

ESTADO DA EDUCAÇÃO 2024

Título

Estado da Educação 2024

Direção

Domingos Fernandes, Presidente do Conselho Nacional de Educação

Coordenação

Domingos Fernandes e Conceição Gonçalves

Organização e análise dos dados, produção do texto e apoio à edição

Adélia Lopes, Aldina Lobo, Ana Sérgio, António Dias, António Luz Correia,
Conceição Gonçalves, Maria Plantier, Ricardo Oliveira

Apoio à coordenação

Cristina Brandão e Rita Vinhas

Apoio administrativo e financeiro

Paula Barros e Sofia Valentim

Expedição

Ana Estríbio

Editor

Conselho Nacional de Educação (CNE)

Design gráfico

Providência Design

Impressão

Greca – Artes Gráficas

Tiragem

500 exemplares

1.ª Edição

Dezembro de 2025

ISSN

1647-8541

ISSN Digital

2976-0267

Agradecimentos

O Conselho Nacional de Educação

agradece a todos quantos deram o seu contributo para o presente relatório, designadamente, Alcina Cardoso, Ana Cátia Capelo, Ana Coelho, Ana Odília Figueiredo, Ana Paula Monteiro, Ana Veríssimo, Andra Gaspar Nikolic, Carolina Cabeceiras, Carlos Abade, Domingos Lopes, Fernanda Maria Duarte Nogueira, Fernando Alfaiate, Filipa de Jesus, Florbela Valente, Isabel Oliveira, João Miguel Gonçalves, Joaquim Bernardo, Joaquim Mourato, Joaquim Santos, Luís Fernandes, Maria Helena Pires, Nuno Rodrigues, Olívia Esperança, Raúl Capaz Coelho, Rui Trindade, Tânia Mourato;

agradece a todos os participantes em audições, a título individual ou institucional, que com o seu testemunho contribuíram para o rigor e clareza da informação recolhida, e aos seguintes serviços e entidades: Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, IP; Agência para a Gestão do Sistema Educativo, IP; Conselho Científico-Pedagógico para a Formação Contínua; Direção-Geral da Administração Escolar; Direção-Geral das Autarquias; Direção-Geral de Educação; Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência; Direção-Geral do Ensino Superior; Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares; Estrutura de Missão Recuperar Portugal; Instituto de Gestão Financeira da Educação, IP; Programa Pessoas 2030; Secretaria Regional da Educação, Cultura e Desporto e Secretaria Regional da Saúde e Segurança Social – Governo Regional dos Açores; Secretaria Regional de Educação, Ciência e Tecnologia – Governo Regional da Madeira;

agradece aos Reitores das Universidades, aos Presidentes dos Institutos Politécnicos, aos Diretores de Faculdades, Escolas e Institutos que colaboraram com a disponibilização de informação.

ÍNDICE

005	CONHECER PARA INOVAR, MELHORAR, INCLUIR E ENFRENTAR AS DESIGUALDADES
019	SUMÁRIO EXECUTIVO
027	PANORÂMICA DO SISTEMA EDUCATIVO
028	1. CONDIÇÕES PARA A EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO: ATENDER AOS PROBLEMAS, INOVAR NAS SOLUÇÕES
030	1.1. Recursos humanos: docentes e não docentes
039	1.2. Recursos financeiros
050	1.3. Serviço educativo
058	1.4. Descentralização e educação
066	2. POPULAÇÃO DISCENTE: PELA GARANTIA DA EQUIDADE
067	2.1. Retrato global
072	2.2. Distribuição dos inscritos
084	2.3. Desigualdades e equidade
100	3. RESULTADOS DO SISTEMA: LITERACIA POR UMA SOCIEDADE SUSTENTÁVEL, HUMANISTA E DEMOCRÁTICA
102	3.1. Certificação e desempenho
117	3.2. Qualificação e emprego
126	Referências
130	Glossário
131	Siglas e acrónimos
133	REFLEXÕES PARA O DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS EDUCATIVAS
134	INCLUSÃO: NINGUÉM PODE FICAR INVISÍVEL
144	APRENDER AO LONGO DA VIDA PARA UMA SOCIEDADE MAIS DEMOCRÁTICA E COMPETENTE
156	UMA ESCOLA COM FUTURO
166	AS AUTARQUIAS E A TRANSFORMAÇÃO DA ESCOLA E DA EDUCAÇÃO

CONHECER PARA INOVAR, MELHORAR, INCLUIR E ENFRENTAR AS DESIGUALDADES

DOMINGOS FERNANDES

PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

O Estado da Educação 2024, que passarei a designar por EE 2024, foi pensado e desenvolvido para proporcionar informação considerada relevante acerca de uma diversidade de questões do domínio da educação e formação e para suscitar análises e reflexões que, de algum modo, possam enriquecer o espaço público da educação. Neste sentido, também devo referir a intenção deliberada de criar condições para apoiar o desenvolvimento das políticas públicas de educação no nosso país.

Nestes termos, o EE 2024 apresenta um conjunto de sínteses estatísticas referente a domínios reconhecidamente importantes para fazer um ponto de situação acerca do estado das coisas da educação. Tais sínteses foram organizadas, apresentadas e analisadas em três secções ou capítulos principais: a) *Condições para a Educação e Formação*; b) *População Discente*; e c) *Resultados do Sistema*. Em cada um destes capítulos são detalhadas, nas diferentes secções, descrições e análises decorrentes dos dados a que nos foi possível ter acesso. No final de cada capítulo é feita uma síntese em que se salientam os aspetos considerados mais relevantes e se perspetivam desenvolvimentos possíveis para as políticas públicas de educação.

Por outro lado, e no seguimento do que tem acontecido nos dois últimos anos, o EE 2024 inclui quatro textos de natureza ensaística e prospetiva: a) *Inclusão: Ninguém Pode Ficar Invisível*; b) *Aprender ao Longo da Vida para uma Sociedade Mais Democrática e Competente*; c) *Uma Escola com Futuro*; e d) *As Autarquias e a Transformação da Escola e da Educação*. Estes textos resultam do trabalho realizado no Conselho Nacional de Educação (CNE) no que se refere ao acompanhamento e análise da concretização de uma diversidade de medidas de política. Assim, o propósito primordial destes ensaios é contribuir para incentivar a reflexão e a ação relativamente a temas que são sensíveis e relevantes para a evolução e melhoria da educação do país.

A sua elaboração fundamenta-se nas múltiplas ações que o CNE desenvolve, destacando-se o trabalho realizado no âmbito das sessões plenárias, das Comissões Especializadas Permanentes (CEP) e da produção de recomendações, pareceres e contributos. Mas também nos estudos e investigações disponíveis e nas audições que se realizam com uma variedade de intervenientes, tais como individualidades reconhecidas das artes, das ciências, das humanidades e das tecnologias, investigadores, profissionais de uma diversidade de domínios ligados à educação e não só, altos dirigentes da administração do Estado e responsáveis autárquicos. Além disso, são tidas em conta análises e reflexões suscitadas pelas leituras de relatórios nacionais e internacionais e de outras publicações (e.g., artigos, livros, brochuras).

Início o desenvolvimento deste texto de apresentação do EE 2024 fazendo algumas considerações a propósito dos temas constantes nos quatro ensaios acima referidos. Cada um dos textos apresenta e discute questões que decorrem de situações concretas que se vivem no sistema educativo e que, de algum modo, merecem ser objeto de atenção. É importante caracterizar de forma rigorosa tais situações e realidades pois, só desse modo é possível delinear fundamentadamente e pôr em prática medidas de política pública que visem a resolução dos problemas ou dos desequilíbrios eventualmente detetados. Além disso, é igualmente importante que a descrição detalhada e rigorosa dos fenómenos e situações de interesse suscitem o seu debate e aprofundamento no chamado espaço público da educação.

Nestes termos, foi decidido discutir questões relacionadas com as crianças e os jovens com necessidades de saúde especiais (NSE) que, no âmbito do universo das crianças com necessidades educativas, são normalmente consideradas como as que têm menos voz. Na verdade, as suas especificidades e as suas condições concretas nem sempre têm a visibilidade e a atenção que, certamente, merecem e deveriam ter. No fundo, é importante alertar a sociedade para a diversidade de

situações que é necessário considerar quando pensamos na educação inclusiva. E isso passará certamente pela necessidade de conhecer com rigor o acolhimento e a atenção que o sistema educativo dedica às crianças e jovens com NSE. As reflexões que vêm sendo produzidas, não podem deixar de nos convocar para o desenvolvimento de esforços que permitam acompanhar e reportar o trabalho que está ser desenvolvido neste domínio tão sensível.

O *Regime Jurídico da Educação Inclusiva* (RJEI), consignado no Decreto-Lei n.º 54 de 2018, consubstancia um salto civilizacional inestimável que se produziu no contexto da nossa sociedade livre e democrática e que sublinha indelevelmente a natureza profundamente humana e humanista do sistema educativo português. Todos sabemos que a sua concretização não é isenta de dificuldades, mas o referencial orientador foi definido e é incontornável, ainda que possa ser melhorado.

É imperativo garantir que todos os intervenientes com responsabilidades na educação destas crianças e jovens, nas diferentes instâncias, tenham condições para concretizarem o seu trabalho com a dignidade e a responsabilidade que se espera. E é igualmente necessário garantir que os processos inerentes à educação destas crianças e jovens sejam acompanhados de forma sistemática, sejam transparentes e desenvolvidos com irrepreensível sentido ético. A criação de condições necessárias para que se cumpram os mais fundamentais desígnios da educação de alunos com NSE deve ser, repito, devidamente acompanhada. Só assim se pode conhecer a qualidade dos processos, os progressos e as dificuldades e agir para que, de forma responsável e informada, se possa regular o que for considerado necessário. Nada, nem ninguém, pode ficar invisível.

A educação e a formação de adultos é uma questão nacional de enorme relevância e com implicações muito significativas em domínios tais como a coesão social, o funcionamento da sociedade e o bem-estar social, económico e cultural de alguns milhões de cidadãos e cidadãs do nosso país. Na verdade, os resultados do *Programa Internacional para a Avaliação das Competências dos Adultos* (PIAAC) vieram mostrar-nos a gravidade e a complexidade de uma questão que tem de ser objeto de medidas de política que possam suprir as dificuldades identificadas.

Os dados constantes no PIAAC, alguns dos quais apresentados e analisados nesta publicação, evidenciam o significado e as implicações dos desempenhos de uma parte significativa da população adulta do nosso país que, genericamente, não se mostra capaz de compreender textos elementares ou de resolver problemas muito simples. Estes factos exigem, na verdade, que os programas de educação e formação de adultos que se têm revelado mais eficazes sejam robustecidos e divulgados de forma ativa. Além disso, parece ser necessário refletir acerca das razões concretas que estão na origem da situação em que o país se encontra neste domínio. Nomeadamente, analisando com profundidade os efeitos das oscilações no financiamento, a baixa execução dos programas de formação e a falta de uma estratégia robusta e consequente que contribua para que o país resolva, com urgência, uma situação que é, a muitos títulos, insustentável.

É necessário ter presente que 38,5% da população com idades compreendidas entre os 25 e os 64 anos não possui um diploma da educação secundária. São, seguramente, largas centenas de milhar de pessoas que estão na vida ativa nesta situação, a maioria das quais, de acordo com os resultados do PIAAC, não possui competências básicas que lhes permitam integrar-se plenamente na sociedade atual. É urgente e necessário retirar destes e doutros factos as necessárias ilações. A situação da educação e da formação de adultos justificou a elaboração de um texto reflexivo e prospetivo acerca dos problemas que têm de ser enfrentados no âmbito da formação e educação de adultos.

O texto dedicado à reflexão acerca da escola perspectiva possíveis, quiçá desejáveis, características de uma escola com futuro. Trata-se de um trabalho em que se constrói uma ideia de escola na qual todas as crianças e jovens possam

aprender apesar da complexidade, imprevisibilidade e incerteza das sociedades em que vivemos. Partindo de uma base em que a inovação, o currículo, a pedagogia, a avaliação e as lideranças distribuídas concorrem para a construção de uma escola com futuro e para o futuro, torna-se evidente que o conhecimento tem, necessariamente, de fazer parte desse empreendimento.

Refiro-me ao conhecimento dos profissionais e também ao conhecimento como meio incontornável para que as crianças e os jovens possam desenvolver competências e atitudes que lhes permitam integrar-se plenamente na vida social. Mas é igualmente incontornável pensar uma escola com futuro e para o futuro tendo em conta os valores da democracia, da ética, da justiça, da equidade e da inclusão. E, neste sentido, será uma escola capaz de utilizar processos inovadores através da mobilização e integração de conhecimentos relativos ao desenvolvimento do currículo, à pedagogia e à avaliação. Consequentemente, será uma escola em que os seus profissionais, sem exceção, se envolvem ativamente na sua construção, reinventando espaços e tempos, criando novas e inovadoras formas relativas à sua organização e ao seu funcionamento. São necessariamente profissionais muito qualificados, cuja formação ao longo da vida é, em muito boa medida, desenvolvida com a sua participação ativa e, preferencialmente, nos contextos reais das suas escolas. Isto significa que as lideranças das escolas poderão ter um papel decisivo no processo de garantir uma formação de elevada qualidade para os seus profissionais.

O que me parece ser interessante neste texto é o facto de fazer referência a situações e iniciativas reais, em curso numa diversidade de contextos escolares, que configuram o que se pretende que seja uma escola do futuro e com futuro. Algumas dessas iniciativas têm sido objeto de investigação no âmbito do projeto DICA — *Divulgar, Inovar, Colaborar, Aprender* — que o CNE vem desenvolvendo há cerca de três anos, sendo um dos seus propósitos divulgar processos de inovação em curso em escolas que, na verdade, trabalham para terem futuro e para que as crianças e jovens que as frequentam aprendam o que está previsto no currículo. É bom saber que as escolas, os seus profissionais, os seus alunos e as suas comunidades são capazes de investir ativamente na transformação e na melhoria das suas práticas organizacionais e pedagógicas.

O CNE tem acompanhado com a melhor atenção o processo de transferência de competências no domínio da educação do poder central para as autarquias. Na verdade, estão neste momento em curso, ou em fase de preparação, uma diversidade de iniciativas (e.g., audições, um seminário, uma recomendação) relacionadas com um processo que é, certamente, irreversível. É importante compreender as dinâmicas que vêm sendo desenvolvidas pelas autarquias e os contributos concretos que, no domínio da educação e formação, vêm disponibilizando às escolas e aos agrupamentos. Julgo que muitos partilharão comigo a ideia de que as autarquias podem ter um papel decisivo para que as cidades e as vilas, as comunidades, constituam meios riquíssimos, quase inesgotáveis, para que as crianças e os jovens vejam substancialmente alargados os seus horizontes de aprendizagem. As cidades, as vilas, são possuidoras de um conjunto de estruturas sociais (e.g., hospitais, centros de saúde, creches, centros de dia, abastecimento de água, recolha de lixo), económicas (e.g., comerciais, industriais, agrícolas) e culturais (e.g., teatros, museus, bibliotecas, livrarias) que podem constituir meios inestimáveis e com real valor para ensinar e aprender.

Noutro plano, é também importante pensar acerca das possibilidades que se podem abrir em domínios tais como a gestão e a formação dos recursos humanos, assim como na manutenção do património escolar edificado e na construção de novos edifícios. Devo ainda referir o movimento das cidades educadoras, cuja carta de princípios ilustra bem as ambições das autarquias traduzidas em importantes desígnios e ações que definiram no domínio da educação. Finalmente, não ignorando as dificuldades, nomeadamente as de cariz financeiro e organizacional, quase sempre associadas aos processos de transferência de competências, julgo

que muito se poderá esperar do papel que as autarquias, em estreita cooperação com as escolas, podem desempenhar na melhoria da qualidade da educação no nosso país. O ensaio que se apresenta relativamente ao contributo que as autarquias podem dar, na verdade já estão a dar, para transformar e melhorar a educação das “suas” escolas define as questões essenciais e permite projetar as consequências para o desenvolvimento das práticas e políticas educativas.

A análise das sínteses estatísticas que se distribuem por três capítulos — *Condições para a Educação e Formação, População Discente e Resultados do Sistema* — permitem evidenciar desenvolvimentos positivos assim como constrangimentos ou dificuldades, presentes no sistema educativo português que são devidamente elencados e objeto de análises mais ou menos detalhadas em cada uma das secções dos referidos capítulos.

A leitura dos dados e das considerações que se fazem acerca dos mesmos, permite identificar uma diversidade de aspetos que se podem considerar positivos para a evolução positiva do sistema educativo. Refiro-me sobretudo, e em geral, às taxas reais de escolarização, às taxas de retenção e abandono precoce, às taxas de conclusão, à expansão da educação pré-escolar, ao incremento dos apoios nos domínios da educação inclusiva (e.g., Ação Social Escolar, Bolsas de Estudo), ao número de diplomados na educação superior, à contratação de mediadores linguísticos e culturais, ao Índice de Desenvolvimento Humano de Portugal, considerado muito alto, e, finalmente, aos esforços desenvolvidos pelo Ministério da Educação, Ciência e Inovação (MECI) no sentido de procurar dirimir a falta de professores, muito acentuada em algumas regiões do país e também para estabelecer um sistema consistente de recolha de informação acerca do que os alunos dos primeiros anos sabem e são capazes de fazer, através das provas de Monitorização da Aprendizagem (ModA). É ainda importante sinalizar o desenvolvimento do processo de transferência de competências para as autarquias, processo que não é isento de problemas, mas tem feito o seu caminho e é, certamente, um processo irreversível. E também os dados da avaliação externa das escolas que mostram, de forma muito geral, assinaláveis resultados referentes aos seus esforços para melhorarem a prestação do serviço educativo e os resultados dos alunos.

Os dados constantes no EE 2024 também sinalizam uma diversidade de questões que é necessário continuar a enfrentar através da mobilização dos necessários recursos financeiros e humanos mas também através de uma gestão mais cuidada de tais recursos. Por outro lado, é possível afirmar que o país continua a não conseguir acompanhar e monitorizar de que forma e com que qualidade se materializam as medidas de política. Isto significa que pouco ou praticamente nada se sabe acerca da eficácia e da eficiência com que uma diversidade de medidas relevantes para o combate às desigualdades e para a educação inclusiva está, realmente, a ser concretizada. A falta de dados e de informação credível não permite conhecer o que se passa, de que forma estão a acontecer as coisas e, deste modo, será muito difícil tomar decisões informadas e devidamente sustentadas e sustentáveis. Além do mais, sem conhecer muito dificilmente poderemos inovar, incluir, melhorar. Refiro apenas três exemplos.

Um tem a ver com o facto de continuarmos com evidentes dificuldades em definir exatamente a situação no que se refere à chamada falta de professores e de alunos sem aulas. Nesta publicação só nos foi possível apresentar e analisar dados prospetivos relacionados com o número de professores que será necessário recrutar nos próximos anos, identificar as regiões onde o problema mais se faz sentir e pouco mais se sabe, nomeadamente no que diz respeito ao número de alunos que se supõe continuarem a não ter aulas.

Outro, refere-se às medidas de concretização do que está previsto no Decreto-Lei n.º 54/2018, que estabelece o *Regime Jurídico da Educação Inclusiva* (RJEI). É certo que sabemos, por exemplo, quantas crianças e jovens foram objeto de

medidas seletivas, de medidas adicionais ou de ambas. Mas, para além do trabalho desenvolvido pela Inspeção-Geral de Educação e Ciência (IGEC), muito pouco sabemos acerca da qualidade com que tais medidas foram efetivamente postas em prática; isto é, que processos foram concretizados e com que resultados para a superação das dificuldades de aprendizagem dos alunos. Esta é uma questão que me parece dever merecer a nossa melhor atenção, não só porque é necessário cumprir a legislação em vigor, mas também porque as crianças e jovens que podem beneficiar destas medidas são precisamente as que, na sua grande maioria, são provenientes de meios familiares vulneráveis dos pontos de vista social, económico e cultural.

Finalmente, o outro exemplo está relacionado com a resposta que estamos, ou não, a dar às necessidades das crianças e dos jovens estrangeiros que não dominam a língua portuguesa e que, por isso, precisam de frequentar as aulas de Português Língua Não Materna (PLNM). Tendo em conta os dados disponíveis, que se apresentam e discutem nesta publicação, parece que se pode dizer que a oferta disponibilizada fica bastante aquém das necessidades. Trata-se de uma questão que é importante caracterizar devidamente pois é decisiva para que estes alunos aprendam e sejam plenamente incluídos.

Além do mais, aprender a língua portuguesa na escola é, comprovadamente, um contributo relevante para que as próprias famílias das crianças e dos jovens se sintam mais incluídas na sociedade portuguesa. É, portanto, uma questão que tem a ver com as aprendizagens, com a inclusão e com a coesão social. Por isso é tão importante saber exatamente qual é a situação. Até porque, conhecendo-a, será possível pensar noutras possibilidades, quicá mais facilmente postas em prática, que possam conviver com o PLNM. Nesta como noutras áreas, podem ser engendradas diferentes estratégias para alcançar os mesmos propósitos.

A leitura dos dados do EE 2024, também permite evidenciar constrangimentos e dificuldades, alguns dos quais são recorrentes e até endémicos. Farei apenas referência a alguns deles, para além da questão mais ampla que discuti acima, relacionada com a falta de informação e de dados credíveis acerca de uma variedade de aspetos do sistema educativo.

A dificuldade que me parece mais relevante tem a ver com o facto de o sistema educativo português, apesar dos inegáveis progressos que se têm registado a muitos níveis nas últimas décadas, ser um sistema ainda muito desigual e, por isso, milhares de alunos são claramente excluídos da possibilidade de poderem aprender. E note-se que estes alunos, na sua grande maioria, provêm de meios desfavorecidos. Os portugueses mais pobres e os migrantes são os alunos que mais reprovam, os que mais abandonam e os que são mais excluídos do sistema. Esta é, naturalmente, uma questão complexa que exige a congregação de uma diversidade de ações, por um lado, nos domínios da ação social escolar, das bolsas de estudo e de investimentos em estruturas tais como os Centros de Recursos para a Inclusão (CRI), os Centros de Apoio à Aprendizagem (CAA) e as Equipas Multidisciplinares de Apoio à Educação Inclusiva (EMAEI) e, por outro lado, no domínio da formação dos docentes e das lideranças escolares. As escolas e os seus profissionais, como mais adiante discutirei, terão sempre um papel insubstituível e precisam de ter condições para enfrentar um dos problemas mais relevantes do nosso sistema educativo.

No âmbito desta primeira dificuldade, devo sublinhar o significativo défice nas aprendizagens das crianças nos primeiros anos de escolaridade, e acerca do qual elaborarei mais adiante, e também o facto de as taxas de conclusão no tempo esperado mostrarem que algo deverá merecer a nossa atenção relativamente ao que se estará a passar com as aprendizagens dos alunos do 3.º ciclo da educação básica (CEB) e da educação secundária (ES). Repare-se que em cada 100 alunos que concluem o 3.º CEB, 12 já reprovaram pelo menos uma vez. Na ES, nos cursos científico-humanísticos (CCH), o número de alunos que, em cada 100, reprovaram

pelo menos uma vez, sobe para 22 e, nos cursos profissionais (CP), para 31. Trata-se de uma questão que merece ser acompanhada e ser objeto da atenção da administração e das instituições escolares.

Ainda no domínio do insucesso há um problema ao nível da educação superior, quer no que se refere ao abandono, quer no que se refere à conclusão da licenciatura no tempo teórico previsto. Os números são expressivos e indiciam que muito há, igualmente, para fazer na educação superior ao nível do ensino, da avaliação e da pedagogia, conforme tem sido reconhecido, nomeadamente através da recente criação do Conselho Nacional para a Inovação Pedagógica no Ensino Superior (CNIPES).

A educação e formação de adultos é, claramente, como já referi, um problema que tem de ser enfrentado pelas razões que apresentei acima e que são desenvolvidas noutras secções desta publicação.

Antes de prosseguir, não posso deixar de fazer referência a uma questão que está relacionada com o acesso à educação superior e que, concretamente, tem a ver com os acentuados desequilíbrios causados pelas classificações internas reconhecidamente elevadas ou muito excessivas que são atribuídas aos alunos dos CCH principalmente em instituições privadas mas também nas públicas. É um problema que se regista há anos e que não prestigia, nem credibiliza o sistema de acesso à educação superior. É necessário enfrentá-lo, eu diria que é um imperativo ético, no contexto de uma evolução necessária quanto à natureza, identidade e propósitos da educação secundária e quanto às características de um sistema de acesso que possa responder melhor às realidades do presente.

Seguem-se agora algumas considerações que decorrem das reflexões que fui fazendo ao longo deste texto.

As escolas e os seus profissionais, em determinadas condições, podem, certamente, fazer a diferença nas vidas de todas as crianças e jovens que as frequentam. Isto significa que as escolas podem contribuir indelevelmente para que todos os seus alunos tenham pleno acesso a uma educação e formação orientada por elevados padrões de qualidade.

Os resultados das avaliações externas, nacionais e internacionais, apesar das suas limitações, mostram-nos que um número significativo de crianças e jovens não aprendem devidamente, com a compreensão e a profundidade requeridas, o que está prescrito no currículo, particularmente no que se refere às competências transversais previstas no *Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória* (PASEO). Tais competências, associadas ao raciocínio crítico, à criatividade e à resolução de problemas e facilmente transferíveis para outros contextos, são consideradas indispensáveis para que as pessoas possam integrar-se plenamente nas sociedades complexas, imprevisíveis e instáveis em que vivemos.

Os resultados disponíveis também mostram que os alunos não estão a aprender os conhecimentos indispensáveis para desenvolverem competências tão básicas e essenciais como as que se referem aos domínios da leitura e da escrita. E isto acontece nos primeiros anos de escolaridade que, em muito boa medida, são decisivos para a progressão académica das crianças e dos jovens. Esta situação, que se vem verificando há anos, tem necessariamente de nos levar a pensar que algo tem de ser feito.

É necessário criar condições para que todas as crianças nos primeiros anos de escolaridade dominem sem problemas a leitura e a escrita. Esta é uma questão central que, creio bem, não necessita de meios vultuosos para ser devidamente enfrentada. É possível apostar fortemente num programa nacional que apoie as escolas e os seus professores para garantir que todas as crianças, nos primeiros anos de escolaridade, aprendam as competências inerentes à língua portuguesa.

Tem de ser um programa exigente e de elevada qualidade, capaz de mobilizar todos os intervenientes, tais como as autarquias e as instituições da educação superior, na resolução de um problema que é muito penalizador para muitas crianças, para as suas famílias e para o país. Tem de ser um programa fundamentalmente orientado para as práticas escolares em geral e, sobretudo, para as práticas pedagógicas que ocorrem nas salas de aula. Práticas que têm de estar fortemente sustentadas no conhecimento dos profissionais e orientadas pelos princípios e valores fundadores de uma escola humanista, inclusiva, democrática e social e eticamente responsável.

Por outro lado, também sabemos que a maioria das crianças e dos jovens portugueses revela dificuldades com a resolução de uma diversidade de tarefas que exigem a mobilização, integração e utilização de conhecimentos; isto é, tarefas que exigem mais elaboração cognitiva. Na verdade, os resultados vêm mostrando que os alunos apenas são capazes de resolver situações bastante elementares no domínio da literacia da leitura, no domínio da literacia científica e no domínio da literacia matemática. Esta é uma situação recorrente e que, como disse, tem de ser enfrentada. Uma das formas de o fazer de modo consequente e sustentável consiste em investir na caracterização e reconhecimento do problema e desenvolver políticas públicas ativas que mobilizem as escolas e todos os seus profissionais para concretizar as medidas que o permitam resolver. É uma tarefa muito exigente, mas indispensável para que a educação passe a ser orientada por elevados padrões de exigência e qualidade.

Esta é uma questão cuja resolução tem o seu fulcro no trabalho que se pode desenvolver nas escolas por todos os seus profissionais. Naturalmente, as lideranças e os docentes, independentemente das estratégias que possam ser utilizadas, são, comprovadamente, os profissionais que mais impacto podem ter nas aprendizagens dos alunos. Como já referi, a resolução destas e doutras questões relacionadas com as aprendizagens dos alunos tem de ser feita, essencialmente, dentro das escolas e das salas de aula, através do trabalho das lideranças e dos docentes. Mas também com a indispensável colaboração de técnicos superiores (e.g., psicólogos, mediadores linguísticos e culturais, animadores socioculturais, terapeutas da fala) e dos assistentes operacionais, cuja inserção no sistema educativo terá de ser repensada tendo em conta a importância do seu papel na vida escolar. Estes profissionais têm de ser capacitados para participar ativamente no processo educativo e formativo das crianças e dos jovens e, para tal, terão de ter acesso a processos de formação de elevada qualidade que tenham em conta as exigências e as necessidades das tarefas que desempenham. Concomitantemente, deverão ter uma carreira que contribua para a sua valorização pessoal e profissional.

A escola é a instituição que tem de estar necessariamente no centro dos processos conducentes à sua própria transformação com a participação tão fundamentada quanto possível das suas lideranças, dos seus docentes e alunos, como protagonistas, e dos pais e encarregados de educação, das comunidades e da sociedade em geral como participantes ativos no desenvolvimento daqueles processos.

Os sucessivos esforços que se vêm desenvolvendo para melhorar as escolas são, em geral, insuficientemente fundamentados quanto aos processos utilizados e quanto aos seus conteúdos substantivos. A ideia que fica é a de que são necessários programas mais robustos e intervenientes que permitam melhorar e/ou mudar as práticas escolares. E, por isso, teremos de nos questionar se, na verdade, alguma vez o fizemos ou se o temos vindo a fazer, ou se nos temos limitado a utilizar medidas que pouco ou nada contribuem para alterar a substância funda das coisas. Tendo sempre na devida conta a melhoria da qualidade do que, e como, as crianças e os jovens realmente aprendem. No fundo, a questão de interesse é a de saber como devemos conceber e gerir as escolas para que elas possam, efetivamente, fazer a diferença, contrariando o determinismo social que, em muito boa medida, decorre do imobilismo das pedagogias da conformidade e da explicação.

Precisamos de uma ideia, de um conceito de escola e não do absurdo que consiste em considerar a escola como um “armazém de aulas”, como se dizia nos finais dos anos 90 do século passado. E nessa ideia, nesse conceito, nós precisamos de ter escolas que, em última análise, estão fortemente organizadas para o desenvolvimento das aprendizagens das crianças e dos jovens nos domínios das ciências naturais, físicas e sociais, das humanidades, das artes, das tecnologias e também no domínio das aprendizagens sociais e emocionais.

Nestes termos, estaremos a criar condições para que o currículo seja, efetivamente, um projeto de inteligência e de conhecimento. E isto significa que se criam ambientes em que o conhecimento é valorizado e considerado indispensável para descrever, analisar e avaliar os fenómenos e as realidades das comunidades em que as escolas se inserem, das cidades, do país e do mundo. Uma escola cosmopolita, que desenvolve múltiplas ações que lhe permitam conectar-se realmente com as realidades e, através disso, conseguir que os alunos vejam real sentido no que aprendem e no que têm de aprender. Uma escola que leva muito a sério a formação cívica dos alunos, baseada nos valores fundadores da democracia, do humanismo, da ética e da justiça, para que as escolas, em vez de “armazéns de aulas” sejam “centros de curiosidade e de descoberta”, espaços acolhedores e estimulantes onde é bom trabalhar, estudar e viver. Por isso, é fundamental acompanhar o trabalho que todos os seus profissionais desenvolvem e proporcionar condições para que, numa perspetiva de educação ao longo da vida, possam ter reais oportunidades para participar numa diversidade de processos de formação.

Ninguém pode ter ilusões relativamente a este aspeto. Sem formação situada e de elevada qualidade, intrinsecamente associada às realidades que se vivem nas escolas, dificilmente poderemos ter uma escola mais democrática, mais justa e mais equitativa. O conhecimento específico das disciplinas, o conhecimento pedagógico, a experiência (o “saber de experiência feito”) e a liderança de pendor pedagógico e distribuída são exemplos relevantes de condições necessárias, ainda que não suficientes, para que todas as crianças e jovens aprendam o que é suposto aprenderem. E para que isto aconteça, é muito importante estudar, refletir, indagar as nossas próprias práticas, debater e participar, colaborar ativamente na construção de uma escola mais inteligente, mais pensante e socialmente mais justa.

Mas é também fundamental poder contar com as pessoas e as instituições que, fora das escolas, desde os pais e encarregados de educação até aos cidadãos em geral e desde as autarquias até às instituições económicas e sociais, públicas e privadas, transformam as escolas de acordo com a ideia, o conceito, que referi anteriormente.

As políticas públicas deverão ter sempre um papel decisivo e será sempre muito importante que todos os que, de algum modo, querem contribuir para o empreendimento de mudar as escolas no sentido que aqui venho explicitando, encontrem formas de conhecer e compreender o trabalho que estas e os seus profissionais realizam. É com este intuito que o CNE vem desenvolvendo o projeto DICA no âmbito do qual se publicam narrativas biográficas de docentes e dirigentes e estudos de caso de escolas. No mesmo âmbito, uma diversidade de parceiros, produz textos em que se descrevem projetos inovadores desenvolvidos nas escolas. O propósito mais fundamental do projeto DICA é, precisamente, contribuir para que se conheça melhor o trabalho que se desenvolve nas escolas através das respostas a três questões orientadoras: a) como se ensina e como se aprende? b) como se organizam e gerem os recursos? e c) como se desenvolvem os processos de inovação?

O conhecimento das escolas e do trabalho dos seus profissionais é uma condição indispensável para poder proporcionar o acompanhamento necessário aos esforços que todos têm de desenvolver para melhorarem os seus projetos e as suas práticas educativas. Por isso é tão importante que as políticas públicas de educação possam

contar com meios e estratégias credíveis que lhes permitam monitorizar e acompanhar a eficiência e a eficácia do trabalho que se desenvolve nas escolas.

Tipicamente, a este propósito, a maioria dos países cria sistemas de avaliação externa das aprendizagens e a tendência é para que, a partir dos resultados assim produzidos se retirem ilações quanto à qualidade das escolas, incluindo a qualidade das aprendizagens e do ensino. Estes sistemas podem ter diferentes propósitos, naturezas e consequências ou efeitos. Presentemente, o país utiliza as provas ModA, que se realizam nos 4.º e 6.º anos de escolaridade da educação básica, são obrigatórias e realizadas a Português, Português Língua Não Materna (PLNM), Português Língua Segunda (PLS), Matemática e ainda uma outra disciplina de forma rotativa.

Estas provas não têm quaisquer efeitos na progressão académica das crianças (*low stakes*) mas podem constituir uma importante fonte de informação para que as escolas, docentes, crianças e pais e encarregados de educação possam delinear as estratégias mais adequadas para ultrapassar dificuldades que tenham sido eventualmente detetadas. Para além da sua função sumativa, têm uma importante função formativa, contribuindo para regular os processos e práticas pedagógicas mais diretamente relacionados com a qualidade das aprendizagens realizadas. Mas estas provas podem igualmente ser utilizadas pelo MECI para monitorizar as aprendizagens das crianças e, a partir daí, tomar as decisões de política que se revelem apropriadas para disponibilizar os apoios que, eventualmente, se revelem necessários para as escolas e os professores.

As provas ModA podem, deste modo, constituir importantes e credíveis fontes de informação e foram concebidas de forma a permitirem que se produzam análises comparativas ao longo dos anos sendo, assim, possível monitorizar a evolução da qualidade das aprendizagens. Por isso, é tão importante que todos os intervenientes, desde os docentes e as lideranças escolares até aos alunos e aos pais e encarregados de educação, passando pelas comunidades educativas, valorizem devidamente estas provas. Para tal, é indispensável que todos, sem exceção, compreendam a sua relevância e o papel que podem ter para melhorar a qualidade da educação, muito particularmente nos primeiros anos da educação básica.

Ainda na educação básica, há provas finais que se realizam no final do 9.º ano a Português ou a PLNM e a Matemática. A realização destas provas é obrigatória para certificar a conclusão do 3.º CEB e podem ter efeitos na progressão académica dos alunos. No entanto, tendo em conta que as classificações obtidas nestas provas têm uma ponderação de apenas 30%, sendo 70% a ponderação das classificações internas, aqueles efeitos são bastante reduzidos (*low stakes*). Tal como nas provas ModA, os seus resultados, quando adequadamente utilizados, podem ter repercussões muito positivas nos processos de ensino e de aprendizagem e nas tomadas de decisão ao nível da formulação das políticas públicas.

É necessário evoluir para um sistema que articule diferentes fontes de informação. As provas ModA, tal como, anteriormente, as chamadas Provas Aferidas, por natureza, podem integrar um sistema de avaliação que permite, simultaneamente, constituir uma fonte de inspiração para melhorar a qualidade das práticas pedagógicas e, consequentemente, criar oportunidades reais para que todos os alunos aprendam mais profundamente, através de padrões de ensino de elevada qualidade.

Outra importante e credível fonte de informação acerca da qualidade do trabalho que se desenvolve nas escolas é a que vem sendo realizada há quase duas décadas pela Inspeção-Geral de Educação e Ciência (IGEC). Trata-se de um sistema de avaliação que tem evoluído positivamente, que tem contado com a participação de docentes e investigadores da educação superior, e que, num certo sentido, tem vindo a consolidar-se e a contribuir de forma importante para a melhoria global da qualidade da educação do país. Nos três ciclos de avaliação desenvolvidos entre 2006 e 2011, 2011 e 2017, e 2017 até ao presente, foram produzidos

2 362 relatórios de avaliação, respetivamente, 1 107, 824, e 431, focados em quatro domínios ou objetos: a) *Autoavaliação*; b) *Liderança e Gestão*; c) *Prestação do Serviço Educativo*; e d) *Resultados*.

Este sistema de avaliação pode e deve, certamente, continuar a evoluir e a aprimorar-se, mas o trabalho realizado ao longo de cerca de 20 anos é, a muitos títulos, inestimável e tem merecido a consideração das escolas, das suas lideranças e dos seus docentes. Por isso, nesta edição do Estado da Educação, foi decidido proceder a uma análise, de algum modo exploratória, do conteúdo dos 267 relatórios de avaliação externa produzidos pela IGEC entre 2021 e 2024. Devo aqui referir que este trabalho de investigação foi realizado através do projeto *Para uma análise das políticas públicas de educação através da avaliação externa das escolas* (2025.03939.BDNA), financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT), que o Conselho Nacional de Educação (CNE) acolhe e realiza enquanto instituição não académica, com a participação do ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa. Trata-se de uma ação concreta que se insere no âmbito da estratégia deliberada que se decidiu empreender para que o CNE esteja mais próximo das instituições que produzem conhecimento e que podem contribuir para melhorar a qualidade do trabalho que aqui se desenvolve. Neste caso concreto, um membro da Assessoria Técnico-Científica do CNE desenvolve o seu trabalho de investigação conducente a um doutoramento no domínio das políticas públicas.

A análise realizada até ao momento permitiu já obter uma diversidade de dados relevantes para a elaboração de um retrato global da qualidade do trabalho realizado pelas escolas portuguesas e pelos profissionais que nelas trabalham, no que se refere aos quatro objetos acima indicados (*Autoavaliação*; *Liderança e Gestão*; *Prestação do Serviço Educativo*; e *Resultados*). No âmbito deste texto, deixo aqui apenas duas breves referências. Uma primeira referência tem a ver com o facto de os dados evidenciarem que, relativamente a cada um dos objetos indicados, as escolas portuguesas progrediram muito sensivelmente nestas duas últimas décadas. Este progresso não pode ser dissociado dos que continuam a verificar-se, por exemplo, ao nível das taxas de conclusão, das taxas reais de escolarização, das taxas de retenção e de abandono precoce e das taxas de conclusão no tempo esperado. A segunda referência tem a ver com a *Prestação do Serviço Educativo* e com os *Resultados* obtidos pelos alunos. No que se refere ao primeiro, verificou-se que é o que recolhe mais indicações para melhorar em resultado das avaliações. Na verdade, a análise realizada, que teve em conta o Currículo, a Pedagogia e a Avaliação, domínios do conhecimento constantes no PASEO, permitiu constatar que, apesar dos progressos, as escolas e os seus profissionais mantêm dificuldades em áreas tão sensíveis para as aprendizagens dos alunos como o desenvolvimento do currículo, para que os alunos aprendam mais e melhor, e a avaliação. Estes resultados, que aqui não desenvolvo, ajudam-nos a compreender e a interpretar os que já acima se mencionaram referentes aos resultados modestos, ou mesmo muito fracos, obtidos em avaliações externas das aprendizagens pelas crianças dos primeiros anos de escolaridade e pelos jovens que estão a iniciar a educação secundária.

Em suma, tendo presente a ideia de que o país necessita de acompanhar, monitorizar e avaliar a qualidade do trabalho realizado pelos alunos, considera-se que é importante ter em conta os dados que resultam de programas já existentes (e.g., Provas ModA, Avaliação Externa das Escolas) e retirar deles as devidas ilações. De facto, quer as escolas e os seus profissionais, quer os responsáveis pela formulação e desenvolvimento das políticas públicas, quer ainda os setores da sociedade mais diretamente envolvidos na educação, poderão contribuir para melhorar o estado das coisas se atentarem aos dados disponíveis. No entanto, esta questão deve ser aprofundada e outras informações provenientes, por exemplo, das avaliações e das classificações internas, deverão ser igualmente consideradas.

Parece importante evoluir para sistemas de avaliação da qualidade das aprendizagens dos alunos que sejam mais rigorosos, mais contextualizados, mais


baseados na diversificação dos processos de recolha de informação e mais úteis. E que sejam sensíveis à diversidade e à ideia de que, acima de tudo, ao longo dos processos de ensino e de aprendizagem, a avaliação é um processo pedagógico que apoia alunos e professores a melhorarem as aprendizagens e o ensino. Um processo que nos ajuda a apreciar de forma rigorosa a qualidade do trabalho que cada aluno desenvolve na sua turma e na sua escola.

As provas de avaliação externa realizadas no âmbito da educação secundária, vulgo exames, são obrigatórias para a conclusão do 12.º ano de escolaridade e respetiva certificação. A utilização dos resultados destes exames está fortemente condicionada pelo sistema de acesso à educação superior e, por isso, objetivamente, obedece a uma lógica estritamente orientada para produzir uma lista ordenada de candidatos àquele nível de educação.

O sistema de acesso à educação superior continua a revelar problemas que terão de ser enfrentados. Nomeadamente no que se refere à forma desigual com que os alunos que frequentam determinados cursos (e.g., cursos profissionais; cursos do ensino artístico especializado) são tratados através do atual sistema. Noutro plano, como já sinalizei, persiste uma situação bem conhecida, geradora de desigualdades e injustiças, decorrente do facto das classificações internas dos alunos no final da educação secundária serem significativamente mais elevadas em determinadas instituições do que na maioria das outras.

Estas e outras matérias já tinham sido objeto de análise, em 2017, no Parecer n.º 3 do CNE — *Acesso ao Ensino Superior* — referindo-se a necessidade de flexibilizar o sistema de acesso para alunos que frequentassem aqueles cursos, a sobrevalorização dos exames que os alunos têm de realizar no final da educação secundária por força da mobilização de alguns deles para efeitos do cálculo da classificação para o ingresso e a questão das discrepâncias entre as classificações internas e as classificações externas. Em relação a este último, na sua recomendação número seis, é expressamente mencionado que a IGEC deve intervir para verificar, presume-se, a integridade das discrepâncias sucessivas e excessivas das classificações internas. E, tanto quanto se conhece, é o que esta instituição tem vindo a fazer sem que, no entanto, se produzam quaisquer consequências, dada a dificuldade de determinar exatamente as razões para tais discrepâncias. O referido parecer reconhece ainda a necessidade de melhorar o sistema de acesso à educação superior ainda que, na verdade, como parece ser cada vez mais evidente, o sistema tenha de ser objeto de uma reflexão mais profunda que tenha em conta a consolidação da identidade e da natureza da educação secundária, que hoje constitui o patamar superior da escolaridade obrigatória, assim como os desenvolvimentos relacionados com a necessidade das instituições do ensino superior se abrirem a públicos diferenciados.

Importa salientar o facto de a persistência destes e doutros problemas, alguns dos quais de natureza psicométrica (e.g., validade e fiabilidade das provas e dos respetivos itens; fiabilidade entre classificadores), poder afetar de forma mais ou menos sensível, a integridade e a lisura do processo. O CNE, na sua Recomendação n.º 2/2024 — *Exames e Acesso ao Ensino Superior: Problemas e Cenários* — produziu um conjunto de reflexões em que se equacionaram uma diversidade de questões de natureza socioeconómica, política e pedagógica que poderá apoiar o processo de reformulação (ou de aperfeiçoamento) do sistema de acesso à educação superior. A argumentação utilizada, os cenários de desenvolvimentos possíveis do sistema de acesso, assim como a natureza e o conteúdo das recomendações fizeram uma diversidade de alusões à educação secundária, como seria expectável. Ou seja, parece óbvio que a discussão acerca do sistema de acesso à educação superior não pode ser dissociada de uma análise aprofundada acerca da natureza, dos propósitos, da organização e dos modos como os alunos devem aprender neste nível de escolaridade, tão decisivo para a sociedade portuguesa.



Não vou, neste contexto, elaborar acerca da importância e da necessidade de se projetar uma educação secundária mais exigente, mais rigorosa, mais cosmopolita e, por isso, mais diversa, integrando uma diversidade de cursos, todos igualmente valorizados. Uma educação secundária em que os alunos são sistematicamente desafiados a raciocinar criticamente, a desenvolver a sua criatividade e a resolver problemas em contextos de aprendizagens científicas, tecnológicas, humanistas, artísticas e técnicas. Uma educação secundária que promove relações mais concretas e não exclusivamente verbais, com o conhecimento. Em que os alunos são envolvidos no ensino experimental das ciências, em manifestações artísticas que expressam de forma criativa pensamentos, sentimentos e realidades sociais e políticas, juntamente com todos os desafios inerentes a realizações que decorrem da literatura, da poesia, das ciências sociais, da tecnologia e da técnica. No fundo, uma educação secundária numa escola aberta ao conhecimento e, indelevelmente, à cultura, em contextos de inovação pedagógica e de propostas de trabalho que desafiam o pensamento, a criatividade e formas colaborativas e interdisciplinares de trabalhar.

Concluo afirmando a necessidade de se prosseguirem esforços que nos permitam conhecer claramente os fenómenos, as situações, os processos que ocorrem no sistema educativo. É preciso criar sistemas e estratégias que congreguem uma diversidade de participantes para definir como podemos obter e divulgar informações realistas e credíveis acerca da qualidade das práticas e das políticas educativas. Assim teremos condições necessárias, embora não suficientes, para inovar, para melhorar, para incluir e para enfrentar as desigualdades de forma sustentável. E, nestes termos, poderemos construir uma escola mais democrática, mais ética, mais culta e mais justa.

Domingos Fernandes

Presidente do Conselho Nacional de Educação

