PROJETO DE LEI N.º 603/XII/3.ª

ACESSO UNIVERSAL AOS MANUAIS ESCOLARES

Exposição de motivos

A cada ano que passa, as famílias em Portugal mantêm o seu lugar como aquelas que mais gastam com a aquisição de manuais escolares no espaço da União Europeia.

O diagnóstico do problema está feito há muito tempo: o impacto da compra de manuais escolares no orçamento das famílias é demasiado custoso; mantêm-se preços exorbitantes e edições luxuosas; ano após ano, acumula-se o desperdício de manuais quase novos que não voltam a ser utilizados.

A Assembleia da República tem sido palco de várias iniciativas e debates sobre esta matéria. Na anterior legislatura, diferentes grupos parlamentares apresentaram iniciativas - tendo sido aprovados os projetos apresentados pelo Bloco de Esquerda, pelo Partido Ecologista Os Verdes e pelo CDS-PP na generalidade. No entanto, a preocupação comum demonstrada e o relativo consenso atingido no passado não produziram o resultado esperado, na atual legislatura, com o atual governo.

O Despacho n.º 11866-A/2012, de 6 de setembro, que pretendia resolver as lacunas da Lei n.º 47/2006, de 28 de agosto, nesta matéria, mostrou na prática ser fruto mais do potencial de redução da despesa da ação social escolar do que propriamente de um diploma de incentivo à criação e dinamização de bolsas de manuais escolares. Os resultados estão à vista. A gestão destas bolsas, apesar do enorme voluntarismo das

pessoas envolvidas, raramente garante o acesso de todos os alunos que precisam de manuais. A sua lógica estritamente local não permite a gestão de assimetrias de manuais disponíveis entre escolas diferentes, localizadas muitas vezes na mesma região. E o seu caráter marcadamente assistencial é um fator de diferenciação social que o governo acentua de forma incompreensível: segundo o diploma em vigor, crianças de seis anos que recebam manuais de uma bolsa de empréstimo são obrigadas a devolvê-lo nas mesmas condições em que o receberam no final do ano letivo, sob risco de «*impossibilidade de atribuição deste tipo de apoio no ano letivo seguinte*». Mães e pais poderão explicar ao governo a dificuldade que representa a "responsabilização" de crianças com esta idade, responsabilização que, por sinal, não é exigida a nenhum aluno que não recorra a uma bolsa de manuais escolares. Uma bolsa de troca de manuais é um assunto de responsabilização comunitária para a qual todos devem contribuir.

As dificuldades do sistema educativo português demonstram a urgência de um novo modelo de acesso e utilização dos manuais escolares. Os números de abandono e insucesso escolar exigem que o governo olhe os manuais escolares como um instrumento central - embora, certamente, não o único - do processo de ensino e aprendizagem em todos os ciclos da escolaridade obrigatória. Como outros recursos de que a escola pública não pode prescindir, também os manuais escolares devem constituir uma ferramenta essencial. Até porque as dificuldades de aquisição dos manuais escolares não são exclusivas dos estratos sociais mais pobres. É por isso que o apoio fornecido pela acção social escolar é insuficiente para a realidade do país. Na verdade, muitas famílias da classe média têm enormes dificuldades em suportar este orçamento no início do ano letivo, em particular se têm vários filhos. O manual escolar é um recurso fundamental do processo educativo e deve, portanto, ser um direito de todos os alunos da escolaridade obrigatória, como condição de igualdade e equidade no processo educativo.

A história do debate sobre a qualidade e o acesso equitativo aos manuais escolares vai registando avanços e recuos. Para o que interessa no atual debate, há que ter em conta a Lei n.º 47/2006, de 28 de agosto, que pretendeu responder a três questões: qualidade, preço e acesso aos manuais escolares.

No que toca ao primeiro aspeto - avaliação, certificação e adoção dos manuais escolares - a lei apresenta algumas lacunas. Nomeadamente, não assume a interdição de manuais

com propostas de exercícios a serem resolvidas no próprio suporte, que só pode ter como exceção o 1º e 2º ano do 1º ciclo do ensino básico, e os manuais de línguas estrangeiras do 2º ciclo do ensino básico, por razões pedagógicas. Já no que se refere quer ao regime de preços, quer à aquisição e distribuição dos manuais escolares esta Lei é quase meramente indicativa. E mesmo sobre o acesso limita-se a reafirmar princípios no âmbito da ação social escolar sugerindo - apenas e só - às escolas a possibilidade de criar modalidades de empréstimo de manuais escolares e outros recursos didático-pedagógicos.

Os anteriores governos negociaram acordos com as editoras que previam a subida de preços acima da taxa de inflação - o que é difícil de compreender no contexto de congelamento de salários e das reduções significativas nos apoios ao nível da ação social escolar. Assim como é inexplicável que, com custos tão onerosos dos manuais escolares em Portugal, os seus preços tenham em anos sucessivos subido sempre acima da inflação. A Convenção celebrada em 2012 entre o governo e a Associação Portuguesa de Editores e Livreiros (APEL), prevê aliás um aumento automático dos preços dos manuais com o fim do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro. Na Cláusula 6ª, "*tendo em conta a situação económica adversa que o País enfrenta,*" a APEL suspende "*os acréscimos de 1,1% e 1,4% previstos*" durante a vigência do PAEF, generosidade recompensada na mesma cláusula, no número seguinte, com a seguinte fórmula: «*Também excecionalmente e pelo período de vigência do programa referido no número anterior, o valor do agravamento médio não será calculado nos termos definidos na cláusula 3.ª, e será de 2,6%*». O Bloco de Esquerda só pode agradecer e lamentar o fim de tamanha generosidade que, já no próximo ano letivo, irá retornar ao seu destino para se substituir pelos aumentos anuais previstos anteriormente.

É necessária uma resposta firme a este descalabro. Perante sucessivas edições de duvidosa necessidade pedagógica e um mercado cuja racionalidade económica assenta na exploração dos encarregados de educação, o aumento incessante de preços dos manuais escolares tem de ser impedido tendo em conta a fragilidade económica das famílias portuguesas.

As consequências da crise social e económica que atravessa o país têm tido neste domínio um particular impacto. Os apoios de ação social escolar no acesso aos manuais restringe-se a escalões de rendimento manifestamente baixos, deixando de fora muitas

famílias que não têm hoje disponibilidade financeira para fazer face aos custos dos livros escolares - em particular, se tiverem vários filhos a frequentar níveis de escolaridade do 3º ciclo ou secundário, em que os manuais são mais caros. Multiplicam-se os bancos de empréstimo de manuais escolares, organizados por cidadãos, associações de pais, instituições sociais ou mesmo câmaras municipais. A diversidade e capacidade organizativa destas iniciativas são de louvar e de tomar como sinal e exemplo a seguir.

As famílias acreditam e aderem à prática de reutilização de manuais escolares e essa adesão, pelo que é indicado por alguns dos organizadores destes bancos de empréstimos, não se restringe apenas a famílias de rendimentos mais baixos. Cabe agora à política pública universalizar esta prática. Em nome da equidade e gratuitidade na frequência da escolaridade obrigatória; em nome da racionalidade da despesa pública; em nome de uma cultura cidadã de reutilização e partilha de livros.

Quando se compara a política portuguesa em relação ao apoio no acesso aos manuais escolares, o contraste com a esmagadora maioria dos países europeus é gritante. A comparação realizada no Parecer do Conselho Nacional de Educação (CNE) relativo às iniciativas legislativas sobre manuais escolares da anterior legislatura traz-nos dados importantes. Segundo informações apuradas nesse Parecer, a gratuitidade dos manuais escolares é assegurada na Bélgica, no Chipre, na Dinamarca, na Espanha (em várias autoridades autonómicas), na Finlândia, na França, na Noruega, na Inglaterra, na Irlanda do Norte, na Suécia. Tal como surge numa das conclusões do parecer do CNE "*na maioria dos países europeus o princípio da obrigatoriedade de frequência escolar é entendido como implicando a gratuitidade total dessa frequência, o que inclui todos os recursos educativos que a escola entenda necessários. Essa gratuitidade total geralmente toma a forma de empréstimo no caso dos manuais escolares.*"

O debate sobre os custos e o acesso igualitário aos manuais escolares tem, pois, que ser claro sobre três aspetos centrais.

Em primeiro lugar, os manuais escolares têm que ser encarados como recurso educativo essencial nos processos educativos do ensino obrigatório. Isto significa que o Estado não se pode alhear de proporcionar a todos e a cada um dos alunos que frequentam a escolaridade obrigatória o acesso gratuito, e em igualdade de circunstâncias, a estes instrumentos didático-pedagógicos.

O caminho da gratuitidade implica investimentos avultados por parte do Estado. É por isso que propomos neste projeto de lei a adoção de um programa faseado, que permita, no espaço de quatro anos, construir um sistema de empréstimos universal, que forneça gratuitamente a todos os alunos do ensino obrigatório os manuais necessários ao seu processo de aprendizagem.

Assim, no primeiro ano do programa, e concluído o processo de avaliação e certificação, o Estado garantiria, por via de dotação orçamental, a aquisição dos manuais adotados pelas escolas para o 1º ciclo do ensino básico. No segundo ano, faria o mesmo para o 2º ciclo; no terceiro ano, faria essa aquisição para os alunos que frequentam o 3º ciclo; e, por fim, num quarto ano para o ensino secundário.

Este faseamento permite um impacto orçamental menos exigente, ao mesmo tempo que cumpre as obrigações centrais da gratuitidade da escolaridade obrigatória. Por outro lado, cada ciclo de uso do manual escolar terminará também em anos distintos, repartindo o encargo orçamental da sua renovação integral também por seis anos.

Sobre o sistema universal de empréstimo é útil retomarmos algumas das conclusões do Parecer do CNE no que toca às experiências noutros países. Diz o referido parecer: "*a tendência é para considerar que a devolução e reutilização dos manuais não só diminui a despesa do Estado como é educativa por ensinar a cuidar dos livros, a partilhá-los com os outros e a evitar o desperdício. Entende-se ainda como uma forma de aprendizagem da responsabilidade, do respeito pelos outros, pelo que é comum e pelo ambiente*".

O programa deve permitir o acesso aos manuais escolares mediante a criação de um sistema de empréstimos universal, que deve funcionar por ciclos de seis anos, à semelhança do tempo estipulado para a adoção de um manual. No início de cada ciclo de dotação das bolsas de manuais escolares, cada escola deve requerer a verba necessária para poder distribuir manuais escolares à totalidade dos alunos inscritos. No final do ano, os alunos devem devolver os manuais, que serão disponibilizados aos novos alunos, e deve ser feita pelas escolas uma contabilização dos manuais extraviados ou excessivamente danificados, de modo a adquirir novos ou fazer face a um número maior de alunos inscritos. Por outro lado, as bibliotecas devem ser apetrechadas com um stock de cada manual para consulta dos alunos.

Para que tal seja possível, é necessário que os manuais certificados não permitam a resolução de exercícios no próprio manual - abrindo uma exceção por razões pedagógicas apenas para o 1º e o 2º ano do 1º ciclo e para os manuais de línguas estrangeiras no 5º e 6º ano de escolaridade.

Nesse sentido, o Bloco de Esquerda optou por fazer alterações no atual quadro legislativo - na Lei n.º 47/2006, de 28 de agosto - de modo a permitir:

- A criação de um programa faseado de aquisição em quatro anos dos manuais escolares a serem distribuídos a todos os alunos que frequentam a escolaridade obrigatória e a ser custeado pelo Ministério da Educação;

- A criação de um sistema universal de empréstimo, a ser organizado pelas escolas, que deve ter um ciclo de utilização de seis anos, semelhante ao prazo de validade de adoção dos manuais;

- A proibição de colocação de enunciados a resolver no próprio manual (com exceção permitida apenas para o 1º e o 2º ano do 1º ciclo e para o os manuais de línguas estrangeiras no 5º e 6º ano de escolaridade), de modo a permitir que os manuais escolares possam ser reutilizados e que esse critério faça parte da grelha de avaliação das comissões de avaliação e certificação;

- A limitação do aumento de preços dos manuais escolares;

- O estabelecimento de procedimentos transparentes no processo de escolha de manuais escolares, introduzindo um mecanismo de consulta *online* dos manuais propostos pelas editoras por parte dos professores através do portal da Direção Geral de Educação, impedindo a prática de promoções organizadas pelas editoras nas escolas.

Assim, nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, as Deputadas e os Deputados do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda, apresentam o seguinte projeto de lei:

Artigo 1.º

Alterações à Lei n.º 47/2006, de 28 de agosto

Os artigos 2.º, 6.º, 11.º, 21º, 24.º e 28.º da Lei n.º 47/2006, de 28 de agosto, passam a ter a seguinte redação:

«Artigo 2.º

(...)

1 - (...):

a) (...);

b) (...);

c) (...);

d) (...);

e) - Gratuitidade no acesso aos manuais escolares para todos os alunos da escolaridade obrigatória;

f) - *(anterior alínea e).*

2 - (...):

a) (...);

b) (...);

c) (...);

d) (...);

e) Fornecimento gratuito de manuais escolares a todos alunos do ensino básico, mediante a criação de um sistema de empréstimos;

f) (...).

Artigo 6.º

(...)

1 (...).

2 (...).

3 (...).

4 (...).

5 - As editoras são igualmente responsáveis pelo fornecimento dos manuais necessários anualmente à reposição ou alargamento do número de manuais do sistema de empréstimos das escolas, tal como definido no capítulo II-A do presente diploma.

Artigo 11.º

(...)

1 - (...):

a) (...);

b) (...);

c) (...);

d) (...);

e) Os manuais escolares não podem conter exercícios para resolução no próprio manual;

f) *(anterior alínea e);*

g) *(anterior alínea f).*

2 - (...).

3 - (...).

4 - A certificação de manuais que não cumpram o critério definido na alínea e) do número anterior só pode ocorrer para os manuais escolares dos 1º e 2º anos do 1º ciclo do ensino básico, e para os manuais de língua estrangeira do 2º ciclo de escolaridade.

Artigo 21.º

(...)

1 - São proibidas quaisquer atividades de promoção direta de manuais escolares e de outros recursos didático-pedagógicos dentro ou fora dos estabelecimentos de ensino, sendo para o efeito disponibilizada uma página *online* acessível apenas às escolas e

respetivo corpo docente, para consulta das propostas de novos manuais escolares e recursos didático-pedagógicos

2 - *(revogado)*.

3 - (...).

Artigo 24.º

(...)

1 - (...).

2 - O Preço de Venda ao Público e o Preço de Editor dos manuais escolares para o ano letivo 2014/2015 não poderão ser superiores aos praticados no ano letivo anterior.

3 - O disposto no número anterior é prorrogável mediante portaria do Ministério da Educação e Ciência.

Artigo 28.º

Apoios económicos para aquisição de manuais escolares e de outros recursos didáticos pedagógicos no ensino secundário

1 - A ação social escolar concretiza-se por meio de diversas formas de intervenção no sentido de apoiar as famílias, nomeadamente com filhos que frequentam os níveis do ensino secundário ainda não incluídos na escolaridade obrigatória, no acesso aos manuais e demais recursos formalmente adotados.

2 - Cabe ao Ministério da Educação e Ciência incentivar e apoiar as escolas do ensino secundário a criar bolsas de empréstimo de manuais escolares para o seu ciclo de ensino.»

Artigo 2.º

Aditamento à Lei n.º 47/2006, de 28 de agosto

É aditado à Lei n.º 47/2006, de 28 de agosto, um novo capítulo II-A, com a epígrafe "Financiamento, aquisição e sistema de empréstimo dos manuais escolares", e com os artigos 22.º-A, 22.º-B, 22.º-C e 22.º-D, com a seguinte redação:

«Capítulo II-A

Financiamento, aquisição e sistema de empréstimo dos manuais escolares

Artigo 22.º-A

Gratuitidade dos manuais escolares

Os manuais escolares são anualmente fornecidos a todos os alunos que frequentem o ensino básico nos estabelecimentos de ensino público.

Artigo 22.º-B

Financiamento da aquisição e da manutenção do sistema de empréstimos dos manuais escolares

1 - O Ministério da Educação e Ciência garante a aquisição de manuais escolares que devem constituir a bolsa de empréstimos prevista no artigo 22.º-D, e o acervo em biblioteca de cada escola.

2 - Ao Ministério cabe garantir anualmente a dotação financeira necessária para que as escolas possam repor, em caso de extravio ou dano irreparável, os manuais que constituem a bolsa de empréstimo de manuais escolares adequada ao número de alunos de cada escola.

Artigo 22.º-C

Aquisição e distribuição de manuais escolares

1 - Cabe às escolas proceder à aquisição dos manuais escolares que constituem a bolsa de empréstimo de manuais escolares necessários à totalidade dos alunos inscritos.

2 - Cabe às escolas distribuir no início de cada ano letivo os manuais escolares aos encarregados de educação, mediante documento comprovativo.

Artigo 22.º- D

Bolsa de empréstimo de manuais escolares

1 - A bolsa de empréstimo é constituída pelos manuais escolares destinados à distribuição por todos os alunos da escola.

2 - O período de validade dessa bolsa é de seis anos, findo o qual esta deve ser renovada integralmente.

3 - As escolas são responsáveis pela criação e manutenção da bolsa de empréstimo de manuais escolares para todos os alunos, de acordo com regulamento a aprovar pelo respetivo órgão de administração e gestão.

4 - Os princípios e regras gerais a que deve obedecer a bolsa de empréstimo a que se refere o número anterior são definidos por despacho do Ministro da Educação e Ciência, a publicar no prazo de três meses a contar da data de entrada em vigor do presente diploma.

5 - O despacho previsto no número anterior regulamenta, obrigatoriamente, as seguintes matérias:

a) A obrigatoriedade da entrega dos manuais escolares no final do ano;

b) O registo dos manuais recebidos pelas escolas e emissão dos respetivos comprovativos;

c) A manutenção de um acervo nas bibliotecas escolares que permita a consulta e requisição dos livros de anos anteriores;

d) A coordenação entre escolas do mesmo ciclo de escolaridade, para que se possa proceder à troca de manuais entre as mesmas;

e) A penalização em caso de dano ou extravio do manual.»

Artigo 3.º

Programa faseado de aquisição dos manuais escolares

Em quatro anos sucessivos, o Ministério da Educação e Ciência providencia às escolas do ensino básico a dotação orçamental necessária à aquisição de manuais escolares para todos os alunos dos ensinos básico e secundário, nos seguintes termos:

a) No primeiro ano de implementação do programa, e após serem cumpridos os procedimentos de adoção dos manuais escolares previstos no artigo 16.º, as escolas do 1º ciclo do ensino básico enviam ao Ministério da Educação e Ciência o orçamento do custo de aquisição de manuais escolares para a totalidade dos alunos inscritos;

b) No segundo ano de implementação do programa, e após serem cumpridos os procedimentos de adoção dos manuais escolares previstos no artigo 16.º, as escolas do 2º ciclo enviam ao Ministério da Educação e Ciência o orçamento do custo de aquisição de manuais para a totalidade dos alunos inscritos;

c) No terceiro ano de implementação do programa, e após serem cumpridos os procedimentos de adoção dos manuais escolares previstos no artigo 16.º, as escolas do 3º ciclo enviam ao Ministério da Educação e Ciência o orçamento do custo de aquisição de manuais para a totalidade dos alunos inscritos;

d) No quarto ano de implementação do programa, e após serem cumpridos os procedimentos de adoção dos manuais escolares previstos no artigo 16.º, as escolas do ensino secundário enviam ao Ministério da Educação e Ciência o orçamento do custo de aquisição de manuais escolares para a totalidade dos alunos inscritos.

Artigo 4.º

Reposição de manuais nas bolsas de empréstimo

No final de cada ano letivo, as escolas informam o Ministério da Educação e Ciência acerca da dotação necessária para repor os manuais danificados ou extraviados.

Artigo 5º

Norma revogatória

É revogado o Despacho n.º 11886-A/2012, de 6 de setembro.

Artigo 6º

Entrada em vigor

O presente diploma entra em vigor com a aprovação do Orçamento de Estado para o ano subsequente ao da sua publicação.

Assembleia da República, 9 de maio de 2014.

As Deputadas e os Deputados do Bloco de Esquerda,