



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Educação, Ciência e Cultura

Excelentíssima Senhora
Presidente da Assembleia da República
Dra. Assunção Esteves

Of. n.º 164/ CECC/2011

21. Setembro. 2011

Assunto: Parecer sobre o Projecto de Lei n.º 56/XII/1ª - PEV

Junto remeto a Vossa Excelência o Parecer sobre o Projecto de Lei n.º 56/XII/1ª- 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 socioeducativo relativamente à aquisição e ao empréstimo de manuais escolares», aprovado por unanimidade dos deputados presentes do PSD, PS, CDS/PP, PCP, BE, e ausência do PEV, na reunião desta Comissão Parlamentar do dia 20 de Setembro de 2011.

Com a expressão dos meus melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão,


(José Ribeiro e Castro)



Comissão de Educação, Ciência e Cultura

Parecer

Projecto de Lei n.º 56/XII/1ª

Autora: Deputada

Emília Santos



Comissão de Educação, Ciência e Cultura

ÍNDICE

PARTE I - CONSIDERANDOS

PARTE II - OPINIÃO DO (A) DEPUTADO(A) AUTOR(A) DO PARECER

PARTE III - CONCLUSÕES

PARTE IV- ANEXOS

PARTE I - CONSIDERANDOS

1. Nota preliminar

O **Projecto de Lei n.º 56/XII**, que *“Altera a Lei nº 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 à aquisição e ao empréstimo de manuais escolares”* foi apresentado por deputados do **Grupo Parlamentar do partido Ecologista “Os Verdes”**.

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

A iniciativa em causa foi admitida em 8 de Setembro de 2011 e baixou, por determinação de Sua Excelência a Presidente da Assembleia da República, à Comissão de Educação, Ciência e Cultura para apreciação e emissão do respectivo parecer;

Importa, contudo, referir que este PJI já esteve em discussão na anterior legislatura, onde, em Outubro de 2010, foi aprovado na generalidade, tendo baixado à Comissão Parlamentar de Educação e Ciência, para discussão na especialidade. No entanto, com o final antecipado da XI Legislatura, caducou em 19 de Junho de 2011.

O Projecto de Lei está redigido sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objecto e é precedido de uma exposição de motivos, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º, n.º 1 do artigo 123.º, e alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Importa referir que a iniciativa cumpre os requisitos constantes da Lei n.º 74/98, alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de Agosto, abreviadamente designada por lei formulário de 11 de Novembro, com excepção do n.º 1 do artigo 6.º da mesma lei, segundo o qual *“Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração*

Comissão de Educação, Ciência e Cultura

introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas”.

Ora, tal como consta da Nota Técnica elaborada sobre esta iniciativa, *“sugere-se que o título da iniciativa passe a ser o seguinte: “Primeira alteração à 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”, uma vez que “Através da consulta da base Digesto (Presidência do Conselho de Ministros), verificou-se que 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 à aquisição e ao empréstimo de manuais escolares”, não sofreu qualquer alteração, pelo que, em caso de aprovação, esta será a primeira.*

Também quanto à entrada em vigor, é referido na nota técnica que *“uma vez que o projecto de lei em apreço nada dispõe sobre a data de início da sua vigência, deve atender-se ao disposto no n.º 2 do artigo 2.º da lei formulário, que diz o seguinte:*

“2- Na falta de fixação do dia, os diplomas referidos no número anterior entram em vigor, em todo o território nacional e no estrangeiro, no 5.º dia após a publicação”, É ainda acrescentado em nota de rodapé que “Uma vez que a iniciativa, se aprovada, deverá ter custos para o corrente OE, deve respeitar-se o disposto no nº 2 do artigo 167º da CRP (com correspondência no nº 2 do artigo 120º do RAR) e acrescentar-se uma norma de vigência que faça coincidir a entrada em vigor com a aprovação do próximo OE.”

A nota técnica salienta ainda que *“A presente iniciativa deverá acarretar, em caso de aprovação, um acréscimo de custos para o Orçamento do Estado, uma vez que aumenta o apoio sócio-educativo relativamente à aquisição e empréstimo de manuais escolares.”*

Por último, a nível de consultas e contributos, é sugerido na nota técnica a audição das seguintes entidades: Associações de estudantes do ensino básico e secundário; CONFAP – Confederação Nacional das Associações de Pais; CNIPE – Confederação Nacional Independente



Comissão de Educação, Ciência e Cultura

de Pais e Encarregados de Educação; FENPROF – Federação Nacional dos Professores; FNE – Federação Nacional dos Sindicatos da Educação; FENEI – Federação Nacional do Ensino e Investigação; FEPECI – Federação Portuguesa dos Profissionais de Educação, Ensino, Cultura e Investigação; Associação Nacional de Professores; Associação das Escolas Superiores de Educação – ARIPESE; Associações de Professores, Escolas do Ensino Básico e do Secundário; Conselho Nacional de Educação.

2. Objecto, conteúdo e motivação da iniciativa

O Projecto de Lei n.º 56/XII visa alterar 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 à aquisição e ao empréstimo de manuais escolares. A lei em causa não sofreu até à data quaisquer modificações, pelo que a alteração agora proposta, se aprovada, constituirá a sua primeira alteração.

Nos termos da Exposição de Motivos do Projecto de Lei n.º 56/XII, os deputados signatários consideram que “(...) a educação é extraordinariamente cara”; que “(...) os manuais escolares são uma das componentes de materiais de aprendizagem que mais custos têm para as famílias”, que “(...) os apoios sócio-educativos são muito restritos no tipo de agregados familiares a abranger” e “(...) que esta realidade, que vivemos no nosso país, é fomentadora de uma desigualdade social”.

O Grupo Parlamentar do Partido Ecologista “Os Verdes” considera, ainda, que a Lei nº 47/2006, de 28 de Agosto “(...) consagrou a figura do empréstimo dos manuais escolares. Contudo, criou a figura numa base não obrigatória e procurando desresponsabilizar o Ministério da Educação deste financiamento”. Por isso, um dos objectivos do presente Projecto Lei “(...) é tornar obrigatória a modalidade do empréstimo de manuais escolares para que quem esteja interessado possa, de facto, usufruir deste mecanismo”.

Comissão de Educação, Ciência e Cultura

A fim de facilitar a “(...) lógica dos empréstimos”, “(...) o PEV propõe que os manuais escolares não detenham espaços de resolução de exercícios escritos ou que impliquem recortes, o que a acontecer, como sabemos, implica a inutilização de uma boa parte dos livros”.

O Partido Ecologista “Os Verdes” identifica a estratégia das “(...) editoras para obrigarem à venda daquilo que é dispensável”, pois considera que “(...) a compra de um manual escolar obriga, muitas vezes, e cada vez mais, à compra do caderno de actividades, do caderno de apoio ao encarregado de educação e de outros cadernos suplementares de que os alunos não vão necessitar de usar no decurso do seu ano lectivo. Porém, como esta venda é agregada e não separada, as pessoas são obrigadas a adquirir o pacote de livros e não apenas o livro de que necessitam”. Considera que “(...) isto é inadmissível e, por isso, o PEV propõe que se estipule claramente na lei que os manuais escolares e respectivos suportes e suplementos não podem ser vendidos de forma agregada, sendo obrigatória a sua venda separada”.

Para fazer face a esta situação, “Os Verdes” propõem, ainda, que na divulgação da lista dos manuais escolares adoptados, que são fixados nas escolas, conste se é para adquirir apenas o manual ou se também outros suplementos ou suportes do manual, com indicação individualizada do respectivo preço”.

O PEV propõe finalmente “(...) que no âmbito da decisão para a certificação dos manuais escolares, as comissões de avaliação tenham em conta mais um critério, para além dos que já hoje estão estipulados na lei: o critério do peso dos livros, de modo a evitar excesso de carga para os alunos”.

O “articulado” deste Projecto de Lei n.º 56/XII/ remete para alterações aos artigos 4.º, 11.º, 19.º, 23.º, 29.º, 30.º, 31.º e epígrafe do capítulo III da Lei n.º 47/2006, de 28 de Agosto, visando, em síntese:

- a) Garantir a reutilização dos manuais escolares, numa lógica de reforço do carácter obrigatório da modalidade de empréstimo;



Comissão de Educação, Ciência e Cultura

- b) Reconhecer o peso dos livros como um critério de avaliação a considerar no âmbito da decisão para a certificação dos manuais escolares;
- c) Consagrar obrigatória a venda individualizada de manuais escolares e cadernos de actividades ou outros cadernos suplementares;
- d) Clarificar, na lista dos manuais escolares divulgados, se a adopção se refere apenas ao manual ou também a cadernos de actividades ou outros suportes ou suplementos dos manuais, bem como, a indicação dos respectivos preços.



Comissão de Educação, Ciência e Cultura

3. Iniciativas legislativas pendentes sobre a mesma matéria

De acordo com a Nota Técnica, da pesquisa efectuada à base de dados do processo legislativo e da actividade parlamentar sobre o registo de iniciativas versadas sobre idêntica matéria ou matéria conexa, verifica-se a existência do Projecto de Lei n.º 70/XII/1.ª do PCP, que *“Define o regime de certificação e adopção dos manuais escolares, garantindo a sua gratuitidade”* e o Projecto de Resolução n.º 76/XII/1.ª do PPD/PSD e do CDS-PP, que *“Recomenda ao Governo que regule o empréstimo de manuais escolares.*

Quanto a petições, não existem petições pendentes sobre a mesma matéria.



Comissão de Educação, Ciência e Cultura

PARTE II - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

A relatora do presente Parecer reserva, nesta sede, a sua posição sobre a proposta 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.

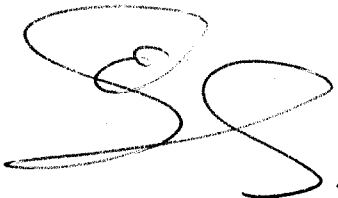
PARTE III - CONCLUSÕES

A Comissão parlamentar da Educação, Ciência e Cultura **aprova** a seguinte Parecer:

O Projecto de Lei n.º 56/XII, apresentado pelo Grupo Parlamentar do Partido Ecologista “Os Verdes”, que “*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 à aquisição e ao empréstimo de manuais escolares*”, 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.

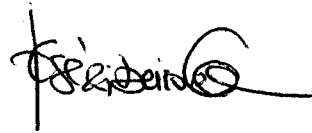
Palácio de S. Bento, 20 de Setembro de 2011

A Deputada autora do Parecer



(Emília Santos)

O Presidente da Comissão



(José Ribeiro e Castro)



Comissão de Educação, Ciência e Cultura

PARTE IV - ANEXOS

Nota Técnica.

Projecto de Lei n.º 56/XII/1.ª (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 socioeducativo relativamente à aquisição e ao empréstimo de manuais escolares

Data de admissão: 8 de Setembro de 2011

Comissão de Educação, Ciência e Cultura (8.ª)

Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Teresa Fernandes (DAC), António Almeida Santos (DAPLEN), Fernando Bento Ribeiro, Dalila Maulide e Maria Teresa Paulo (DILP).

Data: 2011.09.19

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

O Projecto de Lei n.º 56/XII/1ª, da iniciativa dos deputados do Grupo Parlamentar “Os Verdes”, visa alterar 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 à aquisição e ao empréstimo de manuais escolares*.

Consideram os autores que os manuais escolares têm muitos custos para as famílias e os apoios socioeducativos são limitados, o que gera desigualdade social e por outro lado o empréstimo de manuais, embora esteja previsto na referida Lei, não é obrigatório, nem eficaz e verdadeiramente aplicável.

A iniciativa agora em apreciação reproduz sem alterações o Projecto de Lei 416/XI (PEV), que foi aprovado na generalidade na legislatura anterior – conjuntamente com o PJL 410/XI (BE) e o PJL 423/XI (CDS-PP) - e caducou no final da mesma. Na discussão na generalidade foi também debatido o PJL 137/XI (PCP), tendo este sido rejeitado.

Em síntese, as alterações que o Projecto de Lei introduz na Lei n.º 47/2006 são as seguintes:

1. Obrigatoriedade expressa de os manuais não terem *“espaços de resolução de exercícios escritos ou que impliquem recorte”*;
2. Separação em 2 alíneas do critério da robustez e do peso, com discriminação da *“adequação do peso, de modo a evitar excesso de carga para os alunos”*;
3. Exigência de as listas dos manuais referirem se *“a adopção se refere apenas ao manual ou também a cadernos de actividades ou outros suportes, bem como a indicação dos respectivos preços”* e bem assim de serem *“disponibilizados para venda de forma individualizada”*.
4. Obrigatoriedade de *“as escolas criarem modalidades de empréstimo de manuais, no ensino obrigatório, recolhendo, no acto de matrícula, a manifestação de vontade desse empréstimo por parte dos encarregados de educação”*, e previsão de que *“o Ministério da Educação garante o financiamento adequado às escolas”*.

As alterações referidas nos pontos 1 e 3 têm já tratamento nos diplomas de regulamentação da Lei n.º 47/2006 (referidos no ponto III), embora em termos diversos e gerando práticas diferenciadas, realçando-se particularmente a situação das listagens dos manuais adoptados, verificando-se que algumas escolas estas têm apenas a indicação dos manuais (ex: Manuais escolares Escola Padre António Vieira) e noutras já incluem outras informações, nomeadamente sobre os cadernos de actividade (ex: Manuais escolares Escola Eugénio dos Santos).

Em relação ao empréstimo de manuais, o regime vigente integra-o no âmbito da autonomia das escolas, em complemento das medidas de acção social escolar e eventualmente em parceria com as autarquias locais.

A pronúncia do Ministério da Educação, e das restantes entidades que enviaram parecer, em relação ao anterior projecto de lei do PEV (bem como em relação aos do BE e do CDS-PP) está disponível no *site* da AR no Projecto de Lei 416/XI (PEV).

II. **Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário**

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

A iniciativa é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Partido Ecologista “Os Verdes”, nos termos do artigo 167.º da Constituição e do 118.º do Regimento, que consubstanciam 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 Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea f) do artigo 8.º do Regimento.

É subscrita por dois Deputados, respeitando os requisitos formais previstos no n.º1 do artigo 119.º e nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento, relativamente às iniciativas em geral, bem como os previstos no n.º 1 do artigo 123.º do referido diploma, quanto aos projectos de lei em particular. Respeita ainda os limites da iniciativa impostos pelo Regimento, por força do disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 120.º.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O projecto de lei inclui uma exposição de motivos e cumpre o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro (lei formulário), uma vez que tem um título que traduz sinteticamente o seu objecto [disposição idêntica à da alínea b) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento].

Porém, nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da mesma lei, *“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”*.

Através da consulta da base Digesto (Presidência do Conselho de Ministros), verificou-se que 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 à aquisição e ao empréstimo de manuais escolares”*, não sofreu qualquer alteração, pelo que, em caso de aprovação, esta será a primeira.

Assim, sugere-se que o título da iniciativa passe a ser o seguinte: *“Primeira alteração à 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”*.

Quanto à entrada em vigor, uma vez que o projecto de lei em apreço nada dispõe sobre a data de início da sua vigência, deve atender-se ao disposto no n.º 2 do artigo 2.º da lei formulário, que diz o seguinte:

*“2- Na falta de fixação do dia, os diplomas referidos no número anterior entram em vigor, em todo o território nacional e no estrangeiro, no 5.º dia após a publicação.”*¹

¹ Uma vez que a iniciativa, se aprovada, deverá ter custos para o corrente OE, deve respeitar-se o disposto no n.º 2 do artigo 167.º da CRP (com correspondência no n.º 2 do artigo 120.º do RAR) e acrescentar-se uma norma de vigência que faça coincidir a entrada em vigor com a aprovação do próximo OE.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

O Despacho n.º 11 225/2005, de 18 de Maio, de acordo com o objectivo de adopção, pelo Governo, de uma política integrada sobre manuais escolares, tendo em vista garantir a sua qualidade e minorar os encargos que representam para os orçamentos familiares, em especial os das famílias mais carenciadas, criou um grupo de trabalho com a incumbência de apresentar, até Outubro de 2005, uma proposta de enquadramento legislativo sobre manuais escolares.

Depois, com o objectivo de proceder ao acompanhamento e sistematização dos dados resultantes da consulta pública do anteprojecto de proposta de lei sobre manuais escolares, bem como todo o processo subsequente, foi criado um novo grupo de trabalho, através do Despacho n.º 24 523/2005, de 29 de Novembro.

Relativamente ao trabalho produzido no âmbito das equipas nomeadas pelo Ministério da Educação, salientamos o seguinte relatório do “grupo de trabalho manuais escolares” de 8 de Junho de 2005, assim como o Manual Escolar no Século XXI: estudo comparativo da realidade portuguesa no contexto de alguns países europeus produzido pelo Observatório dos Recursos Educativos.

A legislação nacional prevê as formas de adopção de manuais escolares, o controlo da sua produção, o seu prazo de validade após certificação da entidade avaliadora e ainda as condições em que se prevê a gratuidade dos manuais durante o ensino obrigatório, destinando-se apenas aos alunos desfavorecidos. Refira-se ainda o artigo 74.º da Constituição da República Portuguesa sobre a gratuidade da escolaridade obrigatória.

Assim, a Lei n.º 47/2006, de 28 de Agosto define o regime de avaliação, certificação e adopção dos manuais escolares dos ensinos básico e secundário, bem como os princípios e objectivos a que deve obedecer o apoio socioeducativo relativamente à aquisição e empréstimo de manuais escolares.

A referida lei alargou também os períodos de vigência da adopção dos manuais escolares (6 anos), o que, para além de contribuir para a estabilidade da organização pedagógica nas escolas, facultará às famílias, através da possibilidade de reutilização, uma redução dos encargos que suportam com a sua aquisição, como defendem os proponentes da iniciativa em apreço.

No preâmbulo do Decreto-Lei n.º 261/2007, de 17 de Julho, que regulamenta a Lei n.º 47/2006, refere-se que "a política de manuais escolares não pode deixar de guiar-se por critérios de equidade social, designadamente no que se refere ao acesso e às condições da sua utilização por parte dos alunos. A equidade é garantida pelo regime de preços convencionados, alargado a outros recursos didáctico-pedagógicos e ao ensino secundário, e pela adopção complementar de modalidades flexíveis de empréstimo pelas escolas."

O Governo afirmava também no preâmbulo do referido diploma de regulamentação que se afasta de concepções que aceitam que os manuais escolares do ensino obrigatório (a nível do ensino básico e secundário) sejam um artigo descartável, procurando antes requalificá-los enquanto instrumento educativo mas também enquanto recurso cultural, essencial para muitas crianças e jovens que a nossa sociedade ainda não conseguiu fazer aceder a outros bens culturais.

Com esse decreto-lei o Governo preferiu assumir o compromisso de reforçar o apoio socioeconómico aos agregados familiares ou aos estudantes economicamente carenciados, assegurando-lhes a progressiva gratuitidade dos manuais escolares no prazo de dois anos após a sua publicação.

Por fim, regista-se que as comissões de avaliação e certificação dos manuais escolares são criadas e funcionam de acordo com o estatuído nos artigos 4.º a 6.º do decreto-lei de Julho de 2007.

O relatório "Indicadores Sociais 2007" do Instituto Nacional de Estatística revelou que a educação foi a parcela do orçamento das famílias portuguesas que mais cresceu entre 2001 e 2007. Segundo o relatório do INE, no período de 2001 a 2007, "as classes de despesa das famílias que registaram maiores aumentos de preços foram a Educação (+42,8%) (...) e transportes (+28,5%)".

A mencionar ainda a Portaria n.º 792/2007, de 23 de Julho que 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.

Refira-se, por fim, o Parecer n.º 8/2011 do Conselho Nacional de Educação sobre os Projectos de Lei n.º 410/XI/2.^a (BE), n.º 416/XI/2.^a (PEV) e n.º 423/XI/23 (CDS -PP) relativos a Manuais Escolares, elaborado por solicitação da Comissão Parlamentar de Educação e Ciência da XI Legislatura. O mencionado Parecer identifica aspectos comuns na exposição de motivos dos três projectos, nomeadamente o impacto que o custo dos manuais e materiais escolares têm nos orçamentos familiares, a falta de regulamentação quanto a alguns artigos da Lei n.º 47/2006 de 28 de Agosto (designadamente o art.º 29º, n.º 2) e algumas lacunas na lei. Assim como, o facto de todos os projectos remeterem a responsabilidade do financiamento do sistema para o Ministério da Educação (que deverá assegurar os meios necessários para que as escolas possam responder às solicitações e repor os extravios e os exemplares danificados e que não podem ser reutilizados), a responsabilidade da gestão do empréstimo dos manuais escolares para as escolas e enfatizarem a sua reutilização.

Neste Parecer, o Conselho Nacional de Educação recorda as posições assumidas nos seus anteriores Pareceres sobre a matéria: o Parecer n.º 1/89, de 11 de Janeiro, o Parecer n.º 7/89, de 12 de Julho, e o Parecer n.º 1/2006, de 23 de Fevereiro. E conclui que a questão do empréstimo e reutilização de manuais escolares não carece de nova lei, mas da regulamentação do art.º 29.º da Lei n.º 47/2006, prevista e não concretizada, e recomenda:

- “1 - A consagração do princípio da gratuidade da escolaridade obrigatória (até aos 18 anos de idade), o que implica que a escola não deva exigir o que não possa disponibilizar gratuitamente aos alunos.
- 2 – O financiamento pelo Ministério da Educação (sem prejuízo e mesmo procurando participações de outros parceiros), o que implica que o Governo terá de prever no Orçamento de Estado as verbas necessárias de forma a concretizar o princípio da universalidade do empréstimo.
- 3 – A introdução faseada desta medida (tal como é proposto em dois dos projectos de lei em apreço ou mesmo por ciclos) e tendo em conta a aplicação do novo Acordo Ortográfico.
- 4 – O empréstimo do manual escolar bem como a disponibilização de outros materiais e recursos, designadamente digitais, que a escola considere indispensáveis à qualidade das aprendizagens curriculares e do trabalho em sala de aula.

- 5 – A operacionalização do sistema de empréstimo (em que a adesão dos EE é voluntária), cujo funcionamento deve ficar sob a responsabilidade da escola ou agrupamento de escolas, no respeito pelos princípios que enformam esta medida.
- 6 – A manutenção dum acervo nas bibliotecas/centros de recursos que permita consulta e requisição de livros de anos anteriores.
- 7 - A criação, em tempo oportuno, das melhores condições físicas e humanas de modo a operacionalizar eficazmente esta medida.
- 8 - A codificação de toda a legislação avulsa sobre esta matéria e sua revisão (designadamente da alínea a) do ponto 6 do Anexo ao Despacho n.º 29864/2007, de 27 de Dezembro).
- 9 - O impedimento de um aumento de preço dos manuais escolares acima do valor da inflação”.

Por fim, refira-se o Projecto de Resolução nº 76/XII/1ª, apresentado pelo CDS-PP no passado dia 16 de Setembro, que “Recomenda ao Governo que regule o empréstimo de manuais escolares”, defendendo a instituição de “um sistema de empréstimo de manuais escolares que seja, por um lado, justo e indispensável para muitas famílias portuguesas e, por outro lado, permita poupanças ao erário público”, recomendando especificamente ao Governo que:

- “Promova a igualdade de oportunidades e a equidade no acesso aos manuais escolares;
 - Regule, conforme consta do artigo 29.º da Lei n.º 47/2006 de 28 de Agosto, a forma de introduzir nas escolas as bolsas de empréstimo de manuais escolares quanto àqueles que, pela sua natureza, possam ser reutilizados;
 - Crie a obrigação de os alunos beneficiários da acção social escolar que recebam manuais escolares devolverem os manuais atribuídos no final do ciclo a que dizem respeito;
 - Promova e acautele a responsabilidade individual de alunos e encarregados de educação na utilização dos manuais escolares, durante o período de empréstimo”.
-
- **Enquadramento internacional**

Países europeus

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

ÁUSTRIA

Os artigos 14º e 15º da *Schulunterrichtsgesetz 1986 (SchUG)* – Lei de organização do ensino – estabelecem as regras gerais para a adopção dos materiais de ensino (incluindo manuais escolares) a utilizar nas escolas.

As regras específicas a aplicar em cada ano lectivo são fixadas por Regulamento do Ministro da Educação, Ciência e Cultura. Este regulamento determina prazos para a adopção da lista de livros para cada grau de ensino e os critérios para essa adopção (entre os quais se inclui o critério do custo mais baixo). A título de exemplo, indica-se a hiperligação para o Regulamento relativo ao próximo ano lectivo 2010/2011.

Também anualmente e, por despacho do Ministro da Segurança Social, Gerações e Protecção do Consumidor, são fixados os limites máximos para os custos médios por aluno (para os livros da lista oficial). A título de exemplo, indica-se a hiperligação para o Despacho relativo ao ano lectivo 2010/2011.

BÉLGICA

Na Bélgica, de acordo com a legislação relativa à escolaridade obrigatória – Lei de 29 de Junho de 1983 – os manuais e outros recursos escolares são distribuídos gratuitamente no ensino.

O Estado suporta os encargos financeiros resultantes da gratuitidade dos manuais escolares e dos materiais escolares para os alunos do ensino especializado participativo.

O Rei fixa anualmente e por contrato o montante da intervenção do Estado, tendo em conta o nível de ensino e da evolução do custo de vida.

Os montantes são depositados com base nos dados certificados pelo membro competente do serviço de verificação.

Veja-se, no sítio da Comunidade Belga Francófona, a ligação aos manuais escolares e ao seu quadro legal.

ESPANHA

O tema da “gratuidade dos livros escolares” em Espanha não está definido de forma homogênea em todo o território nacional. O artigo 27.4 da Constituição Espanhola prevê que a educação básica seja obrigatória e gratuita. Esta ideia é reforçada na Lei Orgânica n.º 2/2006, de 3 de Maio, “de Educacion”, prevendo a escolaridade básica gratuita, que compreende 10 anos, considerado ensino obrigatório de acordo com os artigos 3º e 4º.

Em relação aos livros escolares, a Lei Orgânica n.º 2/2006 indica no artigo 88.2 que as administrações educativas dotarão os centros escolares dos recursos necessários para que exista gratuidade no ensino de carácter gratuito. No entanto, as Comunidades Autónomas dispõem de competências neste âmbito, tendo adoptado diversas soluções, que se encontram expressas num estudo elaborado pela Confederação Espanhola de Associações de Pais e Mães de Alunos (CEAPA) no ano lectivo 2011-20012, em que reivindicam que os livros escolares sejam gratuitos para todos os alunos do ensino obrigatório, de modo a cumprir o direito constitucional a uma educação gratuita.

Aí se refere que actualmente apenas nas Comunidades Autónomas de Castilla-La Mancha, Aragão y Galiza os manuais escolares são gratuitos em todos os níveis de escolaridade obrigatória. A Andaluzia desde 2007 que também prevê a gratuidade dos livros escolares, através do artigo 49º da Lei n.º 17/2007. As Canárias, La Rioja, Baleares, Catalunha e País Basco já desfrutam de gratuidade em alguns cursos e irão aplicá-la àqueles em falta nos próximos anos. Mais recentemente a comunidade de Navarra fixou o seu modelo através da Lei Foral n.º 6/2008, de 25 de Março, “de financiación del libro de texto para la enseñanza básica”. Todas estas Comunidades Autónomas utilizam o modelo de empréstimo e reutilização dos manuais escolares.

ITÁLIA

O artigo 156.º do Decreto Legislativo de 16 de Abril de 1994, n. 297, estabelece o princípio da gratuidade dos manuais escolares, na escola primária, sendo os mesmos fornecidos pelos municípios. Mais tarde em 1998, o art. 27.º da Lei n.º 448, de 23 de Dezembro (Lei de Orçamento de Estado para 1999) reafirma esse princípio relativamente à escolaridade obrigatória.

Esta última refere que “os municípios deverão garantir a gratuidade, total ou parcial, dos manuais escolares, aos alunos que frequentem a escolaridade obrigatória, possuidores dos

requisitos previstos na lei, bem como o fornecimento dos manuais em regime de empréstimo aos alunos da 'escola secundária superior' na posse dos referidos requisitos.”

Através de decreto do presidente do conselho de ministros, sob proposta do Ministro da Educação, após parecer prévio da Conferência Permanente para as relações entre o Estado, as regiões e as províncias autónomas de Trento e Bolzano e das comissões parlamentares competentes, são identificadas as categorias de beneficiários, aplicando, para a avaliação da situação económica dos beneficiários, os critérios estabelecidos na lei (de Março 1998), com as necessárias adaptações.

São estabelecidos anualmente os preços máximos dos manuais escolares, através de decreto do Ministro da Educação. Para o presente ano lectivo, foi publicado o Decreto Ministerial n.º 63 de 28 de Julho de 2010, que prevê um preço máximo de € 145,00.

Outros desenvolvimentos podem ser encontrados numa pequena síntese em língua portuguesa (tradução não oficial) da página internet do Ministério da Educação italiano.

O quadro normativo está disponível na referida página do Ministério.

SUÉCIA

Na Suécia, o ensino obrigatório é gratuito², incluindo os manuais escolares, bem como outros materiais pedagógicos.

Organizações internacionais

De acordo com o artigo 28.º da Convenção sobre os Direitos da Criança, assinada em Nova Iorque a 26 de Janeiro de 1990, aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 20/90, de 12 de Setembro de 1990, 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, tornam o ensino primário obrigatório e gratuito para todos.

Schools at compulsory level, municipal as well as independent, are funded by municipal grants from the pupils' home municipalities and by state grants, i.e. are grant-aided and free of charge. There are no private schools at compulsory level.

Com uma abordagem mais vasta, refira-se, por fim, o *UNESCO Guidebook on Textbook Research and Textbook Revision*, de 2010.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

- **Iniciativas legislativas**

Efectuada consulta à base de dados da actividade parlamentar e do processo legislativo (PLC) apurámos a existência das seguintes iniciativas legislativas pendentes sobre matéria conexa:

- **Projecto de Lei n.º 70/XII/1.ª (PCP)** - Define o regime de certificação e adopção dos manuais escolares, garantindo a sua gratuitidade.
- **Projecto de Resolução n.º 76/XII/1.ª (PPD/PSD e CDS-PP)**

- **Petições**

Efectuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo e da actividade parlamentar, verificou-se que, neste momento, não existe qualquer petição versando sobre idêntica matéria.

V. Consultas e contributos

Sugere-se a audição das seguintes entidades:

- Associações de estudantes do ensino básico e secundário
- CONFAP – Confederação Nacional das Associações de Pais
- CNIPE – Confederação Nacional Independente de Pais e Encarregados de Educação
- Sindicatos

- FENPROF – Federação Nacional dos Professores
 - FNE – Federação Nacional dos Sindicatos da Educação
 - FENEI – Federação Nacional do Ensino e Investigação
-
- FEPECI – Federação Portuguesa dos Profissionais de Educação, Ensino, Cultura e Investigação
 - Associação Nacional de Professores
 - Associação das Escolas Superiores de Educação – ARIPESE
 - Associações de Professores
 - Escolas do Ensino Básico e do Secundário
 - Conselho Nacional de Educação

Para o efeito, poderão realizar-se audições parlamentares, solicitar-se parecer aos interessados e, eventualmente, abrir-se no sítio da Assembleia da República na Internet um fórum para recolha de contributos.

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

A presente iniciativa deverá acarretar, em caso de aprovação, um acréscimo de custos para o Orçamento do Estado, uma vez que aumenta o apoio sócio-educativo relativamente à aquisição e empréstimo de manuais escolares.