

A Sua Excelência  
O Ministro da Educação  
Avenida Infante Santo, 2 – 6.º  
1350-178 Lisboa

– por protocolo –

Lisboa, 2 de janeiro de 2020

*Assunto: Gratuitidade dos Manuais Escolares. Promoção e proteção do direito à educação. Necessidade de complementos de apoio para os alunos comprovadamente carenciados que frequentem o ensino privado e cooperativo.*

**Recomendação n.º 1/B/2020**

(alínea *b*) do n.º 1 do artigo 20.º, da Lei n.º 9/91, de 9 de abril)

Senhor Ministro:

Dirijo-lhe esta Recomendação, nos termos do disposto pelo n.º 1, *alínea b*) do artigo 20.º do Estatuto do Provedor de Justiça, na sequência de mais de uma dezena de queixas que fui recebendo ao longo destes últimos dois anos, e que me foram sendo apresentadas quer por cidadãos quer por associações e instituições.

Em todas estas queixas se contestava a justiça da medida de gratuitidade dos manuais escolares, nas diferentes formas que foi assumindo durante o último biénio: primeiro, como medida inscrita no Orçamento do Estado, e, por isso mesmo, de vigência anual;

por último, como medida inscrita na Lei n.º 96/2019, de 4 de setembro, e, por isso mesmo, agora, de vigência temporalmente ilimitada<sup>1</sup>.

Alvo da contestação não era o facto de assim se ter estendido a disponibilização gratuita dos manuais escolares a todos os alunos na escolaridade obrigatória, mas antes o facto de essa mesma disponibilização se restringir, apenas, a quem frequentasse as escolas da rede pública do Ministério da Educação.

Na verdade, quem assim se me dirigia apresentava normalmente um argumento fundamental: não sendo verdade que a frequência das escolas da rede pública do Ministério da Educação fosse, em Portugal, necessariamente marcada por traços homogêneos de carência socioeconómica, e também não sendo verdade que, ao invés, a afluência e o bem estar patrimonial fossem características homogêneas de quem frequentasse escolas situadas fora dessa mesma rede pública, ficava por explicar a razão de ser da restrição do âmbito da distribuição gratuita [dos manuais escolares], que, nos termos finalmente definidos pela lei de setembro de 2019, vinha assegurada para todos os alunos na escolaridade obrigatória, desde que os mesmos estudassem em escolas integradas *na rede pública do Ministério da Educação*.

Queixavam-se assim pais, encarregados de educação, associações de famílias e outras instituições de serem destinatários de uma medida legislativa discriminatória, porque fundada afinal de contas numa diferença totalmente destituída de sentido. A dicotomia *público/privado* – diziam – não podia ser apresentada como razão bastante para justificar que ficassem excluídos do benefício os seus filhos, os seus educandos e os seus estudantes; e, por isso mesmo, pediam-me que me dirigisse ao Tribunal Constitucional, a fim de requerer a declaração de inconstitucionalidade das normas cuja injustiça veementemente contestavam.

---

<sup>1</sup> A Lei n.º 96/2019, de 4 de setembro, veio alterar a Lei n.º 47/2006, de 28 de agosto, que «define o regime de avaliação, certificação, e adoção aplicável aos manuais escolares e outros recursos didático-pedagógicos do ensino básico e do ensino secundário».

Não acedi a este último pedido. É minha convicção profunda que a medida legislativa, tal como está hoje desenhada, não contradiz só por si os valores fundamentais da Constituição da República. Aliás – e voltarei ainda a este ponto – é frequente a adoção de medida idêntica em ordenamentos jurídicos que compartilham daqueles mesmos princípios constitucionais que, neste e noutros domínios, são também os nossos. Todavia, e como estou igualmente convencida de que o conceito jurídico de inconstitucionalidade não consome em si mesmo todas as razões de justiça, não deixo de pôr à consideração do Senhor Ministro os argumentos que penso deverem ser apresentados, e que alertam para os efeitos perversos que pode vir a ter a política que o legislador entendeu seguir *quando desacompanhada de soluções que visem acautelar e prevenir as situações de comprovada carência económica em que se encontrem os alunos que frequentam escolas situadas fora da rede pública do Ministério da Educação.*

Tais argumentos, Senhor Ministro, são os que se seguem:

## **I. A medida da gratuitidade dos manuais escolares: enquadramento constitucional**

1. A educação é um tema constitucional por excelência. Muitos textos fundamentais lhe dedicam atenção, definindo as traves mestras em que se apoia o sistema educativo vigente em cada país. Assim acontece, por exemplo – e restringindo a análise, apenas, a textos fundamentais de Estados que, por serem membros da União, nos serão naturalmente próximos –, em Espanha, onde o longo artigo 27.º da Constituição de 1978 se ocupa do direito à educação e da definição dos instrumentos necessários para garantir o seu exercício; na Alemanha, onde o (igualmente longo) artigo 7.º da Lei Fundamental de Bona, de 1949, enumera as funções e deveres do Estado em matéria de fiscalização dos estabelecimentos de ensino; em Itália, onde o artigo 34.º da Constituição de 1948 começa por consagrar os princípios da «abertura» da escola para

todos e da gratuidade e obrigatoriedade do «ensino de primeiro grau»; e, finalmente, para referir o exemplo de um texto bem mais antigo, na Holanda, onde o extenso artigo 23.º da Constituição de 1815 define os termos das relações a estabelecer entre escolas, religião e família e enumera as responsabilidades do Estado em tudo o que diga respeito à garantia da qualidade das escolas privadas.

2. Basta a leitura destes textos para que nos apercebamos o quanto cada um deles é marcado pelas exigências e urgências sentidas por quem, no momento constituinte, os escreveu. O que neles se diz está longe de ser uniforme. As escolhas fundamentais que cada país faça em matéria de educação são o espelho claro das particulares, e frequentemente únicas, circunstâncias de tradição, história e cultura que o distinguem. Todavia, estas naturais diferenças não nos impedem de descobrir os traços fundamentais que podem ser tidos como comuns a todos os textos que atrás enunciei.

Na verdade, e em todos eles, a matéria da educação é tema constitucional por excelência pela relevância que o mesmo tem para a sociedade e para o Estado; pela necessidade que cada comunidade política sente de projetar a sua existência no tempo, assegurando a transmissão para as gerações futuras dos valores básicos que a identificam e orientam; e pela convicção segundo a qual nenhuma sociedade aberta e democrática poderá vir a afirmar-se se não cuidar da educação dos seus membros, que, ao contrário do que sucede nos mundos fechados e autoritários, haverão de ser indivíduos emancipados, aptos a participar nas deliberações que os procedimentos democráticos inelutavelmente pressupõem.

3. Por causa desta particular relação que se estabelece entre *educação* e *democracia*, em nenhum dos textos constitucionais que antes enumerei é o direito à educação configurado apenas e tão somente como um direito a prestações estaduais. Ele é sim, e antes do mais, uma *liberdade*. A liberdade de se ter acesso ao ensino e às instituições

de ensino, a fim de por essa via se vir a adquirir a educação que a sociedade democrática requer e pressupõe; a liberdade de conquistar e obter uma educação que esteja, não ao serviço do Estado e da expansão de especiais diretrizes que sejam as suas, mas ao serviço do desenvolvimento da personalidade e da dignidade de cada um; e a liberdade de as famílias poderem orientar, de acordo com as suas convicções e preferências e conjuntamente com a sociedade e o Estado, os processos educativos dos seus membros.

Isto mesmo o demonstram as cartas de direitos supranacionais a cujo cumprimento se vinculou a República. A Convenção Europeia dos Direitos Humanos, que, como é sabido, se não ocupa de direitos a prestações estaduais, consagra o direito à educação no artigo 2.º do seu Protocolo Adicional, onde se diz que «[a] ninguém será negado o direito à educação», e que «[o] Estado, no exercício das funções que tem que assumir no campo da educação e do ensino, respeitará o direito dos pais a assegurar aquela educação e ensino consoante as suas convicções religiosas e filosóficas». Por seu turno, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que, como também é sabido, reuniu tanto os direitos de liberdade quanto os direitos a prestações organizando-os e distribuindo-os por cinco capítulos (*dignidade, liberdades, igualdade, solidariedade, cidadania*), inclui o direito à educação no capítulo das liberdades, dizendo, no artigo 14.º, que «[t]odas as pessoas têm direito à educação», que tal direito «inclui a possibilidade de frequentar gratuitamente o ensino obrigatório» e, finalmente, que «[s]ão respeitados, segundo as legislações nacionais que regem o respectivo exercício, a liberdade de criação de estabelecimentos de ensino, no respeito pelos princípios democráticos, e o direito dos pais de assegurarem a educação dos filhos de acordo com a suas convicções religiosas, filosóficas, e pedagógicas».

4. Basta no entanto que nos demoremos um pouco mais na leitura destes textos, que inequivocamente acentuam a dimensão de *liberdade* que vai ínsita na estrutura básica do direito à educação, para que possamos concluir o quão peculiar será esta específica

«liberdade». Não há preceito, nacional ou supranacional, que se lhe refira que não enuncie simultaneamente as funções especiais que o Estado deve assumir em ordem a assegurar o seu exercício efetivo. Os desideratos sempre repetidos da universalidade («[a] ninguém será negado o direito...»), que exigem por seu turno a consagração dos princípios da obrigatoriedade e da gratuitidade de um ensino básico («[o direito à educação] incluirá a possibilidade de frequentar gratuitamente o ensino obrigatório») só podem ser cumpridos se o Estado ocupar o território da educação através do cumprimento de tarefas que só por si podem ser desempenhadas.

Assim, ao Estado cabe definir e regular o sistema de ensino, que integrará num todo harmonioso os diferentes níveis de educação a que todos deverão ter acesso. Para garantir esta *liberdade* de acesso, ao Estado cabe assegurar a existência de uma rede pública de estabelecimentos de todos os graus de ensino, que será ministrado de acordo com exigências de qualidade certificadas por funções administrativas homologatórias e fiscalizadoras. Caberá também ao Estado adotar políticas públicas que ativamente combatam o insucesso escolar, tendo em atenção particular aqueles que, pelo desfavorecimento social, ao risco de tal insucesso mais expostos poderão estar. E porque tudo isto e muito mais cabe, naturalmente, ao Estado, o direito à educação é um direito de estrutura particularmente complexa, na qual convergem poderes e deveres da sociedade, da família, dos próprios indivíduos e das autoridades públicas. A educação é uma liberdade. Mas é também uma extensa e primordial tarefa estadual.

5. Isto mesmo, que se depreende da mera leitura das cartas de direitos nacionais e supranacionais, decorre também do sistema de normas que a Constituição da República dedicou à educação e ao ensino. Não creio que haja razões para crer que, nestes domínios, as opções constitucionais portuguesas apresentem uma especificidade tal que as distinga do acervo de valores que acabei de enunciar, e que formam o «direito comum» expresso em textos nacionais e internacionais. Tal como

sucedeu em outros países, também entre nós se fez neste campo sentir, com particular acuidade, todo o lastro que as nossas próprias circunstâncias históricas e culturais nos legaram; mas tal não impede que nos revejamos nos princípios e valores que são comuns aos espaços jurídicos mais vastos do que os meramente nacionais, e nos quais, hoje, inquestionavelmente nos integramos.

Assim, o que resulta do disposto nos artigos 43.º, 73.º, 74.º e 75.º da CRP coincide basicamente com o que resulta da leitura integrada de todos os textos que atrás referi. Em Portugal, o direito à educação é tanto uma liberdade quanto uma tarefa do Estado. Do seu exercício pleno depende a realização do ideal democrático, uma vez que só cidadãos educados estarão em condições de «participar [democraticamente] na vida colectiva» (artigo 73.º, n.º 2, *in fine*). Desta ligação existente entre *educação* e *democracia* decorrem várias obrigações para o Estado, na sua função de garante do exercício da liberdade que está ínsita no direito à educação. Assim, o Estado estará obrigado a garantir que o ensino, enquanto instrumento da educação a que todos têm direito (n.º 1 do artigo 73.º), seja orientado de forma a servir o desenvolvimento da personalidade, o espírito de tolerância, a compreensão mútua, a solidariedade e a responsabilidade (n.º 2 do artigo 73.º), sendo por isso proibida a sua programação [por parte das autoridades estaduais] «segundo quaisquer directrizes filosóficas, estéticas, políticas, ideológicas ou religiosas» (artigo 43.º, n.º 1). Além disso, e em ordem a assegurar que *a ninguém será negado o acesso a este bem*, deve ainda o Estado organizar o sistema educativo de forma a que por seu intermédio se possa alcançar a «igualdade de oportunidades» e superar as «desigualdades económicas, sociais e culturais» (artigo 73.º, n.º 2), incumbindo-lhe ainda a definição de uma política que assegure a existência de um «ensino básico, universal e gratuito» e que estabeleça a «progressiva gratuidade [dos demais] graus de ensino» (artigo 74.º, n.º 2, *alíneas a] e b]*).

**6.** Não há educação sem ensino, e não há ensino sem estabelecimentos onde ele seja ministrado. Num quadro constitucional como o nosso, em que a educação é tanto

uma *liberdade* quanto uma *tarefa do Estado*, a par de uma rede de estabelecimentos públicos de ensino que caberá ao Estado criar de modo a satisfazer as necessidades de toda a população (artigo 75.º, n.º 1), haverá ainda escolas particulares e cooperativas, que o Estado deverá reconhecer e fiscalizar (*idem*, n.º 2). O direito à criação destas escolas é, também ele, uma liberdade fundamental (artigo 43.º, n.º 4), radicada no direito dos pais a assegurarem a educação dos filhos de acordo com as suas convicções religiosas, filosóficas e pedagógicas. Nesta medida – que é exatamente aquela que vincula o Estado português por força do disposto no artigo 14.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e no artigo 2.º do Protocolo Adicional à Convenção Europeia dos Direitos Humanos<sup>2</sup> – a liberdade de criação de escolas privadas, que coexistam com os estabelecimentos públicos de ensino, compreende não só a faculdade [conferida pelo Direito aos privados] de as constituir, mas também a faculdade de as dirigir e orientar de acordo com critérios organizativos e pedagógicos que possam ser autonomamente definidos. Sendo, com todo este conteúdo, o direito à criação de escolas privadas uma liberdade fundamental, encontra-se o Estado perante ela obrigado nos mesmos termos a que o obrigam as demais liberdades constitucionalmente previstas, que, sendo diretamente aplicáveis, não podem deixar de ser promovidas e protegidas pelos diferentes poderes estaduais (artigo 18.º, n.º 1, da Constituição).

7. Perante os traços fundamentais que resultam do nosso quadro constitucional em matéria de educação, não restarão dúvidas de que a primeira injunção que tal quadro dirige ao legislador se traduzirá no necessário cumprimento de um *dever de harmonia*. O ensino e o seu sistema – o instrumento através do qual se acede ao direito à educação – têm entre nós uma dupla dimensão. Por um lado, são o resultado ou a

---

<sup>2</sup> E, ainda, no n.º 3 do artigo 26.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que diz: *[a]os pais pertence a prioridade do direito de escolher o género de educação a dar aos filhos*. Recorde-se que, de acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 16.º da Constituição da República, «[o]s preceitos constitucionais (...) relativos a direitos fundamentais devem ser interpretados e integrados de harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem».



expressão necessária do exercício de uma liberdade, na exata medida em que servem a democracia, preparam os indivíduos para a fruição plena das demais liberdades e integram eles próprios atividades que são livres. Por outro lado, não vivem sem o cumprimento das tarefas fundamentais que cabem ao Estado e que só por ele podem ser levadas a cabo, tarefas essas que se traduzem quer no cumprimento de deveres de regulação ou de produção de normas (v.g. que definam o sistema, que identifiquem os diferentes graus de ensino ou que determinem os termos em que se processa toda a atividade administrativa de fiscalização e homologação de *curricula*), quer em deveres de prestações concretas de bens e serviços (v.g. criação e manutenção de estabelecimentos públicos de ensino). Neste território partilhado ninguém pode ser privado da parte que lhe cabe. Nem a dimensão de liberdade pode ser invocada para negar ao Estado a legitimidade da prossecução das tarefas, reguladoras e prestadoras, que necessariamente são as suas, nem a dimensão das tarefas estaduais pode ser invocada para negar à sociedade e aos privados a possibilidade do exercício livre de uma função que, neste domínio, também lhes cabe. O estabelecimento da harmonia entre estas duas dimensões é, pois, a primeira injunção que o modelo constitucional dirige ao legislador.

8. É perturbadora desta harmonia a medida que o legislador consagrou, por último, na Lei n.º 96/2019, de 4 de setembro? Lesa este dever de equilíbrio (que a nossa Constituição exige do sistema de ensino) a decisão que foi tomada, de fazer distribuir gratuitamente os manuais escolares apenas pelos estudantes que frequentam a rede pública do Ministério da Educação?

Em resposta a esta pergunta, adotou o Senhor Ministro da Educação uma visão das coisas diametralmente oposta àquela que foi perfilhada pelos muitos cidadãos que se me dirigiram. Como já disse, entendiam estes últimos, de acordo com as queixas que recebi, que a medida lesava claramente a Constituição, por estabelecer entre estudantes que frequentassem escolas da rede pública e estudantes que frequentassem

estabelecimentos de ensino particular e cooperativo (mas sem contratos de associação) uma discriminação destituída de qualquer fundamento. Mas em resposta ao pedido de parecer que lhe foi solicitado pela Assembleia da República quanto ao Projeto de Lei n.º 1216/XIII/4.<sup>a</sup> entendeu o Senhor Ministro da Educação coisa completamente diferente. De acordo com este parecer, a emissão da medida corresponderia finalmente ao cumprimento de um dever constitucional que desde sempre impendera sobre o Estado, na exata medida em que lhe cabia a ele assegurar a gratuitidade do ensino básico, e, progressivamente, a gratuitidade dos demais graus de ensino, o que só poderia fazer-se através das escolas da rede pública, «aquelas com que – por natureza – o Estado assume a obrigação de garantir uma oferta [de ensino] universal e gratuita»<sup>3</sup>.

Todavia, creio que entre estas duas – diametralmente opostas – visões das coisas se perfila a posição justa. A decisão de fazer distribuir gratuitamente os manuais escolares apenas pela rede pública de escolas é ainda uma medida legislativa *lícita*, que, face ao quadro constitucional que nesta matéria nos orienta, se integra no âmbito da liberdade conformadora do legislador e no espectro de políticas públicas que, legitimamente, por ele podem ser desenhadas. Mas com isto não está a dizer-se que seja esta a *única* medida que, neste domínio, o legislador pode e deve adotar. Como o demonstra a evolução que, ao longo das últimas décadas, foram tendo as correspondentes políticas públicas, o quadro constitucional é nestas matérias um quadro razoavelmente aberto. Convive com várias soluções. Nem todas, porém, serão necessariamente as mais *razoáveis* ou *justas*.

## II. Evolução das políticas públicas em matéria de manuais escolares

---

<sup>3</sup> Parecer datado de 2 de julho de 2019, e dirigido pelo Senhor Ministro de Estado Adjunto e dos Assuntos Parlamentares ao Presidente da Comissão Parlamentar de Educação e Ciência.

9. A medida que temos vindo a analisar resulta hoje das alterações que a Lei n.º 96/2019, de 4 de setembro, veio introduzir na redação originária da Lei n.º 47/2006, de 28 de agosto. A este facto já nos tínhamos referido; mas ainda não tínhamos identificado o contexto material em que se dá esta alteração legislativa. A Lei n.º 47/2006, de 28 de agosto, é a que «[de]fine o regime de avaliação, certificação e adoção dos manuais escolares do ensino básico e secundário, bem como os princípios e objetivos a que deve obedecer o apoio socioeducativo relativamente à aquisição e ao empréstimo de manuais escolares». Sendo este o âmbito material no qual a medida vem inscrita, o que se passa a partir da publicação da Lei de 2019 é o seguinte: por um lado, a «[d]isponibilização gratuita dos manuais escolares a todos os alunos na escolaridade obrigatória na rede pública do Ministério da Educação» passa a ser um *princípio orientador do regime de avaliação, certificação e adoção dos manuais escolares* (artigo 2.º, n.º 1, alínea a) da Lei n.º 47/2006); por outro, tal distribuição configura uma das «linhas de actuação» através das quais se concretiza o papel do Estado «na prossecução [daqueles] princípios orientadores» (*idem*, artigo 2.º, n.º 2, alínea a)).

Esta observação permite que assentemos desde já em dois pontos. Primeiro, que as diferentes políticas legislativas que foram sendo seguidas até 2019 em matéria de manuais escolares trataram de muitos outros temas que não os simplesmente relativos à sua onerosidade ou gratuitidade. A prova disso mesmo encontra-se no «facto» que acabámos de referir: a medida relativa, especificamente, à gratuitidade vem inscrita em um regime que, entre outras matérias, diz respeito a certificações e avaliações. Segundo, que esta última medida não terá sido adotada abruptamente, resultando antes de uma progressiva evolução das políticas públicas que, ao longo de mais de três décadas, neste domínio se definiram.

10. Com efeito, desde que em 1986 se escreveu a Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/86, de 14 de outubro) que se sabe que os manuais escolares devem *interessar* as políticas educativas pelo menos a quatro títulos: primeiro, enquanto elemento da

gratuidade do ensino básico, universal e obrigatório (artigo 6.º, n.º 5, da Lei de Bases); segundo, enquanto elemento da ação social escolar, destinada, em todos os graus de ensino, a «compensar social e educativamente os alunos economicamente mais carenciados» (artigo 30.º); terceiro, enquanto «recursos educativos privilegiados», ou seja, meios materiais utilizados para a conveniente realização da atividade educativa independentemente da concreta situação económica em que se encontre cada estudante (artigo 44.º); quarto, enquanto especial responsabilidade da administração central, na sua função de garante da «qualidade pedagógica e técnica» dos vários meios didáticos utilizados (artigo 47.º da Lei de Bases).

Os atos legislativos que sobre a matéria foram sendo emitidos ao longo das últimas três décadas não tiveram outra finalidade que não a concretização de cada um destes quatro objetivos, definidos em 1986 pela Lei de Bases. Não vale a pena fazer agora a listagem exaustiva de todas estas leis que durante trinta anos se foram sucedendo<sup>4</sup>. Mas basta atentar na própria estrutura da Lei n.º 47/2006 – sede, como já se sabe, da medida de gratuidade que vimos de analisar – para que percebamos as preocupações constantes do legislador na matéria. Assegurar a *qualidade* dos manuais escolares, garantir para todos a *acessibilidade* do seu preço e apoiar *as famílias economicamente mais carenciadas* na obtenção e na utilização destes meios didático-pedagógicos constituíram as finalidades sempre prosseguidas pelas políticas públicas neste domínio. Antes da alteração que lhe veio a ser introduzida pela Lei n.º 96/2019, a prossecução destas três finalidades espelhava-se, como já se disse, na própria estrutura da Lei n.º 47/2006.

---

<sup>4</sup> A título de exemplo: Decreto-Lei n.º 57/87, de 31 de janeiro, que «[definiu] uma nova política de manuais escolares, criando, para o efeito, comissões de apreciação, de âmbito nacional, para cada disciplina e cada nível dos ensinos básico e secundário». Decreto-Lei n.º 369/90, de 26 de novembro, que « [estabeleceu] o sistema de adoção, o período de vigência e o regime de controlo de qualidade dos manuais escolares», que vigorou por mais de uma década até à sua revogação pela Lei n.º 47/2006, de 28 de agosto (Define o regime de avaliação, certificação e adoção dos manuais escolares do ensino básico e do ensino secundário, bem como os princípios e objetivos a que deve obedecer o apoio socioeducativo relativamente à aquisição e ao empréstimo de manuais escolares). A Lei n.º 47/2006, de 28 de agosto, atualmente vigente, sofreu uma primeira alteração pela Lei n.º 72/2017, de 16 de agosto e, recentemente, veio a ser alterada pela Lei n.º 96/2019, de 4 de setembro.

O capítulo II desta lei incidia sobre os procedimentos a adotar para a «avaliação, certificação e adoção dos manuais escolares»; o seu capítulo III dizia respeito à regulação dos preços destes materiais didático-pedagógicos; e, finalmente, o capítulo V tratava da «ação social escolar», concretizada por meio de «diversas formas de intervenção no sentido de apoiar as famílias, particularmente as mais carenciadas, no acesso aos manuais e demais recursos formalmente adoptados» (artigo 28.º, n.º 1, da versão originária da lei).

**11.** Como é evidente, a partir do momento em que se determinou, com a Lei n.º 96/2019, que um dos princípios orientadores de todo este regime passaria a ser o da «[d]isponibilização gratuita dos manuais escolares a todos os alunos na escolaridade obrigatória na rede pública do Ministério da Educação» (artigo 2.º, n.º 1, *alínea a*] da referida lei), o sentido a conferir a esta estrutura tripartida de preocupações – garantir a *qualidade*, garantir a *acessibilidade*, garantir o *apoio aos mais carenciados* – passou, também ele, a ser outro. A necessidade de garantir a *qualidade* dos manuais escolares manteve-se, naturalmente; por isso mesmo, também se mantiveram todas as normas preexistentes, respeitantes aos procedimentos a seguir para garantir a sua adequada «avaliação, certificação e adopção». Mas já a necessidade de garantir a sua *acessibilidade* através da regulação de preços mudou de sentido, uma vez que passou a valer residualmente apenas para o universo das escolas particulares e cooperativas sem contrato de associação; como de sentido mudou a norma respeitante à ação social escolar, também ela a partir de agora de aplicação residual, uma vez que as diversas formas de intervenção necessárias para apoiar as famílias mais carenciadas se restringirão, doravante, apenas ao «acesso a recursos didático-pedagógicos formalmente adoptados» (artigo 28.º, n.º 1, da Lei n.º 47/2006, redação atual). Cuidar especificamente de garantir o acesso de todos aos manuais escolares pela regulação dos seus preços ou pela definição de meios de apoio aos mais carenciados deixou de fazer sentido a partir do momento em que se decidiu que para o universo da rede pública de escolas os mesmos manuais passariam a ser gratuitos.

12. Pode dizer-se, portanto, que a tomada desta última decisão – a de assegurar a gratuidade dos manuais para a rede pública de escolas – inaugura uma nova fase no curso das políticas públicas que, neste domínio, têm sido seguidas pelo Estado ao longo das últimas três décadas. Mas não creio que esta nova fase se apresente só por si como uma *rutura* face ao rumo que antes fora seguido, ou como um *desvio* face aos valores que sempre o guiaram – constassem estes últimos da Constituição da República ou constassem eles da Lei de Bases do Sistema Educativo. E isto, por duas razões essenciais.

Em primeiro lugar, porque a medida foi sendo gradualmente desenhada e gradualmente concretizada. Iniciada com a Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, que aprovou o Orçamento do Estado para o ano de 2016, valeu primeiro para todos os estudantes do 1.º ano do 1.º ciclo do ensino básico; foi estendida depois, pela lei que aprovou o Orçamento do Estado para 2017 (Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro), para todos os alunos do 1.º ciclo do ensino básico da rede pública de escolas; no Orçamento para o ano de 2018 foi alargada a todos os alunos do 2.º ciclo do ensino básico daquela mesma rede pública; e finalmente, no Orçamento para 2019, foi estendida a todos os alunos da escolaridade obrigatória (mas sempre restrita à rede pública de escolas)<sup>5</sup>.

Em todos os Relatórios que acompanharam as propostas orçamentais ao longo destes anos (com exceção do Relatório referente ao Orçamento do Estado para 2018, que, neste domínio, permaneceu silente), o XXI Governo Constitucional justificou a medida, e o seu progressivo alargamento, como sendo um dos elementos a integrar o conjunto de políticas públicas destinadas a combater o insucesso escolar, a reforçar

---

<sup>5</sup> Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, artigo 127.º; Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, artigo 156.º; Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, artigo 170.º; Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, artigo 194.º.

os doze anos de escolaridade obrigatória e a assegurar a igualdade de acesso à escola pública, tudo a fim de se «superar o défice de qualificações da população portuguesa»<sup>6</sup>.

Ora, a prossecução de tais finalidades enquadra-se no conjunto de funções que a Constituição devolve ao Estado no campo da educação e do ensino. Face ao quadro aberto dos nossos valores constitucionais, a medida da gratuitidade dos manuais escolares apenas para a rede pública de escolas aparece ainda como um meio legítimo de realização de uma política que visa – como o diz o artigo 74.º da Constituição – assegurar o ensino básico, universal e gratuito, bem como estabelecer progressivamente a gratuitidade dos demais graus de ensino; e aparece também como um instrumento legítimo de promoção da democratização da educação, nos termos do artigo 73.º. Precisamente por isso mesmo, semelhante solução tem sido adotada por outros países europeus, próximos do nosso em escolhas fundamentais de valores<sup>7</sup>.

Não quer isto dizer que toda a fase anterior das políticas públicas, marcada, como vimos, tanto pelo princípio da *não-gratuidade* quanto pelas garantias de *qualidade* e de *acessibilidade*, fosse ela mesma contrária ao quadro constitucional; como anteriormente se disse, tal quadro é suficientemente aberto para poder conviver com várias e distintas soluções. Esta, que as Leis do Orçamento do Estado para os anos de 2016, 2017, 2018 e 2019 foram gradualmente modelando, e que surge a final consagrada pela Lei n.º 96/2019, de 4 de setembro, é uma das formas de realização das tarefas constitucionalmente conferidas ao Estado no campo da educação e da cultura, tal como é uma das formas de cumprir as várias finalidades que a Lei de Bases do Sistema Educativo assinalou ao legislador ordinário em matéria de fixação do regime dos manuais escolares. Também por este motivo, portanto, se não pode concluir que a medida, no seu desenho – e por ser de aplicação restrita ao universo das escolas

---

<sup>6</sup> Ministério das Finanças, *Relatório do Orçamento do Estado para 2016*, p. 142. Veja-se ainda o *Relatório do Orçamento do Estado para 2017*, pp. 52 e 176, bem como o *Relatório do Orçamento do Estado para 2019*, pp. 22 e 138.

<sup>7</sup> A título de exemplo: Dinamarca, Finlândia, Noruega, Suécia e Reino Unido, onde os manuais são adquiridos pelos governos, regiões, autarquias ou escolas, para serem distribuídos depois pelos alunos que os devolvem no final do ano letivo.

públicas – constitui por si só uma lesão dos valores fundamentais que, em todo este campo, nos devem guiar.

### **III. A exclusão de alunos comprovadamente carenciados que frequentem o ensino particular ou cooperativo da medida de distribuição gratuita de manuais escolares**

**13.** No entanto, tal não significa que a medida, apenas assim desenhada, seja *justa e equitativa*.

As muitas queixas que neste domínio recebi comprovam, Senhor Ministro, o quão errado está o preconceito generalizado de uma certa opinião desinformada, segundo a qual a frequência de uma escola particular e cooperativa pressuporá só por si, sempre e em qualquer circunstância, a vivência familiar de uma condição socioeconómica privilegiada. Há pelo contrário – e quem a mim recorreu disse-o, frequentemente –, inúmeras situações em que assim não é. Como inúmeras serão as situações em que a frequência da escola pública coexistirá outrossim com o estatuto económico privilegiado de quem optou por conferir aos membros da sua família a educação que é dispensada pelos estabelecimentos públicos de ensino. Por isso, por si só e quando desacompanhada de outros meios, a nova política relativa aos manuais escolares corre o risco de produzir efeitos perversos sob o ponto de vista da equidade e da justiça social. Na verdade, inexplicável será, Senhor Ministro, que alunos económica e socialmente não-carenciados beneficiem da medida de distribuição gratuita de manuais escolares enquanto alunos efetiva e comprovadamente carenciados a ela não tenham de todo acesso.

**14.** A este ponto um outro acresce.



A medida que vimos analisando é uma medida legítima de promoção da escola pública: assim acabámos por concluir no raciocínio há pouco desenvolvido. Todavia, nenhuma medida de promoção da escola pública pode e (ou) deve ser feita à custa do exercício de liberdades fundamentais. E o direito à educação, como acima se procurou demonstrar, não é apenas um direito a prestações estaduais; é antes do mais uma liberdade, e uma liberdade constitucionalmente protegida, que, como tal, deve ser promovida e protegida por todas as autoridades públicas conforme o prescreve o artigo 18.º da Constituição.

Tal não significa, seguramente, que sobre o Estado recaia o dever jurídico-constitucional de financiar o ensino privado. Mas tal significa que ao Estado não cabe, por razões de justiça, constranger para além do razoável o exercício da liberdade de educação naquela vertente que vimos ser a decorrente das cartas de direitos a que está vinculada a República: a vertente da liberdade de existência de escolas privadas, «no respeito pelos princípios democráticos, e [pelo] direito dos pais de assegurarem a educação dos filhos de acordo com a suas convicções religiosas, filosóficas, e pedagógicas» (artigo 14.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia).

Pela forma como está desenhada, e quando desacompanhada de outros elementos, a medida de gratuitidade dos manuais escolares corre também o risco de se traduzir numa injusta constrição ao exercício desta liberdade. Ao ser completamente indiferente às circunstâncias económicas de quem, legitimamente, escolhe para os seus filhos um projeto educativo em harmonia «com as suas convicções religiosas, filosóficas, e pedagógicas», a medida em causa pode vir a constranger as famílias a uma migração não verdadeiramente escolhida para a escola pública, único contexto no qual se beneficiará do significativo apoio que a gratuitidade de materiais didáticos de primordial importância trará para as economias familiares. Se tal se der, ninguém sairá beneficiado dessa migração não-escolhida para a escola pública. Por certo que dela não sairão beneficiados os cidadãos, que com ela deixam de exercer uma liberdade que textos fundamentais, nacionais e supranacionais, lhe reconhecem; mas dela também não sairá beneficiado o Estado que, para além de ter sido indevidamente

o fator dessa migração não-escolhida, por causa dela verá também aumentados os encargos financeiros com a sustentação da escola pública.

**15.** Por todos estes motivos, Senhor Ministro, recomendo-lhe que promova as iniciativas legislativas necessárias para que a atual medida de gratuidade dos manuais escolares, que prevê a distribuição gratuita dos mesmos apenas para os alunos que frequentam a rede pública de escolas, *seja completada por uma outra, que confira aos alunos comprovadamente carenciados que frequentem o ensino privado e cooperativo (sem contrato de associação), apoio idêntico ou equivalente àquele que é conferido aos estudantes da referida rede pública.*

Não me cabe a mim, Provedora de Justiça, dizer de que modo é que tal iniciativa deve ser concretizada. Todavia, sempre me permitirei lembrar que, quer nos termos da Lei de Bases do Ensino Particular e Cooperativo (Lei n.º 9/79, de 19 de março), quer nos termos do Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo de nível não superior (Decreto-Lei n.º 152/2013, de 4 de novembro) aos alunos das escolas particulares e cooperativas podem ser concedidos apoios socioeducativos no âmbito da ação social escolar (artigo 16.º da Lei de Bases e artigo 64.º do Estatuto). É certo que não ignoro os acrescidos encargos financeiros que tal iniciativa comportará. Não o ignoro eu e não o ignora o legislador, que, no n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 152/2013, de 4 de novembro, deixou claro que «[o]s apoios sócio-educativos a que se refere o artigo 64.º do Estatuto aprovado em anexo ao presente decreto-lei [se] aplicam aos alunos das escolas de ensino privado e cooperativo com contrato de associação, estendendo-se, progressivamente, aos alunos do ensino particular e cooperativo, *em função das disponibilidades orçamentais do Estado*» (itálico meu). No entanto, Senhor Ministro, sempre recordarei que, com esta iniciativa, para além de se estar verdadeiramente a proteger e a promover o direito à educação, estar-se-á também a evitar acréscimos de custos na sustentação da estrita rede pública de escolas.

Queira Vossa Excelência aceitar os meus melhores cumprimentos,

A Provedora de Justiça

*(Maria Lúcia Amaral)*