

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 Locais; 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 aspectos 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 prospectiva: 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).

Inicio 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 fundamentalmente 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 outros 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 perspetiva 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 aspectos 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 prospectivos 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, quiçá 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 indicam 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 permitem 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 de Aferição, 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.BDANA), 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 obrigatorias 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 de as 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 outros 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

SUMÁRIO EXECUTIVO

O *Estado da Educação 2024* é constituído por duas partes. Na primeira - *Uma Panorâmica do Sistema Educativo* - apresentam-se os principais indicadores da educação e formação em Portugal, tecendo considerações de natureza analítica e interpretando o seu significado no âmbito das políticas públicas de educação. Esta está organizada em três capítulos. O primeiro, *Condições para a Educação e Formação*, inclui os Recursos Humanos Docentes e Não Docentes; os Recursos Financeiros; o Serviço Educativo; e a Descentralização e Educação. O segundo, *População Discente*, inclui um Retrato Global; a Distribuição dos Inscritos; e aborda Desigualdades e Equidade. O terceiro, *Resultados do Sistema*, inclui a Certificação e Desempenho; e a Qualificação e Emprego.

A segunda parte - *Reflexões para o Desenvolvimento das Políticas Educativas* - aborda quatro temas de grande relevância para o desempenho do sistema educativo: 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.

No presente sumário executivo extratam-se algumas das tendências mais significativas encontradas, bem como as suas implicações para o desenvolvimento de políticas educativas, tendo presente a necessidade de atender aos problemas apresentando soluções inovadoras, de agir no sentido de garantir a equidade e de desenvolver a literacia de forma a cimentar uma sociedade sustentável, humanista e democrática.

As condições subjacentes à educação e formação evidenciam constrangimentos relacionados com a falta de docentes, mostram o empenho das organizações escolares na prestação de um serviço educativo de qualidade e refletem as reconfigurações subjacentes ao processo de transferência de competências para as autarquias.

Entre os docentes da educação pré-escolar, básica e secundária, subsiste um sentimento significativo de satisfação, motivação e reconhecimento. De acordo com os dados do TALIS 2024, 94% dos professores em Portugal estão satisfeitos com a profissão, valor superior à média da OCDE, de 89%. A maioria, 81%, afirma ter escolhido a docência como primeira opção, sendo que 70% repetiriam a escolha. Não obstante adversidades organizacionais e pessoais, a relação pedagógica entre docentes e alunos é valorizada como principal fonte de reconhecimento e de satisfação da profissão. Ainda assim, sobrevêm níveis significativos de intenção de abandono da carreira: 20% dos docentes ponderam fazê-lo nos próximos cinco anos.

A diminuição do número de docentes da educação não superior é um problema que tem vindo a afetar o país. Projeções nacionais e internacionais quantificam a magnitude da renovação necessária, indicando que dos cerca de 122 000 docentes ativos em 2024/2025, apenas 76 000 permanecerão em funções, o que representa uma quebra de 37% na oferta, exigindo o recrutamento de, aproximadamente, 3 800 novos docentes por ano, até 2034/2035.

Têm vindo a ser estabelecidas medidas para resolver este problema, baseadas na atração, formação e valorização da carreira docente. A concretização coordenada destas medidas terá permitido alguma redução do número de horários de substituição solicitados pelas escolas. Porém, não é possível uma análise credível relativamente ao seu impacto uma vez que não estão disponíveis dados que permitam fazê-la. Impõe-se, portanto, a divulgação de dados consistentes para uma análise mais rigorosa e prolongada no tempo.

Na educação superior, a eventual falta de docentes não tem sido colocada em termos tão prementes, mas é manifesto um desequilíbrio geracional. Em 2023/2024, verificava-se que quase metade, 46,8% dos docentes, tinha 50 ou mais anos de idade, enquanto apenas 22,9% tinham menos de 40 anos.

Em Portugal, 92% dos docentes da educação não superior reconhecem o impacto positivo da formação contínua nas suas práticas, percentagem consideravelmente superior à média de 55% na OCDE. A área das Tecnologias de Informação e Comunicação aplicadas às didáticas foi uma das ofertas mais procuradas, nos últimos três anos. Mais de 90 000 docentes concluíram com sucesso ações de formação nessa área. A concentração da oferta em áreas muito específicas pode comprometer iniciativas de inovação pedagógica noutros domínios.

A formação do pessoal não docente permanece assistemática e incipiente. Importa garantir a valorização e qualificação destes profissionais, designadamente através do reconhecimento formal das respetivas funções e trajetórias profissionais, da reposição e estabilização dos efetivos e da consolidação de oportunidades de formação contínua. No atual processo de transferência de competências para as autarquias, a afetação de muitos destes profissionais passou a ser responsabilidade dos municípios. Esta pode ser uma oportunidade para garantir que a distribuição e a formação de efetivos respondem às reais necessidades das escolas.

O investimento global do Estado em educação, incluindo ciência, tecnologia e educação superior, foi de 11 350,96 milhões de euros, mais 10,0% do que em 2023. Ao abrigo da descentralização e delegação de competências, foram mobilizados 1 133,48 milhões de euros. No cômputo, continua a registar-se um aumento contínuado da despesa com educação. Encontram-se convergências entre os recursos financeiros convocados e algumas políticas de reforço em curso, nomeadamente, educação inclusiva, prestações sociais e investimento em investigação. Contudo, na educação profissional e na formação de adultos assinalam-se algumas quebras de financiamento, em contraciclo com metas que estabelecem o equilíbrio entre a oferta geral e a vocacional e com a necessidade de colmatar défices de qualificação e competências ainda patentes na população adulta em Portugal.

Verifica-se uma aceleração das taxas de compromisso, na maior parte das componentes do Plano de Recuperação e Resiliência respeitantes à educação e formação. Contudo, as respetivas taxas de pagamento continuam a ser baixas, fazendo crer que o impacto junto dos seus beneficiários diretos ainda é reduzido.

Resultados muito positivos – académicos, sociais e de reconhecimento do trabalho da escola pela comunidade – surgem associados a desempenhos de elevada qualidade nos domínios da *Prestação do Serviço Educativo* e da *Liderança e Gestão*, pondo em evidência as relações entre capacidade organizativa da escola, existência de uma visão educativa, qualidade das oportunidades de aprendizagem e qualidade dos resultados.

As escolas têm demonstrado capacidade para organizar de forma adequada as diferentes áreas ou disciplinas do currículo e a oferta educativa, embora, em muitos casos, a articulação curricular seja frágil e a inovação curricular e pedagógica esteja ainda pouco presente nas práticas educativas. As escolas têm também feito um esforço para promover a equidade e a inclusão de todas as crianças e jovens. Registam-se, contudo, dificuldades em pôr em prática conhecimentos dos domínios da pedagogia e da avaliação, na seleção e concretização das estratégias de ensino e aprendizagem e na utilização da avaliação com o propósito de permitir aprender com maior compreensão e profundidade.

A transferência de competências para as autarquias na área da educação criou um novo cenário de relações multinível entre a administração, as autarquias e as instituições escolares. Identificam-se oportunidades como a racionalização da gestão de recursos, mas também têm sido levantadas questões quanto à autonomia das escolas e à eventual criação ou agravamento de assimetrias na gestão das competências educativas intra e inter municípios. Apesar dos mecanismos de coordenação previstos, persistem desafios na comunicação, na partilha de informação e na definição de prioridades conjuntas. A ausência de uma visão estratégica partilhada e de canais de diálogo consistentes pode levar a duplicações

de esforços, a desencontros na implementação e a dificuldades na resolução de problemas complexos que exigem uma abordagem integrada. Tais preocupações reforçam a importância de implementar e manter uma monitorização permanente e transparente da qualidade do serviço público prestado no setor da educação.

Identificam-se, assim, alguns desafios estratégicos com vista à melhoria das condições para a educação e formação no país: a) gestão dos recursos humanos, docentes e não docentes, focada na valorização, retenção e qualificação profissional; b) inovação e qualidade na formação profissional, privilegiando a diversidade de ofertas e apostando em modalidades que favoreçam a ligação às práticas pedagógicas; c) continuidade e celeridade na execução de financiamentos que suportam a [re]qualificação dos adultos e a formação profissionalmente qualificante; e d) monitorização e avaliação dos efeitos do processo de transferência de competências para as autarquias na prestação do serviço público de educação.

Há mais alunos no sistema educativo e a sua diversidade tem vindo a aumentar, refletindo o tecido social do país. Existe um esforço de inclusão e equidade em várias frentes, mas parece evidente que a oferta de PLNM é insuficiente para o número de alunos de nacionalidade estrangeira no sistema e que o apoio efetivo a crianças e jovens com necessidades específicas de saúde está em risco face à falta de recursos especializados. A monitorização e avaliação das medidas de inclusão apresentam-se como cruciais para o combate às desigualdades que subsistem no sistema educativo.

Em 2023/2024, 2 068 790 crianças, jovens e adultos frequentavam o sistema educativo em Portugal: 269 616 na educação pré-escolar, 954 792 na educação básica, 389 537 na educação secundária, 6 610 na educação pós-secundária e 448 235 na educação superior. Tal como em anos anteriores, a maior parte dos alunos, 79,2%, frequentou instituições de natureza pública e 20,8% instituições de natureza privada. Em todos os níveis, exceto na educação superior, a maior parte da população discente é do sexo masculino.

A taxa real de pré-escolarização, referida às crianças dos 3 anos de idade até à idade do início da escolaridade obrigatória, atingiu 94,5%, aproximando-se, ainda que lentamente (cresceu apenas 0,3 pp face ao ano anterior), da meta de 96% indicada pela União Europeia para cumprir até 2030. A expansão da oferta pode não estar a ser suficiente para responder ao número de crianças com idade para frequentar a educação pré-escolar.

A taxa real de escolarização no 1.º ciclo do ensino básico é 100%, desde 2021/2022. Nos restantes ciclos da educação básica, apesar de ter vindo a crescer, ainda fica por 94,7% no 2.º ciclo e 94,2% no 3.º ciclo. Na educação secundária, a taxa real de escolarização continua a estar aquém do que seria desejável, havendo 10% de jovens em idade de frequentar este nível de escolaridade que não estão inscritos nas ofertas existentes.

Na educação básica, praticamente todos os alunos frequentaram a chamada educação geral (98,7%). Na educação secundária, a maior parte optou por cursos científico-humanísticos, em vez de cursos de dupla certificação, numa proporção que atingiu 61,0% para 39,0% em 2023/2024. Verifica-se, portanto, um desequilíbrio cada vez maior na distribuição dos jovens por estas ofertas e um distanciamento crescente face à meta de conseguir 55% dos alunos da educação secundária inscritos em cursos profissionalmente qualificantes. O país necessita que esta tendência seja invertida, pelo que importa gizar estratégias para o conseguir.

Há cada vez mais alunos de nacionalidade estrangeira a frequentar o sistema educativo português. Em 2023/2024, 174 126 crianças e jovens de nacionalidade estrangeira frequentaram a escolaridade obrigatória em Portugal, mais 31 366 do que no ano anterior, o que significa um aumento de 22,0%. Representaram 13,6% dos alunos, não adultos, que frequentaram a educação básica e secundária.

Na educação pré-escolar, representaram 9,5% dos inscritos. A maior parte é de nacionalidade brasileira, mas abrangem uma enorme diversidade de nacionalidades, línguas e culturas de praticamente todos os continentes. Quase todos, 84,2%, frequentaram escolas públicas.

De 55 827 estrangeiros inscritos na educação básica, só 10 638 estiveram matriculados em PLNM (19,1%). Na educação secundária, de 14 239 alunos de nacionalidade estrangeira, 1 963 frequentaram a disciplina (13,8%). Estes números dizem respeito a alunos inscritos em escolas públicas, no Continente, e excluem os alunos de nacionalidade brasileira, cuja percentagem em PLNM é mínima (0,05%), bem como os alunos de nacionalidade portuguesa que frequentaram a disciplina. Mas a diferença entre o número de alunos de nacionalidade estrangeira na educação básica e secundária e o número daqueles que frequentaram a disciplina parece evidenciar que a oferta esteve aquém do que seria necessário.

Na educação superior, em 2023/2024, 150 085 estudantes inscreveram-se pela primeira vez no 1.º ano de um curso de licenciatura, mestrado, doutoramento ou num CTeSP; menos 3,2% do que no ano anterior. As suas opções continuaram a recair nas áreas das ciências empresariais, administração e direito ou das engenharias e da indústria de transformação e construção. Ciências naturais, matemática e estatística são preteridas, o que leva a crer que o país poderá continuar a não conseguir ter o número de diplomados de que necessita nas áreas STEM (*Science, Technology, Engineering, Mathematics*).

Portugal tem vindo a consolidar um conjunto de medidas que visam contribuir para melhorar o acesso e a permanência dos alunos de todos os níveis de escolaridade no sistema educativo, mitigando alguns dos efeitos das desigualdades socioeconómicas. A Ação Social Escolar e as bolsas de estudo no ensino superior podem ser meios decisivos para o conseguir. Contudo, persistem desafios, nomeadamente para assegurar as condições mínimas de frequência da educação terciária, tais como garantir a suficiência das prestações sociais e o alargamento da base de beneficiários, mantendo princípios de justiça distributiva.

Foram tomadas medidas excepcionais e temporárias, como a afetação de pessoal docente e de técnicos especializados aos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e de educação básica e secundária ou o alargamento das estruturas especializadas (Centros de Recursos para a Inclusão, Centros de Apoio à Aprendizagem, escolas de referência). No entanto, subsistem desigualdades territoriais, insuficiência de técnicos especializados e de docentes para que as medidas de apoio à aprendizagem e à inclusão possam ser cabalmente concretizadas. A situação assume um caráter ainda mais gravoso quando se trata de apoiar crianças e jovens com necessidades de saúde especiais, pondo em causa o conceito de inclusão em que assenta a educação em Portugal.

É, portanto, crucial monitorizar a eficácia das medidas, fazer um levantamento exaustivo das necessidades e garantir uma distribuição criteriosa de recursos. Importa também reforçar recursos humanos e desenvolver uma maior articulação entre estruturas de apoio da educação e da saúde, a fim de combater efetivamente as desigualdades que subsistem no sistema educativo.

Os resultados do sistema educativo são positivos no que respeita à persistência de taxas elevadas de conclusão/transição e de conclusão no tempo esperado. Mas também denotam que percentagens significativas de crianças e jovens não dominam competências fundamentais para realizarem as suas aprendizagens, comprometendo desde cedo o seu sucesso académico. Mostram igualmente que subsistem iniquidades no sistema, que condicionam o acesso à educação e o sucesso, especialmente dos alunos provenientes de ambientes mais desfavorecidos e dos alunos estrangeiros.

As taxas de conclusão/transição na educação básica e secundária estabilizaram em valores próximos dos registados pré-pandemia: 96,1%, em média, na educação básica, com 98,1%, 96,1% e 93,8% dos alunos a concluírem, respetivamente, o 1.º, o 2.º e o 3.º ciclos da educação básica; e 90,4%, na educação secundária. Também as taxas de retenção e desistência apresentam oscilações mínimas, reforçando o caráter extraordinário dos valores verificados nos anos mais afetados pela pandemia COVID-19. Por exemplo, no 3.º ciclo, regista-se 3,9%, face a 3,6% no ano anterior e 3,8% em 2018/2019.

A evolução das taxas de conclusão no tempo esperado apresenta uma tendência de estabilização semelhante, verificando-se que 92% dos alunos do 1.º ciclo, 95% do 2.º ciclo e 88% do 3.º ciclo da educação básica, bem como 78% e 69%, respetivamente, dos cursos científico-humanísticos e profissionais da educação secundária, cumpriram as respetivas trajetórias escolares sem retenções.

No entanto, as taxas de conclusão no tempo esperado das crianças e jovens oriundos de famílias e/ou de meios mais fragilizados dos pontos de vista social, económico e cultural, assim como dos alunos de nacionalidade estrangeira, continuam a ser significativamente mais baixas do que as de outros alunos e com diferenças assinaláveis. Estes dados evidenciam fragilidades nas estratégias de inclusão e na eficácia das medidas de apoio.

Outro ponto de desequilíbrio no sistema reside nas diferenças persistentes e acentuadas entre as classificações internas atribuídas em estabelecimentos de ensino públicos e privados nos cursos científico-humanísticos. As classificações no setor privado são, em média, dois valores mais elevadas, favorecendo os seus alunos no acesso à educação superior.

A transição para a educação superior é igualmente condicionada pelos contextos socioeconómicos de proveniência dos alunos. Apenas 48% dos estudantes mais desfavorecidos ingressam num curso superior no ano seguinte à conclusão da educação secundária, contrastando com 57% dos que não necessitaram de apoios financeiros. Apesar do aumento do número de diplomados nos níveis de educação superior, que atingiu os 101 213 (mais 5,9% do que no ano anterior), subsiste o desafio de garantir oportunidades equitativas para todos.

Os dados de estudos internacionais, como o PISA e o PIRLS, e das provas de aferição nacionais evidenciam dificuldades dos alunos no uso de competências facilitadoras da aprendizagem, como as relacionadas com o pensamento crítico e a capacidade de raciocinar e resolver problemas. Quase dois terços das crianças do quarto ano de escolaridade não dominam competências fundamentais para utilizarem a leitura como meio importante de aprendizagem e para compreenderem problemas complexos. Os alunos de 15 anos, a maioria dos quais a frequentar o 10.º ano de escolaridade, têm dificuldades no domínio de competências necessárias para resolver questões mais complexas, normalmente exigidas na educação secundária, e que requerem abstração, avaliação crítica ou formulação de hipóteses.

Estes resultados evidenciam a necessidade de criar mecanismos de recolha de informação que permitam avaliar a consecução dos objetivos constantes no *Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória* e nos documentos curriculares que identificam o que todos os alunos têm de aprender e de saber fazer ao longo da escolaridade obrigatória.

Na população entre os 25 e os 64 anos, 38,5% têm uma qualificação inferior à educação secundária, 30,1% concluíram a educação secundária ou pós-secundária e 31,4% a educação terciária. Os dados mostram que Portugal mantém um considerável atraso relativamente às médias da União Europeia e da OCDE, respetivamente, menos 23,1 pp e menos 19,7 pp, no que se refere à proporção da população adulta que tem, pelo menos, um diploma da educação secundária.

Os resultados do PIAAC 2023 revelaram défices muito preocupantes nas competências de uma significativa percentagem de adultos, cujo desempenho em literacia não foi além do Nível 1 de proficiência, o mais baixo da escala. De facto, o baixo desempenho verificou-se em 70% dos que não concluíram a educação secundária, em 35% dos que concluíram o nível secundário ou pós-secundário e em 15% dos diplomados da educação terciária. Estes dados indicam que não basta expandir a escolarização; é necessário garantir aprendizagens que desenvolvam competências críticas, como interpretação da informação, resolução de problemas e trabalho colaborativo.

Desafios estratégicos com vista à melhoria dos resultados do sistema passam por a) reforçar a equidade no acesso e sucesso escolar, com medidas eficazes para alunos estrangeiros e mais vulneráveis dos pontos de vista económico, social e cultural; b) criar condições que garantam a qualidade das aprendizagens e das competências dos alunos desde os primeiros anos de escolaridade; c) promover a formação ao longo da vida, com políticas de continuidade e incentivos à participação em atividades de formação que favoreçam a (re)qualificação dos adultos; d) consolidar a identidade da educação secundária, assumindo-a como uma importante plataforma de oportunidades de formação e de perspetivas para o sucesso pessoal e profissional; e e) desenvolver processos que permitam acompanhar, monitorizar e avaliar a efetiva consecução das aprendizagens previstas no currículo.

No *Estado da Educação 2024* produziram-se reflexões acerca de temas significativos para o desenvolvimento do sistema educativo e para o desenho e acompanhamento das políticas públicas de educação. Eles constituem, igualmente, um incentivo à discussão e ao debate no espaço público da educação de matérias consideradas relevantes para melhorar o estado da educação no país.

Inclusão: Ninguém Pode Ficar Invisível. A inclusão de crianças e jovens com necessidades de saúde especiais depende de transformações organizacionais, pedagógicas e curriculares. Cumprir o princípio ético de que cada aluno, independentemente da sua condição, tem um lugar na escola exige lideranças humanistas, práticas pedagógicas flexíveis, recursos especializados e políticas públicas centradas nas pessoas. Exige, também, capacitação dos recursos humanos e rentabilização de parcerias com outros setores. Carece, igualmente, de estratégias rigorosas e sistemáticas de monitorização e avaliação das medidas que a concretizam.

Aprender ao Longo da Vida Para Uma Sociedade Mais Democrática e Competente. A educação e a formação de adultos são estratégicas na construção de uma sociedade mais desenvolvida e inovadora, mais coesa, competente, participada e democrática. As principais visões prospetivas acerca da sua concretização nomeiam o compromisso político e a sustentabilidade dos programas e iniciativas que a suportam como eixos estratégicos, posicionando-a nos fluxos da educação ao longo da vida orientados para a melhoria das competências da população adulta.

Uma Escola Com Futuro. A transformação da escola encara um conjunto de desafios, como ensinar e aprender em equipa, fazer uma integração crítica e pedagógica do digital; estimular profissionais críticos e autónomos e promover lideranças que fomentem uma ação educativa coordenada. Uma escola com futuro funda-se, assim, no aprofundamento da autonomia, na renovação dos processos pedagógicos, curriculares e avaliativos, no desenvolvimento profissional dos docentes e no estreitamento das relações com as autarquias, assumindo-se como polo dinamizador do desenvolvimento social, académico e cultural da comunidade.

As Autarquias e a Transformação da Escola e da Educação. A educação enfrenta desafios que exigem uma transformação profunda dos territórios onde a aprendizagem acontece. Num quadro de (re)formulação das políticas públicas, modelos colaborativos e descentralizados revelam-se essenciais para responder a essas exigências. Neste contexto, as cidades são protagonistas ativas na governação de um projeto educativo coletivo, que fortalece escolas e comunidades, em que a autonomia local está alinhada com princípios nacionais de equidade e existe uma cultura de corresponsabilidade e inovação partilhada.

PANORÂMICA DO SISTEMA EDUCATIVO

Condições para a educação e formação
Atender aos problemas, inovar nas soluções

População discente
Pela garantia da equidade

Resultados do sistema
Literacia por uma sociedade sustentável,
humanista e democrática

CONDIÇÕES PARA A EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO ATENDER AOS PROBLEMAS, INOVAR NAS SOLUÇÕES

Atender aos problemas ainda prementes no sistema educativo português é um passo indispensável ao desenvolvimento de aprendizagens mais sólidas e substantivas. Alguns desses problemas são estruturais e requerem uma visão de futuro capaz de moldar o sistema a longo prazo, de criar condições sólidas e duradouras. Outros são conjunturais, necessitando de soluções eficazes e imediatas, para que não se arrastem nem comprometam uma visão global para a educação e formação em Portugal.

Importa garantir, designadamente, a prestação de um serviço educativo de qualidade para todos os alunos, o cumprimento efetivo do Regime Jurídico da Educação Inclusiva, a acomodação das novas demografias e a integração inteligente do digital no ensino e na aprendizagem.

Alguns desafios não são novos, mas apresentam-se sob formas diferentes; outros emergem pela primeira vez e precisam de ser compreendidos e explorados. Responder a ambos — antigos e novos — com o mesmo quadro conceptual e metodológico que sustentou a educação no século XX pode ser limitador. É, pois, necessário conceber e desenvolver soluções inovadoras, leia-se mudanças fundamentadas, situadas e intencionais, para que o sistema educativo evolua de forma coerente e sustentável, orientado para os educandos e a sua aprendizagem e para a construção de uma educação e de uma sociedade humanistas e democráticas (CNE, 2023b).

As tendências internacionais sugerem diversas adaptações das condições oferecidas à educação e formação que podem ser relevantes para a resolução dos problemas identificados. Estas incluem, por exemplo: a) maior flexibilidade e personalização do ensino; b) reconfiguração dos currículos e dos métodos de ensino e avaliação, dando particular atenção à aprendizagem dos conhecimentos que permitem desenvolver competências transversais tais como a resolução de problemas, o raciocínio crítico e a criatividade; c) promoção do bem-estar físico e socioemocional dos alunos, como parte integrante da aprendizagem; e d) garantia do bem-estar e do reconhecimento de todos os profissionais de educação. Respostas baseadas na iteração, como mais aulas ou afetação universalizada de recursos humanos e financeiros, tendem a ser substituídas por outras mais vocacionadas para a racionalização, tais como a reorganização do tempo e dos espaços escolares, a dotação de recursos contextualizada pelas necessidades ou a criação de sinergias locais.

Assim, o Estado da Educação 2024 (EE 2024) foi organizado tendo presente a ideia de que é importante analisar até que ponto as condições que vêm sendo disponibilizadas — recursos humanos, recursos financeiros, ações das escolas e intervenções das autarquias — têm permitido enfrentar e dirimir os desafios que é necessário enfrentar nos diferentes níveis de educação e formação.

1.1. RECURSOS HUMANOS: DOCENTES E NÃO DOCENTES

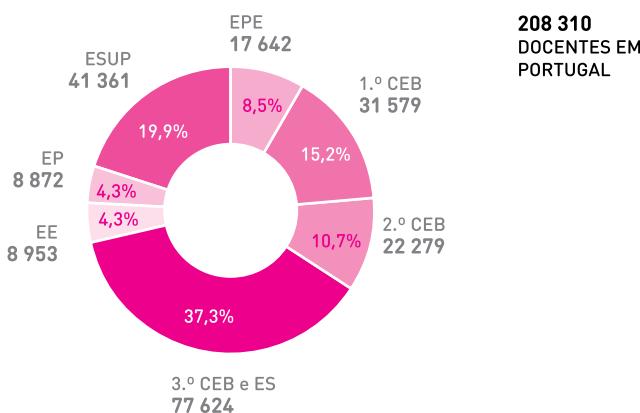
O futuro começa com quem ensina.
(Nunes et al., 2025a)

O sistema educativo português encontra-se numa encruzilhada crítica na disponibilidade de recursos humanos, exigindo a substituição geracional de cerca de um terço dos docentes, o que se traduz na necessidade de contratar 39 mil novos docentes até 2034/2035 (Nunes et al., 2025a). A par desta crise de recursos humanos é necessário garantir a melhoria da qualidade das aprendizagens em contextos diversificados e inovadores que permitam enfrentar as exigências das sociedades contemporâneas, cada vez mais incertas, imprevisíveis e complexas.

Os recursos humanos – abrangendo docentes, técnicos especializados, assistentes técnicos e assistentes operacionais – são fundamentais para o funcionamento do sistema educativo e para enfrentar aqueles e outros desafios. Apesar da importância das condições operacionais de todos os profissionais, os docentes, da educação pré-escolar à educação terciária, constituem o fator primordial de eficácia na qualidade do ensino e das aprendizagens. Assim, nesta secção, começa-se por conhecer a distribuição demográfica e territorial dos profissionais da educação, considerando os diferentes níveis de ensino, faixa etária e natureza dos estabelecimentos. Contudo, o foco central recai sobre os desafios estruturais que afetam a viabilidade do sistema: a magnitude da substituição geracional e a crise de atratividade da profissão e da formação inicial de docentes. Procura-se, ainda, analisar as dinâmicas do vínculo laboral e o impacto da instabilidade contratual no bem-estar dos profissionais. Finalmente, discute-se a necessidade de reposição e formação do pessoal não docente e a preparação dos recursos humanos para os desafios da escola atual.

Para enquadrar a dimensão da necessidade de substituição geracional, é fundamental delinejar o perfil atual. A Figura 1.1.1 ilustra o número total de docentes em Portugal no ano letivo de 2023/2024, apresentando a sua desagregação por nível de educação e formação – educação pré-escolar (EPE), 1.º, 2.º e 3.º ciclos da educação básica (CEB) e educação secundária (ES), educação profissional (EP) e educação superior (ESUP).

Número de docentes, por nível de educação e formação. Portugal, 2023/2024
Figura 1.1.1



Fonte: CNE, a partir de DGEEC, 2025

A análise da Figura 1.1.1 permite verificar que, no ano letivo de 2023/2024, Portugal contabilizava um total de 208 310 docentes em todos os níveis de educação e formação, segundo dados da Direção-Geral de Estatísticas de Educação e Ciência (DGEEC, 2025e). O setor público foi o principal empregador, agregando 172 258 profissionais, enquanto o setor privado contou com 36 052.

Na desagregação é visível que o 3.º CEB e a ES constituíram o maior contingente, com 77 624 docentes, o que correspondia a 46,5% do total referente à educação não superior. As restantes categorias contaram com menos profissionais: docentes de educação especial (EE) eram 8 953 e docentes/formadores de escolas profissionais (EP) 8 872. A EE constituía um setor quase exclusivo do domínio público, com 8 770 docentes, enquanto nas escolas profissionais o setor privado era dominante, empregando 7 352 docentes.

O corpo docente da educação superior (ESUP), pública e privada, totalizava 41 361 profissionais em 2023/2024, representando cerca de 20% do total de docentes em Portugal. A maioria destes docentes era do sexo masculino (52,7% homens e 47,3% mulheres) e registou uma tendência de crescimento estável na última década. Em termos de distribuição, 32 749 lecionavam no setor público (79,2%) e 8 612 no privado (20,8%), com 61,4% alocados no subsistema universitário e 38,6% no politécnico.

A Figura 1.1.2 ilustra a evolução do número global de docentes da educação pré-escolar e da educação básica e secundária, em Portugal, entre 2014/2015 a 2023/2024.

Número global de docentes da educação pré-escolar e da educação básica e secundária. Portugal, 2015-2024

Figura 1.1.2

Evidências de uma renovação necessária, da educação pré-escolar à educação superior



Fonte: CNE, a partir de DGEEC, 2025

Na última década (de 2014/2015 a 2023/2024), o número de docentes na EPE, na EB e na ES, globalmente considerado, aumentou 5,6%, de 141 274 para 149 124, e diminuiu pouco mais de 1%, nos dois últimos anos (DGEEC, 2025e). O acréscimo de 7 850 profissionais concentrou-se principalmente no 1.º CEB (+3 484) e nos 3.º CEB e ES (+4 271). A análise dos dados desagregados revela ainda que a tendência de crescimento é contrariada pela contração no 2.º CEB (-1 275 docentes), desde 2018/2019, e a de redução é também contrariada pelo aumento contínuo de docentes na EPE e 1.º CEB, até 2023/2024 (+1 563 e +3 484 docentes, respetivamente).

Curioso é constatar que, no mesmo período, o número global de alunos diminuiu 5,5%, de 1 708 083 para 1 613 945 (DGEEC, 2025d). Esta evolução divergente – mais docentes face à contração do universo discente – pode refletir, por um lado, o reforço de recursos para responder a imperativos de qualidade e equidade, como a educação inclusiva, e, por outro, o impacto de fatores demográficos (baixa taxa de natalidade). Este desequilíbrio estrutural sublinha, ainda, a necessidade de analisar questões de viabilidade do sistema no que respeita à distribuição e alocação de recursos humanos.

No contexto apresentado, as carências futuras manifestam-se de forma acentuada em regiões e ciclos de educação específicos. De acordo com o *Estudo de Diagnóstico de Necessidades Docentes de 2025 a 2034* (Nunes et al., 2025b), que projeta uma redução de 37% dos docentes ativos até 2034/2035, a escassez já se sente de forma severa em regiões como a Grande Lisboa, a Península de Setúbal, o Alentejo e o Algarve. Este desafio é impulsionado pelo acelerado desequilíbrio geracional que afeta a classe docente, uma vez que, em 2023/2024, 60% dos profissionais da educação básica e secundária tinham 50 ou mais anos de idade. A forte concentração de docentes no final da carreira manifesta-se de forma crítica no 2.º CEB, com 62,5% com 50 ou mais anos, e no 3.º CEB e na ES com 61,8% de docentes na mesma faixa etária. Além disso, apresentam o índice de envelhecimento mais elevado, 1 189,5 (quociente entre o número de docentes com 50 anos ou mais e o número de docentes com menos de 35 anos, multiplicado por 100, segundo a definição oficial usada pela (DGEEC, 2025e).

As projeções até 2034/2035 (Nunes et al., 2025b) quantificam a magnitude da renovação docente necessária. Dos cerca de 122 000 docentes ativos em 2024/2025, apenas 76 000 permanecerão em funções, o que representa uma quebra de 37% na oferta, exigindo o recrutamento de, aproximadamente, 3 800 novos docentes por ano. Este défice manifesta-se de forma desigual. A educação pré-escolar enfrentará a maior perda relativa (55% do seu corpo docente, requerendo 4 053 educadores), enquanto no 3.º CEB e na educação secundária se regista a maior necessidade absoluta (20 606 recrutamentos, após uma redução de 39% da oferta). Segue-se o 2.º CEB com uma redução prevista de 42% e a necessidade de 6 407 novos docentes até 2035.

Além da aposentação, o abandono voluntário da carreira docente, formalizado pela exoneração, demonstra ser um indicador de crescente preocupação com a retenção dos profissionais. Segundo dados da Direção-Geral da Administração Educativa (DGAE), referentes a 2024/2025, 77 docentes saíram voluntariamente em grupos de recrutamento regulares. Este fenómeno concentra-se maioritariamente na região de Lisboa e Vale do Tejo, que registou 55 saídas deste tipo.

A análise das variáveis de fluxo docente, com base em inquéritos recentes divulgados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE, 2025c) e por Nunes et al. (2025a), revela níveis elevados de intenção de abandono da carreira, sobretudo em determinados grupos etários. Globalmente, cerca de 20% dos professores ponderam abandonar a docência nos próximos cinco anos. Este valor é particularmente preocupante entre os docentes com menos de 30 anos, grupo no qual a intenção de saída atinge 54% (Nunes et al., 2025a). Em consonância, os dados do inquérito TALIS 2024 indicam que 27% dos professores

do 2.º CEB manifestam a mesma intenção no horizonte temporal de cinco anos (OCDE, 2025c).

Este contexto parece indicar baixos níveis de satisfação dos docentes, o que alimenta a intenção de abandono da carreira. Este abandono é um fenómeno impulsionado por uma complexa interação de fatores organizacionais e pessoais. Apesar de existirem fatores que potenciam a insatisfação dos docentes, como os salários baixos, a falta de apoio administrativo e as exigências da avaliação externa (Tomas, 2024; Leal & Alves, 2024), eles não afetam todos estes profissionais. Vários indicadores revelam aspectos positivos. Por exemplo, os dados do TALIS 2024 (OCDE, 2025c) mostram que 94% dos professores em Portugal estão satisfeitos com o trabalho, valor superior à média da OCDE, que é de 89%. A maioria (81%) afirma ter escolhido a docência como primeira opção, sendo que 70% repetiriam a escolha. Mais especificamente, os docentes valorizam muito a relação com os alunos, destacando-a como principal fonte de reconhecimento. Por exemplo, 42% dos professores colocam os alunos em primeiro lugar ao nível do reconhecimento e valorização e 98% consideram as relações estabelecidas geralmente boas. Além disso, também importa salientar que 92% dos docentes reconhecem o impacto positivo da formação contínua no ensino, percentagem consideravelmente superior à média internacional (55%). Ou seja, não obstante adversidades organizacionais e pessoais, subsiste, entre os docentes portugueses, um sentimento significativo de satisfação, motivação e reconhecimento.

No cenário de necessidade de substituição e, apesar de tudo, de baixa atratividade da profissão, a natureza do vínculo laboral dos docentes é um fator que tem sido alvo de atenção política e de medidas destinadas a promover a estabilidade. A Figura 1.1.3 ilustra as dinâmicas de vinculação na educação não superior, apresentando o número de docentes do quadro (vínculo permanente) e de contratados (vínculo a termo), em Portugal, entre 2014/2015 e 2023/2024.

Número de docentes do quadro e contratados na educação não superior.
Portugal, 2015-2024

Figura 1.1.3



● N.º docentes do quadro ● N.º docentes contratados

Fonte: CNE, a partir de DGEEC, 2025

Portugal enfrenta uma instabilidade estrutural no vínculo laboral docente, o que se reflete numa das proporções mais baixas de docentes com contrato permanente entre os países da OCDE. Segundo os dados do TALIS 2024 (OCDE, 2025c), apenas 67,4% dos docentes portugueses têm vínculo permanente, o que confere ao país a 49.ª posição entre 55 países/regiões inquiridos. Esta precariedade pode acarretar um risco direto para a qualidade do ensino e afetar o bem-estar dos profissionais. Contudo, tenta resolver-se a questão da precariedade. O número de docentes contratados diminuiu nos dois últimos anos, para 22 337, face ao pico de 27 188 registado em 2021/2022. Esta alteração está certamente relacionada com o impacto das medidas recentes de estabilização, como a norma-travão e a vinculação dinâmica, que resultaram na vinculação de 6 176 docentes no concurso de 2024/2025.

O XXIV e o XXV governos constitucionais estabeleceram prioridades estratégicas focadas na atração, formação e valorização da carreira docente. O desafio imediato consistiu em conciliar a necessidade de valorização da carreira e estabilização do corpo docente com ênfase no recrutamento para regiões carenciadas. Complementarmente, o Decreto-Lei n.º 74/2023, de 25 de agosto, que estabeleceu mecanismos de aceleração da progressão, e o Decreto-Lei n.º 32-A/2023, de 8 de maio, que permitiu a oferta de contratos a termo, constituem igualmente um esforço de retenção do pessoal docente na profissão.

Simultaneamente, perante a urgência da necessidade em regiões carenciadas, como Lisboa, Alentejo e Algarve, o Governo tomou medidas de carácter excepcional. Os Decretos-Lei n.º 51/2024, de 28 de agosto, e n.º 57-A/2024, de 13 de setembro, regulamentaram concursos externos extraordinários que permitiram a vinculação provisória de 1 659 docentes em 2024/2025, incluindo candidatos com habilitação científica adequada, mas sem qualificação profissional concluída. O reforço de incentivos, nomeadamente a majoração do apoio extraordinário à deslocação, previsto no Decreto-Lei n.º 108/2025, de 19 de setembro, visa abranger mais de 2 833 docentes deslocados em zonas carenciadas (DGAE, 2025). A concretização coordenada destas medidas pode ter permitido alguma redução do número de horários de substituição solicitados. Porém, impõe-se a divulgação de dados consistentes para uma análise mais rigorosa e prolongada no tempo, por forma a compreender-se o impacto destas ações. O próprio sistema carece de uma infraestrutura digital que consiga agregar o cruzamento de todos os dados recolhidos pelas várias instituições. Tal lacuna, que tem sido salientada pelo CNE, torna desafiante o planeamento preciso e a monitorização contínua e mais efetiva das necessidades de docentes.

Na educação superior, a eventual falta de docentes não tem sido colocada em termos tão prementes como na educação não superior, mas manifesta um desequilíbrio geracional estrutural. Em 2023/2024, a composição demográfica destes docentes evidenciava uma concentração acentuada de profissionais a aproximarem-se do final da carreira. Quase metade, 46,8% dos docentes, tem 50 ou mais anos de idade, enquanto a proporção dos mais jovens, com menos de 40 anos, é de 22,9%, apenas 9 483 docentes. A urgência deste desafio é sublinhada pelo facto de a percentagem de docentes com 60 ou mais anos na educação superior ter quase duplicado na última década, de 9,8% para 17,3%, (DGEEC, 2025e). De referir, ainda, que a situação é mais premente a médio prazo no subsistema universitário e sentir-se-á ligeiramente mais tarde no subsistema politécnico. Este cenário sugere que a educação superior enfrentará, tal como a educação pré-escolar e a educação básica e secundária, uma onda crítica de substituição de efetivos nos próximos anos.

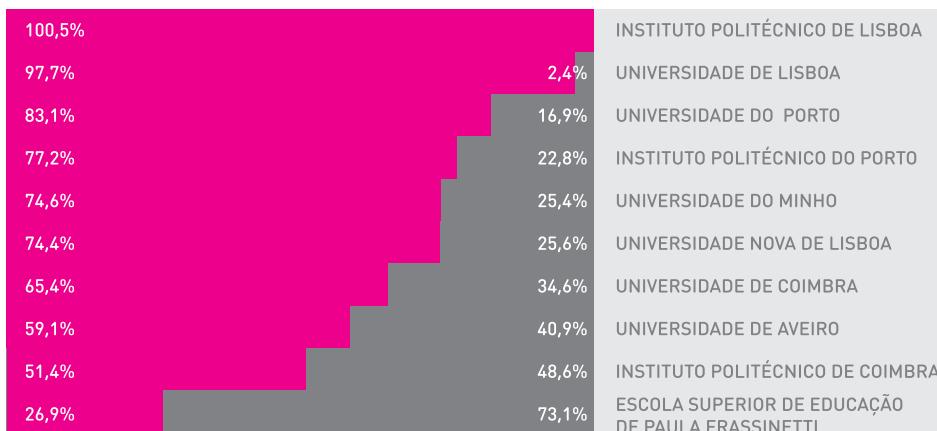
O recurso a docentes sem qualificação profissional ou em fase de profissionalização revela a urgência de reforçar os processos formais de capacitação. A conclusão da profissionalização em serviço no prazo de quatro anos constitui um requisito essencial para a consolidação do vínculo definitivo. Esta condição evidencia a relevância estratégica da formação inicial, que deve garantir padrões elevados de qualidade e assegurar uma resposta sustentável às carências do sistema. A prioridade dada à qualidade da formação adquire especial pertinência quando confrontada com o desempenho atual dos alunos, que tem ainda registado défices em competências básicas (CNE, 2024a).

A análise da capacidade de resposta estrutural às carências de pessoal docente inicia-se com os dados recolhidos pelo CNE, através de um inquérito dirigido às Instituições de Ensino Superior (IES) portuguesas, públicas e privadas, que identificou a oferta formativa dos cursos de qualificação profissional para a docência em Portugal no ano letivo de 2023/2024. A Figura 1.1.4 ilustra a taxa de ocupação de vagas disponíveis para estudantes do 1.º ano, pela primeira vez, nas dez instituições com maior oferta formativa em cursos de mestrado em ensino.

Taxa de ocupação das vagas disponíveis para estudantes do 1.º ano (inscrições pela primeira vez) nos cursos de mestrado em ensino com maior oferta.

Portugal, 2023/2024

Figura 1.1.4



● Taxa de ocupação ● Taxa de não ocupação

Nota: Taxa de resposta de 93%, no universo de 40 IES que proporcionam a oferta em causa.

Fonte: CNE, a partir de inquérito às IES, públicas e privadas, 2025

A formação inicial de docentes demonstra uma crise de atratividade que se manifesta na subutilização da capacidade instalada. Verifica-se que 33% das vagas existentes (1 280 em 3 838) nos mestrados em ensino ficaram por preencher, em 2023/2024. Esta insuficiência é mais grave nos grupos de recrutamento com maior carência projetada, como Física e Química (GR 510) e Matemática (GR 500).

Em resposta a este défice estrutural, o Ministério da Educação, Ciência e Inovação (MECI) interveio, priorizando o reforço da formação nos grupos de recrutamento mais críticos, incluindo em educação pré-escolar, Matemática e Física e Química. Esta intervenção materializou-se, segundo o comunicado do MECI, com a assinatura de 11 contratos-programa, em outubro de 2025, os quais preveem a

disponibilização cumulativa de 9 677 vagas até 2029/2030, representando um aumento total de 14,6% face à oferta anterior, com reforço de financiamento para as áreas prioritárias. Paralelamente, e para dar resposta à necessidade de profissionalização dos docentes recrutados excepcionalmente, foi assinado um contrato-programa com a Universidade Aberta para um curso de profissionalização em serviço, sem custos para os docentes com habilitação própria, permitindo-lhes consolidar o vínculo definitivo aos quadros. De facto, os responsáveis do MECI admitem que, no imediato, estas iniciativas de reforço da formação, não serão ainda suficientes para suprir a totalidade das dificuldades sentidas no sistema educativo. Contudo, são encaradas como um passo essencial para a recuperação da capacidade estrutural de formação de professores, configurando uma estratégia fundamental para a valorização da carreira docente e a garantia da qualidade do sistema a longo prazo.

As políticas de atração, retenção e estabilização adotadas, como a reposição do tempo de serviço e a aceleração da progressão, assim como o novo regime de recrutamento, produziram resultados concretos, visíveis na redução dos horários de substituição. O reforço da capacidade de formação inicial também se materializou na disponibilização cumulativa de vagas. Importa, contudo, ponderar que o impacto total destas medidas, em particular as de caráter estrutural mais recentes, carece de consolidação. Neste sentido, a monitorização da efetividade do aumento do número de vagas coloca-se como um aspeto propositivo essencial. É muito relevante verificar se este aumento se traduzirá num efetivo acréscimo de diplomados, uma vez que a crise de atratividade da profissão docente, evidenciada pela subutilização significativa da oferta formativa, sugere que o desafio pode residir mais na procura do que apenas na oferta.

Embora o curso de profissionalização em serviço para docentes com habilitação própria se apresente como uma solução imediata, coloca-se a necessidade de acompanhar o seu resultado na qualidade da formação, evitando-se que este percurso rápido possa comprometer a formação robusta, assim como os padrões de qualificação da carreira a longo prazo. Neste sentido, torna-se igualmente importante estruturar o apoio aos que chegam à profissão, através de uma atenção especial ao período de indução profissional, que é indispensável, pois constitui uma etapa fundamental para apoio e desenvolvimento de competências, no ano de entrada na profissão (CNE, 2024b).

Acresce a isto, a relevância do ajuste e refinamento contínuo dos modelos de projeção, dado que o *Estudo de Diagnóstico de Necessidades Docentes* (Nunes et al., 2025b) reconheceu a impossibilidade de incorporar, em tempo útil, os impactos que as medidas de atração e retenção tiveram no prolongamento da vida profissional dos docentes. Desta forma, o ajuste permanente dos instrumentos de acompanhamento, monitorização e avaliação é fundamental para garantir o planeamento preciso de novas vagas e o recrutamento anual, em função da evolução demográfica e do impacto das políticas de retenção do corpo docente.

Apostar na qualidade por via da formação contínua

A qualidade do sistema educativo e a sua robustez dependem intrinsecamente do desenvolvimento profissional contínuo do corpo docente em exercício. A formação contínua de docentes constitui um pilar essencial para a capacitação face aos novos desafios pedagógicos, nomeadamente os da inclusão e da transição digital, que são as áreas onde os investimentos financeiros têm sido mais concentrados, refletindo assim as prioridades das políticas públicas. Contudo, é fundamental que a formação contínua se mantenha alinhada com a prática pedagógica, nomeadamente com a didática e as metodologias de ensino, para garantir o desenvolvimento de práticas inovadoras em sala de aula e a plena eficácia do ensino.

A atividade de acreditação do Conselho Científico-Pedagógico da Formação Contínua (CCPFC) registou um crescimento exponencial em 2024, tendo sido apre-

ciados 11 822 processos de ações de formação, o que representa um aumento de 183% face aos 4 170 processos analisados em 2023 (CCPFC, 2025).

Relativamente ao volume e tipologia da formação, este aumento ocorreu, sobretudo, através do acréscimo de cursos de formação (aumento de 257% face a 2023) e de oficinas de formação (aumento de 350% face a 2023). Os cursos de formação mantiveram-se como a modalidade predominante em 2024, representando 59,6% do total das ações acreditadas. As oficinas de formação representaram 38,3%. As áreas de formação contínua mais procuradas refletem consistentemente as prioridades das políticas públicas de educação. Nesse contexto, a área temática das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) aplicadas às didáticas foi uma das mais procuradas pelos docentes nos últimos três anos, refletindo o investimento significativo na transição digital e na capacitação em larga escala. Este esforço formativo traduziu-se na conclusão bem-sucedida de ações de formação por mais de 90 000 docentes.

Neste âmbito, o foco na digitalização e na necessidade de flexibilização da oferta levou o CCPFC a envolver-se, em 2024, na alteração do Decreto-Lei n.º 22/2014, de 11 de fevereiro, com o objetivo de incorporar os MOOCs (Massive Open Online Courses) como modalidade de formação contínua acreditada (CCPFC, 2025).

O avanço tecnológico, incluindo a IA, exige formação contínua e estratégica. No entanto, o sistema apresenta um desencontro entre o tipo de modalidades com maior oferta, cursos e oficinas, e modalidades que se crê terem maior potencial para promover a reflexão crítica e a inovação pedagógica, como o círculo de estudos, uma oferta que permanece residual, representando apenas 0,5% das ações acreditadas em 2024 (CCPFC, 2025). É verdade que as primeiras respondem rapidamente a necessidades de progressão na carreira e a necessidades imediatas de formação, mas sabe-se também que existe potencial transformador da prática pedagógica através dos círculos de estudo (CNE, 2024a). Esta modalidade mais profunda alinha a oferta com a implementação de metodologias ativas, a integração ética de recursos inteligentes e a diversidade sociocultural.

O pessoal não docente é um recurso humano fundamental para a estabilidade do sistema educativo, assegurando o suporte ao funcionamento das escolas, o apoio à inclusão e o bem-estar da comunidade escolar.

Neste contexto, os dados do inquérito *Teaching and Learning International Survey (TALIS 2024)* da OCDE (2025c) revelam que 31% dos professores em Portugal trabalham em escolas que reportam escassez de pessoal de apoio. Esta evidência aponta para um constrangimento na capacidade de as instituições implementarem estratégias de diferenciação pedagógica e de apoio individualizado, afetando o suporte necessário para que os docentes possam focar-se nas atividades pedagógicas.

No ano letivo de 2023/2024, o sistema educativo (da educação pré-escolar à secundária) registava um total de 85 663 destes profissionais (DGEEC, 2024). Eram maioritariamente do sexo feminino (75 854) e afetos ao setor público (60 638).

Este grupo de profissionais tem oferta de formação acreditada pelo CCPFC que, sobretudo, é dinamizada por Centros de Formação de Associação de Escolas (CFAE). A região Norte destacou-se por concentrar a maior parte da atividade formativa, com 68 das 159 turmas de ações acreditadas. Os domínios de formação mais procurados incluem temas como “Aspetos pedagógicos da ação educativa”, “Desenvolvimento psicológico da criança e do adolescente” e “Atendimento”.

A formação do pessoal não docente está em curso, mas permanece assistemática e incipiente, especialmente em comparação com a oferta para docentes. Estas

Pessoal não docente

características podem comprometer a valorização plena destes profissionais e limitar a capacidade das escolas para implementar uma resposta integrada e coordenada em vários domínios.

No atual processo de transferência de competências para as autarquias, que inclui a afetação de muitos destes profissionais aos municípios, torna-se essencial garantir que a distribuição e a formação de efetivos respondam às reais necessidades das escolas. De igual modo, parece ser relevante reconhecer a importância destes profissionais, nomeadamente através da valorização efetiva da sua profissão e do importante serviço educativo que podem prestar ao sistema.

A análise integrada dos recursos humanos, docentes e não docentes, articulada com os eixos de transformação, como substituição geracional, vínculo laboral, bem-estar e digitalização, evidencia a necessidade de políticas públicas centradas na consolidação estrutural e na inovação. A resposta aos desafios demográficos e funcionais do sistema educativo exige uma mudança de soluções de carácter meramente aditivo para abordagens baseadas na racionalização do tempo, do espaço educativo e da afetação contextualizada de recursos. Para isso, a transparente divulgação de dados torna-se imperativa e urgente.

A abordagem prospectiva dos desafios remete para políticas públicas de educação que se articulem em torno de eixos estratégicos bem definidos, capazes de responder, de forma integrada, a questões estruturais e conjunturais que atravessam o sistema educativo. Neste âmbito, destacam-se os seguintes domínios prioritários de intervenção, essenciais para a sustentabilidade do sistema: a) gestão estratégica dos recursos humanos docentes, focada na retenção e qualificação profissional, questão básica para responder, de forma sustentável, ao défice de substituição geracional; b) inovação e qualidade na formação profissional, assegurando o acompanhamento rigoroso e o aperfeiçoamento da formação inicial, assim como privilegiando, na formação contínua, modalidades com maior potencial de efeito na melhoria das práticas pedagógicas; c) valorização e qualificação do pessoal não docente, através da reposição e estabilização dos efetivos, do reconhecimento formal das respetivas funções e trajetórias profissionais e da consolidação de oportunidades de formação contínua orientadas para as necessidades educativas emergentes; e d) promoção das condições de bem-estar e inclusão, quer integrando a saúde física e mental como dimensões estruturantes do exercício profissional quer garantindo ambientes de trabalho seguros, colaborativos e propícios à inovação pedagógica.

A consolidação de uma educação de qualidade em Portugal exigirá uma estratégia coerente, sustentada e intersetorial que valorize e interligue todos os profissionais que servem o sistema educativo. Tal estratégia deverá promover a equidade, a descentralização e a inovação, capacitando o sistema para se adaptar e evoluir face às transformações aceleradas das sociedades contemporâneas.

RECURSOS FINANCEIROS 1.2.

A despesa do Estado no setor da educação representa despesas constantes e sinaliza prioridades relativas à oferta de oportunidades de qualificação das populações ou à investigação e desenvolvimento. Nesta secção identificam-se os montantes respeitantes à despesa com a educação, ciência, tecnologia e educação superior e ao investimento em investigação, em Portugal. Analisa-se igualmente o investimento em medidas de discriminação positiva e a evolução da execução dos programas de financiamento Pessoas 2030 e Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), nos eixos e componentes respeitantes à educação e formação.

Em 2024, o Estado despendeu 11 350,96 milhões de euros em educação, incluindo ciência, tecnologia e educação superior, um acréscimo de 10,0% face a 2023, conforme se pode observar na Figura 1.2.1.

Despesa do Estado com educação, incluindo ciência, tecnologia e educação superior. Portugal, 2015-2023

Figura 1.2.1



Nota: 1. Os dados apresentados incluem a soma da despesa total do Estado em educação não superior (Continente) e as despesas do Estado em ciência, tecnologia e educação superior (Portugal). 2. A despesa com a educação não superior inclui: a) educação pré-escolar, básica, secundária e profissional, pública e privada, difusão da cultura e ensino da Língua Portuguesa; b) educação especial; c) educação e formação de adultos; d) ação social escolar; e) complementos educativos; f) desporto e juventude; g) administração e serviços tutelados. 3. No subsector Estado, as despesas correntes agregam a aquisição de bens e serviços correntes, juros e outros encargos, transferências correntes, subsídios e outras despesas correntes. As despesas de capital incluem o investimento, as transferências de capital e outras despesas de capital. 4. Relativamente à despesa Subsector Estado do PO 12, após 2022, procedeu-se à transferência de competências para os municípios, e da respetiva dotação financeira, de acordo com o Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro. 5. Na ciência, tecnologia e educação superior para aferir a soma apenas para o Continente, devem ser subtraídos os valores de despesa relativos às Universidades dos Açores e da Madeira, e a despesa de ação social dos seus alunos (que ascendem a 42,52M€ em 2015, 43,60M€ em 2016, 44,41M€ em 2017, 45,04M€ em 2018, 46,64M€ em 2019, 45,43M€ em 2020, 47,66M€ em 2021, 51,21M€ em 2022, 55,34M€ em 2023 e 59,09M€ em 2024).

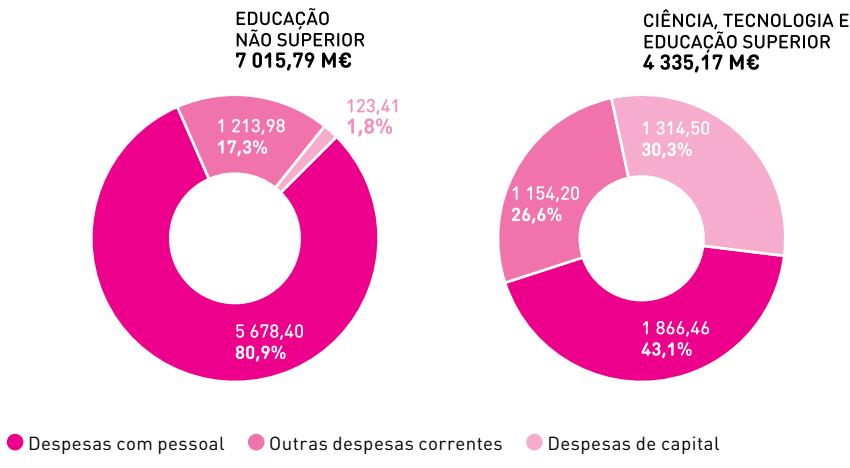
Fonte: CNE, a partir de IGeFE,IP, 2025

Recorda-se, relativamente à despesa Subsector Estado do Programa Operacional 12, que o diferencial entre 2022 e 2023 resultava da transferência de competências para os municípios (Decreto-lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro) e respetivas transferências financeiras, nesse ano até ao valor de 1 019,65 milhões de euros. Em 2024 esse montante aumentou para 1 133,48 milhões de euros.

Considerando os valores do subsetor Estado e das transferências financeiras ao abrigo da descentralização e delegação de competências, o montante atribuído à educação em 2024 alcançou 12 484,44 milhões de euros (face a 11 334,85 milhões de euros, em 2023).

Na Figura 1.2.2, são apresentados os montantes da despesa do Estado com a educação não superior (educação pré-escolar, educação básica e secundária) e com a ciência, tecnologia e educação superior (programa operacional atualmente designado por ciência e inovação), distinguindo despesas com pessoal, outras despesas correntes e despesas de capital.

Despesa do Estado com educação, por subsetor e tipo de despesa. Portugal, 2024
Figura 1.2.2



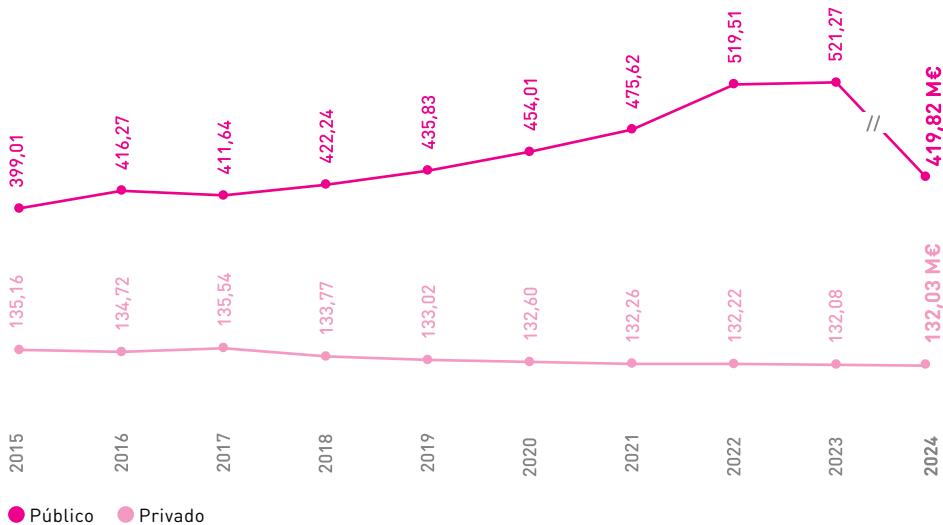
Fonte: CNE, a partir de IGeFE, IP, 2025

Em 2024, foram despendidos 7 015,79 milhões de euros com a educação não superior (face a 6 537,55 milhões de euros em 2023) e 4 335,17 milhões de euros em ciência, tecnologia e educação superior (3 777,65 milhões de euros em 2023). As despesas com pessoal representam a maior parcela: 80,9% na educação não superior, no valor de 5 678,40 milhões de euros; e 43,1% em ciência, tecnologia e educação superior, no valor de 1 866,46 milhões de euros.

Analisa-se a seguir alguns aspetos da distribuição da despesa na educação não superior, por níveis (educação pré-escolar, básica, secundária e profissional) e por setor (público/privado).

A despesa total com a educação pré-escolar foi de 551,85 milhões de euros em 2024, no Continente, conforme se pode observar na Figura 1.2.3, que apresenta uma evolução dos montantes globais nos setores público e privado. Na rede pública, que concentra a maior parte da despesa, 76,1%, foram despendidos 419,82 milhões de euros em 2024. A transferência dos montantes do programa orçamental para o fundo de descentralização implica uma quebra na série estatística, devendo a evolução dos valores no último ano ser lida à luz dessa alteração.

Despesa com a educação pré-escolar, público e privado. Continente, 2015-2024
Figura 1.2.3



Fonte: CNE, a partir de IGeFE, IP, 2025

Em linha com anos anteriores, dos 132,03 milhões de euros despendidos no setor privado, 97,7% foram para a rede solidária, o restante para a rede particular e cooperativa.

Passando a uma análise da despesa com a educação básica e secundária apresentada na Figura 1.2.4, observa-se que no setor público a despesa praticamente estabilizou desde 2022, ano em que acelerou o processo de delegação de competências para as autarquias na educação.

Despesa com a educação básica e secundária, público e privado. Continente, 2015-2024
Figura 1.2.4



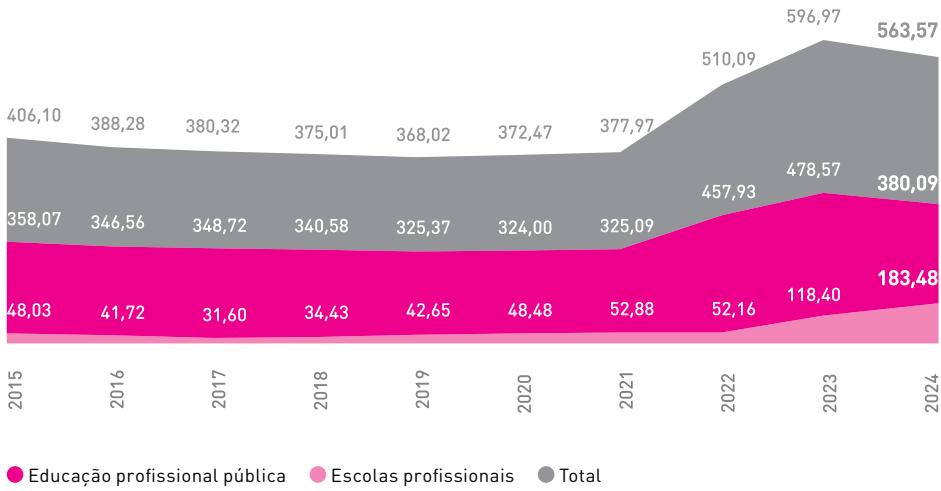
Fonte: CNE, a partir de IGeFE, IP, 2025

Nota: 1. A despesa inclui atividades e projetos nas áreas seguintes: educação básica e secundária, programa de tutorias e gratuitidade dos manuais escolares, serviços de psicologia e orientação, Rede Bibliotecas Escolares, Plano Nacional de Leitura, serviços de tecnologia para as escolas e universalização da escola digital [no âmbito do Plano de Ação para a Transição Digital], e modernização das escolas com educação secundária. 2. No setor público, o montante respeitante a 2024 é provisório.

Em 2024, dos 5 494,21 milhões de euros de despesa com a educação básica e secundária, 5 371,63 milhões de euros foram gastos na rede pública (97,8%) e 122,58 milhões de euros na rede privada para o pagamento de contratos de patrocínio, de associação e simples, que absorveram, respetivamente, 58,0%, 35,3% e 6,7% da verba.

Ainda no âmbito da educação não superior, destacam-se os valores da despesa total com a educação profissional na Figura 1.2.5.

Despesa com a educação profissional, por setor. Continente, 2015-2024
Figura 1.2.5



● Educação profissional pública ● Escolas profissionais ● Total

Nota: No setor público, o montante respeitante a 2024 é provisório.

Fonte: CNE, a partir de IGeFE/IP, 2025

Observa-se que, após uma certa estabilização até 2021, quer na educação profissional pública, quer nas escolas profissionais, havia indícios de um investimento crescente nesta via vocacional. No entanto, esse crescimento assinalável, que em 2023 representava mais de 200 milhões de euros relativamente a 2021, foi interrompido em 2024. Foram despendidos 563,57 milhões de euros no total, menos 33,40 milhões de euros do que no ano anterior. Importa ler estes valores tendo em conta transferências extraordinárias de verbas ao abrigo de medidas de flexibilização e compensação relacionadas com a operacionalização do programa Pessoas 2030. Estas visaram garantir a mobilização dos fundos europeus, devendo, posteriormente, ser objeto de acerto orçamental.

Despesa com medidas de discriminação positiva

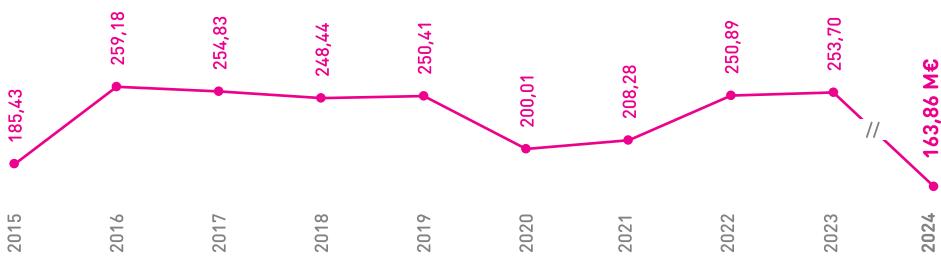
Os montantes envolvidos na ação social escolar, no âmbito da educação básica e secundária, e na ação social, direta e indireta, na educação superior, constituem uma parte substantiva da despesa com medidas de discriminação positiva destinadas, principalmente, a atenuar carências socioeconómicas que possam pôr em causa a frequência da educação e a premiar o mérito dos alunos.

Em 2024, a despesa com ação social escolar na educação básica e secundária foi de 163,86 milhões de euros, como se pode observar na evolução dos montantes apresentada na Figura 1.2.6. Também este valor deve ser lido considerando as transferências financeiras ao abrigo da descentralização e delegação de competências nas autarquias no domínio da educação, que abrangem, designadamente, a alimentação e nutrição. Em 2024, estes montantes deixaram de figurar no programa orçamental da educação destinado ao setor público. Em 2023 ainda foram estimados em 104,91 milhões de euros e contabilizados na despesa global (Figura 1.2.6, Nota 3). Descontando esse valor estimado, o saldo de 2023 para 2024 foi de mais 15,07 milhões de euros.

Despesa do Estado com a ação social escolar na educação básica e secundária.

Continente, 2015-2024

Figura 1.2.6



Notas: 1. A ação social escolar integra alimentação e nutrição (leite escolar, refeitórios escolares), residências para estudantes, apoio socioeconómico, bolsas a alunos da educação secundária (Bolsas de Estudo e de Mérito), seguro escolar e indemnizações por acidentes escolares. 2. Após 2019, o peso da despesa com os manuais escolares na despesa da ação social escolar foi diminuindo, devido ao alargamento do regime de gratuidade dos manuais escolares à escolaridade obrigatória e gratuita, para toda a educação básica e secundária da rede pública, conforme previsto no artigo 194º da Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro. 3. O valor total de 2023 contém o montante de 148,79M€ executado pelas escolas e Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE), sendo o restante (104,91M€), valor de execução estimado, face à transferência de competências para as autarquias (Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro).

Fonte: CNE, a partir de IGeFE, IP, 2025

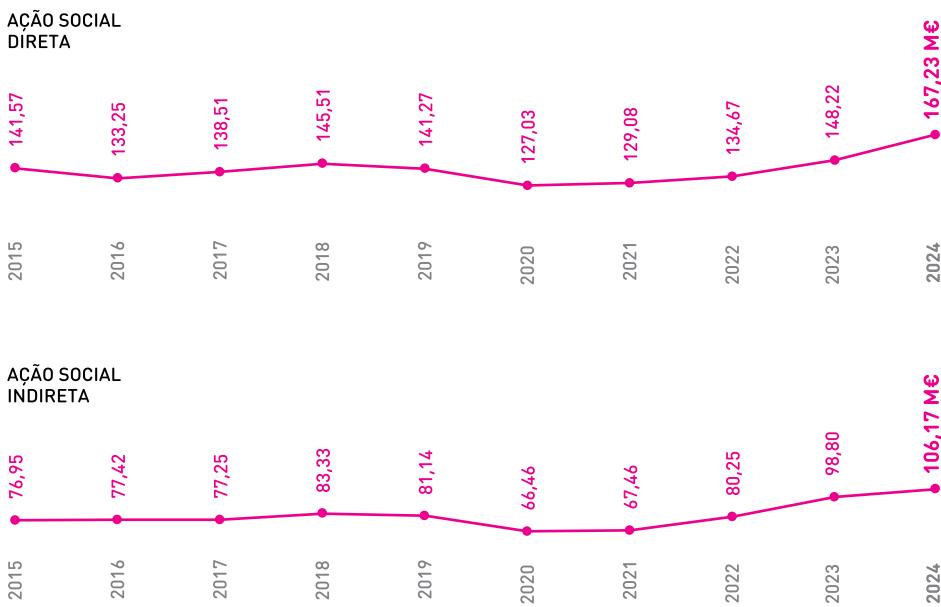
A despesa do apoio ao setor privado foi semelhante à do ano anterior, saldando-se em 3,38 milhões de euros (IGeFE, 2025).

Na Figura 1.2.7 apresenta-se a evolução da despesa com a ação social direta e indireta na educação superior, que evidencia uma tendência crescente desde 2020. A despesa com a ação social direta foi de 167,23 milhões de euros em 2024, mais 19,01 milhões de euros do que em 2023. Para a ação social indireta foram despendidos 106,17 milhões de euros, mais 7,37 milhões de euros do que em 2023.

Despesa com ação social direta e ação social indireta na educação superior.

Portugal, 2015-2024

Figura 1.2.7



Fonte: CNE, a partir de IGeFE, IP, 2025

Os fundos europeus (Fundo Social Europeu) suportaram 55,1% do montante da ação social direta (IGeFE, 2025) e os fundos nacionais o remanescente. Na ação social indireta, outras fontes de financiamento (e.g., financiamentos de programas europeus, fundos próprios das instituições de ensino superior, patrocínios de instituições privadas) sobrepõem-se ao esforço financeiro do Estado, cobrindo 58,5% do montante global em 2024.

A despesa com a educação inclusiva, 364,89 milhões de euros, destinada à operacionalização de apoios e à disponibilização de materiais adaptados, entre outros recursos (Figura 1.2.8, Nota 2), tem vindo a aumentar ao longo dos anos, conforme mostra a Figura 1.2.8. Em 2023, o montante investido registava um incremento de 21,29 milhões de euros face a 2022, correspondente a um acréscimo de 6,8%, que duplicava o aumento registado no ano anterior. Em 2024 o aumento anual foi ainda mais expressivo, 9,6%, que representa mais 31,80 milhões de euros, saldando-se o total em 364,89 milhões de euros.

Despesa com a educação inclusiva. Continente, 2015-2024

Figura 1.2.8



Notas: 1. A despesa com a educação inclusiva contempla: a) apoios a instituições – cooperativas de educação e reabilitação de crianças inadaptadas, Associação Portuguesa de Pais e Amigos das Crianças Diminuídas Mentais, IPSS, outras instituições, como escolas particulares, associações e cooperativas; b) apoios à educação inclusiva – Agência Europeia para o Desenvolvimento da Educação em Necessidades Especiais (AEDENE), adaptação e transcrição de manuais escolares em Braille, sistema de atribuição de produtos de apoio à educação inclusiva, acompanhamento e monitorização das medidas de política para a educação inclusiva, outros apoios à educação inclusiva (e.g., formação, recursos técnicos e materiais). 2. O montante respeitante a 2024 é provisório.

Fonte: CNE, a partir de IGeFE, IP, 2025

A despesa do Estado com medidas de discriminação positiva tem vindo a registar aumentos sucessivos, quer na educação não superior, quer na educação superior.

Despesa do Estado com investigação

A despesa com investigação, no âmbito do programa orçamental respeitante a ciência, tecnologia e educação superior, continuou a crescer em 2024, saldando-se em 1 065,05 milhões de euros, conforme se pode observar na evolução apresentada na Figura 1.2.9.

Despesa do programa orçamental para ciência, tecnologia e educação superior em investigação. Portugal, 2015-2024

Figura 1.2.9



Fonte: CNE, a partir de IGeFE, IP, 2025

O aumento de 12,7% em 2024, correspondente a mais 119,72 milhões de euros, superou o registado em 2023 face ao ano anterior (7,7%), aproximando-se do impulso de 13,5% registado de 2021 para 2022.

O financiamento da educação e formação, além dos montantes geridos pelos programas orçamentais da educação não superior e da ciência, tecnologia e educação superior, conta com verbas do programa Pessoas 2030 e do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), cujas execuções em 2024 se apresenta a seguir.

O Programa Temático Demografia, Qualificações e Inclusão, Pessoas 2030, é um programa do Portugal 2030 que apoia medidas de política pública que permitam enfrentar os desafios relativos às qualificações da população, ao emprego, à inclusão social e, transversalmente, à questão demográfica (Pessoas 2030, 2025). O programa tem uma dotação de cerca de 3 871,20 milhões de euros, dos quais 1 778,66 milhões de euros financiados pelo Fundo Social Europeu (FSE). Dirige-se às regiões menos desenvolvidas do Continente, embora algumas das suas medidas possam abranger também as regiões de Lisboa e do Algarve.

Tem intervenção específica em diferentes domínios, entre os quais a educação e formação profissional e a educação superior. Em 2024 contabilizou 4 697 candidaturas apresentadas nas quatro prioridades abrangidas por este domínio (II a V): II – mais e melhor qualificação inicial para crescer; III – mais e melhor (re)qualificação de adultos para crescer; IV – mais e melhor inclusão de pessoas em risco ou em situação de exclusão social; e V – mais e melhor acesso a serviços de qualidade. Foram aprovadas 2 836 daquelas candidaturas.

Na Figura 1.2.10 são apresentados os principais resultados de execução em 2024, designadamente o número de participantes e as taxas de realização dos investimentos totais aprovados (valores executados/valores aprovados), para cada prioridade.

Pessoas 2030

Execução do Pessoas 2030 – participantes e taxas de realização, por prioridade na área da educação e formação. Portugal, 2024
Figura 1.2.10

PRIORIDADES

Mais e melhor qualificação inicial para crescer

Cursos Profissionais; Cursos de Aprendizagem; Reforço dos Serviços de Psicologia e Orientação; Formação Avançada

II

113 267
participantes apoiados em bolsas de doutoramento e cursos profissionais

Investimento total aprovado de 1 616,94 M€ (742,92 M€ FSE); Taxa de realização de 56,8%, equivalente a 917,72 M€, com 60,4% de despesa paga

Mais e melhor (re)qualificação de adultos para crescer

Formações Modulares Certificadas; Vida Ativa Emprego Qualificado; Cursos de Especialização Tecnológica (CET); Centros especializados em qualificação de adultos e processos de RVCC (Centros Qualifica); Formação contínua de docentes, formadores e outros agentes de educação profissionais do sistema

III

108 438
participantes apoiados nos Centros Qualifica

Investimento total aprovado de 937,91 M€ (430,93 M€ FSE); Taxa de realização de 5,1%, equivalente a 47,52 M€, com 11,9% de despesa paga

Mais e melhor inclusão de pessoas em risco ou em situação de exclusão social

Cursos de educação e formação de jovens (CEF); Cursos de educação e formação de adultos (EFA); Qualificação de pessoas com deficiência e ou incapacidade; Aprendizagem da língua portuguesa por cidadãos estrangeiros

IV

5 661
participantes apoiados em formação de base qualificante

Investimento total aprovado de 87,76 M€ (40,32 M€ FSE); Taxa de realização de 42,8%, equivalente a 37,58 M€, com 44,5% de despesa paga

Mais e melhor acesso a serviços de qualidade

Bolsas de educação superior para alunos carenciados; Recuperação das aprendizagens, promoção do sucesso escolar e combate às desigualdades (PRA); Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP)

V

182 853
estudantes apoiados em bolsas na educação superior

Investimento total aprovado de 1 228,58 M€ (564,48 M€ FSE); Taxa de realização de 59,3%, equivalente a 728,09 M€, com 61,0% de despesa paga

Fonte: CNE, a partir de Pessoas 2030, 2025

O investimento total aprovado, no montante de 3 871,20 milhões de euros (dos quais 1 778,66 do FSE), apresenta uma taxa de realização global de 44,7%, correspondente a 1 730,91 milhões de euros.

A prioridade V – mais e melhor acesso a serviços de qualidade, destinada à promoção do sucesso escolar e combate às desigualdades, incluindo bolsas para estudantes carenciados da educação superior, apresenta a maior taxa de realização, 59,3%, no montante de 728,09 milhões de euros. A taxa de realização mais baixa, 5,1%, regista-se na prioridade III – Mais e melhor (re)qualificação dos adultos para crescer. Uma área crítica, considerando os défices de competências dos adultos em Portugal, evidenciados no PIAAC 2023, porquanto engloba o financiamento de Formações Modulares Certificadas; Vida Ativa Emprego Qualificado; Cursos de Especialização Tecnológica (CET); Centros especializados em qualificação de adultos e processos de RVCC (Centros Qualifica). Apesar de o programa ter como horizonte 2029, esta baixa execução, que afeta também o financiamento da formação contínua de docentes, formadores e outros agentes de educação profissional do sistema, pode comprometer uma resposta urgente e eficaz para melhoria das qualificações dos adultos, cujo financiamento assenta em grande medida neste programa.

As componentes do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) C20 – Escola digital, inserida na dimensão Transição Digital (TD), e a C6 – Qualificações e competências, incluída na dimensão Resiliência (RE), estão diretamente relacionadas com a educação, assim como a componente C2 – Habitação, igualmente da dimensão Resiliência, especificamente no que respeita ao investimento em alojamento estudantil a custos acessíveis (RE-C02-i06).

A Tabela 1.2.1 apresenta a execução do PRR em 2024, por componente e respetivos investimentos, em milhões de euros, distinguindo dotação, valores contratados, aprovados, pagos e em trânsito.

Investimento em educação no Plano de Recuperação e Resiliência (PRR)

Execução do PRR | Educação – componentes C20, C6 e C2, por investimento (milhões de euros). Portugal, 2024

Tabela 1.2.1

Componente	Investimentos	Dotação	Contratado BD BI	Aprovado BD BF	Pago BD BF	Em trânsito BI
C20. Escola Digital	TD-C20-i01: Transição digital na Educação	540,00	540,00	540,00	300,06	7,46
	TD-C20-i02-RAA: Educação digital (Região Autónoma dos Açores)	43,20	43,20	43,24	21,21	0,95
	TD-C20-i03-RAM: Programa de aceleração da digitalização da Educação na Região Autónoma da Madeira	22,00	22,00	22,00	6,53	3,92
C6. Qualificações e competências	RE-C06-i01.01: Instalação e/ou modernização dos Centros Tecnológicos Especializados	480,00	480,00	468,16	145,52	106,32
	RE-C06-i01.02: Modernização da oferta e dos estabelecimentos de ensino e da formação profissional	230,00	230,00	230,00	48,57	8,64
	RE-C06-i01.03: Modernização das instituições de ensino e formação profissionais - Instalação e/ou modernização dos Centros Tecnológicos Especializados - Turismo	20,00	20,00	20,00	2,84	
	RE-C06-i06: Ciência Mais Capacitação	45,00	45,00	3,00	0,39	5,46
	RE-C06-i07: Impulso Mais Digital	105,00	105,00	105,00	31,50	1,72
	RE-C06-i08-RAM: Ampliação do Edifício do CITMA	18,00	18,00	18,00		2,34
	RE-C06-i09.01: Escolas novas ou renovadas - CCDR Norte	125,00	125,00	129,94	22,89	14,61
	RE-C06-i09.02: Escolas novas ou renovadas - CCDR Centro	150,00	150,00	150,00		45,00
	RE-C06-i09.03: Escolas novas ou renovadas - CCDR LVT	125,00	125,00	173,92	40,95	22,28
	RE-C06-i09.04: Escolas novas ou renovadas - CCDR Alentejo	20,00	20,00	17,78	5,34	4,40
	RE-C06-i09.05: Escolas novas ou renovadas - CCDR Algarve	30,00	30,00	42,00	10,79	3,65
	RE-C06-i02: Compromisso Emprego Sustentável	230,00	230,00	349,60	194,10	6,11
	RE-C06-i03-01-03: Incentivo Adultos	232,55	232,55	199,90	71,61	51,17
	RE-C06-i04: Impulso Jovens STEAM	139,60	139,60	130,39	48,88	37,54
C2. Habitação	RE-C02-i05-RAA: Qualificação de adultos e aprendizagem ao longo da vida (Região Autónoma dos Açores)	29,00	29,00	29,77	7,11	
	RE-C02-i06: Alojamento Estudantil a custos acessíveis (empréstimo)	515,68	515,68	498,11	162,52	22,41
Totais		3 100,04	3 100,04	3 170,81	1 120,83	343,98

Nota: 1. Os acrónimos BI, BD e BF, dizem respeito aos tipos de beneficiários: BI Beneficiário Intermediário, BD Beneficiário Direto, BF Beneficiário Final; 2. A informação reporta a 31-12-2024.

Fonte: CNE, a partir de Recuperar Portugal, 2025

Observa-se, em 2024, que a dotação global dos investimentos, 3 100,04 milhões de euros, foi totalmente contratada. A taxa de compromisso (montante aprovado/dotação) foi de 102,3%, (em 2023 tinha sido 64,2%). A taxa de pagamento (montante pago/aprovado) alcançou os 35,3%, mais 1,1 pp face ao ano anterior.

Esta aceleração da execução do PRR é visível nas taxas de compromisso parciais, que alcançaram os 100% em praticamente todos os investimentos ou se situam

no nível dos 90%, mesmo para alguns investimentos que em 2023 tinham taxas de compromisso mais modestas: RE-C06-i01.01 - Instalação e/ou modernização dos Centros Tecnológicos Especializados (97,5%); RE-C06-i09.04 - Escolas novas ou renovadas - CCDR Alentejo (88,9%); RE-C06-i03-01 - Incentivo adultos - Projetos locais promotores de qualificações de Nível B1/B2/B3 (97,1%); RE-C06-i03-03 - Impulso adultos (94,5%); RE-C06-i04 - Impulso Jovens STEAM (93,4%); RE-C02-i06 - Alojamento Estudantil a custos acessíveis (96,6%).

O investimento RE-C06-i03-02 - Incentivo adultos - Acelerador Qualifica, ainda tem uma taxa de compromisso relativamente baixa, 56,4%, considerando que o PRR tem como prazo final para aprovação de todas as operações de investimento 31 de agosto de 2026. A situação parece mais gravosa no caso do investimento RE-C06-i06 - Ciência mais capacitação, o único que apresenta uma taxa de compromisso muito baixa, 6,7%.

A média das taxas de pagamento é de 27,7%, sendo a mais elevada de 55,6% para o investimento TD-C20-i01 - Transição digital na educação, e a mais baixa, nula, para RE-C06-i08-RAM - Ampliação do edifício do CITMA e RE-C06-i09.02 - Escolas novas ou renovadas - CCDR Centro.

Em 2024, o investimento global do Estado em educação e formação, incluindo ciência, tecnologia e educação superior, foi de 11 350,96 milhões de euros, mais 10,0% do que em 2023. No processo de transferência de competências e respectivas transferências financeiras para os municípios no âmbito da educação não superior foram envolvidos 1 133,48 milhões de euros, o que perfaz um investimento nacional em educação da ordem dos 12 484,44 milhões de euros.

Também as taxas de realização dos investimentos das várias componentes do PRR respeitantes à educação e formação aumentaram. Contudo, as taxas de pagamento de muitos dos investimentos previstos são baixas, indicando que estes ainda não foram concretizados. O programa Pessoas 2030 apresenta em algumas das prioridades destinadas à educação uma taxa de execução financeira acima dos 50%, noutras, como a respeitante à formação de adultos e de docentes, apresenta uma taxa muito baixa, de cerca de 5%. Apesar de o horizonte de execução deste programa ser 2029, importará quanto antes comprometer os investimentos necessários a uma intervenção estratégica para a qualificação dos adultos.

As despesas aumentaram em várias rubricas, incluindo a educação inclusiva, as prestações sociais e o investimento em investigação. Contudo, na educação profissional e na formação de adultos assinalam-se algumas quebras de financiamento, que parecem em contraciclo com as metas que preveem o equilíbrio entre oferta geral e vocacional e com a necessidade de colmatar défices de competências e qualificação ainda patentes na população adulta em Portugal.

1.3. SERVIÇO EDUCATIVO

A Avaliação Externa das Escolas (AEE) realizada pela Inspeção-Geral de Educação e Ciência (IGEC) é um exemplo consolidado de uma política de avaliação com vários ciclos, metodologias robustas e relatórios sistemáticos. No 1.º ciclo, entre 2006 e 2011, foram produzidos 1 107 relatórios; no 2.º ciclo, de 2011 a 2017, 824. Após a revisão do referencial de avaliação em 2017/2018, que deu início ao 3.º ciclo de AEE, foram contabilizados 431 relatórios até novembro de 2025. Estes constituem um espólio documental de alcance considerável, que cobre dimensões relevantes para uma caracterização das condições criadas nas escolas para que os alunos aprendam, bem como dos resultados que são alcançados. Além disso, a avaliação externa das escolas incorpora mecanismos de *feedback* e orientação, junto das escolas, que colocam a ênfase desta ação na melhoria e no desenvolvimento institucional, baseados na reflexão crítica sobre os resultados das avaliações.

Nesta secção, os relatórios de avaliação das escolas são analisados como um repositório substantivo de informação acerca do currículo e da gestão curricular, das opções pedagógicas e das práticas de avaliação das aprendizagens seguidas pelas escolas da educação pré-escolar, básica e secundária. Estes são igualmente estudados no que respeita aos resultados alcançados por essas escolas, em termos académicos, sociais e de reconhecimento por parte da comunidade. O objetivo é traçar um retrato da prestação do serviço educativo nas escolas em Portugal e dos seus efeitos nos resultados escolares.

Este trabalho insere-se num projeto de investigação financiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), *Para uma análise das políticas públicas de educação a partir da avaliação externa das escolas* (2025.03939.BDANA), que o CNE acolhe enquanto instituição não académica em cooperação com o ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa. A ideia primordial consiste em explorar o potencial da informação gerada pela avaliação externa das escolas para estudar o desempenho global do sistema educativo e para observar as políticas educativas.

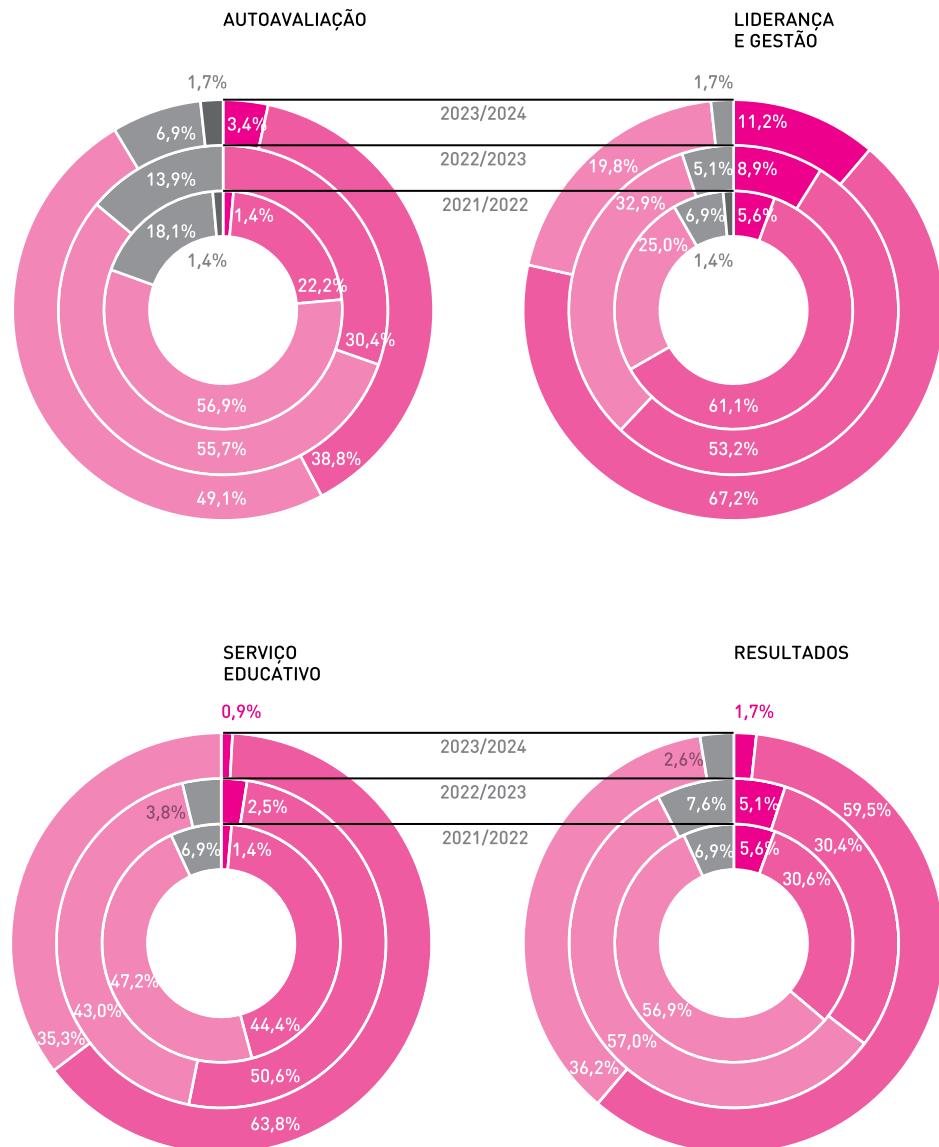
Foram consideradas as ações de avaliação externa realizadas em 2021/2022, 2022/2023 e 2023/2024, abrangendo, respetivamente, 72, 79 e 116 relatórios de escola, num total de 267 relatórios, incluindo escolas públicas e privadas, todas situadas no Continente. Relativamente a 2021/2022 foi também mobilizado o documento produzido pela IGEC (2024b), *Avaliação Externa das Escolas 2021-2022 - Relatório Global*. Relativamente aos dois anos seguintes, os dados brutos de asserções avaliativas respeitantes aos domínios com interesse para a investigação foram trabalhados no CNE, a fim de a) identificar padrões de forças e fragilidades recorrentes nas escolas; b) explorar tendências transversais em campos específicos dos domínios da prestação do serviço educativo, da gestão e liderança e dos resultados; e c) identificar tendências no que respeita às condições criadas pelas escolas para oferecerem as melhores oportunidades de aprendizagem aos seus alunos.

Uma estatística das classificações por domínio

O relatório de cada escola expressa o resultado da AEE em quatro domínios – *Autoavaliação, Liderança e Gestão, Prestação do Serviço Educativo e Resultados*. São apresentadas asserções avaliativas, baseadas em evidências, que fundamentam a classificação atribuída em cada um dos quatro domínios, numa escala de avaliação de cinco níveis – Excelente, Muito Bom, Bom, Suficiente e Insuficiente – cuja discriminação se baseia a) no balanço entre pontos fortes e áreas de melhoria, considerando os vários referentes subordinados a cada domínio; b) na presença de práticas inovadoras; c) no nível de generalização dentro da escola dos pontos fortes; e d) na sustentabilidade dos resultados positivos ao longo do tempo (IGEC, 2024b).

A Figura 1.3.1 apresenta a distribuição das classificações, por domínio de avaliação, nos três anos em análise, 2021/2022, 2022/2023 e 2023/2024.

Distribuição das classificações, por ano e por domínio. Continente, 2022-2024
Figura 1.3.1



● Excelente ● Muito Bom ● Bom ● Suficiente ● Insuficiente

Nota: Foram considerados 72, 79 e 116 relatórios de escola, respetivamente, em 2021/2022, 2022/2023 e 2023/2024, correspondentes à totalidade dos que foram produzidos em cada ano.

Fonte: CNE, a partir de IGEC

Dois aspectos sobressaem numa primeira observação dos gráficos constantes na Figura 1.3.1. Um refere-se ao facto de o domínio da *Liderança e Gestão* concentrar as maiores proporções da classificação Excelente – 5,6%, 8,9% e 11,2%, respetivamente, em 2021/2022, 2022/2023 e 2023/2024 – e Muito Bom – 61,1%, 53,2% e 67,2%. Mais se nota que a predominância destas classificações mais elevadas aumentou ao longo dos três anos estudados. O outro mostra que na *Autoavaliação*, que reflete a capacidade de monitorização das práticas e de autor-regulação organizacional, as escolas revelam mais dificuldades, apresentando as classificações mais baixas: em 2023/2024, 1,7% das escolas foi classificada com Insuficiente e 6,9% com Suficiente. No entanto, têm-se registado melhorias. Na verdade, em 2023/2024, 3,4% das escolas foram classificadas com Excelente e a percentagem de 22,2% de escolas classificadas com Muito Bom, em 2021/2022, aumentou para 38,8%, em 2023/2024.

A evolução dos dados no domínio da *Prestação do Serviço Educativo* (aqui abreviado por *Serviço Educativo*) aponta para um aumento da frequência das classificações de Bom e Muito Bom. Neste domínio, que inclui, entre outros, o desenvolvimento pessoal e bem-estar das crianças e dos jovens, a oferta educativa e a gestão curricular, bem como o ensino, a aprendizagem e a avaliação, em 2021/2022, 44,4% das escolas tinham sido classificadas com Muito Bom, 47,2% com Bom e 6,9% com Suficiente. Nos anos seguintes mais de metade das escolas obteve classificações de Muito Bom, 50,6% e 63,8%.

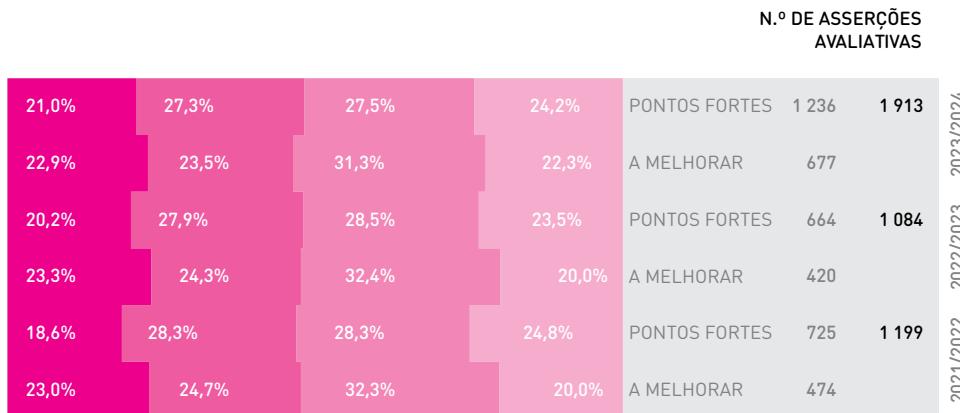
Por fim, a análise das classificações no domínio dos *Resultados* revela um significativo aumento da percentagem de escolas classificadas com Muito Bom, que passou de 30,6% e 30,4%, respetivamente, em 2021/2022 e 2022/2023, para 59,5% em 2023/2024. Um salto substantivo a ser esclarecido pelo aprofundamento do tipo de resultados que contribuíram para esta mudança de um ano para o outro, como se fará referência mais adiante nesta secção.

Importa dizer que a cada ano as escolas avaliadas são diferentes, pelo que a evolução das classificações não reflete a evolução das próprias escolas *per se*, mas sim dos resultados apurados pela IGEC, tomados globalmente. Contudo, considerando o volume de relatórios gerados em cada um dos anos, os dados obtidos podem ser considerados relevantes para elaborar um retrato global acerca do trabalho que está a ser desenvolvido pelas escolas.

Da leitura efetuada, baseada unicamente nas classificações por domínio, destaca-se um panorama em que a *Liderança e Gestão* de elevada qualidade predomina nas escolas, em que uma percentagem crescente de escolas tem vindo a prestar um *Serviço Educativo* classificado com Muito Bom e Bom, o mesmo acontecendo com o domínio dos *Resultados*, mas apenas em 2023/2024.

Para aperfeiçoar este retrato global, importa analisar as asserções avaliativas que fundamentam estas classificações, a fim de compreender em que se consubstancia a prestação de serviço educativo, foco desta análise, bem como os reflexos que esta tem nos resultados. A Figura 1.3.2 apresenta a distribuição percentual das asserções avaliativas constantes nos relatórios de AEE (1 199 em 2021/2022; 1 084 em 2022/2023; e 1 913 em 2023/2024) pelos domínios avaliados, distinguindo as que identificam pontos fortes e as que apontam áreas a melhorar.

Distribuição, em percentagem, das asserções avaliativas pelos domínios avaliados, distinguindo pontos fortes e áreas a melhorar. Continente, 2022-2024
 Figura 1.3.2



● Autoavaliação ● Liderança e Gestão ● Prestação do Serviço Educativo ● Resultados

Fonte: CNE, a partir de IGEC

Em qualquer dos anos analisados, as asserções avaliativas sobre pontos fortes prevalecem sobre as que referem áreas de melhoria. Efetivamente, como se mostra na Figura 1.3.2, em 1 199 asserções dos relatórios de 2021/2022, 725 são relativas a pontos fortes e 474 a áreas de melhoria, numa relação de 60,5% para 39,5%. Em 2022/2023, a relação entre um tipo e outro de asserções mantém a mesma proporção, 61,3% para 38,7%. Em 2023/2024 reforça-se ainda mais esta prevalência de pontos fortes, com 64,6% para 35,4%.

Observando a distribuição nos três anos, entre 27,3% e 28,3% das asserções sobre pontos fortes pertencem ao domínio da *Liderança e Gestão* e entre 27,5% a 28,5% dizem respeito ao *Serviço Educativo*. Estes dois domínios concentram, assim, a maioria dos pontos fortes. No entanto, o *Serviço Educativo* evidencia também a maioria das asserções que sugerem áreas a melhorar (entre 31,3% e 32,4%).

É compreensível que o *Serviço Educativo* concentre a maior parte das asserções, quer sobre pontos fortes, quer sobre melhoria, pois, representa o cerne da ação das escolas, a construção de oportunidades de aprendizagem, do qual os domínios da *Liderança e Gestão* e da *Autoavaliação* são subsidiários. Analisa-se a seguir o que dizem os relatórios de AEE sobre o que corre bem e sobre o que precisa de ser melhorado neste domínio.

A matriz de leitura e interpretação das asserções avaliativas geradas pela AEE assentou na relação entre três eixos fundamentais do serviço educativo: o currículo, a pedagogia e a avaliação. Estes eixos estão presentes no *Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória* (PASEO), quando este estabelece uma relação indissociável e coerente entre o conhecimento (o saber), a pedagogia (as práticas pedagógicas) e a avaliação, utilizando o conceito de competência como matriz de articulação.

Assim, na delimitação de tais eixos, considerou-se que o currículo, como projeto de conhecimento (Fernandes, 2020; Young, 2008) e nas suas múltiplas dimensões, é o substrato de um processo para aprender a viver, consubstanciado nas ofertas

**Uma análise da
Prestação do
Serviço Educativo**

educativas geridas pelas escolas. Tem em vista o desenvolvimento pessoal e o bem-estar de crianças e jovens, em cumprimento do PASEO, e congrega uma visão socialmente aceite da educação e das suas finalidades, respondendo aos interesses e necessidades de educação e formação das comunidades.

A pedagogia é aqui vista como um domínio do conhecimento através do qual é possível organizar e desenvolver o ensino para que os alunos aprendam o que consta no currículo proposto. A avaliação, outro domínio do conhecimento que, para muitos autores, está contido na pedagogia, permite apreciar a qualidade do trabalho desenvolvido pelos alunos e pelos professores e tem como propósito primordial contribuir para apoiar os processos de ensino e de aprendizagem.

A Figura 1.3.3 mostra a relação que se estabeleceu entre currículo, pedagogia e avaliação e um conjunto de referentes utilizados na AEE. Mostra igualmente o número de asserções avaliativas que identificam pontos fortes (a rosa) e áreas de melhoria (a cinzento), considerando o somatório dos três anos analisados, 2021/2022, 2022/2023 e 2023/2024.

No que respeita ao currículo, observa-se que a oferta educativa e o apoio ao bem-estar das crianças e dos alunos concentram o maior número de asserções avaliativas que designam pontos fortes (respectivamente, 172 e 154), e que a articulação curricular é objeto do maior número de recomendações de melhoria (93). Relativamente à inovação curricular e pedagógica, o facto de ser mencionada num número reduzido de asserções avaliativas (27 como ponto forte e 15 como área de melhoria) leva a crer que esteja pouco desenvolvida nas escolas.

Continuando a analisar a Figura 1.3.3, agora no que respeita à pedagogia, destaca-se que a promoção da equidade e inclusão tem sido uma prioridade das escolas (144 asserções avaliativas referem-na como ponto forte). Já a definição de estratégias de ensino e aprendizagem orientadas para o sucesso parece ser uma área em que as escolas têm dado passos de concretização efetiva (conta 113 referências enquanto ponto forte), mas em que ainda existe muito espaço para melhorar (104 recomendações de melhoria).

A avaliação de e para as aprendizagens parece constituir uma dificuldade para as escolas, sobretudo no que respeita à integração da dimensão formativa da avaliação pedagógica ao serviço da melhoria das aprendizagens (113 referências como área de melhoria e, apenas, 30 como ponto forte). Também os mecanismos de regulação por pares parecem não ser ainda uma prática generalizada nas escolas (colhem 136 sugestões de melhoria, face a 26 pontos fortes). As referências à regulação pelas lideranças são exíguas (1 ponto forte, 3 sugestões de melhoria), fazendo crer que esta não é uma prática corrente nas escolas.

Distribuição de asserções avaliativas (pontos fortes e áreas a melhorar), por referentes do domínio da *Prestação do Serviço Educativo da AEE subordinados a currículo, pedagogia e avaliação*. Continente, 2022-2024

Figura 1.3.3

Curriculum	Pedagogia	Avaliação	PRESTAÇÃO DO SERVIÇO EDUCATIVO
Apoyo ao bem-estar das crianças e dos alunos Atividades de apoio ao bem-estar pessoal e social; medidas de prevenção de comportamentos de risco; respeito pela diversidade; medidas de orientação escolar e profissional	Estratégias de ensino e aprendizagem orientadas para o sucesso Estratégias diversificadas com vista à melhoria das aprendizagens; recurso a metodologias ativas que valorizem o papel do aluno; recurso a estratégias de aprendizagem cooperativa e ao trabalho colaborativo; estratégias para a manutenção de ambientes de sala de atividades/aula propícios à aprendizagem	Avaliação para e das aprendizagens Diversidade de práticas, técnicas e instrumentos de recolha de informação adequados aos destinatários e ao tipo de informação a recolher; triangulação da informação com outros docentes para um maior rigor; utilização primordial da avaliação com finalidade formativa, para orientar intervenções pedagógicas	PRESTAÇÃO DO SERVIÇO EDUCATIVO
154 0	113 104	30 113	
Oferta educativa Respostas adaptadas às necessidades de formação dos alunos com vista ao PASEO; valorização da dimensão lúdica; adequação da oferta; práticas de organização e gestão do currículo; integração curricular	Recursos educativos Utilização de recursos educativos diversificados, TIC, biblioteca; adequação dos recursos educativos às características e contextos das crianças e alunos; rentabilização do centro de apoio à aprendizagem	Mecanismos de regulação por pares e trabalho colaborativo Consistência das práticas de regulação por pares; formas de colaboração sistemática na planificação; partilha de práticas científico-pedagógicas relevantes; reflexão sobre a eficácia das diferentes metodologias de ensino e aprendizagem aplicadas; contribuição da regulação por pares para a melhoria da prática letiva	
172 13	21 8	26 136	
Articulação curricular Articulação vertical entre níveis, anos e ciclos de educação ensino assumindo gestão integrada e articulada do currículo; articulação horizontal ao nível do planeamento e do desenvolvimento curricular; articulação com atividades de animação e projetos transversais	Promoção da equidade e inclusão de todos Adequação e eficácia das medidas de suporte à aprendizagem e à inclusão; ações para a melhoria dos resultados em grupos de risco; práticas de promoção de excelência escolar; medidas de prevenção da retenção, abandono e desistência	Mecanismos de regulação pelas lideranças Consistência das prática de regulação; contribuição da regulação para a melhoria da prática letiva	
32 93	144 16	1 3	
Inovação curricular e pedagógica Impacto nas aprendizagens das iniciativas de inovação curricular e pedagógicas; adoção de medidas inovadoras de suporte às aprendizagens e à inclusão	Envolvimento das famílias na vida escolar Envolvimento dos pais e encarregados de educação (EE) no processo educativo; eficácia das medidas adotadas pela escola para envolver pais e EE no acompanhamento do percurso escolar		
27 15	14 3		

● Pontos fortes ● Áreas a melhorar

Fonte: CNE, a partir de IGEC

Da leitura integrada das asserções avaliativas presentes na Figura 1.3.3, sobressaem, assim, três pontos mais fortes da ação das escolas: a oferta educativa, o apoio ao bem-estar das crianças e dos alunos e a promoção da equidade e inclusão de todos. Destacam-se, igualmente, mas como áreas de melhoria, a articulação curricular (vertical e horizontal), a avaliação para e das aprendizagens e os mecanismos de regulação por pares e trabalho colaborativo. Cabe ainda referir que desenvolver o currículo através de estratégias de ensino e aprendizagem orientadas para o sucesso é uma prática consolidada em parte das escolas, mas noutras terá de ser objeto de melhoria.

Resultados e condições para aprendizagem

Voltando às classificações atribuídas nas AEE, nos três anos que têm sido referidos nesta análise, verifica-se que as classificações de Muito Bom ou Excelente no domínio da Prestação do Serviço Educativo são acompanhadas por classificações do mesmo nível no domínio dos Resultados. Um dado que reforça a relação entre a qualidade das condições de aprendizagem e a qualidade dos resultados alcançados.

Importa, contudo, saber que tipo de resultados contribui para as classificações mais elevadas: se académicos, sociais ou de reconhecimento da comunidade. Uma forma de o fazer é analisar em qual destes três campos se concentram as asserções avaliativas que identificam pontos fortes.

A Tabela 1.3.1 apresenta a distribuição das asserções avaliativas, considerando os campos de análise definidos no Quadro de Referência da AEE para o domínio dos Resultados, de 2021/2022 a 2023/2024. São indicados o número e as percentagens calculadas em função do total de asserções registadas em cada ano.

Distribuição do número e da percentagem das asserções avaliativas no domínio dos **Resultados** da AEE, distinguindo pontos fortes e áreas a melhorar. Continente, 2022-2024

Tabela 1.3.1

		2021 2022		2022 2023		2023 2024
Resultados académicos	Pontos fortes	43	16,3%	29	12,1%	71
	A melhorar	51	19,3%	52	21,7%	89
Resultados sociais	Pontos fortes	57	21,6%	65	27,1%	117
	A melhorar	32	12,1%	31	12,9%	53
Reconhecimento da comunidade	Pontos fortes	80	30,3%	62	25,8%	111
	A melhorar	1	0,4%	1	0,4%	9
		264		240		450

Fonte: CNE, a partir de IGEC

Da análise dos dados da Tabela 1.3.1 infere-se, por um lado, que as recomendações de melhoria recaem, principalmente, sobre os resultados académicos (19,3%, 21,7% e 19,8%). Por outro, que os resultados sociais alcançados pelas escolas são um ponto forte da sua prestação, colhendo a maior proporção de asserções positivas (21,6%, 27,1% e 26,0%).

Face a estes dados, cabe ainda salientar que as escolas são reconhecidas, por parte das comunidades, pelo trabalho que realizam, a julgar pelos 24,7% a 30,3% de asserções avaliativas que referem este aspeto como um ponto forte dos *Resultados*.

As classificações mais elevadas, Muito Bom e Excelente, no domínio dos *Resultados* também estão associadas a classificações do mesmo nível na *Liderança e Gestão*. Pensando que *Liderança e Gestão* são fundamentais na criação de condições favoráveis à aprendizagem, importa olhar para referentes deste domínio que

estão mais diretamente relacionados com o *Serviço Educativo*: a) a visão estratégica orientada para a qualidade das aprendizagens; b) o desenvolvimento de projetos, de parcerias e soluções que promovam a qualidade das aprendizagens; e c) o ambiente escolar.

Na Tabela 1.3.2 apresenta-se a distribuição do número e da percentagem das asserções avaliativas no domínio da *Liderança e Gestão*, considerando os três referentes utilizados na AEE. São novamente considerados os três anos, sendo as percentagens calculadas em função do total de asserções registadas em cada ano.

Distribuição do número e da percentagem das asserções avaliativas por referentes do domínio da *Liderança e Gestão* da AEE, distinguindo pontos fortes e áreas a melhorar. Continente, 2022-2024

Tabela 1.3.2

2021 2022	2022 2023	2023 2024					
37	27,4%	66	37,7%	141	45,8%	Pontos fortes	Visão estratégica orientada para a qualidade das aprendizagens
23	17,0%	41	23,4%	55	17,9%	A melhorar	
35	25,9%	48	27,4%	66	21,4%	Pontos fortes	Desenvolvimento de projetos, parcerias e soluções para a qualidade das aprendizagens
5	3,7%	1	0,6%	2	0,6%	A melhorar	
31	23,0%	19	10,9%	44	14,3%	Pontos fortes	Ambiente escolar
4	3,0%	0	0,0%	0	0,0%	A melhorar	
135		175		308			

Fonte: CNE, a partir de IGEC

Analisando a Tabela 1.3.2, pode verificar-se que as lideranças das escolas têm procurado criar condições favoráveis à aprendizagem. Tal parece dever-se, principalmente, à definição clara de uma visão estratégica orientada para a qualidade das aprendizagens e alinhada com o PASEO, que em 2023/2024, colhe 45,8% das referências a pontos fortes. Contudo, é também nesta área que parece haver maior necessidade de melhoria por parte das lideranças (17,9% das asserções avaliativas desse mesmo ano referem-na como área a melhorar).

Os dados da Tabela 1.3.2 mostram ainda que o incentivo ao desenvolvimento de projetos e parcerias com o propósito de promover a aprendizagem também tem sido relevado como ponto forte (25,9%, 27,4% e 21,4% das asserções).

O ambiente escolar, que em 2021/2022 acolhia 23,0% das referências a pontos fortes, nos anos seguintes passou a ser menos relevado, quer como ponto forte, quer como área a melhorar. Tendo em conta que este diz respeito à promoção de um ambiente escolar desafiador da aprendizagem e socialmente acolhedor, inclusivo e cordial, esta “invisibilidade” nos dados requer aprofundamento.

A informação proveniente da avaliação externa, analisada nesta secção indica que as condições criadas pelas escolas na concretização da educação e formação contam, predominantemente, com lideranças e gestão de elevada qualidade. Para tal parece contribuir a capacidade de definir uma visão estratégica clara, orientada para a qualidade das aprendizagens e alinhada com o PASEO.

De 2021/2022 a 2023/2024 aumentou a proporção de escolas avaliadas que prestaram um serviço educativo compatível com padrões de Muito Bom e Bom da escala classificativa da IGEC. Ao analisar mais profundamente o *Serviço Educativo* – tendo presentes os domínios do currículo, da pedagogia e da avaliação – destacam-se três pontos mais fortes da ação das escolas: a oferta educativa, o apoio ao bem-estar das crianças e dos alunos e a promoção da equidade e inclusão.

Contudo, neste domínio, persistem áreas em que as sugestões de melhoria se sobrepõem amplamente aos pontos fortes e em que, portanto, as escolas têm manifestado mais dificuldades: articulação curricular (vertical e horizontal), avaliação para e das aprendizagens e mecanismos de regulação por pares e trabalho colaborativo. As estratégias de ensino e aprendizagem orientadas para o sucesso apresentam simultaneamente pontos fortes e necessidade significativas de melhoria, o que sugere que o desenvolvimento do currículo de modo a suscitar aprendizagens de elevada qualidade não é ainda uma prática generalizada.

Importa ainda salientar que os desempenhos de elevada qualidade, quer no *Serviço Educativo*, quer na *Liderança e Gestão*, demonstraram estar associados a resultados muito positivos – académicos, sociais e de reconhecimento do trabalho da escola pela comunidade. Facto que põe em evidência as relações entre a capacidade organizativa da escola, a existência de uma visão educativa, a qualidade das oportunidades de aprendizagem e a qualidade dos resultados.

Este retrato, por agora, baseado exclusivamente nos resultados da avaliação externa das escolas, carece de confronto com outras fontes de informação e de análises mais aprofundadas, designadamente, as que tenham em conta a complementaridade com a avaliação interna das escolas. Ainda assim, evidencia aspectos muito relevantes das condições oferecidas pelas escolas e que influenciam as aprendizagens. Destaca-se, desde logo, a capacidade em organizar as diferentes áreas ou disciplinas do currículo e a oferta educativa de forma adequada, embora esta conviva com uma frágil articulação curricular e com uma inovação curricular e pedagógica pouco desenvolvida. No plano pedagógico e da avaliação das aprendizagens, sobressai, por um lado, a diversidade de níveis de qualidade na seleção e concretização das estratégias de ensino e aprendizagem e, por outro, a dificuldade, ainda sentida por muitos, em utilizar a avaliação formativa para que os alunos aprendam mais e, sobretudo, melhor.

1.4. DESCENTRALIZAÇÃO E EDUCAÇÃO

Originariamente, a descentralização democrática da administração pública está contemplada pelos artigos 6º, 235º, 237º e 288º da Constituição da República Portuguesa (CRP). A transferência de competências para as autarquias no domínio da educação assenta num histórico de sucessivos impulsos de descentralização em Portugal. Após o 25 de Abril de 1974, no que respeita à educação, reforçou-se a gestão democrática das escolas, envolvendo comunidades e municípios. Nos anos 80 e 90, surgiram medidas para transferir competências para autarquias, especialmente na gestão de recursos e infraestruturas. A Lei de Bases do Sistema Educativo (1986) consolidou princípios de autonomia e participação local.

Em Portugal, existem 308 municípios. 11 deles na Região Autónoma da Madeira (RAM) e 19 na Região Autónoma dos Açores (RAA). No território de Portugal Continental, contabilizam-se 21 Comunidades Intermunicipais (CIM) e 2 Áreas Metropolitanas, Lisboa e Porto, respetivamente (AML e AMP). Na abordagem ao processo de descentralização das competências no domínio da educação, são de considerar ainda as associações de municípios para fins específicos e as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), estas últimas assumindo um papel administrativo preponderante na relação com o poder central.

As finalidades e os objetos da transferência de competências, as relações administrativas e de confiança institucional que se estabelecem entre autarquias, instituições escolares, entidades supramunicipais e com o próprio poder central, bem como a definição de papéis de uns e outros são certamente parte muito

relevante na construção das condições necessárias para a educação e formação das populações. Por essa razão, nesta secção do EE 2024 discutem-se antecedentes próximos, enquadramento legal, relações multinível, desenvolvimentos e compromissos subjacentes ao processo de descentralização da educação.

O processo de descentralização tem-se revestido de grande complexidade e percorrido fases diferenciadas, com avanços e recuos (Costa, 2023). Como refere Ana Bravo, "foram necessárias várias décadas após a Constituição da República Portuguesa de 1976 para dotar as autarquias de instrumentos legislativos e financeiros para o efetivo exercício do poder local em áreas determinantes da provisão de bens e serviços às populações" (Bravo, 2023, p. 70).

Contudo, atualmente, esses instrumentos jurídicos existem. A Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que se mantém em vigor, constitui o enquadramento de fundo para a compreensão do processo de transferência de competências para as autarquias. Aprova o Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL), nomeadamente a transferência de competências para as autarquias locais, as entidades intermunicipais e o associativismo autárquico.

Os objetivos últimos da descentralização são explicitados no artigo 112.º da referida Lei n.º 75/2013, onde se lê que a "concretização da descentralização administrativa visa a aproximação das decisões aos cidadãos, a promoção da coesão territorial, o reforço da solidariedade inter-regional, a melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações e a racionalização dos recursos disponíveis". Nos artigos seguintes (114.º, 115.º) fica estabelecido que, além da transferência de competências ser definitiva e universal, o Estado deve promover a realização de estudos que demonstrem que são cumpridos os seguintes requisitos: a) não aumento da despesa pública global; b) aumento da eficiência da gestão dos recursos pelas autarquias locais ou pelas entidades intermunicipais; c) ganhos de eficácia do exercício das competências pelos órgãos das autarquias locais ou das entidades intermunicipais; d) cumprimento dos objetivos referidos no artigo 112.º; e e) articulação entre os diversos níveis da administração pública.

A transferência de competências para as autarquias configura uma realidade com níveis diferenciados de decisão e de intervenção que, por sua vez, configuram a possibilidade de delegação de competências. Envolvem, assim, câmara municipal, assembleia municipal, junta de freguesia, CIM e outras associações de municípios. Desde logo, pela Lei 75/2013, cabe à câmara municipal apoiar atividades de natureza social, cultural, educativa, desportiva, recreativa ou outra de interesse para o município, com atribuições específicas para as freguesias, no domínio da educação pré-escolar e do 1º ciclo da educação básica.

Às assembleias municipais cabe autorizar a celebração de contratos de delegação de competências entre a câmara municipal e o Estado e entre a câmara municipal e a entidade intermunicipal, autorizar a celebração e denúncia de contratos de delegação de competências e de acordos de execução entre a câmara municipal e as juntas de freguesia. Competia-lhes ainda aprovar os planos e demais instrumentos estratégicos, designadamente, o plano municipal de educação ou a carta educativa.

No plano das entidades intermunicipais, às áreas metropolitanas cabe assegurar a articulação das atuações entre os municípios e os serviços da administração central no que respeita à rede educativa e de formação profissional; e aprovar os planos, os programas e os projetos de investimento e desenvolvimento, nomeadamente, o plano metropolitano de gestão de redes de equipamentos de educação. Às CIM compete-lhes assegurar a articulação das atuações entre os municípios e os serviços da administração central, nomeadamente, no que respeita à rede educativa e de formação profissional; incluindo: o plano intermunicipal de gestão de redes de equipamentos de educação.

Antecedentes próximos de um quadro legal ainda em vigor

As grandes linhas de enquadramento jurídico de transferência de competências para as autarquias encontram-se, assim, traçadas pela Lei n.º 75/2013, que os normativos mais recentes materializaram no domínio da educação.

Áreas de transferência de competências no âmbito da educação

O ciclo de transferência de competências no domínio da Educação para as autarquias locais tornou-se definitivo e universal com a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, e pelo Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro.

O processo de transferência de competências para as autarquias não incide diretamente no modelo de gestão e administração das escolas e na sua autonomia, definido no Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, que aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário (cf. versão consolidada).

O Decreto-Lei n.º 21/2019 assume que a transferência de competências se faz no respeito pelo que se encontra estabelecido quer na Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), aprovada pela Lei n.º 46/86, de 14 de outubro e no Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos Públicos da Educação Pré-escolar e dos Ensinos Básico e Secundário, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, na sua redação atual. Só essa simples referência recomenda uma abordagem que coloque as duas realidades em relação procedendo uma clarificação jurídica quanto ao exercício das respetivas competências e à operacionalização da sua articulação.

O articulado do decreto-lei remete para um conjunto abrangente de tópicos como a) elaboração da Carta Educativa; b) estabelecimento da rede educativa; c) construção e manutenção de edifícios escolares, aquisição de equipamentos educativos; d) organização de transportes escolares; e) ação social escolar; f) refeitórios escolares; g) residências escolares e alojamento; h) recrutamento e gestão do pessoal não docente; i) responsabilidade pela segurança escolar; e j) constituição e funcionamento do Conselho Municipal de Educação.

Esta ampliação de competências, face ao articulado anterior, reforça a importância da relação com a direção das escolas. No âmbito dos movimentos de descentralização na educação têm vindo a ser ensaiadas diferentes formas desse relacionamento. Primeiramente, em 2007, tiveram eco na figura dos Contratos de Autonomia, celebrados com as escolas (no início, foram apenas 22 contratos e, em 2017, aproximavam-se de 300); depois, em 2008, através dos Contratos de Execução, com as autarquias, pressupondo a elaboração de uma Carta Educativa. Em 2015, foram estabelecidos os Contratos Interadministrativos de Transferência de Competências, também com as autarquias.

A descentralização exige conhecimento e financiamento

As questões orçamentais e a garantia de um financiamento contínuo e adequado representam um dos maiores desafios para a sustentabilidade da descentralização na educação. A transferência de competências implica a transferência de recursos financeiros correspondentes, mas nem sempre essa transferência tem sido considerada suficiente ou tem ocorrido de forma célere e previsível. O Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD) só veio a ser contemplado no Orçamento de Estado em 2022 o que implicou que apenas em 2023 tenha começado a ficar normalizada a situação das transferências relativas à educação para os 278 municípios do Continente (Direção-Geral das Autarquias Locais, 2025).

As autarquias, muitas vezes confrontadas com outras prioridades e com orçamentos limitados, podem sentir dificuldades em alocar os recursos necessários para fazer face às novas responsabilidades na área da educação, especialmente no que diz respeito a investimentos de maior envergadura, como a requalificação de edifícios escolares. A incerteza em relação ao financiamento futuro e a falta de

mecanismos de apoio financeiro específico para projetos inovadores ou para municípios com maiores dificuldades podem comprometer a capacidade das autarquias de planejar a longo prazo e de garantir a qualidade dos serviços educativos.

De acordo com a informação disponibilizada no sítio da Direção-Geral das Autarquias Locais (Portal Autárquico-Municípios), os municípios podem candidatar-se a qualquer área de financiamento legalmente prevista, devendo a candidatura ser apresentada junto da respetiva CCDR que a encaminhará para o competente organismo financiador. Os Contratos-Programa envolvem o município, a CCDR e a administração central. A valorização e remodelação de infraestruturas relacionadas com a educação é uma das áreas prioritárias para financiamento. Além do FFD, existem o Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) e o Fundo Social Municipal (FSM) como instrumentos de financiamento.

No relatório da *Auditoria à Dimensão Financeira do Processo de Descentralização de Competências (2022)*, publicado em 2024, o Tribunal de Contas (TC), nas respetivas conclusões, aponta algumas limitações que têm vindo a condicionar o processo. Refere a ausência de fundamentação em "estudos técnicos, independentes e científicos"; indefinição de "critérios de apuramento de verbas financeiras necessárias ao exercício das competências descentralizadas no domínio da Educação"; durante 2022, não tinham sido "operacionalizados mecanismos ou procedimentos que permitissem aos municípios analisar e perceber os montantes das transferências financeiras relacionadas com as competências descentralizadas"; inicialmente, o financiamento das competências descentralizadas não terá sido suficiente face ao acréscimo de despesa em que os municípios incorreram com o seu exercício e, finalmente, entre outros aspetos mais específicos, faz referência a dificuldades de monitorização, em 2022, sem suporte em informação fiável, completa e consistente (Tribunal de Contas, 2024, pp. 91-92).

Constrangimentos de outra natureza estão relacionados com a gestão dos processos de transferência no domínio da educação, que requer recursos técnicos especializados, nem sempre disponíveis. No âmbito dos trabalhos da Comissão Especializada Permanente do Conselho Nacional de Educação, Escola e Sociedade, têm sido realizadas audições que apontam formas distintas para resolver este problema. Uma tem sido a delegação de competências nos diretores das escolas e nas CIM. Outra é o recurso à contratação de entidades externas. Embora seja indiscutível a relevância do suporte financeiro na consecução destas medidas, esta outra dimensão é a que permite cumprir os grandes desígnios da descentralização, designadamente, a melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações e a racionalização dos recursos disponíveis.

Poder-se-ia considerar que alguns dos problemas identificados no relatório do TC de 2024 decorreriam das dificuldades inerentes à complexidade do processo de descentralização e de este estar numa fase de arranque. Contudo, em 2019, um outro relatório do TC, resultante de uma auditoria a 30 contratos de autonomia celebrados entre o Ministério da Educação e as escolas, faz constatações merecedoras de reflexão atenta, porque remetem não apenas para o exercício da autonomia por parte das escolas, mas, sobretudo, por evidenciar a necessidade de acautelar relações multinível no sistema educativo que lhe é inerente.

No sumário executivo do referido relatório, é notado que "o cumprimento dos objetivos operacionais foi limitado, não chegando a 40%"; os contratos "apresentavam deficiências e insuficiências, nomeadamente, incorreta formulação, impossibilidade de medição (através de metas, indicadores e valores de partida apropriados) e inexistência de revisão que, no seu conjunto, fragilizam, pela sua inutilidade e inadequação, os contratos de autonomia"; acrescenta ainda que "os conceitos de abandono escolar e de sucesso escolar e os indicadores associados não são uniformes, inviabilizando a sua comparabilidade" (Tribunal de Contas, 2019, p. 2).

**Descentralização,
autonomia das
escolas e relações
multinível no
sistema educativo**

É, no entanto, a constatação de que “o sistema de controlo foi inadequado e ineficaz nos seus três níveis” que levanta a preocupação sobre a real capacidade de articulação e coordenação entre as escolas (1.º Nível), os municípios (2.º Nível) e a administração central (3.º Nível). Veja-se que

no 1.º Nível, embora as estruturas de acompanhamento e monitorização das escolas tenham sido constituídas, os seus Relatórios Anuais de Progresso apresentavam deficiências que condicionaram a monitorização do cumprimento dos objetivos; o 2.º Nível praticamente não funcionou devido à não constituição das comissões de acompanhamento (integrando representantes da escola, de duas direções-gerais, da associação de pais e encarregados de educação e do conselho municipal de educação) e à consequente falta de emissão dos respetivos pareceres; o 3.º Nível, cometido à Inspeção-Geral da Educação e Ciência, não produziu impactos relevantes. (Tribunal de Contas, 2019, p. 2)

Contudo, é de referir que o Tribunal de Contas, ao mesmo tempo que assinalava um conjunto de aspetos críticos na concretização dos Contratos de Autonomia que configuravam “falta de eficácia do acompanhamento dos contratos”, reconhecia que os princípios orientadores daqueles permitem antecipar virtualidades significativas como o “aprofundamento da autonomia das escolas, a responsabilização dos seus órgãos de administração e gestão, a diversificação das possibilidades de oferta educativa e a promoção da cidadania, da inclusão e do desenvolvimento social através da melhoria dos resultados escolares e da diminuição do abandono escolar” (Tribunal de Contas, 2019, p. 21).

Perante as situações que têm sido referenciadas, é lícita a interrogação sobre a possibilidade de criação ou agravamento de assimetrias na gestão das competências educativas intra e inter municípios assim como entre agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas suscetível de emergir pela possibilidade conferida pelo n.º 1 do artigo 4º do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, que indica que, embora por definição, todas as competências previstas no presente decreto-lei sejam exercidas pela câmara municipal existe a faculdade de delegação no diretor do agrupamento de escolas ou escola não agrupada. Como nem todas as câmaras municipais dispõem de recursos financeiros, humanos e técnicos idênticos, a delegação de competências nas escolas poderá não indicar um reforço da respetiva autonomia, mas apenas uma transferência de responsabilidades por incapacidade da autarquia.

Existe igualmente uma discrepância no modo como o Decreto-Lei n.º 21/2019 faz menção à autonomia das escolas, referindo-a sempre como “autonomia curricular e pedagógica”. Já o Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, refere que “a autonomia é a faculdade reconhecida ao agrupamento de escolas ou à escola não agrupada pela lei e pela administração educativa de tomar decisões nos domínios da organização pedagógica, da organização curricular, da gestão dos recursos humanos, da ação social escolar e da gestão estratégica, patrimonial, administrativa e financeira, no quadro das funções, competências e recursos que lhe estão atribuídos.” A segunda definição apresenta uma abrangência muito mais ampla.

No mesmo sentido, o Conselho de Escolas manifesta preocupações no que respeita a ambiguidades e contradições neste domínio. No Parecer n.º 2/2017, respeitante ao projeto de decreto-lei sobre descentralização-educação, entendia que “várias das competências que se encontram na esfera das Escolas e dos seus órgãos de administração e gestão serão transferidas para os municípios e entidades intermunicipais, o que torna claro que este processo não está concebido para reforçar a autonomia das Escolas, antes pelo contrário” (p. 5).

O Conselho Nacional de Educação, no cumprimento da sua missão, também tem contribuído para o debate público das políticas educativas quer no que respeita à autonomia das escolas quer no que concerne à descentralização das competências em educação para as autarquias locais. No âmbito do primeiro tópico, vale a

pena destacar a relevância do Parecer n.º 3/2008, sobre o projeto de decreto-lei *Regime Jurídico de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos Públicos da Educação Pré-escolar e dos Ensinos Básico e Secundário*, onde se desenvolvem os conceitos fundamentais referentes à autonomia, gestão e administração das escolas. Já quanto ao processo de descentralização de competências em educação para os municípios, refira-se a Recomendação n.º 1/2019 sobre a transferência de competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais no que se refere à rede pública de educação pré-escolar e de ensino básico e secundário, incluindo o ensino profissional bem como o relatório técnico *Participação na Gestão Autárquica das Ofertas de Educação e Formação*” (2018), onde é feita uma elaborada recensão das políticas a este respeito.

Estes documentos, entre outros, a par das recomendações reiteradamente apontadas pelo Tribunal de Contas configuraram uma base significativa para uma reflexão que contribua para a) a definição dos termos da relação entre os vários níveis; e b) a conceção e implementação de um sistema de monitorização coerente, no que respeita aos indicadores, sistemático na periodicidade e abrangência da informação recolhida e eficaz na regulação dos processos. Aspetos relevantes para uma execução sustentável e rigorosa das políticas locais de educação.

A implementação da descentralização da educação tem representado um desafio considerável para os municípios portugueses, nomeadamente, ao nível da capacidade técnica e dos recursos financeiros necessários. A complexidade da legislação e a necessidade de articulação com diversos atores, como as direções dos agrupamentos de escolas e a administração central, revelaram obstáculos significativos. A heterogeneidade das realidades municipais, com diferentes dimensões, recursos e níveis de experiência na gestão de serviços, gerou ritmos de implementação distintos e desafios específicos em cada contexto local.

Fatores como a dimensão populacional, a estrutura administrativa, a disponibilidade de recursos técnicos e financeiros e a experiência prévia na gestão de serviços públicos influenciam diretamente a forma como cada autarquia consegue assumir e desempenhar as novas competências. Municípios de maior dimensão e mais estruturados tendem a apresentar maior facilidade na implementação de projetos e na gestão de processos complexos, enquanto municípios de reduzida dimensão podem enfrentar maiores dificuldades na alocação de recursos humanos qualificados e na mobilização de financiamento adequado. Esta assimetria na capacidade de resposta pode levar a disparidades na qualidade dos serviços educativos prestados a nível local, contrariando o objetivo de uma maior equidade no acesso a uma educação de qualidade para todos.

Na introdução ao livro *A Descentralização e a Desconcentração das Políticas Públicas*, Pedro Adão e Silva (2025) chama a atenção para que “uma premissa da qual devemos partir na análise das políticas públicas é a existência de atributos que devem estar sempre presentes, independentemente das opções substantivas, tomadas politicamente e ancoradas ideologicamente. Entre estes atributos destacam-se o planeamento, a monitorização e a avaliação.” Ora, segundo o mesmo autor, “uma das fragilidades das políticas públicas em Portugal prende-se precisamente com a secundarização destas dimensões” (Silva, 2025, p. 15).

A falta de uma articulação fluida e eficaz entre Governo e autarquias em certas áreas tem-se revelado um obstáculo à plena implementação da descentralização. Apesar dos mecanismos de coordenação previstos na lei, persistem desafios na comunicação, na partilha de informação e na definição de prioridades conjuntas. A ausência de uma visão estratégica partilhada e de canais de diálogo consistentes pode levar a duplicações de esforços, a desencontros na implementação de políticas e a dificuldades na resolução de problemas complexos que exigem uma abordagem integrada.

Pontos críticos da descentralização na educação

Síntese

As condições subjacentes à educação e formação analisadas neste capítulo evidenciam constrangimentos relacionados com a falta de docentes, mostram o empenho das organizações escolares na prestação de um serviço educativo de qualidade e reconfigurações subjacentes ao processo de transferência de competências para as autarquias. Nesta síntese, identificam-se problemas e sinalizam-se possíveis desenvolvimentos das políticas educativas.

A relação pedagógica entre docentes e alunos é valorizada pelos docentes da educação pré-escolar, básica e secundária como principal fonte de reconhecimento e satisfação da sua profissão. Não obstante adversidades organizacionais e pessoais, subsiste, entre os docentes portugueses, um sentimento de satisfação, motivação e reconhecimento. De acordo com o TALIS 2024, 94% estão satisfeitos com a profissão, valor superior à média da OCDE, de 89%. A maioria, 81%, afirma ter escolhido a docência como primeira opção, sendo que 70% repetiriam a escolha.

Ainda assim, sobrevêm níveis significativos de intenção de abandono da carreira, sobretudo em determinados grupos etários, os mais próximos da aposentação, mas também entre os que têm menos de 30 anos. Globalmente, cerca de 20% ponderam abandonar a docência nos próximos cinco anos.

A diminuição do número de docentes da educação não superior é um problema que tem vindo a afetar Portugal, como muitos outros países da Europa. Projeções nacionais e internacionais quantificam a magnitude da renovação necessária, indicando que, dos cerca de 122 000 docentes ativos em 2024/2025, apenas 76 000 permanecerão em funções, o que representa uma quebra de 37% na oferta, exigindo o recrutamento de, aproximadamente, 3 800 novos docentes por ano, até 2034/2035.

Têm vindo a ser estabelecidas medidas no sentido de resolução deste problema, baseadas na atração, formação e valorização da carreira docente. Designadamente, medidas que favoreceram a estabilidade do vínculo laboral, concursos externos extraordinários, abrangendo candidatos com habilitação científica adequada, mas sem qualificação profissional concluída, oferta de cursos de profissionalização em serviço e ênfase no recrutamento para regiões carenciadas. A concretização coordenada destas medidas terá permitido alguma redução do número de horários de substituição solicitados. Porém, impõe-se a divulgação de dados consistentes para uma análise mais rigorosa e prolongada no tempo, por forma a compreender-se o impacto destas ações.

Na educação superior, a eventual falta de docentes não tem sido colocada em termos tão prementes, mas é manifesto um desequilíbrio geracional. Em 2023/2024, verificava-se que quase metade, 46,8% dos docentes, tinha 50 ou mais anos de idade, enquanto apenas 22,9% tinham menos de 40 anos.

A área das Tecnologias de Informação e Comunicação aplicadas às didáticas foi uma das ofertas de formação contínua mais procuradas pelos docentes da educação não superior, nos últimos três anos. Mais de 90 000 docentes concluíram com sucesso ações de formação nessa área, refletindo, em grande medida, o investimento na capacitação em larga escala dos docentes para efetivação da chamada transição digital. A concentração da oferta em áreas muito específicas pode limitar a possibilidade de inovação pedagógica noutras domínios. Torna-se, pois, relevante promover a abrangência das ofertas, até porque, em Portugal, 92% dos docentes reconhecem o impacto positivo da formação contínua nas suas práticas, percentagem consideravelmente superior à média de 55% nos países e economias da OCDE.

A formação do pessoal não docente permanece assistemática e incipiente. Estes profissionais, nas suas diversas funções, têm um papel de extrema relevância nas escolas. Importa garantir a sua valorização e qualificação, através da reposição e estabilização dos efetivos, do reconhecimento formal das respetivas funções e trajetórias profissionais e da consolidação de oportunidades de formação contínua orientadas para as necessidades educativas emergentes. No atual processo de transferência de competências para as autarquias, a afetação de muitos destes profissionais passou a ser responsabilidade dos municípios. Esta pode ser uma oportunidade para garantir que a distribuição e a formação de efetivos respondem às reais necessidades das escolas.

O investimento global do Estado em educação, incluindo ciência, tecnologia e educação superior, foi de 11 350,96 milhões de euros, mais 10% do que em 2023. Ao abrigo da descentralização e delegação de competências, foram mobilizados 1 133,48 milhões de euros. No cômputo, continua a registar-se um aumento contínuo da despesa com educação desde 2017.

Encontram-se convergências entre os recursos financeiros convocados e algumas políticas de reforço em curso, nomeadamente, educação inclusiva, prestações sociais e investimento em investigação. Contudo, na educação profissional e na formação de adultos assinalam-se algumas quebras de financiamento, que parecem em contraciclo com metas de equilíbrio entre a oferta geral e a vocacional e com a necessidade de colmatar défices de qualificação e competências patentes na população adulta em Portugal. Esta tendência é agravada por uma taxa de realização muito baixa da prioridade respeitante à (re)qualificação dos adultos, no âmbito do programa Pessoas 2030, uma das principais fontes de financiamento das iniciativas de formação dirigidas a adultos.

Verifica-se uma aceleração das taxas de compromisso, na maior parte das componentes do PRR respeitantes à educação e formação, incluindo os incentivos financeiros ao alojamento estudantil a custos acessíveis, o impulso jovens STEAM e o incentivo adultos. Contudo, as taxas de pagamento respeitantes a estes investimentos continuam a ser baixas, fazendo crer que o impacto junto dos seus beneficiários diretos ainda é reduzido.

As escolas têm demonstrado capacidade para organizar de forma adequada as diferentes áreas ou disciplinas do currículo e a oferta educativa, embora, em muitos casos, se verifique que a articulação curricular é frágil e a inovação curricular e pedagógica está pouco desenvolvida. Têm igualmente feito um esforço para promover a equidade e a inclusão de todas as crianças e jovens. Contudo, verifica-se também que algumas escolas têm ainda dificuldade em mobilizar e pôr em prática conhecimentos dos domínios da pedagogia e da avaliação na seleção e concretização das estratégias de ensino e aprendizagem e na utilização da avaliação formativa para que os alunos aprendam mais e, sobretudo, melhor.

Importa ainda salientar que resultados muito positivos – académicos, sociais e de reconhecimento do trabalho da escola pela comunidade – surgem associados a desempenhos de elevada qualidade nos domínios da *Prestação do Serviço Educativo* e da *Liderança e Gestão*, pondo em evidência as relações entre a capacidade organizativa da escola, a existência de uma visão educativa, a qualidade das oportunidades de aprendizagem e a qualidade dos resultados.

A transferência de competências para as autarquias na área da educação criou um novo cenário de relações multinível entre a administração, em que as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional assumem particular relevância, bem como as autarquias e as instituições de educação e formação. Identificam-se vários andamentos na concretização deste processo, que foi progressivo desde 2018, tendo-se tornado obrigatório em 2021. Os municípios que aderiram a projetos-piloto ganharam experiência e consolidaram processos de gestão de recursos e de relação com as escolas que se apresentam atualmente como uma vantagem. Importa manter uma monitorização permanente e transparente da qualidade do serviço público de educação, baseada nos relatórios sobre o setor.

Identificam-se alguns desafios estratégicos com vista à melhoria das condições para a educação e formação no sistema educativo: a) gestão dos recursos humanos docentes e não docentes, focada na valorização, retenção e qualificação profissional; b) inovação e qualidade na formação profissional, privilegiando a diversidade de ofertas na formação contínua e a aposta em modalidades que favoreçam a ligação às práticas pedagógicas; c) continuidade e celeridade na execução de financiamentos que suportam a (re)qualificação dos adultos e a formação profissionalmente qualificante; e d) monitorização e avaliação dos efeitos do processo de transferência de competências na prestação do serviço público de educação.

POPULAÇÃO DISCENTE PELA GARANTIA DA EQUIDADE

À luz das tendências internacionais, organizações como a OCDE, a UNESCO ou a Comissão Europeia aconselham os sistemas educativos a adaptarem-se de modo a responderem à diversidade cultural e socioeconómica, reforçando a equidade por via da inclusão.

Ao longo deste capítulo, são apresentados os números de alunos e estudantes que frequentam o sistema educativo, a sua distribuição pelas ofertas, a diversidade presente, em termos da nacionalidade e das condições socioeconómicas. Identificam-se, igualmente, apoios disponibilizados aos alunos abrangidos por medidas de suporte à aprendizagem e à inclusão e por outras com o mesmo fim.

RETRATO GLOBAL 2.1.

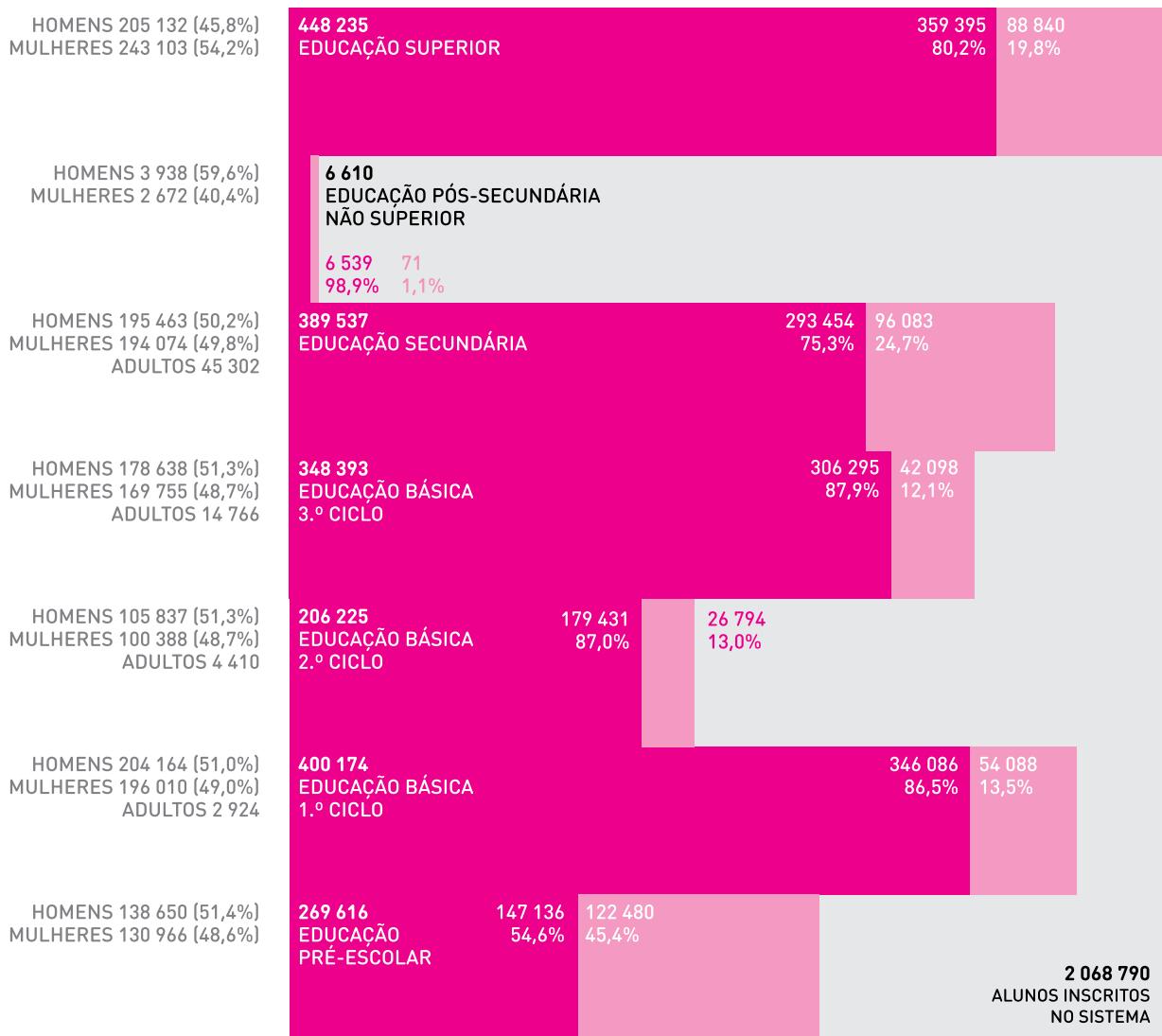
O sistema educativo contempla oportunidades diversificadas de educação e formação, com a oferta de caminhos conducentes à certificação e qualificação em estabelecimentos públicos e privados. Segundo dados da Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC) respeitantes às ofertas para a educação não superior, em 2023/2024 existiam 8 058 estabelecimentos de ensino, dos quais 5 438 públicos e 2 620 privados.

A estrutura compartimentada e diversificada do sistema educativo reflete propósitos de respeito pela diversidade e denota um sistema que se pretende flexível e abrangente, ao atentar em perspetivas, percursos e objetivos distintos. O tipo de oferta educativa e formativa para crianças e jovens, por níveis da educação não superior, bem como a oferta de cuidados para a primeira infância, e a oferta na educação superior, têm-se mantido estáveis nos últimos anos. O mesmo se pode afirmar acerca da educação e formação de adultos (CNE, 2024a), sendo que esta terá de encontrar forma de responder ao desafio de aumentar as competências

e qualificações da população adulta que o país enfrenta, considerando as baixas competências de cerca de 40% dos adultos evidenciadas pelos resultados do PIAAC - *Programa Internacional para a Avaliação das Competências dos Adultos*, em 2024 (OCDE, 2024b).

A Figura 2.1.1 mostra um retrato global da distribuição dos inscritos no sistema educativo português, em 2023/2024, por nível de educação e ensino, desde a educação pré-escolar (EPE) até à educação superior, distinguindo-se os três ciclos da educação básica. São igualmente apresentados os números e as percentagens de homens e de mulheres em cada nível e ciclo de ensino, bem como a distribuição dos inscritos pela natureza do estabelecimento de ensino e o número de alunos que frequentaram ofertas destinadas a adultos, na educação básica e na educação secundária.

Distribuição dos alunos, crianças, jovens e adultos inscritos no sistema educativo, por nível de educação, por sexo e por natureza do estabelecimento.
Portugal, 2023/2024
Figura 2.1.1



● PÚBLICO ● PRIVADO

Fonte: CNE, a partir de DGEEC, 2025

Conforme se observa na Figura 2.1.1, em 2023/2024, 2 068 790 crianças, jovens e adultos frequentaram o sistema educativo em Portugal, dos quais 79,2% em estabelecimentos do ensino público e 20,8% em instituições de natureza privada, mantendo-se assim as proporções do ano letivo anterior. Sublinha-se que as maiores percentagens de alunos e estudantes a frequentar o ensino público ocorreram no 1.º ciclo da educação básica (1.º CEB), na educação pós-secundária não superior e na educação superior. Na educação pré-escolar, a maior parte das crianças, 45,4%, está inscrita no setor privado.

Cabe referir que, em 2023/2024, 575 alunos estavam inscritos nas modalidades de ensino doméstico ou ensino individual: 552 alunos a frequentarem a educação básica geral e 23 os cursos científico-humanísticos da educação secundária. Relativamente ao ano anterior, estiveram inscritos nestas modalidades menos 17 alunos, mantendo a tendência de ligeira diminuição que já se registara anteriormente (DGEEC, 2025d).

Atentando novamente na Figura 2.1.1, regista-se que, à semelhança do ano letivo anterior, a distribuição por sexo, na totalidade de inscritos no sistema, manteve-se equilibrada, com 50,1% de inscritos do sexo feminino. Destaca-se o predomínio das mulheres na educação superior, com 54,2%. De todos os alunos da educação básica e da educação secundária, 67 402 frequentaram ofertas destinadas a adultos, tendo havido uma diminuição de 7,8% face ao número registado previamente.

A evolução do número de alunos e estudantes inscritos, ao longo da última década, por nível de educação, é apresentada na Figura 2.1.2.

Número de alunos e estudantes inscritos, por nível e ciclo de educação.

Portugal, 2015-2024

Figura 2.1.2

269 616	400 174	206 225	348 393	389 537	6 610	448 235	2 068 790	2023/24	
265 025	388 316	210 345	346 788	394 964	4 862	446 028	2 056 328	2022/23	
259 030	374 620	212 914	342 789	397 100	5 412	433 217	2 025 082	2021/22	
251 060	373 109	210 064	342 869	393 689	4 888	411 995	1 987 674	2020/21	
251 108	386 583	215 389	348 892	393 340	5 670	396 909	1 997 891	2019/20	
243 719	393 793	218 907	357 529	399 386	5 275	385 247	2 003 856	2018/19	
240 231	401 476	220 184	366 044	401 050	4 741	372 753	2 006 479	2017/18	
253 959	404 010	225 794	370 202	399 775	4 811	361 943	2 020 494	2016/17	
259 850	408 041	230 842	374 514	391 538	6 299	358 193	2 029 277	2015/16	
264 660	418 145	238 582	384 971	393 618	12 179	358 450	2 070 605	2014/15	

- Educação pré-escolar
- 1.º CEB
- 2.º CEB
- 3.º CEB
- Educação secundária
- Educação pós-secundária não superior

Fonte: CNE, a partir de DGEEC, 2025

A análise dos dados da Figura 2.1.2 permite concluir que houve um aumento do número total de alunos (+0,6%), em 2023/2024, mantendo-se a tendência crescente desde 2021/2022. Na maioria dos níveis de educação constata-se um

acréscimo do número de inscritos, com as exceções do 2.º CEB e da educação secundária. O número de inscritos na educação superior tem vindo a aumentar desde 2015/2016.

Ainda no âmbito deste retrato global da população discente importa referir a evolução positiva das taxas de pré-escolarização e de escolarização, bem como das taxas de cobertura e participação relativas à educação e acolhimento na primeira infância (EAPI). Estes factos evidenciam progressos que se revelam importantes tendo em conta o desígnio da universalização da educação.

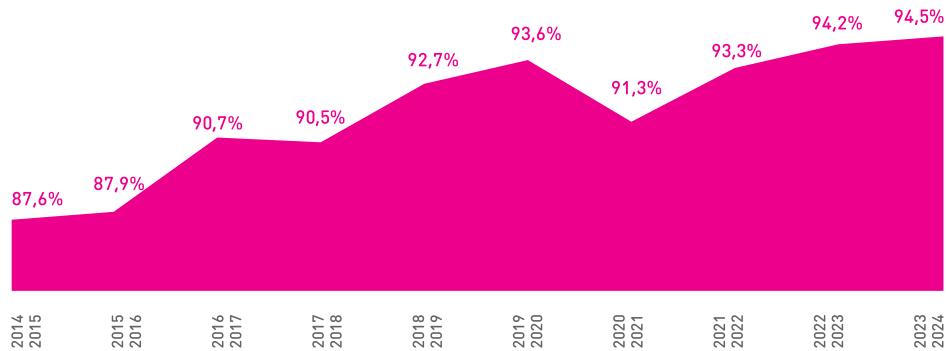
Dados da Carta Social 2023 mostram que, no Continente, a taxa de cobertura média de respostas para a primeira infância (creche + ama) foi de 55,2%, e que a taxa média de utilização foi de 87,3%. Refira-se que, a partir de 2024, foi instituída a universalidade e gratuidade das creches para todas as crianças nascidas a partir de 1 de setembro de 2021.

Na Região Autónoma dos Açores (RAA), a taxa efetiva de cobertura das creches com e sem fins lucrativos, foi de 55,1% e a taxa de frequência foi de 85,4%. Na Região Autónoma da Madeira (RAM), a taxa de cobertura foi de 69,3% e a taxa de utilização foi de 100%.

A evolução da taxa real de pré-escolarização, definida pela relação percentual entre o número de crianças inscritas na educação pré-escolar (EPE), em idade normal de frequência desse nível de educação, e a população residente dos mesmos níveis etários é apresentada na Figura 2.1.3.

Taxa real de pré-escolarização. Portugal, 2015-2024

Figura 2.1.3



Fonte: CNE, a partir de DGEEC, 2025

Conforme se pode observar, em Portugal, a taxa real de pré-escolarização evolui positivamente entre 2015 e 2024, tendo atingido 94,5%, aproximando-se assim da meta 2030, indicada pela União Europeia para a participação e acolhimento de crianças dos 3 anos até à idade do início da escolaridade obrigatória, situada em 96%.

No Continente, a taxa real de pré-escolarização é igual à global, 94,5%. Numa análise mais fina, por NUTS II, verifica-se que a região Centro apresenta a taxa mais alta, com 100% das crianças a frequentar a EPE. Apenas se observaram valores inferiores a 90% na Península de Setúbal (83,5%) e na Grande Lisboa (89,0%).

As taxas reais de pré-escolarização por idade mostram que, em Portugal, em 2023/2024, 83,8% das crianças com 3 anos de idade frequentavam a EPE. Proporção

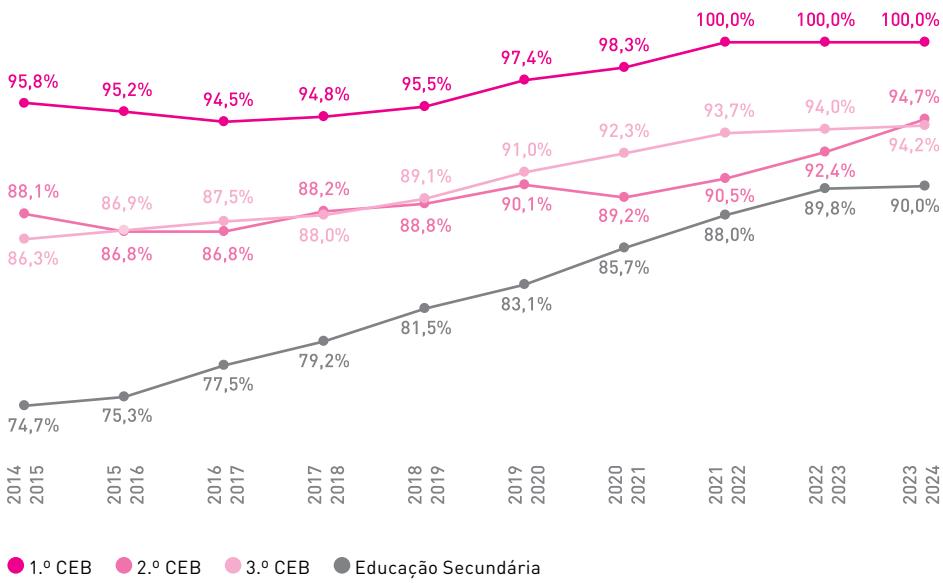
bastante menor quando comparada com as registadas entre as crianças de 4 anos, 96,4%, e as crianças de 5 anos, 99,9%. No Continente, considerando os dois anos letivos anteriores, as taxas são praticamente iguais.

Na RAA, as taxas reais de pré-escolarização, por idade, apresentam um padrão semelhante. A proporção de crianças com 3 anos a frequentar a EPE foi de 77,8%, descendo 1,0 pp relativamente ao ano anterior, proporção bastante menor em comparação com as registadas entre as crianças com 4 anos, 95,0% e as crianças de 5 anos, 98,9%, também com ligeira descida (-0,9 pp). A RAM, em 2023/2024, apresentou taxas reais de pré-escolarização elevadas em todas as faixas etárias: 97,1% aos 3 anos, 99,2% aos 4 anos e 100% aos 5 anos. Nesta região, aumentaram as taxas aos 3 e 4 anos de idade, relativamente ao ano anterior e manteve-se a taxa real de pré-escolarização aos 5 anos, nos 100%.

A Figura 2.1.4 apresenta a evolução das taxas reais de escolarização na educação básica e secundária na última década. Tal como se verifica pela sua análise, estas continuaram a evoluir positivamente, em 2023/2024, em todos os ciclos e níveis de educação.

Taxa real de escolarização na educação básica e secundária, por níveis e ciclos. Portugal, 2015-2024

Figura 2.1.4



Fonte: CNE, a partir de DGEEC, 2025

A taxa real de escolarização no 1.º CEB é 100% desde 2021/2022. Nos restantes ciclos da educação básica e na educação secundária, os valores de 2023/2024 são muito semelhantes aos do ano anterior. Sublinha-se o facto de a taxa real de escolarização da educação secundária estar aquém do que seria desejável; na verdade, ainda há 10% de jovens com idade de frequentar este nível de escolaridade que não o frequentam, comprometendo as suas qualificações e perspetivas de vida.

O sistema educativo português tem vindo a acolher cada vez mais alunos de nacionalidade estrangeira. No ano letivo de 2023/2024, 174 126 crianças e jovens de nacionalidade estrangeira frequentaram a escolaridade obrigatória em Portugal, mais 31 366 do que no ano anterior. Representam 13,6% da população discente,

não adulta, da educação básica e secundária. A maior parte, 171 421 alunos (98,4%), estudou no Continente; em todo o país, 146 750 (84,2%) frequentaram escolas públicas. Na educação pré-escolar, no Continente e na RAA estiveram inscritas 25 895 crianças estrangeiras, que representam 9,8% do número total de crianças nesta oferta.

Além da escolaridade obrigatória, no Continente, 1 418 estudantes estrangeiros estiveram inscritos na educação pós-secundária não superior. Entre os estudantes inscritos em programas de educação e formação de adultos e programas orientados para jovens e adultos, contaram-se 6 210 estrangeiros na educação básica e secundária.

De acordo com dados da PORDATA (2025), na educação superior contaram-se 77 471 estudantes de nacionalidade estrangeira. No total, 284 971 crianças, jovens e adultos de nacionalidade estrangeira estiveram inscritos no sistema educativo nacional, nas várias ofertas.

Este é o retrato global da oferta e da distribuição da população discente que frequenta o sistema educativo em Portugal. Diversidade de públicos e diversidade de ofertas, algumas das quais terão certamente de ser ajustadas no sentido de incluírem uma enorme diversidade de línguas e culturas presentes no espaço educativo e de responderem à necessidade de colmatar os défices de qualificação dos adultos.

2.2. DISTRIBUIÇÃO DOS INSCRITOS

Nesta secção analisa-se a distribuição dos inscritos, percorrendo as várias ofertas por níveis de educação e procurando compreender a resposta que está a ser dada à diversidade, com o propósito de garantir a todos e a cada um a oportunidade de aprender.

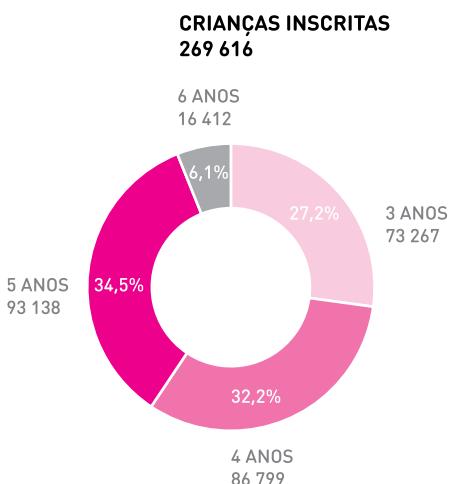
- | | |
|-----------------------------|---|
| Educação pré-escolar | Em Portugal, a educação pré-escolar (EPE), destinada a crianças entre os 3 e os 6 anos de idade, é universal desde 2025, tendo sido estabelecido na lei que o Estado assume a responsabilidade de garantir o acesso universal e gratuito à rede de estabelecimentos de educação pré-escolar (rede pública e rede privada sem fins lucrativos), abrangendo todas as crianças a partir do ano em que completam 3 anos de idade. O objetivo desta medida é principalmente promover a igualdade de oportunidades e a formação integral das crianças. É unânime que a educação pré-escolar tem um impacto positivo e profundo no desenvolvimento das crianças, com benefícios no seu futuro. |
|-----------------------------|---|

Em 2023/2024, o número de crianças inscritas neste nível de educação aumentou relativamente ao ano letivo anterior (+4 591 crianças), contabilizando-se 269 616, em todo o país. Destas, 54,6% (147 136) estavam no setor público e 45,4%, (122 480) no privado.

Numa análise por NUTS I, observa-se que 256 802 crianças frequentaram a EPE no Continente, 6 547 na Região Autónoma dos Açores (RAA) e 6 267 na Região Autónoma da Madeira (RAM). Na Figura 2.2.1 apresenta-se a distribuição das crianças da EPE por idades, em 2023/2024, em todo o território nacional.

Distribuição do número de crianças inscritas na educação pré-escolar, por idade. Portugal, 2023/2024

Figura 2.2.1



Fonte: CNE, a partir de DGEEC, 2025

Observa-se, tal como em anos anteriores, que a maioria das crianças na EPE tem 5 ou 4 anos de idade, representando 34,5% e 32,2% do total, respetivamente. Ainda assim, o grupo dos 3 anos representa uma proporção da ordem dos 27%.

A educação básica destina-se a crianças entre os 6 e os 15 anos de idade. O seu grande propósito é garantir uma formação geral comum proporcionando aos alunos o desenvolvimento das aprendizagens necessárias para o prosseguimento de estudos, ao nível da educação secundária. Integrando três ciclos, possibilita a frequência de percursos distintos, de acordo com as potencialidades e as características dos alunos.

No ano letivo de 2023/2024, 932 692 crianças e jovens frequentaram a educação básica, o que representa um acréscimo de 10 181 alunos face ao ano letivo anterior. No Continente, contaram-se 888 418 alunos, 23 264 na RAA e 21 295 na RAM. Os números, nas regiões autónomas, desceram em comparação com o ano letivo anterior, menos 509 e menos 285 alunos, respetivamente.

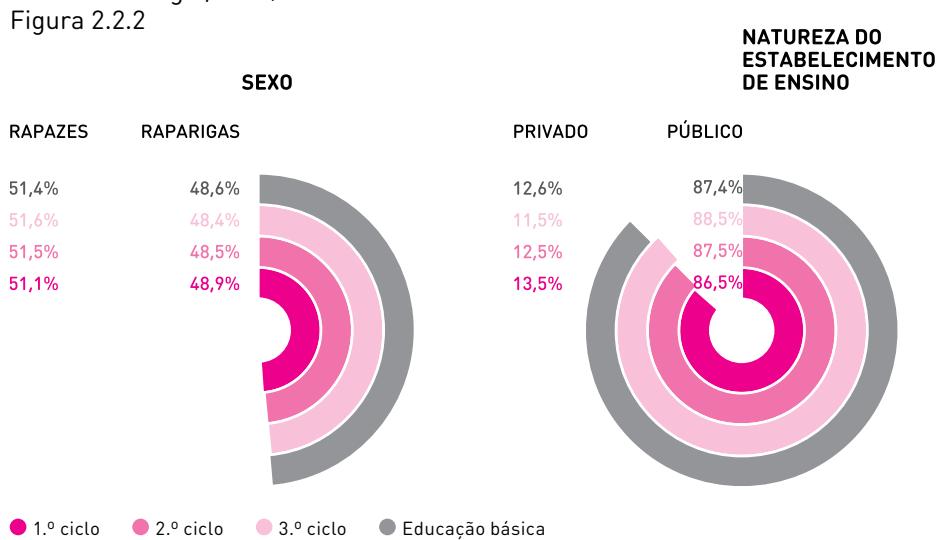
O 1.º ciclo da educação básica (1.º CEB) concentrou a maior parte das crianças e jovens inscritos na educação básica, 397 250, perfazendo 42,6%. No 2.º CEB estiveram inscritos 201 815, (21,6%) e no 3.º CEB houve 333 627 inscritos (35,8%). Relativamente ao ano anterior, registaram-se em 2023/2024 mais 10 975 alunos no 1.º CEB, menos 5 455 no 2.º CEB e mais 4 383 no 3.º CEB.

A Figura 2.2.2 apresenta a distribuição das percentagens de crianças e jovens por sexo e por natureza do estabelecimento de ensino frequentado, considerando globalmente a educação básica, bem como cada um dos seus ciclos.

Educação básica

Distribuição das percentagens de crianças e jovens matriculados na educação básica, por ciclo de ensino, por sexo e por natureza do estabelecimento de ensino. Portugal, 2023/2024

Figura 2.2.2



● 1.º ciclo ● 2.º ciclo ● 3.º ciclo ● Educação básica

Nota: Valores calculados sobre 932 692 crianças e jovens matriculados na educação básica.

Fonte: CNE, a partir de DGEEC, 2025

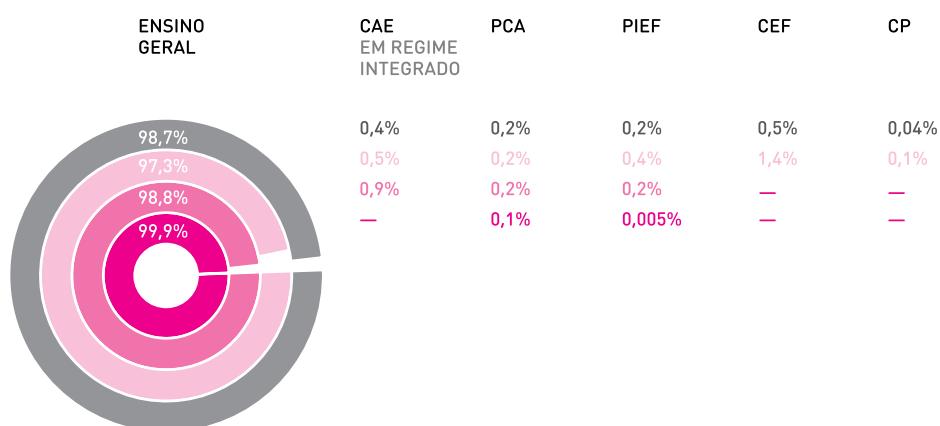
Conforme mostram os dados apresentados na Figura 2.2.2, a maior parte da população discente da educação básica, 51,4%, é do sexo masculino (479 044), sendo que, em qualquer dos ciclos, os rapazes também perfazem a maioria, representando entre 51,1%, no 1.º CEB e 51,6%, no 3.º CEB.

Na educação básica, 815 419 alunos, 87,4%, frequentaram estabelecimentos de ensino públicos, mais 8 514 do que no ano letivo anterior, embora praticamente na mesma proporção (87,5%). Não se registam diferenças assinaláveis entre ciclos.

A distribuição das percentagens de crianças e jovens pelas ofertas de educação e formação básica e por ciclo de ensino é apresentada na Figura 2.2.3.

Distribuição das percentagens de crianças e jovens matriculados na educação básica, por oferta de educação e formação e ciclo de ensino. Portugal, 2023/2024

Figura 2.2.3



● 1.º ciclo ● 2.º ciclo ● 3.º ciclo ● Educação básica

Notas: 1. Valores calculados sobre 932 692 crianças e jovens matriculados na educação básica. 2. As siglas designam as seguintes ofertas: cursos artísticos especializados, em regime integrado (CAE); percursos curriculares alternativos (PCA); programas integrados de educação e formação (PIEF); cursos de educação e formação (CEF); e cursos profissionais (CP). 3. Os cursos profissionais cingem-se à oferta do ensino privado.

Fonte: CNE, a partir de DGEEC, 2025

No cômputo da educação básica (ensinos público e privado), observa-se que a maioria dos alunos, 98,7% (920 855), frequentou o chamado curso geral. As restantes ofertas foram frequentadas por apenas 1,3% dos alunos com a seguinte distribuição: 0,4% (3 447) para os CAE em regime integrado; 0,2% (1 409) para os PCA; 0,2% (1 820) para os PIEF; e 0,5% (4 833) para os cursos de educação e formação (CEF). Quanto aos cursos profissionais (CP), apenas estiveram inscritos 328 alunos (0,04%) do 3.º CEB, todos no setor privado.

Educação secundária

A educação secundária visa assegurar aos jovens uma formação e o desenvolvimento de aprendizagens diversificadas necessárias ao prosseguimento de estudos ou à inserção no mercado de trabalho. Nos últimos dez anos, tem-se assistido a uma diminuição de alunos inscritos neste nível de educação, registando-se, em 2023/2024, o valor mais baixo da série considerada. A Figura 2.2.4 apresenta a evolução dos jovens inscritos, mostrando comparativamente o número de matriculados em cursos científico-humanísticos (CCH) e em cursos de dupla certificação.

Distribuição do número e da percentagem de jovens matriculados na educação secundária, por oferta educativa e formativa. Portugal, 2015-2024
Figura 2.2.4

CURSOS CIENTÍFICO-HUMANÍSTICOS	CURSOS DE DUPLA CERTIFICAÇÃO	TOTAL ENSINO SECUNDÁRIO	
209 902 61,0%	134 333 39,0%	344 235	2023/2024
210 395 61,0%	134 402 39,0%	344 797	2022/2023
209 333 60,3%	137 685 39,7%	347 018	2021/2022
209 684 59,9%	140 326 40,1%	350 010	2020/2021
206 976 59,0%	143 651 41,0%	350 627	2019/2020
207 684 59,1%	143 549 40,9%	351 233	2018/2019
204 713 58,3%	146 245 41,7%	350 958	2017/2018
207 644 58,0%	150 078 42,0%	357 722	2016/2017
206 346 57,8%	150 522 42,2%	356 868	2015/2016
203 790 56,5%	156 997 43,5%	360 787	2014/2015

Fonte: CNE, a partir de DGEEC, 2025

A análise da Figura 2.2.4 permite verificar que, desde 2015, a percentagem de jovens inscritos nos CCH foi aumentando ao longo dos anos; todavia, em 2024, pela primeira vez nesta série, mantiveram-se as percentagens registadas no ano anterior.

Quanto à distribuição dos alunos da educação secundária por tipo de oferta, numa análise por NUTS I verifica-se que, em 2023/2024, não se registaram grandes discrepâncias territoriais. Contudo, observa-se que na região da Madeira a proporção de alunos nos CCH foi maior do que nas duas outras regiões. No Conti-

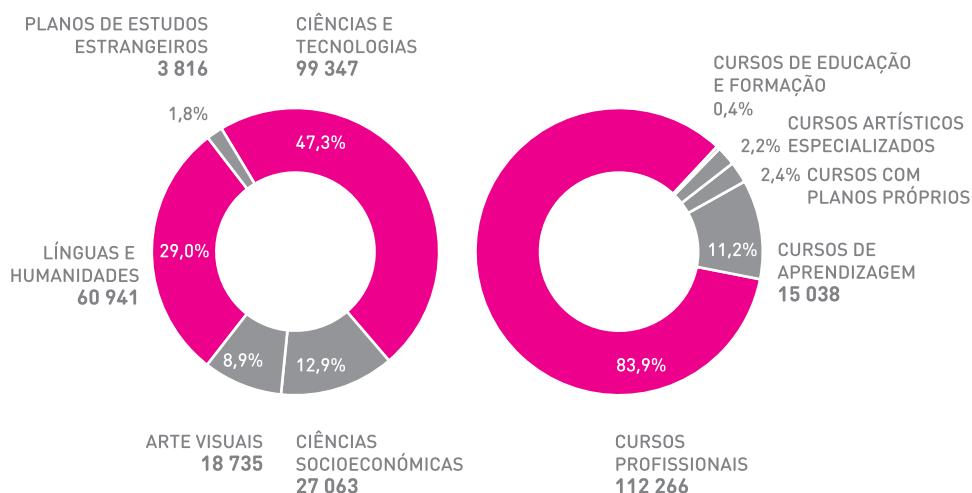
nente, em 327 243 jovens matriculados na educação secundária, as percentagens em cada um dos tipos de oferta foram idênticas às registadas na totalidade do território (61,0% nos CCH e 39,0% nos cursos de dupla certificação). Na RAA, as proporções correspondentes foram semelhantes: em 8 103 alunos, 57,2% frequentaram CCH e 42,8% ofertas de dupla certificação. Na RAM a distribuição foi ainda mais desequilibrada; em 8 889 alunos, 64,5% frequentavam CCH e apenas 35,5% cursos de dupla certificação.

Na totalidade de jovens que frequentaram a educação secundária, em 2023/2024, 50,9% eram rapazes. Porém, nos cursos científico-humanísticos, as raparigas representavam 55,4% e os rapazes apenas 44,6%. Nos percursos de dupla certificação, foram os rapazes que tiveram maior representação com 60,6% inscritos.

A Figura 2.2.5 apresenta a distribuição dos alunos da educação secundária pelos diferentes CCH e pelas ofertas de dupla certificação, em 2023/2024, considerando o total das inscrições nos setores público e privado.

Distribuição do número e da percentagem de alunos matriculados nos diferentes cursos científico-humanísticos e nas ofertas de dupla certificação.
Portugal, 2023/2024

Figura 2.2.5



Fonte: CNE, a partir de DGEEC, 2025

Os cursos de ciências e tecnologias e de línguas e humanidades com, respetivamente, 47,3% e 29,0% de alunos inscritos, congregaram a maior parte dos alunos que frequentaram os CCH. No conjunto das ofertas de dupla certificação, 83,9% dos alunos estiveram inscritos nos cursos profissionais, representando a grande maioria dos que optaram por aquelas ofertas. Muito menos alunos, 11,2%, frequentaram cursos de aprendizagem e ainda menos, cerca de 2%, frequentaram cursos artísticos especializados, em regime integrado, ou cursos com planos próprios.

Em 2023/2024, a maioria dos jovens da educação secundária, 75,6%, esteve inscrita em estabelecimentos de ensino públicos. Se forem considerados os jovens inscritos em CCH, verifica-se que a sua grande maioria frequentou escolas públicas (87,6% a 95,6% consoante o curso). Os que frequentaram cursos de dupla certificação distribuíram-se entre as ofertas pública e privada: aproximadamente 60% em escolas públicas e 40% em escolas privadas (DGEEC, 2025c).

Apesar da diversidade de oferta existente neste nível de educação, os dados apresentados mostram uma concentração dos alunos em CCH, com destaque para os cursos de Ciências e Tecnologias e Línguas e Humanidades. Os cursos de dupla certificação têm vindo a perder expressão, em contracírculo com a meta definida no âmbito da Estratégia Portugal 2030, de ter 55% dos alunos do ensino secundário nas vias profissionalizantes. As políticas públicas têm revelado dificuldade em inverter a relação de 60% nos CCH para 40% nas ofertas de dupla certificação, pelo que parece ser necessário investir na promoção e valorização destas vias de conclusão da educação secundária.

A educação pós-secundária não superior confere um diploma e uma qualificação de Nível 5 do Quadro Nacional de Qualificações (QNQ), habilitando para o mercado de trabalho e permitindo também o prosseguimento de estudos na educação superior. Oferece cursos de especialização tecnológica (CET) e cursos de aprendizagem. No ano letivo de 2023/2024, frequentaram a educação pós-secundária, no Continente, 6 558 estudantes, um aumento de 25,9% (+1 696 estudantes) relativamente ao ano anterior. Destes, 3 902 eram do sexo masculino (59,5%) e 2 656 do sexo feminino (40,5%). Houve 4 274 inscritos em CET e 2 284 em cursos de aprendizagem.

A oferta de CET funcionou no setor público, com 6 487 estudantes, e no setor privado, com 71 estudantes, enquanto a oferta de cursos de aprendizagem apenas existiu no privado, com 2 284 estudantes inscritos. Uma análise por NUTS II permite observar que os estudantes de educação pós-secundária se concentram mais nas regiões com maiores centros urbanos, como a Grande Lisboa (2 729 estudantes), o Norte (1 141) e o Centro (1 098). Nas restantes regiões, observam-se números de estudantes bastante mais reduzidos: no Alentejo, 531, na Península de Setúbal, 400, no Algarve, 364, e no Oeste e Vale do Tejo, 295 estudantes.

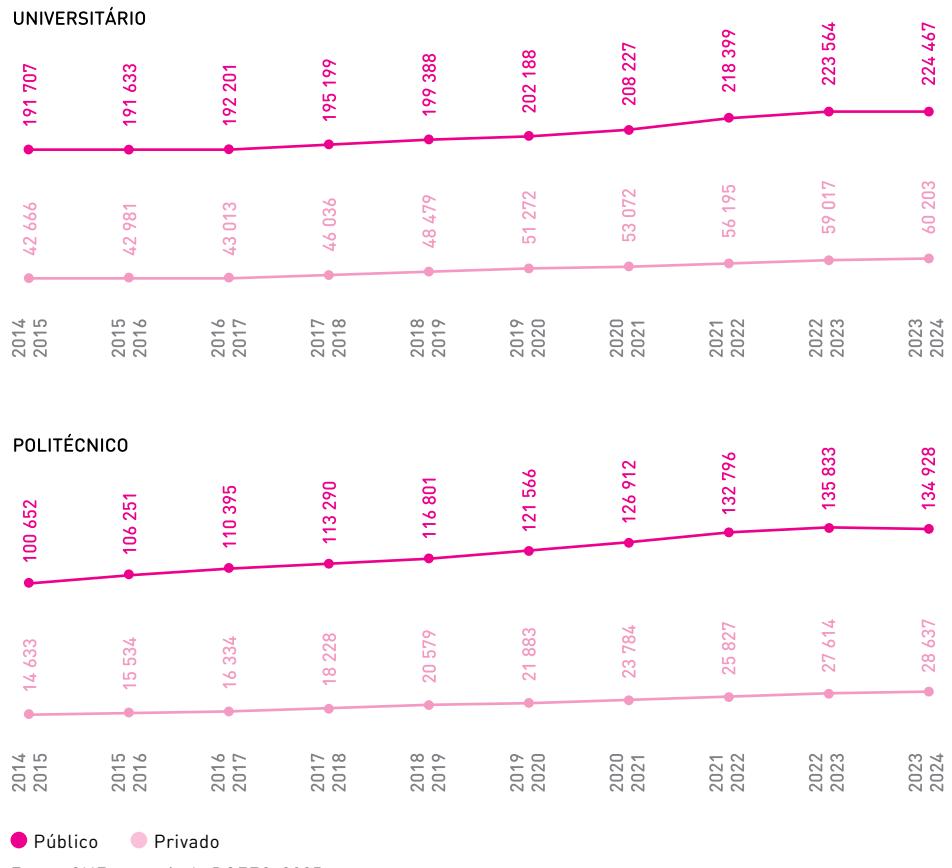
Em Portugal, existem 97 instituições de ensino superior (IES), das quais 34 são públicas, 61 privadas e 2 de ensino público militar e policial. O subsistema universitário tem 36 instituições, contando-se 16 públicas e 20 privadas. O subsistema do ensino politécnico tem 20 instituições de natureza pública e 41 privadas, num total de 61 instituições.

Em 2023/2024, estiveram inscritos na educação superior 448 235 estudantes, entre os quais 441 143 estudavam no Continente, 2 931 na RAA e 4 161 na RAM. Registou-se, assim, um aumento de 0,5% relativamente ao ano anterior, muito menos expressivo do que os 3,0% registados em 2022/2023, relativamente a 2020/2021. A Figura 2.2.6 mostra a evolução do número de estudantes inscritos em instituições de educação superior, por subsistema e por natureza das instituições.

Educação pós-secundária

Educação superior

Número de estudantes inscritos em instituições de educação superior, por subsistema de ensino e natureza institucional. Portugal, 2015-2024
 Figura 2.2.6



Fonte: CNE, a partir de DGEEC, 2025

Da totalidade dos estudantes inscritos em 2023/2024, 359 395 frequentaram instituições públicas e 88 840 instituições privadas, correspondendo a 80% e a 20%, respetivamente. Globalmente considerado, houve um aumento do número de estudantes inscritos, no entanto, quando desagregado pela natureza institucional, observa-se uma diminuição do número inscritos nas instituições públicas de educação política (-905 estudantes), em 2023/2024.

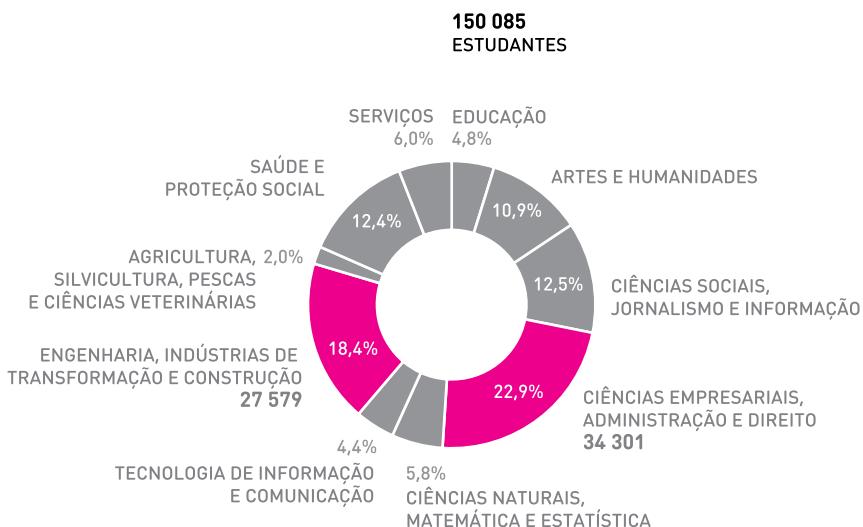
Como se observa ainda na Figura 2.2.7, na última década, o número de estudantes nas universidades aumentou 21,4%, atingindo, em 2023/2024, um total de 284 670, dos quais 224 467 frequentaram instituições públicas e 60 203 instituições privadas. No mesmo ano letivo, o aumento do número de alunos no setor público foi de 32 760, enquanto no setor privado foi de 15 708. Nas instituições de natureza política, em 2023/2024 inscreveram-se mais 41,8% (+48 300) de estudantes do que no início da série. Assim, verifica-se que nas instituições de educação política, ao longo de 10 anos, o número de inscritos aumentou 34 276 nos estabelecimentos públicos e 14 004 nos estabelecimentos privados.

As inscrições de estudantes do sexo feminino na educação superior representaram 54,2% (243 103) do total da população estudantil, em 2023/2024, mantendo a tendência dos últimos anos. As mulheres estiveram em maioria em todos os cursos/ciclos de estudos, exceto nos cursos técnicos superiores profissionais (CTeSP), em que os homens representaram 65,1% dos inscritos, +2,1 pp do que em 2022/2023.

Em 2023/2024, 150 085 estudantes inscreveram-se no 1.º ano, pela primeira vez, considerando todos os ciclos de estudo. Contabilizaram-se menos 4 997 (3,2%) do que em 2022/2023. Dos 84 775 alunos que concluíram a educação secundária em 2022/2023, 49 829 prosseguiram estudos na educação superior, em cursos conferentes de grau. Destes, 85,5% tinham frequentado CCH, 11,9% cursos profissionais e 2,6% tinham concluído a educação secundária por outras vias. A Figura 2.2.7 apresenta a distribuição de todos os estudantes inscritos no 1.º ano, pela primeira vez, por área de educação e formação, em 2023/2024, evidenciado percentagens, bem como valores absolutos para as áreas mais frequentes.

Distribuição da percentagem e do número de inscritos na educação superior, no 1.º ano, pela primeira vez, por área de educação e formação. Portugal, 2023/2024

Figura 2.2.7



Notas: Inclui os inscritos no 1.º ano, primeira vez, de todos os ciclos de estudo. Inclui os inscritos em mobilidade de crédito - *incoming*.

Fonte: CNE, a partir de DGEEC, 2025

Em 2023/2024, como em anos anteriores, as áreas que congregaram mais estudantes inscritos na educação superior foram ciências empresariais, administração e direito (22,9%), engenharia, indústrias transformadoras e construção (18,4%) e saúde e proteção social (12,4%).

Pela primeira vez, em mais de 10 anos, registou-se uma diminuição global dos inscritos no 1.º ano, pela primeira vez, 4 997 estudantes como já foi referido. Esta diminuição suscita alguma apreensão, num contexto como o de Portugal, em que a percentagem de adultos ainda jovens (25-34 anos) com uma qualificação de nível da educação terciária, 43,2% em 2024, ainda é inferior às médias dos países da União Europeia e da OCDE, de 45,4% e 48,2%, respetivamente. Importa, antes de mais, identificar fatores que possam estar relacionados com este fenómeno (e.g., sociais, económicos, académicos) e acompanhar a evolução destes números.

A diminuição do número de estudantes que se inscreveram no 1º ano é independente do ciclo de estudos. A única área que registou um maior número de estudantes foi a de tecnologias de informação e comunicação (+250 estudantes), em todas as outras houve menos, com destaque para as ciências empresariais,

administração e direito (-2 088 estudantes). A área de educação recebeu menos 91 estudantes do que no ano anterior.

Considerando a totalidade dos estudantes inscritos em estabelecimentos de educação superior (públicos e privados), em 2023/2024, a sua distribuição pelas áreas de educação e formação segue exatamente o mesmo padrão da verificada para os inscritos no primeiro ano. A Tabela 2.2.1 apresenta essa distribuição, por ciclos de estudo.

Distribuição do número de inscritos em estabelecimentos de educação superior, por área de educação e formação e ciclo de estudos. Portugal, 2023/2024

Tabela 2.2.1

Área de Educação e Formação	CTeSP	Licenciatura	Mestrado Integrado	Mestrado	Doutoramento	Especialização pós-licenciatura	Total por área
Agricultura, silvicultura, pescas e ciências veterinárias	1 011	3 991	3 871	994	595	118	10 580
Artes e humanidades	1 982	33 057	120	6 899	3 567	221	45 846
Ciências empresariais, administração e direito	4 677	67 823	12	21 625	2 425	505	97 067
Ciências naturais, matemática e estatística	500	16 004	121	5 451	3 521	51	25 648
Ciências sociais, jornalismo e informação	55	35 985	387	10 881	4 141	132	51 581
Educação	85	7 458	—	8 118	1 574	63	17 298
Engenharia, indústrias transformadoras e construção	4 175	53 443	9 161	17 125	4 953	200	89 057
Saúde e proteção social	2 029	36 991	20 966	6 194	3 414	171	69 765
Serviços	2 804	17 530	483	2 927	1 097	200	25 041
Tecnologias da informação e comunicação (TIC)	4 798	7 333	209	2 712	582	402	16 036
Área desconhecida	0	244	0	14	58	0	316
Total por ciclo de estudos	22 116	279 859	35 330	82 940	25 927	2 063	448 235

Notas: Inclui mobilidade internacional de crédito – incoming. Na área de saúde e proteção social, o ciclo de estudos correspondente ao mestrado integrado inclui preparatórios para o mestrado integrado e mestrado integrado terminal. Na área de engenharia, indústrias transformadoras e construção, o ciclo de estudos licenciatura inclui preparatórios para a licenciatura.

Fonte: CNE, a partir de DGEEC, 2025

As áreas com menos inscritos foram a de agricultura, silvicultura, pescas e ciências veterinárias com 10 580 estudantes (2,4%), a das tecnologias da informação e da comunicação (TIC), com 16 036 estudantes (3,6%) e a da educação, com 17 298 (3,9%). Justamente áreas em que a falta de recursos humanos qualificados tem sido reiteradamente sublinhada. Nas áreas das artes e humanidades, ciências empresariais, administração e direito e serviços, verificou-se que houve menos alunos inscritos do que no ano anterior (CNE, 2024a).

Da análise da Tabela 2.1.1 ressalta ainda a maior concentração de estudantes em licenciaturas, 279 859 (62,4%), e mestrados de 2.º ciclo, 82 940 (18,5%). Foi nos ciclos de licenciaturas e mestrado integrado que se registou um aumento maior de estudantes face a 2022/2023, mais 2 653 em licenciaturas e mais 1 871 em mestrado integrado.

Conforme dados disponibilizados pela Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, I.P: (ANQEP), tendo por base as ações registadas no sistema SIGO, nas modalidades para adultos, “concluídas” ou “em funcionamento”, havia 1 339 entidades formadoras certificadas (dados provisórios de 30 de junho de 2025), mais 85 do que no ano anterior. Destas, 1 325 estão localizadas em território continental, nove na RAA e as restantes cinco na RAM. Existem 309 centros Qualifica em todo o país, mas desde 2021 o seu número diminuiu na ordem de uma dezena.

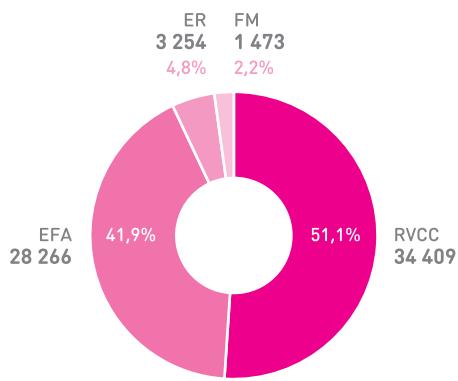
De acordo com a mesma fonte, em 2024, 60 425 adultos participaram em ações formativas, iniciadas entre 1 de janeiro e 31 de dezembro, que conferiam habilitação (dados provisórios de 30 de junho de 2025). Realizaram cursos de educação e formação de adultos (EFA) e cursos de especialização tecnológica (CET) e inscreveram-se em processos de reconhecimento, validação e certificação de competências (RVCC) no mesmo período. Os adultos referidos estiveram inscritos em centros de formação profissional de gestão direta e participada do IEFP; centros para a qualificação e o ensino profissional; centros Qualifica; entidades certificadas pela Direção-Geral do Emprego e das Relações no Trabalho (DGERT); escolas básicas e/ou secundárias; escolas profissionais, escolas tuteladas pelo Turismo de Portugal e escolas tuteladas por outros ministérios que não o Ministério da Educação, Ciência e Inovação.

Em 2023/2024, de acordo com os dados publicados pela Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC, 2025c), 67 402 adultos frequentaram níveis de educação básica (22 100) e secundária (45 302). Eram menos 5 703 do que no ano anterior, especialmente na educação secundária, que perdeu 4 865 alunos adultos. Estes dados causam alguma preocupação, tanto mais que 38,5% da população adulta entre os 25 e os 64 anos, em Portugal, não concluiu o ensino secundário (cf. Secção 3.2).

A Figura 2.2.8 mostra os números e as percentagens dos adultos inscritos na educação básica e secundária, por oferta de educação e formação de adultos: cursos de educação e formação de adultos (EFA); processos de reconhecimento, validação e certificação de competências (RVCC); ensino recorrente (ER) e formações modulares (FM).

Distribuição do número e percentagem de adultos matriculados, na educação básica e secundária, por oferta de educação e formação. Portugal, 2023/2024

Figura 2.2.8



Fonte: CNE, a partir de DGEEC, 2025

No cômputo dos dois níveis de educação, 62 675 adultos inscreveram-se em cursos EFA e em processos RVCC (93,0%).

Os valores apurados na última década, relativamente à educação e formação de adultos apresentam diversas oscilações. Na educação básica, tem-se verificado o decréscimo da participação dos adultos desde 2022/2023, em parte devido a uma diminuição do número de indivíduos com uma qualificação inferior à educação básica. Quanto à educação secundária, é um facto que os períodos de lançamento de iniciativas que promovem a qualificação dos adultos, como o programa Qualifica em 2017/2018 ou o acelerador Qualifica em 2021, têm coincidido com anos em que houve mais de 50 000 adultos inscritos. Foi assim também em 2022/2023 com o final da execução do POCH. O decréscimo de quase 5 000 inscritos em 2023/2024 faz pensar na necessidade de reavivar essas iniciativas, nomeadamente no âmbito da execução da prioridade III - Mais e melhor (re) qualificação de adultos para crescer, do programa Pessoas 2030.

Diversidade da escola intercultural

Fruto dos movimentos migratórios, que aumentaram consideravelmente no passado recente, a diversidade, a convivência e o diálogo intercultural fazem parte das sociedades atuais, trazendo para os espaços da educação desafios e vivências, que se podem revelar enriquecedoras do desenvolvimento humano (CNE, 2023a). Essa diversidade reflete-se no sistema educativo, em todos os níveis de educação, compreendendo estudantes de várias idades, crianças, jovens e adultos.

No retrato global da população discente (Secção 2.1), identificaram-se 284 971 crianças, jovens e adultos estrangeiros que frequentaram o sistema educativo nacional em 2023/2024, desde a educação pré-escolar à educação terciária. Neste ponto, observa-se com maior atenção a sua distribuição na educação básica e secundária, como na Tabela 2.2.2, que evidencia os números respeitantes a crianças e jovens de nacionalidade estrangeira na educação básica e na educação secundária, em 2023/2024, distinguindo a sua distribuição por NUTS I e por natureza do estabelecimento de ensino.

Distribuição do número de crianças e jovens estrangeiros inscritos na educação básica e na educação secundária, por NUTS I e por natureza do estabelecimento de ensino. Portugal, 2023/2024

Tabela 2.2.2

NUTS I	Educação básica		Educação secundária		Total por NUT I
	Público	Privado	Público	Privado	
Continente	116 624	14 168	27 804	12 825	171 421
RAA	566	72	192	12	842
RAM	1 205	109	359	190	1 863
Total/nível de ensino	118 395	14 349	28 355	13 027	174 126

Nota: Inclui apenas programas educativos orientados para crianças e jovens.

Fonte: CNE, a partir de DGEEC, 2025

Do total de 174 126 crianças e jovens de nacionalidade estrangeira inscritas na escolaridade obrigatória em Portugal, 76,2% (132 744) frequentaram a educação básica e 23,8% (41 382) a educação secundária. A Tabela 2.2.2, também mostra que 84,3% destes alunos (146 750) frequentaram escolas públicas e que a maior parte, 98,4% (171 421 alunos), frequentou escolas no Continente.

A distribuição de alunos de nacionalidade estrangeira por NUTS II, no território continental, no setor público, mostra uma concentração nas regiões com maiores centros urbanos e no litoral: é o caso da Península de Setúbal (20,5% dos alunos na educação básica; 15,4% na secundária), da Grande Lisboa, (20,2% dos alunos na educação básica; 16,0% na secundária), e ainda da região Oeste e Vale do Tejo (15,9% na educação básica; 10,5% na educação secundária).

Em algumas regiões do território continental, os alunos de nacionalidade estrangeira têm atualmente um peso significativo na população discente local. A Tabela 2.2.3 mostra a distribuição de crianças e jovens de outras nacionalidades, na educação básica e secundária, no Continente, por NUTS II, a par da sua incidência (i. e., a proporção da população que o grupo representa numa região).

Distribuição do número de crianças e jovens estrangeiros na educação básica e secundária e percentagem da sua incidência, por NUTS II. Continente, 2023/2024

Tabela 2.2.3

NUTS II	Estrangeiros	% do total de alunos por região
Norte	38 038	9,5%
Centro	25 305	14,0%
Oeste e Vale do Tejo	14 380	14,8%
Grande Lisboa	53 809	19,6%
Península de Setúbal	20 822	19,3%
Alentejo	5 273	10,4%
Algarve	13 794	21,9%
Total	171 421	14,1%

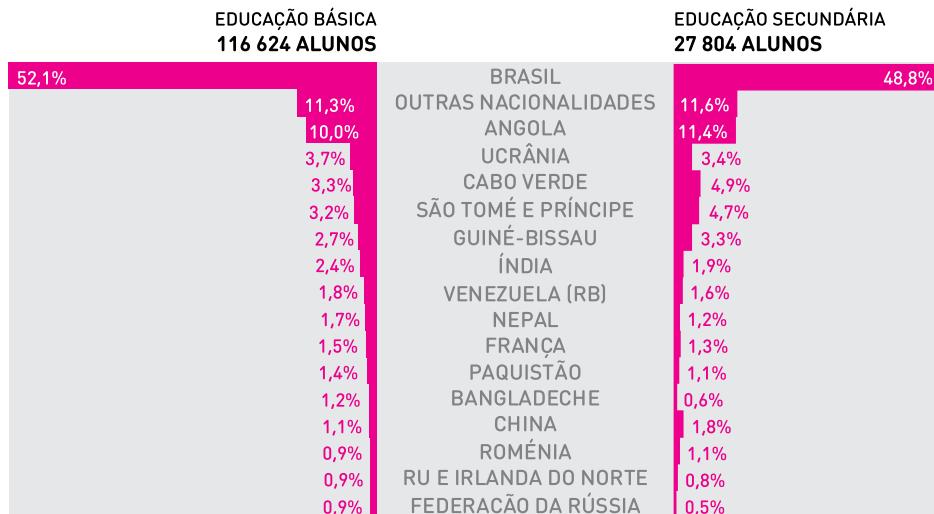
Fonte: CNE, a partir de DGEEC, 2025

Observa-se que, em 2023/2024, em Portugal continental, 14,1% dos discentes da educação básica e secundária tinham nacionalidade estrangeira. As regiões da Grande Lisboa e do Norte concentraram maior número de alunos com nacionalidade estrangeira, mas com diferentes incidências: 9,5% no Norte e 19,6% na Grande Lisboa. Esta última região, a par do Algarve e da Península de Setúbal, onde os alunos estrangeiros representam, respetivamente, 21,9% e 19,3% do total de alunos da educação básica e secundária são as que apresentam taxas de incidência mais elevadas.

As nacionalidades presentes no sistema educativo apresentam atualmente uma variedade imensa. Na Figura 2.2.9, é apresentada a distribuição percentual de crianças e jovens matriculados na educação básica e na educação secundária, no território do Continente, na escola pública, tendo em conta as nacionalidades com mais de 1 000 alunos inscritos na educação básica.

Distribuição percentual de crianças e jovens estrangeiros matriculados em escolas públicas, na educação básica e na educação secundária, por nacionalidade. Continente, 2023/2024

Figura 2.2.9



Nota: Venezuela (RB) – República Bolivariana da Venezuela. RU – Reino Unido.

Fonte: CNE, a partir de DGEEC, 2025

No conjunto de países representados por mais de 1 000 alunos, o Brasil destaca-se como o mais comum entre as crianças e jovens de nacionalidade estrangeira. Abarca 52,1% dos alunos estrangeiros na educação básica e 48,8% na educação secundária. A diversidade de nacionalidades presentes é grande, mas a maior parte é representada por poucos alunos, três ou quatro em cada cem.

É na educação básica, que se regista a maior concentração das crianças e jovens de nacionalidade estrangeira, especialmente no 1.º CEB, com 57 823 alunos oriundos de outros países, mas também no 2.º CEB com 29 547 e no 3.º CEB com 43 422, considerando os dados do Continente (público e privado). Se estas crianças e jovens permanecerem no sistema, perspetiva-se num futuro próximo um aumento da sua representação nos 2.º e 3.º CEB, bem como na educação secundária.

Quer os números atuais de alunos de nacionalidade estrangeira, quer as perspetivas futuras implicam medidas fundamentais de inclusão numa escola concebida para todos. A mobilização das respostas já existentes, mas também a necessidade de inovar e, eventualmente, reforçar o diálogo cultural nas instituições educativas do país são formas de fortalecer essa construção. Na secção seguinte aborda-se a extensão e concretização de algumas dessas medidas.

2.3. DESIGUALDADES E EQUIDADE

A promoção da equidade constitui um princípio estruturante do sistema educativo português e um desígnio central das políticas públicas em educação. Mais do que assegurar o acesso universal à escolaridade obrigatória, a equidade implica reconhecer a diversidade dos contextos, das trajetórias e das necessidades dos alunos, garantindo respostas diferenciadas que promovam a justiça social e a igualdade efetiva de oportunidades de aprendizagem e de sucesso.

Apesar dos progressos registados nas últimas décadas, nomeadamente a expansão do acesso, a melhoria das taxas de transição e conclusão e a redução do abandono escolar precoce, persistem desigualdades que se expressam em diferentes dimensões: socioeconómica, territorial, linguística e funcional. Estas desigualdades refletem-se tanto na distribuição dos recursos educativos como nos resultados escolares e nas oportunidades de participação e inclusão.

O sistema educativo português tem procurado responder a estes desafios através de um conjunto de políticas e medidas que visam reduzir as disparidades existentes e assegurar condições de equidade para todos. Entre elas destacam-se: a Ação Social Escolar (ASE), os apoios financeiros e sociais a estudantes do ensino superior, as medidas de apoio à aprendizagem (seletivas e adicionais), no âmbito do regime jurídico da educação inclusiva, a rede de Centros de Recursos para a Inclusão (CRI) e as escolas de referência nas áreas da visão, da surdez e da comunicação aumentativa e alternativa, bem como as respostas dirigidas a alunos que não dominam a língua portuguesa e para quem o sistema tem a oferta de Português Língua Não Materna (PLNM) e Português Língua de Acolhimento (PLA), esta última para os adultos. São medidas com regulamentação própria e que visam a promoção da equidade e da inclusão de todos.

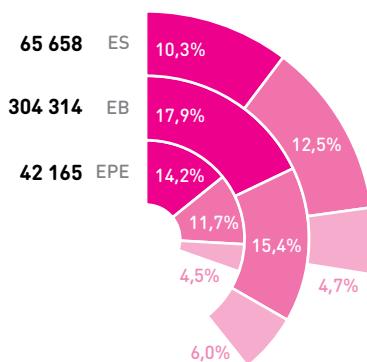
Nesta secção, apresentam-se e discutem-se indicadores relativos às medidas referidas, que permitem refletir acerca das políticas educativas ao nível da equidade e do consequente combate às desigualdades.

A ASE constitui uma das principais ferramentas de promoção da equidade no sistema educativo português, assegurando que fatores de natureza económica não comprometam o acesso, a frequência e o sucesso escolar dos alunos. Este mecanismo visa compensar desigualdades de partida através da atribuição de apoios diretos e indiretos como refeições, material escolar, transporte, manuais e outros subsídios ajustados à situação socioeconómica e cultural das famílias. A Figura 2.3.1 apresenta a distribuição do número e da percentagem de beneficiários da ASE, no Continente, por nível de educação — Educação Pré-Escolar (EPE); Educação Básica (EB) e Educação Secundária (ES) — e escalão atribuído, tendo por base dados facultados pela Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC).

Distribuição da percentagem e do número de alunos abrangidos pela ASE, por escalão e por nível de educação na rede pública do Ministério da Educação, Ciência e Inovação (MECI). Continente, 2023/2024

Figura 2.3.1

ALUNOS ABRANGIDOS



● Escalão A ● Escalão B ● Escalão C

Fonte: CNE, a partir de DGEEC, 2025

Ação Social Escolar

Como se pode observar na figura, foi na EPE, com 14,2%, e na EB, com 17,9%, que se registou a maior percentagem de alunos no Escalão A. Na ES, a maior percentagem (12,5%) registou-se relativamente aos alunos que beneficiaram do Escalão B.

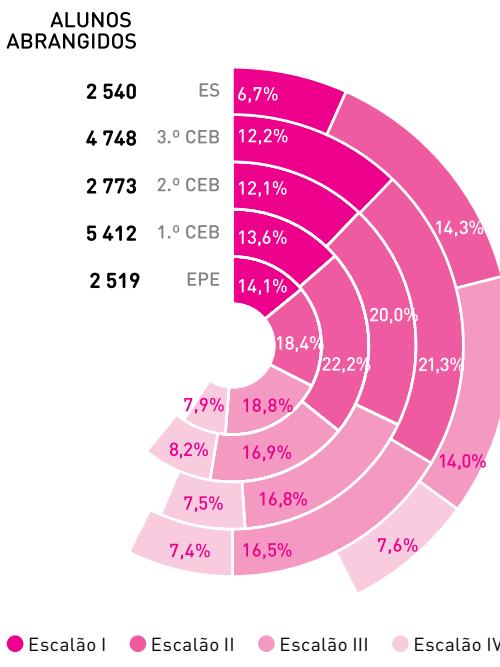
De acordo com o Instituto Nacional de Estatística (2024), a taxa média de risco de pobreza ou exclusão social, em Portugal (NUTS II), entre 2018-2024, foi de 19,7%, sendo que as percentagens mais elevadas ocorreram na Região Autónoma dos Açores (RAA), com 28,4%, e na Região Autónoma da Madeira (RAM), com 22,9%. Neste contexto, a ASE continua a desempenhar um papel determinante na promoção da equidade.

Na RAA, as comparticipações, no âmbito da ASE, apresentam-se distribuídas por ordem decrescente em quatro escalões (I a IV) determinados em percentagem de retribuição mínima mensal garantida na Região, cuja atribuição depende do rendimento líquido *per capita*. Na Figura 2.3.2, apresenta-se a distribuição do número e da percentagem de alunos que beneficiaram dos diferentes escalões da ASE em 2023/2024, tendo em conta o nível de educação e ciclo de ensino.

Distribuição do número e da percentagem de alunos beneficiários dos diferentes escalões da ASE, por nível e ciclo de educação, no setor público.

Região Autónoma dos Açores, 2023/2024

Figura 2.3.2



● Escalão I ● Escalão II ● Escalão III ● Escalão IV

Fonte: CNE, a partir de Secretaria Regional de Educação, Cultura e Desporto, 2025

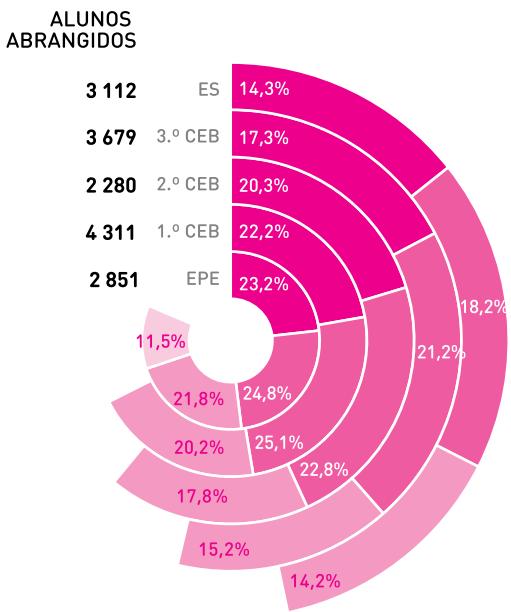
A análise da Figura 2.3.2 mostra que, com exceção da EPE, a maioria das crianças e dos jovens beneficiou do Escalão II (22,2% no 1.º CEB; 20,0% no 2.º CEB; 21,3% no 3.º CEB; e 14,3% na ES). A EPE tem ligeiramente mais crianças beneficiárias do Escalão III (18,8%) do que no Escalão II (18,4%). As percentagens de crianças e jovens que beneficiaram do Escalão IV são as mais baixas em todos os níveis e ciclos de educação. De referir que de 32 302 crianças e jovens que frequentaram o ensino público, em 2023/2024, na RAA, 17 992 beneficiaram de ASE, o que corresponde a 55,7% da população escolar.

Na Região Autónoma da Madeira (RAM), o sistema de ASE integra, também, quatro escalões (I a IV), sendo o posicionamento em cada escalão calculado com base no escalonamento do abono de família. Na Figura 2.3.3 apresenta-se a distribuição do número e da percentagem de crianças e jovens da RAM que, em 2023/2024, beneficiaram dos diferentes escalões da ASE, tendo em conta o nível e o ciclo de educação.

Distribuição do número e da percentagem de alunos beneficiários dos diferentes escalões da ASE, por nível e ciclo de educação, no ensino público.

Região Autónoma da Madeira, 2023/2024

Figura 2.3.3



● Escalão I ● Escalão II ● Escalão III ● Escalão IV

Nota: O Escalão IV só se aplica a crianças da EPE que não frequentam o ano prévio à entrada para o 1.º CEB.

Fonte: CNE, a partir de Observatório de Educação da Região Autónoma da Madeira (OERAM), 2025

Conforme se pode observar na Figura 2.3.3, a maioria das crianças e dos jovens beneficiou do Escalão II (24,8% na EPE, 25,1% no 1.º CEB; 22,8% no 2.º CEB; 21,2% no 3.º CEB; e 18,2% na ES). Em todos os níveis e ciclos de educação, excetuando a EPE, as percentagens de crianças e jovens que beneficiaram do Escalão III são as mais baixas. Na EPE, a percentagem mais baixa situa-se no Escalão IV. De 27 142 crianças e jovens que frequentaram o ensino público, em 2023/2024, na RAM, 16 233 beneficiaram de ASE, o que corresponde a 59,8% da população escolar.

A análise dos dados relativos à ASE no Continente e nas Regiões Autónomas evidencia padrões comuns, designadamente a concentração de crianças e jovens beneficiários nos primeiros escalões, o que é consentâneo com os elevados índices de risco de pobreza já referidos.

Bolsas de estudo para os estudantes da educação superior

O sistema de ação social na educação superior integra apoios diretos e complementares que visam reduzir o impacto das desigualdades. Entre estes, as bolsas de estudo constituem um instrumento fundamental das políticas públicas orientadas para a promoção da equidade e para a democratização do acesso e da permanência na educação terciária. De acordo com o *Policy Brief – Avaliação do contributo do Portugal 2020 para o aumento de diplomados no Ensino Superior* (POCH, 2020), a atribuição de bolsa reduz a probabilidade de desistência no primeiro ano e aumenta a probabilidade de conclusão no tempo previsto, confirmando o contributo destes apoios para a equidade nos percursos académicos.

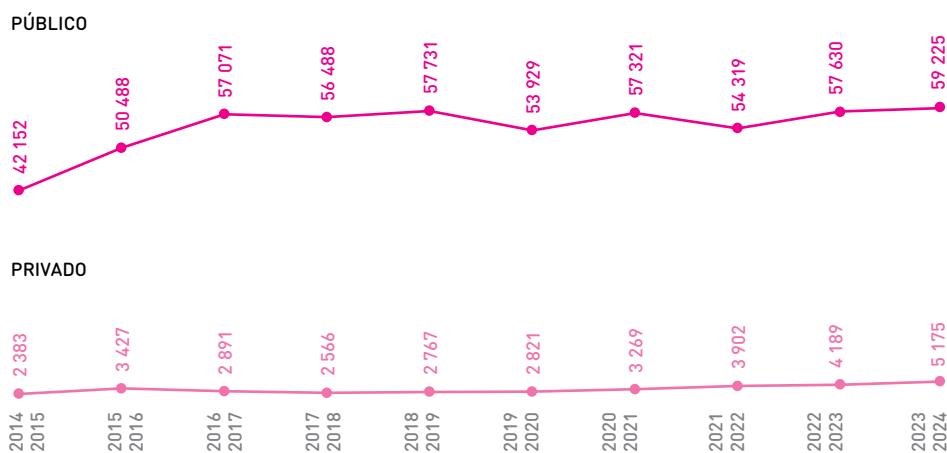
Regulamentadas, anualmente, pelo Regime de Atribuição de Bolsas de Estudo a Estudantes do Ensino Superior (RABEEES), as bolsas destinam-se a estudantes que, reunindo condições académicas para prosseguir estudos, se encontram em situação económica que pode comprometer a frequência e/ou a conclusão dos seus ciclos de estudo.

A Figura 2.3.4 mostra a evolução do número de bolseiros da educação superior ao longo da última década, em Portugal, considerando a natureza das instituições frequentadas, públicas ou privadas.

Número de bolseiros da educação superior, por natureza institucional.

Portugal, 2015-2024

Figura 2.3.4



Notas: Inclui os bolseiros de ação social da educação superior, os bolseiros da FCT, os bolseiros de outro estabelecimento nacional. Não inclui os bolseiros de estabelecimento estrangeiro, os bolseiros de estabelecimento de educação superior português (fora do âmbito da ação social da educação superior), nem candidatos a bolsa de ação social da educação superior.

Fonte: CNE, a partir de DGEEC, 2025

Em 2023/2024, e comparativamente com o ano anterior, verificou-se um aumento de 1 595 bolsas atribuídas nas instituições de educação superior (IES) de natureza pública e 986 nas de natureza privada, o que corresponde a uma alteração percentual de mais 2,7% e 23,5%, respetivamente.

A Figura 2.3.5 mostra a evolução das proporções de bolseiros nas universidades e nos institutos politécnicos, em Portugal, desde 2014/2015.

Evolução da percentagem de bolseiros da educação superior, nos subsistemas universitário e politécnico. Portugal, 2015-2024

Figura 2.3.5



Fonte: CNE, a partir de DGEEC, 2025

A Figura 2.3.5 permite verificar que, ao longo da série, houve uma tendência de aproximação entre as percentagens de estudantes a quem foram atribuídas bolsas nos subsistemas universitário e politécnico. Porém, em 2023/2024, pode constatar-se uma diminuição do número de bolsas atribuídas nos institutos politécnicos, com menos 1,1 pp e um aumento de 0,5 pp nas universidades. Estes dados devem continuar a ser observados, tendo em conta que está em curso uma mudança no regime de ação social da educação superior.

De acordo com a legislação em vigor, a educação inclusiva deve constituir um dos pilares fundamentais em que as políticas públicas se devem basear, orientadas pelo princípio de que todas as crianças e jovens têm direito a uma educação de qualidade, capaz de responder à diversidade das suas necessidades e ritmos de aprendizagem. O enquadramento legislativo consagrado no Decreto-Lei n.º 54/2018, de 6 de julho, Regime Jurídico da Educação Inclusiva, traduz uma mudança paradigmática, centrando a atenção no pleno desenvolvimento do potencial de cada aluno e na responsabilidade da escola em garantir condições que promovam a participação, a equidade e o sucesso de todos.

Neste contexto, a concretização da inclusão envolve a implementação de medidas universais, seletivas e adicionais, apoiadas por estruturas especializadas como os Centros de Recursos para a Inclusão (CRI) e as escolas de referência nas áreas da visão, da surdez e da comunicação aumentativa e alternativa. A análise que se apresenta de seguida caracteriza a evolução e abrangência destas respostas, destacando o número de alunos apoiados, as ações desenvolvidas e a distribuição territorial das estruturas de apoio e evidenciando o contributo das medidas de equidade para a concretização da educação inclusiva no sistema educativo português.

Recorde-se que as medidas seletivas (percursos curriculares diferenciados; adaptações curriculares não significativas; apoio psicopedagógico; antecipação e reforço das aprendizagens; apoio tutorial) e as medidas adicionais (frequência do ano de escolaridade por disciplinas; adaptações curriculares significativas; plano individual de transição; desenvolvimento de metodologias e estratégias de ensino estruturado; desenvolvimento de competências de autonomia pessoal e social) visam, no primeiro caso, colmatar dificuldades não supridas por medidas univer-

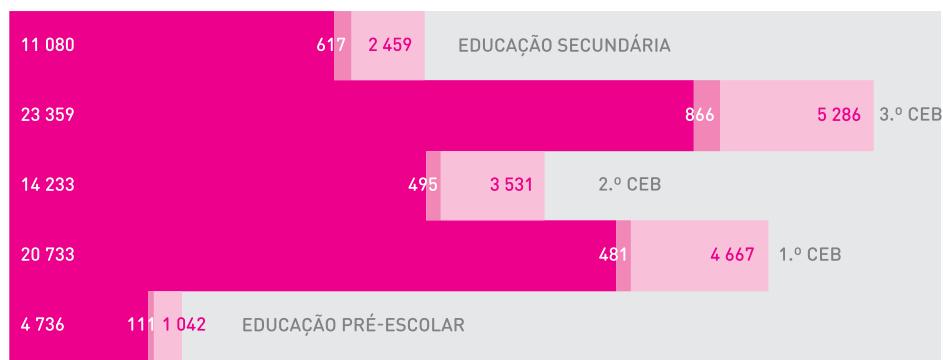
Educação inclusiva

sais e no segundo, colmatar dificuldades acentuadas e persistentes ao nível da comunicação, interação, cognição ou aprendizagem que exigem recursos especializados de apoio à aprendizagem e à inclusão.

Na Figura 2.3.6 apresenta-se a distribuição do número de alunos que foram objeto de medidas seletivas e/ou adicionais.

Distribuição do número de alunos beneficiários de medidas seletivas e/ou adicionais, por nível e ciclo de educação, na rede pública do MECI. Continente, 2023/2024

Figura 2.3.6



● Apenas medidas seletivas ● Apenas medidas adicionais ● Medidas seletivas e adicionais

Fonte: CNE, a partir de DGEEC, Questionário Educação Inclusiva 2023/2024, 2025

A análise da Figura 2.3.6 permite verificar que foram mobilizadas medidas seletivas e/ou adicionais de suporte à aprendizagem e inclusão para 93 696 crianças e jovens da educação pré-escolar e da educação básica e secundária. Este número representa mais 5 014 do que no ano anterior (CNE, 2024a). Em todos os níveis e ciclos de educação, destaca-se a predominância dos alunos com medidas apenas seletivas, relativamente às outras tipologias. Da totalidade de alunos com relatório técnico-pedagógico (RTP), 74 141 beneficiaram de medidas apenas seletivas, o que corresponde a 79,1% dos alunos. Importa, no entanto, conhecer o impacto das mesmas ao nível da sua eficácia na aprendizagem e desenvolvimento dos alunos. Neste sentido, é necessário monitorizar e avaliar os resultados da concretização de todas as medidas (universais, seletivas e adicionais).

Os recursos especializados desempenham um papel decisivo na concretização da educação inclusiva, assegurando que as escolas dispõem de meios técnicos e humanos capazes de responder à diversidade de necessidades dos alunos. A rede de CRI e as escolas de referência nas áreas da visão, da surdez e da comunicação aumentativa e alternativa constituem um suporte fundamental para a promoção da participação, da autonomia e do sucesso educativo de crianças e jovens que, pelas suas especificidades, requerem apoios específicos. São inestimáveis recursos que complementam o trabalho das equipas escolares.

As escolas de referência no domínio da visão garantem a disponibilização de recursos técnicos e pedagógicos especializados, incluindo a adaptação de materiais, o uso de tecnologias assistidas e o desenvolvimento de competências de orientação e mobilidade. Estas respostas permitem remover barreiras no acesso ao currículo e promover a autonomia dos alunos para os quais são mobilizadas medidas na área da visão. Em 2023/2024, existiram no Continente 34 escolas de referência nesta área.

No âmbito da educação bilingue de alunos surdos, em 2023/2024, no Continente, havia 31 escolas de referência que asseguraram o ensino e a utilização da Língua Gestual Portuguesa (LGP) no acesso ao currículo numa modalidade pedagógica que articula LGP e português escrito. Estas escolas integram docentes de LGP e intérpretes, bem como equipas multidisciplinares, que fazem com que a LGP contribua para o desenvolvimento de ambientes comunicacionais acessíveis e para o reconhecimento da diversidade linguística.

Os centros de apoio à aprendizagem (CAA), 804 no Continente são estruturas de apoio agregadoras dos recursos humanos e materiais, dos saberes e competências da escola e constituem-se como núcleos especializados no apoio a alunos com limitações. Entre outras, os CAA, muito relevantes para a operacionalização da educação inclusiva, garantem a concretização e a avaliação de sistemas alternativos de comunicação, a disponibilização de tecnologias de apoio e o acompanhamento técnico das equipas educativas. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), no relatório *Review of Inclusive Education in Portugal*, reconheceu o avanço que o RJEI tem representado para o desenvolvimento da educação inclusiva em Portugal, mas chamou a atenção para a existência de desigualdades territoriais na sua concretização [OCDE, 2022], nomeadamente na disponibilização de recursos especializados, como os CRI e as escolas de referência nas áreas da visão, audição e comunicação aumentativa e alternativa.

Na Figura 2.3.7, e relativamente ao ano de 2023/2024, é possível observar o número de relatórios técnico-pedagógicos (RTP), documentos que evidenciam a mobilização de medidas seletivas e/ou adicionais de suporte à aprendizagem e à inclusão, que permitem identificar apoios especializados nos domínios da visão (braille), da língua gestual portuguesa (LGP) e dos centros de apoio à aprendizagem, por NUTS II.

Número de RTP em que foram identificados apoios nos domínios de referência e apoio especializado, por NUTS II. Continente, 2023/2024

Figura 2.3.7



- Número de RTP com CAA com apoio especializado
- Número de RTP Língua Gestual Portuguesa (LGP)
- Número de RTP Braille

Fonte: CNE, a partir de DGEEC, 2025

Do total de 11 013 relatórios técnico-pedagógicos, 94,3% (10 396) identificaram a necessidade de apoio ao nível dos CAA, 4,2% (465) na área da LGP e 1,4% (152) no apoio em *braille*. Numa análise por NUTS II, verifica-se que predominam os relatórios orientados para apoios especializados que envolvem um CAA, tal como no cômputo global. A região Norte, que também tem a maior concentração de crianças e jovens em idade escolar, concentrou o maior número de RTP (2 868), enquanto a do Algarve o menor (743).

No que se refere aos centros de recursos para a inclusão (CRI), em 2023/2024, o MECI renovou contrato com 98 entidades do Continente. De acordo com dados disponibilizados pela DGEEC, o número de agrupamentos/escolas não agrupadas que desenvolveram um ou dois planos de ação com os CRI, foi de 604: com um plano, 573 e com dois, 31. Relativamente à sua distribuição por direção de serviços regional (DSR), é de referir que o maior número de unidades orgânicas com um plano de ação diz respeito à DSR de Lisboa e Vale do Tejo (225) e com dois planos à DSR do Norte (16). Dados mais recentes, facultados ao CNE pela Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE), indicam que, em 2024/2025, o número de CRI acreditados aumentou para 104 o que parece indicar o reconhecimento da sua relevância ao nível da operacionalização das medidas previstas no RJEI.

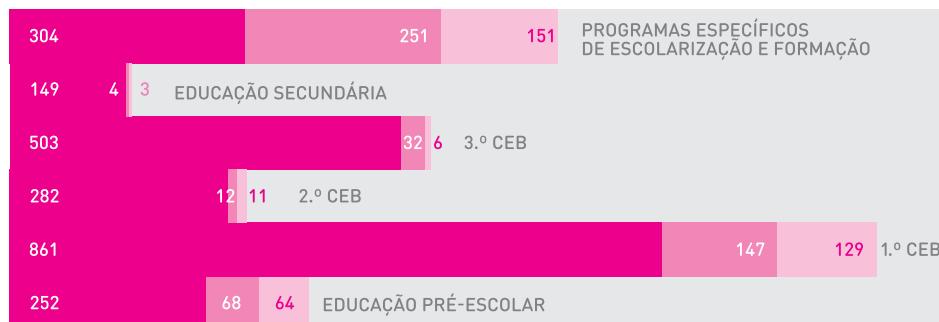
No seu conjunto, as respostas especializadas avançadas tendem a reforçar a acessibilidade, a participação e o sucesso educativo de todos. No entanto, urge debater os recursos disponíveis em duas vertentes. Uma diz respeito à disponibilidade de recursos que permitam a concretização de uma diversidade de apoios. Note-se que a insuficiência de recursos, nomeadamente humanos, tem vindo a ser referida como um dos aspetos a melhorar (Federação Nacional de Educação, 2024; Federação Nacional dos Professores, 2025; Inspeção-Geral de Educação e Ciência, 2024). A outra diz respeito à qualidade da concretização e à sua eficácia, isto é, até que ponto os recursos disponibilizados permitem que a educação inclusiva se concretize efetivamente.

No contexto atual de falta de recursos humanos, o Decreto-Lei n.º 51/2024, de 28 de agosto, criou medidas excecionais e temporárias que visam garantir a afetação do pessoal docente e de técnicos especializados necessários para o funcionamento dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e da educação básica e secundária. De referir que no primeiro ano de implementação das medidas estabelecidas neste normativo (2024/2025) foram contratados 48 técnicos especializados para formação e 14 técnicos especializados para o exercício de funções não docentes (DGAE, 2025). Não sendo explícitas as funções a desenvolver por estes profissionais, eles podem, eventualmente, constituir-se como um reforço especializado para a educação inclusiva.

No que diz respeito à mobilização de medidas seletivas e/ou adicionais nas regiões autónomas, em 2023/2024, primeiro ano de implementação do Decreto Legislativo Regional n.º 5/2023/A, de 17 de fevereiro, na RAA, verificou-se que foram postas em prática 2 351 medidas seletivas, 491 medidas adicionais e 365 medidas seletivas e adicionais, conforme se pode constatar na Figura 2.3.8.

Distribuição do número de alunos com medidas seletivas e/ou adicionais por nível e ciclo de educação e por tipo de medida. RAA. 2023/2024.

Figura 2.3.8



● Medidas seletivas ● Medidas adicionais ● Medidas seletivas e adicionais

Notas: O 3.º CEB inclui os alunos do PROFIJ - Nível II; a Educação Secundária inclui os alunos do PROFIJ - Nível IV; não estão incluídos os alunos do Programa Oportunidade, que são cinco.

Fonte: CNE, a partir de Secretaria Regional de Educação, Cultura e Desporto (SRECD), 2025.

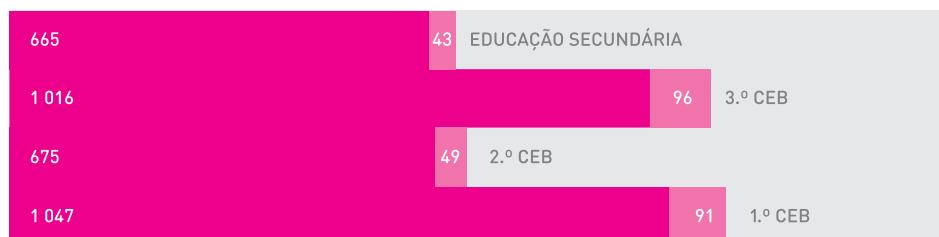
Ao nível das medidas seletivas, verifica-se que estas foram mobilizadas em maior número no 1.º CEB (861) e no 3.º CEB (503). Sublinha-se o elevado número de alunos com medidas seletivas no 1.º CEB face aos restantes ciclos e níveis de educação. Este facto levanta algumas questões que importa esclarecer, designadamente, sobre a existência de ações preventivas, o diagnóstico de necessidades específicas, o desenvolvimento de medidas adequadas de diferenciação pedagógica e a articulação entre ciclos/níveis de escolaridade.

A análise dos dados revela que as medidas adicionais foram mobilizadas sobretudo no âmbito dos Programas Específicos de Escolarização e Formação (PEEF), totalizando 251 medidas, seguidas pelo 1.º CEB, com 147 medidas. Do mesmo modo, as medidas seletivas e adicionais, mobilizadas em conjunto, apresentam semelhante distribuição: os PEEF concentram 151 medidas, enquanto o 1.º CEB regista 129. A predominância das medidas adicionais nos PEEF pode estar relacionada com a complexidade do perfil dos alunos integrados nestes programas. No 1.º CEB, fase determinante para a identificação de necessidades e para a implementação de medidas de apoio estruturadas, os números podem estar associados à oportunidade de detetar e intervir precocemente nas dificuldades manifestadas pelos alunos.

A Figura 2.3.9 mostra a distribuição do número de alunos da RAM para os quais foram mobilizadas medidas seletivas ou adicionais, na educação básica e secundária. Nesta região, e contrariamente ao verificado na RAA e no Continente, não se registaram situações de crianças e jovens para quem foram mobilizadas medidas seletivas e adicionais conjuntamente.

Distribuição do número de alunos com medidas seletivas e adicionais, na educação básica e secundária, por ciclo de educação. RAM, 2023/2024

Figura 2.3.9



● Medidas seletivas ● Medidas adicionais

Fonte: CNE, a partir de Observatório de Educação da RAM (OERAM), 2025

A análise da Figura 2.3.9 permite verificar que, em todos os ciclos de educação, o número de alunos que foram objeto de medidas seletivas é muito superior ao dos alunos que foram objeto de medidas adicionais. O 1.º e o 3.º ciclos foram os que contaram com mais alunos beneficiários de medidas seletivas (1 047 e 1 016, respetivamente) e de medidas adicionais (91 e 96, respetivamente). Refira-se, também, que, de acordo com o OERAM foram implementadas medidas no âmbito da intervenção precoce na infância e na educação pré-escolar para 578 crianças.

De acordo com dados facultados pela DGESTE, no Continente, no mesmo ano, funcionaram 520 unidades orgânicas de referência para a intervenção precoce, em 149 agrupamentos de escolas, mantendo-se inalterável o número do ano anterior. Relativamente ao trabalho desenvolvido pelas Equipas Locais de Intervenção (ELI), importa referir que, de acordo com o *Relatório do Sistema de Intervenção Precoce na Infância (SNIP)*, em 2024, foram acompanhadas 28 146 crianças e respetivas famílias por 155 ELI.

Em Portugal e após a publicação do RJEI, tem vindo a aumentar o número de crianças e jovens para quem têm sido mobilizadas medidas de apoio à aprendizagem e à inclusão. Tem havido um esforço no sentido de aumentar a dotação de recursos necessários à implementação das referidas medidas. Contudo, reitera-se a necessidade de monitorizar, acompanhar e avaliar as práticas existentes a fim de compreender a abrangência e os efeitos da implementação do RJEI.

Português língua não materna

O ensino de Português Língua Não Materna (PLNM) pode ter um papel central nas políticas de equidade e inclusão, respondendo à crescente diversidade linguística e cultural existente nas escolas portuguesas. Esta disciplina visa garantir que todos os alunos cuja língua materna não é o português disponham de condições indispensáveis para desenvolver competências linguísticas que lhes permitam participar plenamente nas aprendizagens e na vida escolar.

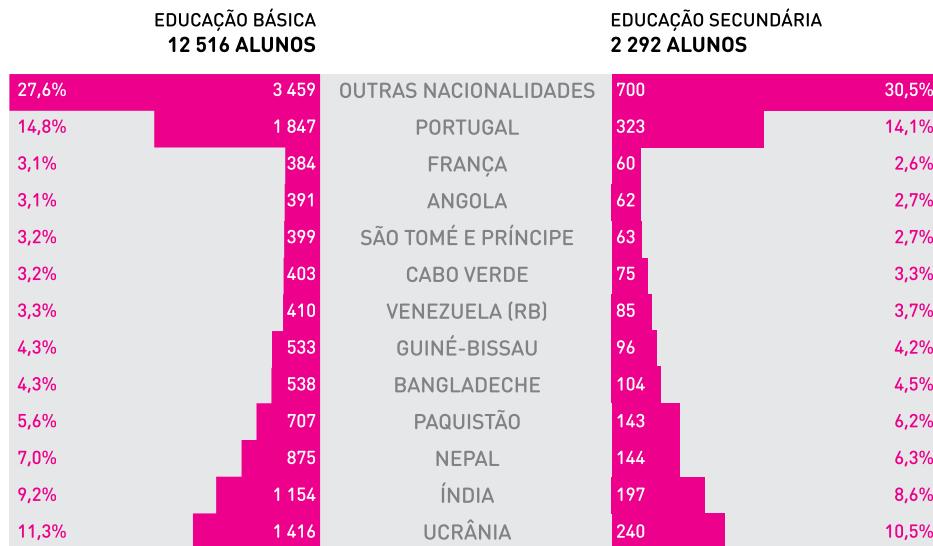
O quadro normativo e pedagógico do PLNM tem vindo a ser consolidado através de orientações curriculares específicas, programas de imersão linguística e do reforço de recursos humanos especializados, incluindo mediadores linguísticos e culturais. Estas medidas procuram promover a integração linguística e social dos alunos estrangeiros, prevenindo situações de insucesso e exclusão. No ano de 2024, são de destacar a publicação do *Plano de Ação para as Migrações: Problemas, Desafios, Princípios e Ações*, cuja medida 28 é justamente: "Reforçar a cobertura e frequência do ensino do Português Língua não Materna (PLNM)" (Presidência do Conselho de Ministros, 2024, p. 19) e a aprovação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 140/2024, que integra medidas de apoio à inclusão de alunos migrantes, incluindo o PLNM.

De referir, ainda, a medida de política educativa que permitiu, a partir da citada Resolução do Conselho de Ministros, a colocação de 153 mediadores linguísticos em horários completos de 35 horas e a colocação de 201 em horários incompletos tendo sido abrangidos, no Continente, respetivamente, 16 502 e 18 757 alunos. Tratando-se de uma medida importante, parece ser insuficiente perante o número de crianças e jovens estrangeiros nas escolas públicas do Continente (116 624 na educação básica e 27 804 na educação secundária), considerando que nem todos dominam a língua e a cultura portuguesas.

A Figura 2.3.10 apresenta a distribuição do número e da percentagem de alunos que frequentou PLNM, em 2023/2024, no ensino público do Continente, pelas dez nacionalidades com maior expressão.

Distribuição do número e da percentagem de alunos da educação básica e secundária a frequentar PLNM, por nacionalidade, nas escolas públicas do MECI. Continente, 2023/2024

Figura 2.3.10



Nota: Venezuela (RB) - República Bolivariana da Venezuela.

Fonte: CNE, a partir de DGEEC, 2025

A análise da Figura 2.3.10 permite constatar que 12 516 alunos da educação básica frequentaram PLNM, o que representa um acréscimo de 1 276 alunos, face ao ano anterior (CNE, 2024a). Na educação secundária, esta disciplina foi frequentada por 2 292 alunos, menos 371 em relação ao ano anterior.

Quer na educação básica, quer na educação secundária, o maior número de alunos com PLNM continua a ser de nacionalidade portuguesa, muito provavelmente, um sinal dos fluxos migratórios que têm trazido para Portugal jovens, cujos filhos são já cidadãos nacionais. Este grupo será, assim, constituído por alunos que, tendo a nacionalidade portuguesa, não têm como língua materna o português, e também por alunos que, noutro momento, frequentaram um sistema de ensino com uma outra língua de escolarização.

Entre as diversas nacionalidades estrangeiras de alunos da educação básica que frequentaram PLNM, sobressaem a nacionalidade ucraniana com 1 416 alunos, o que representa 11,3% da totalidade dos alunos com PLNM e a indiana com 1 154 alunos, correspondendo a 9,2%. Todas as outras nacionalidades tiveram menos de 1 000 alunos a frequentar a disciplina. Na educação secundária, são também as nacionalidades ucraniana e indiana que prevalecem entre as que apresentam maior número de alunos, respetivamente 240 (10,5%) e 197 (8,6%).

O PLNM assenta num conjunto de requisitos: a) é dirigido aos alunos recém-chegados ao sistema educativo que não têm o português como língua materna ou de escolarização; b) depende de uma avaliação inicial que determina a proficiência linguística do aluno e a sua elegibilidade para a frequência da disciplina; e c) termina no nível de proficiência B1. Mesmo tendo em conta estes requisitos, que podem condicionar uma leitura linear dos números, a diferença entre a quantidade de alunos de nacionalidade estrangeira na educação básica e secundária e aqueles que frequentaram a disciplina de PLNM chama a atenção.

Importa recordar que, no ano letivo 2023/2024, estiveram inscritos nas escolas públicas do Continente, na educação básica, 116 624 alunos de nacionalidade

estrangeira e, na educação secundária, 27 804. Nas mesmas escolas, estiveram matriculados em PLNM, na educação básica, 12 516 alunos e, na educação secundária, 2 292. Olhando para estes números e sem contabilizar os alunos de nacionalidade portuguesa que frequentam a disciplina de PLNM, ficam 10 669 na educação básica e 1 969 na educação secundária, o que corresponde, respetivamente, a 9,1% e 7,1% de alunos que frequentaram PLNM. De igual modo, sem incluir os alunos de nacionalidade brasileira, cuja percentagem em PLNM é mínima (0,05%), nem os alunos de nacionalidade portuguesa que frequentaram a disciplina (1 847 na educação básica e 323 na secundária), dos 55 827 estrangeiros da educação básica, só 10 638 estiveram matriculados em PLNM (19,1%). Na educação secundária, dos 14 239 alunos de nacionalidade estrangeira, 1 963 frequentaram a disciplina (13,8%).

Questiona-se, portanto, se a dimensão da oferta de PLNM, com os seus requisitos, será suficiente e adequada para responder às necessidades, tendo em conta os dados apresentados. Será fundamental dispor de outros dados que indiquem quantos alunos não dominam, efetivamente, a língua portuguesa e não tiveram acesso à disciplina de PLNM.

Em 2023/2024, na RAA, 86 alunos frequentaram PLNM nas escolas públicas, mais 41 face ao ano anterior, sendo 65 da educação básica e 21 da educação secundária. As ilhas de São Miguel, Pico e Terceira com, respetivamente, 49, 18 e 16, são as que registaram maior número de alunos que frequentaram PLNM.

Na RAM, nas escolas públicas, no mesmo ano letivo, também se verificou o aumento do número de alunos que frequentou a disciplina de PLNM. Na educação básica, foram 404 (+45 do que em 2022/2023) e na educação secundária 141 (+9 do que em 2022/2023). Quanto aos países de origem dos alunos, Portugal e a Venezuela são os que apresentam maior número de alunos em PLNM, na educação básica, 216 e 85, respetivamente. Na educação secundária, o país com maior número de alunos de PLNM foi Portugal, com 76, seguido do Usbequistão, com 38.

Para além do PLNM, e no sentido de garantir a aprendizagem da língua portuguesa por parte dos cidadãos nascidos noutros países e que vivem atualmente em Portugal, foram criados, em 2020, cursos de Português Língua de Acolhimento (PLA), uma resposta aos adultos migrantes para que possam aprender a língua portuguesa, alargando-se assim os programas públicos de ensino do português como língua não materna, tendo em vista favorecer a inclusão e a igualdade de oportunidades.

Na Tabela 2.3.1, são apresentados os números de inscrições em PLA, nos três últimos anos, no território continental, de acordo com a sua distribuição pelas NUTS II.

Número de inscrições em Português Língua de Acolhimento, por NUTS II.

Continente, 2022-2024

Tabela 2.3.1

NUTS II	2022	2023	2024
Norte	6 590	8 275	12 477
Centro	4 919	5 805	7 942
Oeste e Vale do Tejo	2 979	3 457	4 514
Grande Lisboa	9 117	10 446	12 681
Península de Setúbal	1 924	2 316	3 233
Alentejo	4 487	4 854	4 763
Algarve	3 696	3 922	4 231
Total	33 712	39 075	49 841

Nota: Número de inscrições em PLA, em ações formativas iniciadas entre 01 de janeiro de 2022 e 31 de dezembro de 2024, no estado em funcionamento ou concluídas.

Fonte CNE, a partir de ANQEP/SIGO (dados provisórios de 30 de junho de 2025), 2025

Entre 2023 e 2024, o número total de inscrições (49 841) em PLA aumentou 27,5% o que reflete de algum modo o aumento da população migrante chegada a Portugal nos últimos anos. O acréscimo aconteceu em todas as NUTS II de Portugal continental, exceto no Alentejo onde se verificou uma diminuição de 91 inscrições (-1,9%). O Norte (+50,8%), a Península de Setúbal (+39,6%) e o Centro (+ 36,8%) são as regiões onde se observou o maior acréscimo em 2024, comparativamente com o ano de 2023. No ano de 2024, a Grande Lisboa continuou a ser a região com mais adultos inscritos em PLA e a Península de Setúbal a que teve menos.

Na sequência do que tem sido referido, Portugal tem vindo a consolidar um conjunto de medidas que visam contribuir para melhorar o acesso e a permanência dos alunos no sistema educativo, mitigando alguns dos efeitos das desigualdades socioeconómicas, linguísticas e funcionais existentes. Apesar de os dados revelarem o esforço de tornar o sistema mais equitativo, persistem desigualdades que carecem de resposta.

Importa, nomeadamente, adequar a resposta aos alunos estrangeiros, revendo a oferta de PLNM, em extensão e conteúdo, de forma a responder aos fluxos migratórios que têm transformado a composição de nacionalidades no sistema educativo nacional. Importa, igualmente, fazer um levantamento exaustivo da necessidade de recursos para a inclusão, humanos e não só, a fim de garantir uma distribuição criteriosa dos mesmos.

Importa, ainda, reforçar a articulação de políticas educativas com políticas sociais, de saúde e de acolhimento migratório que permitam assegurar respostas mais eficazes às múltiplas e complexas dimensões das desigualdades sentidas.

Síntese

As características da população discente observadas neste capítulo mostram que há mais alunos no sistema educativo e que a sua diversidade tem vindo a aumentar, refletindo o tecido social do país. Nesta síntese, salientam-se a distribuição de alunos e formandos pelas várias ofertas, bem como as medidas postas em prática e os desafios que o sistema educativo ainda enfrenta para garantir a equidade.

Em 2023/2024, 2 068 790 crianças, jovens e adultos frequentavam o sistema educativo em Portugal: 269 616 na educação pré-escolar, 954 792 na educação básica, 389 537 na educação secundária, 6 610 na educação pós-secundária e 448 235 na educação superior. Tal como em anos anteriores, a maior parte dos alunos, 79,2%, frequentou instituições de natureza pública e 20,8% instituições de natureza privada. Em todos os níveis, exceto na educação superior, a maior parte da população discente é do sexo masculino.

O acréscimo de 12 462 alunos face ao ano anterior deve-se, principalmente, ao aumento do número de inscritos na educação pré-escolar, no 1.º e 3.º ciclos da educação básica.

A taxa real de pré-escolarização, referida às crianças dos 3 anos de idade até à idade do início da escolaridade obrigatória, atingiu 94,5%, aproximando-se, ainda que lentamente (cresceu 0,3 pp face ao ano anterior), da meta de 96% indicada pela União Europeia para cumprir até 2030. A expansão da oferta pode não estar a ser suficiente para responder ao número de crianças com idade para frequentar a educação pré-escolar.

A taxa real de escolarização no 1.º ciclo da educação básica é 100%, desde 2021/2022. Nos restantes ciclos, apesar de ter vindo a crescer, ainda fica por 94,7% no 2.º ciclo e 94,2% no 3.º ciclo. Na educação secundária, a taxa real de escolarização continua a estar aquém do que seria desejável, havendo 10% de jovens em idade de frequentar este nível de escolaridade que não estão inscritos nas ofertas existentes. Sabendo que um diploma da educação secundária significa maior empregabilidade e melhores perspetivas de vida, é importante compreender as razões desta situação e definir estratégias que as possam ultrapassar. As taxas de conclusão no tempo esperado na educação secundária continuaram a ser relativamente baixas, quer nos cursos científico-humanísticos, quer nos cursos profissionalmente qualificantes (78% e 69%, respetivamente).

Há cada vez mais alunos de nacionalidade estrangeira a frequentar o sistema educativo português. No ano letivo de 2023/2024, 174 126 crianças e jovens de nacionalidade estrangeira frequentaram a escolaridade obrigatória em Portugal, mais 31 366 do que no ano anterior, o que significa um aumento de 22,0%. Representaram 13,6% dos alunos, não adultos, que frequentaram a educação básica e secundária. Na educação pré-escolar, representaram 9,5% dos inscritos. A maior parte é de nacionalidade brasileira, mas congregam uma enorme diversidade de nacionalidades, línguas e culturas de praticamente todos os continentes. Quase todos, 84,2%, frequentaram escolas públicas.

Analizando o número de inscritos no sistema educativo português, verifica-se que, na educação básica, praticamente todos os alunos frequentaram o curso geral (98,7%). Na educação secundária, a maior parte optou por cursos científico-humanísticos, em vez de cursos de dupla certificação. Verifica-se assim que há um desequilíbrio cada vez maior na distribuição dos jovens por estas ofertas e um distanciamento crescente face à meta de conseguir 55% dos alunos da educação secundária inscritos em cursos profissionalmente qualificantes. Na verdade, em 2023/2024, 61% dos jovens estavam inscritos em cursos científico-humanísticos e apenas 39% em cursos de natureza profissionalizante. Esta desproporção que parece não ser boa para os jovens nem para o país, deve-se, certamente, a uma complexa diversidade de razões e evidencia que muito há ainda para fazer no sentido de inverter a tendência que se vem verificando.

Na educação superior, em 2023/2024, 150 085 estudantes inscreveram-se pela primeira vez no 1.º ano de um curso de licenciatura, mestrado, doutoramento ou num CTeSP; menos 3,2% do que no ano anterior. As suas opções continuaram a recair nas áreas das ciências empresariais, administração e direito ou das engenharias e da indústria de transformação e construção, preterindo as ciências naturais, a matemática e a estatística, o que leva a crer que o país, de acordo com as visões de organizações internacionais, poderá continuar a não conseguir ter o número de diplomados de que necessita nas chamadas áreas STEM (*Science, Technology, Engineering, Mathematics*).

Portugal tem vindo a consolidar um conjunto de medidas que visam contribuir para melhorar o acesso e a permanência dos alunos de todos os níveis de escolaridade no sistema educativo, mitigando alguns dos efeitos das desigualdades socioeconómicas. É, por exemplo, o caso das medidas relacionadas com a ação social e, em geral, com o apoio à aprendizagem e à inclusão, nomeadamente as que se referem às desigualdades linguísticas e funcionais. Apesar de os dados revelarem esforços realizados para tornar o sistema mais equitativo, também evidenciam a necessidade de se continuar a investir para vencer dificuldades que vêm persistindo há anos.

Importa, nomeadamente, adequar a resposta aos alunos estrangeiros que não dominam a língua portuguesa, revendo a oferta de PLNM, em extensão e conteúdo, de forma a responder aos fluxos migratórios que têm transformado a composição de nacionalidades no sistema educativo nacional. Mesmo tendo em conta os requisitos específicos de acesso à frequência de PLNM, e que podem condicionar uma leitura linear dos números, a diferença entre o número de alunos de nacionalidade estrangeira na educação básica e secundária e o número daqueles que frequentaram a disciplina parece evidenciar que a oferta esteve aquém do que seria necessário.

De 55 827 estrangeiros inscritos na educação básica, só 10 638 estiveram matriculados em PLNM (19,1%). Na educação secundária, de 14 239 alunos de nacionalidade estrangeira, 1 963 frequentaram a disciplina (13,8%). Estes números dizem respeito a alunos inscritos em escolas públicas, no Continente, e excluem os alunos de nacionalidade brasileira, cuja percentagem em PLNM é mínima (0,05%), bem como os alunos de nacionalidade portuguesa que frequentaram a disciplina.

A Ação Social Escolar e as bolsas de estudo no ensino superior podem ser meios decisivos para mitigar desigualdades socioeconómicas e para criar melhores condições para que os alunos possam estudar com sucesso educativo. Contudo, persistem desafios, como garantir a suficiência das prestações sociais e o alargamento da base de beneficiários, mantendo princípios de justiça distributiva, para assegurar as condições mínimas de frequência da educação terciária.

O regime jurídico da educação inclusiva trouxe avanços significativos, registando-se um aumento do número de crianças e jovens para quem têm sido mobilizadas medidas de apoio à aprendizagem e à inclusão, apoiadas por um alargamento das estruturas especializadas (CRI, CAA, escolas de referência). No entanto, subsistem desigualdades territoriais, insuficiência de técnicos especializados e de docentes para que possam ser cabalmente concretizadas.

Medidas excepcionais e temporárias, como a afetação de pessoal docente e de técnicos especializados aos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e de educação básica e secundária, não foram suficientes para colmatar necessidades estruturais. A situação assume um caráter ainda mais gravoso quando se trata de apoiar crianças e jovens com necessidades específicas de saúde, pondo em causa o conceito de inclusão em que assenta a educação em Portugal. É, portanto, crucial monitorizar a eficácia das medidas, fazer um levantamento exaustivo das necessidades e garantir uma distribuição criteriosa de recursos. E também reforçar recursos humanos e desenvolver uma maior articulação entre estruturas de apoio da educação e da saúde, a fim de combater efetivamente as desigualdades que subsistem no sistema educativo.

RESULTADOS DO SISTEMA LITERACIA POR UMA SOCIEDADE SUSTENTÁVEL, HUMANISTA E DEMOCRÁTICA

A educação é comumente apresentada como parte de uma utopia renovadora das sociedades contemporâneas. É aclamada pelo seu potencial para gerar desenvolvimento, dirimir desequilíbrios económicos e sociais e pelo seu contributo para a preservação de princípios como o respeito pelos Direitos Humanos, a Liberdade, a Equidade. Neste capítulo são analisadas conquistas e áreas de melhoria do sistema de educação e formação no que respeita à escolarização, à progressão dos alunos ao longo dos seus percursos escolares, mas também aos conhecimentos e competências, de crianças, jovens e adultos, e à relação da qualificação dos cidadãos com as oportunidades de emprego.

A identificação de pontos mais sensíveis em várias áreas do saber e faixas etárias tem por finalidade informar o desenho de eventuais intervenções a favor do desenvolvimento das literacias da população jovem e adulta. Literacias que são aqui entendidas como conjuntos de conhecimentos e competências mobilizados para resolver problemas e situações da vida real. Neste capítulo procura-se, assim, caracterizar e refletir sobre o que tem e não tem vindo a ser alcançado no sistema educativo português, tendo presente que são requeridos níveis de literacia elevados e substantivos numa sociedade que aspira ser sustentável, humanista e democrática.

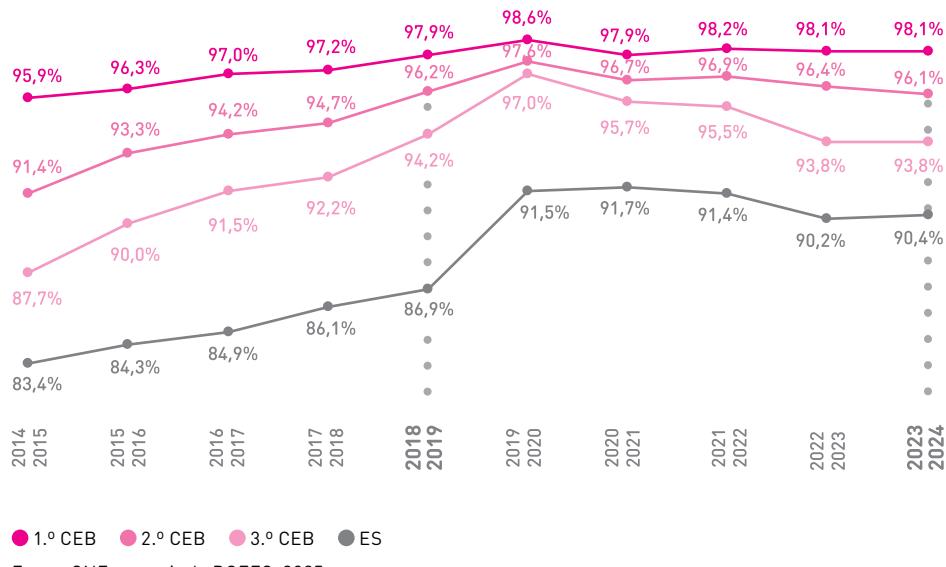
3.1. CERTIFICAÇÃO E DESEMPENHO

Nesta secção, a par de indicadores incontornáveis reveladores de resultados que mostram taxas de conclusão e de certificação, procura-se perceber se a educação em Portugal está a fomentar o conhecimento e as competências pretendidas/ necessárias, tendo em conta os indicadores de desempenho apresentados em provas nacionais e internacionais e as trajetórias das classificações internas.

Conclusão da educação básica, secundária e terciária

Em 2023/2024, 303 956 alunos terminaram a educação básica em Portugal (86,7% no setor público), 111 637 a educação secundária (75,1% no público), 1 528 a educação pós-secundária não superior (98,5% no público), 101 213 a educação superior (80,0% no público). Na educação básica e secundária, as taxas de transição/conclusão registadas em 2023/2024 foram praticamente iguais às do ano anterior, como se pode observar na Figura 3.1.1.

Taxas de transição/conclusão, por nível e ciclo de educação. Portugal, 2015-2024
Figura 3.1.1



Fonte: CNE, a partir de DGEEC, 2025

Em 2023/2024, 98,1%, 96,1% e 93,8% dos alunos concluíram, respetivamente, o 1.º, o 2.º e o 3.º ciclos da educação básica (1.º CEB, 2.º CEB e 3.º CEB). Em média, a taxa de conclusão na educação básica foi 96,1% (DGEEC, 2025c).

Na educação secundária (ES), a taxa de transição/conclusão foi 90,4%, ligeiramente superior à que se verificou em 2022/2023. De acordo com os dados da DGEEC (2025c), a tendência de estabilização dos valores é visível quer nos cursos científico-humanísticos (CCH), quer nos cursos profissionais (CP). De facto, 91,0% e 89,1% dos alunos concluíram, respetivamente, por estas vias, a educação secundária. No ano anterior as taxas correspondentes tinham sido 90,7% e 89,1%, respetivamente.

A reta de tendência da série de dez anos das taxas de conclusão da educação básica e secundária mostra uma evolução positiva, dando evidências de estabilização, em 2022/2023 e 2023/2024 com valores próximos de 2018/2019.

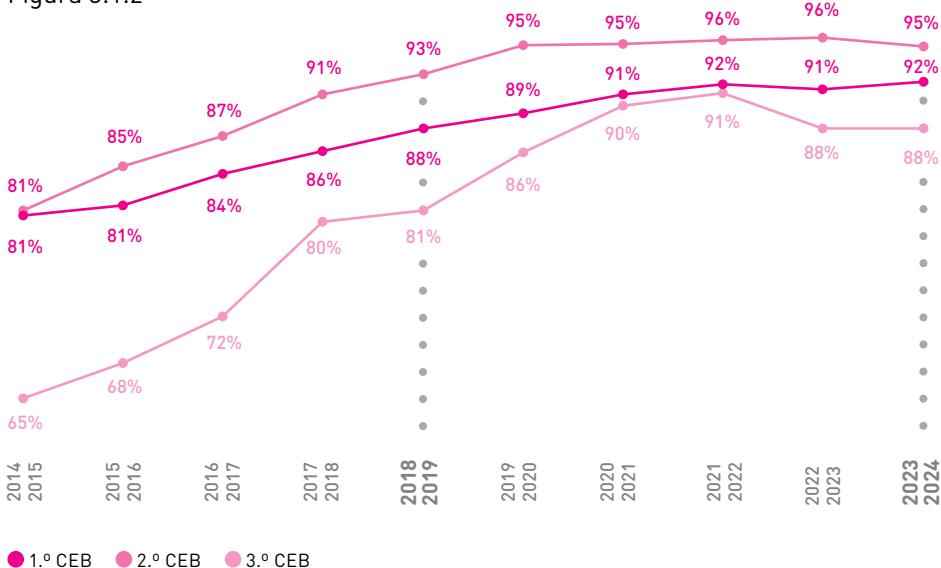
A evolução das taxas de conclusão no tempo esperado (i.e., proporção de alunos com trajetória completa de um ciclo de ensino sem qualquer retenção ou desistência),

apresentada na Figura 3.1.2, mostra uma tendência de estabilização semelhante, nos vários ciclos da educação básica.

Taxas de conclusão no tempo esperado, por ciclo da educação básica.

Continente, 2015-2024

Figura 3.1.2



Nota: Os dados relativos a 2023/2024 são preliminares. Dados definitivos a publicar pela DGEEC, nos relatórios anuais que reportam a situação dos alunos após o tempo esperado para conclusão, por nível e ciclo de ensino.

Fonte: CNE, a partir de DGEEC, 2025

Em 2023/2024, 92% dos alunos do 1.º CEB, 95% do 2.º CEB e 88% do 3.º CEB cumpriram o respetivo ciclo de educação sem retenções, em proporções praticamente iguais às verificadas no ano anterior. Os valores de 2023/2024 continuam acima dos registados em 2018/2019, em 4 pp, 2 pp e 7 pp, respetivamente para o 1.º, 2.º, 3.º ciclos, reforçando o caráter extraordinário das oscilações verificadas nos anos mais afetados pela pandemia COVID-19.

De acordo com os dados preliminares da DGEEC respeitantes ao Continente, na educação secundária, 78% dos alunos dos CCH e 69% dos CP concluíram em 2023/2024 os seus cursos nos três anos previstos, em linha com os resultados do ano anterior e também acima dos valores de 2018/2019, respetivamente, 16 pp e 7 pp. Estes resultados são anteriores à alteração das regras de conclusão da educação secundária, de 2024/2025, que reintroduziram a contabilização dos resultados das provas de exame na conclusão, à semelhança do que sucedia em 2018/2019. Importará observar as estatísticas de 2026, a fim de percecionar os eventuais efeitos na conclusão no tempo esperado.

As taxas de conclusão no tempo esperado das crianças e jovens mais desfavorecidos, assim como dos que têm nacionalidade estrangeira continuam a ser mais baixas do que as de outros alunos e com diferenças assinaláveis, lançando um alerta sobre a eficácia das políticas de inclusão.

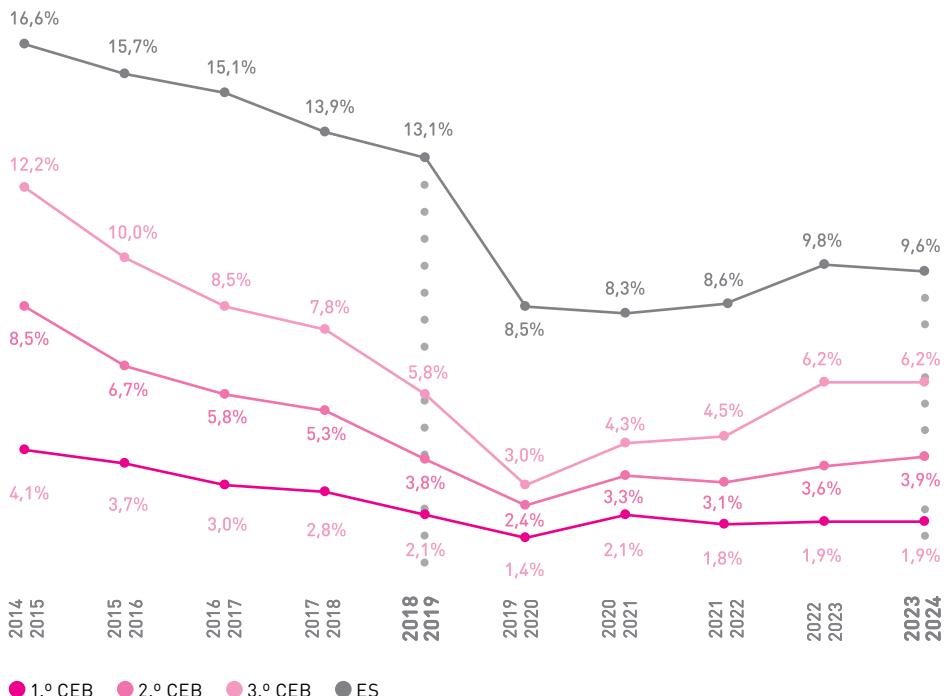
No Continente, em 2023/2024, 82%, 87% e 74%, dos alunos beneficiários de escalão A da Ação Social Escolar (ASE), respetivamente, dos 1.º CEB, 2.º CEB e 3.º CEB, concluíram no tempo esperado. São diferenças assinaláveis, respetivamente, de -13 pp, -11 pp e -17 pp, relativamente às taxas verificadas entre os alunos não beneficiários e que, comparadas com as diferenças registadas em 2022/2023 (-13 pp, -8 pp e -16 pp), apontam para um agravamento destas diferenças no 2.º CEB. Ainda de acordo com os dados preliminares, também na educação secundária as taxas de conclusão no tempo esperado de alunos referenciados para escalão

A, 64% nos CCH e 58% nos CP, são inferiores às dos não beneficiários: -16 pp e -12 pp, respetivamente.

Em 2023/2024, as taxas de conclusão no tempo esperado dos alunos de nacionalidade estrangeira, ainda de acordo com os dados preliminares da DGEEC, foram 77% no 1.º CEB (sendo de assinalar o aumento de 8 pp face ao ano anterior), 88% no 2.º CEB, e 73% no 3.º CEB. Em qualquer dos ciclos os valores são inferiores às taxas globais (cf., Figura 3.1.2), com diferenças maiores, de 18 pp e 15 pp, no 1.º CEB e no 3.º CEB, respetivamente, e mais contidas no 2.º CEB com 4 pp. Na educação secundária, apenas 55% dos alunos de nacionalidade estrangeira, quer dos CCH, quer dos CP, concluíram os seus cursos no tempo esperado. Neste nível as diferenças face à taxa global são muito desfavoráveis aos alunos estrangeiros, especialmente nos CCH, atingindo os 23 pp.

As taxas de retenção e desistência na educação básica e na educação secundária, apresentadas na Figura 3.1.3, complementam a leitura das tendências já descritas acerca de transições e conclusões.

Taxas de retenção e desistência, por nível de educação. Portugal, 2015-2024
Figura 3.1.3



Fonte: CNE, a partir de DGEEC, 2025

Os valores de 2023/2024 são idênticos aos registados no ano anterior e todos inferiores a 10%. As oscilações, verificadas unicamente no 2.º CEB e na educação secundária, são mínimas, respetivamente +0,3 pp e -0,2 pp. Contudo, no 2.º ciclo, como no 3.º ciclo, a taxa de retenção e desistência fica ligeiramente acima dos valores pré-pandemia, chamando a atenção para as coortes de alunos que frequentavam o 1.º ciclo durante a pandemia e para a necessidade de observar a tendência destes valores nos próximos anos.

As taxas de retenção dos alunos cujos pais têm nacionalidade estrangeira continuam em 2023/2024 a ser mais elevadas do que as das crianças e jovens com pais portugueses. A Tabela 3.1.1 apresenta as taxas de retenção e desistência considerando o estatuto dos pais face à nacionalidade e o nível de educação, dos alunos das escolas públicas.

Taxas de retenção e desistência, por “estatuto dos pais” – nacionalidade, e por nível de educação. Continente, 2024

Tabela 3.1.1

1.º CEB	2.º CEB	3.º CEB	EB	ES	Estatuto dos pais
1,5%	3,3%	5,1%	3,2%	8,2%	Pais portugueses
3,0%	5,6%	10,4%	6,1%	16,4%	Pai/Mãe estrangeiro
5,1%	9,2%	15,6%	9,4%	25,5%	Pais estrangeiros

Nota: As categorias utilizadas na tabela reportam à variável “estatuto dos pais” criada pela DGEEC, embora utilizadas de forma abreviada, que designam o seguinte:

Pais Portugueses - alunos cujos pais (Pai e Mãe) têm nacionalidade portuguesa ou um dos progenitores é português e sem informação reportada da nacionalidade do outro progenitor;

Pai/Mãe estrangeiro - “Pais Estrangeiros (1)”, i.e., alunos com pelo menos um dos progenitores com nacionalidade estrangeira ou um dos progenitores é estrangeiro e sem informação reportada da nacionalidade do outro progenitor;

Pais estrangeiros - “Pais Estrangeiros (2)”, i.e., alunos cujos pais (Pai e Mãe) têm nacionalidade estrangeira ou tanto um dos progenitores como o aluno têm nacionalidade estrangeira.

Fonte: CNE, a partir de DGEEC, 2025

Na educação básica, 9,4% dos alunos cujos pais são ambos estrangeiros e 6,1% daqueles com um dos pais estrangeiro ficam retidos ou desistem. Entre os alunos com ambos os pais portugueses a taxa é bem menor, 3,2%. Na educação secundária, entre os alunos com pai e mãe de nacionalidade estrangeira a retenção é muito elevada, 25,5%, mais 17,3 pp do que entre os alunos cujos pais têm ambos nacionalidade portuguesa.

Comparativamente aos valores registados em 2022/2023, as taxas de retenção e desistência dos alunos do 2.º CEB e da educação secundária cujos pais são ambos estrangeiros diminuíram, respetivamente, 1,5 pp e 1,3 pp (cf., CNE, 2024a). São alterações muito ligeiras face a discrepâncias muito elevadas, que põem em causa a capacidade de inclusão do sistema, associando insucesso à origem e cultura dos alunos.

A população que prossegue estudos além da escolaridade obrigatória e obtém um diploma continuou a crescer em Portugal, atendendo conjuntamente aos resultados da conclusão da educação pós-secundária (não superior) – cursos de especialização tecnológica (CITE 4) – e da educação superior – cursos técnicos superiores profissionais (CTeSP), licenciaturas, mestrados e doutoramentos (CITE 5-8).

Contudo, o prosseguimento de estudos não está ao alcance de todos de forma equitativa, especialmente no acesso à educação superior. Num estudo elaborado a pedido da Direção-Geral de Educação do Ensino Superior e do Governo, a OCDE (2025d) baseia-se no facto de em Portugal as taxas de transição da educação secundária para a educação superior serem significativamente mais baixas para os alunos dos cursos profissionais em comparação com os dos cursos gerais, salientando assim iniquidades do sistema.

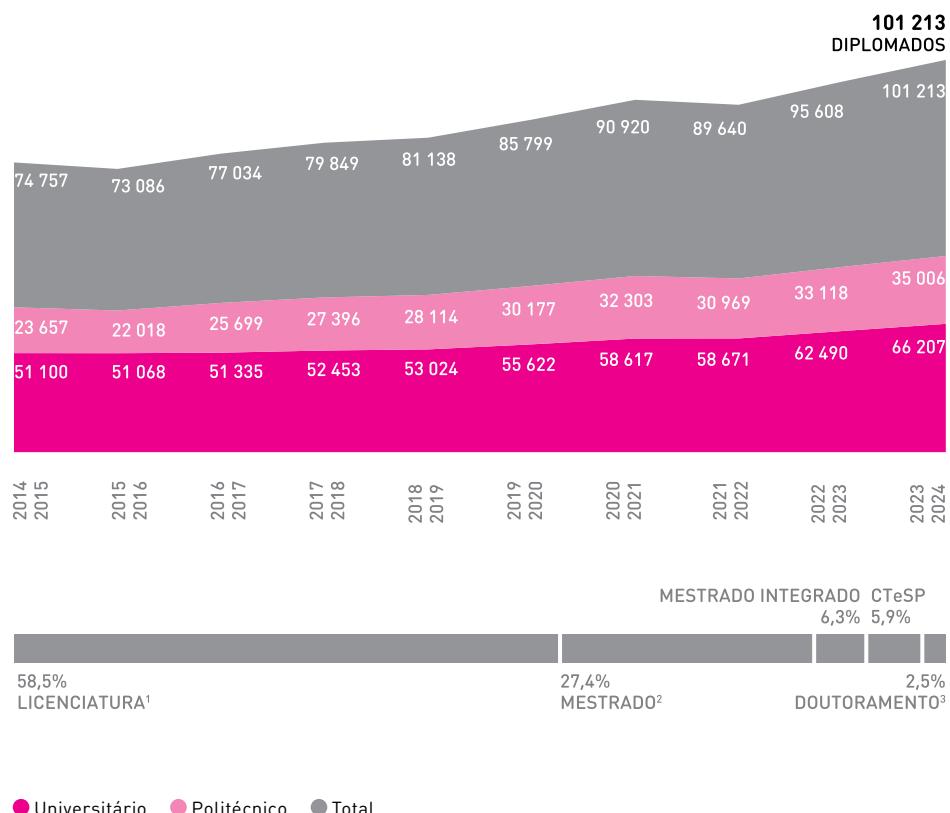
Afirma, por um lado, que “este fenómeno afeta desproporcionalmente os alunos de rendimentos mais baixos, uma vez que estão sobrerepresentados nos cursos profissionais” (OCDE, 2025d, p. 65). Por outro, aponta para deficiências no sistema de acesso à educação superior que “não está bem concebido para os candidatos provenientes da educação profissional, e estes não dispõem de vias alternativas claras para aceder à educação superior” (p. 65). Acrescenta ainda que comparativamente aos alunos dos cursos gerais (CCH), “os alunos dos cursos profissionais em Portugal – tal como em muitos outros países – não têm acesso a percursos claros, apoio pedagógico e orientações sobre a escolha de cursos, requisitos e processos de candidatura” (p. 65).

A transição para a educação superior continua a ser fortemente influenciada pelos rendimentos das famílias: 48% dos estudantes economicamente mais desfavorecidos entram na educação superior no ano seguinte à conclusão da educação secundária, em comparação, ingressam 57% dos estudantes que não precisaram de apoios financeiros. Apesar dos progressos relevantes no número de diplomados em níveis de educação superiores à educação secundária, o sistema educativo em Portugal ainda enfrenta o desafio de garantir oportunidades adequadas para todos os que pretendem prosseguir estudos.

Na educação pós-secundária não superior, o total de diplomados em Portugal apresenta oscilações nos últimos anos: 1 776 diplomados em 2018/2019, 5 670 em 2019/2020, 1 206 em 2020/2021, 1 631 em 2021/2022, 1 383 em 2022/2023 e 1 528 em 2023/2024. A maior parte destes estudantes são homens, 56,3%, mas a representação das mulheres aumentou 5 pp em 2023/2024 face ao ano anterior (DGEEC, 2025b; CNE, 2024a). A maior parte, 96,3%, frequentou cursos de especialização tecnológica (CET), os restantes fizeram cursos de aprendizagem+. Quase todos os estudantes diplomados, 98,5%, concluíram os seus percursos em ofertas públicas.

Na educação superior, conforme evidenciado na Figura 3.1.4, diplomaram-se 101 213 estudantes dos vários níveis em 2023/2024, mais 5 605 do que em 2022/2023, representando um crescimento de 5,9%. À semelhança dos anos anteriores, aproximadamente dois terços, 65,4%, concluíram os seus cursos no subsistema universitário e a maior parte eram mulheres, 58,1% (DGEEC, 2025b; CNE 2024a).

Número de diplomados em estabelecimentos de educação superior, por subsistema de educação e nível de certificação. Portugal, 2015-2024
Figura 3.1.4



Nota: ¹Inclui bacharelato em ensino mais licenciatura em ensino, bacharelato/licenciatura, licenciatura 1.º ciclo, licenciatura bietápica 1.º ciclo, licenciatura bietápica 2.º ciclo, licenciatura e licenciatura parte terminal; ²Inclui mestrado 2.º ciclo e mestrado; ³Inclui doutoramento 3.º ciclo e doutoramento.

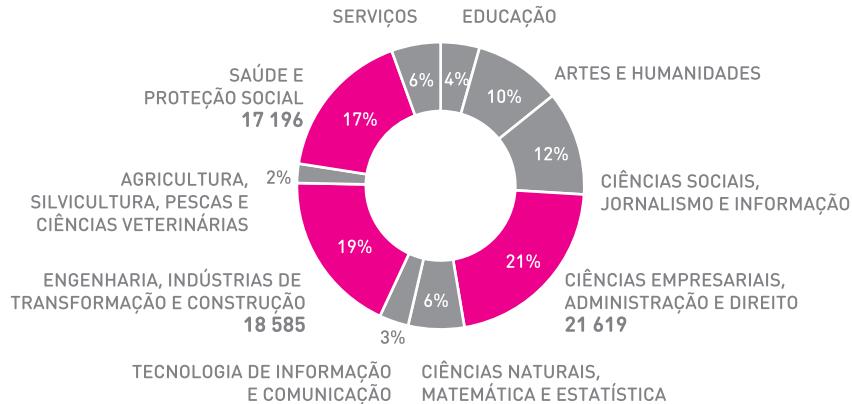
Fonte: CNE, a partir de DGEEC, 2025

Na Figura 3.1.4 pode ainda verificar-se que, dos 101 213 diplomados em 2023/2024, 58,5%, a maior parte, concluiu uma licenciatura e 27,4% terminaram um mestrado do 2.º ciclo. Proporções que se têm mantido constantes nos últimos anos.

Também a distribuição dos diplomados por área de estudos tem permanecido estável, mesmo se observada uma série relativamente longa de 2011/2012 a 2023/2024. Os dados mais recentes, apresentados na Figura 3.1.5, deixam em destaque, tal como em anos anteriores, as áreas das ciências empresariais, administração e direito; engenharia, das indústrias de transformação e construção; e da saúde e proteção social, concentrando 21%, 19% e 17% dos diplomados, respetivamente.

Distribuição dos diplomados da educação superior por áreas de estudo. Portugal, 2023/2024

Figura 3.1.5



Fonte: CNE, a partir de DGEEC, 2025

O número baixo de diplomados nas áreas da ciência, tecnologia, engenharia e matemática (STEM) e das tecnologias da informação e comunicação (TIC) prevalecem em 2023/2024. Há medidas baseadas em diretrizes europeias e financiadas pelo Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), como a medida Impulso Jovens STEAM (2021-2026), que também inclui as artes e que foi concebida para estimular a oferta de licenciaturas e outras formações iniciais de nível superior. Contudo, os seus efeitos ainda não são evidentes no número de diplomados nestas áreas.

Apesar do aumento de diplomados, continuam a registar-se números substantivos de estudantes que um ano após terem ingressado na educação superior pela primeira vez não se encontram inscritos no sistema de educação superior em Portugal, como já havia sido notado para a coorte iniciada em 2020/2021 e/ou 2021/2022 e em anos anteriores (CNE, 2024a). De acordo com os dados disponibilizados pela DGEEC/Infocursos (2025), na educação superior pública, esses alunos representavam 11,4% dos que tinham iniciado uma licenciatura nos anos letivos 2021/2022 e/ou 2022/2023, 16,0% nos mestrados de 2.º ciclo, 2,6% nos mestrados integrados e 25,8% dos que tinham ingressado num CTesP. Valores muito semelhantes aos registados no setor privado, exceto nos mestrados integrados, em que a taxa praticamente duplica e nos CTesP, em que a proporção de alunos não encontrados um ano após terem ingressado alcança 34,9%.

Quase todos os indicadores respeitantes à conclusão e certificação dos alunos/estudantes em Portugal evidenciam uma evolução positiva, em qualquer nível de educação, ao longo de uma série de cerca de dez anos, que estabilizou nos últimos dois. Subsistem, contudo, disparidades que afetam especialmente os alunos mais desfavorecidos e os alunos da educação básica e da educação secundária com

nacionalidade estrangeira ou filhos de pais estrangeiros. Refletem-se, designadamente, nas taxas de conclusão no tempo esperado, na retenção e desistência ao longo dos percursos escolares e na transição para a educação superior.

O desafio de aprender

Aprender passa por ser capaz de gerir um acervo de informação com sentido crítico, de o organizar de forma lógica e com significado, gerando um repertório de conhecimentos, competências e estratégias, para ser capaz de os mobilizar de forma pertinente, expedita e criativa na compreensão e resolução de situações reais ou simuladas. Esta conceção de aprendizagem não é nova, mas importa ter em conta na sua operacionalização que, atualmente, crianças e jovens têm à disposição grandes quantidades de informação, a uma velocidade avassaladora e de diversas proveniências. Atenção, concentração ou foco são um desafio para educandos e educadores, assim como o desenvolvimento de certas competências que requerem perseverança e são essenciais no processo de aprendizagem. Designadamente, competências subsidiárias do pensamento crítico – avaliação de informação, análise e argumentação, análise crítica e reformulação e questionamento – e do raciocínio e resolução de problemas – interpretar informação, planejar e conduzir pesquisas; gerir projetos e tomar decisões para resolver problemas; e desenvolver processos conducentes à construção de produtos e de conhecimento.

O *Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória* (PASEO) enuncia estas competências como fundamentais, mas não existe até à data uma avaliação que caracterize a extensão e a profundidade da sua aquisição pelos alunos. Uma avaliação da concretização do PASEO em larga escala, que cubra estas e outras competências, é uma necessidade incontornável para uma cabal avaliação dos resultados do sistema na educação básica e secundária.

Por agora estão disponíveis resultados dos estudos internacionais, designadamente do *Programme for International Students Assessment* (PISA), que fornecem informação acerca da proficiência dos alunos de 15 anos no uso de processos cognitivos específicos de cada domínio avaliado (leitura, matemática e ciências). Processos que, de algum modo, permitem obter informações acerca do pensamento crítico e das capacidades de raciocínio e resolução de problemas.

Na Figura 3.1.6, são apresentados resultados de Portugal no PISA, tendo em conta esses processos cognitivos, associando-os em três grupos de modo a evidenciar a correspondência com as áreas do PASEO já referidas. O primeiro grupo, “compreender informação ou formular ou conceber”, envolve competências relacionadas com o raciocínio e a resolução de problemas. O terceiro, “avaliar e refletir ou interpretar e avaliar ou interpretar dados e evidências”, evidencia competências do pensamento crítico. O segundo, “localizar e aplicar”, também remete para áreas enunciadas no PASEO, a das linguagens e textos e a do saber científico, técnico e tecnológico, sendo um grupo subsidiário dos outros dois. Para cada par de processos cognitivos e domínio avaliado destacam-se as pontuações obtidas em Portugal (e, em média, na OCDE) a par da definição dos processos por domínio, para melhor esclarecer de que são capazes os alunos.

Pontuação média em leitura, matemática e ciências, por processo cognitivo, no PISA. Portugal e OCDE, 2015, 2018, 2022
 Figura 3.1.6

Processos cognitivos	Leitura	Matemática	Ciências
Compreender Informação ou Formular ou Conceber	Adquirir uma representação do significado literal do texto e construir uma representação integrada do texto e fazer inferências	Reconhecer e identificar oportunidades de usar a matemática e fornecer uma estrutura matemática contextualizada para um problema	Propor formas de abordar questões científicamente, conceber investigações científicas; reconhecer, descrever e valorizar investigações científicas
Raciocínio e resolução de problemas	PRT 489 (PISA 2018) OCDE 487	PRT 467 (PISA 2022) OCDE 469	PRT 502 (PISA 2015) OCDE 493
Localizar ou Aplicar Linguagens e textos; saber científico, técnico e tecnológico	Encontrar e retirar informação num ou mais textos; selecionar informação eficazmente não só de um texto, mas de vários textos	Aplicar conceitos, factos, procedimentos e raciocínio matemático para resolver problemas formulados matematicamente e obter conclusões matemáticas	Mobilizar teorias, explicações, informação e factos (conhecimento de conteúdo) para explicar científicamente fenómenos naturais e tecnológicos
	PRT 489 (PISA 2018) OCDE 487	PRT 467 (PISA 2022) OCDE 472	PRT 498 (PISA 2015) OCDE 493
Avaliar e Refletir ou Interpretar e Avaliar ou Interpretar Dados e Evidências	Avaliar criticamente a qualidade e fiabilidade de um texto e refletir sobre o seu conteúdo e forma; identificar e lidar com o conflito entre excertos de um texto ou vários textos, atendendo a posições dos autores, consistência das afirmações, fiabilidade de fontes	Refletir sobre soluções matemáticas, resultados ou conclusões e interpretá-los no contexto do problema da vida real que iniciou o processo	Analizar e avaliar dados, afirmações e argumentos numa variedade de representações e tirar conclusões científicas adequadas; avaliar explicações para uma série de fenómenos naturais e tecnológicos
Pensamento crítico	PRT 494 (PISA 2018) OCDE 489	PRT 481 (PISA 2022) OCDE 474	PRT 503 (PISA 2015) OCDE 493

Nota: No PISA, os resultados respeitantes aos processos cognitivos são calculados para o domínio principal de cada ciclo, razão pela qual se apresentam pontuações obtidas em anos distintos – 2015, 2018 e 2022, a que correspondem, respetivamente, ciências, leitura e matemática como domínios principais.

Fonte: CNE, a partir de Duarte, et al., 2023b; Lourenço et al., 2019; Marôco et al., 2016; OCDE, 2023b

As pontuações obtidas em Portugal não têm diferenças estatisticamente significativas face à média da OCDE, em qualquer dos domínios, para cada grupo de processos cognitivos identificado na Figura 3.1.6. Inclusivamente regista-se alguma vantagem nacional, de 9 a 10 pontos, nas ciências. Quando se trata de processos relacionados com o pensamento crítico, “avaliar e refletir ou interpretar e avaliar ou interpretar dados e evidências”, as pontuações alcançadas em leitura, matemática e ciências, respetivamente, 494, 481 e 503 pontos, situam o desempenho dos jovens de 15 anos em Portugal no Nível 3 das escalas de proficiência desses domínios (cf., CNE, 2023a; Duarte et al., 2023b; Lourenço et al., 2019).

Isso significa que os alunos conseguem mobilizar vários aspetos indicados explicitamente; convocam, principalmente, temas que lhes são familiares ou do senso comum nas suas reflexões e interpretações, conseguem lidar com informação não evidente ou contraditória apresentada de forma direta.

Este é um bom lastro para a aprendizagem, mas não suporta tarefas mais complexas, que envolvam contextos e conceitos abstratos. Na leitura, por exemplo, ficam de fora textos extensos, reflexões que requerem avaliação crítica ou formulação de hipóteses baseadas em informação específica, ou que impliquem lidar com conteúdos um pouco fora da norma (cf., níveis 4, 5 ou 6 da escala de proficiência em leitura). O mesmo se verifica na matemática, em que ficam fora do Nível 3 de proficiência as capacidades de considerar resultados tendo em conta o mundo real ou de comunicar explicações e argumentos baseados nas suas interpretações, raciocínios e metodologias ou, ainda, de utilizar operações e relações matemáticas

simbólicas e formais para o fazer. Nas ciências, escapam a capacidade de interpretar dados retirados de um conjunto moderadamente complexo ou respeitantes a um contexto menos familiar, de retirar conclusões apropriadas que extrapolam os dados e de justificar opções, identificar limitações na interpretação de dados.

No que respeita aos processos cognitivos relacionados com o raciocínio e resolução de problemas, o facto de os alunos em Portugal se situarem igualmente no Nível 3 de proficiência, significa, por exemplo, na leitura, dificuldades em comparar perspetivas diferentes e fazer inferências a partir de várias fontes, em distinguir e integrar informação respeitante a várias perspetivas potencialmente conflituantes, utilizando vários critérios e fazendo referência a vários elementos de informação presentes num ou em vários pontos de textos múltiplos ou em várias fontes. Na matemática, as dificuldades consistem, nomeadamente, em desenvolver e trabalhar com modelos de situações complexas, mesmo que sejam concretas, de trabalhar problemas abstratos para os resolver. Nas ciências, as dificuldades residem em realizar experiências com duas ou mais variáveis independentes, avaliar formas de explorar cientificamente uma dada questão, avaliar conceções alternativas para experiências complexas ou simulações e em justificar opções ou conceções experimentais, baseando-se em conhecimento processual ou epistemológico.

Considerando que, em Portugal, a maior parte dos alunos de 15 anos está a iniciar o ensino secundário e que muitas das competências referidas acima do Nível 3 de proficiência do PISA são visadas no currículo nacional, os resultados, ainda que referidos a uma média, lançam fundadas preocupações sobre se a maior parte dos alunos detém competências facilitadoras do seu sucesso na educação secundária. Ao mesmo tempo, alertam para a necessidade de colmatar esses défices nos anos terminais da escolaridade obrigatória.

Os resultados mais recentes do *Progress in International Reading Literacy Study*, PIRLS 2021, fornecem uma informação semelhante à do PISA, mas para os alunos do 4.º ano de escolaridade, através da avaliação de dois processos de compreensão da leitura: a) retirar informação e inferências diretas; e b) interpretar, relacionar e avaliar. A pontuação média em Portugal foi 520 pontos em ambos os processos, quer na leitura informativa, quer na literária. Numa escala de quatro níveis de proficiência – Baixo, Intermédio, Elevado e Avançado, 94% e 93% das crianças dominam as competências mais elementares do Nível Baixo, 75% e 74% alcançam o Nível Intermédio, 36% o Elevado, 6% e 7% o Avançado, (Duarte et al., 2023a).

Face a estes resultados, é possível dizer que a maior parte das crianças lida com competências que lhes permitem ler por prazer e retirar informação de textos que remetem para contextos familiares; e que conseguem encontrar informação ou material apresentado ou solicitado de forma explícita.

Contudo, 64% das crianças não demonstraram ter capacidade para, por exemplo, ao lerem um texto informativo, fazerem inferências que permitam comparações, descrições, explicações, previsões, nem de escolher uma página de *internet* relevante para o fazer. Perante um texto literário, têm dificuldade em relacionar acontecimentos que justifiquem ações e sentimentos das personagens ou, ainda, em avaliar efeitos decorrentes de linguagem, estilo e composição escolhidos pelo autor. Todas estas competências são importantes para que possam utilizar a leitura como instrumento da aprendizagem ao longo dos seus percursos escolares, com proficiência e capacidade para compreenderem os problemas complexos e multifacetados que dominam o mundo atual. Também estes dados apontam para a necessidade de garantir que todas as crianças tenham oportunidades de aprendizagem que incluam tais competências.

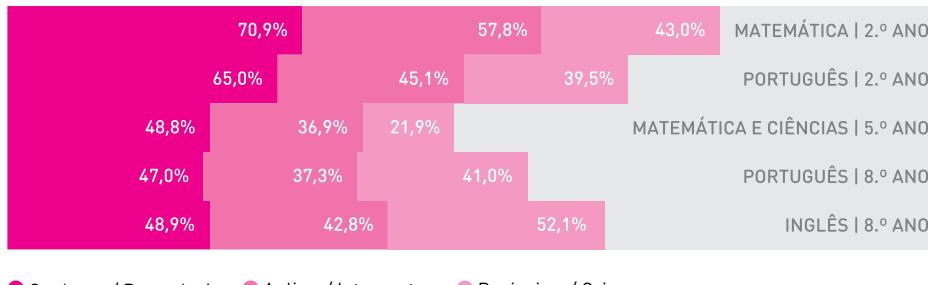
Nesta análise dos desafios para aprender, evocam-se, por último, os resultados das provas de aferição, estratificados em função de domínios de complexidade

cognitiva: conhecer/reproduzir, aplicar/interpretar, raciocinar/criar (Simões, 2024). Estes também fornecem indiretamente alguns dados sobre o desenvolvimento do pensamento crítico dos alunos mais novos (2.º, 5.º e 8.º anos), bem como das suas capacidades de raciocínio e resolução de problemas. A Figura 3.1.7 apresenta o desempenho dos alunos nas Provas de Aferição de 2024, tendo em conta a percentagem de alunos que respondem corretamente a questões subordinadas a cada domínio, por disciplina.

Percentagem de alunos com respostas corretas (% média de acerto) nas Provas de Aferição de 2024, por domínio de complexidade cognitiva e disciplina.

Portugal, 2024

Figura 3.1.7



● Conhecer/ Reproduzir ● Aplicar/ Interpretar ● Raciocinar/ Criar

Fonte: CNE, a partir de Simões, 2024

Os itens cuja organização da resposta requer domínios cognitivos mais complexos – raciocinar/criar – têm percentagens de acerto mais baixas, na maior parte das disciplinas, exceto em Inglês e Português, no 8.º ano. Estes resultados têm apresentado flutuações assinaláveis de ano para ano, que não significam necessariamente uma alteração das capacidades dos alunos, mas antes oscilações nos próprios itens, que são mais vulneráveis em provas que, como estas, não são aferidas ou calibradas.

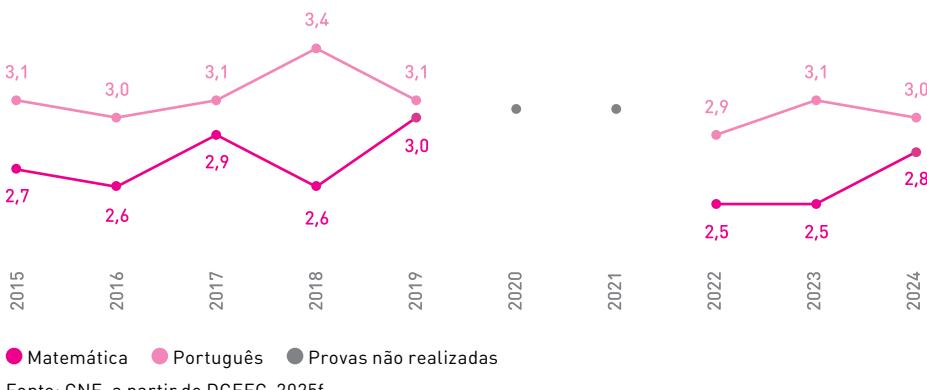
Ao apontarem o nível a que os alunos em Portugal desenvolveram algumas das competências previstas no PASEO, os dados dos estudos internacionais e das provas de aferição não deixam de ser um alerta a tomar em consideração na orientação do serviço educativo prestado nas escolas, principalmente na conceção das oportunidades de aprendizagem. Contudo, reforça-se que estas leituras não dispensam uma avaliação relativa à consecução das aprendizagens previstas no PASEO. É necessário e urgente criar um sistema de monitorização dessas aprendizagens.

As classificações internas e externas obtidas pelos alunos são habitualmente consideradas um indicador do desempenho dos sistemas educativos, enquanto reflexo das aprendizagens conseguidas na educação básica, secundária e terciária. Apesar de se restringirem aos conhecimentos das diferentes disciplinas, muitas vezes designados conteúdos disciplinares, as provas de avaliação externa produzem medidas das aprendizagens realizadas e o mesmo se pode afirmar acerca das classificações internas, estas abrangendo um leque mais diferenciado de saberes. Tendo presentes as vulnerabilidades destas métricas, designadamente quanto à consistência ao longo do tempo e aos efeitos da variação de avaliadores (CNE, 2024a), salientam-se algumas estatísticas, considerando, essencialmente, questões relacionadas com a equidade do sistema.

Desequilíbrios nas métricas que refletem iniquidades do sistema

No domínio da avaliação externa, a evolução das classificações médias das provas finais de Português e de Matemática do 9º ano, apresentada na Figura 3.1.8, evidencia, por um lado, uma ligeira subida em Matemática em 2024, embora abaixo da linha de aprovação, e por outro, uma convergência no Nível 3 das classificações médias em Português.

Classificações médias nas Provas Finais do 9.º ano. Portugal, 2015-2024
Figura 3.1.8



Fonte: CNE, a partir de DGEEC, 2025f

No cômputo geral, 76% dos alunos obtiveram classificação igual ou superior ao Nível 3 na prova de Português e 50% na de Matemática. Relativamente ao ano anterior, as diferenças são, respetivamente, -2 pp e +8 pp, o que se refletiu de alguma forma no aumento da média em Matemática. A Tabela 3.1.2 apresenta estes dados de frequência das classificações iguais ou superiores ao Nível 3 (≥ 3) em termos globais, bem como em função do escalão da ASE, a par das variações nas classificações médias entre beneficiários e não beneficiários.

Classificações médias em Português e Matemática nas Provas Finais do 9.º ano e percentagem de alunos com classificações iguais ou superiores ao Nível 3, não beneficiários e beneficiários da ASE, por escalão. Portugal, 2024
Tabela 3.1.2

Desempenho por disciplina		Geral	Não beneficiários	Escalão B	Escalão A	Beneficiários
Português	Alunos com classificações ≥ 3	76%	79%	70%	63%	
	Classificação média	3,0	3,1	2,9	2,8	
Matemática	Alunos com classificações ≥ 3	50%	55%	37%	26%	
	Classificação média	2,8	2,9	2,4	2,1	

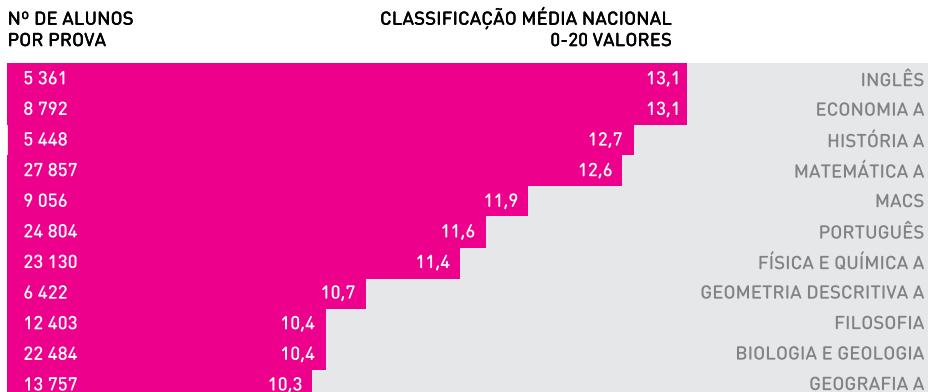
Fonte: CNE, a partir de DGEEC, 2025f

A leitura da Tabela 3.1.2 mostra que as diferenças nas classificações médias e na proporção de alunos com classificações positivas são francamente desfavoráveis aos alunos com ASE, especialmente para os beneficiários do escalão A, em ambas as provas. Em Português, a média dos alunos que beneficiam do escalão A foi 2,8 face a 3,1 dos alunos não beneficiários (NB); e a proporção de alunos com classificação positiva regista uma diferença de -16 pp (de 63% para 79%), tal como em 2023 (CNE, 2024a). Em Matemática as diferenças entre uns e outros são ainda mais acentuadas: a média foi 2,1 entre os beneficiários do escalão A e 2,9 para NB, e a diferença na proporção daqueles que obtiveram classificação positiva foi de -29 pp (26% face a 55% entre os NB), semelhante à registada em 2023.

Na educação secundária estas diferenças também são identificáveis nos resultados das provas de exame. A Figura 3.1.9 apresenta as classificações médias nos exames nacionais realizados por mais de 5 000 alunos, em 2024. Estas variaram entre 10,3 valores em Geografia A e 13,1 valores em Inglês. Em qualquer das provas, a média está acima da linha de aprovação (9,5 valores).

Classificações médias nos exames nacionais de 2024 das disciplinas com provas realizadas por mais de 5 000 alunos, 1.ª fase. Portugal, 2024

Figura 3.1.9



Nota: MACS - Matemática Aplicada às Ciências Sociais.

Fonte: CNE, a partir de DGEEC, 2025f

Observando as médias das classificações dos exames das quatro disciplinas anualmente realizadas por maior número de alunos – Matemática A, Português, Física e Química A e Biologia e Geologia – cujas médias foram, respetivamente, 12,6 valores, 11,6 valores, 11,4 valores e 10,4 valores, assinalam-se oscilações inferiores a 2 valores relativamente aos últimos três anos (CNE, 2024a; DGEEC, 2025f).

Em quase todas as disciplinas, as classificações médias dos alunos não beneficiários da ASE são superiores às dos beneficiários dos escalões A e B. As diferenças são mais evidentes relativamente aos beneficiários do escalão A. Nas disciplinas de Geometria Descritiva A e Matemática A, essas diferenças ultrapassam 2 valores: respetivamente 2,5 e 2,1 valores. Em Filosofia, Física e Química A, Biologia e Geologia, Economia A e Inglês variam entre 1,2 e 1,6 valores (DGEEC, 2025f).

Também a percentagem de alunos com classificações positivas ($\geq 9,5$ valores) é superior para os alunos não beneficiários, comparativamente aos alunos com escalão A. As diferenças são mais acentuadas nos exames de Geometria Descritiva A, Matemática A e Física e Química A, atingindo, respetivamente, 16 pp, 14 pp e 13 pp (DGEEC, 2025f).

Estes dados provenientes da avaliação externa, na educação básica e secundária, seguem uma tendência que os resultados de 2024 não vieram contrariar: o sistema não conseguiu ainda colmatar desvantagens face à escola que afetam muitas crianças e jovens provenientes de meios socialmente mais desfavorecidos, e essa incapacidade reflete-se negativamente no desempenho desses alunos e, consequentemente, nos seus percursos escolares.

Outros desequilíbrios têm vindo a ser identificados nas classificações internas, especialmente na educação secundária, condicionando as opções de prosseguimento de estudos dos alunos. É o caso das significativas diferenças que se verificam entre as classificações finais internas (CIF) nos CCH alcançadas nas escolas pública e nas escolas privadas. A DGEEC tem estudado este desequilí-

brio numa perspetiva longitudinal, abrangendo na sua publicação mais recente (DGEEC, 2025a) uma série estatística de 2017/2018 a 2023/2024. Verifica-se que as médias das CIF (calculadas sem contar a classificação de exame, a fim de permitir a comparação anual no período referido) são superiores, em média 2 valores, ano após ano, nos estabelecimentos de ensino privados, especialmente nas disciplinas bienais e trienais.

Estes valores refletem-se na média total das CIF, que em 2023/2024, à semelhança de anos anteriores, foi de 15 valores no ensino público (desvio padrão 3,1) e 17 valores no privado (desvio padrão 2,6). Refletem-se de igual modo na distribuição das CIF segundo o número de alunos, verificando-se que no público 56,9% dos alunos têm classificações internas superiores ou iguais a 15 valores, sendo a moda 17 valores (11,2% dos alunos), e que no privado os valores correspondentes sobem para 76,6% e 19 valores (15,3% dos alunos).

A fim de compreender se a incidência de classificações mais elevadas (médias 19-20 valores) era esporádica ou persistia em mais do que um dos anos letivos analisados, a DGEEC definiu critérios mais restritos para identificação dos estabelecimentos de ensino onde tal acontecia. Nomeadamente, colocou a fasquia em pelo menos 30% dos alunos em CCH de um estabelecimento terem alcançado uma CIF de 19-20 valores pelo menos a uma disciplina, e em pelo menos dois anos letivos da série estatística já referida (DGEEC, 2025a, p. 23). Assim, concluiu-se que “oito estabelecimentos públicos apresentavam um perfil concordante com estes critérios” (p. 23), numa amostra de 479 estabelecimentos do setor público observados em 2023/2024 (i.e., 1,7%) e que no setor privado, observados 100 estabelecimentos de ensino, “46 apresentavam um perfil concordante com os referidos critérios” (p. 36), portanto, 46% dos estabelecimentos. Importa dizer que a amostra utilizada cobre praticamente a totalidade de instituições escolares em 2023/2024: 99,2% no público e 91,7% no privado.

O relatório da DGEEC salienta ainda o seguinte acerca das escolas públicas referenciadas como tendo persistentemente mais alunos com classificações elevadas:

Se alargarmos a análise a todas as disciplinas, verifica-se que, nestas escolas, a proporção de alunos que apresenta uma classificação interna média global entre 19-20 valores a todas as disciplinas foi, em média ao longo dos sete anos, de cerca de 21%. (DGEEC, 2025a, p. 24)

A proporção correspondente para os estabelecimentos de ensino privado referenciados pela mesma razão foi 35% (+14 pp).

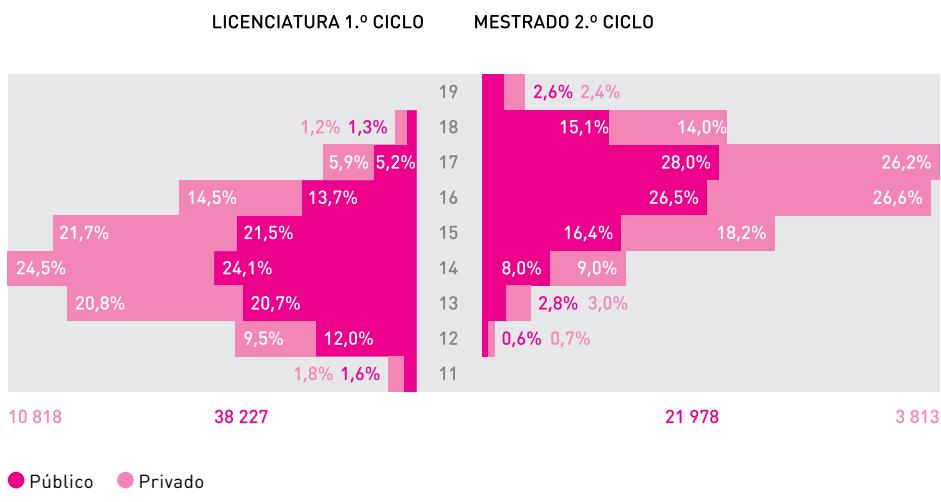
A sobrerepresentação das classificações muito elevadas no ensino privado é reforçada pela identificação de vinte disciplinas que ao longo da série 2017/2018-2023/2024 apresentaram uma distribuição das classificações com moda 20 valores, enquanto no público se identificaram dez disciplinas. Em disciplinas comuns nos dois setores, a moda é representativa de mais alunos no privado. Por exemplo, observando os valores de 2023/2024, em Aplicações Informáticas B, 39% dos alunos tiveram 20 valores, face a 29% no público, e em Inglês a diferença foi de 42% para 21%.

Estes diferenciais, que dificilmente são totalmente explicáveis pela seriação no recrutamento de estudantes no setor privado, já foram anteriormente referidos como geradores de iniquidades, muito especificamente, pelo impacto que têm no prosseguimento de estudos destes estudantes. No *Estado da Educação 2023* (CNE, 2024a) evocava-se a análise realizada por Sá, Urquiola et al. (2024), que apontava justificações relacionadas com os critérios de classificação: “As escolas privadas são mais propensas a inflacionar notas do que as escolas públicas. Por sua vez, as escolas privadas com contrato de associação têm menor probabilidade de inflacionar notas (p. 10). Mais concluía: “a inflação de notas é mais comum em certas regiões do país, indicando diferenças geoespaciais nos padrões de avaliação” (p. 10).

Na educação superior, tal como noutras níveis de educação, as classificações quantitativas são uma representação simbólica das aprendizagens suscetível à variação dos critérios de avaliação e classificação das instituições. Ainda assim, possibilitam uma análise normativa dos resultados. A Figura 3.1.10 apresenta a distribuição das classificações finais de graduação do conjunto dos diplomados nos anos letivos 2021/2022 e 2022/2023, para as licenciaturas (1.º ciclo) e mestrados (2.º ciclo) que tiveram alunos diplomados no ano letivo 2022/2023.

Distribuição das classificações em licenciaturas e mestrados, por natureza institucional. Portugal, 2021/2022 e 2022/2023

Figura 3.1.10



Fonte: CNE, a partir de DGEEC/Infocursos, 2025

A maior parte dos estudantes conclui a licenciatura com 13, 14 ou 15 valores, quer nas instituições públicas (66,3%), quer nas privadas (67,0%). Não se registam alterações comparativamente aos anos anteriores. A distribuição normal é semelhante entre instituições públicas e privadas, variando entre os 11 e os 18 valores.

Nos mestrados, a distribuição varia entre os 12 e os 19 valores, mas a maior parte dos estudantes obtém classificações iguais ou superiores a 15 valores: 88,6% no público e 87,4% no privado. Independentemente da natureza das instituições, cerca de metade dos estudantes terminam o mestrado com 16 ou 17 valores: 54,5% e 52,8%, respetivamente, no público e no privado. A distribuição é equivalente nos dois setores, apesar de a curva se apresentar ligeiramente desviada para cima no setor público, com a classificação modal igual a 17 valores, mais um valor do que no privado.

A conclusão no tempo esperado é um indicador do sucesso dos estudantes na educação superior, especialmente, no 1.º ciclo de formação. Na nota sobre Portugal, extraída do relatório *Education at a Glance 2025* (OCDE, 2025a), que reporta dados de 2024, lê-se que, “em Portugal, 41% dos estudantes que entram pela primeira vez no curso concluem a licenciatura dentro da duração teórica do curso” (p. 4). Acresce que “esta percentagem sobe para 65% um ano depois o prazo previsto para a conclusão e para 74% três anos depois”. Por último, salienta-se, em comparação, que “a taxa média de conclusão na OCDE é de 43% dentro da duração teórica, aumentando para 59% após um ano adicional e para 70% após três anos”.

Apesar de ser semelhante à média da OCDE, a taxa de conclusão no tempo esperado em cursos de licenciatura indica que mais de metade dos alunos permanece além do tempo esperado e que cerca de um quarto dos estudantes não consegue concluir o curso seis anos após ter ingressado, mais três do que o esperado.

Estes dados, a par de uma incidência de cerca de 11% de alunos que não se encontram no ensino superior um ano após o seu ingresso pela primeira vez numa licenciatura (cf., dados referidos anteriormente nesta secção) constituem um alerta sobre o insucesso na educação superior e requerem uma compreensão abrangente dos fatores que lhe estão subjacentes – recursos económicos, trajetórias escolares anteriores, informação na seleção dos cursos, transições pessoais, integração nas instituições de educação superior, processos de ensino e aprendizagem – e uma intervenção em conformidade por parte do sistema de educação superior.

As taxas de conclusão e de conclusão no tempo esperado mantiveram-se elevadas na educação básica e secundária e na educação terciária continuou a aumentar o número de diplomados em cada um dos subsistemas de educação superior. Contudo, o sistema educativo em Portugal não conseguiu ainda colmatar desvantagens face à escola que afetam muitas crianças e jovens provenientes de meios socioeconómicalemente mais desfavorecidos e migrantes de nacionalidade estrangeira ou com pais estrangeiros. Tal incapacidade reflete-se negativamente no desempenho desses alunos e, consequentemente, nos seus percursos escolares. Identifica-se, pois, um problema de iniquidade, neste caso, relacionado com a insuficiente eficácia das estratégias de inclusão.

As diferenças verificadas entre estabelecimentos de ensino públicos e privados na atribuição das classificações internas nos cursos científico-humanísticos, são persistentes e acentuadas, e constituem, portanto, um outro ponto de desequilíbrio. Neste caso, a iniquidade é atingida pelo lado da justiça, pois as oportunidades de acesso à educação superior dos alunos de um e outro setor distanciam-se sem que necessariamente isso esteja relacionado com o melhor desempenho de uns face aos outros.

Em face da análise dos resultados do sistema educativo desenvolvida nesta secção, é ainda de referenciar a necessidade de, no espaço das oportunidades proporcionadas aos alunos, fomentar o desenvolvimento de competências que facilitam a aprendizagem, como as que estão associadas ao pensamento crítico e à capacidade de raciocinar e resolver problemas. Estas, necessariamente a par de outras, são fundamentais face à necessidade de preparar os jovens para a “agitação do futuro”, como referiu recentemente o *Institute for the Future* (2024). O que falta saber é a extensão do seu cumprimento tendo igualmente em conta os documentos de orientação curricular que identificam as aprendizagens essenciais a desenvolver pelos alunos no sistema educativo nacional.

QUALIFICAÇÃO E EMPREGO 3.2.

A qualificação e certificação constituem funções principais da educação formal. Estão habitualmente associadas a argumentos de natureza económica, isto é, ao papel que a educação e formação desempenham na preparação da força de trabalho e, por essa via, na contribuição que prestam ao desenvolvimento e ao crescimento dos países. As métricas utilizadas emparelham a educação com indicadores sociais, como a taxa de desemprego ou a taxa de analfabetismo, e indicadores económicos, designadamente o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*.

Contudo, estes indicadores não são exclusivos. O índice de desenvolvimento humano (IDH), utilizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) desde a década de 1990 colocou as pessoas no centro da interpretação do desenvolvimento dos países, dando relevo à educação, medida em termos da média de anos de educação recebidos pelos adultos com mais de 25 anos durante as suas vidas e do número de anos esperados de escolaridade para as crianças em idade de iniciarem a sua vida escolar. Assim, a educação é tida como um indicador relevante, a par da saúde (dada pela esperança média de vida) e do rendimento (baseado no PIB *per capita*).

Em Portugal, o IDH tem evoluído positivamente. Entre 1990 e 2023, aumentou de 0,711 para 0,890 pontos, numa escala que oscila entre 0 e 1 (PNUD, 2025). Neste período, Portugal passou do grupo dos países com IDH alto (0,700–0,799) para o grupo de países com IDH muito alto ($\geq 0,800$).

Estes resultados estão em parte relacionados com uma evolução notória da educação nas últimas décadas. De acordo com o *Human Development Report 2025*, em 1990, o número de anos de escolaridade esperados em Portugal era, em média, 11,8 anos, tendo passado para 17,5 anos em 2023. No mesmo período, a média de anos de escolarização da população com mais de 25 anos aumentou de 6,2 anos em 1990 para 9,7 anos em 2023 (EDUSTAT, 2025; Observatório das Desigualdades, 2025; PNUD, 2025).

Ainda assim, subsistem baixos níveis de qualificações na população em Portugal, especialmente entre os grupos com mais idade. Na Figura 3.2.1 pode observar-se a distribuição dos adultos de cada faixa etária (25-34; 35-44; 45-54; e 55-64 anos), bem como da totalidade dos adultos dos 25 aos 64 anos, por nível de habilitação.

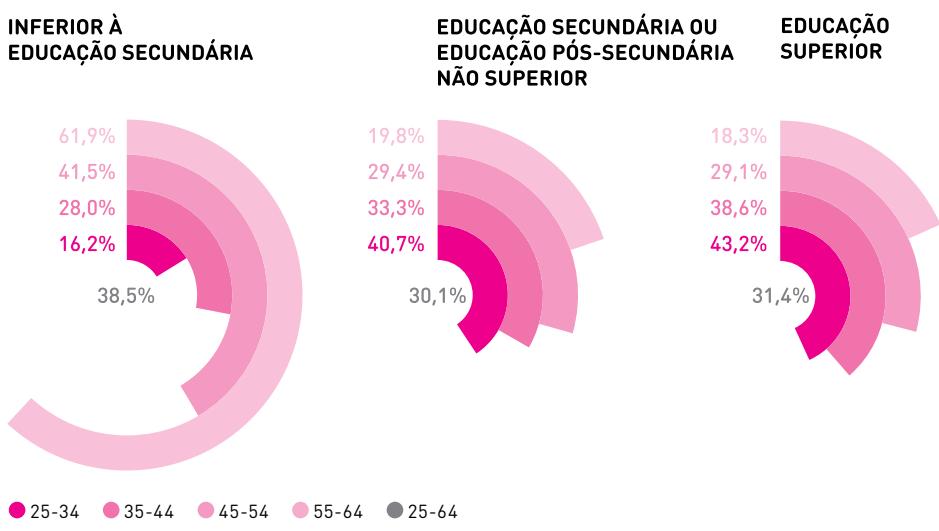
Considerando globalmente a população entre os 25 e os 64 anos, verifica-se que mais de um terço, 38,5%, tem habilitação inferior à educação secundária e que 61,5% têm uma habilitação de nível secundário ou superior: 30,1% completaram a educação secundária ou pós-secundária; 31,4% completaram a educação terciária.

Educação como indicador de desenvolvimento

Distribuição da população dos vários grupos etários, por nível de qualificação.

Portugal, 2024

Figura 3.2.1



Fonte: CNE, a partir de OCDE, 2025

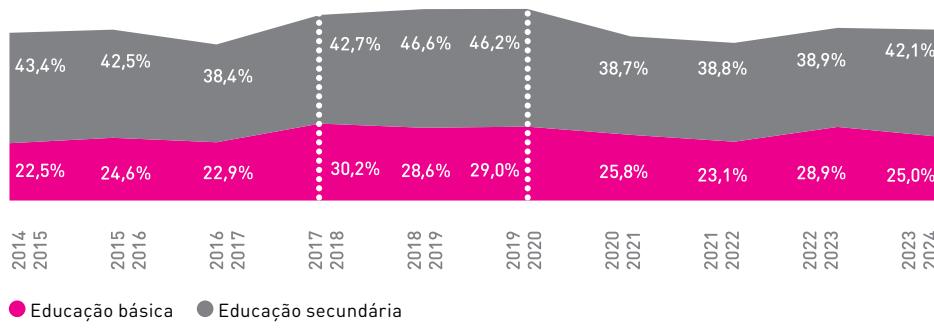
Apesar de nos últimos anos a distribuição ter vindo a deslocar-se no sentido de uma maior concentração dos indivíduos nas duas categorias mais elevadas de qualificação (CNE, 2024a), o atraso face às médias da União Europeia (UE, 25 países) e dos países da OCDE continua a ser significativo em 2024. É mais evidente no grupo alargado dos 25-64 anos, onde, em média, 84,6% dos adultos na UE e 81,2% na OCDE têm pelo menos o ensino secundário, face a 61,5% em Portugal. Mas é ainda percetível na faixa etária dos jovens adultos (25-34 anos): em Portugal, 83,9% têm habilitações iguais ou superiores ao secundário, na UE são 88,6% e na OCDE 87,2% (OCDE, 2025e).

A superação destas diferenças, especialmente entre a população com mais idade, depende em grande medida das políticas de educação e formação de adultos e dos incentivos à aprendizagem ao longo da vida. No relatório *Education at a Glance 2025*, a propósito da diminuição de 9% para 4% de inscritos em programas de formação vocacional, na educação básica, entre 2013 e 2023, em Portugal, a OCDE salientava que esta redução “tem sido amplamente atribuída a cortes severos no financiamento da aprendizagem de adultos (o que levou à descontinuação do programa Novas Oportunidades, ao encerramento dos centros de educação de adultos e à redução do número de formadores de adultos)” (OCDE, 2025a, p. 1).

A despesa do Estado com a educação de adultos cifrou-se numa média de 53,55 milhões de euros por ano entre 2015 e 2024, tendo alcançado valores acima de 60 milhões de euros de 2022 em diante (IGEFE, 2025). No entanto, tem apresentado oscilações, por vezes na ordem dos 17%, que provocam descontinuidades no financiamento. Existem outros incentivos financeiros, quer no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), quer do programa Pessoas 2030, do Portugal 2030, quer do seu antecessor, o Programa Operacional Capital Humano (POCH), que preveem verbas significativas para a formação de adultos (cf., secção 1.2). A sua execução nem sempre é célere, mas parece contudo mais eficaz quando associada a iniciativas e programas de incentivo à formação e qualificação dos adultos, como a Novas Oportunidades (2007-2011), o Qualifica (2017-...) ou o Acelerador Qualifica (2021-...), assentes principalmente no completamento e no reconhecimento e validação de competências. Estes têm demonstrado algum impacto nas taxas anuais de conclusão da educação básica e secundária dos adultos, conforme se pode verificar na Figura 3.2.2.

Taxa de conclusão dos adultos, por nível de educação. Portugal, 2015-2024

Figura 3.2.2



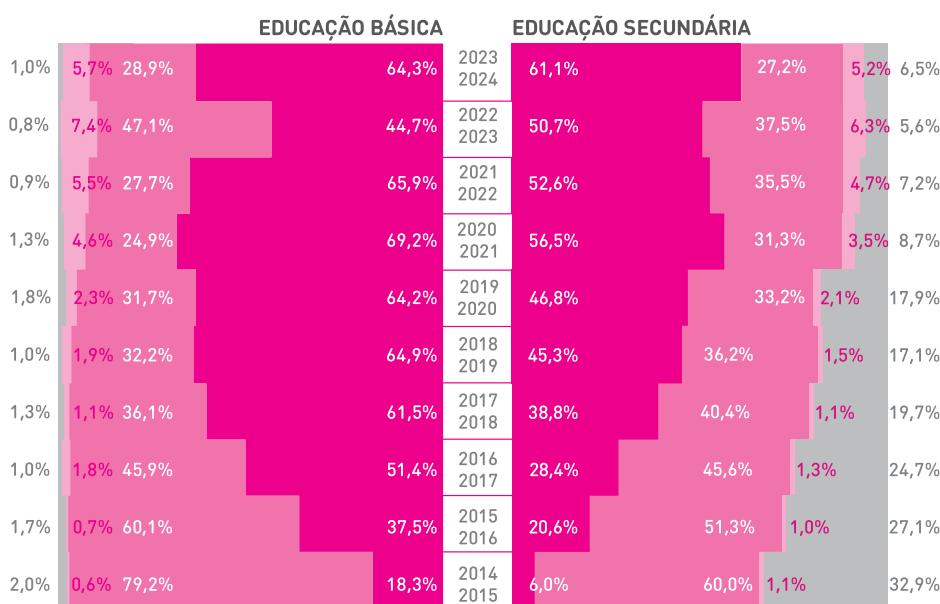
Fonte: CNE, a partir de DGEEC, 2025

As conclusões aumentaram entre 2017/2018 e 2019/2020, período subsequente ao lançamento do programa Qualifica. Voltaram a crescer depois de 2021, como o lançamento do Acelerador Qualifica, e no final da execução do POCH, em 2022/2023. Em 2023/2024 houve novo impulso, com o financiamento de centros especializados em qualificação de adultos e processos de RVCC (Centros Qualifica), no âmbito da prioridade III - Mais e melhor (re) qualificação de adultos para crescer, do programa Pessoas 2030.

Considerando os diferentes tipos de oferta de nível básico e secundário – Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (RVCC), cursos de Educação e Formação de Adultos (EFA), Formações Modulares Certificadas e Ensino Recorrente, na Figura 3.2.3, apresenta-se a distribuição dos adultos que concluem por tipo de oferta.

Distribuição das conclusões dos adultos por tipo de oferta e nível de educação. Portugal, 2015-2024

Figura 3.2.3



● Processos RVCC ● Cursos EFA ● Formações modulares ● Ensino recorrente

Fonte: CNE, a partir de DGEEC, 2025

Os processos de RVCC são o percurso escolhido pela maior parte dos adultos que concluem quer o nível básico quer o secundário. Ao longo dos anos, essa tendência foi-se firmando com um peso de mais de 60% no nível básico, desde 2017/2018, sobrepondo-se à conclusão através de cursos EFA. Na educação secundária, os processos de RVCC também foram sendo a via de conclusão de mais adultos, atingindo 61,1% em 2023/2024, ultrapassando os cursos EFA pela primeira vez em 2018/2019. O ensino recorrente deixou de ser uma via principal de conclusão e certificação na educação secundária.

A continuidade dos programas dirigidos à formação de adultos parece, assim, ser fundamental para melhorar as qualificações da população em Portugal. A par das políticas de financiamento, importará manter ações de informação e sensibilização da população adulta para a oferta existente, pois estas parecem surtir efeitos na certificação.

Além da qualificação, as competências

As taxas de conclusão e os níveis de qualificação fornecem informações relevantes sobre o desempenho dos sistemas educativos, contudo, dotar alunos e estudantes de competências relevantes é, em última análise, o mais importante. As competências de cada indivíduo apresentam-se como um fator determinante para a empregabilidade, independentemente do nível de escolaridade (OCDE, 2023a, p. 148).

O relatório do PIAAC – Programa Internacional para a *Avaliação das Competências dos Adultos*, divulgado em dezembro de 2024, lançou um alerta muito preocupante sobre as competências dos adultos em Portugal. Apesar do aumento dos níveis de escolaridade, existe em Portugal uma parcela significativa da população adulta que apresenta baixos níveis de competências. A Tabela 3.2.1 apresenta a distribuição dos adultos pelos níveis de proficiência da escala de literacia utilizada no PIAAC, em Portugal, face à média dos países e economias da OCDE e tendo em conta as qualificações.

Distribuição dos adultos por níveis de proficiência em literacia, tendo em conta as qualificações. Portugal e OCDE, 2023

Tabela 3.2.1

	INFERIOR À EDUCAÇÃO SECUNDÁRIA				EDUCAÇÃO SECUNDÁRIA OU PÓS-SECUNDÁRIA NÃO SUPERIOR				EDUCAÇÃO SUPERIOR			
	Nível 1 ou abaixo	Nível 2	Nível 3	Nível 4/5	Nível 1 ou abaixo	Nível 2	Nível 3	Nível 4/5	Nível 1 ou abaixo	Nível 2	Nível 3	Nível 4/5
PORTUGAL	70%	26%	4%	0%	35%	44%	20%	1%	15%	34%	41%	11%
MÉDIA OCDE	61%	27%	11%	2%	30%	37%	27%	6%	13%	28%	40%	19%

Nota: Devido a arredondamentos, os somatórios podem diferir de 100%.

Fonte: CNE, a partir de OCDE, 2024

Entre os adultos que não têm uma educação secundária, 70% obtiveram uma pontuação igual ou inferior ao Nível 1, em literacia, na avaliação do PIAAC 2023, o que significa que conseguem compreender, no máximo, textos curtos sobre temas familiares e sem informação que os distraia do foco. Entre os adultos com

educação secundária ou pós-secundária não superior, 35% também não ultrapassam o Nível 1 e, mesmo entre os adultos com uma educação terciária, 15% obtêm uma pontuação igual ou inferior a este nível. Na média dos países da OCDE, as proporções correspondentes (61%, 30% e 13%) são mais baixas, mas também englobam uma parte significativa dos adultos.

Estes resultados, que afetam Portugal e muitos dos países da OCDE, chamam a atenção para o facto de não ser suficiente simplesmente expandir as oportunidades de educação e formação. É fundamental que os sistemas educativos garantam o desenvolvimento de competências necessárias para que as pessoas se possam integrar plenamente na sociedade. Alertam, igualmente, para a existência de faixas da população em Portugal que têm dificuldade em lidar com situações que requerem de interpretação e compreensão da informação, o que diminui a sua participação ativa enquanto cidadãos (OCDE, 2024a).

Para a educação superior fica o alerta acerca da importância de manter padrões rigorosos de formação, tendo em atenção que, num contexto de expansão do acesso, será necessário ter em conta a diversidade de estudantes, com diferentes percursos educativos prévios e expectativas de carreira (OCDE, 2025b). Tal implica oferecer uma gama mais ampla de competências, incluindo competências aplicadas avançadas e desenvolver formas de sinalizar claramente as competências que se pretende que os diplomados possuam.

As competências mais valorizadas no mercado de trabalho são frequentemente diferentes das que são desenvolvidas pelos programas de formação atuais (OCDE, 2024a). No PIAAC foram identificadas pelas empresas três áreas em que a melhoria é mais necessária: competências técnicas, de resolução de problemas e de trabalho em equipa. Estas raramente são o foco dos programas académicos tradicionais, o que pode deixar os diplomados com lacunas em áreas críticas para o sucesso profissional.

A formação ao longo da vida, ou seja, o envolvimento dos adultos em iniciativas de formação, é outra forma estratégica de atualização de conhecimentos, aquisição de competências, promoção da reflexão crítica e adaptação às exigências do mercado de trabalho. Em Portugal, a participação dos adultos em atividades de aprendizagem ao longo da vida é muito baixa: apenas cerca de 20% dos inquiridos no PIAAC 2023 tinham participado em formação nos últimos 12 meses, face a uma média de 52% na OCDE (OCDE, 2024a, 2024b). Esta é, portanto, uma área em que parece ser necessário desenvolver dinâmicas que permitam superar as atuais dificuldades.

De um modo geral, “indivíduos com maior nível de escolaridade auferem salários mais elevados, apresentam uma taxa de emprego superior e enfrentam menor risco de desemprego” (OCDE, 2025a, p. 1). Em Portugal, a taxa de emprego dos adultos entre os 25 e os 64 anos com educação superior foi 90,7%, em 2024. Para uma qualificação ao nível da educação secundária ou pós-secundária não superior foi 85,6% e para uma habilitação inferior ao nível secundário foi ainda mais baixa, 71,0% (OCDE, 2025e). Em qualquer dos casos, estes valores estão significativamente acima das médias da OCDE que, no mesmo ano, foram, respetivamente, 87,2%, 77,8% e 59,6%. O mesmo se pode dizer quanto às taxas correspondentes na UE: respetivamente, 88,6%, 78,6% e 57,1%.

Em Portugal, como em média na OCDE e na UE, a vantagem de uma educação superior face ao emprego é mais evidente nas faixas etárias 35-44 anos e 45-54 anos, em que as taxas de emprego atingem, respetivamente, 92,9% e 93,5% (OCDE,

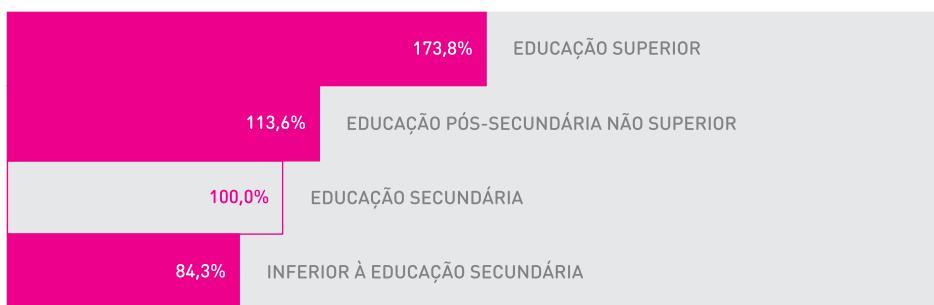
Mais qualificações, melhores salários

2025e). Esta vantagem já não é tão evidente entre os mais jovens, 25-34 anos, em que ter uma educação superior está associado a uma taxa de emprego de 88,8%.

Os retornos no mercado de trabalho podem ser um incentivo à obtenção de uma qualificação de nível superior, na medida em que habilidades mais elevadas proporcionam remunerações do trabalho mais elevadas. A Figura 3.2.4 apresenta comparativamente os rendimentos mensais dos trabalhadores entre os 25 e os 64 anos, por nível de qualificação, tomando por base os rendimentos dos indivíduos com educação secundária.

Rendimentos relativos, por nível de qualificação dos adultos empregados, 25-64 anos. Portugal, 2023

Figura 3.2.4



Fonte: CNE, a partir de OCDE, 2025

Verifica-se que em Portugal, os trabalhadores com formação superior ganham, em média, mais 74% do que aqueles com habilitação ao nível da educação secundária, diferença muito acima da média da OCDE, que é de mais 34% (OCDE, 2025a). Os ganhos relativos são visíveis desde logo para os indivíduos que completam uma formação pós-secundária não superior (+14%).

A diferença salarial por ter uma educação superior em Portugal é também maior do que a média da OCDE para o grupo etário mais jovem (25-34 anos): 58% face a 39%, em média, nos países da OCDE.

Da análise levada a cabo nesta secção destacam-se três vetores relevantes para a melhoria do sistema educativo, tendo em conta o seu impacto social. Antes de mais, salienta-se que a conclusão da educação secundária continua a ser a linha de corte a partir da qual aumenta a probabilidade de conseguir um emprego e aumenta a remuneração pelo trabalho. A extrema vulnerabilidade daqueles que ficam por níveis de qualificação mais baixos acresce à noção de que estudar compensa e compensa especialmente quando se conclui a educação terciária.

As baixas qualificações (inferiores à educação secundária) de mais de um terço da população ativa em Portugal, que afetam especialmente os indivíduos com mais idade, apelam a uma atenção especial no desenvolvimento dos programas dirigidos à educação e formação de adultos. A divulgação e a existência de suporte financeiro têm demonstrado ser importantes para a eficácia desses programas, mas carecem de políticas de continuidade e de execução célere.

A falta de competências básicas demonstrada no PIAAC por faixas substantivas da população adulta, mesmo quando mais escolarizada, obriga a que no âmbito do sistema formal de educação e formação, a par das competências técnicas específicas de cada área de saber, sejam efetivamente desenvolvidas competências orientadas para a compreensão da informação e a resolução de problemas, a par da capacidade de trabalhar em equipa. Competências que são essenciais no mundo do trabalho, no quotidiano atual e necessárias a uma participação cívica mais informada e crítica.

Síntese

Os dados analisados neste capítulo evidenciam avanços relevantes no sistema educativo, mas também identificam desafios significativos relacionados com a equidade, a qualidade das aprendizagens e a adequação das qualificações às exigências sociais e económicas. Destacam-se os principais resultados e tendências, bem como aspectos que requerem atenção no âmbito das políticas educativas e de formação.

As taxas de conclusão/transição na educação básica e secundária estabilizaram em valores próximos dos registados pré-pandemia: 96,1%, em média, na educação básica, com 98,1%, 96,1% e 93,8% dos alunos a concluírem, respetivamente, o 1.º, o 2.º e o 3.º ciclos; e 90,4%, na educação secundária. Também as taxas de retenção e desistência apresentam oscilações mínimas, reforçando o caráter extraordinário dos valores verificados nos anos mais afetados pela pandemia COVID-19. Por exemplo, no 3.º ciclo, foi 3,9%, face a 3,6% no ano anterior e 3,8% em 2018/2019.

A evolução das taxas de conclusão no tempo esperado apresenta uma tendência de estabilização semelhante, verificando-se que 92% dos alunos do 1.º ciclo, 95% do 2.º ciclo e 88% do 3.º ciclo da educação básica, bem como 78% e 69%, respetivamente, dos cursos científico-humanísticos e profissionais da educação secundária, cumpriram as respetivas trajetórias escolares sem retenções.

No entanto, as taxas de conclusão no tempo esperado das crianças e jovens oriundos de famílias e/ou de meios mais fragilizados dos pontos de vista social, económico e cultural, assim como dos alunos de nacionalidade estrangeira, continuam a ser significativamente mais baixas do que as de outros alunos e com diferenças assinaláveis.

No caso dos alunos beneficiários do Escalão A da Ação Social Escolar, as diferenças relativamente às taxas verificadas para alunos não beneficiários foram de -13 pp, -11 pp e -17 pp, respetivamente, no 1.º, 2.º e 3.º ciclos da educação básica, e de -16 pp e -12 pp, respetivamente, nos cursos científico-humanísticos e nos cursos profissionais da educação secundária. Entre os alunos de nacionalidade estrangeira, as diferenças face às taxas globais atingiram -18 pp, -4 pp e -15 pp, respetivamente, no 1.º, 2.º e 3.º ciclos. Na educação secundária, foram ainda mais desfavoráveis aos alunos estrangeiros, especialmente nos cursos científico-humanísticos, atingindo -23 pp. Estes dados evidenciam fragilidades nas estratégias de inclusão e na eficácia das medidas de apoio.

Outro ponto de desequilíbrio no sistema reside nas diferenças persistentes e acentuadas entre as classificações internas atribuídas em estabelecimentos de ensino públicos e privados nos cursos científico-humanísticos. As classificações no setor privado são, em média, dois valores mais elevadas, favorecendo os seus alunos no acesso à educação superior.

A transição para a educação superior é igualmente condicionada pelos contextos socioeconómicos de proveniência dos alunos. Apenas 48% dos estudantes mais desfavorecidos ingressam num curso superior no ano seguinte à conclusão da educação secundária contrastando com 57% dos que não necessitaram de apoios financeiros. Apesar do aumento do número de diplomados nos níveis de educação superior, que atingiu os 101 213 (mais 5,9% do que no ano anterior), subsiste o desafio de garantir oportunidades equitativas para todos.

Os dados de estudos internacionais, como o PISA e o PIRLS, e das provas de aferição nacionais evidenciam dificuldades dos alunos no uso de competências facilitadoras da aprendizagem, relacionadas com o pensamento crítico e a capacidade de raciocinar e resolver problemas.

De acordo com os resultados do PIRLS 2021, a maior parte das crianças do 4.º ano de escolaridade tem competências que lhe permite ler por prazer e retirar informação de textos que remetem para contextos familiares. Contudo, 64% das crianças não são capazes de, por exemplo, fazer inferências a partir da leitura de um texto informativo. Assim, não dominam competências básicas fundamentais para utilizarem a leitura como meio importante de aprendizagem e para compreenderem problemas complexos. Também nas provas de aferição se tem verificado que os alunos dos

primeiros anos de escolaridade têm dificuldades na resolução de questões que exijam elaboração cognitiva mais complexa (e.g., raciocínio crítico, resolução de problemas).

Por outro lado, no PISA 2022, os alunos de 15 anos, a maioria dos quais frequentava o 10.º ano de escolaridade, revelaram capacidade para convocar informação explícita relacionada com temas familiares ou do senso comum e para lidar com informação contraditória se apresentada de forma direta. Trata-se de um ponto de partida para a aprendizagem, mas insuficiente para resolver questões mais complexas, normalmente exigidas na educação secundária, que requerem abstração, avaliação crítica ou formulação de hipóteses.

Estes resultados evidenciam a necessidade de criar mecanismos de recolha de informação que permitam avaliar a consecução dos objetivos constantes no *Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória* e nos documentos curriculares. Desse modo, poder-se-á compreender se todas as crianças e jovens têm reais oportunidades para desenvolver os conhecimentos, as competências e as atitudes previstas no currículo. Consequentemente, será possível definir projetos e programas para apoiar escolas e professores a enfrentarem as dificuldades identificadas.

Na população entre os 25 e os 64 anos, 38,5% têm uma qualificação inferior à educação secundária, 30,1% concluíram a educação secundária ou pós-secundária e 31,4% a educação terciária. Os dados mostram que Portugal mantém um considerável atraso relativamente às médias da União Europeia e da OCDE, respetivamente, menos 23,1 pp e menos 19,7 pp, no que se refere à proporção da população adulta que tem, pelo menos, um diploma da educação secundária.

A continuidade dos programas dirigidos à formação de adultos parece ser fundamental para melhorar as qualificações da população em Portugal. Os processos de RVCC têm desempenhado um papel central na melhoria das qualificações, com um peso crescente face a outras vias, representando 61,1% das conclusões no nível secundário. A par das políticas de financiamento, importará manter ações de informação e sensibilização da população adulta para a oferta existente. Este domínio requer políticas mais ativas e eficazes e dinâmicas inovadoras, pois há importantes limitações no que se refere à atualização de conhecimentos e à adaptação às exigências crescentes da sociedade.

Apesar da melhoria do nível das qualificações, os resultados do PIAAC 2023 revelaram défices muito preocupantes nas competências de uma significativa percentagem de adultos pois o seu desempenho em literacia não foi além do Nível 1 de proficiência, o mais baixo da escala. Este baixo desempenho verificou-se em 70% dos que não concluíram a educação secundária, em 35% dos que concluíram o nível secundário ou pós-secundário e em 15% dos diplomados da educação terciária. Estes dados indicam que não basta expandir a escolarização; é necessário garantir aprendizagens que desenvolvam competências críticas, como interpretação da informação, resolução de problemas e trabalho colaborativo.

A conclusão da educação secundária continua a ser um ponto de viragem para a empregabilidade e para melhores remunerações. Prosseguir os estudos compensa, sobretudo quando se alcança a educação terciária. Em Portugal, os trabalhadores com formação superior ganham, em média, mais 74% do que os que têm apenas um diploma da educação secundária. Esta diferença é muito superior à média da OCDE (34%).

Os desafios estratégicos do sistema de educação e formação passam, pois, por a) reforçar a equidade no acesso e sucesso escolar, com medidas eficazes para alunos estrangeiros e mais vulneráveis dos pontos de vista económico, social e cultural; b) criar condições que permitam garantir a qualidade das aprendizagens e das competências dos alunos desde os primeiros anos de escolaridade; c) promover a formação ao longo da vida, com políticas de continuidade e incentivos à participação em atividades de formação que favoreçam a (re)qualificação dos adultos; d) consolidar a identidade da educação secundária, assumindo-a como uma importante plataforma de oportunidades de formação e de perspetivas para o sucesso pessoal e profissional; e e) desenvolver processos que permitam acompanhar, monitorizar e avaliar a efetiva consecução das aprendizagens previstas no currículo.

Referências

- Bravo, A. B. (2023). Reflexão sobre a descentralização em Portugal, in J. Cadima Ribeiro (Ed.), *Regionalização e descentralização em Portugal: Reforma do Estado, aprofundamento da democracia e desenvolvimento* (pp. 63-79). Fundação Mestre Casais/Universidade do Minho Editora.
- Comissão de Coordenação do Sistema Nacional de Intervenção Precoce na Infância (SNIPI) (2024). *Relatório de atividades SNIPI 2024*. <https://snipi.gov.pt/sites/default/files/2025-10/Relat%C3%B3rio%20de%20Atividades%20SNIPI%202024.pdf>
- Comissão Europeia (2024). *Education and training monitor 2024: Portugal*. Publications Office of European Union. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/39776d27-ac6f-11ef-acb1-01aa75e-d71a1/language-en>
- Comunicado do Ministério da Educação, Ciência e Inovação, MECI assina 11 contratos-programa com IES para reforço da formação de professores, de 7 de outubro de 2025. <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc25/comunicacao/comunicado?i=meci-assina-11-contratos-programa-com-ies-para-reforco-da-formacao-de-professores>
- Comunicado do XXIV Governo Constitucional, Mais de 5 900 professores recebem acerto salarial em setembro pela recuperação do tempo de serviço, de 2 de setembro de 2024. <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc24/comunicacao/comunicado?i=mais-de-5-900-professores-recebem-acerto-salarial-em-setembro-pela-recuperacao-do-tempo-de-servico>
- Conselho Científico-Pedagógico da Formação Contínua (CCPFC) (2025). *Relatório de atividades, 2024*. <https://www.ccpcf.uminho.pt/storage/app/media/relatorio-atividades-2024-vf.pdf>
- Conselho das Escolas (2017). *Parecer n.º2/2017 – Projeto de Decreto-Lei sobre Descentralização-Educação*. https://www.cescolas.pt/wp-content/uploads/2017/06/Parecer_02_2017_Descentralizacao.pdf
- Conselho Nacional de Educação (CNE) (2023a). *Estado da Educação 2022*. <https://www.cnedu.pt/pt/estado-da-educacao-cne/publicacao/estado-da-educacao-2022>
- CNE (2023b). *Referencial para a Inovação Pedagógica nas Escolas*. https://www.cnedu.pt/content/noticias/CNE/Referencial_Inovacao_Pedagogica_siteCNE.pdf
- CNE (2024a). *Estado da Educação 2023*. <https://www.dgeec.medu.pt/art/educacao-pre-escolar-basico-e-secundario/estatisticas/globais/65520ab1455255473193d29b>
- CNE (2024b). *Relatório técnico – Dimensões estruturantes da profissão docente: Perspetivas nacionais e internacionais*. https://www.cnedu.pt/content/edicoes/estudos_e_relatorios/2024/Relatorio_Tecnico_Dimensoes_Estruturantes_da_Profissao_Docente_perspetivas_nacionais_e_internacionais.pdf
- Costa, L. (2023). A regionalização do continente português: um processo conturbado, in J. Cadima Ribeiro (Ed.), *Regionalização e descentralização em Portugal: Reforma do Estado, aprofundamento da democracia e desenvolvimento*. Fundação Mestre Casais/UMinho Editora, pp. 81-100
- Decreto Legislativo Regional n.º 5/2023/A, de 17 de fevereiro. *Diário da República, Série I* (n.º 35). <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-legislativo-regional/5-2023-207577645>
- Decreto-Lei n.º 54/2018, de 6 de julho. *Diário da República, Série I* (n.º 129) <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/54-2018-115652961>
- Decreto-Lei n.º 32-A/2023, de 8 de maio. *Diário da República, Suplemento, Série I* (n.º 88) <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/32-a-2023-212770101>
- Decreto-Lei n.º 74/2023, de 25 de agosto. *Diário da República, Série I* (n.º 165) <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/74-2023-220341082>
- Decreto-Lei n.º 51/2024, de 28 de agosto. *Diário da República, Série I* (n.º 166) <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/51-2024-885927817>
- Decreto-Lei n.º 57-A/2024, de 13 de setembro. *Diário da República, Suplemento, Série I* (n.º 178) <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/57-a-2024-887747449>
- Decreto-Lei n.º 108/2025, de 19 de setembro. *Diário da República, Série I* (n.º 181). <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/108-2025-935913495>
- Direção-Geral da Administração Escolar (DGAE) (2025). *Recenseamento de docentes 2024/2025 – Dados de recrutamento e carreira* [Conjunto de dados brutos]. Não publicado.
- Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) (2025). *Relatórios de acompanhamento do processo de descentralização: 2020-2024*. <https://portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/transferencia-de-competencias/relatorios-de-acompanhamento/>
- Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) (2024). *Acompanhamento do processo de descentralização – ponto de situação – 2.º semestre de 2024*. <https://portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/transferencia-de-competencias/relatorios-de-acompanhamento/>
- Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC) (2023). *Conclusão no tempo esperado no ensino secundário*. <https://www.dgeec.medu.pt/api/ficheiros/6576ea295f39ee77721e9d4d>

DGEEC (2024). *Estatísticas da educação 2023/2024 – Ensino não superior: Caracterização geral – Pessoal não docente*. <https://estatisticas-educacao.dgeec.medu.pt/eef/2024/ inicio.asp>

DGEEC (2025a). *Análise das classificações internas nos cursos científico-humanísticos em estabelecimentos públicos e privados de Portugal continental, 2017/18 - 2023/24*. <https://www.dgeec.medu.pt/api/ficheiros/67b5c449845b70917a3c7690>

DGEEC (2025b). *Diplomados em estabelecimentos de ensino superior - 2023/2024*. <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.dgeec.medu.pt%2Fapi%2Fficheiros%2F685980e68ccf2462af5c5578&wdOrigin=BROWSELINK>

DGEEC (2025c). *Educação em números – Portugal [dashboard]*. <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZDQwZGQ1NGUiZDBiNS00MzViLTk2MDVtYzc50DlyZDRiYTkxliwidCl6ImQ0MWlzMGNmLTgzMzEtNGJkNC05YTJkLTg3NGY1MmlwMDQxNSlslmMi0jh9&pageName=ReportSection160253c4e08848c860a8>

DGEEC (2025d). *Estatísticas da educação 2023/2024: Caracterização geral - pessoal docente em exercício de funções, por natureza do estabelecimento de ensino e nível de ensino*. https://estatisticas-educacao.dgeec.medu.pt/eef/2024/caracterizacao_geral/docentes.asp

DGEEC. (2025e). *Perfil do docente 2023/2024*. <https://www.dgeec.medu.pt/api/ficheiros/68cd30f4c94dd8ed9f2a4765>

DGEEC (2025f). *Provas finais e exames nacionais: Principais Indicadores – 2024*. DGEEC_Principais Indicadores Exames Nacionais e Provas_anexos.xlsx

DGEEC/Infocursos (2025). *Infocursos: Dados e estatísticas de cursos edição 2025*. <https://infocursos.medu.pt/bds.asp>

Duarte, A. (coord.), Nunes, A., Reboredo, A., Vasconcelos, A., Mota, M., Cabral, M. & Rodrigues, M. (2023a). PIRLS 2021 – Portugal. Relatório nacional. IAVE, I. P. https://iave.pt/wp-content/uploads/2023/05/PIRLS2021_RelatorioNacional.pdf

Duarte, A. (coord.), Nunes, A., Vasconcelos, A., Mota, M., Cabral, M. & Rodrigues, M. (2023b). PISA 2022 – Portugal. Relatório nacional. IAVE, I. P. <https://iave.pt/wp-content/uploads/2023/12/Relatorio-Final-1.pdf>

EDUSTAT (2025). *A riqueza por habitante cresceu 42% nos últimos 29 anos em Portugal*. <https://www.edustat.pt/detalhes-infostat?ID=43>

Federação Nacional de Educação (FNE) (2024). *Consulta nacional educação inclusiva, Docentes e direções das escolas*. https://fne.pt/uploads/documentos//documento_1729161040_1932.pdf

Federação Nacional dos Professores (FENPROF) (2025) *Levantamento sobre a implementação da educação inclusiva*. <https://www.fenprof.pt/para-a-educacao-ser-realmente-inclusiva-sao-necessarios-mais-recursos-e-respeito-pela-lei>

Fernandes, D. (2020). Avaliação pedagógica, currículo e pedagogia: contributos para uma discussão necessária. *Revista de Estudos Curriculares*, 2(11), 72-84. Universidade do Minho. https://www.researchgate.net/publication/349076836_Avaliacao_Pedagogica_Curriculo_e_Pedagogia_Contributos_para uma_Discussao_Necessaria

Inspeção-Geral da Educação e Ciência (IGEC) (2023). *Quadro de referência do terceiro ciclo de avaliação externa das escolas*. AEE_3_Qadro_Ref.pdf

IGEC (2024a). Ação das Equipas Multidisciplinares de Apoio à Educação Inclusiva. https://www.igec.mec.pt/upload/Relatorios/AEMAEI_2022e2023.pdf

IGEC (2024b). *Avaliação Externa das Escolas 2021-2022 - Relatório global*. https://www.igec.mec.pt/upload/Relatorios/AEE_2021-2022.pdf

Institute for the Future (2024). *10 strategies for a workable future: A call-to-action from the Workable Futures Initiative at Institute for the Future*. https://www.iftf.org/uploads/documents/IFTF_WorkableFutures_10-Strategies.pdf

Instituto Nacional de Estatística (INE) (2024). Rendimento e condições de vida. O risco de pobreza diminuiu para 16,6% em 2023. *Destaque Informação à comunicação social*, 3 de dezembro de 2024 https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaque&DESTAQUESdest_boui=646323673&DESTAQUESmodo=2&xlang=pt

Leal, T., Alves, T. (2024). *Fatores associados ao abandono da profissão docente na educação básica: uma revisão sistemática*. Jornal de Políticas Educacionais. (18), 294-471. <http://educa.fcc.org.br/pdf/jpe/v18/1981-1969-jpe-18-e94471.pdf>

Lourenço, V. (coord.), Duarte, A., Nunes, A., Amaral, A., Gonçalves, C., Mota, M., & Mendes, R. (2019). *PISA 2018 – PORTUGAL. Relatório nacional*. IAVE, I. P. https://iave.pt/wp-content/uploads/2020/09/RELATORIO_NACIONAL_PISA2018_IAVE.pdf

Marôco, J. (coord.), Gonçalves, C., Lourenço, V. & Mendes, R. (2016). *PISA 2015 – PORTUGAL. Volume I: Literacia científica, literacia de leitura & literacia matemática*. IAVE, I. P. https://iave.pt/wp-content/uploads/2020/02/Relatorio_PISA2015.pdf

- Nunes, L. (coord.), Freitas, P., Cerejeira, J., Sá, C., Colaço, R., Morais, S., & Herdade, M. (2025a). *A voz dos professores, motivações, desafios e barreiras ao desenvolvimento da carreira*. Fundação Semapa - Pedro Queiroz Pereira. https://fundacaopedroqueirozpereira.pt/fundacao-estudo/pdf/FQP_Book_Apresentacao_Estudo_Set25.pdf
- Nunes, L. (coord.), C., Gomes, S., Capelo, C., Gião, J., Duarte, J., Ferreira, A. P., & Silva, P. L. (2025b). *Estudo de diagnóstico de necessidades docentes de 2025 a 2034*. Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência. <https://www.dgeec.medu.pt/api/ficheiros/68e4f43609ef6c29d2205bc0>
- Observatório das Desigualdades (2025). Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). <https://www.observatorio-das-desigualdades.com/2017/03/29/indice-desenvolvimento-humano/?print=print>
- OCDE (2022). *Review of inclusive education in Portugal (Reviews of national policies for Education)*. <https://doi.org/10.1787/a9c95902-en>.
- OECD (2023a). *Education at a glance 2023: OECD indicators*. <https://doi.org/10.1787/e13bef63-en>
- OCDE (2023b). *PISA 2022 results (volume I): The state of learning and equity in education*. <https://doi.org/10.1787/53f23881-en>
- OCDE (2024a). Do adults have the skills they need to thrive in a changing world? Survey of adult skills 2023. <https://doi.org/10.1787/b263dc5d-en>
- OCDE (2024b). *Inquérito às competências dos adultos 2023 – Panorâmica: PORTUGAL (Country Note)*. https://www.oecd.org/pt/publications/2024/12/survey-of-adults-skills-2023-country-notes_df7b4a60/portugal_bf79257b.html
- OCDE (2025a). *Education at a glance 2025: Country note – Portugal*. https://www.oecd.org/en/publications/education-at-a-glance-2025_1a3543e2-en/portugal_4692d9a6-en.html
- OECD (2025b). *Education at a glance 2025: OECD indicators*. <https://doi.org/10.1787/1c0d9c79-en>
- OCDE (2025c). *Education GPS: Teachers and teaching conditions (TALIS 2024)*. <https://gpseducation.oecd.org/CountryProfile?primaryCountry=PRT&threshold=10&topic=TA>
- OCDE (2025d). *Higher Education in Portugal: Policies for access and success*. *Higher Education*. <https://doi.org/10.1787/49b1c7dc-en>
- OCDE (2025e). *OECD data explorer*. OECD Data Explorer
- Pessoas 2030. O que é o PESSOAS 2030? <https://pessoas2030.gov.pt/o-pessoas-2030/>
- POCH (2020). *Policy brief – Avaliação do contributo do Portugal 2020 para o aumento de diplomados no Ensino Superior*. https://portugal2020.pt/wp-content/uploads/36_Policy_Brief_Bolsas-Ensino-Superior.pdf
- PORDATA (2025). *Alunos inscritos no ensino superior por nacionalidade, subsistema de ensino e ciclo de estudos*. <https://www.pordata.pt/pt/estatisticas/educacao/ensino-superior/alunos-inscritos-no-ensino-superior-por-nacionalidade>
- Portaria n.º 211-A/2024/1, de 17 de setembro. *Diário da República, Suplemento, Série I* (n.º 180) <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/211-a-2024-888110986>
- Portaria n.º 365-A/2025/1, de 23 de outubro. *Diário da República, Suplemento, Série I* (n.º 205) <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/365-a-2025-941852920>
- Presidência do Conselho de Ministros/República Portuguesa (2024). *Plano de ação para as migrações: Problemas, desafios, princípios e ações*. <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBQAAAB%2BLCAAAAAAABAzNDEysQAASnPtKQUAAA%3D>
- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)/Organização das Nações Unidas (2025). *Relatório do desenvolvimento humano 2025 – Uma questão de escolha, pessoas e possibilidades na era da IA*. <https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2025overviewpt.pdf>
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 140/2024. *Diário da República, Série I* (n.º 202) <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/140-2024-891337590>
- Sá, C., Urquiola, M., Cardoso, A. R., Orujo, L., Morin, L-P., Silva, P. L., Teixeira, P. N., Biscaya, R., Murphy, R., & Des Jardins, S. (2024). *Dinâmicas de desigualdade no sistema de ensino superior português: acesso, género e mobilidade [DINAGEM]*. CIPES.
- Silva, P. A. (Coord.) (2025). *Relatório do estado da nação 2025: A descentralização e a desconcentração das políticas públicas*. IPPS-ISCTE. https://ipps.iscte-iul.pt/files/2_EN_2_2025_IPPS_WEB.pdf
- Simões, P. (2024). *Provas de aferição do ensino básico 2024: Resultados nacionais*. IAVE, I.P. https://iave.pt/wp-content/uploads/2024/11/Relato%CC%81rio-Provas-de-Aferic%CC%A7a%CC%83o_Resultados-Nacionais_2024_5nov.pdf
- Tomas, M. (2024). Factors influencing fast turnover of teachers: Impact on personnel's satisfaction. *World Journal of Advanced Research and Reviews*. 24(02), 1676-1685. <https://wjarr.com/sites/default/files/WJARR-2024-3507.pdf>

Tribunal de Contas (2019). *Relatório n.º 9/2019 – 2ª secção: Auditoria de resultados, contratos de autonomia entre Ministério da Educação e as escolas*. <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2019/rel009-2019-2s.pdf>

Tribunal de Contas. (2024). Relatório n.º 1/2024 – 2ª secção: *Auditoria à dimensão financeira do processo de descentralização de competências (2022)*. <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2024/rel001-2024-2s.pdf>

Young, M. (2008). *Bringing knowledge back in: From social constructivism to social realism in the sociology of education*. Routledge.

Glossário

CITE – Classificação Internacional Tipo da Educação (o mesmo que ISCED – International Standard Classification of Education) – Instrumento de referência da UNESCO que permite a harmonização e comparabilidade das estatísticas educativas. A classificação atual, CITE 2011, foi aprovada pelo Conselho Geral da UNESCO em novembro de 2011, para aplicação a partir de 2014.

Níveis CITE 2011

- CITE 0:** educação de infância (menos de 3 anos de idade)
- CITE 0:** educação pré-primária (3 anos de idade e acima)
- CITE 1:** educação primária (1.º e 2.º ciclos do ensino básico)
- CITE 2:** educação secundária inferior (3.º ciclo do ensino básico)
- CITE 3:** educação secundária superior (ensino secundário)
- CITE 4:** educação pós-secundária não superior
- CITE 5:** educação terciária de curta duração
- CITE 6:** educação terciária - licenciatura ou equivalente
- CITE 7:** educação terciária - mestrado ou equivalente
- CITE 8:** educação terciária - doutoramento ou equivalente

Dupla certificação – Título que atesta uma habilitação escolar e uma qualificação profissional.

Ensino privado – Ensino que funciona em estabelecimentos de ensino particular e cooperativo, em instituições particulares de solidariedade social ou outras instituições sem fins lucrativos, sob a tutela técnica conjunta dos Ministérios da Educação e do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.

Ensino público – Ensino que funciona na direta dependência da administração central, das regiões autónomas e das autarquias.

Idade ideal – Idade expectável para a frequência de cada um dos ciclos de estudo: educação pré-escolar: 3-5 anos; 1.º ciclo: 6-9 anos; 2.º ciclo: 10-11 anos; 3.º ciclo: 12-14 anos; ensino secundário: 15-17 anos.

Níveis de Qualificação – Níveis em que se estrutura o Quadro Nacional de Qualificações, definidos por um conjunto de descriptores que especificam os respetivos resultados de aprendizagem. O QNQ abrange o ensino básico, secundário e superior, a formação profissional e os processos de reconhecimento, validação e certificação de competências obtidas por via não formal e informal.

Níveis de qualificação

Nível 1 2.º ciclo do ensino básico

Nível 2 3.º ciclo do ensino básico obtido no ensino básico geral ou em percursos de dupla certificação

Nível 3 Ensino secundário vocacionado para prosseguimento de estudos de nível superior

Nível 4 Ensino secundário obtido em percursos de dupla certificação ou ensino secundário vocacionado para prosseguimento de estudos de nível superior acrescido de estágio profissional – mínimo de seis meses

Nível 5 Qualificação de nível pós-secundário não superior com créditos para prosseguimento de estudos de nível superior

Nível 6 Licenciatura

Nível 7 Mestrado

Nível 8 Doutoramento

NUTS – Nomenclatura das Unidades Territoriais para fins Estatísticos reporta-se a sub-regiões que dividem o território português em três níveis. Identificam-se os dois níveis mencionados no Estado da Educação:

NUTS I: Continente, Região Autónoma dos Açores, Região Autónoma da Madeira.

NUTS II: Norte, Centro, Oeste e Vale do Tejo, Grande Lisboa, Península de Setúbal, Alentejo, Algarve, Região Autónoma dos Açores, Região Autónoma da Madeira.

Oferta de educação e formação – Oferta de cursos, programas e outras vias para obtenção de qualificação, assim como de programas de educação pré-escolar e atividades de enriquecimento curricular, disponibilizada pelo sistema de educação e formação segundo legislação em vigor.

Quadro de Referência da Avaliação Externa das Escolas – Instrumento utilizado pela Inspeção-Geral de Educação e Ciência na sua ação de Avaliação Externa das Escolas, como suporte da recolha de evidências e da apreciação da qualidade do desempenho das escolas. O quadro de referência do terceiro ciclo da Avaliação Externa das Escolas (2017 - ...) estrutura-se em quatro domínios – Autoavaliação, Liderança e Gestão, Prestação do Serviço Educativo e Resultados.

Quadro Nacional de Qualificações – Instrumento concebido para a classificação de qualificações segundo um conjunto de critérios para a obtenção de níveis específicos de aprendizagem. Visa integrar e coordenar os subsistemas nacionais de qualificações face ao acesso, progressão e qualidade das qualificações em relação ao mercado de trabalho e à sociedade civil.

Taxa de retenção e desistência – Relação percentual entre o número de alunos que não podem transitar para o ano de escolaridade seguinte e o número de alunos matriculados, nesse ano letivo.

Taxa de conclusão/transição – Relação percentual entre o número de alunos que, no final de um nível de educação (4.º, 6.º, 9.º e 12.º anos), obtêm aproveitamento e o número de alunos matriculados, nesse ano letivo.

Taxa de conclusão no tempo esperado – Relação percentual entre o número de alunos com trajetória completa de um ciclo/nível de ensino sem qualquer retenção ou desistência e o número de alunos que iniciou esse ciclo.

Taxa real de escolarização – Relação percentual entre o número de alunos matriculados num determinado ciclo de estudos, em idade normal de frequência desse ciclo, e a população residente dos mesmos níveis etários.

- ANQEP** – Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, I.P.
- ASE** – Ação Social Escolar
- CAA** – Centro de Apoio à Aprendizagem
- CCPFC** – Conselho Científico-Pedagógico da Formação Contínua
- CFAE** – Centro de Formação de Associação de Escolas
- CIM** – Comunidades Intermunicipais
- CITE** – Classificação Internacional Tipo da Educação
- CNQ** – Catálogo Nacional de Qualificações
- CRI** – Centro de Recursos para a Inclusão
- CTeSP** – Cursos Técnicos Superiores Profissionais
- DGAE** – Direção-Geral da Administração Escolar
- DGE** – Direção-Geral da Educação
- DGEEC** – Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência
- DGERT** – Direção-Geral do Emprego e das Relações no Trabalho
- DGES** – Direção-Geral do Ensino Superior
- DGEstE** – Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares
- EAPI** – Educação e Acolhimento na Primeira Infância
- EMAEI** – Equipa Multidisciplinar de Apoio à Educação Inclusiva
- EUROSTAT** – Statistics and Data on Europe
- FCT** – Fundação para a Ciência e a Tecnologia
- IAS** – Indexante dos Apoios Sociais
- IES** – Instituições de Ensino Superior
- IAVE** – Instituto de Avaliação Educativa, I.P.
- IDH** – Índice de Desenvolvimento Humano,
- IGeFE** – Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P.
- INE** – Instituto Nacional de Estatística, I.P.
- LGP** – Língua Gestual Portuguesa
- MECI** – Ministério da Educação, Ciência e Inovação
- OCDE** – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
- ODS** – Objetivo do Desenvolvimento Sustentável
- OERAM** – Observatório de Educação da Região Autónoma da Madeira
- PASEO** – Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória
- PEEFE** – Programas Específicos de Escolarização e Formação
- PIAAC** – Programme for the International Assessment of Adult Competencies
- PIEF** – Programas Integrados de Educação e Formação
- PIRLS** – Progress in International Reading Literacy Study
- PISA** – Programme for International Student Assessment
- PLA** – Português Língua de Acolhimento
- PLNM** – Português Língua Não Materna
- POCH** – Programa Operacional Capital Humano
- PORDATA** – Base de Dados de Portugal Contemporâneo
- PROFIJ** – Programa Formativo de Inserção de Jovens
- QNQ** – Quadro Nacional de Qualificações
- RAA** – Região Autónoma dos Açores
- RAM** – Região Autónoma da Madeira
- RJIE** – Regime Jurídico da Educação Inclusiva
- RVCC** – Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências
- SIGO** – Sistema de Informação e Gestão da Oferta Educativa e Formativa
- SNIPI** – Sistema Nacional de Intervenção Precoce na Infância
- SNQ** – Sistema Nacional de Qualificações
- STEM** – Science, Technology, Engineering and Mathematics
- STEAM** – Science, Technology, Engineering, Arts and Mathematics
- TALIS** – Teaching and Learning International Survey
- TEIP** – Territórios Educativos de Intervenção Prioritária
- UE** – União Europeia
- UNESCO** – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

REFLEXÕES PARA O DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS EDUCATIVAS

Inclusão: ninguém pode ficar invisível

Adélia Lopes
António Dias

**Aprender ao longo da vida para uma sociedade
mais democrática e competente**

António Luz Correia
Conceição Gonçalves

Uma escola com futuro

Ana Sérgio
António Luz Correia

**As autarquias e a transformação da escola
e da educação**

Isabel Oliveira

INCLUSÃO: NINGUÉM PODE FICAR INVISÍVEL

**ADÉLIA LOPES
ANTÓNIO DIAS**

ASSESSORIA TÉCNICO-CIENTÍFICA DO
CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Cada criança e jovem é um ser irrepetível, portador de um conjunto de competências, motivações, atitudes e modos de aprender. Essa singularidade desafia as escolas ao nível da conceção e da organização de respostas educativas que assumem a diversidade não como uma adversidade, mas sim, como uma âncora que impulsiona o crescimento coletivo colocando a ética do cuidado, a equidade e a participação no centro da ação educativa (Comissão Europeia/EACEA/Eurydice (2023). Importa perceber que escola temos, hoje, e para onde é preciso caminhar.

A educação inclusiva constitui um dos pilares fundamentais para a construção de sociedades mais justas, equitativas e solidárias e um dos maiores desafios da escola contemporânea; é um desígnio coletivo que ultrapassa o espaço escolar e exige a convergência de esforços entre famílias, escolas e comunidades no sentido de reforçar pontes e (re)criar sinergias que permitam responder, de forma eficiente e eficaz, não só a um imperativo pedagógico e político, mas, sobretudo, ético, ancorado nos direitos humanos e na cidadania democrática (UNESCO, 2022).

As políticas públicas de educação têm procurado consolidar um modelo de escola orientado para a diversidade e a equidade, assente no princípio de que todos os alunos podem aprender, independentemente das suas condições pessoais, sociais ou culturais (CNE, 2018). Nas últimas décadas, Portugal encetou um caminho de evolução de conceitos e práticas de educação inclusiva, alinhado com princípios fundamentais dos seus cidadãos, inscritos na legislação e em documentos nacionais, bem como em Convenções e Declarações Internacionais (Perdigão, Casas-Novas & Gaspar, 2014).

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 54/2018, de 6 de julho, na sua redação atual, foi instituído o regime jurídico da educação inclusiva (RJEI) e consagrado o princípio de que todas as crianças e jovens têm direito à aprendizagem, à presença e à participação, independentemente das suas condições pessoais e sociais. Um salto civilizacional que colocou Portugal entre os países mais progressistas ao nível da educação inclusiva (OCDE, 2022). Uma mudança paradigmática que não se coaduna com pedagogias da conformidade; exige transformação, capacidade de diálogo com as famílias e a sociedade, reconhecendo e valorizando a diferença enquanto pilar fundamental para o desenvolvimento humano. Significa a escola ter capacidade para se adaptar às singularidades e às necessidades dos alunos, desenvolvendo ambientes educativos equitativos que sejam promotores de uma cultura de valorização, de respeito e de aceitação da diferença.

A inclusão significa que, independentemente da singularidade de cada um, todos podem interagir, cooperar e aprender juntos, sem exceção (UNESCO, 2020). Neste pressuposto, todos têm lugar na escola e ninguém pode ficar invisível. Qualquer que seja o contexto ou vulnerabilidade (socioeconómica, cultural, linguística, física, entre outras), é necessário remover barreiras à participação e à aprendizagem e responder às necessidades emergentes. A inclusão é com e para todos; é um processo dinâmico, dialogante e partilhado.

Neste contexto, pretende-se olhar para a particularidade das crianças e jovens com necessidades de saúde especiais (NSE), decorrentes de situações de saúde física ou mental que implicam limitações funcionais, levam a uma frequência escolar irregular e podem comprometer o processo de aprendizagem e participação, que questionam e interpelam as práticas e as conceções das pessoas e das instituições. A complexidade das situações, aliada à falta de recursos humanos especializados e a constrangimentos organizacionais e de capacitação dos profissionais, que ainda persistem, (IGEC (2024), reitera a importância de analisar e discutir a extensão e as estratégias da inclusão destas crianças e destes jovens,

um grupo de alunos, por vezes, quase invisível. A inclusão de crianças e jovens com necessidades de saúde especiais (NSE), cujo direito à presença e à participação plena deve encontrar expressão prática e adequada no quotidiano escolar, é uma questão multidimensional, complexa e abrangente que traduz a maturidade democrática de uma sociedade.

Perspetiva(s) de partida

O RJEI introduziu uma mudança estrutural que reconhece e valoriza a diferença enquanto pilar fundamental para o desenvolvimento humano e que, por isso, exige transformação. À escola exige-se capacidade para se adaptar às singularidades e às necessidades dos alunos, desenvolvendo ambientes educativos que promovam uma cultura de valorização, de respeito e de aceitação da diversidade, e que aproveitem as diferenças para criar ambientes mais ricos e mais contextualizados de aprendizagem (Rodrigues, 2013, p.117). É-lhe também exigida capacidade para dialogar com as famílias e a sociedade. A implementação do RJEI é reconhecidamente difícil, refira-se que no ano da sua publicação, o Conselho das Escolas (CE) manifestava preocupação relativamente às implicações deste normativo na vida das escolas que ainda procuravam “adaptar o seu modo de funcionamento, a sua organização e a planificação das atividades de acordo com o novo quadro educativo (...). E ninguém sabe quando estará terminado este trabalho” (CE, 2018, p. 3).

Ao longo do processo de implementação do RJEI, a Inspeção Geral de Educação e Ciência (IGEC), tem assumido um papel relevante no acompanhamento e avaliação das práticas de educação inclusiva e tem notado que, “apesar dos progressos realizados pelas escolas na apropriação e implementação do regime jurídico da educação inclusiva, permanece o desafio da assunção de uma visão mais abrangente da inclusão que valorize todas as dimensões da diversidade” (IGEC, 2024, p. 4). Permanecem, assim, desafios ao nível da operacionalização dos princípios, normas e medidas de suporte à aprendizagem e à inclusão (MSAI), legalmente instituídos. A lei determina a existência de recursos específicos para que as escolas possam “responder à diversidade das necessidades e potencialidades de todos e de cada um dos alunos, através do aumento da participação nos processos de aprendizagem e na vida da comunidade educativa” (art.º 1.º do DL n.º 54/2018). Todavia, estarão estes recursos acautelados em todas as escolas?

Ao nível de recursos específicos de apoio à aprendizagem e à inclusão, a lei refere a existência de recursos humanos (docentes de educação especial, técnicos especializados e assistentes operacionais, preferencialmente com formação especializada); recursos organizacionais, de entre os quais se destacam, pela sua importância ao nível da inclusão de crianças e jovens com NSE, a equipa multidisciplinar de apoio à educação inclusiva (EMAEI), o centro de apoio à aprendizagem (CAA) e o centro de recursos de tecnologias de informação e comunicação para a educação especial (CRTIC); recursos específicos existentes na comunidade, a mobilizar para apoio à aprendizagem e à inclusão, designadamente, equipas de saúde escolar (ESL), comissão de proteção de crianças e jovens (CPCJ), centro de recursos para a inclusão (CRI) e estabelecimentos de educação especial com acordo de cooperação com o Ministério da Educação, Ciência e Inovação (MECI).

Os recursos legais existentes são, indubitavelmente, de máxima importância, mas são as pessoas nos seus contextos que, colaborativamente, fazem a diferença e criam ambientes educativos mais inclusivos, garantem oportunidades reais para que todos sejam autónomos, tanto quanto possível, no desenvolvimento de aprendizagens e competências, através de vivências favoráveis à sua integração e socialização. Porém, num contexto de escassez de docentes, incluindo de educação especial, decorrente da crescente dificuldade em recrutar e reter profissionais qualificados (OCDE, 2022), e de insuficiência de técnicos especializados em algumas escolas, bem como do número reduzido de assistentes operacionais

com formação especializada, sucede, por vezes, que estes profissionais assumem funções para as quais não estão capacitados nem detêm o conhecimento necessário para lidar com situações de grande complexidade.

A inclusão, pela sua natureza, é um processo em construção permanente e pela sua complexidade, apresenta desafios significativos em diversas dimensões, designadamente, curricular, pedagógica e avaliativa, organizacional e política.

No que respeita à dimensão pedagógica, curricular e avaliativa, exige-se uma orientação para a diferenciação e a flexibilidade, consignadas na lei através das medidas universais, seletivas e adicionais de suporte à aprendizagem e à inclusão. Isto tem implicações na organização do trabalho docente e discente. Incluir alunos com NSE requer mudanças ainda mais profundas nas práticas pedagógicas, na gestão do currículo e na formação docente (Ainscow, 2020). Pressupõe, igualmente, uma mudança de mentalidades que ultrapasse conceções assistencialistas ou deficitárias da diferença.

No plano organizacional, a implementação do diploma requer transformações ao nível da gestão dos recursos humanos e materiais e exige tomada de posição da(s) liderança(s). Requer igualmente o governo de estruturas específicas, como as equipas multidisciplinares de apoio à educação inclusiva (EMAEI) e os centros de apoio à aprendizagem (CAA) que, por definição, devem concentrar os saberes especializados para lidar, entre outros, com as crianças e jovens com NSE. Pressupõe-se um trabalho colaborativo entre docentes, técnicos, famílias e instituições da comunidade, baseado numa planificação articulada entre as diferentes estruturas e intervenientes.

Ao nível da definição política são claros os compromissos nacionais e internacionais assumidos por Portugal, no âmbito dos direitos humanos e da educação para todos, plasmados no RJEI. A sua concretização depende, entre outras, de medidas que garantam uma distribuição criteriosa de recursos e equipamentos, uma ação concertada das estruturas que tutelam a sua implementação, o desenho de sistemas de monitorização que respondam em tempo real às necessidades identificadas no terreno e uma avaliação da própria política, que mostre a eficácia e o impacto das medidas e programas que a consubstanciam (aliás, como previsto no RJEI). No caso das crianças e jovens com NSE assume particular relevância que se garantam, também, a estabilidade das equipas pedagógicas especializadas e a continuidade do apoio além da escolaridade obrigatória, em articulação com políticas sociais.

Muitas das mudanças legalmente previstas já estão em curso, mas enfrentam ainda resistências individuais e institucionais; carecem de uma maior capacitação dos intervenientes e de uma articulação entre entidades responsáveis (e.g., escolas, autarquias, centros de recursos para a inclusão, organismos da tutela). A inclusão de crianças e jovens com NSE é um percurso exigente. A voz de quem vive estes desafios (crianças e jovens, docentes e não docentes, famílias, técnicos especializados) e se confronta com as dificuldades quotidianas é essencial para compreender e transformar, realmente, a promessa de inclusão.

Entre o ideal e o quotidiano

A IGEC tem assumido um papel relevante ao “acompanhar e avaliar especificamente as práticas inclusivas de cada escola” (art.º 33.º, do DL n.º 54/2018,), com incidência na ação das EMAEI e no funcionamento das estruturas de apoio associadas.

A análise aos relatórios sobre as escolas que foram acompanhadas pela IGEC em 2022/23, 2023/24 e 2024/25 (35, 32, e 12, respetivamente) permite identificar desafios que persistem e perceber que a realidade do país apresenta diferenças entre escolas. Se, por um lado, há relatórios que revelam o compromisso ético e a corresponsabilização das equipas, evidenciando práticas inovadoras e verdadeiramente inclusivas, por outro, há alguns que revelam fragilidades organizacionais, formativas e pedagógicas.

No relatório *Ação das Equipas Multidisciplinares de Apoio à Educação Inclusiva – Relatório Global 2022 e 2023* (IGEC, 2024), concluiu-se que:

Muitas escolas organizaram respostas educativas e construíram caminhos diferenciados de acesso ao currículo para a promoção das aprendizagens e do bem-estar das crianças e dos alunos. No entanto, existe, ainda, um longo caminho para que se consolidem práticas e metodologias promotoras de uma educação verdadeiramente inclusiva e de qualidade (IGEC, 2024, p. 4)

As conclusões do mesmo relatório destacam que a intencionalidade educativa “das ações concretas da gestão e das lideranças é fundamental para a promoção de uma escola para todos, onde a diversidade seja valorizada, respeitada e celebrada, refletindo o compromisso com a igualdade de oportunidades no acesso e no sucesso educativo” (IGEC, 2024, p. 43).

Ao nível do trabalho das EMAEI, a IGEC destaca, em particular, a necessidade de implementação e/ou consolidação dos mecanismos de avaliação das MSAI e dos CAA; de incentivo ao trabalho interdisciplinar e ao trabalho colaborativo no seio das equipas educativas, bem como o reforço de ações de sensibilização junto da comunidade educativa a fim de ampliar o conceito de educação inclusiva (IGEC, 2024). Sobre o funcionamento dos CAA, a IGEC salienta que “ainda não há um entendimento generalizado da sua conceptualização enquanto recurso organizacional e estrutura de apoio agregadora dos recursos humanos e materiais, dos saberes e competências da escola, com apoios para todos os alunos” (IGEC, 2024, p. 45). Contudo, é referido que em algumas escolas os CAA funcionam como “laboratórios de inovação para a inclusão”.

A questão dos recursos é recorrentemente apontada pela sua insuficiência, porém, há outras fragilidades que ultrapassam o lado quantitativo, designadamente a gestão e capacitação dos recursos ao nível da adequação das respostas à diversidade dos alunos e à promoção de práticas inclusivas em sala de aula (IGEC, 2024). Organizações sindicais de professores também têm alertado para a falta de técnicos especializados, a par de docentes de educação especial e assistentes operacionais (FNE, 2024; FENPROF, 2025).

Ainda acerca de recursos, neste caso adicionais, segundo o relatório da IGEC (2024), dos 84% de agrupamentos de escolas que responderam que tinham solicitado recursos adicionais à entidade competente do Ministério da Educação, nomeadamente: docentes de educação especial, técnicos especializados (psicólogos, educadores sociais e terapeutas da fala e ocupacional), “apenas 70,6% responderam que os recursos adicionais solicitados foram totalmente ou parcialmente disponibilizados, 19% responderam que os recursos adicionais não foram disponibilizados” (IGEC, 2024, p. 42). Refira-se que a totalidade de técnicos especializados — das escolas, dos centros de recursos para a inclusão (CRI), das autarquias e de outras entidades — registou, em 2023/2024, um aumento de 4,2% face ao ano anterior (DGEEC, 2025). Também o número de docentes que desempenhavam

funções específicas de apoio à aprendizagem e à inclusão aumentou 2,0% face ao ano anterior (DGEEC, 2024; 2025).

A rede nacional de CRI, imprescindível para alunos com NSE, conta, atualmente, com 104 instituições. Por vezes, o ano letivo inicia-se sem que todos os técnicos especializados do CRI estejam colocados nas escolas. Esta situação, a par da precariedade em que estes e outros técnicos exercem funções (e.g., contratos anuais, horários incompletos, falta de material e equipamentos específicos), fragiliza as equipas pedagógicas e condiciona a eficiência e a eficácia do trabalho a realizar.

Relativamente às MSAI, “sobressai a importância da abordagem multinível em sala de aula e valoriza-se a importância da EMAEI na proposta e acompanhamento das referidas medidas como garante da igualdade de oportunidades no acesso ao currículo” (IGEC, 2024, p. 44). Os dados preliminares de dezembro de 2024 (DGEEC, 2025), revelam que foram mobilizadas MSAI para 93 696 crianças e jovens, o que corresponde a 8,1% da totalidade de discentes da educação pré-escolar à educação secundária.

Entre o 3.º ciclo da educação básica (CEB) e a educação secundária, registou-se uma diminuição no número de alunos para os quais foram mobilizadas medidas seletivas e/ou adicionais. Em 2023/2024, foram aplicadas “apenas medidas seletivas” a 11 080 alunos da educação secundária, o que representava 50,5% dos alunos que tinham a mesma tipologia de medida no 3.º CEB, no ano anterior (DGEEC, 2025). Este decréscimo é igualmente visível para os alunos com “apenas medidas adicionais” (617, representando 68,3%) e para os que tinham “medidas seletivas e adicionais” (2 451, representando 52,6%).

O que sucedeu aos alunos que parecem ter desaparecido? Terão atingido a maioria e saído do sistema educativo? Terão sido encaminhados para estabelecimentos de educação especial, com acordo de cooperação com o MECI? Terão estes a capacidade de resposta para as necessidades existentes? Quantas crianças e jovens os frequentam? Entre o ideal e o quotidiano da inclusão dos alunos com NSE subsistem algumas zonas de sombra. Importa monitorizar os percursos destes alunos, incluindo os mais vulneráveis do sistema. Muitas famílias enfrentam ausência de respostas adequadas quando os jovens com limitações severas terminam a escolaridade obrigatória, ficando num vazio institucional.

Se os números são muito importantes para o conhecimento da realidade, é também importante saber como são concebidas e postas em prática as medidas previstas, qual o seu impacto (Rodrigues, 2022). É preciso conhecer com rigor o que foi feito e que resultados decorreram das ações empreendidas. As políticas públicas têm de se alicerçar na diagnose das realidades. É preciso reconhecer que muitos alunos com NSE continuam a enfrentar barreiras à aprendizagem, resultantes não só das suas condições clínicas, mas também das baixas expectativas em relação às suas capacidades, da estigmatização social e da ausência de estratégias de diferenciação pedagógica devidamente sustentadas. Este é o lado invisível da inclusão: aquele que não aparece nas estatísticas, mas que se manifesta nas histórias quotidianas de vulnerabilidade e de resiliência.

Desafios da sustentabilidade da inclusão

Decorridos sete anos da publicação do RJEI, e apesar dos relatórios e publicações existentes que deixam antever e conhecer alguns aspectos da realidade, é necessário reforçar mecanismos de acompanhamento, monitorização e avaliação do impacto das medidas previstas, pois, de acordo com Fernandes (2025, p. 6), "Sem um acompanhamento ativo, será sempre muito complicado progredir positivamente na consecução dos desígnios da educação inclusiva."

No relatório *Desenho de um sistema de monitorização da implementação do regime jurídico da educação inclusiva em Portugal* (DGE, 2022) lê-se "as evidências sugerem que os valores, os princípios e as políticas inclusivas são partilhados e aceites por todos os envolvidos" (p. 14), contudo, persistem dificuldades ao nível das práticas pedagógicas e organizacionais que condicionam a concretização do espírito da lei, sendo "necessário um trabalho contínuo para prosseguir o desenvolvimento da cultura, gestão e organização da escola de modo a ser alcançada a inclusão de todos os alunos, especialmente dos mais vulneráveis" (p. 14). A dificuldade em assumir e operacionalizar novos modelos de prática que ponham em ação os valores da educação inclusiva (Rodrigues, 2013) parece persistente.

A inclusão é um processo político, ético e relacional, que se constrói nas interações diárias entre os diferentes atores educativos. Incluir crianças e jovens com NSE exige reforço da coordenação intersetorial entre os ministérios da Educação e da Saúde (Gomes, Galvão & Ramos, 2021), com políticas estáveis que assegurem recursos humanos especializados e protocolos de articulação local. É crucial que o Estado invista na criação de equipas de saúde escolar integradas, garantindo que cada agrupamento de escolas disponha de profissionais de referência. São necessárias políticas públicas que obedeçam a estratégias de longo prazo e que assegurem a manutenção dos recursos necessários. Além disso, a monitorização contínua do RJEI, baseada em dados e evidências, é essencial para ajustar práticas e promover a equidade territorial (OCDE, 2022), visando a constante melhoria das respostas.

Para construir culturas escolares inclusivas, onde o cuidado e a corresponsabilidade sejam princípios orientadores, as lideranças são determinantes. Lideranças comprometidas e equipas pedagógicas colaborativas tendem a obter melhores resultados na implementação de práticas inclusivas e níveis mais elevados de satisfação profissional e sentido de pertença (OCDE, 2023; DGE, 2022). O papel das lideranças traduz-se em condições organizacionais, pedagógicas e relacionais que promovem a participação de todos. As direções escolares que demonstram liderança ética e colaborativa conseguem mobilizar a comunidade educativa em torno de uma visão comum, baseada no respeito pela diversidade e no compromisso pela aprendizagem de qualidade de todos os alunos, atuando como mediadoras culturais (Ainscow, 2020; Booth & Ainscow, 2019; Leithwood, 2022).

A inclusão efetiva requer intervenção precoce e ação concertada. A formação dos profissionais de educação e a participação das famílias são fundamentais para criar uma rede de confiança e corresponsabilidade (UNESCO, 2020), na qual todos devem estar implicados. Nem sempre os profissionais estão preparados, estruturados ou organizados para responder de forma plena às crianças e aos jovens com NSE, apesar de se verificar a vontade e a convicção da inclusão (Senra, 2024), sendo importante a formação em contexto, centrada nos problemas reais das escolas (Artur et al., 2024; CNE, 2024).

A dimensão pedagógica exige estratégias e práticas escolares diferenciadas, a dimensão curricular requer flexibilidade e diversidade nas formas de ensino e a dimensão avaliativa exige o desenvolvimento da avaliação formativa como forma de valorizar o progresso individual. Deste modo, podem encontrar-se processos de ensinar e de avaliar que respeitem as diferenças sem reduzir expectativas.

Há exemplos de escolas que, apoiadas por autarquias e instituições locais, têm desenvolvido projetos interdisciplinares de grande impacto, como redes munici-

país de educação inclusiva ou parcerias com universidades e associações de apoio especializado, o que demonstra que o caminho da inclusão se constrói a várias vozes e em contextos partilhados (Latas, 2011). Neste sentido, refere-se o papel dos CAA que são assumidos como “laboratórios de inclusão” na implementação de planos personalizados e na promoção de aprendizagens funcionais e competências sociais; o desenvolvimento de projetos de transição para a vida adulta, em parceria com instituições particulares de solidariedade social (IPSS) e autarquias, que colocam jovens com NSE em contextos reais de trabalho; a mobilização de tecnologias de apoio e comunicação aumentativa que possibilitam oportunidades de expressão e aprendizagem para alunos com limitações severas (IGEC, 2024).

O desenvolvimento das políticas públicas em Portugal permitiu dar passos legislativos e institucionais significativos, reconhecidos internacionalmente. Todavia, o desafio maior é garantir que a inclusão se traduza em aprendizagens de qualidade, dignidade e oportunidades equitativas para todas as crianças e jovens, sem exceção. A inclusão é um imperativo ético e civilizacional, e o futuro da escola democrática dependerá da sua capacidade para transformar este princípio numa vivência quotidiana.

Síntese prospectiva

A educação inclusiva exige lideranças humanistas, práticas pedagógicas flexíveis, recursos especializados e políticas públicas centradas nas pessoas.

A inclusão de crianças e jovens com necessidades de saúde especiais depende de transformações organizacionais, pedagógicas e curriculares. Para se cumprir o princípio ético de que cada aluno, independentemente da sua condição, tem um lugar de pertença, participação, aprendizagem, segurança e dignidade na escola, importa perspetivar algumas linhas de ação.

Capacitar recursos humanos: docentes e não docentes. Proporcionar oportunidades de formação especializada em contexto real, a docentes e não docentes, que os preparem para lidar com a diversidade e a complexidade das necessidades destas crianças e jovens, abrangendo áreas como práticas pedagógicas adaptativas, gestão de sala de aula inclusiva e colaboração com equipas multidisciplinares. Incluir também tais temáticas na formação inicial dos docentes.

Valorizar lideranças que assumem a inclusão como prioridade. Reforçar a autonomia, no que respeita à gestão de recursos humanos e materiais para que as escolas assumam a inclusão como prioridade, nomeadamente a de crianças e jovens com necessidades de saúde específicas, garantindo, assim, a existência de meios necessários para o efeito. Importa que as lideranças se possam pronunciar ao nível da manutenção de profissionais de educação cujo perfil favorece o bem-estar e o desenvolvimento dessas crianças e jovens.

Rentabilizar parcerias e articulação entre entidades. Criar ou reforçar redes locais interinstitucionais e intersectoriais (educação, saúde, assistência social) que criem complementariedades na resposta diferenciada às necessidades de crianças e jovens com necessidades de saúde específicas, durante o cumprimento da escolaridade obrigatória e na transição para a vida adulta.

Fortalecer estratégias de monitorização e avaliação. Acompanhar, monitorizar e avaliar o cumprimento do Regime Jurídico da Educação Inclusiva para aferir o impacto (abrangência e eficácia) das medidas dirigidas a crianças e jovens com necessidades de saúde específicas e corrigir eventuais desigualdades. Desenvolver sistemas de monitorização que, em tempo real, permitam identificar necessidades e garantir uma distribuição criteriosa de recursos.

Referências

- Ainscow, M. (2020). Promoting inclusion and equity in education: lessons from international experiences. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 6(1), 7-16. <https://doi.org/10.1080/20020317.2020.1729587>
- Artur, A., Roque, C., Barreiras, E., Fialho, I., Saragoça, J., Franco, V., Sebastião, L., Cristóvão, A. M., & Rebelo, H. (2024). *Educação inclusiva: Da visão às práticas educativas promotoras de equidade e inclusão em 10 escolas portuguesas*. Centro de Investigação em Educação e Psicologia da Universidade de Évora (CIEPIUE). <https://www.rdpce.uevora.pt/handle/10174/39383>
- Booth, T., & Ainscow, M. (2019). *The Index for Inclusion: A guide to school development led by inclusive values* (4th ed.). Bristol: Centre for Studies on Inclusive Education (CSIE).
- Comissão Europeia/EACEA/Eurydice (2023). *Promover a diversidade e a inclusão nas escolas da Europa. Relatório Eurydice*. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d886cc50-6719-11ee-9220-01aa75ed71a1/language-pt>
- Conselho das Escolas (2018). *Tomada de posição sobre o desenvolvimento do ano letivo 2018/19*. https://www.cescolas.pt/wp-content/uploads/2018/11/Desenvolvimento_Ano_Letivo_Perspetiva_Escolas.pdf
- Conselho Nacional de Educação (CNE) (2018). *Parecer n.º 7/2018 sobre o regime jurídico da educação inclusiva no âmbito da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário*. Diário da República: 2.ª série, n.º 81. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/parecer/7-2018-115167061>
- CNE (2024). *Recomendação n.º 3/2024 sobre Dimensões estruturantes da profissão docente*. Diário da República n.º 65/2024, Série II de 2024-04-02
- Decreto-Lei n.º 54/2018, de 6 de julho. Diário da República: 1.ª Série, n.º 129. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/54-2018-115652961>
- Direção-Geral da Educação (DGE) (2022). Desenho de um sistema de monitorização da implementação do regime jurídico da educação inclusiva em Portugal. Relatório Final. DGE. https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/EInclusiva/sistema_de_monitorizacao_para_a_educacao_inclusiva_em_portugal.pdf
- Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC) (2024). *Educação inclusiva 2022/2023: Apoio à aprendizagem e à inclusão; escolas Públicas da rede do Ministério da Educação, Ciência e Inovação*. <https://www.dgeec.medu.pt/api/ficheiros/66014e760c7bc4791457592f>
- DGEEC (2025). *Educação inclusiva 2023/2024: Apoio à aprendizagem e à inclusão; escolas públicas da rede do Ministério da Educação, Ciência e Inovação*. <https://www.dgeec.medu.pt/api/ficheiros/68518dcba433b41c5981b0a4>
- Fernandes, D. (2025). Entrevista. In H. Albuquerque (Coord), *Humanitas*, 8, (pp. 5-10). https://issuu.com/humanitasfederacao/docs/revista_humanitas_maio_2025
- Federação Nacional de Educação (FNE) (2024). *Consulta Nacional Educação Inclusiva. Docentes e direções das escolas*. https://fne.pt/uploads/documentos/documento_1729161040_1932.pdf
- Federação Nacional dos Professores (FENPROF) (2025) *Levantamento sobre a implementação da educação inclusiva*. <https://www.fenprof.pt/para-a-educacao-ser-realmente-inclusiva-sao-necessarios-mais-recursos-e-respeito-pela-lei>
- Gomes, M. J., Galvão, A. M., & Ramos, O. M. (2021). *Crianças e jovens com necessidades de saúde especiais em contexto comunitário: intervenção da equipa de saúde escolar* [Resumo apresentado na 4.ª Reunião Internacional da Rede Académica das Ciências da Saúde da Lusofonia]. Rede Académica das Ciências da Saúde da Lusofonia. <http://hdl.handle.net/10198/24904>
- Inspeção-Geral da Educação e Ciência (IGEC) (2024). *Ação das Equipas Multidisciplinares de Apoio à Educação inclusiva*. https://www.igec.mec.pt/upload/Relatorios/AEMAEI_2022e2023.pdf
- Latas, A. P. (2011). O desenvolvimento local, um argumento para educação mais inclusiva. In D. Rodrigues. (org.), *Educação inclusiva, dos conceitos às práticas de formação* (pp. 17-28). Instituto Piaget.
- Leithwood, K. (2022). *The nature and effects of school leadership: A 25-year review*. *Journal of Educational Administration*, 60(2), 118-138.
- OCDE (2022). *Review of Inclusive Education in Portugal. Reviews of National Policies for Education*. OCDE. <https://doi.org/10.1787/a9c95902-en>
- OECD (2023). *Equity and Inclusion in Education: Finding Strength through Diversity*. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/e9072e21-en>
- Perdigão, R.; Casas-Novas, T. & Gaspar, T. (2014) *Relatório Técnico Políticas Públicas de Educação Especial*. CNE. https://www.cnedu.pt/content/edicoes/estudos_e_relatorios/RelatorioTecnico_EE.pdf
- Pereira, F (Coord), Brito, A., Lopes, F., & Saragoça, M. J. (2023). *Sistema de Monitorização da Implementação do Regime Jurídico da Educação Inclusiva - um guia para as escolas*. Ministério da Educação. https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/EInclusiva/dge_educ_incl_reg_juridico_net.pdf
- Rodrigues, D. (2013). *Equidade e educação inclusiva*. Profedições, Lda.
- Rodrigues, D. (2022). Diversidade na educação: Onde estamos e para onde queremos ir. In S. Santos (Ed.), *Diversidade e educação inclusiva: instrumentos validados* (pp. 191-196). Instituto de Educação/Universidade de Lisboa. <http://www.ie.ulisboa.pt/publicacoes/ebooks/forcas-mudanca-educacao/diversidade-e-educacao-inclusiva-instrumentos-validados>
- Senra, R. R. (2024). *Inclusão de crianças com necessidades de saúde especiais numa sala de jardim de infância: Perspetivas e práticas dos profissionais de educação* [Dissertação de mestrado, Instituto Politécnico de Lisboa, Escola Superior de Educação]. Repositório Científico do Instituto Politécnico de Lisboa. <https://repositorio.ipl.pt/entities/publication/fcf8ed13-766c-4cb4-9851-99bb9da52812>
- UNESCO (2020). *Global education monitoring report summary 2020: Inclusion and education: all means all*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373718>
- UNESCO (2022). *Atteindre tous les apprenants: Outils pour soutenir l'inclusion et l'équité dans l'éducation*. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000383824_fre

APRENDER AO LONGO DA VIDA PARA UMA SOCIEDADE MAIS DEMOCRÁTICA E COMPETENTE

**ANTÓNIO LUZ CORREIA
CONCEIÇÃO GONÇALVES**
ASSESSÓRIA TÉCNICO-CIENTÍFICA DO
CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

O relatório mais recente do PIAAC – *Programa Internacional para a Avaliação das Competências dos Adultos*, divulgado em dezembro de 2024, apresenta um retrato muito preocupante das competências dos adultos em Portugal. Os principais resultados nacionais, apurados neste estudo promovido pela OCDE, que avalia as competências da população adulta entre os 16 e os 65 anos em áreas como a literacia, a numeracia e a resolução adaptativa de problemas, evidenciam pontuações de 235, 238 e 233 pontos (numa escala de 500 pontos), que se situam abaixo da média dos países da OCDE (em 25 e 17 pontos). Mostram também faixas expressivas da população adulta em Portugal (39%-42%) com baixa proficiência em tarefas de leitura e compreensão de textos simples, com dificuldades em realizar cálculos básicos e apenas capaz de resolver problemas muito simples com poucas variáveis e solucionáveis com um ou dois passos (OCDE, 2024a, 2024c; Rothes, 2025; Rothes & Queirós, 2024).

As competências cognitivas avaliadas pelo PIAAC são consideradas “fundamentais, isto é, requeridas numa ampla gama de situações e domínios do dia-a-dia dos adultos” (Grupo de Projeto PIAAC Portugal, 2024, p. 3). São entendidas como cruciais para o sucesso pessoal e social, porquanto constituem uma base para a aprendizagem e a inovação contínuas (OCDE, 2024c). Importa, pois, detetar barreiras ao seu desenvolvimento e mobilização por parte dos adultos em Portugal.

A idade, o nível de escolaridade, o sexo e a condição socioeconómica dos indivíduos são variáveis que têm de ser tidas em conta para uma interpretação mais aprofundada dos resultados do PIAAC. Os adultos das diferentes faixas etárias transportam heranças diferenciadas no que respeita aos percursos escolares e, historicamente, estiveram inseridos em diferentes contextos políticos, sociais e económicos, marcados por uma diversidade de políticas de educação e formação.

Este é um ponto de partida para interrogar comparativamente os dados de caracterização da certificação da população e o quadro traçado pelos resultados do PIAAC, a começar por uma compreensão política abrangente do seu alcance. Esta deverá ir muito para lá da caracterização estática dos atuais adultos ou da remissão para as insuficiências do desempenho passado do sistema educativo. Trata-se, portanto, de perceber se os esforços para melhorar as qualificações da população portuguesa permitiram uma progressão correspondente na demonstração de competências efetivas em contextos reais. Será necessário identificar os principais pontos críticos, na perspetiva de contribuir para o desenvolvimento das políticas públicas no domínio da educação e formação de adultos.

Destacam-se duas linhas possíveis de reflexão estratégica: uma, que aborde a definição de políticas para a formação e qualificação dos adultos no presente; outra, que contemple o desenho de políticas de fundo que assegurem as condições indispensáveis para que no decurso da escolaridade obrigatória os indivíduos desenvolvam a capacidade de continuarem as suas aprendizagens ao longo da vida em contextos escolares, profissionais ou outros.

(In)Competências fundamentais

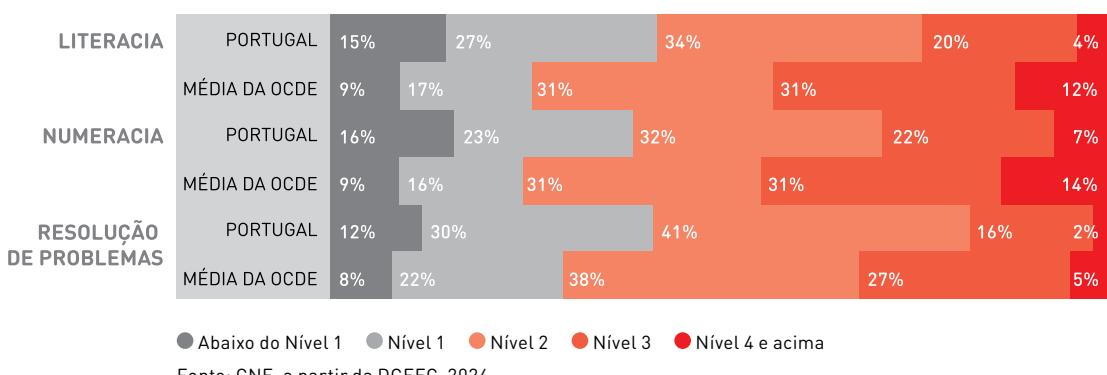
No âmbito do PIAAC, que reporta a 2023, foram inquiridos e avaliados 3 160 residentes em Portugal (Continente e Ilhas) representativos de um universo superior a 6,6 milhões de pessoas. Embora a maioria dos participantes revele competências em literacia, numeracia e resolução de problemas em ambientes tecnológicos suficiente para singrar no mundo atual, uma proporção significativa da população adulta inquirida posiciona-se nos níveis mais baixos de proficiência (Nível 1 ou abaixo do Nível 1). Numa leitura agregada, “quando se consideram os três domínios em conjunto, 30% dos adultos em Portugal obtiveram pontuações que se incluem nos dois níveis mais baixos das escalas de proficiência (média da OCDE: 18%)” (OCDE, 2024c, p. 2).

É particularmente preocupante que, no domínio da resolução de problemas em ambientes informatizados, 65% dos adultos não conseguiram realizar o teste de resolução de problemas (apresentado exclusivamente em *tablets*), nomeadamente por falta de competências básicas em Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC). Apenas um, em cada vinte adultos, demonstrou competências médias neste domínio (Níveis 2 ou 3).

A Figura 1 compara a distribuição por níveis de proficiência (desde o Nível 1 ou abaixo, até ao Nível 4 e acima) dos adultos de Portugal com a média dos países e economias da OCDE.

Distribuição comparativa dos adultos por níveis de proficiência em literacia, numeracia e resolução de problemas. Portugal e OCDE, 2023

Figura 1



Fonte: CNE, a partir da DGEEC, 2024

A proporção da população portuguesa com desempenhos situados nos níveis mais baixos é significativamente maior do que, em média, na OCDE, em qualquer dos domínios. A preocupação decorrente desta distribuição aumenta quando observada a natureza das competências não mobilizadas pelos adultos que pontuam nesses níveis da escala de proficiência.

Em literacia, uma proficiência de Nível 1 ou abaixo do Nível 1, que situa 42% dos adultos em Portugal (Figura 1), significa que se é apenas capaz de localizar informação numa página de texto, compreender textos curtos ou frases, encontrar uma hiperligação relevante num site, sempre a partir de pedidos explícitos (OCDE, 2025b), o que por si só sinaliza défices em aprendizagens que há muito são visadas pelo currículo nacional. Só do Nível 2 em diante se considera que os adultos detêm competências elementares, essenciais no quotidiano da vida atual. Designadamente, obter e compreender informação em textos mais longos, lidando com elementos supérfluos, ou navegar em textos digitais simples, com várias páginas (OCDE, 2025b).

No que respeita à numeracia, salienta-se que a vida real requer capacidades para lidar com conhecimentos de matemática bem mais complexos do que os que se descrevem no Nível 1 ou abaixo do Nível 1. Contudo, o desempenho de 39% dos adultos em Portugal situa-se, precisamente, nestes níveis. Não conseguem mobilizar competências do Nível 2, essenciais para, por exemplo, compreender a aplicação de uma taxa de juro ou os resultados de uma sondagem. Significa isto que terão dificuldade em avaliar afirmações simples que envolvam a matemática em contextos reais, em interpretar e utilizar informação apresentada, por exemplo, em gráficos circulares, gráficos de barras empilhadas ou escalas lineares (OCDE, 2025b).

No caso da resolução adaptativa de problemas (em ambiente digital) verificou-se que o desempenho de 42% dos adultos em Portugal está situado abaixo do Nível 2. Isto significa, por exemplo, ter dificuldade em, perante um conjunto de opções de viagem, averiguar e decidir a que melhor cumpre uma lista de requisitos, que inclui, entre outros, dia/hora de partida e chegada, tipo de transporte e duração da viagem.

O PIAAC explora competências importantes em planos com relevância para a sociedade e para a vida das pessoas. No plano do sucesso pessoal e profissional, em Portugal como, em média, nos países da OCDE, os resultados documentam que níveis mais elevados de proficiência estão diretamente ligados a um maior sucesso no mercado de trabalho e na vida em geral, incluindo bem-estar (e.g., saúde e satisfação com a vida) e participação cívica (e.g., eficácia política, confiança e voluntariado) (OCDE, 2024c). Acresce que “muitos adultos com baixas competências sentem-se desligados dos processos políticos e não têm competências para lidar com informações digitais complexas, o que constitui uma preocupação crescente para as democracias” (p. 5).

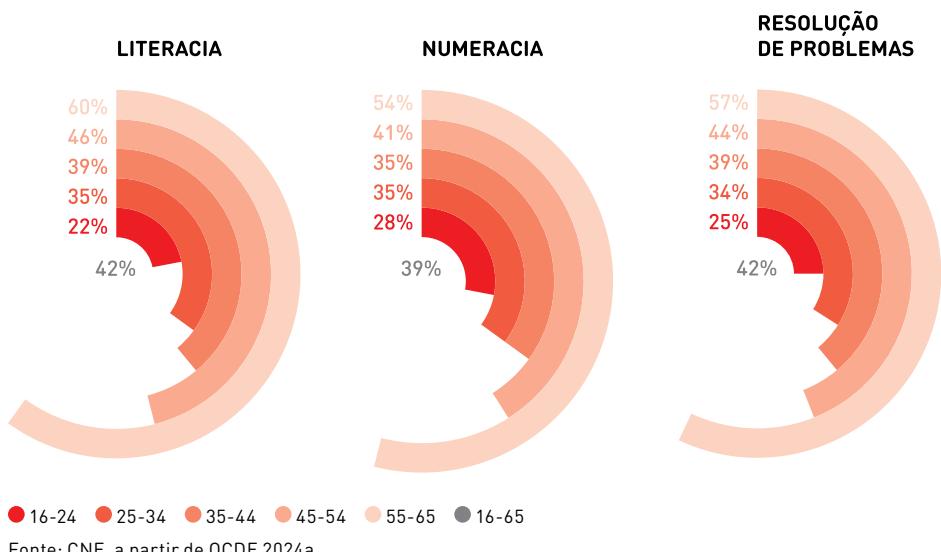
Os resultados do PIAAC 2023 remetem para a importância de os governos garantirem que as competências assinaladas são efetivamente dominadas pela população adulta. Na verdade, elas proporcionam uma base indispensável para a aprendizagem contínua, a inovação e a capacidade de os adultos participarem ativamente na vida em sociedade, tomando decisões mais informadas (REPLAN, 2025; Rothes, 2025).

Analizando os dados do PIAAC por grupos etários, evidenciam-se desempenhos diferenciados, de algum modo em linha com a evolução das estatísticas referentes à escolarização, à alfabetização ou à certificação em Portugal, mas que levantam também questões sobre os resultados que o sistema de educação e formação tem alcançado.

Os adultos mais velhos (55-65 anos) evidenciam desempenhos consideravelmente inferiores aos dos restantes grupos. As diferenças são bastante evidentes quando observadas por nível de proficiência. A Figura 2 mostra a distribuição da percentagem de adultos cujo desempenho foi de Nível 1 ou abaixo, por grupo etário, nos domínios avaliados.

Diferentes gerações, diversidade de percursos escolares

Distribuição da percentagem dos adultos com proficiência de Nível 1, ou abaixo, em literacia, numeracia e resolução de problemas, por grupo etário.
Portugal, 2023
Figura 2



Fonte: CNE, a partir de OCDE 2024a

A Figura 2 mostra que, para qualquer dos domínios, os adultos com mais de 55 anos são os que, em maior percentagem, 54% a 60%, evidenciaram desempenhos de Nível 1 ou inferior. Mas há franjas significativas de jovens, dos 16 aos 24 anos (22%, 28% e 25%) e dos 25 aos 34 anos (35%, 35% e 34%) que também têm desempenhos correspondentes aos níveis mais baixos da escala. Mais se nota que, em Portugal, mesmo os mais jovens obtiveram médias inferiores à média da OCDE (menos 10 a 13 pontos) nos três domínios (OCDE, 2024c).

“As disparidades de competências entre adultos mais velhos e mais jovens podem traduzir efeitos associados ao envelhecimento, mas também diferenças na qualidade e quantidade de educação e formação entre gerações” (OCDE, 2024c, p. 3). Os jovens parecem estar mais bem preparados — um sinal de melhorias no sistema educativo —, em contrapartida, os adultos mais velhos estão em clara desvantagem, evidenciando problemas decorrentes da formação recebida.

Na cronologia mais recente do sistema educativo e das políticas educativas, sobressaem diferenças inter e intra grupos etários, a começar pelas variações na escolaridade obrigatória em vigor quando cada um dos grupos frequentou a escola. É também de notar a diminuição substantiva das taxas de abandono escolar precoce em Portugal: de 50% das pessoas dos 18 aos 24 anos que tinham deixado de estudar sem terminar o ensino secundário, em 1992, até ao cumprimento da meta da União Europeia (inferior a 10%), em 2020, e aos 7% registados em 2024 (PORDATA, 2025a). Contudo, em 2024 havia 62% dos adultos entre os 55 e os 65 anos que tinham uma escolaridade máxima de nível básico (CITE 0-2), (PORDATA, 2025b). Já entre os jovens dos 25 aos 34 anos, em 2023, predominavam os que tinham concluído o ensino secundário (40%) ou o ensino superior (42%).

Estes factos são eco de reconfigurações formais do sistema, mas também de políticas de incentivo à escolarização e de promoção do sucesso implementadas, principalmente, a partir dos anos 90 do século XX. Os desempenhos diferenciados por faixa etária sugerem, assim, uma correlação positiva com os progressos ocorridos no sistema educativo, especialmente nas duas décadas mais recentes.

As políticas de educação e formação de adultos em Portugal “têm sido referidas por diversos autores como oscilantes, erráticas, caracterizadas muitas vezes por avanços e recuos que lhe deram um estatuto de campo como marginal ou residual face ao conjunto das políticas educativas” (Gomes, 2025, p. 39). Apesar de um primeiro impulso logo a partir da instauração da liberdade no país, com a criação da rede pública de educação de adultos, em 1974, foi no final dos anos 1990 que emergiram transformações importantes, também sujeitas a algumas intermitências, mas associadas “a um maior empenhamento social e político no favorecimento da aprendizagem dos adultos” (Rothes, et al., 2019, p. 59).

No período subsequente à Lei de Bases do Sistema Educativo (1986), as políticas de educação e formação de adultos passaram por uma vertente escolarizada de segunda oportunidade na educação de base, associada à alfabetização e à formação profissional, completamente arredadas de perspetivas movidas por uma “leitura do mundo” ou pela educação para a cidadania. Nos anos 90, com a transformação semântica da teoria do capital humano e a crença no “pedagogismo socioeconómico” (Melo, 2008, p. 45) em que “a educação é apresentada numa perspetiva salvífica e redentora”, confundem-se “as políticas e os discursos sobre a «igualdade de oportunidades» com as políticas e os discursos sobre a ‘exclusão’ (social e escolar)” (Canário et al., 2001, p. 18).

Em 1998, propunha-se uma visão abrangente, com intervenção em “quatro áreas principais: a formação de base, o ensino recorrente, a educação e formação ao longo da vida, a educação para a cidadania” (Lima, 2008, p. 47). Esta perspetiva foi substituída em 2006 por uma “deriva vocacionalista”, que predominava nas políticas de educação de adultos à época e arredava iniciativas educativas orientadas para a promoção da cidadania através da educação não formal, não sendo assim “fácil combinar cidadania democrática e competitividade”, como refere Licínio Lima (2008, p. 49). Em síntese, entre impulsos e descontinuidades, sublinham-se os marcos seguintes:

1. Projeto de Sociedade S@ber+ - Programa de Desenvolvimento e Expansão da Educação e Formação de Adultos, 1998 - 2002, cujas atribuições incluíam a criação de uma agência nacional de educação e formação de adultos, a articulação estratégica interministerial e com as autarquias, a articulação técnica com organizadores, formadores, educadores e produtores de materiais nesta área (Resolução do Conselho de Ministros n.º 92/98, de 25 de junho).
2. Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos (ANEFA), 1999-2002, responsável pelo lançamento dos cursos de educação e formação de adultos (EFA), pelos processos de reconhecimento, validação e certificação de competências (RVCC), que ainda hoje se mantêm como dispositivos essenciais de promoção das aprendizagens e de certificação académica dos adultos.
3. Iniciativa Novas Oportunidades (INO), 2007-2011, manteve os processos RVCC, os cursos EFA e as Formações Modulares Certificadas (FMC); introduziu a regulamentação dos processos de conclusão do ensino secundário a partir de percursos formativos incompletos em planos de estudos já extintos.
4. Sistema Nacional de Qualificações (SNQ), criado em 2007 e revisto em 2017, que disponibilizou instrumentos essenciais, como o Quadro Nacional de Qualificações (QNQ), o Catálogo Nacional de Qualificações (CNQ), o Sistema Integrado de Informação e Gestão da Oferta Educativa e Formativa (SIGO); e o Passaporte Qualifica.
5. Programa Qualifica, 2017 - , mantendo a maior parte dos mecanismos da INO, reforçou o incentivo à aprendizagem ao longo da vida, a orientação e encaminhamento para percursos de qualificação, acrescentando redes de parcerias para promover a aprendizagem e a qualificação.

6. POCH 2020 e Pessoas 2030, instrumentos financeiros dos programas Portugal 2020 e Portugal 2030, que apoiam medidas dirigidas, essencialmente, aos desafios das qualificações da população, do emprego e da inclusão social. O Pessoas 2030 incluiu novos mecanismos, como o Acelerador Qualifica, um apoio financeiro para adultos que concluam uma qualificação escolar ou profissional através do processo RVCC até dezembro de 2025, e o Programa Qualifica ON, para requalificação de trabalhadores em momentos de paragem de produção.

As iniciativas para melhorar as competências e as qualificações dos adultos têm sido orientadas, sobretudo, para a obtenção de certificações formais, o que é consentâneo com a preocupação em erradicar as baixas qualificações. Inspiram-se em modelos formais escolarizados, reproduzindo o modelo de educação dos jovens (e.g., cursos EFA, formações modulares, Educação e Formação Profissional). E têm em conta, igualmente, perspetivas baseadas no reconhecimento da experiência, como nos processos de RVCC, bem como a formação em contexto de trabalho.

Em Portugal, a participação dos adultos em atividades de aprendizagem ao longo da vida é muito baixa: apenas cerca de 20% dos inquiridos no PIAAC 2023 tinham participado em formação nos últimos 12 meses, face a uma média de 52% na OCDE (OCDE, 2024a, 2024c). Ainda assim, é de assinalar, por exemplo, que passaram pela Iniciativa Novas Oportunidades 1 568 490 adultos, numa população ativa portuguesa de cerca de 5 500 000 indivíduos (Capucha, 2013, 2015; Carneiro et al., 2010) e, de acordo com a ANQEP, o programa Qualifica ultrapassou um milhão de inscritos no final de 2023, considerando o total acumulado desde a sua criação, em 2017, e atingiu 1 407 487 certificações (ANQEP, 2024; CNE, 2024). Estatísticas que parecem evidenciar apetência pela certificação, num contexto de ofertas diversificadas, mas fragmentadas entre os sistemas educativo, da formação profissional e da economia social.

Descontinuidades, fragmentação, falhas na consecução sistémica e contextualizada aos territórios no sistema de educação e formação consubstanciam entraves ao cumprimento de metas de formação, qualificação e certificação da população adulta em Portugal. Até 2029, pretende-se certificar 90% dos adultos apoiados no âmbito do Programa Pessoas 2030, atingir os 700 mil inscritos através dos Centros Qualifica e assegurar que pelo menos 60% dos adultos participem anualmente em ações de educação e formação (Pessoas 2030, sd).

Tais metas terão de estar presentes numa reflexão sobre a materialização dos propósitos e das políticas de educação e formação de adultos, que, acima de tudo, se consubstanciem numa estratégia nacional, subsidiária de uma visão de desenvolvimento económico e social do país, integradora das várias iniciativas e potenciadora de sinergias na sua concretização.

No seu relatório mais recente, *Fifth Global Report on Adult Learning and Education* (GRALE 5), o Instituto para a Aprendizagem ao Longo da Vida, da UNESCO, refere que a fragmentação existente nas políticas públicas relativas à educação de adultos, em numerosos países membros, reside muito no facto de serem encaradas de forma instrumental em relação a objetivos específicos, em detrimento de uma visão mais abrangente e holística (UNESCO, 2025).

A necessidade dessa visão holística tem a ver com a complexidade das transformações que atravessam as sociedades contemporâneas e a compreensão de que as aprendizagens a promover não se podem circunscrever ao desenvolvimento de competências e capacidades cognitivas e metacognitivas ou à certificação de habilitações formais. Hoje, as aprendizagens a proporcionar são essenciais numa perspetiva de cidadania e participação cívica (UNESCO, 2025), e a educação e formação de adultos quer-se abrangente, porquanto alie à dimensão profissional a capacitação para uma participação mais ativa, crítica e informada dos cidadãos na vida democrática e comunitária (CNE, 2019a, 2019b). No essencial, defende-se que "cidadãos ativos interiorizam valores democráticos e contribuem para a criação de sociedades pacíficas, inclusivas, tolerantes, mais justas e sustentáveis, além de que as competências de cidadania ativa reforçam a empregabilidade" (UNESCO, 2025, p. 147).

As circunstâncias de desenvolvimento de competências por parte dos adultos têm mudado. Grande parte da sua aprendizagem tem lugar em contextos externos à educação formal (Comissão Europeia, 2017; OCDE, 2013, 2025a), incluindo no seio da família, no local de trabalho e através de atividades individuais autodirigidas. É igualmente aceite que, para manter o seu valor, as competências devem ser desenvolvidas ao longo da vida. O que é relevante tanto em profissões altamente qualificadas como nas menos qualificadas (OCDE, 2025a).

Os resultados e as reflexões contidos no GRALE 5 estão em linha e reforçam algumas das implicações mais relevantes do PIAAC, tais como a pertinência das competências enquanto requisitos essenciais para a cidadania democrática, a inclusão, a igualdade de género e, também, para o desenvolvimento profissional, a melhoria de emprego e a defesa de uma sociedade mais justa.

A educação de adultos requer, cada vez mais, uma conceptualização inserida numa visão integradora da educação formal e informal (Ndiangu et al., 2025; Orman & Wanless, 2024; Salih et al., 2024), combinando atores institucionais e não institucionais em comunidades de conhecimento e de prática. Em consequência, é essencial atualizar o léxico e os referenciais da educação e formação de adultos por forma a robustecer os alicerces de uma visão estratégica renovada.

Uma reflexão sobre políticas e estratégias de educação e formação de adultos, com vista a melhorar competências e promover a aprendizagem ao longo da vida, recomenda duas perspetivas de análise. Uma refere-se às políticas destinadas a resolver os baixos níveis de certificação, regra geral, assentes em medidas que tendem a ser extraordinárias e dirigidas a grupos muito específicos da população. A outra refere-se às políticas orientadas para a capacitação universal dos indivíduos, adultos e jovens, para aprenderem ao longo da vida.

Os desafios que se colocam ao desenho de tais políticas requerem, antes de mais, uma identificação clara da natureza e da extensão dos défices de competências dos adultos. Requerem igualmente o conhecimento do nível de correlação que se estabelece entre os requisitos e objetivos estabelecidos para o sistema educativo nacional e a capacitação efetiva das gerações mais novas para a aprendizagem ao longo da vida.

Uma agenda para a educação e formação de adultos em Portugal enfrenta desafios comuns à Europa: envelhecimento da população ativa, novas demografias, transformação digital, inteligência artificial e ameaças à coesão social e às demo-

cracias, muitas delas enraizadas no desconhecimento e no preconceito. Enfrenta, concomitantemente, desafios próprios, como a recência do alargamento da escolaridade obrigatória à educação secundária, a frugalidade do envolvimento da população adulta em atividades de formação contínua ou a vulnerabilidade das medidas políticas que se restringem aos ciclos governativos.

Essa agenda exige, desde logo, edificação sobre o pressuposto de que a educação se faz ao longo da vida e de que a certificação não é um fim em si mesma. Mais importa que tenha presente um conjunto de aspirações tais como as que se apresentam a seguir.

Uma visão estratégica nacional. Uma estratégia de educação e formação de adultos concebida no quadro de uma visão de desenvolvimento económico e social do país tende a ganhar clareza e alcance nas suas finalidades. Desenhada prospectivamente e assente num compromisso político de futuro, pode acolher medidas duradouras, que geram confiança nos destinatários e prevalecem até à resolução dos problemas (e.g., baixas qualificações dos adultos mais velhos, falta de competências digitais) ou como suporte continuado, estruturante de uma oferta de educação ao longo da vida.

Conciliação entre mercado e cidadania. Na educação e formação de adultos, como noutras campos de elaboração das políticas públicas, existem tensões. O mercado de trabalho exige uma orientação para o desenvolvimento de competências-chave, digitais e técnicas, com vista à empregabilidade e à adaptação às mudanças tecnológicas. As tendências e experiências internacionais apontam para uma articulação entre a dimensão profissional e a capacitação para uma participação mais ativa, crítica e informada dos cidadãos na vida democrática e comunitária. Notam ainda que a segunda dimensão favorece a primeira. A posição conciliadora pressupõe, portanto, uma visão integrada e abrangente das duas vertentes.

Capacitação dos grupos vulneráveis. Os adultos com níveis mais baixos de competências são tendencialmente os que menos participam em atividades de formação. A atenção aos grupos vulneráveis (sobretudo mais velhos, desempregados ou pouco qualificados) não pretende hipotecar uma visão estratégica mais abrangente e orientada para o desenvolvimento global nacional, social, económico e da cidadania. Acresce que, circunscrevê-la a medidas políticas de cariz assistencialista ou de reinserção social, seria viabilizar a emergência de estímulos prometedores do alcance geral das transformações necessárias na educação de adultos em Portugal.

Diversificação de competências. Os relatórios internacionais alertam para o desajustamento entre as ofertas formativas e as necessidades reais. Com a transformação digital acelerada, é essencial investir em competências digitais básicas e avançadas. Fará, portanto, todo o sentido que a educação e formação de adultos as incorpore, a par de competências e capacidades cognitivas e metacognitivas, e de competências transversais (e.g., comunicação, resolução de problemas, pensamento crítico), que perduram independentemente dos contextos sendo, por isso, um estímulo para a aprendizagem continuada.

No panorama nacional, a experiência adquirida em programas de reconhecimento do capital de aprendizagem e as avaliações que deles foram feitas, bem como os incentivos acionados no âmbito dos programas operacionais de financiamento, podem favorecer a concretização das ambições desta agenda. As aspirações enunciadas suscitam três questões críticas gerais a que as políticas públicas de educação e formação de adultos terão certamente de responder no contexto de uma agenda transformadora:

1. Como se constrói uma concertação política em torno dessa transformação?
2. Como podem ser colmatados os défices de competências e de certificação que persistem na população adulta em Portugal?
3. Como se desenvolve a apetência de jovens e adultos pela formação ao longo da vida?

Parece, assim, ser particularmente significativo que as políticas públicas permitam: a) promover a articulação entre os diferentes intervenientes; b) reconhecer e valorizar as competências e experiências adquiridas; c) garantir o financiamento que permita a concretização dos programas e medidas; e d) assegurar uma adequada divulgação de oportunidades de formação que mobilizem as pessoas. Mais importa que a execução dessas medidas seja acompanhada de um reforço dos sistemas de recolha e análise de dados, quer para aferir as competências da população adulta, quer para regular a execução das políticas e medir o impacto real das intervenções, a médio e longo prazo.

Síntese prospectiva

A educação e a formação de adultos são estratégicas na construção de uma sociedade mais desenvolvida e inovadora, mais coesa, competente, participada e democrática.

As principais visões prospetivas acerca da educação e formação de adultos, a par do histórico do seu desenvolvimento, apontam para cinco eixos estratégicos de ação, que podem transformar a área, posicionando-a nos fluxos da educação ao longo da vida e dotando-a dos instrumentos necessários à melhoria das competências da população adulta em Portugal.

Estabelecer um compromisso político em torno da educação e formação de adultos. Importa clarificar finalidades da educação e formação de adultos, no quadro de uma visão prospetiva para o país, e estabelecer um compromisso duradouro entre vários setores da sociedade, que garanta a continuidade de políticas de educação e formação dos adultos, dirigidas à melhoria de qualificações e competências, à aprendizagem continuada, ao desenvolvimento da cidadania e da participação cívica.

Reforçar a sustentabilidade dos programas de educação de adultos. Adequar os financiamentos às necessidades e basear a sua distribuição em prioridades ancoradas numa estratégia nacional, a fim de garantir a consecução plena das várias iniciativas. Agilizar processos administrativos que garantam a execução integral dos fundos europeus.

Flexibilizar a oferta e mobilizar sinergias. Privilegiar lógicas de concretização que respeitem as necessidades, motivações e realidades dos destinatários, como a flexibilização das ofertas e a articulação com políticas ativas de emprego. Ao mesmo tempo, valorizar sinergias locais, que envolvam autarquias e empresas, de modo a racionalizar recursos, criar redes e dinamizar o desenvolvimento dos territórios. Garantir que estas são concretizadas em estreita articulação com uma estratégia nacional de educação e formação dos adultos.

Fortalecer o reconhecimento e validação de aprendizagens prévias. Preservar os mecanismos de RVCC e implementar medidas de monitorização, assentes em referentes de exigência que criem uma base comum para a sua operacionalização e os credibilizem académica e socialmente, como forma de incentivar adultos com baixas qualificações a retomarem os seus percursos formativos.

Incentivar a participação de jovens e adultos em atividades de formação. Concretar as plataformas que agregam oportunidades de educação e formação de adultos, mantê-las acessíveis, amigáveis e, sempre que possível, suportadas por sistemas de aconselhamento personalizado. Garantir que as competências de suporte à aprendizagem, previstas na escolaridade obrigatória, são efetivamente desenvolvidas pelos jovens no seu percurso escolar, como pré-requisito da aprendizagem ao longo da vida.

Referências

- Canário, R., Alves, N., & Rolo, C. (2001). *Escola e exclusão social. Para uma análise crítica da política TEIP*. Instituto de Inovação Educacional.
- Capucha, L. (2013). Em defesa da Iniciativa Novas Oportunidades: a qualificação dos adultos é uma prioridade. *Aprender*, 34, 29-65. <https://doi.org/10.58041/aprender.76>
- Capucha, L. (2015). Iniciativa Novas Oportunidades, o tempo da igualdade. In M. L. Rodrigues (Ed.). *40 Anos de Políticas de Educação em Portugal - Volume I: A Construção do Sistema Democrático de Ensino* (pp. 392-410). Almedina.
- Carneiro, R. (Coord.), Valente, A., Liz, C., Lopes, H., Cerol, J., Mendonça, M., Carneiro, M., & Melo, R. (2010). *Iniciativa Novas Oportunidades: resultados da avaliação externa (2009-2010)*. Agência Nacional para a Qualificação, I.P. https://www.researchgate.net/publication/343106207_Iniciativa_Novas_Oportunidades_resultados_da_avaliacao_externa_2009-2010
- Conselho Nacional de Educação (CNE) (2019a). *Recomendação n.º 2/2019 - Recomendação para uma política pública de Educação e Formação de Adultos*. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/recomendação/2-2019-123253242>
- CNE (2019b). *Relatório técnico: Educação e formação de adultos em Portugal*. <https://www.cnedu.pt/pt/publicacoes/relatorios/relatorio-tecnico-educacao-e-formacao-de-adultos>
- CNE (2024). *Estado da educação 2023*. <https://www.cnedu.pt/pt/estado-da-educacao-cne/publicacao/estado-da-educacao-2023>
- Gomes, M. C. (2025). Resultados da avaliação de competências da população adulta em Portugal: que alertas precisam mais de soar? *Dirigir & Formar*, 43, 34-39. https://www.iefp.pt/documents/10181/702841/D%26F_43_WEB_corrigido.pdf/11b0d845-a522-4745-addc-c7ab2b6b094d
- Grupo de Projeto PIAAC Portugal (2024). *Programa Internacional para a Avaliação das Competências dos Adultos | Ciclo 2*. [https://doi.org/10.1787/9789264204256-en](https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.anqep.gov.pt/np4/%3FnewsId%3D1119%26fileName%3DBrochura_PIAAC_PRT_02_12_2024.pdf&ved=2ahUKEwjao6e-zKSQAxVEBNsEHT1LJfcQFnoECB8QAQ&usg=A0Vwaw3_jl3Bkm0cEj55aCLhTpIxLima, L. (2008). A Educação de adultos em Portugal [1974-2004]. In R. Canário e B. Cabrito (Org.). <i>Educação e Formação de Adultos. Mutações e Convergências</i> (pp. 31- 60). Educa.</p><p>Melo, A. (2008). Formação de adultos e desenvolvimento local. In R. Canário e B. Cabrito (Org.). <i>Educação e Formação de Adultos. Mutações e Convergências</i> (pp. 97-113). Educa.</p><p>Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) (2013). <i>OECD skills outlook 2013: First results from the survey of adult skills</i>. <a href=)
- OCDE (2024a). *Do adults have the skills they need to thrive in a changing world? Survey of adult skills 2023*. <https://doi.org/10.1787/b263dc5d-en>
- OCDE (2024b). *Survey of adult skills 2023 reader's companion*. <https://doi.org/10.1787/3639d1e2-en>
- OCDE (2024c). *Inquérito às competências dos adultos 2023 – Panorâmica: PORTUGAL (Country Note)*. https://www.oecd.org/pt/publications/2024/12/survey-of-adults-skills-2023-country-notes_df7b4a60/portugal_bf79257b.html
- OCDE (2025a). *Education GPS – The world of education at your fingertips: Adult competences*. Review education policies - Education GPS - OECD: Adult competencies
- OCDE (2025b). *Survey of adult skills 2023 technical report*, OECD Skills Studies. <https://doi.org/10.1787/80d9f1692-en>
- OCDE (2025c). *The role of subnational governments in adult skills systems. OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Papers*. <https://doi.org/10.1787/d452e8b7-en>
- Orman, M. C., Wanless, S. B. (2024). Edging toward democracy: The roles of informal learning organizations in a literacy ecosystem. *Afterschool Matters* (38), 8-18. <https://eric.ed.gov/?q=source%3A%22Afterschool-Matters%22&ff1=pubJournal+Articles&id=EJ1437925>
- PORDATA (2025a). *Taxa de abandono escolar precoce por sexo (%)*. Taxa de abandono escolar precoce por sexo (%) | PORDATA (atualização de 15.09.2025)
- PORDATA (2025b). *População 15-64 anos por sexo, grupo etário e nível de escolaridade (%)*. População 15-64 anos por sexo, grupo etário e nível de escolaridade (%) | PORDATA (atualização de 15.09.2025)
- Ndiangu, P., Cooke, R., & Koklu, O. (2025). Engaging minds, inspiring motivation: The impact of integrating OER in Informal Learning Environments. *Research in Educational Policy and Management*, 7(1), 1-26. <https://doi.org/10.46303/repam.2025.1>
- Pessoas 2030. O que é o PESSOAS 2030? <https://pessoas2030.gov.pt/o-pessoas-2030/>
- Rede de Serviços de Planeamento e Prospectiva da Administração Pública (REPLAN) (2025). *Megatendências 2050. O Mundo em Mudança: Impactos em Portugal*. <https://planapp.gov.pt/wp-content/uploads/2025/06/REPLAN-RelatorioMegatendencias2050.pdf>
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 92/98. Diário da República: 1.ª Série B, n.º 160. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/92-1998-423893>
- Rothes, L. (2025). As competências dos adultos em Portugal: Resultados do PIAAC. *Dirigir & Formar*, 43, 16-21. https://www.iefp.pt/documents/10181/702841/D%26F_43_WEB_corrigido.pdf/11b0d845-a522-4745-addc-c7ab2b6b094d
- Rothes, L. & Queirós, J. (2024). *Resultados do Programa Internacional para a Avaliação das Competências dos Adultos | Ciclo 2: Destaques nacionais*. Coordenação Nacional do PIAAC/ANQEP, I.P. https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.anqep.gov.pt/np4/%3FnewsId%3D590%26fileName%3DDestaques_PIAAC_PRT_Dez2024_FINAL.pdf&ved=2ahUKEwjz7PT2hZKQAxW7BfsDHQQjNaQQFnoECBkQAQ&usg=A0Vwaw3QYwJcMAH0ol_IbDzFQf42
- Rothes, L. (Coord.), Queirós, J., & Moreira, A. I. (2019). *Plano Nacional de Literacia de Adultos: Relatórios de pesquisa*. Centro de Investigação e Inovação em Educação Escola Superior de Educação do Politécnico do Porto.
- Salih, S. A., Alzamil, W., Ajlan, A., Azmi, A., Ismail, S. (2024). *Typology of informal learning spaces (ILS)*. In *Sustainable Academic Education: A Systematic Literature Review in Architecture and Urban Planning*. <https://doi.org/10.3390/su16135623>
- UNESCO (2022). *Fifth global report on adult learning and education (GRALE 5)*. <https://www.uil.unesco.org/en/adult-education/global-report-grale>

UMA ESCOLA COM FUTURO

**ANA SÉRGIO
ANTÓNIO LUZ CORREIA**
ASSESSORIA TÉCNICO-CIENTÍFICA DO
CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Grande parte do nosso pensamento sobre o futuro é linear e baseia-se na extensão das tendências existentes. Mas as tendências abrandam, aceleram, curvam-se e rompem. Eventos imprevistos podem perturbar até mesmo tendências de longa data. As opiniões divergem sobre os desenvolvimentos históricos e, mesmo quando há consenso, o futuro raramente é apenas uma continuação tranquila de padrões passados.

(OCDE, 2020)

Num tempo marcado por rápidas transformações tecnológicas, sociais e culturais, pensar uma escola com futuro é um imperativo ético, social e político. As tendências na evolução dos sistemas educativos europeus e mundiais configuram a escola como uma organização complexa, que deve ser aberta à comunidade, diversa e inclusiva. Como desafios atuais e futuros permanecem a revolução digital e a irrupção da inteligência artificial, as novas demografias, a necessidade de reconfiguração dos saberes profissionais dos docentes e não docentes e as interações da escola com as comunidades de proximidade na construção de projetos educativos com orientação local.

Uma escola com futuro deve assentar em propósitos ideológicos que afirmem a educação como um direito humano fundamental e um instrumento de emancipação individual e coletiva. Esta escola, reconhece a diversidade como riqueza e a equidade como objetivo das suas práticas. Defende uma perspetiva humana, centrada na formação integral da pessoa, na promoção da justiça social e na construção de uma sociedade solidária e sustentável. O seu ideário baseia-se na convicção de que a educação é um bem público e uma responsabilidade partilhada capaz de transformar realidades e reduzir desigualdades.

Do ponto de vista pedagógico e político, uma escola com futuro dialoga com os espaços públicos e constrói-se com base no exercício distribuído da liderança. Pedagogicamente, valoriza a aprendizagem colaborativa com recurso a metodologias ativas e currículos flexíveis como aspetos promotores do desenvolvimento de competências cognitivas, sociais, emocionais e éticas. Politicamente, compromete-se com a igualdade de oportunidades, a valorização profissional dos professores e com a cooperação entre a escola, a família e a comunidade na humanização do processo educativo.

Tendo em conta estas considerações e ideias fundamentais, neste ensaio reflete-se acerca da escola na qual será imperativo considerar formas alternativas de desenvolver o currículo, baseadas em conceções progressivas acerca da pedagogia e da avaliação, mas também novas e inovadoras formas de liderança e de gestão e administração dos territórios educativos tendo em conta as autonomias localmente construídas (Barroso, 2004, 2005; Lima, 2024).

Os sistemas escolares baseiam-se tradicionalmente em modelos e identidades nacionais.

(OCDE, 2020, p.45)

**A escola
como reflexo
do sistema**

Nas últimas décadas, a educação em Portugal conheceu transformações estruturais, destacando-se as reformas educativas de 1990-2000, que reconfiguraram a educação básica e secundária, criaram percursos diferenciados e valorizaram o ensino profissional. A universalização da educação básica e o alargamento da escolaridade obrigatória, em 2009, de nove para doze anos, constituíram um marco histórico, visando melhorar a qualificação e a formação dos jovens. Com igual relevância, foram criados programas de prevenção do abandono escolar e de qualificação e certificação

de jovens e adultos, como aliás, já a partir dos anos 80, as políticas públicas de educação tinham vindo a dar particular prioridade ao sucesso escolar, através de programas nacionais, e à melhoria da organização do trabalho escolar, através de processos de formação contínua. Estas e outras medidas contribuíram para a valorização social da escola, promovendo a sua democratização, erradicando o analfabetismo e melhorando sensivelmente indicadores tão relevantes como as taxas reais de escolarização, as taxas de abandono precoce e de retenção e as taxas de conclusão.

O foco na melhoria do sistema educativo centra-se, hoje, no reforço da qualidade da experiência educativa, num claro sinal de incentivo à articulação de saberes disponíveis nas escolas, universidades, autarquias e empresas, tomando como referencial as áreas de competência inscritas no *Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória*.

Priorizam-se como desígnios da escola a democratização, equidade e inclusão efetivas de todos os alunos nos espaços educativos. Os decretos-lei 54 e 55, de 2018, exigiram a adoção de medidas de apoio à aprendizagem e à inclusão fundadas na necessidade de melhorar a qualidade da educação e de garantir que todas as crianças e jovens aprendem e desenvolvem as suas competências de acordo com as suas capacidades (CNE, 2024a).

Na interseção dos discursos produzidos nas últimas décadas sobre a escola como âncora da racionalização do sistema, emergiram novos referenciais curriculares, pedagógicos e avaliativos dando sentido a outras hipóteses para pensar o futuro da escola como organização reflexiva e aprendente (Sá Chaves & Amaral, 2000; Alarcão, 2014).

A autonomia prevista no Decreto-Lei n.º 75/2008 e as reformas subsequentes reforçaram um modelo de administração escolar unipessoal remetendo para os órgãos de participação e consulta (conselho geral e o conselho pedagógico) a supervisão e a regulação das ações e das decisões das lideranças. Deste modo, as autonomias constroem-se através de projetos educativos, planos de melhoria e planos de inovação consensualizados à escala local (Costa & Neto-Mendes, 2019; Machado, 2021).

O processo de transferência de competências para os municípios na área da educação criou a necessidade de clarificação de áreas de jurisdição e de responsabilidade dos diferentes atores do sistema: as escolas, os municípios e a administração central. Neste campo, a atuação das lideranças escolares, em parceria com as comunidades educativas municipais, revela-se crucial como pilar da criação de ambientes escolares permeáveis à colaboração, reflexão e construção de projetos educativos com identidade local e municipal, promotores da qualidade das aprendizagens dos alunos (CNE, 2023a, 2023b, 2025a).

Desafios para a escola

A escola como organização complexa move-se num jogo de forças em tensão: políticas públicas, lideranças locais, práticas organizacionais, culturas institucionais, culturas profissionais e expectativas sociais e comunitárias face ao seu lugar e atuação no espaço público. As interações colaborativas facilitam a utilização de práticas de ensino especializadas e diferenciadas, assentes no trabalho de equipa, na reorganização dos modos de trabalho em sala de aula, na gestão curricular e na avaliação dos alunos, exigindo aos docentes a mobilização, integração e utilização de conhecimentos especializados de conteúdo e de pedagogia, entre tantos outros (Shulman, 1986; Roldão, 2007; CNE, 2024b; OCDE, 2025b).

Uma escola com futuro constrói-se no aprofundamento da autonomia (Lima, 2024; Machado, 2021), da democracia e do conhecimento como meios que permitem

responder com qualidade aos desafios da equidade e inclusão, investindo na literacia cidadã através das vivências do respeito mútuo, da solidariedade, da justiça e da responsabilidade social. A autonomia permite que cada escola responda de forma criativa, construtiva e contextualizada aos desafios locais e globais. A participação e representação democrática de todos os atores da comunidade nos processos de gestão e de decisão são essenciais à construção de uma cultura de escola vivida como projeto coletivo. Na construção da profissionalidade docente, o conhecimento e a investigação são estruturantes das ações e fundamentais na construção da respetiva identidade profissional.

Como eixos de problematização e de reflexão identificam-se cinco desafios entendidos como áreas de aprofundamento e melhoria dos desígnios da escola.

Inclusão como compromisso coletivo

A inclusão educativa é um processo contínuo de transformação das práticas, estruturas e culturas escolares, não podendo, nem devendo, ser reduzida a uma abordagem meramente assistencialista ou compensatória a alunos com dificuldades. A escola deve assumir a inclusão como um projeto ético e político num compromisso coletivo com a dignidade humana, no respeito pelas singularidades de cada um. A inclusão é um mandato exigente pois supera o acolhimento e a integração de minorias culturais, de alunos provenientes de contextos vulneráveis ou de crianças e jovens com necessidades especiais de saúde (Rodrigues, 2006, 2017, 2024). Concretizar a ideia de cidadania como componente inerente à inclusão significa reconhecer que a educação é um direito humano e constitucional de todos, independentemente das suas diferenças.

Ensinar e aprender em equipa

A reorganização dos modos de trabalho docente e discente e a promoção da qualidade das aprendizagens são desafios da escola. Ensinar e aprender com sentido, envolver os alunos nos processos de gestão curricular, pedagógica e avaliativa exige à escola e aos professores integração e utilização de conhecimentos, disponibilidade para aprender e formação profissional continuada.

A colaboração entre docentes, o trabalho em equipa multidisciplinar, a gestão do tempo, dos espaços e dos recursos alinhada com práticas de acompanhamento individualizado dão sentidos adicionais às aprendizagens (Hargreaves, 1998; Hargreaves & O'Conner, 2018). Este desafio realiza-se no coletivo, através do diálogo e das alianças intra e interinstitucionais na criação de comunidades de aprendizagem vinculadas a compromissos comuns.

Integração crítica e pedagógica do digital

A transformação digital constitui um dos maiores desafios globais da escola, exigindo mudanças significativas nas práticas pedagógicas e na cultura organizacional. A integração das tecnologias digitais nos processos de ensino e aprendizagem implica alterar metodologias e criar formas alternativas de interação dos alunos e dos professores com o conhecimento.

Assegurar a equidade no acesso às tecnologias e possibilitar a sua utilização crítica, ética e responsável constitui uma oportunidade real para personalizar as aprendizagens conectando-as com o mundo (Guimarães, 2025; Pinto, 2024). Deste modo, torna-se indispensável o uso intencional, crítico e pedagógico das tecnologias como meios de inovação educativa. O ensino híbrido, a aprendizagem baseada em projetos, com foco em problemas que emergem da comunidade e em resposta aos mesmos, favorece o envolvimento dos alunos na construção do conhecimento de forma autónoma dando relevância ao que se ensina e aprende na escola. Consequentemente, a utilização informada das tecnologias pode enriquecer significativamente as aprendizagens.

Profissionais críticos e autónomos

A autonomia profissional do professor traduz-se na sua liberdade para planear, selecionar, adaptar métodos de ensino, estratégias e recursos articulados com as necessidades dos alunos garantindo a concretização das aprendizagens. No âmbito das suas esferas de ação, cada docente atua como profissional crítico, capaz de tomar decisões fundamentadas, suportadas pelo conhecimento e pela investigação como núcleos estruturadores da sua atividade (Roldão, 2009; Flores, 2016, 2021; Pereira, 2023).

Uma escola com futuro desafia os professores a desenvolverem competências e conhecimentos profissionais que lhes permitem criar espaços de autonomia para responderem às exigências de um mundo em transformação. Da agência dos professores cumpre-se a qualidade dos sistemas educativos, assumindo-se as escolas como produtoras de conhecimento no contexto das suas autonomias (Barroso, 2004; Lima, 2024).

Lideranças por uma ação educativa coordenada

Outro desafio consiste no fortalecimento de lideranças capazes de mobilizar a comunidade escolar em torno de um projeto, uma visão e missão comuns (Fullan, 2003; Lima, 2018; Gomes & Borges, 2020). Neste sentido, as lideranças de topo e intermédias devem envolver a comunidade educativa nas decisões e na construção participada dos projetos construindo uma cultura escolar com identidade sólida e alinhada com as necessidades locais.

O Estado tem um papel imprescindível na regulação das assimetrias à escala nacional, na clarificação das atribuições dos diferentes atores educativos e na salvaguarda de autonomia das escolas. Os diálogos devem desenvolver-se assentes no princípio da subsidiariedade, traduzindo-se numa coordenação de responsabilidades, que contribua para a construção de um ideário partilhado e consistente, orientador da ação educativa coletiva.

Escolas no futuro, agora

Existem escolas que já abraçaram os desafios da transformação. Investigadores, dirigentes escolares e dirigentes de centros de formação de associações de escolas¹ têm dado testemunho dessa realidade. Além disso, investigações sintetizadas pelo projeto DICA — *Divulgar, Inovar, Colaborar, Aprender* (CNE, 2023, 2024), bem como reflexões e recomendações produzidas pelo CNE no âmbito da inovação pedagógica² têm sublinhado fatores determinantes no sucesso de experiências organizacionais e pedagógicas.

Essas escolas adotam modelos de liderança que envolvem alunos, famílias, professores e comunidades locais no desenvolvimento de projetos educativos construídos numa base de negociação alargada. Deste modo, tornam-se ecossistemas onde todos têm voz na conceção de programas e projetos e na definição, monitorização e avaliação de objetivos que regulem as suas ações.

Estas disposições refletem alterações conceptuais ao nível da gestão e da administração dos territórios adotando-se formas de gestão colegiais e democráticas, assumindo os conselhos gerais, conselhos pedagógicos, associações de estu-

¹ Agrupamento de Escolas (AE) Marinha Grande Poente; AE de Cristelo; AE Ferreira de Castro; Centro de Formação de Associações de Escolas (CFAE) Centro Oeste; CFAE Rómulo de Carvalho.

² Recomendação n.º 4 /2023 A Inovação Pedagógica nas Escolas. Referencial para a inovação pedagógica nas escolas e Transformar a educação nas escolas 18 cenários de inovação.

dantes, associações de pais e encarregados de educação, como parceiros na análise e discussão dos temas e problemas locais. Os processos de participação baseados na colaboração e na delegação de responsabilidades permitem construir formas de autonomia pedagógica e curricular.

Estes contextos permitem desenvolver as aprendizagens através de uma oferta curricular diversificada e ampliada, das artes às humanidades, das ciências e tecnologias aos saberes profissionais e técnicos, disponibilizando aos alunos um leque de possibilidades e de oportunidades para escolherem os percursos que pretendam trilhar apoiados em processos de orientação vocacional.

Outro aspecto distintivo das experiências pedagógicas de inovação diz respeito à reorganização do trabalho docente e discente em torno da criação de equipas educativas multidisciplinares. Nestes espaços de gestão pedagógica, o mesmo grupo de professores é responsável por 4 a 5 grupos de alunos reunindo semanalmente para aferir aspectos relativos à preparação conjunta da prática pedagógica, curricular e avaliativa. Acresce que o funcionamento em rede, envolvendo professores, terapeutas, mediadores, professores de ensino especial, assistentes sociais, agiliza e diferencia os processos de acompanhamento e de apoio aos alunos abrangidos por medidas universais, seletivas ou adicionais.

As reconfigurações do funcionamento pedagógico das escolas tem efeitos positivos na preparação e implementação dos processos de gestão curricular, nas metodologias e estratégias de ensino e na utilização diferenciada e adaptada dos recursos aos perfis de funcionalidade dos alunos. As lideranças distribuídas podem, assim, alterar de forma significativa os modos de organização e funcionamento das escolas, com vantagens para a vida de toda a comunidade e, em particular, para as aprendizagens das crianças e dos jovens.

Na verdade, a reorganização dos espaços, tempos e disciplinas e uma gestão curricular mais flexível permite que os alunos construam os seus percursos académicos baseados em escolhas informadas à entrada da educação secundária. Assim, num caso concreto, a partir do 10.º ano, os alunos têm liberdade para desenharem o seu próprio currículo sem estarem condicionados à oferta exclusiva disponível nas quatro opções dos cursos científico-humanísticos. Para além das disciplinas do tronco comum: português, língua estrangeira, filosofia, educação física, literacias e dados e projeto pessoal, os alunos, no 11.º ano, têm a possibilidade de manter ou escolher novas áreas disciplinares caso pretendam mudar de curso, evitando reiniciar o plano de estudos.

A par dos processos de gestão pedagógica e curricular, há agrupamentos de escolas (AE) que têm desenvolvido modos diferenciados de avaliação dos alunos, diversificando os processos de recolha de informação, envolvendo os alunos e outros intervenientes na apreciação da qualidade do trabalho desenvolvido e considerando que o propósito mais fundamental da avaliação é contribuir para melhorar o ensino e as aprendizagens através da distribuição sistemática de *feedback* de qualidade.

Nestas comunidades, o uso dos recursos digitais e da inteligência artificial coadjuvam na ampliação de possibilidades de participação e de gestão democrática da escola através do uso das plataformas online para consultas públicas, reuniões de docentes, reuniões com os encarregados de educação e famílias, fóruns de debate, contribuindo para uma vinculação e aproximação efetiva de todos os atores na vida da escola. A análise dos dados demográficos, no mapeamento dos perfis estudantis, identificação de desigualdades e caracterização do contexto, com recurso a ferramentas da inteligência artificial, são úteis e pedagogicamente relevantes para a tomada de decisões. A tecnologia contribui para fundamentar o diálogo tornando os processos educativos mais esclarecidos e inclusivos.

As políticas locais de educação mobilizam as lideranças escolares para a criação de fortes interconexões, redes de comunicação e parcerias com o meio dotando-se

de maior agência e resiliência para enfrentarem incertezas e superarem tensões num processo contínuo de adaptação, reajuste e evolução (CNE, 2024a).

Os processos de inovação pedagógica desenvolvidos nas escolas exigem das organizações a construção de políticas educativas locais, baseadas em consensos regionais e nacionais que transcendem governos e ciclos políticos. A par destes aspetos, as políticas curriculares inclusivas, desenvolvidas localmente e enquadradas nos Projetos Educativos, devidamente articulados nas suas intenções e finalidades, dão igual sentido às ações dos docentes, não docentes e discentes face aos caminhos a percorrer (CNE, 2023b, 2023c).

Revelaram-se, assim, outras possibilidades de organização e funcionamento das escolas baseadas no conhecimento, na experiência, na inovação pedagógica, na utilização das tecnologias e da inteligência artificial e, acima de tudo, em princípios consistentes com desígnios tão fundamentais como o combate às desigualdades, o reconhecimento ativo da diversidade e a necessidade de se trabalhar para que todos e cada um dos alunos aprenda e progride de acordo com as suas reais capacidades.

Princípios orientadores da organização e do funcionamento de uma escola com futuro

Os exemplos apresentados revelam a possibilidade de reorganização dos processos de gestão, liderança e de ensino legitimados por culturas institucionais participadas e democráticas. Assim, a escola projeta-se como uma comunidade de aprendizagem capaz de responder de forma criativa e responsável aos desafios de um mundo em permanente mudança.

Importa inquirir se uma escola com futuro deverá continuar a basear as suas ações no paradigma organizador da uniformidade que tem predominado e que tem informado o essencial da sua organização e funcionamento ou se deverá basear-se num outro paradigma, agora fundado em princípios inspirados na diversidade, que vêm sendo definidos ao longo da história e que defendem uma escola democrática, inclusiva, equitativa.

O modelo tradicional de escola tem dificuldade em responder aos desafios atuais revelando-se insuficiente face à exigência e complexidade dos desafios da sociedade. Foram sendo acumuladas algumas tensões internas, sinais que a realidade mudou, exigindo da organização escolar a superação de algumas fragilidades na manutenção e legitimação dos seus mandatos. Como exemplos assinalam-se, a crescente desmotivação dos alunos em relação à escola, a existência de comunidades profissionais sem vinculação aos projetos educativos, as disfuncionalidades curriculares nas esferas da articulação entre o que se aprende na escola, a vida real e o mundo do trabalho, as desigualdades no acesso e na capacitação das populações escolares, nas suas diferentes geografias, para o uso crítico e responsável do digital.

A educação transbordou os limites da escola incorporando a bagagem cultural, social e afetiva de todos os participantes, numa clara valorização dos múltiplos saberes disponíveis. Não se restringiu às paredes da sala de aula nem aos conteúdos formais do currículo; aconteceu em todos os espaços onde há convivência, troca e aprendizagem. A família, a comunidade, os meios de comunicação e as experiências quotidianas também são fontes ricas de formação humana e social.

O paradigma educativo emergente integra a multiplicidade de ofertas e de percursos formativos, de métodos e de linguagens, permitindo aos alunos a concretização de aprendizagens significativas na forma e no conteúdo. Adaptar e diferenciar são ações necessárias mas não suficientes tornando-se imperativo

repensar a função da escola como espaço de interações sociais dinâmicas, onde todos são aprendentes e produtores de conhecimento.

A escola com futuro tem de ser uma escola com projeto visando a educação e a formação global dos alunos. Uma escola em que se formulam questões, em que se convive com os conhecimentos científicos, humanísticos, sociais, tecnológicos, artísticos e, culturais. Uma escola cosmopolita, aberta à comunidade e à sociedade em geral, mais humana, exigente. Uma escola em que se indaga a qualidade do trabalho docente e discente de uma forma sistemática. Em que a inovação pedagógica e curricular é o contexto em que todas ações de ensino e aprendizagem se desenvolvem. Em que as tecnologias e a inteligência artificial são meios poderosos que permitem melhorar muito os processos de ensino e de aprendizagem. Uma escola com elevados padrões éticos e com políticas ativas de educação para a cidadania e para a vida democrática, que centra a sua ação na socialização dos indivíduos para viverem em sistemas interdependentes, solidários e permeáveis às mudanças.

Todos estes aspectos convocam a escola para novos mandatos assentes em políticas estruturais pensadas para resistir a crises económicas, mudanças tecnológicas e transformações sociais, mantendo a coerência e a adaptabilidade interna dos sistemas vivos. Ao mesmo tempo, as políticas públicas devem prosseguir no sentido de garantir a autonomia das escolas, os recursos humanos e financeiros e os processos de descentralização de competências para as autarquias, contribuindo assim para a construção de uma escola mais sustentável e capaz de responder aos desafios que se têm vindo a enunciar.

É inelutável a necessidade de projetar políticas públicas sustentáveis e resilientes centradas na garantia da qualidade dos processos de ensino, na inovação curricular, pedagógica e avaliativa, numa clara aposta na centralidade do aluno no processo pedagógico, no reforço da autonomia profissional dos professores, na valorização de todos os profissionais da educação e na capacitação das lideranças para a gestão e administração dos territórios educativos (CNE, 2020, 2024c, 2024d), apostando na escola como locus principal de transformação das práticas educativas.

No centro da tomada de decisões em matéria de políticas públicas de educação devem estar as aprendizagens e as escolas enquanto contexto primordial em que ocorrem. Esta centralidade convoca e recentra a ação profissional dos docentes e das comunidades educativas no cuidado e na atenção prestados à preparação e implementação dos processos de ensino, convocando para o campo das decisões políticas a concertação entre a inovação científica e tecnológica, na procura de maior justiça social, equidade e democratização dos próprios sistemas. Ainda que a escolarização seja fundamental, é necessário garantir que todos os alunos aprendem. (OCDE, 2024, 2025a, 2025b).

Para uma escola com futuro, a diversidade é uma realidade que exige a conciliação de esforços investidos numa educação intercultural alicerçada no respeito, na continuada democratização dos sistemas políticos e na sistemática criação de condições para que todas as crianças e jovens possam ser livres e informadas, conhecedoras e competentes, capazes de indagar e formular juízos críticos acerca do que as rodeia. Deste modo, a escola dará um inestimável contributo para que as sociedades sejam socialmente mais coesas, mais solidárias, mais humanas, mais pacíficas e mais justas.

Rumos inelutáveis

Síntese prospectiva

Uma escola com futuro assume-se no aprofundamento da autonomia, na renovação dos processos pedagógicos, curriculares e avaliativos como formas de prover a equidade, a inclusão e a qualidade das aprendizagens.

As orientações prospetivas apresentadas decorrem dos desafios identificados e centram-se em quatro eixos estratégicos que poderão ser considerados na construção de uma escola com futuro.

Consolidar a autonomia da escola através da qualificação das lideranças.

Reforçar a capacidade das lideranças escolares, de modo a que tenham uma sólida formação pedagógica, um conhecimento profundo acerca da escola como organização e das suas relações com a sociedade, bem como uma visão esclarecida sobre os seus propósitos numa sociedade democrática.

Garantir a equidade por via da flexibilização e da inovação pedagógica.

Reforçar a articulação entre disciplinas, criar ofertas formativas diversificadas e valorizar todas as formas de aprendizagem. Privilegiar a personalização do trabalho escolar, respeitando ritmos, interesses e contextos dos alunos. Assumir a inovação pedagógica como impulso de outras lógicas de organização do trabalho e de participação ativa dos alunos nas comunidades educativas.

Promover a profissionalidade docente em torno de um perfil renovado.

Garantir processos de indução profissional no espaço da escola que permitam a integração e a fidelização dos professores aos contextos. Desenvolver o diálogo entre escolas, centros de formação e instituições de educação superior na concertação de meios e na articulação de respostas às necessidades de formação emergentes dos contextos locais.

Aprofundar as relações entre as escolas e as autarquias. Criar redes colaborativas territoriais para construir projetos educativos contextualizados. A escola, em estreita colaboração com a autarquia, deve assumir-se com o polo dinamizador do desenvolvimento social, académico e cultural da comunidade.

Referências

- Alarcão, I. (2014). Desenvolvimento profissional, interação colaborativa e supervisão. In J. Machado & M. Alves (Coord.) *Coordenação Supervisão e Liderança – escolas, projetos e aprendizagens* (pp. 22-35). Coleção e-book. Universidade Católica do Porto.
- Grupamento de escolas (AE) Marinha Grande Poente *Plano de inovação* (2022/2025).
- AE Marinha Grande Ponte. *Projeto Educativo* (2022/2026).
- AE de Cristelo. *Projeto Piloto de Inovação Pedagógica 2.0* (2024-2025)
- AE de Cristelo. *Projeto Educativo*. (2024-2027)
- AE de Cristelo. *Critérios Gerais de avaliação* (2024-2025). Anexo II do Plano de Estudos de Desenvolvimento Curricular.
- AE Ferreira de Castro. *Plano de inovação 2023/2024 a 2026/2027*.
- AE Ferreira de Castro. *Projeto Educativo 2022-2025*.
- AE Ferreira de Castro. *Projeto de Intervenção do diretor*. Candidatura 2018.
- Barroso, J. (2004). A autonomia das escolas: uma ficção necessária. *Revista Portuguesa de Educação*, 17(002), 49-83.
- Barroso, J. (2005). A regulação das políticas educativas: entre o Estado, o mercado e a profissão. In J. A. Matos et al. (Orgs.) *Educação: Temas e Problemas* (pp. 85-103). Asa.
- CNE (2020). Relatório Técnico. *A condição dos assistentes e dos técnicos especializados que integram as atividades educativas das escolas*.
- CNE (2023a). Recomendação n.º 04 /2023 A Inovação Pedagógica nas Escolas.
- CNE (2023b). Referencial para a Inovação Pedagógica nas escolas.
- CNE (2023 c). DICA. (Divulgar, inovar, colaborar, aprender).
- CNE (2024a). *Estado da Educação 2023*.
- CNE (2024b). Relatório técnico. *Dimensões estruturantes da profissão docente: perspetivas nacionais e internacionais*.
- CNE (2024c). Recomendação n.º 3/2024 *Dimensões estruturantes da profissão docente*. Diário da República n.º 65/2024, Série II de 2024-04-02.
- CNE (2024d). Dica (Divulgar, inovar, colaborar, aprender).
- CNE (2025a). *Transformar a educação nas escolas 18 cenários de inovação*. Publicacao_Transformar_Educação_18_cenarios.pdf
- CNE (2025b). Seminário Indução profissional. Síntese Final.
- Costa, J. A., & Neto-Mendes, A. (2019). *Liderança, autonomia e eficácia nas escolas portuguesas: Perspetivas e desafios*. Universidade de Aveiro Editora.
- Flores, M. A. (2016). *Formação e aprendizagem profissional de professores: Contextos e experiências*. Braga: De Facto Editores.
- Flores, M. A. (2021). Desenvolvimento profissional em contexto de supervisão: um processo em dois sentidos? *Indagatio Didactica*, 13(4), 47-60. <https://doi.org/10.34624/1d.v13i4.26272>
- Fullan, M. (2003). *Liderar numa cultura de mudança*. Asa.
- Guimarães, A. M. (2025). Inteligência artificial e educação: Entre a inovação pedagógica e os desafios éticos. *Revista Académica da Lusofonia*. <https://doi.org/10.69807/2966-0785.2025.152>
- Gomes, A. R., & Borges, L. (2020). Liderança transformacional em contexto escolar: efeitos na motivação docente e na eficácia organizacional. *Análise Psicológica*, 38(3), 235-247.
- Hargreaves, A. & O'Conner, M. T. (2018). *Collaborative professionalism: When teaching together means learning for all*. Thousand Oaks, Corwin, a SAGE Company.
- Hargreaves, A. (1998). *Os professores em tempo de mudança. O trabalho e a cultura dos professores na idade pós-moderna*. MacGraw-Hill de Portugal.
- Lima, J. A. (2002). *Culturas colaborativas na escola. Estruturas, processos e conteúdos*. Porto Editora.
- Lima, L. C. (2018). *Gestão e liderança nas organizações educativas: Entre a regulação e a emancipação*. Porto Editora.
- Lima, L. C. (2024). Autonomia e flexibilidade curricular: quando as escolas são desafiadas pelo governo. *Revista Portuguesa de Investigação Educacional*.
- Machado, J. (2021). Autonomia da escola: Génese e evolução de uma “política nacional”. *EduSer: Revista de Educação*, 13(2), 1-16. <https://doi.org/10.34620/eduser.v13i2.165>
- OECD (2020). *Back to the Future of Education: Scenarios for Schooling*. Educational Research and Innovation, OECD Publishing <https://doi.org/10.1787/178ef527-en>.
- OECD (2023). *Education at a Glance 2023*. OECD Indicators. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/e13bef63-en>.
- OECD (2024). *Education at a Glance 2024: OECD Indicators*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/c00cad36-en>.
- OECD (2025a). *Education at a Glance*. OECD Indicators. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/1c0d9c79-en>.
- OECD (2025b). *Results from TALIS 2024: The State of Teaching*. <https://doi.org/10.1787/90df6235-en>.
- Pinto, R. D. (2024). *Inteligência artificial responsável na educação: Um compromisso de excelência*. Direção de Serviços de Tecnologias e Ambientes Inovadores de Aprendizagem, Região Autónoma da Madeira.
- Rodrigues, D. (2006). *Educação Inclusiva — Estamos a Fazer Progressos?* Faculdade de Motricidade Humana. ISBN 978-9727351244
- Rodrigues, D. (2017). Educação inclusiva e seus desafios: uma conversa com David Rodrigues. *Educação e Pesquisa*, 43(1), 281-295. <https://doi.org/10.1590/S1517-97022017430100201>
- Rodrigues, D. (2024). Formação contínua de professores para a educação inclusiva: estudo com apoio da UNESCO. Conselho Nacional de Educação.
- Roldão, M. C. (2007). Função docente: natureza e construção do conhecimento profissional. *Revista brasileira de educação*, v12, n.º 44.
- Roldão, M. do C. (2009). Formação de professores na investigação portuguesa – um olhar sobre a função do professor e o conhecimento profissional. *Formação Docente – Revista Brasileira de Pesquisa sobre Formação de Professores*, 1(1), 57-70. reformacaodocente.com.br
- Sá-Chaves, I. & Amaral, M. J. (2000). Supervisão reflexiva: a passagem do eu solitário ao eu solidário. In: Alarcão, I. (Org.) *Escola reflexiva e supervisão. Uma escola em desenvolvimento e aprendizagem*. Porto Editora.
- Shulman L. (1987). Knowledge and Teaching: foundations of the new reform. *Harvard Educ Review* 57 (1) <http://people.ucsc.edu/~ktellez/shulman.pdf>

AS AUTARQUIAS E A TRANSFORMAÇÃO DA ESCOLA E DA EDUCAÇÃO

ISABEL OLIVEIRA

ASSESSORIA TÉCNICO-CIENTÍFICA DO
CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

A descentralização da educação tem ganhado crescente importância em Portugal, acompanhando tendências internacionais que procuram aproximar a decisão política das realidades locais. A transferência de competências para as autarquias ultrapassa o plano administrativo, configurando uma oportunidade estratégica para repensar o papel da educação nos territórios e para promover o seu desenvolvimento integrado e sustentável (UNESCO - IIEP, 2021).

Inspiradas em abordagens como as Cidades Educadoras e as Cidades de Aprendizagem, várias experiências têm demonstrado que a educação não se limita ao espaço escolar. Ao envolver toda a comunidade — desde autarquias, escolas, empresas, associações, até às famílias — é possível construir ecossistemas educativos territorializados, onde a aprendizagem ocorre ao longo da vida e em múltiplos contextos, formais e informais (Barroso, 2006; AICE, 2010). A cidade, neste modelo, deixa de ser um mero cenário e passa a ser agente educativo ativo, promovendo a coesão social, a cidadania democrática e o desenvolvimento humano (Rodríguez, 2007; UNESCO, 2021).

Este tipo de transformação exige uma governação educativa partilhada, com articulação eficaz entre políticas públicas e dinâmicas locais. A construção de um projeto educativo territorial requer não só envolvimento comunitário, mas também estruturas de coordenação e investimento em capacidade técnica local (Lima, 2011; Hargreaves & Fullan, 2012). A autonomia dos municípios, se articulada com diretrizes nacionais, pode garantir respostas mais contextualizadas, sem comprometer os princípios de equidade e justiça educativa (Nóvoa, 2018).

Casos concretos, como os de Leiria, no Continente, e de Lagoa, nos Açores, evidenciam os benefícios da descentralização quando esta assenta numa cultura de colaboração, inovação e valorização da diversidade (Frazão, 2018; Viveiros, 2017). Nestes contextos, a escola torna-se parte de uma rede educativa mais ampla, com maior capacidade de adaptação e relevância pedagógica. A descentralização, nesse sentido, reforça-se como caminho estratégico para que a escola e os territórios se reinventem de uma forma conjunta, assegurando o acesso equitativo à educação e fortalecendo o compromisso coletivo com a aprendizagem ao longo da vida (Louro, 2021; Hargreaves & Fullan, 2012; UNESCO-UIL, 2023).

A transferência de competências para as câmaras municipais representa um passo significativo na territorialização da educação, permitindo que as autarquias adaptem políticas educativas às especificidades dos respetivos territórios como um meio de aumentar a eficiência, a participação democrática e a inovação no setor educativo (Fullan, 2009, 2016; Hargreaves & Shirley, 2009).

No caso português, a reforma da descentralização iniciou-se gradualmente, com uma primeira fase centrada na gestão administrativa e financeira das infraestruturas escolares e dos serviços de apoio às escolas, como alimentação, transportes e auxiliares educativos. Com o Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, deu-se um avanço significativo ao transferir para as autarquias competências na gestão de recursos, infraestruturas e apoio às dinâmicas educativas locais, aproximando-as do quotidiano das escolas e reforçando o seu papel como parceiras ativas no desenvolvimento educativo.

A descentralização poderá possibilitar que os municípios se tornem verdadeiras âncoras para transformar os seus territórios em espaços educativos dinâmicos. A autarquia, ao assumir o papel de gestora e coordenadora de políticas educativas locais, pode criar condições para que as escolas se tornem mais inclusivas, flexíveis e adaptadas às necessidades da população. Através de políticas de participação cidadã e colaboração interinstitucional, as autarquias podem criar um

A autarquia como elemento agregador na governação educativa territorial

ecossistema de aprendizagem contínuo que beneficia toda a comunidade e apresentar soluções de proximidade aos problemas. Por exemplo, contribuir para o estabelecimento de relações entre diferentes atores sociais, como instituições de ensino superior, empresas, organizações culturais e associações, para criar uma rede de aprendizagem contínua que envolva todos os cidadãos e, desse modo, fomentar a educação ao longo da vida, em particular, proporcionando acesso a oportunidades de aprendizagem a todos os membros da comunidade, independentemente da sua idade ou *background*.

Assim, a descentralização poderá permitir reconhecer que a educação terá mais qualidade quando pensada a partir da proximidade, das identidades locais e das necessidades concretas de quem vive no território. É um processo que oferece oportunidades para melhorar a eficiência, a participação e a equidade no sistema educativo, desde que acompanhado de capacidade institucional e vontade política local (Bray & Mukundan, 2003). O seu sucesso depende do desenvolvimento de culturas colaborativas entre escolas, famílias, associações e cidadãos (Fullan, 2009, 2016).

Não basta, pois, transferir competências para construir um território educativo. Um município que educa precisa de um projeto, de uma visão transformadora que coloque a educação como motor central do desenvolvimento humano e social. Quando isso acontece, a autarquia deixa de ser apenas gestora de edifícios escolares para se tornar curadora de oportunidades educativas ao longo da vida.

Diversos municípios portugueses têm demonstrado que a transformação educativa é possível quando a comunidade assume um papel ativo no processo de aprendizagem. Exemplos como Braga, Lisboa e Guimarães evidenciam esta territorialização da educação através de modelos de governação colaborativos e participativos. Braga, Cidade Criativa da UNESCO, destaca-se pela articulação entre bibliotecas escolares e municipais, pela formação contínua de assistentes operacionais e pelo papel do Centro Qualifica na educação de adultos, reforçando a ligação entre educação formal e não formal. Em Lisboa, programas como os Bairros Educadores, o DESCOLA e Um Teatro em Cada Bairro contribuem para que o território se possa transformar num meio em que se aprende melhor em ambientes culturalmente mais ricos. Guimarães aposta na participação e inclusão com iniciativas como o PEGADAS e o Orçamento Participativo Escolar, que envolvem toda a comunidade educativa. Outras autarquias, como Oeiras, Almada, Famalicão, Torres Vedras e Lagoa (Açores), também inovam: Oeiras promove literacia científica e digital; Famalicão articula escolas e empresas no Famalicão Educa; Almada combate o insucesso escolar com equipas multidisciplinares; Torres Vedras integra sustentabilidade e educação ambiental; e Lagoa valoriza a formação docente e as tradições locais. Estas práticas revelam uma nova cultura de corresponsabilização e inovação educativa enraizada nos territórios.

Estas iniciativas confirmam que a descentralização da educação pode funcionar como um catalisador para a inovação, a equidade e a participação democrática, quando acompanhada de investimento técnico e envolvimento comunitário (Lima, 2011; UNESCO, 2021).

Uma escola aberta, justa e viva

Um dos maiores desafios da educação é a transformação das escolas em espaços dinâmicos e inclusivos, que atendam aos desafios emergentes no século XXI e preparem os jovens para, por exemplo, lidarem com a incerteza. Para tal, pouco contribui uma réplica da escola inspirada na lógica industrial do século XIX, centrada na transmissão unidirecional de conteúdos de um currículo uniforme. Essa escola não responde — e talvez nunca tenha respondido plenamente — aos desafios de um mundo complexo e em constante transformação. A escola terá de ser, acima de tudo, um espaço de vida. Um lugar que acolhe a diversidade dos seus alunos, que reconhece a pluralidade de saberes, experiências e ritmos, e que se abre à comunidade para aprender com ela. É uma escola que se quer cosmopolita, justa e viva. Uma escola que, em cada momento, desafia a curiosidade das crianças e dos jovens para que aprendam com compreensão e profundidade.

Uma escola cosmopolita é aquela que ultrapassa os muros físicos e simbólicos que a delimitam. Significa acolher não só os alunos, mas também as famílias, os vizinhos, os artistas, os técnicos de saúde, os investigadores, os migrantes — todos aqueles que têm algo a ensinar e a aprender. Abrir a escola ao território é também uma forma de lhe dar sentido e de a consolidar numa lógica de comunidade educativa mais vasta.

Uma escola justa reconhece que a equidade não é alcançada tratando todos da mesma forma, mas antes garantindo que são criadas condições para que todos possam ter sucesso. Por isso, a escola inclui, através de currículos flexíveis, metodologias diferenciadas, com atenção à diversidade linguística e cultural, e dispositivos de apoio que não estigmatizem as crianças e os jovens.

Por fim, uma escola viva. Uma escola que vibra, que experimenta, que erra e que aprende, que se move no mundo do trabalho, da ciência, da investigação; uma escola que não se subordina às pedagogias da conformidade e da explicação que ainda prevalecem nos sistemas educativos. A investigação em neurociências e educação demonstra que a aprendizagem ativa, colaborativa e emocionalmente significativa tem maior impacto na memória e na motivação (Immordino-Yang, 2016). Incorporar práticas pedagógicas mais inovadoras, promotoras da aprendizagem ativa, o trabalho por projetos, o uso criativo da tecnologia, a articulação com o território e a valorização das competências socioemocionais são pilares de uma escola centrada no aluno e no futuro.

A descentralização pode ser subsidiária da implantação territorial dessa escola aberta, justa e viva. Aliás, já está a sê-lo. Numa diversidade de municípios, têm-se desenvolvido iniciativas que promovem o reconhecimento de competências e a mediação intercultural, encarando a integração de migrantes qualificados como um desafio e, ao mesmo tempo, uma oportunidade de valorização e partilha de saberes. Estas ações articulam-se com a criação de novos paradigmas educativos que reformulem o conceito tradicional de sala de aula, privilegiando ambientes de aprendizagem mais interativos, colaborativos e centrados no desenvolvimento de competências. Em articulação com empresas, instituições culturais e tecnológicas, têm surgido programas de ensino híbrido e digital que combinam experiências presenciais e virtuais, permitindo uma aprendizagem mais flexível, personalizada e ajustada às especificidades de cada território.

A construção desta escola requer importantes opções políticas em domínios tais como a formação inicial e contínua de docentes, mais inovadora e mais baseada nas escolas, e, sobretudo, um modelo de governação mais próximo e participativo. A descentralização educativa, assente em critérios de justiça e inclusão, pode ser o catalisador das mudanças necessárias, porque, como têm mostrado as experiências nacionais e internacionais, quando a escola deixa de ser um fim em si mesma e se torna uma parte viva de um território educativo, todos ganham: alunos, famílias, professores, funcionários e comunidade.

Educar em comunidade: da descentralização à construção de territórios educativos

A lógica das comunidades de aprendizagem encontra expressão concreta em várias experiências municipais, que se têm destacado pela sua capacidade de articular educação formal, não formal e informal de maneira integrada. Em Portugal, os municípios de Cascais e Valongo são dois exemplos paradigmáticos. Cascais tem investido na construção de redes territoriais de aprendizagem que ultrapassam os muros da escola. Um dos exemplos mais ilustrativos é o programa DNA Cascais Jovem, que promove competências empreendedoras e culturais entre jovens fora do sistema educativo formal (Câmara Municipal de Cascais, 2022). Esta iniciativa articula associações locais, empresas, centros de juventude e escolas, criando um ambiente educativo diversificado e intergeracional. Ao mesmo tempo, responde a desafios contemporâneos como a exclusão juvenil, o abandono escolar precoce e a reconexão com jovens NEET (*Not in Education, Employment, or Training*).

Valongo, por outro lado, desenvolveu um modelo original de levantamento participativo dos recursos educativos do concelho, no qual cidadãos, associações e escolas identificam locais e oportunidades de aprendizagem espalhados pelo território. Este levantamento deu origem à plataforma Valongo Educa, que funciona como um guia coletivo de educação ao longo da vida (Valongo Educa, 2021). Essa iniciativa contribui para ampliar o acesso à educação, evidenciar os saberes locais e promover a coesão social. Trata-se de uma abordagem que amplia o acesso à educação, torna visíveis os saberes locais e promove a coesão social.

Estes exemplos demonstram que a construção de comunidades de aprendizagem territoriais pode contribuir decisivamente para a inclusão de grupos tradicionalmente marginalizados — como adultos com baixas qualificações, migrantes ou jovens em situação de risco social. Tal como sublinham Wenger-Trayner et al. (2014), a aprendizagem mais significativa ocorre quando os participantes sentem pertença e possibilidade de contribuição ativa. Estes territórios educativos funcionam, assim, como espaços onde a ação pedagógica se concretiza e desenvolve em bibliotecas, centros culturais, feiras, mercados ou associações locais, desde que devidamente enquadrados e acompanhados.

A literatura internacional e nacional reforça este entendimento. Modelos como os das Cidades Educadoras (AICE, 1990) e das Cidades de Aprendizagem (UNESCO, 2015, 2020a, 2020b) defendem uma conceção alargada da educação, assente na partilha de responsabilidades entre escola, autarquia, setor cultural, setor empresarial e sociedade civil. A descentralização da política educativa não significa apenas transferir encargos administrativos, mas sobretudo criar uma lógica de governação intersetorial, colaborativa e participada (Bell & Stevenson, 2006).

Experiências como as de Helsínquia, Finlândia (HundrED, 2020), Barcelona, Espanha (OCDE, 2022b) ou Ghent, Bélgica (OCDE, 2023) mostram que é possível criar laboratórios urbanos de aprendizagem que integram políticas públicas, espaços físicos e práticas educativas inovadoras. Helsínquia tem apostado em “escolas abertas à cidade”, com centros de aprendizagem acessíveis a todos os cidadãos; Barcelona criou redes de bairros educadores com forte base comunitária; e Ghent desenvolveu laboratórios de cidade que articulam ensino formal e não formal em espaços culturais e cívicos.

O papel fundamental dos governos locais no fortalecimento dos sistemas de aprendizagem de adultos destaca-se, igualmente, nas cidades de Londres, Reino Unido, Gdansk, Polónia, e Zaragoza, Espanha (OCDE, 2022a). A cidade de Londres surge como um exemplo paradigmático desta abordagem, tendo desenvolvido estratégias coordenadas de qualificação e requalificação profissional ajustadas às exigências de um mercado de trabalho em transformação. Em resposta aos efeitos económicos e sociais da pandemia de COVID-19, a *Greater London Authority* mobilizou recursos e estabeleceu parcerias com instituições de ensino e organizações comunitárias, promovendo uma governação partilhada e centrada na inclusão social, na sustentabilidade e na inovação educativa (OCDE, 2022a). As

cidades de Gdansk, na Polónia, e Zaragoza, em Espanha, fazem diagnósticos de necessidades locais, articulação entre atores territoriais e o desenvolvimento de ofertas formativas flexíveis, altamente transferíveis para estes contextos.

No caso português, refira-se o município de Braga, cujo Projeto Educativo Local (PEL) serve como uma ferramenta de apoio às direções dos agrupamentos de escolas e tem como objetivo estabelecer projetos educativos e planos de atividades que incentivem a colaboração entre as escolas e a comunidade educativa. Este município dinamiza projetos educativos centrados na formação contínua e colaborativa dos docentes, alinhados com os princípios das comunidades de aprendizagem. A rede envolve professores, técnicos e parceiros educativos, contribuindo diretamente para a melhoria das práticas pedagógicas e dos resultados escolares. Este tipo de iniciativas está alinhado com estudos que defendem a importância das redes colaborativas como motores de inovação sustentável no setor educativo (Campos & Lima Moreira, 2021; Hargreaves & Fullan, 2012).

A criação de uma rede educativa exige, contudo, a criação de uma diversidade de condições estruturais: liderança partilhada, vontade política, continuidade dos projetos e mecanismos de monitorização. Sem estas condições, a descentralização corre o risco de se transformar numa experiência avulsa, sujeita a fragmentação de responsabilidades, sem ganhos efetivos para os alunos ou para a comunidade.

A aposta em infraestruturas de apoio, como centros de aprendizagem ao longo da vida, plataformas digitais de educação, laboratórios pedagógicos ou incubadoras de inovação educativa, é essencial para garantir a sustentabilidade destas redes. Além disso, a equidade deve ser o princípio orientador: os territórios educativos devem ser pensados para reduzir desigualdades e não para as reproduzir.

Transformar um território num polo educativo, em que a autarquia, através das competências que assume, atua como catalisador de toda a rede educativa, pode gerar um impacto significativo na qualidade da educação e promover redes de aprendizagem dinâmicas e responsivas. Contudo, a concretização desta ambição não está livre de desafios complexos e tensões intrínsecos ao processo de descentralização e à necessidade de uma colaboração multifacetada.

A descentralização educativa enfrenta obstáculos significativos, entre os quais se destaca a tensão entre a autonomia das autarquias e a garantia de um financiamento adequado. A insuficiência de recursos financeiros ou administrativos agrava desigualdades entre municípios e compromete a capacidade de inovar e adaptar as práticas educativas às realidades locais (Barroso, 2006; Ball, 2012; Jessop, 2002). A falta de coordenação entre os diferentes níveis de governação e atores da rede educativa – autarquias, escolas, ensino superior, sociedade civil e setor privado – pode conduzir à fragmentação de políticas e à dispersão de esforços. Por isso, impõe-se a criação de uma governança educativa em rede, que assegure coerência, comunicação eficaz e alinhamento entre as estratégias locais e nacionais (Ball, 2012; Hargreaves & Fullan, 2012).

A capacitação contínua dos recursos humanos é igualmente determinante: gestores, professores e técnicos devem estar preparados para lidar com a complexidade da gestão descentralizada e para criar novos e inovadores paradigmas organizacionais (Fullan, 2001; Fullan & Hargreaves, 2012). Porém, a escassez de quadros técnicos qualificados constitui um entrave adicional que é necessário enfrentar. A resistência à mudança, alimentada por culturas institucionais enraizadas, também pode dificultar a adoção de práticas inovadoras e colaborativas (Ball, 2008). Superar

Desafios e tensões num território educativo: navegando a complexidade da descentralização

essas barreiras exige sensibilização, envolvimento, liderança partilhada e determinação das políticas públicas.

Por fim, permanece o desafio de equilibrar a autonomia local com a coerência e a equidade nacional. Sem uma visão educativa unificada e mecanismos de monitorização eficazes, a descentralização pode gerar fragmentação e comprometer a igualdade de oportunidades (Carnoy, 1999; Ball, 2008). Assim, é essencial que as autarquias atuem de forma articulada com as diretrizes nacionais, garantindo um sistema educativo mais equitativo, coeso e territorialmente relevante.

Um quadro conceitual para uma descentralização da educação em Portugal

Garantir a plena realização da descentralização, em Portugal, requer um quadro conceitual robusto que sirva de bússola para orientar as políticas educativas nos próximos anos. Um quadro que reflita não apenas as necessidades mais urgentes da sociedade, mas que também tenha a capacidade de antecipar as rápidas transformações que caracterizam o contexto educativo e social. Um modelo educativo eficaz na era da globalização e da constante inovação tecnológica não pode permanecer estático; pelo contrário, deve ser intrinsecamente dinâmico, adaptável e inequivocamente orientado para o futuro.

O quadro conceitual para o desenvolvimento de territórios educativos deve assentar em princípios que assegurem a elevada qualidade e a coesão do sistema educativo. A equidade constitui o seu alicerce ético e operacional, traduzindo-se numa exigência de inclusão que garanta oportunidades de sucesso para todos os alunos, independentemente das suas condições sociais, económicas, culturais ou das suas origens étnicas ou religiosas (Fullan, 2016). A inovação deverá ser um pilar estruturante, entendida não apenas como adoção de novas tecnologias, mas como uma transformação profunda das práticas pedagógicas, da organização escolar e das políticas educativas (Drucker, 1993).

Outro princípio essencial é a colaboração interinstitucional, indispensável à criação de territórios educativos eficazes, através da articulação entre escolas, autarquias, ensino superior, sociedade civil, setor empresarial e comunidade (Hargreaves, 2003). A educação deve, assim, ser concebida como uma responsabilidade partilhada, promotora de sinergias que potenciam o desenvolvimento dos alunos e das comunidades. Finalmente, a aprendizagem ao longo da vida deve orientar este quadro, reconhecendo a educação como um processo contínuo e essencial para enfrentar as rápidas transformações sociais e profissionais (Delors et al., 1996; European Commission, 2017; OCDE, 2022a, 2023; UNESCO, 2019, 2021).

Para que um quadro conceitual se possa materializar, é importante desenvolver um sistema de governança educativa em rede, onde as autarquias desempenhem um papel central e proativo, sem, contudo, negligenciar a coerência e a coesão nacional das políticas educativas. Importa sublinhar que este caminho já é sustentado por diversos dispositivos legais existentes no nosso país, que oferecem um enquadramento favorável ao reforço do papel dos municípios na definição e concretização de políticas educativas territorializadas. Entre os diplomas legais que podem sustentar este modelo de governança educativa em rede destacam-se: o Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril; o Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro; o Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro; e o Decreto-Lei n.º 147/97, de 11 de junho. Porém, isto implica que as políticas e as iniciativas concretizadas a nível local tenham em devida conta as estratégias e as prioridades definidas a nível nacional, assegurando que todos os territórios possam aceder às condições de que necessitam para desenvolver uma educação de qualidade. O desafio crucial reside em encontrar um ponto de equilíbrio dinâmico entre a valorização da autonomia local e a garantia da coesão nacional, assegurando que a descentralização

tralização não conduza à fragmentação e à criação de disparidades, mas, pelo contrário, fomente a coesão social e a igualdade no acesso a uma educação para todos baseada em padrões de elevada qualidade.

Mais do que uma mera reorganização administrativa, a descentralização educativa representa uma mudança cultural, orientada para repensar as relações entre os atores educativos e fortalecer redes de aprendizagem baseadas na participação e pertença (Senge, 1990). As autarquias assumem aqui um papel estratégico, promovendo a autonomia escolar e articulando recursos e iniciativas para garantir uma educação de qualidade acessível a todos, independentemente das condições socioeconómicas ou geográficas (Nussbaum, 2011).

A transformação exige redes educativas dinâmicas que conciliem excelência e inclusão. A excelência traduz-se no desenvolvimento de competências essenciais à cidadania — pensamento crítico, colaboração e resolução de problemas — enquanto a inclusão requer compromisso com o acesso equitativo, sobretudo para os grupos mais vulneráveis (Darling-Hammond, 2010). Para assegurar a sustentabilidade da descentralização, é necessário conceber as escolas como nós de um sistema interdependente e inovador (Barroso, 2006; Fullan, 2001), estimulando parcerias com empresas, educação superior e organizações comunitárias, de modo a articular a educação com as exigências do trabalho e da vida em sociedade (Brown et al., 1989).

Contudo, a descentralização também apresenta riscos: risco de desigualdades territoriais, falta de capacidade administrativa local e financiamento insuficiente (Barroso, 2006; Ball, 2008). Para mitigar esses riscos, é essencial garantir políticas educativas adaptáveis, mecanismos eficazes de coordenação e avaliação e um investimento consistente nas potencialidades locais.

Em última instância, o sucesso dos territórios educativos reside na capacidade coletiva de criar e alimentar uma cultura de inovação pedagógica e de responsabilidade entre todos os agentes educativos. A descentralização, quando ancorada em colaboração genuína, flexibilidade institucional e compromisso com a equidade, poderá representar uma oportunidade estratégica para reinventar a educação como bem público ancorado no território — inclusiva, relevante e transformadora.

Síntese prospectiva

A educação do futuro necessita de um modelo descentralizado, onde as cidades são protagonistas ativas na governação de um projeto educativo coletivo, que fortalece escolas, comunidades, equidade, inclusão e aprendizagem.

A educação enfrenta desafios que exigem uma transformação profunda dos territórios onde a aprendizagem acontece. A adoção de modelos colaborativos e descentralizados revela-se essencial para responder a essas exigências, num quadro de (re)formulação das políticas públicas.

Construir comunidades educativas territoriais através de governança colaborativa e redes locais. Transformar os territórios em comunidades educativas com governação colaborativa, envolvendo autarquias, escolas, educação superior, empresas e comunidade. Consolidar redes que integrem educação formal e não formal, garantindo acesso equitativo e alinhamento claro de prioridades.

Reforçar a capacidade técnica, administrativa e de financiamento a nível local. Garantir que as autarquias têm recursos técnicos, administrativos e financeiros adequados à escala das suas responsabilidades. Importa, pois, formar quadros especializados e capacitar equipas municipais para decisões rápidas, estratégicas e consistentes com as políticas públicas de educação em geral e com as políticas dos agrupamentos e das escolas.

Alinhar autonomia local com princípios nacionais de equidade. Orientar a descentralização por princípios nacionais claros de equidade, justiça e inclusão, garantindo que a autonomia local não aprofunda desigualdades territoriais. O equilíbrio entre autonomia e responsabilização nacional, para assegurar a coesão do sistema educativo, requer um reforço do papel do Estado na regulação e supervisão estratégica.

Promover uma cultura de corresponsabilidade e inovação partilhada. Fomentar a colaboração entre escolas e autarquias, incentivando a inovação pedagógica e o envolvimento coletivo de professores, alunos, famílias e comunidade. As autarquias podem dar um contributo inestimável para a melhoria da qualidade do sistema educativo e, consequentemente, para que os alunos aprendam com elevados padrões de qualidade. Para isso, é essencial fortalecer uma visão educativa partilhada, onde a escola se afirma como núcleo de aprendizagem contínua e motor de desenvolvimento local, adaptado às necessidades e potencialidades de cada território.

Referências

- Ball, S. J. (2008). *The Education Debate*. Policy Press.
- Ball, S. J. (2012). Global education policy and local articulation: Re-bordering the state? In K. Menken & O. García (Eds.), *Negotiating language policies in schools: Educators as policy-makers* (pp. 27-44). Routledge.
- Barroso, J. (2006). *A regulação das políticas públicas de educação: Espaços, dinâmicas e actores*. Educa.
- Bell, L., & Stevenson, H. (2006). *Education policy and the politics of change*. Routledge.
- Bray, M., & Mukundan, M. V. (2003). *Management and governance for EFA: Is decentralization really the answer?* UNESCO International Institute for Educational Planning. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000132645>
- Brown, M., Collins, A., & Duguid, P. (1989). Situated cognition and the culture of learning. *Educational Researcher*, 18(1), 32-42. <https://doi.org/10.3102/0013189X018001032>
- Câmara Municipal de Cascais (2022). *Educação em Cascais: Plano Local de Educação 2022-2025*. <https://www.cascais.pt/sub-area/plano-estrategico-educativo-municipal-peem>
- Câmara Municipal de Valongo (2021). *Valongo EduCA+ Educar, Comunicar e Aprender*. <https://www.educamais.cm-valongo.pt/>
- Campos, R., & Lima Moreira, S. (2021). *Diálogos com António Nóvoa: Reflexões sobre modelos de formação de professores/as e redes colaborativas entre escolas e universidades em Portugal e no Brasil*. Centro de Estudos Sociais. <https://ces.uc.pt/pt/publicacoes/outras-publicacoes-e-colecoes/cescontexto/numeros/debates-28>
- Carnoy, M. (1999). *Globalization and educational reform*. Routledge.
- Cascais (2020). *Cidades educadoras: Casos e práticas de educação para o desenvolvimento sustentável*. Câmara Municipal de Cascais.
- Darling-Hammond, L. (2010). *The flat world and education: How America's commitment to equity will determine our future*. Teachers College Press.
- European Commission (2017). *A new skills Agenda for Europe: Working together to strengthen human capital, employability and competitiveness*. Comissão Europeia.
- Frazão, C. (2018). *As cidades educadoras e o desenvolvimento local: Caminhar para a sustentabilidade: Estudo de caso no município de Leiria* [Dissertação de Mestrado, Universidade Aberta]. Repositório Aberto UAb.
- Fullan, M. (2001). *Leading in a Culture of Change*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Fullan, M. (2009). *School and system effectiveness: The role of the district in tri-level development*. Paper prepared for the International Congress for School Effectiveness and Improvement (ICSEI), Vancouver, Canada.
- Fullan, M. (2016). *The new meaning of educational change* (5th ed.). Teachers College Press.
- Fullan, M., & Quinn, J. (2016). *Coherence: The right drivers in action for schools, districts, and systems*. Corwin Press.
- Hargreaves, A., & Fullan, M. (2012). *Professional capital: Transforming teaching in every school*. Teachers College Press.
- Hargreaves, A., & Shirley, D. (2009). *The Fourth Way: The Inspiring Future for Educational Change*. Thousand Oaks: Corwin Press.
- HundrED. (2020). *Whole city as a learning environment*. <https://hundred.org/en/innovations/whole-city-as-a-learning-environmenthundred.org>
- Immordino-Yang, M. H. (2016). *Emotions, learning, and the brain: Exploring the educational implications of affective neuroscience*. W.W. Norton & Company.
- Jessop, B. (2002). *The future of the capitalist state*. Polity Press.
- Lima, L. C. (2011). *Educação, democracia e políticas públicas: Estudos de política e administração da educação*. Edições Afrontamento.
- Louro, P. A. M. (2021). Cidades educadoras em Portugal. *Revista de Ciências Humanas*, 22(1), 4-12.
- Nóvoa, A. (2018). *Os desafios da educação em tempos incertos*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Nussbaum, M. C. (2011). *Creating capabilities: The human development approach*. Harvard University Press.
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) (2022a). *Trends shaping education 2022*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/6ae8771a-en>
- OCDE (2022b), "Future-proofing adult learning systems in cities and regions: A policy manual for local governments", *OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Papers*, No. 2022/03. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/11fa26cc-en>
- OCDE(2023).TheHouseofSkills.https://www.oecd.org/en/publications/providing-local-actors-with-case-studies-evidence-and-solutions-places_eb108047-en/the-house-of-skills_b8044b67-en.htmlOECD+20-ECD+20ECD+2
- OCDE (2025). *Trends Shaping Education 2025*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/ee6587fd-en>
- Rodríguez R. J. (2007). Ciudad educadora. Una perspectiva política desde la complejidad. *Revista Urbano*, 10(16), 29-49.
- Senge, P. M. (1990). *The fifth discipline: The art & practice of the learning organization*. Doubleday.
- UNESCO Institute for Lifelong Learning. (2015). *Global Network of Learning Cities: Unlocking the potential of urban communities*. UNESCO.
- UNESCO Institute for Lifelong Learning. (2019). *Handbook for lifelong learning: Making lifelong learning a reality*. UNESCO.
- UNESCO. (2020a). *Cidades de Aprendizagem da UNESCO: A construção de uma educação para todos*.
- UNESCO. (2020b). *Cidades de Aprendizagem da UNESCO: A educação ao longo da vida como pilar do desenvolvimento*. <https://www.unesco.org/learning-cities>
- UNESCO Institute for Lifelong Learning. (2021). *Reimagining our futures together: A new social contract for education*. UNESCO.
- UNESCO Institute for Lifelong Learning (UIL). (2023). *UNESCO Global Network of Learning Cities – 10th Anniversary* [Relatório]. UNESCO.
- Valongo Educa (2021). *Plano Estratégico da Educação em Valongo*. Câmara Municipal de Valongo. <https://www.cm-valongo.pt>
- Viveiros, T. S. M. (2017). *Cidades educadoras e gestão cultural: Um estudo de caso no município da Lagoa - Açores* [Dissertação de Mestrado, Universidade dos Açores].
- Wenger-Trayner, E., Fenton-O'Creevy, M., Hutchinson, S., Kubiak, C., & Wenger-Trayner, B. (Eds.). (2014). *Learning in Landscapes of Practice: Boundaries, identity, and knowledgeability in practice-based learning* (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315777122>.

