.º** **(...)** 1 – (...).

2 - A adopção dos manuais escolares pelas escolas e pelos agrupamentos de escolas é da competência do respectivo órgão de coordenação e orientação educativa, devendo ser devidamente fundamentada e registada em grelhas de avaliação elaboradas para o efeito pelo Ministério da Educação. 3 - O processo de adopção tem a duração de quatro semanas a partir da 2.ª semana do 3.º período do ano lectivo anterior ao início de vigência dos manuais escolares.		2 – (...). 3 – (...). 4– As escolas adotam apenas os manuais escolares, não podendo recomendar a compra de outros materiais de apoio, nomeadamente cadernos de fichas, ou recursos informáticos associados.
Artigo 24.º **Regime do preço dos manuais escolares e de outros recursos didáctico-pedagógicos** 1 - Os preços dos manuais escolares e de outros recursos didáctico-pedagógicos estão sujeitos ao regime de preços convencionados, a fixar por		**Artigo 24.º** **(...)** 1 - Os preços dos manuais escolares e de outros recursos didático-pedagógicos estão sujeitos ao regime de preços convencionados, a fixar por portaria conjunta dos Ministros da Economia e da

portaria conjunta dos Ministros da Economia e da Inovação e da Educação. 2 - Os preços máximos dos manuais escolares e de outros recursos didáctico-pedagógicos podem ainda ser fixados por portaria conjunta dos Ministros da Economia e da Inovação e da Educação, nos seguintes casos: a) Ausência em absoluto de convenção; b) Celebração de convenção que não abranja todos os editores. 3 - Nos casos da alínea a) do número anterior, o preço é fixado tendo em consideração, nomeadamente, o nível dos preços dos manuais escolares e a evolução do índice de preços no consumidor. 4 - Nos casos da alínea b) do n.º 2, os preços a fixar são os convencionados.		Inovação e da Educação, não podendo esse aumento ser superior à taxa de inflação. 2 – (...). 3 – (...). 4 – (...)."
Artigo 28.º	**Artigo 28.º**	

Apoios económicos para aquisição de manuais escolares e de outros recursos didáctico-pedagógicos 1 - A acção social escolar concretiza-se por meio de diversas formas de intervenção no sentido de apoiar as famílias, particularmente as mais carenciadas, no acesso aos manuais e demais recursos formalmente adoptados. 2 - As disposições relativas aos apoios sócio-económicos para aquisição de manuais escolares e de outros recursos didáctico-pedagógicos constam do diploma que regulamenta a acção social escolar.	**Apoios económicos para aquisição de outros recursos didático-pedagógicos** 1 - A ação social escolar concretiza-se por meio de diversas formas de intervenção no sentido de apoiar as famílias, particularmente as mais carenciadas, no acesso recursos formalmente adotados. 2 - As disposições relativas aos apoios socioeconómicos para aquisição de outros recursos didático-pedagógicos constam do diploma que regulamenta a ação social escolar."	