

SOCIEDADE PORTUGUESA DE FILOSOFIA

Centro para o Ensino da Filosofia

**Parecer sobre o Anteprojecto de
Proposta de Lei sobre Manuais Escolares**

Dezembro de 2005

Preâmbulo

Respondendo à solicitação que lhe foi dirigida pelo Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e da Educação, mediante o Ofício n.º 04911, de 11 de Novembro, e nos termos dos seus estatutos, vem a Sociedade Portuguesa de Filosofia emitir o seu parecer sobre o *Anteprojecto de Proposta de Lei sobre Manuais Escolares* divulgado no site do Ministério da Educação (http://www.min-edu.pt/Scripts/ASP/destaque_det.asp?newsID=417).

Sobre os motivos

Esta instituição partilha com o Governo a preocupação com a qualidade dos manuais escolares. No entanto, discorda do fundamental da solução proposta pelo Governo neste anteprojecto de proposta de Lei pelas razões que adiante se apresentam. A solução proposta para este grave problema contempla três factores principais:

1. A estabilidade obrigatória dos programas, que só em casos excepcionais poderão ser alterados antes de terminado o período da sua vigência;
2. O alargamento para seis anos do período de vigência obrigatório dos manuais em cada escola;
3. A instituição de uma certificação dos manuais escolares.

Sobre a estabilidade dos programas

A estabilidade dos programas é fundamental para o desenvolvimento de um ensino de qualidade. Contudo, é impossível alcançar essa estabilidade por via legislativa porque os responsáveis pelas mudanças constantes nos programas, a que se assistiu nas últimas décadas, são os próprios governos — que têm a liberdade de mudar qualquer lei que os impeça de mudar os programas. De modo que esta medida terá efeitos nulos na estabilidade pretendida.

Os programas devem ser mudados única e exclusivamente em caso de necessidade científica ou didáctica — exclusivamente por iniciativa dos profissionais da área e não dos governos. Compete aos profissionais de filosofia, matemática, história, etc., pronunciarem-se sobre a necessidade ou não de mudar os programas da sua disciplina. Tais decisões não competem aos governos. Compete aos governos ouvir atentamente os profissionais da área e tomar decisões apropriadas em função do que estes aconselham.

Sobre o alargamento do período de vigência obrigatório dos manuais escolares

Em anexo encontra-se o estudo intitulado «Manuais Escolares, Dinâmica Comercial e Interesse Educativo», que expressa a posição desta instituição sobre as mais importantes relações causais entre os seguintes factores:

- A obrigatoriedade de vigência dos manuais escolares durante um determinado número de anos lectivos;
- O preço dos manuais escolares;
- As acções de promoção dos manuais por parte dos editores;
- A qualidade das adopções por parte dos professores; e
- A estabilidade das adopções.

A conclusão deste estudo é que o período de vigência obrigatório de manuais escolares, seja por seis ou por três anos, tem efeitos contrários ao objectivo da excelência educativa. Assim, para salvaguardar a excelência educativa e o interesse nacional, recomenda-se a abolição do período de vigência obrigatório de manuais escolares. Esta medida terá efeitos positivos não apenas no que respeita à qualidade dos manuais, como é patente no referido estudo, mas também no que respeita à estabilidade dos manuais, à redução do seu preço e à limitação drástica do investimento feito pelos editores no *marketing* agressivo dos mesmos.

Recomenda-se igualmente que os professores tenham a liberdade de não adoptar quaisquer manuais escolares, pelas seguintes razões:

1. Aos professores cabe a decisão soberana da escolha dos materiais didácticos a usar. Obrigar os professores a adoptar manuais é infantilizá-los e consequentemente ilibá-los da responsabilidade pelas suas escolhas.
2. Seria um passo importante para a qualidade do ensino se os professores pudessem adoptar livros normais, porventura com menos cores, imagens e pedagogismos ilusórios, em vez de serem obrigados a pactuar com manuais que se parecem com revistas de moda, com pouca qualidade científica ou didáctica.
3. Aos pais e às escolas seriam poupadas as actuais despesas em fotocópias de materiais didácticos que os professores são obrigados a elaborar, apesar de os pais terem pago um manual caro mas que, pela sua falta de qualidade, não pode ser proveitosamente usado na aula ou em casa.
4. Sem a obrigatoriedade de adopção de manuais, os editores terão um estímulo acrescido para procurar apresentar bons manuais, pois saberão que, caso não o façam, muitas escolas não adoptarão qualquer manual.

A ser aceite esta recomendação, os professores teriam, pois, a liberdade de adoptar ou não manuais escolares. E assumiriam a responsabilidade pela sua decisão perante o Conselho Pedagógico da sua escola, de acordo com o espírito de autonomia que se dese-

ja implementar. Naturalmente, a justificação óbvia dos professores que não adoptarem manuais escolares é não encontrarem neles a qualidade que desejam e porque consideram que podem produzir os seus próprios materiais, com uma qualidade superior aos manuais disponíveis no mercado. A diversidade permitida por esta medida seria um importante impulso no sentido da excelência do ensino e um estímulo ao profissionalismo dos professores.

Sobre a certificação de manuais escolares

A qualidade dos manuais escolares adoptados pelos professores depende dos seguintes factores principais, causalmente relacionados entre si:

1. A qualidade científica e didáctica dos programas de cada disciplina;
2. A formação científica dos autores de manuais;
3. O modo de produção dos manuais;
4. O modo como os professores escolhem os manuais.

A instituição de uma certificação de manuais escolares não tem quaisquer efeitos positivos nos factores 1 e 2; poderá ter efeitos negativos no factor 3; e terá consequências desastrosas no factor 4.

A certificação de manuais escolares não tem efeitos positivos nos factores 1 e 2, decisivos para determinar a qualidade dos manuais escolares. Quando os programas das disciplinas são deficientes, a dificuldade de produzir bons manuais cresce exponencialmente. Quando a formação científica e pedagógica dos autores de manuais é deficiente, dificilmente os manuais atingirão a excelência. A certificação de manuais escolares não tem qualquer influência sobre estes dois factores que, porém, são causalmente determinantes para a qualidade dos manuais. Consequentemente, não terá qualquer impacto significativo na qualidade dos manuais; e, caso se tomem medidas complementares para influenciar os referidos factores, tal certificação torna-se desnecessária porque, nesse caso, estará garantida à partida a qualidade dos manuais escolares. Logo, a certificação de manuais escolares não resolve o problema da qualidade quando ele existe, e é desnecessária quando ele não existe.

No que respeita ao factor 3, a certificação de manuais escolares poderá ter efeitos negativos porque os seus trâmites processuais podem obrigar (como se pode inferir do articulado do anteprojecto de lei em apreço) à redacção apressada dos manuais, em apenas alguns escassos meses. Ora, um bom manual exige muitos meses de redacção, leituras, testes com estudantes e pareceres de colegas e especialistas que acompanham o andamento dos trabalhos. O anteprojecto de lei prevê que quaisquer novos programas sejam publicados até quinze meses antes da sua entrada em vigor; daqui segue-se que nenhum manual pode começar a ser redigido antes dessa data, pois até essa data não se saberá se haverá ou não um novo programa. De modo que os autores de manuais não

dispõem de seis anos para a elaboração de manuais, como poderia parecer, mas antes de uns poucos quatro ou cinco meses, devido aos prazos necessários à própria certificação de manuais. Assim, a certificação de manuais escolares poderá prejudicar gravemente a qualidade dos próprios manuais.

Finalmente, no que respeita ao factor 4, a certificação de manuais escolares terá efeitos desastrosos. Um dos problemas mais graves relativos à adopção de manuais é o facto de os professores se demitirem da sua função de análise e avaliação cuidada dos manuais. Há vários factores que explicam este fenómeno, alguns dos quais resultam directamente da disposição legal de um período de vigência obrigatória de manuais (cf. o estudo em anexo «Manuais Escolares, Dinâmica Comercial e Interesse Educativo»). A certificação de manuais escolares irá agravar ainda mais este problema, pois tem por objectivo garantir que, seja qual for o manual adoptado, ele tem qualidade. Deste modo, a escolha de manuais, por parte do professor, torna-se, no melhor dos casos, aleatória, ou, o que é mais provável, refém das promoções dos editores, dos acessórios brilhantes e de tudo o mais — menos da qualidade científica e didáctica dos manuais, já que estes foram previamente certificados. O clima de irresponsabilidade que esta situação irá gerar é lesivo do interesse educativo nacional. Sempre que se encontrar erros nos manuais adoptados, os professores atribuirão a responsabilidade ao sistema de certificação de manuais escolares, demitindo-se do seu dever como profissionais do ensino. Por isso, a certificação de manuais irá piorar um dos factores fundamentais na solidez de qualquer sistema de ensino: a seriedade e responsabilidade dos próprios professores, que têm de responder pelas suas escolhas.

Em conclusão, a certificação de manuais escolares não iria influir positivamente nos factores que determinam a qualidade dos manuais escolares, e iria até influir negativamente em alguns deles. Logo, tal medida é lesiva do interesse educativo nacional.

Como potenciar a qualidade dos manuais escolares

Entre os factores que contribuem para a falta de qualidade dos manuais escolares, alguns são directamente controlados pelo Ministério da Educação:

1. A inexistência de uma avaliação externa exigente e de qualidade, designadamente mediante a realização de exames nacionais, ao longo de todo o percurso escolar;
2. Programas com debilidades científicas e didácticas;
3. O período de vigência obrigatória de manuais escolares por três anos (que o anteprojecto de lei em apreço propõe alargar para seis anos).

Enquanto estes problemas não forem resolvidos, a certificação de manuais escolares em nada poderá contribuir para o incremento da qualidade destes; e, quando esses problemas forem resolvidos, será supérflua.

Anexo

Manuais escolares, dinâmica comercial e interesse educativo

Preâmbulo

Este estudo esclarece algumas das mais importantes relações causais entre os seguintes factores:

- A obrigatoriedade de vigência dos manuais escolares durante um determinado número de anos lectivos (seis ou três);
- O preço dos manuais escolares;
- As acções de promoção dos manuais por parte dos editores;
- A qualidade das adopções por parte dos professores; e
- A estabilidade das adopções.

O conhecimento dessas relações permite tirar conclusões quanto ao conflito entre o interesse educativo nacional e os interesses comerciais dos editores. Com base nessas conclusões é possível distinguir dois tipos de medidas legislativas:

1. As que beneficiam o interesse educativo nacional;
2. As que beneficiam o interesse comercial dos editores em prejuízo do interesse educativo, ainda que não seja esse o objectivo do legislador.

Motivações e consequências da lei

A existência de um período obrigatório de vigência (de três ou seis anos) tem por base duas preocupações intimamente relacionadas:

1. A possibilidade de os manuais poderem ser reutilizados pelos irmãos mais novos da família, poupando assim custos particularmente onerosos para as famílias mais carenciadas;
2. A estabilidade das adopções, evitando-se que as escolas mudem constantemente de manuais.

Contudo, a existência de um período de vigência dos manuais escolares tem as seguintes consequências:

1. **Raramente um manual escolar permanece sem alterações no final do período obrigatório de vigência.** Isto acontece porque, findo o período de vigência, todos os editores sofrem a pressão comercial para apresentar um produto «novo»: novas capas, novos títulos, novas cores e novas imagens, ainda que nenhuma razão científica ou didáctica aconselhe a revisão dos conteúdos dos manuais.
2. **A inflação dos preços dos manuais escolares.** Isto acontece porque os editores sofrem uma pressão comercial para promover agressivamente um produto que, após o período de adopções, não tem viabilidade económica se não for adoptado num número razoável de escolas. Assim, o preço dos manuais tem de incluir os custos de uma comercialização agressiva, que não se baseia na qualidade científica e didáctica dos manuais, mas antes em aspectos laterais: materiais complementares, pastas para os professores, pacotes promocionais, etc. O investimento dos editores situa-se sobretudo a nível do que é imediatamente visível no curto espaço de tempo que os professores têm para escolher manuais (quatro semanas, no anteprojecto de lei, art. 17.º, n.º 4), e não ao nível da qualidade científica e didáctica do manual, que muitas vezes só com o uso e ao longo do tempo os professores poderão determinar rigorosamente.
3. **Mesmo que, com a prática lectiva, os professores verifiquem que o manual adoptado tem deficiências sérias, terão de o manter durante vários anos.** Mas quando chegam as novas adopções, o professor não pode num curto período de tempo analisar vários manuais para fazer uma escolha ponderada e profissional. Assim, o professor dificilmente fará as suas escolhas com base em critérios científicos e didácticos, sendo ao invés pressionado para pautar as suas escolhas por critérios extrínsecos à qualidade educativa.
4. **Surgem cada vez mais manuais para uma mesma disciplina, mesmo quando o número de estudantes diminui.** Dada a existência de um período de adopções, no qual todos os manuais surgem como produtos *novos*, os editores são comercialmente pressionados a apresentar *vários* produtos novos. E dado que estão em causa as receitas que o editor terá durante três ou seis anos, o risco de produzir um manual que poderá não conseguir muitas adopções é minimizado produzindo mais de um manual para a mesma disciplina. A probabilidade de conseguir mais escolas é assim maior. Mas dado que há cada vez mais manuais para analisar num curto espaço de tempo, a probabilidade de uma escolha ponderada e profissional, por parte dos professores, é menor.

Estas consequências nefastas neutralizam qualquer consequência benéfica que constituía a motivação da lei. A existência de um período de vigência dos manuais escolares acaba por ser uma medida que beneficia os interesses comerciais dos editores, sem que se verifique idêntico benefício para os interesses educativos nacionais.

Desde que a lei da vigência obrigatória dos manuais escolares entrou em vigor assistiu-se a uma sofisticação dos manuais escolares em termos exclusivamente da qualidade dos papéis e das capas, do incremento da quantidade de imagens no interior dos manuais, sendo hoje raros os manuais que não são inteiramente coloridos e profusamente ilustrados. A qualidade científica e didáctica dos manuais, contudo, não registou idêntico incremento. Sem dúvida que vários factores contribuem para tal, nomeadamente as lacunas da formação universitária dos autores e as deficiências, científicas e didácticas, dos programas oficiais. Mas a lei da vigência dos manuais não é alheia a esta degradação.

Sendo uma das motivações da lei aliviar o peso financeiro das famílias, nomeadamente das mais carenciadas, assiste-se à situação presente, na qual o preço dos manuais está largamente inflacionado porque o editor inclui nesse preço a promoção agressiva a que a lei obriga, que inclui os manuais e outros materiais oferecidos aos professores, as cores, as imagens e a qualidade do papel e das capas. As famílias mais carenciadas, que a lei pretende proteger, acabam por pagar consideravelmente mais do que teriam de pagar se a lei não existisse. O que significa que, mesmo que os manuais possam ser reutilizados entre irmãos ou familiares, o agregado familiar está a pagar aproximadamente o mesmo — com a diferença que tal preço não alimenta a qualidade científica e didáctica dos manuais, mas apenas os aspectos comerciais que se tornam prioritários para os editores em função directa da lei.

Uma alternativa à lei da vigência

Dada a dinâmica comercial, contrária aos interesses educativos, que qualquer lei que determine um período de vigência mínima de manuais acarreta, impõe-se conceber uma alternativa. A simples abolição de tal lei teria efeitos positivos, sobretudo se fosse complementada com duas medidas:

1. O estabelecimento de um preço máximo para os manuais imposto pela tutela e revisto anualmente em função da inflação do sector;
2. O alargamento de subsídios, através da acção social escolar, às famílias mais carenciadas, para compra de manuais.

A abolição da lei da vigência dos manuais escolares permite prever uma alteração da dinâmica comercial do sector favorável ao interesse educativo nacional.

As alterações previsíveis são as seguintes:

1. **Fixação dos manuais adoptados.** Dado que não existiria um período oficial de mudança compulsiva de manuais, os professores não sentiriam qualquer pressão *comercial* para mudar de manual. A única pressão para mudar de manual se-

- ria *científica* e *didáctica*: a falta de qualidade do manual, sentida pelo professor ao longo do ano lectivo. Os professores só teriam de comunicar a mudança de manuais quando esta ocorresse. Caso nenhum manual fosse escolhido até ao final de Junho, a escola permaneceria com o manual do ano transacto.
2. **Estabilidade dos manuais.** Ao invés de ser comercialmente compelido a apresentar novos manuais de três em três ou de seis em seis anos, os editores seriam comercialmente compelidos a manter sem grandes modificações os manuais mais bem sucedidos. As únicas modificações comercialmente viáveis, nestes manuais, teriam de resultar exclusivamente da actualização e melhoramento dos conteúdos do manual, e não da sua apresentação, cores, capas, etc. Assim, os manuais seriam actualizados gradualmente pela pressão *científica* e *didáctica* natural do avanço das disciplinas e das necessidades dos professores e estudantes, e não artificialmente renovados de três em três ou de seis em seis anos exclusivamente em função de factores *comerciais* lesivos da qualidade do ensino.
 3. **Incremento da qualidade dos manuais escolares adoptados pelos professores.** Porque o faria ao longo de todo o ano lectivo, o professor disporia de um período de tempo alargado para analisar os manuais disponíveis no mercado, caso se sentisse insatisfeito com o manual adoptado. Teria a possibilidade de comparar cuidadosamente os conteúdos dos manuais disponíveis, o que permitiria escolher manuais de forma muito mais ponderada e profissional, tendo exclusivamente em conta factores *científicos* e *didácticos*, e não factores *comerciais*.
 4. **Diminuição da pressão comercial por parte dos editores.** Sem um período oficial de adopção, no qual os professores escolhem novos manuais, a comercialização destes, por parte dos editores, teria de mudar drasticamente. Nenhum professor está disposto a mudar de manual só porque há um manual novo no mercado. Se o professor está satisfeito com o manual adoptado, o editor tem de procurar mostrar que o novo manual é melhor. Mas «melhor», nesta circunstância, significa necessariamente melhor em termos *científicos* e *didácticos* — e não em termos de capas, esquemas coloridos, imagens e outros factores extrínsecos ao, e muitas vezes lesivos do, interesse educativo nacional. A pressão comercial dos editores seria muitíssimo menor porque a melhor publicidade, quando o professor não está obrigado a mudar de manual, é dar tempo ao professor para o analisar ao longo do ano lectivo, comparando-o com o manual adoptado.
 5. **Diminuição drástica do investimento dos editores no marketing agressivo.** Dado que os lucros do editor não dependeriam de um curto período de adopções no qual tudo se joga, não poderiam investir fortemente os seus recursos financeiros nesse período. Nem poderiam obviamente fazer todos os anos o mesmo *marketing* agressivo que agora fazem de três em três ou de seis

em seis anos. Teriam de investir, ao invés, na divulgação séria dos seus manuais, em termos da superior qualidade *didáctica* e *científica* — e não em termos de capas mais brilhantes, páginas com mais cores, ou mais materiais complementares que depois os professores acabam por não usar. Na comercialização de qualquer produto, quanto mais tempo de decisão e ponderação se dá ao consumidor, mais o *marketing* agressivo e fácil perde terreno — porque com mais tempo para reflectir, os consumidores escolhem melhor.

6. **Diminuição do preço dos manuais.** Uma parte importante do preço dos manuais reflecte os avultados investimentos que os editores fazem no *marketing* agressivo, nas cores, capas e qualidade do papel — factores que só influenciam a decisão dos professores por causa da lei actual. Sem uma vigência obrigatória e sem um período oficial de adopção obrigatória de novos manuais, não fará sentido comercial investir fortemente nesses factores extrínsecos à qualidade científica e didáctica dos manuais. Em consequência, os preços dos manuais terão tendência para diminuir.
7. **Diminuição do número de manuais.** Sem a vigência obrigatória e o período obrigatório de escolha de manuais os editores não serão comercialmente pressionados a publicar vários manuais para a mesma disciplina. A introdução de um manual novo no mercado será muito mais difícil, dado que todas as escolas já terão manuais adoptados e não estão obrigadas a escolher manuais ao fim de um certo período. Os editores serão pressionados não para introduzir novos manuais, mas antes para melhorar os que já têm — quer para manter as escolas que os adoptaram quer para conquistar mais escolas.

Verifica-se assim que a abolição da lei da vigência obrigatória dos manuais, e do concomitante período de escolha compulsiva de manuais, traria sérias vantagens educativas. Os interesses comerciais não seriam lesados ao ponto de tornar comercialmente inviável o necessário trabalho dos editores.

O aspecto mais importante que a abolição da lei permitiria seria a fixação natural dos melhores manuais — os manuais que os professores, no seu uso efectivo, verificam ter maior solidez científica e didáctica. As escolhas dos manuais, e consequentemente o seu sucesso, dependeriam directamente da sua qualidade científica e didáctica, e não da maior ou menor força comercial do editor, dos materiais complementares irrelevantes, das cores, das capas, dos esquemas e de todos os factores que à primeira vista parecem facilitadores da aprendizagem, mas que se revelam verdadeiramente inúteis — e por vezes até perniciosos — numa análise mais atenta.

O próprio problema da qualidade dos manuais, que a lei pretende resolver recorrendo à certificação ministerial, poderia resolver-se com esta medida, devolvendo à dinâmica própria da escola, e à sua autonomia, a escolha dos melhores manuais, em condições

que verdadeiramente favoreçam uma análise ponderada e profissional dos mesmos. Num certo sentido, a necessidade sentida de certificar manuais — consequência da comercialização e adopção de manuais sem qualidade científica nem didáctica — resulta directamente da lei do período mínimo de vigência dos manuais e da concomitante escolha de manuais num prazo demasiado curto para permitir qualquer análise séria dos manuais. Asseguradas as condições adequadas, e sem as pressões comerciais que resultam da actual lei da vigência pré-determinada de manuais, são os professores que estão em melhores condições para escolher profissionalmente os melhores manuais, pois têm de os usar no seu trabalho diário com os estudantes.