

## COMUNICADO DE IMPRENSA

Lisboa, 03 de outubro de 2016

### **A reutilização dos manuais favorece o insucesso escolar**

Gomes Canotilho defende que a medida gera desigualdade social entre os alunos e aumenta riscos de insucesso escolar.

*“A reutilização dos manuais escolares dificilmente pode ser considerada um fim constitucional ou mesmo um meio constitucionalmente legítimo, na medida em que, colocando constrangimentos à utilização dos manuais escolares, pode afetar negativamente os alunos mais desfavorecidos que deles em maior medida dependem, acentuando a desigualdade de oportunidades educativas.”*

Quem o diz é José Joaquim Gomes Canotilho, um dos pais da Constituição da República Portuguesa, que redigiu um parecer sobre a medida do governo que prevê a gratuidade e a reutilização dos manuais escolares, concretizada este ano letivo (2016/17) ao nível do 1.º ano de escolaridade, mas que o governo pretende alargar a outros anos.

Na perspetiva do reputado constitucionalista, esta é uma medida com diversas limitações e que merece ser repensada, considerando os diversos impactos a nível pedagógico, cultural, social, económico, tecnológico e financeiro, uma vez que *“é mais do que duvidoso que a reutilização (...) possa ser considerada adequada à promoção do sucesso escolar e da igualdade de oportunidades educativas”*.

#### **O manual escolar no cerne da aprendizagem**

Para Gomes Canotilho, o modelo proposto está *“assente na limitação à livre manipulação do livro escolar e na tendencial degradação do mesmo”*. Considerando que o manual escolar constitui *“uma ferramenta central no processo de ensino-aprendizagem, indispensável para alunos e muito útil para pais e professores”*, lembra que, muitas vezes, os manuais escolares contêm exercícios ou outros materiais de utilização única que inviabilizam a reutilização dos mesmos. Gomes Canotilho entende que a relação *“direta, ativa e personalizada entre o aluno e o seu manual escolar condiciona em boa medida as possibilidades de sucesso escolar”* e, por isso, não devem ser colocadas restrições à sua livre utilização, impedindo-se, por exemplo, os sublinhados e anotações que muitos alunos fazem regularmente *“num contexto didático-pedagógico que se pretende envolvente e intelectualmente estimulante”*.

Do mesmo modo, é essencial que, no início do ano letivo, os alunos tenham os livros novos pois *“será certamente mais estimulante do que um livro usado que traga consigo vestígios da sua utilização”* que *“dificilmente será um fator de incitamento e inspiração no início do ano escolar”*. O constitucionalista acredita que os alunos podem mesmo chegar a relacionar o envelhecimento, degradação qualitativa e perda de dinamismo e inovação dos livros escolares com o próprio sistema de ensino, percecionando-o como um *“empreendimento estático, ultrapassado, repetitivo, de baixo-custo, em segunda mão, recauchutado e empobrecido”*.

Gomes Canotilho lembra, ainda, que os alunos serão privados dos seus manuais no momento do estudo de preparação para exames nacionais que avaliam conhecimentos de unidades

curriculares bienais ou trienais, acrescentando que, *“no contexto de uma aprendizagem bem-sucedida, o manual escolar deveria ser pessoal e intransmissível”*.

### **O impacto da reutilização ao nível pedagógico, económico e social**

Apesar de reconhecer que o princípio da reutilização dos manuais possa ter sido inspirado por preocupações sociais meritórias e legítimas, Gomes Canotilho considera que este pode ter repercussões negativas no aproveitamento escolar dos alunos e, além disso, pode agravar as desigualdades económicas, sociais e culturais, *“frustrando os objetivos constitucionais que pretende atingir”*.

Esta medida terá um impacto diferenciado nos alunos com maiores dificuldades socioeconómicas porque se deparam com a ausência da única fonte de informação a que teriam acesso no estudo: o manual escolar. Gomes Canotilho alerta para a possibilidade de estes alunos utilizarem manuais *“velhos e sebertos, de aparência desagradável e pouco apelativa, enquanto os mais ricos continuarão a ter acesso a toda a espécie de materiais pedagógicos”*, alargando, assim, o *“fosso do sucesso escolar”* existente entre famílias com maior ou menor rendimento. Com esta medida, os alunos mais desfavorecidos terão de *“enfrentar ulteriores obstáculos na manipulação e utilização dos manuais escolares, com impacto previsivelmente negativo no seu sucesso escolar”*.

O catedrático afirma que a reutilização dos manuais escolares não favorece o sucesso escolar nem a igualdade de oportunidades educativas, *“podendo aquilo que se poupa a montante em manuais escolares vir a ser pago a jusante na fatura do insucesso escolar e do alargamento da desigualdade”*.

Ainda relativamente ao processo de reutilização, alerta para a incerteza sobre aquilo que será considerado um *“manual em mau estado”* e para a indefinição de critérios que avaliarão esse mesmo estado no momento da devolução do livro, no final do ano letivo. O Professor Catedrático refere que, para além das questões de índole prática relativas à recolha e controlo quantitativo e qualitativo dos manuais para reutilização, urge repensar o sistema de penalização a quem não entregar os manuais em bom estado, previsto nas Notas Informativas n.º 2/2016 e n.º 3/2016 da DGEstE. Gomes Canotilho alerta para os casos em que os *“encarregados de educação mais carenciados serão forçados a impedir os seus filhos ou educandos de escreverem nos manuais, por sinal na fase inicial da sua vida escolar, e, se tal não acontecer, serão obrigados a pagar os livros que até agora o Estado lhes disponibilizava gratuitamente”*.

### **A gratuidade à luz da Constituição da República Portuguesa**

Este parecer tem também particular relevância por balizar o que deve ser entendido por gratuidade no ensino à luz da Constituição. A esse propósito, Gomes Canotilho sublinha que *“um dos objetivos fundamentais da existência de uma educação pública nacional consiste na garantia de e de igualdade de oportunidades educacionais”* e que essa igualdade será posta em causa na medida em que a iniciativa do governo não faz uma *“justa, racional e eficiente alocação dos recursos escassos”* e, por isso, pode contribuir para aumentar a desigualdade social.

Por outro lado, Gomes Canotilho defende a *“gratuidade tendencial da escolaridade obrigatória”* (através da isenção de propinas, taxas e emolumentos, apoios no âmbito da Ação Social Escolares

e bolsas de estudo para os mais carenciados), argumentando que esta *“satisfaz inteiramente os pressupostos constitucionais”*. Ou seja, de acordo com Gomes Canotilho, *“para garantir o direito fundamental ao ensino obrigatório a Constituição não exige a gratuidade dos livros escolares, bastando-se com a sua acessibilidade, a preços razoáveis, à generalidade da população”,* não significando, portanto, que *“a missão educacional do Estado imponha a gratuidade do livro escolar a todos os alunos”*. O constitucionalista afirma mesmo que *“não cabe ao Estado fazer política social educativa à custa da sustentabilidade económica da indústria dos livros escolares”*.

A propósito do setor editorial, Gomes Canotilho sublinha a importância de *“salvaguardar a existência de uma indústria do livro escolar forte, dinâmica e inovadora, capaz de gerar externalidades culturais positivas em benefício da comunidade”*. Na opinião do constitucionalista, as editoras escolares possibilitam o surgimento de autores e contribuem para a produção intelectual e cultural nacional, potenciando o fortalecimento de uma economia do conhecimento. Além disso, defende que o mercado e a concorrência do setor livreiro funcionam a favor do direito fundamental à educação, disponibilizando livros escolares inovadores e de qualidade.

### **O caminho a seguir**

O constitucionalista afirma que o objetivo do Grupo de Trabalho criado pelo governo para o debate sobre esta temática deverá ser o de *“tornar os manuais escolares menos onerosos para as famílias sem por em causa a liberdade de escolha das famílias”,* ponderando todas *“as implicações, externalidades, contraindicações e consequências não desejadas”* desta medida.

Além disso, apresenta diversas alternativas *“menos intrusivas e coercivas em matéria de utilização e reutilização do livro escolar”,* como a disseminação do livro digital, a subvenção a famílias carenciadas e numerosas e uma política fiscal favorável à disseminação do livro escolar, entre outras.

O Professor Catedrático defende a ponderação da medida do governo afirmando que *“os ganhos que podiam ser obtidos através de um sistema de gratuidade e reutilização dos livros escolares podem ser facilmente neutralizados através das perdas na qualidade dos mesmos e no enfraquecimento do setor empresarial adstrito à edição, distribuição e comercial dos livros escolares e das demais obras científicas e culturais, com o impacto negativo não apenas no aproveitamento dos alunos dos vários níveis de ensino, mas na qualidade da vida intelectual e cultural do país”*.

### **Excertos relevantes**

*“Deste modo, quando se fala na “criação de condições materiais”, deve sublinhar-se a importância do apoio social escolar, tendo em vista a eliminação das discriminações de ordem económica no acesso e na frequência escolar.”* Pág. 6

*“Neste sentido, é manifesta a importância da atividade editorial no âmbito do livro escolar para assegurar uma dimensão incontornável da liberdade de aprender e ensinar.”* Pág. 8

*“Um dos objetivos fundamentais da existência de uma educação pública nacional consiste na garantia de acesso e de igualdade de oportunidades educacionais. O mesmo reveste-se da maior importância numa comunidade constitucional inclusiva baseada na dignidade humana, na igual liberdade e na democracia.”* Pág. 11

*“A especial responsabilidade do Estado no setor da educação, incluindo a escolaridade obrigatória, universal e gratuita, está longe de postular a nacionalização de todo o processo educativo e neutralização da iniciativa privada inerente a uma sociedade civil aberta, dinâmica e plural.” Pág.13*

*“Uma vez assegurada a acessibilidade dos livros escolares à generalidade da população, a gratuidade dos livros escolares da escolaridade obrigatória deve ser ponderada com o impacto adverso que pode ter na subsistência de uma indústria editorial livreira economicamente sustentável, apta a responder aos desafios culturais e tecnológicos da educação, sendo que também ela serve a ordem constitucional livre e democrática.” Pág. 13*

*“O manual escolar é, desde há muitas décadas, uma ferramenta central no processo de ensino-aprendizagem, indispensável para os alunos e muito útil para os professores e pais.” Pág. 15*

*“Os manuais escolares contêm, frequentemente, exercícios ou outros materiais de utilização única, os quais inviabilizam a sua integral reutilização.” Pág. 15*

*“Essa relação direta, ativa e personalizada entre o aluno e o seu manual escolar condiciona em boa medida as possibilidades de sucesso escolar.” Pág. 15*

*“Os manuais escolares têm ainda o mérito de facilitar o trabalho dos alunos na investigação, leitura, memorização, reflexão e revisão das matérias, sendo propícios a interação com os pais no auxílio ao estudo. Os alunos do ensino básico tendem a reter as memórias dos seus primeiros manuais escolares durante toda a sua vida.” Pág. 15*

*“A disseminação e generalização ingénua e precipitada de uma cultura “anti-manual escolar”, indiferente ao impacto da sua degradação, pode vir a revelar-se errónea e prejudicial ao sucesso escolar.” Pág. 16*

*“Perante esta realidade cada vez mais presente, a discussão da reutilização do manual impresso torna-se inconsequente e ultrapassada, devendo ser secundarizada em favor do que realmente deve merecer reflexão: que caminho devemos seguir para que todos os alunos, independentemente dos contextos socioeconómicos em que estão inseridos, tenham acesso aos novos recursos digitais de apoio às aprendizagens.” Pág. 17*

*“A edição escolar garante às editoras a necessária sustentabilidade financeira que lhes permite financiar os mais diversos projetos culturais.” Pág. 18*

*“O preço dos livros escolares não pode constituir uma barreira intransponível ao acesso à educação, sob pena de violação da Constituição e do direito internacional dos direitos humanos.” Pág. 19*

*“No entanto, isso não significa que a missão educacional do Estado imponha a gratuidade do livro escolar a todos os alunos, sem atender ao impacto da medida na edição escolar e sem que isso resulte da situação de carência dos mesmos.” Págs. 19 e 20*

*“No contexto de uma aprendizagem bem-sucedida, o manual escolar deveria ser pessoal e intransmissível. Um livro novo, bem apresentado e apelativo será certamente mais estimulante do que um livro usado que traga consigo vestígios da sua utilização.” Pág. 21*

*“Além disso, ela pode ter um impacto diferenciado sobre os alunos com diferente condição socioeconómica, com nítido prejuízo dos mais desfavorecidos. Estes, para quem uma íntima relação com os manuais escolares se reveste de uma importância determinante por se depararem com maiores dificuldades no acesso a outras fontes de informação, acabam por enfrentar ulteriores obstáculos na manipulação e utilização dos manuais escolares, com impacto previsivelmente negativo no seu sucesso escolar.” Pág. 22*

*“Aparentemente, os encarregados de educação mais carenciados serão forçados a impedir os seus filhos ou educandos de escreverem nos manuais, por sinal na fase inicial da sua vida escolar, e, se tal não acontecer, serão obrigados a pagar os livros que até agora o Estado lhes disponibilizava gratuitamente.” Pág. 23*

*“Por responder fica a questão de saber se a entrega de manuais escolares em mau estado depois de um ano de utilização por crianças em idade escolar e em processo de maturação e aprendizagem pode razoavelmente ser considerado um ato ilícito censurável.” Págs. 23 e 24*

*“Muitos encarregados de educação dificilmente teriam outra alternativa para além de limitar significativamente, ou até impedir, a utilização dos manuais escolares por parte dos seus educandos, solução que iria claramente contra os objetivos da política de gratuitidade e reutilização dos manuais escolares.” Pág. 25*

*“A imposição de um dever objetivo de indemnizar o Ministério de Educação pelo alegado mau estado de conservação dos manuais escolares no fim do ano letivo é, em si mesma, juridicamente discutível, na medida em que penaliza os encarregados de educação por um estado de coisas e um conjunto de circunstâncias que escapa largamente ao seu controlo.” Pág. 26*

*“A indústria da edição escolar cria uma estrutura de incentivos favorável ao surgimento de autores (...) canalizando-os para o progresso, a promoção e a divulgação do conhecimento.” Pág. 30*

*“Um manual escolar a um preço razoável para a generalidade dos alunos pode ser uma alternativa mais vantajosa do que um manual gratuito para todos, se efetivamente oferecer value for money, isto é, se for rigoroso, atualizado, apelativo, dinâmico, inovador e, por isso, capaz de fascinar e motivar o aluno.” Pág. 31*

*“(...) a intervenção do Estado na educação deve ser realista, seletiva, eficiente, centrada no essencial e orientada para as necessidades dos grupos mais vulneráveis.” Pág. 31*

*“A gratuitidade tendencial da escolaridade obrigatória – abrangendo propinas, taxas e emolumentos relacionados com a matrícula, frequência escolar e certificação do aproveitamento e complementada por apoios no âmbito da ação social escolar, incluindo bolsas para os mais carenciados – satisfaz inteiramente os pressupostos constitucionais. Sem ter que ser gratuito, existe um interesse público no sentido de o livro escolar ter um preço razoável e acessível à generalidade das pessoas.” Pág. 31*

*“Aos decisores cabe ponderar, por exemplo, se e em que medida a introdução do princípio da reutilização do livro escolar pode ter consequências indesejáveis, relacionadas com o envelhecimento, degradação qualitativa e perda de dinamismo e inovação dos livros escolares, as quais não deixarão de transmitir ao subconsciente dos alunos uma mensagem subliminar de*

*conformismo, acomodação e consideração do ensino básico como um empreendimento estático, ultrapassado, repetitivo, de baixo-custo, em segunda mão, recauchutado e empobrecido.” Pág. 36*

*“O acolhimento de um princípio de reutilização dos manuais em sede de política pública de educação não deixa de indiciar uma capitulação do processo educativo perante a rápida desatualização científica dos manuais escolares (...)” Pág. 36*

*“O princípio da reutilização dos manuais escolares, inspirado certamente por preocupações sociais meritórias e inteiramente legítimas, pode repercutir-se negativamente no aproveitamento escolar (...), podendo além disso agravar as desigualdades económicas, sociais e culturais, desse modo frustrando os objetivos constitucionais que pretende atingir.” Pág. 37*

*“Do ponto de vista constitucional, não basta a legalidade de uma medida para que a mesma seja legítima” Pág. 38*

*“A Constituição pretende assegurar a universalidade do direito ao ensino num quadro de igualdade de oportunidades e promoção do sucesso escolar, sendo que daí não resulta o princípio da gratuidade do livro escolar, mas apenas o da sua acessibilidade universal em condições razoáveis e adequadas à condição económica e social dos alunos.” Pág. 39*

*“Especialmente importante é a existência de alternativas menos intrusivas e coercivas em matéria de utilização e reutilização do livro escolar, assentes na autonomia e voluntariedade, deixando mais espaço para a liberdade individual e a iniciativa da sociedade civil.” Pág. 42*

*“A criação de um mercado secundário de livros escolares que permita a sua reutilização assenta no princípio da voluntariedade, deixando aos utilizadores do livro escolar a ponderação em torno do modo de utilização a dar aos livros escolares. Mas uma coisa é admitir a existência espontânea e muito autónoma de sistemas de venda, locação e permuta de livros. Outra, diferente, é fazer disso o cerne da política do livro escolar. Neste último caso, o Estado interfere ativa e coercitivamente na liberdade dos alunos, dos professores e dos editores (...)” Pág. 45*

*“Nos termos do quadro regulamentar em vigor, a atribuição de manuais escolares é feita a título de empréstimo. Não obstante, a mesma vinha a ser feita a título definitivo, só nos últimos 3 anos tendo passado a título de empréstimo, mas a devolver no final do ciclo, por causa dos exames.” Pág. 46*

*“Os editores e livreiros nacionais constituem uma estrutura económica e empresarial que em muito contribui para sustentar a criação e disseminação da criação literária e da difusão do conhecimento, promovendo a produção, tradução e comercialização das mais diversas obras de interesse científico e cultural. Além disso, os mesmos desempenham um papel importante na distribuição de saber e cultura em todo o território nacional.” Págs. 49 e 50*

*“Em tempos difíceis o Estado deve assegurar o direito à educação, sem que isso implique o enfraquecimento da indústria do livro escolar, cuja robustez tem contribuído para a proliferação de materiais atualizados e inovadores. Para além do contributo de editores e livreiros para o tecido económico e para a empregabilidade, a respetiva atividade produz externalidades positivas nos domínios educativo, pedagógico, cultural e tecnológico.” Pág. 50*

*“O acesso a livros escolares de qualidade é um bom exemplo de como o mercado e a concorrência podem funcionar a favor da realização do direito fundamental à educação. Concorrendo entre si,*

*sempre sob vigilância das autoridades públicas competentes, as editoras procuram produzir e disponibilizar aos consumidores livros escolares inovadores e de qualidade.” Pág. 53*

*“À intervenção do Estado na educação não é alheia a ordem constitucional globalmente considerada, com a sua ênfase na liberdade individual, na iniciativa económica privada e na construção de uma sociedade civil robusta, aberta e pluralista.” Pág. 56*

*“Mais do que apostar na gratuitidade do livro escolar e na sua reutilização, o Estado deve incentivar todas as partes envolvidas, incluindo professores, famílias, estudantes, administradores, escolas públicas e privadas, editores, distribuidores e livrarias, a trabalhar em conjunto no sentido de encontrar maneiras de diminuir o custo dos livros escolares e materiais complementares do ensino básico e secundário, apoiando a liberdade académica dos membros do corpo docente para seleccionar materiais do curso de alta qualidade para os alunos e a liberdade económica e cultural de editores e livreiros.” Pág. 59*

*“Há igualmente que ter em conta o impacto do princípio de reutilização dos manuais na preparação dos alunos para os exames de fim de ciclo (v.g. 9º, 11º e 12º anos), em que os alunos são avaliados pelos conhecimentos demonstrados em unidades curriculares bienais ou trienais.” Pág. 63*

*“Os ganhos que podiam ser obtidos através de um sistema de gratuitidade e reutilização dos livros escolares podem ser facilmente neutralizados através das perdas na qualidade dos mesmos e no enfraquecimento do setor empresarial adstrito à edição, distribuição e comercial dos livros escolares e das demais obras científicas e culturais, com o impacto negativo não apenas no aproveitamento dos alunos dos vários níveis de ensino, mas na qualidade da vida intelectual e cultural do país.” Pág. 64*

APEL – Comissão do Livro Escolar

Para mais informações contactar:

Gabinete Comunicação APEL | [comunicacao@apel.pt](mailto:comunicacao@apel.pt) | Tel.: 21 843 51 82