

Excerto do:

Diário da República, 2.ª série — N.º 81 — 27 de Abril de 2011 ----- Pág. 18363

Conselho Nacional de Educação - Parecer n.º 8/2011 - Parecer sobre os Projectos 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

Diário da República, 2.ª série — N.º 81 — 27 de Abril de 2011 ----- Pág. 18365

...

3 — Posições anteriores do CNE

O Conselho Nacional de Educação tomou posição pela primeira vez, relativamente à problemática dos Manuais Escolares, através do Parecer n.º 7/89 de 12 de Julho de 1989.

...

Atendendo a que o projecto de decreto-lei em apreço em Julho de 1989 “promete legislação especial sobre apoios e complementos educativos [...] prevendo -se as modalidades de atribuição gratuita, subsídios ou empréstimos (art.º 11.º, n.º 2)”, o Parecer do CNE afirma, claramente, na sua 6.ª Recomendação: “Reveste carácter de urgência a publicação de legislação complementar, prevista no projecto de decreto-lei, em matéria de apoios e complementos educativos, nomeadamente quanto à atribuição gratuita, subsídio ou empréstimo de manuais escolares para a escolaridade obrigatória”.

...

A posição do CNE que, desde os Pareceres de 1989, foi sempre no sentido da exigência de publicação de legislação concernente à “atribuição gratuita, subsídio ou empréstimo de manuais escolares para a escolaridade obrigatória”, mantém-se idêntica no Parecer n.º 1/2006, de 23 de Fevereiro

...

Atendendo a que “os manuais quando possuem qualidade científica didáctica, são valiosos auxiliares do processo de aprendizagem”, o CNE propõe que “deverá prever-se a possibilidade de os manuais escolares serem disponibilizados gratuitamente a todos os alunos através de um sistema de empréstimo e reutilização”. E acrescenta: “a questão da reutilização dos manuais escolares não é uma questão que deva ser confinada no quadro do apoio aos alunos carenciados. Deverá sim, ser encarada como uma questão de dever social, de economia e de ambiente que respeita a todos”.

O Parecer conclui assim a sua apreciação na generalidade: “A proposta de lei abre vagamente a possibilidade das escolas poderem vir a instituir o empréstimo de manuais escolares. Parece, no entanto, que esta deveria ser a regra em todas as escolas e para todos os alunos: os manuais deveriam ser pertença da escola, cedidos aos alunos que os requisitassem no início de cada ano e recolhidos no final do mesmo, para voltarem a ser utilizados por novos alunos no ano seguinte, ligando -se assim o empréstimo ao princípio da reutilização. Isto com salvaguarda das situações em que esta prática não seja possível, que as haverá”.

Em consonância com este enunciado, o CNE formula assim a sua VI Recomendação: “O empréstimo de manuais escolares deverá ser regra em todas as escolas e para todos os alunos salvaguardadas naturalmente as situações em que esta regra possa eventualmente não poder ser aplicada”.

Em síntese: O Parecer n.º 1/2006, de 23 de Fevereiro, considera que “por todas as razões já invocadas cidadania, ambiente, finanças domésticas - afigura-se desejável que se fomente a generalização do sistema de empréstimos de manuais, estendendo-o a todos os alunos do sistema educativo”. Enunciado que recobre a substância do n.º 1

5 — Síntese de opiniões recolhidas em audições, consultas e estudos

Foram ouvidos:

Os elementos disponíveis para o efeito que pertenceram à anterior 6.ª Comissão Especializada Permanente (Comissão de Acompanhamento dos Manuais Escolares e outros Recursos Educativos) do CNE mas que já não são conselheiros — a saber: o seu coordenador Prof. Jacinto Jorge Carvalhal, a professora Paula Mayer Garção Teixeira (Escola Básica e Secundária D. João V na Damaia), o editor Vasco Teixeira (APEL - Associação Portuguesa de Editores e Livreiros e Porto Editora), o Prof. José Manuel de Albuquerque Portocarrero Canavarró. os representantes de três Associações de Pais: Conselheiro Albino Almeida, Presidente da Confederação Nacional das Associações de Pais (CONFAP); Dra. Maria José Viseu, Presidente da Confederação Nacional Independente de Pais e Encarregados de Educação (CNIPE); Dr.ª Ana Cid, Secretária-Geral da Associação Portuguesa de Famílias Numerosas (APFN), e Dr.ª Isabel Paula Santos, Assessora de Direcção da APFN. representantes de escolas e de juntas de freguesia com experiência de empréstimo de manuais escolares: Escola Secundária de Odivelas — Banco de Livros — Dr.ª Lizete Frias, autora do projecto, em representação do Director Executivo Rui Almeida; Escola Secundária da Portela — Dr.ª Rosa Silva Coordenadora da Biblioteca da ESP e Dr.ª Marina Simão, Presidente da Comissão Executiva Provisória; Banco de empréstimo de Manuais Escolares do Agrupamento de Escolas de Vagos - Biblioteca/CRE da sede do Agrupamento — António Conceição Castro, Director, e Teresa Casal Neves, Coordenadora da Biblioteca Escolar, CRE e Projectos; Projecto “Dê p’rá Troca” da Comissão Social Inter -Freguesias de Santa Maria de Belém e de S. Francisco Xavier, inserida na Rede Social de Lisboa, representada por Dr.ª Madalena Moresco da Junta de Freguesia de Sta. Maria de Belém e Dr.ª Isabel Paula Santos da Comunidade Escolar — CSIF Belém Xavier.

Foram consultados estudos e entidades nacionais e de outros países sobre esta matéria:

“Avaliação e recursos educativos”, in Impacto das Avaliações Internacionais nos Sistemas Educativos (no prelo). Ramalho, G., Gregório, C. e Gil, V. CNE 2010.

Estudo sobre o impacto pedagógico, económico e cultural da implantação em Portugal de um sistema de empréstimo de manuais escolares (2011). Carvalho, A. D.. Observatório dos Recursos Educativos (ORE).

Evaluación del Sistema de Gratuidad de Libros de Texto en la Comunidad Valenciana (2009). Unidad de Investigación en Psicología del Consumidor y Usuario (USC -PSICOM), Facultad de Psicología. Santiago de Compostela.

Os livros escolares devem ser gratuitos? A Página da Educação, n.º 107, Ano 10, Novembro 2001, Página n.º 3 (www.apagina.pt).

Foram contactados: Algumas embaixadas de países europeus; Professores de vários países contactados pessoalmente para o efeito.

5.1 — Situação em diversos países

Considerando o que se passa em diversos países, deparamo-nos com duas situações distintas: uma em que os livros são adquiridos pelos alunos, podendo, no entanto, haver sistemas de apoio a alunos carenciados; outra em que os manuais são distribuídos gratuitamente aos alunos e que deverão ou não ser devolvidos no fim do ano para serem reutilizados.

Parece-nos relevante para a fundamentação deste parecer conhecer-se a realidade com mais ou menos detalhe do que se passa em alguns países da União Europeia.

Bélgica

Na comunidade francesa da Bélgica a aquisição de manuais e de outros materiais escolares considerados necessários nunca pode ser exigida aos alunos, devendo todo o material ser fornecido gratuitamente — por vezes sob a forma de empréstimo — aos alunos.

A situação parece ser semelhante na comunidade flamenga. Chipre Os livros de texto são fornecidos gratuitamente a todos os alunos na escolaridade obrigatória.

Algumas escolas implementaram o sistema de empréstimo, mas não a norma. A validade dos livros: entre os 3 e os 5 anos.

Dinamarca

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. Só têm de entregar o livro de texto e não o material suplementar. Se não o fizerem, poderão ter de pagar uma pequena quantia. Porém esta prática não está generalizada e pode dizer -se que acontece raramente. A biblioteca e o seu pessoal são quem compra e gere o sistema de empréstimo dos livros, sob orientação do director. A validade dos manuais situa -se entre os 6 e os 10 anos.

Espanha

Na década de 2000 a gratuidade dos manuais começou a ser implementada pelas várias autonomias segundo modelos diferentes, sendo os dois principais o de empréstimo e o de cheque - livro às famílias.

Finlândia

Os livros de texto e os livros de apoio são distribuídos gratuitamente a todos os alunos na escolaridade obrigatória e, na sua maioria são recolhidos para serem reutilizados. O financiamento é feito a nível local e são as escolas que gerem o processo sob a orientação do director. A distribuição gratuita pode estender -se a todo o material escolar (cadernos, lápis, canetas, etc.). A validade dos manuais situa -se entre os 6 e os 10 anos.

França

Os livros de texto são distribuídos gratuitamente a todos os alunos na escolaridade obrigatória. Têm de devolver os livros, mas não há qualquer penalização se não o fizerem. O financiamento é feito pelo Conselho Regional de Educação. O Director da escola compra os livros e remete-os para o Centro de Documentação que gere o sistema de empréstimo dos livros. A validade dos livros: mínimo de 5 anos.

Itália

Os manuais/livros escolares adoptados no âmbito da escolaridade obrigatória em Itália são gratuitamente fornecidos pelas Câmaras Municipais (Comuni) (Art.º 156, Decreto -Lei n.º 297/94) apenas para a Escola Primária (5 anos). Já para Escola Secundária de I Grau (3 anos de escolaridade obrigatória) e para a Escola Secundária de II Grau (5 anos) a aquisição dos manuais/ livros adoptados fica a cargo dos alunos/famílias.

Para apoio às famílias, estão previstas ajudas (reembolso parcial das despesas efectuadas na compra dos manuais/livros), sendo possível também recorrer ao empréstimo dos manuais/livros.

Noruega

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. A validade dos manuais situa-se entre os 6 e os 10 anos.

Polónia

Não está uniformizada a distribuição gratuita dos livros de texto na escolaridade obrigatória. Tudo depende dos orçamentos das escolas. A validade dos livros: 3 anos.

Reino Unido Inglaterra

Os livros de texto são distribuídos gratuitamente, na generalidade, a todos os alunos na escolaridade obrigatória. Tudo depende dos orçamentos das escolas, mas normalmente são gratuitos. Os alunos têm de devolver os livros no fim do ano e em algumas escolas — casos raros - se não o fizerem pagam uma multa. A gestão do sistema de empréstimo está entregue a pessoal administrativo, sob orientação do director. No que diz respeito à validade dos livros de texto, nestes últimos anos tem sido muito variada, devido às constantes alterações do currículo que têm acontecido. Os livros têm de acompanhar estas mudanças de modo a que os programas sejam cumpridos.

Irlanda do Norte

Todo o material que é exigido pela escola deve ser fornecido gratuitamente aos alunos. No entanto, relativamente aos manuais escolares é pedido a alunos e pais que devolvam em bom estado, no final do ano para reutilização no ano seguinte por outros alunos. Pretende -se diminuir a despesa estatal e fomentar o sentido de responsabilidade dos alunos. O princípio da gratuitidade impede a existência de quaisquer cauções ou sanções.

Diário da República, 2.ª série — N.º 81 — 27 de Abril de 2011 ----- Pág. 18638

Suécia

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 devolvidos. É a administração da escola que gere o processo de compra e o sistema de empréstimo, sob orientação do director. A validade dos manuais situa -se entre os 6 e os 10 anos.

...

5.3 — Deste levantamento conclui-se que:

5.3.1 — Na grande 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. Embora com modalidades diversas, a tendência 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.

Por essas razões e pelo princípio da gratuitidade total, nos países nórdicos e na Irlanda do Norte pelo menos, não se pedem cauções nem se impõem punições caso não haja devolução ou o livro devolvido se encontre em mau estado. Há um apelo à consciência de cada um e ao seu sentido da responsabilidade mais do que à filosofia de “crime e castigo”.

Em Espanha (até recentemente) e em Itália os livros são adquiridos pelos alunos — embora os provindos de famílias “carentiadas” beneficiem de sistemas de apoio. Pelo contrário, nos países da Europa do Norte como França, Inglaterra, Bélgica, Noruega, Suécia ou Finlândia os manuais são adquiridos pelo governo nacional, regiões ou autarquias, ou pela escola distribuídos gratuitamente aos alunos, muitas vezes pedindo -se -lhes devolução, no final do ano, para reutilização por empréstimo.

5.3.2 — Em Portugal, como motivações para as propostas e para experiências de empréstimo de manuais escolares já existentes são indicados:

Motivações e objectivos “ambientais” e de sustentabilidade — “a reutilização dos livros permite a diminuição do uso excessivo de papel portanto dos recursos naturais inerentes”; é importante que as “políticas públicas adoptem estratégias sustentáveis; não há qualquer razão objectiva para que este dinheiro (dos manuais) seja gasto anualmente, quer seja pelas famílias, pelo Estado, pelas Autarquias.”

Motivações e objectivos “socioeconómicos” — Permite uma “poupança familiar dado que os custos dos livros são um grande encargo para famílias e os recursos gastos por uma família podem ajudar outra”; apresentar aos agregados familiares dos alunos dos 2º e 3º ciclos uma alternativa de obtenção de livros escolares a custo zero”;

Motivações e objectivos de “formação cívica” — “sensibilizar os mais jovens a cuidar e valorizar os livros, consciencializando -os para importância da reutilização dos mesmos”; “fomentar entre alunos, famílias e entidades locais espírito de partilha e intervenção cívica”; consciencialização da responsabilidade social de cada um, uma vez que leva a uma maior valorização dos meios postos à disposição dos alunos e alerta para a necessidade de reutilização de recursos e seu impacto ambiental”.

Motivações e objectivos “pedagógicos”: “a actualização de conhecimentos não é tão célere que obrigue a que os manuais sejam constantemente actualizados; a consolidação de manuais é melhor para alunos, pais e professores” pois permite um melhor “conhecimento sobre os programas e conteúdos escolares”, “evita gralhas e erros, consolidando revisão” (APFN)

...

A CONFAP, por exemplo, manifesta-se contra a criação de uma bolsa de empréstimo de manuais escolares porque “terá consequências muito negativas [...] poderá levar ao encerramento de muitas livrarias.”, eliminará essa função (indústria dos conteúdos) dos editores [...], vai paralisar o trabalho científico e pedagógico de investigadores e professores e provocará o desemprego de profissionais altamente qualificados [...]. O processo de inovação e aperfeiçoamento ao nível dos recursos didáctico-pedagógicos será prejudicado [...] aumento das desigualdades...

Diário da República, 2.^a série — N.º 81 — 27 de Abril de 2011 ----- Pág. 18369

...sociais, prejudicando os alunos carenciados [...]”. A CONFAP, em suma, defende “que se evolua para um sistema equilibrado de utilização de manuais escolares e se generalize a utilização de conteúdos multimédia através de e -credits (verba por aluno e disciplina) a transferir da Acção Social Escolar para as escolas.”

Já a CNIPE defende “a gratuitidade dos manuais escolares para todos os níveis de ensino”; “a constituição de uma bolsa de manuais nas bibliotecas escolares em número suficiente que garanta a equidade de acesso a todos os alunos”; a inclusão no empréstimo de “todos os recursos didáctico-pedagógicos necessários”.

A APFN defende a obrigatoriedade e universalidade de “bancos de empréstimo de manuais escolares nas escolas” mas, tendo em conta as dificuldades financeiras actuais, propõe transitoriamente um pagamento conjunto Estado e pais (o valor de aquisição de um manual poderia ser dividido por uma duração média a estabelecer (eventualmente 4 anos) chegando -se a um “valor de utilização manual/ano” a ser pago pelas famílias, sendo o restante pago pelo Estado).

...

“Artigo 29.º

Empréstimo de manuais escolares e de outros recursos didáctico-pedagógicos

No âmbito da sua autonomia e no quadro dos correspondentes projectos educativos, as escolas e os agrupamentos de escolas devem criar modalidades de empréstimo de manuais escolares e de outros recursos didáctico-pedagógicos.

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

Aceite o princípio geral da gratuitidade da escolaridade obrigatória e o do empréstimo e reutilização dos manuais, é necessário regulamentá-los. Essa regulamentação permitiria atingir também outros objectivos importantes, tais como a defesa do ambiente pelo não desperdício de recursos, a criação de hábitos e atitudes de responsabilização, poupança, partilha e respeito pelos recursos naturais, pelos materiais escolares e pelo livro, referidos, aliás, de forma mais ou menos explícita, nos projectos de lei em apreciação.

Um segundo princípio geral, também consagrado na lei (n.º 1 do art.º 29.º, da Lei n.º 47/2006), é o do respeito pela autonomia das escolas na gestão de todo o processo no quadro dos correspondentes projectos educativos, devendo apenas precaver-se que os objectivos gerais da medida sejam respeitados.

Pelo exposto, o CNE recomenda:

- 1 — A consagração do princípio da gratuitidade 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 comparticipações 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.”

Fim do excerto

O documento pode ser consultado na sua totalidade em:

<http://dre.pt/pdfgratis2s/2011/04/2S081A0000S00.pdf>