Bloco de Esquerda
Grupo Parlamentar

PROJECTO DE LEI N.º 410/XI/2ª

PROGRAMA FASEADO DE DISTRIBUIÇÃO GRATUITA E CRIAÇÃO DE BOLSAS DE EMPRÉSTIMO DE MANUAIS ESCOLARES NA ESCOLARIDADE OBRIGATÓRIA

Exposição de Motivos

A cada ano que passa, as famílias portuguesas mantêm o seu lugar como aquelas que mais gastam com a aquisição de manuais escolares no espaço da União Europeia. Apesar de vários debates e iniciativas legislativas, o diagnóstico feito nos últimos anos mantém a sua actualidade: 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.

As dificuldades do sistema educativo português aconselhariam outra estratégia. 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, em particular se têm vários filhos. O manual escolar é um recurso fundamental do processo educativo e deve portanto ser um direito de todos 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. Mas não conseguiu até hoje dar uma solução justa e convincente a esta questão. O Despacho n.º 5065/2005 criava um sistema de empréstimos voluntário nas escolas, que permitiria uma transmissão em cadeia dos manuais escolares. O carácter voluntário, quase ao nível da sugestão, não permitiu incentivar o sistema. Aliás, este viria a ser revogado pelo actual Governo, com o argumento que muitos livros contêm exercícios resolvidos pelos alunos.

Em lugar do sistema de empréstimos, o Governo avançou com a Lei n.º 47/2006, de 28 de Agosto, que pretende responder a três questões: qualidade, preço e acesso aos manuais escolares. Para tal, o diploma prevê o processo de avaliação, certificação e adopção de manuais escolares, define princípios para um regime de preços e estabelece os princípios do apoio sócio-educativo relativo à aquisição e ao empréstimo de manuais escolares.

No que toca ao primeiro aspecto – avaliação, certificação e adopção dos manuais escolares – a lei apresenta algumas lacunas. Nomeadamente, não define a obrigatoriedade das propostas de exercícios a serem resolvidas no próprio suporte terem que ser colocados num caderno de exercícios distinto e separável do manual escolar (essa obrigatoriedade só pode ter como excepção manuais do primeiro ciclo, por razões pedagógicas). Já no que se refere quer ao regime de preços, quer à aquisição e distribuição dos manuais escolares, a Lei n.º 47/2006, de 28 de Agosto, é quase meramente indicativa. Aliás, sobre este último aspecto, a lei limita-se a reafirmar princípios vagos no âmbito da acção social escolar, e sugere – apenas e só – às escolas a possibilidade de criar modalidades de empréstimo de manuais escolares e outros recursos didáctico-pedagógicos.

Nestas três questões os resultados estão à vista. Quanto ao processo de certificação dos manuais, passaram quatro anos e ainda há muito por fazer. De facto, a avaliação e

certificação de manuais escolares para um vasto número de áreas de estudo ainda está por fazer...

Já quanto ao regime de preços, o anterior Governo negociou um acordo com as editoras que prevê não a redução de preços, mas antes o inverso. O protocolo previa até 2009 uma subida de 3% acrescida da taxa de inflação para o 1º ciclo, e de 1,5%, também acrescida da inflação, para os 2º e 3º ciclos. Já este ano, a Direcção Geral das Actividades Económicas negociou com a APEL uma nova convenção em que se mantêm a tendência de subida dos preços dos manuais escolares acima da inflação.

Vejamos, no caso do ensino básico - isto é, até ao 9º ano de escolaridade - os manuais que se encontram em período de vigência podem subir de preço até 1.5%. Já no caso dos manuais que são agora objecto de nova adopção, por exemplo no ensino secundário o seu preço máximo é definido tendo por base a média dos três manuais mais adoptados no ano anterior, a que se soma a taxa de inflação, e ainda 0.4%!

É difícil compreender este acordo do Governo com os livreiros num ano em que houve congelamento de salários e em que o Decreto-lei 70/2010, de 16 de Junho, vem trazer reduções significativas nos apoios ao nível da acção social escolar, e portanto, nos apoios prestados às famílias na aquisição dos manuais. Assim como é inexplicável que com preços tão onerosos dos manuais escolares em Portugal, nos últimos anos os seus preços tenham sempre subido acima da inflação.

Por fim, no que toca à aquisição e empréstimos de manuais escolares, o panorama é confrangedor. Algumas escolas iniciaram programas próprios, incentivados pelas autarquias de bolsas de empréstimo, mas são excepções isoladas, e não a regra.

O debate sobre os custos e o acesso igualitário aos manuais escolares tem, pois, que ser claro sobre três aspectos 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 didáctico-pedagógicos.

O caminho da gratuitidade implica investimentos avultados por parte do Estado. É por isso que propomos neste projecto de lei a adopção de um programa faseado, que permita, no espaço de três 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 adoptados pelas escolas para o 1º. e o 2º. ciclos do ensino básico. No segundo ano, faria o mesmo para o 3º. ciclo, e, por fim, no terceiro ano, faria essa aquisição para os alunos que frequentam a escolaridade obrigatória já no ensino secundário. Este faseamento permite um impacto orçamental menos exigente, ao mesmo tempo que cumpre as obrigações centrais no apetrechamento da escola pública. 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 três anos.

O programa deve permitir que o acesso aos manuais escolares mediante a criação de um sistema de empréstimos universal, que deve funcionar por ciclos de três anos. No início de cada ciclo de dotação das escolas de 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 excepção por razões pedagógicas apenas para o 1º ciclo - e que, caso seja necessário, sejam acompanhados de cadernos de exercícios destacáveis. É também necessário assegurar a estabilidade de manuais e dos currículos escolares. Isso significa que o processo de certificação deve ter em conta esta exigência nos critérios de avaliação dos manuais.

Nesse sentido, o Bloco de Esquerda optou por fazer alterações no actual 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 três 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 três anos;

➔ A obrigatoriedade de separação entre manuais e cadernos de exercícios (com excepção permitida apenas para o 1.º ciclo) e que esse critério faça parte da grelha de avaliação das comissões de avaliação e certificação de manuais escolares;

➔ O apoio à criação de bolsas de empréstimo no ensino secundário, a par do apoio à aquisição de manuais escolares por via da acção social escolar.

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

Artigo 1.º

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

Os artigos 2.º, 3.º, 6.º, 11.º e 28.º da Lei n.º 47/2006 de 28 de Agosto são alterados, passando a ter a seguinte redacção:

«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 3.º

(...)

a) (...);

b) (...);

c) «Caderno de exercícios» o recurso didáctico-pedagógico do processo de ensino e de aprendizagem, concebido por ano ou ciclo, destinado à resolução e preenchimento de exercícios no próprio suporte, e distinto do manual teórico;

d) *(anterior alínea c)*;

e) *(anterior alínea d).*

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 deste mesmo diploma.

Artigo 11.º

(...)

1 - (...):

a) (...);

b) (...);

c) (...);

d) (...);

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

f) As propostas de exercício propostas para resolução no próprio suporte devem constar, obrigatoriamente, em suplemento adequado e totalmente destacável do manual que acompanha;

g) *(anterior alínea e);*

h) *(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 em casos excepcionais e para manuais escolares do 1.º ciclo do ensino básico.

Artigo 28.º

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

1 - A acção 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 adoptados.

2 - Cabe ao Ministério da Educação 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

À Lei n.º 47/2006, de 28 de Agosto é aditado um novo capítulo e os seguintes artigos:

«Capítulo II-A

Financiamento, aquisição e sistema de empréstimo dos manuais escolares

Artigo 22.º-A

Gratuitidade dos manuais escolares

Os manuais escolares e, sempre que necessário, os cadernos de exercícios, 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 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:

a) Para que as escolas possam repor, em caso de extravio ou dano irreparável dos manuais que constituem, a bolsa de empréstimo de manuais escolares adequada ao número de alunos de cada escola;

b) Para que as escolas, sempre que se aplique, possam adquirir os cadernos de exercícios necessários à totalidade dos alunos da 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, e dos cadernos de exercícios necessários à totalidade dos alunos inscritos.

2 - Cabe às escolas distribuir no início de cada ano lectivo os manuais escolares e, sempre que necessário, os cadernos de exercícios, 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 três 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 respectivo 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, 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 respectivos 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 agrupamento, para que se possa proceder à troca de manuais entre as mesmas;

e) A coordenação entre a escola antiga e a nova escola do aluno;

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

Artigo 3.º

Programa faseado de aquisição dos manuais escolares

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

a) No primeiro ano de implementação do programa, e após serem cumpridos os procedimentos de adopção dos manuais escolares previstos no artigo 16.º, as escolas do 1.º e do 2º. ciclos do ensino básico enviam ao Ministério da Educação o orçamento do custo de aquisição de manuais escolares e, caso seja necessário, dos cadernos de exercícios, para a totalidade dos alunos inscritos;

b) No segundo ano de implementação do programa, e após serem cumpridos os procedimentos de adopção dos manuais escolares previstos no artigo 16.º, as escolas do 3.º ciclo enviam ao Ministério da Educação o orçamento do custo de aquisição de manuais escolares e, caso seja necessário, dos cadernos de exercícios, para a totalidade dos alunos inscritos;

c) No terceiro ano de implementação do programa, e após serem cumpridos os procedimentos de adopção dos manuais escolares previstos no artigo 16.º, as escolas do ensino secundário enviam ao Ministério da Educação o orçamento do custo de aquisição de manuais escolares relativos anos níveis de ensino abrangidos pela escolaridade

obrigatória, e, caso seja necessário, dos cadernos de exercícios, para a totalidade dos alunos inscritos.

Artigo 4.º

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, 16 de Setembro de 2010

As Deputadas e os Deputados do Bloco de Esquerda,