

O Manual Escolar no Século XXI

**ESTUDO COMPARADO DA REALIDADE PORTUGUESA
NO CONTEXTO DE ALGUNS PAÍSES EUROPEUS**



ORE – Observatório dos Recursos Educativos

Outubro de 2007

Prof. Doutor Adalberto Dias de Carvalho
Doutor Nuno Fadigas

ÍNDICE

Introdução	3
1. Objectivos	3
2. Universo	3
3. Metodologia	3
4. Critérios de avaliação	4
5. Léxico	4
6. Plano de relatório	4
1. Dimensão administrativa e técnica	5
1.1. Período de vigência dos manuais escolares	5
1.2. Entidades que adoptam os manuais escolares	6
1.3. Regulação do aspecto físico dos manuais escolares	7
2. Dimensão científico-pedagógica	8
2.1. Certificação científico-pedagógica dos manuais escolares	8
3. Dimensão económica e social	10
3.1. Regulação dos preços dos manuais escolares	10
3.2. Exemplares dos professores	11
3.3. Aquisição dos manuais escolares	12
Síntese	13
1. Conclusões, de carácter geral	13
2. Conclusões, de carácter específico	13

INTRODUÇÃO

O presente estudo, promovido pelo Observatório dos Recursos Educativos (ORE), visa conhecer e interpretar comparativamente os contornos europeus relativos às diferentes dimensões do processo de criação, avaliação, promoção, adopção e aquisição dos manuais escolares. A sua realização procura ser um contributo no sentido da superação da relativa escassez de informação sistematizada sobre esta temática, nomeadamente nas suas vertentes pedagógica, científica, económica, social e política.

1. OBJECTIVOS

As principais finalidades que estão na génese deste estudo são a configuração de um quadro comparativo da actual política seguida nos diferentes países da Europa relativamente ao manual escolar e o diagnóstico de similitudes e dissimilaridades neste mesmo universo no que respeita às características deste recurso educativo. Num contexto, como o actual, marcado pela permanente comparação dos diferentes sistemas educativos e dos seus resultados – *vide*, por exemplo, o teste PISA – e pelo lugar preponderante que o manual escolar ocupa no conjunto dos diferentes recursos educativos, impunha-se a realização de um estudo comparado sobre este material pedagógico.

O lançamento deste estudo justifica-se também por razões assumidamente conjunturais. Ainda que dele possam resultar informações extrapoláveis para outros cenários, este estudo efectua-se numa altura em que são definidas em Portugal directrizes alegadamente em nome da promoção da qualidade científico-pedagógica dos manuais, ao mesmo tempo que o prazo de vigência dos mesmos é objecto de alargamento. Remetendo estes aspectos para questões de fundo no que respeita ao enquadramento legislativo e funcional dos manuais escolares, importa indagar dentro de que medida Portugal se aproxima ou distancia, neste domínio, dos sistemas educativos que lhe são geográfica, social ou culturalmente mais próximos e aí, inclusive, de sistemas considerados operacionais e eficazes – como consensualmente o parecem ser os que foram desenvolvidos nos países nórdicos.

2. UNIVERSO

Dado que, conforme já referido, este estudo pretende estabelecer um quadro comparativo do manual escolar – observado segundo as diferentes dimensões económica e social, administrativa e técnica e científico-pedagógica – no espaço europeu, são naturalmente os Estados que integram este espaço geopolítico que são alvo de análise.

Deve referir-se, no entanto, que nem todos os países foram considerados. Aquando da delimitação do universo a observar, procurou-se obedecer a dois critérios entretanto interpostos: a “proximidade a Portugal/Oeste da Europa” e o “índice de desenvolvimento elevado”. Estes dois elementos acabaram por ter, pelas razões que seguidamente se expõem, um papel determinante na configuração final do universo estudado.

No que respeita ao primeiro critério, a evidência de este estudo ser realizado a partir de Portugal apresentou-se, desde logo, como uma opção estratégica: o que importava saber era dentro de que medida os países culturalmente mais próximos de Portugal – que são também os que lhe são geograficamente vizinhos – tinham uma política dos manuais escolares global ou parcialmente convergente ou divergente da mais recentemente instituída em Portugal. Assumido este critério, foram considerados os seguintes países: Espanha, França, Itália e Reino Unido. A assunção do segundo critério, que implicou a observação dos países do Norte da Europa, justifica-se da seguinte forma: objectivamente considerados como Estados cujos índices de desenvolvimento são dos mais elevados deste continente, inclusive em termos educacionais – *vide*, por exemplo, o mais recente relatório i2007 –, o seu papel de referência não poderia ser aqui negligenciado. Foram deste modo preferidos relativamente a outros países europeus. Inseridos de acordo com este critério encontram-se a Dinamarca, a Finlândia, a Suécia e a Noruega.

A este primeiro estreitamento do espaço europeu veio impor-se um outro: a circunstância de alguns países se encontrarem política e administrativamente divididos em diferentes regiões autónomas, pelo que a tal corresponde a existência de várias políticas do manual escolar num mesmo país. Constitui exemplo desta situação a Espanha. Para contornar a dificuldade de as monitorizar a todas, optou-se pela sua observação a partir da região autónoma que incluíse a capital; neste caso, à referência a Espanha corresponde a Comunidade Autónoma de Madrid.

3. METODOLOGIA

O procedimento utilizado na recolha dos dados consistiu no preenchimento de um inquérito – elaborado pelo ORE – por parte de um editor de manuais escolares idóneo em representação de cada um dos países observados.

A informação que foi solicitada ao longo do questionário teve um carácter estritamente factual. O objectivo deste estudo ditou, desde logo, o tipo de informação solicitada: não o conhecimento da opinião dos inquiridos, mas a

obtenção de respostas objectivas relativamente às diferentes políticas do manual escolar junto de interlocutores que fossem seus qualificados conhecedores. Os editores – que são a entidade a quem, conforme já referido, pedimos para responder a este inquérito – integram-se destacadamente neste perfil.

Para reforçar este desígnio de factualidade, solicitou-se aos editores inquiridos que as respostas por si dadas espelhassem fielmente a legislação relativa à política dos manuais escolares em vigor no país pelo qual respondiam, declinando sempre o preenchimento de uma resposta a uma qualquer questão cujo efectivo enquadramento legal desconhecêssem.

4. CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO

Os critérios de acordo com os quais se estabelece a comparação dos manuais escolares entre os diferentes países europeus considerados repartem-se por três dimensões: dimensão administrativa e técnica, dimensão científico-pedagógica e dimensão económica e social.

À primeira, correspondem os seguintes critérios: período de adopção de manuais escolares, entidades que adoptam manuais escolares e regulação do aspecto físico dos manuais.

À segunda dimensão, pertence o critério da certificação científico-pedagógica.

Na última dimensão encontram-se os critérios da regulação dos preços, dos exemplares dos professores e da aquisição de manuais.

5. LÉXICO

Com o objectivo de harmonizar a leitura do relatório e evitar a ocorrência de equívocos, optou-se – já na altura da elaboração do questionário – por estabelecer algumas definições fundamentais que foram, na sua maioria, extraídas do nova lei dos manuais escolares n.º 47/2006, de 28 de Agosto. Assim, os conceitos de «manual escolar», «outros recursos didáctico-pedagógicos», «programa», «promoção» e «certificação científico-pedagógica», utilizados ao longo do inquérito e empregados agora no relatório, devem ser operacionalmente entendidos conforme as descrições seguintes:

Manual escolar: Recurso didáctico-pedagógico relevante, ainda que não exclusivo, do processo de ensino e aprendizagem. Concebido por ano ou ciclo, de apoio ao trabalho autónomo do aluno, visa contribuir para o desenvolvimento das competências e das aprendizagens definidas no currículo nacional para o ensino básico e para o ensino secundário, apresentando informação correspondente aos conteúdos nucleares dos programas em vigor, bem como propostas de actividades didácticas e de avaliação das aprendizagens, podendo incluir orientações de trabalho para o professor.

Outros recursos didáctico-pedagógicos: Recursos de apoio à acção do professor e à realização de aprendizagens dos alunos, independentemente da forma de que se revistam, do suporte em que são disponibilizados e dos fins para que foram concebidos, são apresentados de forma inequivocamente autónoma em relação aos manuais escolares.

Programa: Conjunto de orientações curriculares, sujeitas a aprovação nos termos da lei, específicas para uma dada disciplina ou área curricular disciplinar, definidoras de um percurso para alcançar um conjunto de aprendizagens e de competências definidas no currículo nacional do ensino básico ou no currículo nacional do ensino secundário.

Promoção: Conjunto de actividades, desenvolvidas exclusivamente pelos autores e editores, destinadas a dar a conhecer às escolas e aos professores o conteúdo, a organização e as demais características dos manuais escolares e outros recursos didácticos objecto de procedimento de adopção.

Certificação científico-pedagógica: Avaliação dos manuais escolares efectuada ao nível dos aspectos científicos e pedagógicos a que eles obedecem e que tem por objectivo uma análise que culmina na sua identificação como “manuais adoptáveis” ou, pelo contrário, no seu indeferimento, que significa a impossibilidade de serem adoptados por qualquer instância ligada aos ensinos básico e secundário.

6. PLANO DO RELATÓRIO

O relatório desenvolve-se segundo uma estrutura que, após a introdução, apresenta, no seu corpo central, três capítulos nucleares que correspondem às três dimensões que neste estudo albergaram os critérios de avaliação. Neste segundo momento do relatório, são apresentados os principais resultados a que se chegou, sendo as conclusões deles depreendidas apresentadas apenas no terceiro e último capítulo deste documento.

1. DIMENSÃO ADMINISTRATIVA E TÉCNICA

1.1. Período de vigência dos manuais escolares

Através deste critério pretende-se identificar o prazo de vigência dos manuais escolares nos diferentes países comparativamente analisados. O número de anos constitui o indicador base.

PERÍODO DE VIGÊNCIA (NÚMERO DE ANOS)	
Dinamarca	O prazo de vigência não está previamente fixado.
Espanha	4 anos; porém, os professores não esgotam frequentemente este prazo. Para isso, têm que enviar um documento à inspeção educativa justificando a alteração.
Finlândia	Variável consoante a área disciplinar: Línguas habitualmente 5/7 anos; Ciências 4/5 anos; Matemática 7/9 anos.
França	Irregular – depende do ritmo de mudança dos programas – no ensino primário; 4 anos no 2.º e 3.º ciclos do ensino básico; Irregular no ensino secundário ⁽¹⁾ .
Itália	1-2 anos no ensino primário; 3 anos no 2.º e 3.º ciclos do ensino básico; 2-3 anos no ensino secundário.
Noruega	10 anos no ensino primário e no 2.º e 3.º ciclos do ensino básico; 5 anos no ensino secundário.
Suécia	Irregular (3-5 anos e em alguns casos mais).
Reino Unido	Decisão tomada pela escola. Habitualmente o período encontra-se entre os 3 e os 5 anos.
Portugal	6 anos, independentemente da área disciplinar ou do ciclo de ensino; Está prevista a exceção de ser fixado um período mais curto, caso a evolução do conhecimento científico o justique.

(1) – Atendendo às diferenças nas nomenclaturas usadas na maioria dos países europeus relativamente a Portugal, optou-se neste estudo por designar como “ensino primário” o que vulgarmente aparece identificado como “ensino elementar”, com uma duração que varia entre os 5 e os 6 anos. O “ensino básico” corresponderá então ao que os ingleses designam por “*lower secondary*”.

A leitura do quadro comparativo permite constatar que existe mais do que um critério a condicionar o período de adoção – esta decisão tanto pode variar de disciplina para disciplina (caso finlandês), como pode mudar dependendo do ciclo de ensino em questão.

Dá-se também o caso de nenhum destes critérios ser considerado, ou estar estabelecido um prazo fixo que admite condicionalmente exceção. É o caso de Portugal, país no qual, independentemente do nível de ensino ou da disciplina, o período é sempre o mesmo: 6 anos.

Em Portugal, considera-se, à partida, que a decisão sobre o prazo de vigência dos manuais é tomada centralmente, pelo que não se pode deixar de destacar aqui o caso do Reino Unido, país em que compete às escolas – e não ao governo central – deliberar sobre o período de adoção.

Em Espanha dá-se também o caso da existência de um predominante encurtamento do prazo de vigência dos manuais escolares legalmente estabelecido de 4 anos, pelo que a regra aqui tende a tornar-se a sua exceção.

Uma conclusão que pode retirar-se deste quadro comparativo é a ideia de não uniformidade na fixação do prazo de vigência dos manuais escolares. Em quase todos os países – exceptuando a Noruega, a Espanha e Portugal – os prazos são variáveis, não havendo o preestabelecimento legal de um prazo fixo. Neste contexto, será a evolução – dos conhecimentos e das práticas – que acabará por determinar o tempo de duração dos manuais e não os imperativos legais.

Um aspecto que, na actualidade, não pode deixar de ser tomado em consideração quando se faz referência aos manuais escolares prende-se com a penetração pedagógica das tecnologias da informação e da comunicação bem como dos “e-books”. Refere-se, neste relatório, este aspecto por duas razões: a primeira, pelo carácter de forte atracção com que o mesmo se impõe; a segunda, porque, dada a irreversibilidade desta mudança, importa verificar a adequabilidade da imposição de prazos de vigência dos manuais escolares a esta nova circunstância.

O sector livreiro, incluindo o dos manuais escolares, assiste actualmente a uma revolução sem precedentes na história que impõe, entre outros aspectos, designadamente a operacionalização de hiperligações e de actualizações permanentes que permitam disponibilizar um mais fácil e eficaz acompanhamento das mudanças que vão ocorrendo nas diversas áreas de conhecimento e, em certas disciplinas, contemplar os próprios acontecimentos que constituem motivo de notícia e de preocupação. Se se tiver presente o suporte em que tradicionalmente se materializa o livro, constata-se que, por exemplo, a introdução dos “e-books”, mesmo que por si não suplante o manual escolar clássico que, entretanto, também se abriu à utilização de dispositivos pedagógicos complementares, questiona, pelo menos, a sua hegemonia ou conservadorismo.

Face a esta circunstância, pode afirmar-se que os sistemas educativos que prevêem prazos fixos no que respeita à vigência dos manuais escolares correm o risco de serem também os mais inadaptados a estas novas realidades. Os materiais em formato digital e multimédia são inclusive, como se sabe, de rápida obsolescência mas o seu envelhecimento concreto é de difícil previsão. A facilidade com que se adaptam às novidades que ocorrem no campo do conhecimento compensa esta rápida obsolescência, e a esta constatação devem acrescentar-se as imensas potencialidades por eles oferecidas: locuções, animações, vídeos, etc.

De acordo com esta análise, e se se tiver em consideração que em Portugal se passou agora de um prazo de vigência de 4 para 6 anos, conclui-se que este novo quadro legal afasta-o ainda mais, em termos de adaptabilidade, do novo contexto que vivemos. Embora se possa compreender as preocupações sociais pressupostas nesta decisão, a verdade é que a mesma, não tendo sido tomada há vinte anos atrás, neste momento acaba por poder estar desfasada e ser contraproducente precisamente para os estudantes a quem especialmente se dirige: os mais carenciados. Estes correrão agora o risco de serem ainda mais discriminados diante de colegas com acesso facilitado à evolução da informação e do conhecimento.

1.2. Entidades que adoptam os manuais escolares

Constitui objecto de análise, por intermédio deste critério, a identificação das entidades que adoptam os manuais escolares.

ENTIDADES QUE ADOPTAM OS MANUAIS ESCOLARES	
Dinamarca	Cada professor, individualmente, ou grupo de professores de uma dada disciplina.
Espanha	Grupo de professores de uma dada disciplina.
Finlândia	Cada professor, individualmente (apesar disso, habitualmente cada escola tende a adoptar um único livro, por disciplina, para todos os alunos).
França	Cada professor, individualmente, no ensino primário; Grupo de professores de uma dada disciplina, no 2.º e 3.º ciclos e no ensino secundário.
Itália	Cada professor, individualmente.
Noruega	Grupo de professores de uma dada disciplina, no ensino primário e no 2.º e 3.º ciclos Cada professor, individualmente, no ensino secundário.
Suécia	Grupo de professores de uma dada disciplina.
Reino Unido	Grupo de professores de uma dada disciplina, no ensino primário Cada professor, individualmente, no 2.º e 3.º ciclos e no ensino secundário.
Portugal	Grupo de professores de uma dada disciplina.

Ressalta da observação deste quadro comparativo a enorme disparidade dos níveis de adopção – individual ou colectiva – que tem o seu único denominador comum no facto de serem os professores, e não outra entidade, quem a efectua. Um aspecto que não pode deixar de ser referido é a circunstância de, individualmente, poderem os professores adoptar um determinado manual escolar em alguns países e níveis de ensino, o que revela uma enorme confiança no trabalho dos docentes.

O editor sueco inquirido – país onde, apesar disto, não está prevista a possibilidade de adopção por um professor – referiu inclusivamente ao ORE que a adopção é feita com base numa “mistura dos critérios assinalados” – adequação ao programa, qualidade pedagógica, qualidade científica, aspectos socioculturais, aspecto gráfico, características físicas, preço, etc. – acrescida da visão pessoal do professor”. Se a isto se acrescentar que, apesar da observância destes critérios, países como o Reino Unido ou a Dinamarca dispensam os professores e as escolas de terem sequer que justificar a sua opção aquando da adopção, ou mesmo não adopção, de um determinado manual escolar – que, como se verá adiante, não é igualmente previamente certificada –, percebe-se que a confiança depositada nas competências dos professores atinge níveis ainda maiores. A comprovar-se a existência de razões para uma desconfiança generalizada nas competências dos professores neste domínio – aspecto que terá de ser objectivamente estudado e validado –, valerá talvez a pena investir preferencialmente na formação e na definição de quadros de exigência e não tanto em dispositivos centralizados que tendem a ser sempre desresponsabilizantes.

1.3. Regulação do aspecto físico dos manuais escolares

O que através deste critério se visa indagar é a eventualidade de nos países aqui considerados o Estado tomar a seu cargo a regulação dos aspectos físicos dos manuais escolares: peso, qualidade dos materiais, etc.

REGULAÇÃO ESTATAL DOS ASPECTOS FÍSICOS DOS MANUAIS ESCOLARES	
Dinamarca	Não existe nenhuma regulação por parte do Estado.
Espanha	Não existe nenhuma regulação por parte do Estado.
Finlândia	Não existe nenhuma regulação por parte do Estado.
França	Não existe nenhuma regulação por parte do Estado.
Itália	Não existe nenhuma regulação por parte do Estado.
Noruega	Não existe nenhuma regulação por parte do Estado.
Suécia	Não existe nenhuma regulação por parte do Estado.
Reino Unido	Não existe nenhuma regulação por parte do Estado.
Portugal	Existe regulação por parte do Estado. Membro do Governo responsável pela Educação pode estabelecer normas, ou fazer recomendações, relativamente às características materiais dos manuais escolares. A qualidade material, nomeadamente a robustez e o peso, constitui inclusivamente critério de avaliação no processo de certificação.

De todos os países considerados, Portugal é o único em que o Estado se impõe na definição das características físicas dos manuais escolares.

Tendo em atenção, por exemplo, o advento dos “e-books” – a que já anteriormente se fez alusão – esta medida pode ser extemporânea. Dado que ela pressupõe a antevisão, por decreto, da evolução do suporte físico dos manuais escolares numa altura em que estes se encontram numa das fases de maior transformação, poderão ocorrer situações em que a evolução neste tipo de materiais, a não ser atempadamente reconhecida pela tutela, não terá a devida aplicabilidade na prática educativa.

2. DIMENSÃO CIENTÍFICO-PEDAGÓGICA

2.1. Certificação científico-pedagógica dos manuais escolares

Conforme a definição dada na introdução deste relatório, entende-se por certificação científico-pedagógica a avaliação dos manuais escolares efectuada ao nível dos aspectos científicos e pedagógicos a que eles obedecem e que tem por objectivo uma análise que culmina na sua identificação como “manuais adoptáveis” – *i.e.*, manuais certificados – ou, pelo contrário, no seu indeferimento, que significa a impossibilidade de serem adoptados por qualquer escola, básica ou secundária.

Este aspecto constitui uma novidade absoluta no mais recente enquadramento legal dos manuais escolares em Portugal, pelo que importa avaliar se esta medida é igualmente seguida nos restantes países europeus, se o foi ou não no passado recente e, caso tenha existido e tenha sido abolida, identificar as razões para a sua revogação.

CERTIFICAÇÃO CIENTÍFICO-PEDAGÓGICA		
	Antes da adopção	Depois da adopção
Dinamarca	Não	Não
Espanha	Não	Não
Finlândia	Não	Não
França	Não	Não
Itália	Não	Não
Noruega	Não	Não
Suécia	Não	Não
Reino Unido	Não	Não
Portugal	Sim	Não

O que imediatamente se destaca neste quadro é o total isolamento de Portugal na actual adopção de um sistema de certificação prévia dos manuais escolares. Dos países analisados nenhum tem, na actualidade, um sistema de certificação – excepto Portugal. De todos eles, apenas dois tiveram um regime deste género no passado recente, a Noruega e a Espanha, e aboliram-no em meados dos anos 90 e em 1986, respectivamente. O sentido diagnosticado na Europa é, pois, inverso do que se passa no caso português. Acrescente-se ainda as razões, tal como foram registadas por um editor espanhol, para a abolição deste tipo de sistema: “por liberdade de expressão e pelo livre exercício da profissão docente”.

Acresce a este facto a circunstância de que no documento que orientou a nova lei relativa aos manuais escolares – o *Relatório do Grupo de Trabalho sobre Manuais Escolares*, de 8 de Junho de 2005² – não existe referência a nenhuma prova, seja ela científica – que seria a ideal, e que poderia, por exemplo, constituir o resultado de uma comparação da qualidade dos manuais escolares de sistemas educativos em que há lugar para a sua certificação científico-pedagógica e de outros onde esta não existe – ou até mesmo um “estudo de caso” – como, por exemplo, a referência a um determinado sistema educativo – que teria de ser exterior aos considerados no presente estudo – onde da instituição de um sistema de certificação dos manuais escolares tenha resultado uma melhoria inequívoca da qualidade deste recurso educativo. Mas, no documento referido, acabam por figurar referências à Estónia, a alguns estados dos EUA e ao Quebec. Trata-se, porém, de realidades muito distantes da nossa, acrescentando que, no caso da Estónia, estamos perante um país recentemente saído de um regime autoritário e que nos EUA, alguns dos seus estados se caracterizam por um conservadorismo com raízes locais e históricas muito fortes.

² Relatório Preliminar do Grupo de Trabalho sobre Manuais Escolares, in http://www.portugal.gov.pt/NR/rdonlyres/08B36CD3-A57E-44C5-B343-AEA18D47946C0/Relatorio_Manuais_Escolares.pdf, 07.07.07.

Do relatório já referenciado ressalta ainda uma dúvida que não deve deixar de se colocar: nele se afirma que da avaliação ocorrida no ano lectivo de 1992/1993 para a que se lhe seguiu em 1995, *“os resultados desta – última – avaliação (...) permitiram constatar uma melhoria significativa da qualidade dos manuais face ao anterior exercício de avaliação”*³. Ora, se de facto assim aconteceu, não existirá alguma extemporaneidade na adopção da medida em causa? Os resultados destas avaliações não atestarão sobretudo a capacidade de auto-regulação do sistema?

Mas, são ou não conhecidos casos graves e sistemáticos de erros no recurso educativo em análise? Quando questionados, os inquiridos responderam que, de uma forma geral, não há registo de ocorrências de erros científico-pedagógicos graves nos manuais escolares – do que se deduz a falta de necessidade de um sistema institucionalizado para a sua certificação. Existem, no entanto, algumas excepções. A Espanha foi um dos países em que, de acordo com resposta ao inquérito, se teve conhecimento de erros em manuais escolares. Essas incorrecções ocorreram com uma frequência anual – conforme a resposta do inquirido espanhol – de *“aproximadamente cinco ocorrências nos últimos cinco anos”* e foram acompanhadas das seguintes consequências: *“remoção do manual escolar do mercado e promessa de correcção nas seguintes edições”*.

Um aspecto que não deixa, no entanto, de ser relevante é a circunstância de um dos únicos países que manifestam conhecer erros pontuais em manuais escolares ser também aquele que aboliu um sistema de certificação científico-pedagógica em nome da *“liberdade de expressão”* e do *“livre exercício da profissão docente”*.

A tudo isto acresce um dado não negligenciável: o novo enquadramento legal dos manuais escolares em Portugal prevê ainda a possibilidade de avaliar e certificar outros recursos didáctico-pedagógicos.

³ *Idem*, p. 13.

3. DIMENSÃO ECONÓMICA E SOCIAL

3.1. Regulação dos preços dos manuais escolares

O objectivo que se pretende atingir através da consideração deste indicador é identificar qual(ais) é(são) a(s) entidade(s) que intervém(êm) na definição dos preços dos manuais escolares. Sempre que no quadro abaixo exposto figura o termo “mercado”, tal indica que não há nenhuma regulação específica sobre o preço deste recurso educativo por parte do Estado, cabendo a sua definição integralmente às editoras e às “leis do mercado” que regem a sua actividade.

REGULAÇÃO DOS PREÇOS DOS MANUAIS ESCOLARES	
Dinamarca	Mercado
Espanha	Mercado
Finlândia	Mercado
França	Mercado
Itália	O Governo determina os preços máximos no ensino primário; O mercado estabelece os preços no 1.º e 2.º ciclos do ensino básico e no ensino secundário.
Noruega	Mercado
Suécia	Mercado
Reino Unido	Mercado
Portugal	O Governo determina limites máximos para o preço dos manuais escolares – por intermédio de um regime de preços convencionados –, tanto nos anos de escolaridade obrigatória como no ensino secundário.

O que a análise deste quadro evidencia é o facto de Portugal se encontrar uma vez mais isolado face aos restantes países europeus no que respeita à sua política de preços dos manuais escolares. Ao contrário do que acontece nestes últimos, a tutela instituiu um regime de preços convencionados, determinando-se, por intermédio deste, a fixação de preços máximos para os manuais escolares de todos os níveis de ensino – básico e secundário.

Existe, no entanto, um caso particular no conjunto destes países: de todos eles, apenas a Itália – tal como Portugal – tem um sistema em que a definição dos preços não é integralmente regulada pelo mercado. Os preços no 1.º ciclo são em Itália regulados pelo Estado, sendo aí estabelecidos preços máximos que os editores podem praticar. Quando se passa para o 2.º e 3.º ciclos e para o ensino secundário, os preços são livremente estabelecidos pelo mercado, portanto, sem qualquer intervenção estatal.

A tudo isto acresce um dado não negligenciável: o novo enquadramento legal dos manuais escolares prevê ainda a possibilidade de controlar os preços de outros recursos didáctico-pedagógicos.

3.2. Exemplos dos professores

Antes da adopção de um determinado manual escolar numa escola os professores da respectiva área disciplinar devem ter acesso ao conjunto de manuais referentes a uma dada disciplina de cuja análise resultará a decisão relativamente ao manual adoptado. Como facilmente se depreende, para que a opção seja suficientemente justa e abrangente, a avaliação deve cobrir o universo de todos os manuais disponibilizados pelas editoras.

Ora, o que se pretende através da atenção dada a este critério é identificar o modo como os professores se apropriam desses manuais – habitualmente designados de “exemplares do professor” – ou, dito de outro modo, se existe ou não a possibilidade de estes lhes serem oferecidos pelas editoras.

EXEMPLARES DOS PROFESSORES	
Dinamarca	Pagos pelas escolas, ainda que seja também possível serem oferecidos aos professores por parte das editoras.
Espanha	Oferecidos pelas editoras.
Finlândia	Oferecidos pelas editoras.
França	Oferecidos pelas editoras e/ou pagos pelos professores com um desconto superior a 40%.
Itália	Oferecidos pelas editoras.
Noruega	Oferecidos pelas editoras.
Suécia	Oferecidos pelas editoras.
Reino Unido	Oferecidos pelas editoras e/ou pagos pelos professores com um desconto superior a 40%.
Portugal	É proibida a oferta de manuais escolares – ou de qualquer outro recurso didáctico-pedagógico – aos professores por parte das editoras, dado que tal é entendido como uma actividade promocional susceptível de condicionar a decisão de adopção.

Da observação do quadro ressalta a ideia de que, também neste aspecto, o novo quadro legal português respeitante aos manuais escolares tem uma característica única que o distancia dos demais países: Portugal é o único país dos que aqui se analisam em que não é permitida a oferta, por parte das editoras, dos “exemplares do professor” aos docentes.

Apesar de a Dinamarca ser, no conjunto dos países observados neste estudo, um dos que mais intervêm ao nível da oferta directa destes manuais aos professores – ao ser a oferta dos “exemplares do professor” intermediada pelas escolas através da sua compra e distribuição institucional –, continua a existir, dependendo da iniciativa das editoras, a possibilidade de oferta.

A justificar este posicionamento português, conforme figura no quadro, está o receio da existência de parcialidade – e conseqüentemente, falta de rigor – por parte dos professores no processo de avaliação e adopção dos manuais escolares. Quando se perscruta igual receio nos restantes países aqui considerados, o que se encontra é que este não é um medo partilhado por todos. Tanto no Reino Unido como na Suécia ou na própria Dinamarca, os professores estão inclusive autorizados a desenvolver actividades de promoção dos manuais escolares nas escolas. A tudo isto acresce que não há um período específico e estanque regulamentado, no caso da Suécia, por exemplo, para se efectuar a promoção de manuais escolares nas escolas.

3.3. Aquisição dos manuais escolares

Através da consideração deste critério procura-se perceber qual é a modalidade de acesso aos manuais escolares por parte dos alunos – se são gratuitos, se existe algum regime de comparticipação na compra dos manuais pelos alunos ou se não há lugar a comparticipação alguma – nos diferentes países considerados neste estudo.

AQUISIÇÃO DOS MANUAIS	
Dinamarca	Escolas.
Espanha	Famílias, ainda que os agregados mais carenciados beneficiem de gratuidade dos manuais escolares que é concretizada através da entrega de um cheque-livro.
Finlândia	Escolas no 1.º, 2.º e 3.º ciclos; Famílias no ensino secundário.
França	Região (com diferentes significados, respectivamente: local, nacional, regional).
Itália	Região no 1.º ciclos; Famílias no 2.º e 3.º ciclo e no ensino secundário.
Noruega	Escolas no 1.º, 2.º e 3.º ciclos; Famílias no ensino secundário.
Suécia	Escolas.
Reino Unido	Escolas no 1.º, 2.º e 3.º ciclos; Famílias no ensino secundário.
Portugal	Gratuidade dos manuais escolares no 1.º ciclo, ainda que sem tradução prática; Famílias, ainda que a partir do ano lectivo de 2009-2010 os agregados mais carenciados venham a beneficiar de gratuidade dos manuais escolares.

A leitura deste quadro permite concluir que os manuais escolares são disponibilizados gratuitamente pelas escolas aos estudantes na generalidade destes países. Tal cedência não ocorre, no entanto, com iguais contornos em todos os países.

O dado que mais se repete é a gratuidade dos manuais escolares no 1.º, 2.º e 3.º ciclos, constituindo os relativos ao ensino secundário um encargo financeiro para as famílias. Predomina, portanto, um carácter misto em termos da entidade que efectua a compra dos manuais às editoras – divide-se entre uma parte para as entidades públicas, outra parte para as famílias. Encontram-se nesta circunstância a Finlândia, a Noruega e o Reino Unido.

A segunda opção mais frequente é a que se pode encontrar na Suécia e na Dinamarca. Nestes países o esquema misto dá lugar a uma configuração unilateral: os manuais escolares constituem um encargo unicamente para as escolas, ficando as famílias isentas da sua compra. Ao contrário dos países anteriormente referidos, a gratuidade estende-se a todos os anos de escolaridade.

Por último, em países como a Itália e a França, os manuais escolares não ficam a expensas das escolas mas das regiões administrativas. A excepção acontece, quanto a este último aspecto, na Itália, país onde os manuais do 2.º e 3.º ciclos e do ensino secundário são adquiridos pelas famílias. A Itália é, em teoria, o país que mais se aproxima da política portuguesa neste aspecto. Outro país que muito se aproxima de Portugal é, aliás, a Espanha. Aqui, a gratuidade dos manuais escolares é passível de efectuação em todos os ciclos de ensino, apesar de não ser uma prática generalizada a todos os alunos e se enquadrar no contexto da acção social escolar.

SÍNTESE

1. CONCLUSÕES, DE CARÁCTER GERAL

- No que respeita à política dos manuais escolares, existe um acentuado desfasamento de Portugal face aos outros países aqui considerados, inclusive em relação àqueles cujos sistemas educativos são habitualmente tomados como referenciais.
- O novo enquadramento legal dos manuais escolares que foi efectuado para, entre outros objectivos, aproximar Portugal da Europa neste domínio acabou assim por, paradoxalmente, o afastar ainda mais.
- Portugal é um dos países da Europa com maior intervenção do Estado no mercado do livro escolar, contrariamente aos países terceiros aqui observados, onde a intervenção estatal é diminuta, podendo concluir-se, do conjunto dos parâmetros analisados, que nestes há uma significativa confiança na idoneidade deste sector.
- Portugal tem, por intermédio da tutela, um ímpeto regulador maior do que o que existe nos outros países europeus na definição das características dos recursos educativos: o novo enquadramento legal refere-se não apenas à avaliação e certificação dos manuais escolares, mas prevê também a possibilidade de efectuar o mesmo relativamente a outros recursos didáctico-pedagógicos; o novo enquadramento legal toma nomeadamente por objecto não apenas a regulação do preço dos manuais escolares, mas considera igualmente poder regular os preços máximos de outros recursos didáctico-pedagógicos. Quanto aos restantes países neste estudo considerados, nenhum certifica manuais escolares – bem como outros recursos didáctico-pedagógicos –, como também nenhum deles estabelece, mesmo que em regime de convenção, preços máximos dos manuais escolares – assim como de outros recursos didáctico-pedagógicos.
- O conjunto dos parâmetros estudados pode permitir a constatação de haver, em Portugal, uma falta objectiva de confiança na idoneidade das competências dos professores relativamente à análise e avaliação dos manuais escolares.

2. CONCLUSÕES, DE CARÁCTER ESPECÍFICO

- O alargamento do período de adopção dos manuais escolares no actual momento da história do livro – independentemente das considerações sobre o seu alcance social – parece ser discutível se se tomar em linha de conta a revolução sem precedentes em curso, a qual se exprime, entre outros aspectos, pela emergência incessante de novos recursos digitais e multimédia, à qual se junta o ritmo historicamente inédito de produção de conhecimentos e de ocorrência de acontecimentos que servem de referências em diversas disciplinas.
- A adopção de um sistema de certificação científico-pedagógica prévia dos manuais escolares surge em contraciclo com o resto da Europa que, de um modo ou de outro, nos é próxima.
- A inexistência de uma demonstração inequívoca – para justificar a política de certificação – que estabeleça a relação entre a instituição de um sistema de certificação dos manuais escolares e a conseqüente melhoria da sua qualidade científico-pedagógica.
- O isolamento de Portugal, entre os países considerados neste estudo, no que respeita ao controlo dos preços dos manuais escolares em todos os níveis de ensino.
- A proibição da oferta dos manuais escolares habitualmente conhecidos por “exemplares do professor” por parte dos editores é seguida unicamente em Portugal no conjunto dos países observados neste estudo.
- A inexistência de uma política efectiva e conseqüente de gratuidade dos manuais escolares.