



PARECER fevereiro 2025

**sobre a alteração ao Decreto-Lei nº 55/2018,
de 6 de julho**

Conselheiros/Relatores
Jesus Maria Vaz Fernandes
António Pinho
Paulo Sucena

Parecer
sobre
a alteração ao Decreto-Lei nº 55/2018, de 6 de julho

Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas, e nos termos regimentais, após apreciação do projeto de Parecer elaborado pelos(a) Conselheiros(a) Jesus Maria Vaz Fernandes, António Pinho e Paulo Sucena, o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 4 de fevereiro de 2025, deliberou aprovar o referido projeto, emitindo o presente Parecer que se encontra disponível em www.cnedu.pt.

Enquadramento

O presente Parecer resulta da solicitação do Senhor Secretário de Estado Adjunto e da Educação ao Conselho Nacional de Educação (CNE), apresentada no dia 14 de janeiro, para que este se pronuncie sobre a proposta de Decreto-Lei nº 8/XX/2025, que visa alterar o Decreto-Lei nº 55/2018, de 6 de julho.

O Decreto-Lei nº 55/2018, de 6 de julho, reveste-se de particular importância ao definir o currículo dos ensinos básico e secundário, bem como os princípios orientadores da sua implementação. Este diploma articula-se com o *Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória* (PASEO), que promove um equilíbrio entre a aquisição de conhecimentos e o desenvolvimento de competências, atitudes e valores.

No que respeita à avaliação, sobressai a sua natureza formativa, promovendo a melhoria contínua das aprendizagens e destacando a complementaridade entre processos de avaliação interna e externa. Além da certificação das aprendizagens realizadas pelos alunos, a avaliação externa tem também como finalidade aferir a qualidade do currículo e a sua operacionalização, tendo em vista intervenções pedagógicas mais eficazes, conducentes ao sucesso escolar.

Nesta perspetiva, a introdução das provas de monitorização da aprendizagem (ModA), a realizar nos 4º e 6º anos de escolaridade, visa promover uma recolha sistemática e comparável de dados, com funções formativas, fundamentais para assegurar a qualidade do ensino e a equidade no acesso ao conhecimento. Permite ainda a identificação de lacunas do sistema educativo que afetem de forma desproporcional determinados grupos de alunos. É especialmente nesta vertente da avaliação *para* as aprendizagens que as provas de avaliação externa sem efeitos na progressão dos alunos constituem uma mais-valia para quem analisa e usa a informação que elas podem proporcionar.

Sabe-se que, por vezes, a avaliação externa é vista como um motivo para se restringir a abordagem curricular, sobretudo quando há tendência para um trabalho letivo excessivamente focado na resolução de provas anteriores. Este facto, somado à desvalorização das provas sem efeitos na progressão dos alunos, sentida por alguns, pode conduzir ao enviesamento dos resultados globais. Porém, tendo essa consciência, tais efeitos podem ser minimizados. Importa, pois, monitorizar o sistema educativo, ao longo dos anos, utilizando para o efeito um *feedback* continuado e célere, que reverta a favor da melhoria das aprendizagens.

Importa igualmente reconhecer que, quando os enunciados não são tornados públicos, há vantagens adicionais, relacionadas com as técnicas de construção e de análise dos resultados. A confidencialidade pode corresponder ao aumento da qualidade da avaliação. As provas não-públicas assumem duas características fundamentais: permitem a comparação de resultados ao longo do tempo e contribuem para a melhoria da qualidade da avaliação. As provas podem tornar-se mais válidas e adequadas aos objetivos pedagógicos, uma vez que itens aplicados podem ser sujeitos a análise, depuração e repetição em anos consecutivos. A comparação de desempenhos pode ser uma realidade. Dado que se pretende aplicar provas em suporte digital, se se recorrer a ferramentas adequadas, como o modelo da Teoria da Resposta ao Item, será

ainda possível a realização de testes adaptados, à medida que as respostas vão sendo dadas. As provas terão, assim, mais condições de se encontrarem alinhadas com o currículo e de os resultados serem mais fiáveis, conduzindo a opções políticas e pedagógicas mais adequadas e fundamentadas.

O CNE reconhece que a aprendizagem nos primeiros anos de vida é crucial, pois a estimulação cognitiva precoce desenvolve competências de autorregulação, gestão emocional, pensamento crítico, memória, resolução de problemas e criatividade. A qualidade das aprendizagens nesta fase é determinante para o sucesso escolar posterior. Assim, a monitorização do currículo com ferramentas rigorosas e fiáveis, que permitam a recolha sistemática de dados, pode ser, certamente, muito relevante. Nos 4º e 6º anos de escolaridade, as crianças estão preparadas para ler e responder de forma autónoma às provas que lhes são destinadas, participando plenamente no processo de avaliação.

No entanto, parece ser pertinente refletir também sobre a continuidade das provas finais de 9º ano. Quando a escolaridade obrigatória abrangia nove anos e as taxas de retenção e de abandono escolar eram elevadas, estas provas visavam valorizar os saberes a serem certificados. Dado que atualmente não há necessidade de certificação no final da educação básica porque os alunos são obrigados a prosseguir os seus estudos, questiona-se a sua pertinência. Deste modo, parece que o modelo de avaliação português poderia ser mais consistente se as provas finais dessem lugar a provas ModA também no 9º ano. Focadas no diagnóstico dos alunos que ingressam no ensino secundário, estas provas poderiam permitir uma avaliação do sistema de educação básica em toda a sua extensão.

O recurso à avaliação externa para aferir o sistema educativo é uma prática internacional, com exemplos em França, no Brasil e nos Países Baixos, bem como na Escócia, na Dinamarca e na Finlândia, entre outros. Em muitos desses países, a avaliação é realizada numa base amostral ou universal, sem impacto direto nas classificações dos alunos, com o objetivo de monitorizar o sistema educativo, informar as políticas públicas e melhorar as aprendizagens. Nos Países Baixos, também são aplicados testes nacionais que ajudam a orientar a continuidade dos estudos dos alunos de doze anos. Em França, os testes standardizados, organizados por nível de escolaridade, retratam as aprendizagens realizadas e aquelas a recuperar, servindo como diagnóstico. A distribuição célere de *feedback* permite disponibilizar relatórios com dados preliminares no início do ano letivo. No Brasil, existem três avaliações externas em larga escala, que se destinam aos primeiros anos de escolaridade, especialmente aos 5º e 9º anos. Estas avaliações têm como objetivo diagnosticar a educação fundamental, correspondente à nossa educação básica, identificando fatores que podem interferir no desempenho dos alunos e propor ações e estratégias para melhorar os resultados das aprendizagens.

Contributos do Conselho Nacional de Educação

O CNE tem vindo a desenvolver várias iniciativas no sentido de refletir e produzir conhecimento sobre os temas em apreço. Tem tido a preocupação da articulação da avaliação externa com a avaliação interna e da promoção de uma abordagem pedagógica mais centrada no desenvolvimento das competências dos alunos, evitando o chamado *estreitamento* ou *afunilamento* do currículo. Entre elas, destacam-se as seguintes iniciativas:

- a) *Seminário Avaliação das escolas dos ensinos básico e secundário: perspetivas para um novo ciclo avaliativo*, realizado em 20 de setembro de 2010. A discussão centrou-se na avaliação de escolas num quadro concetual de práticas internacionais e na análise de percursos da avaliação externa das escolas em Portugal.
- b) *Seminário Avaliações internacionais e desempenho dos alunos portugueses*, realizado em março de 2013. Refletiu-se sobre o impacto das avaliações internacionais na melhoria da qualidade e da equidade dos sistemas educativos. Reconheceu-se a importância da avaliação externa, nomeadamente ao nível dos resultados dos estudos internacionais, em articulação

com os resultados da avaliação externa nacional, enquanto instrumento de avaliação e de regulação do sistema de ensino.

- c) Seminário *Avaliação externa e qualidade das aprendizagens*, realizado em abril de 2014. Discutiram-se e partilharam-se perspetivas sobre o impacto da avaliação externa na qualidade das aprendizagens assim como resultados da investigação sobre a relação entre a avaliação formativa e a sumativa.
- d) Recomendação nº 1/2014, sobre políticas públicas de educação especial. Ficou registado “que seja acautelada a situação de crianças e jovens com NEE em momentos de avaliação externa das aprendizagens, permitindo a sua adequação às medidas educativas contempladas no PEI – programa educativo individual” (Diário da República, 2ª série, nº 118, 23 de junho de 2014, p. 16205).
- e) Relatório Técnico *Avaliação das aprendizagens dos alunos no ensino básico*, de janeiro de 2016. Apresenta perspetivas de especialistas portugueses, expressas no seminário sobre o impacto da avaliação externa na qualidade das aprendizagens dos alunos. Uma das conclusões destaca que “o impacto da avaliação externa na classificação final das disciplinas sujeitas a exame/prova final de ciclo, dos alunos internos do ensino básico, é residual e, portanto, mais residual será o impacto desta avaliação na conclusão de ciclo, uma vez que nem sempre a redução da classificação final, relativamente à classificação interna, resulta na retenção do aluno” (p. 50).
- f) *Parecer nº 2/2016*. Apreciaram-se os projetos de lei sobre avaliação das aprendizagens e realização de provas finais no ensino básico, identificando o impacto da avaliação externa a vários níveis, de que se destacam: a) a integração de resultados da avaliação interna e externa, ambas como formas desejáveis de promoção da monitorização do desempenho escolar, tendo em vista o alinhamento com o PASEO e a melhoria dos processos de ensino; b) a avaliação externa como fator de inovação e regulação, necessária à produção de indicadores objetivos e comparáveis, úteis para informar a sociedade sobre o estado da educação; e c) a necessidade de mobilização das escolas para melhorar resultados, sublinhando que o sucesso não depende apenas da avaliação externa, mas também da capacidade das escolas se organizarem e mobilizarem para melhorar o desempenho dos alunos. Alerta ainda para o impacto limitado das provas de aferição de então, devido à falta de envolvimento, causado pelo anonimato dos alunos e pelo reduzido impacto.
- g) *Referencial para a Inovação Pedagógica nas Escolas*, constituído no âmbito da 2ª Comissão Especializada Permanente. Recomenda “políticas que valorizem a inovação e fomentem um equilíbrio entre a autonomia das escolas e os mecanismos de avaliação externa e de prestação de contas” (p. 8).
- h) Relatório *Estado da Educação 2023*. Sublinha a importância de algumas das principais mudanças previstas, como a não divulgação dos itens, o que permite comparações consistentes ao longo do tempo e uma análise mais precisa da evolução das aprendizagens. Acresce o maior foco na mobilização de competências em vez de conhecimentos específicos. O uso de escalas de desempenho, que descrevem o que os alunos são capazes de fazer em cada domínio, é também considerado uma mais-valia.

Conclusão

A proposta de alteração ao Decreto-Lei nº 55/2018 revela uma estrutura coerente especialmente nos seus princípios orientadores (artigo 4º), na avaliação (artigo 23º) e na avaliação externa das aprendizagens (artigo 25º). Esta coerência resulta da articulação entre os princípios que sustentam o processo educativo e as práticas de avaliação preconizadas, promovendo um alinhamento com as metas educativas nacionais e internacionais e assegurando um equilíbrio entre a inovação pedagógica e a avaliação do desempenho dos alunos.

No exercício das suas funções consultivas, o CNE analisou a proposta governamental e redigiu o presente parecer, dando especial atenção às provas ModA. Apreciou a sua relevância pedagógica

e o reforço da avaliação externa, em consonância com as políticas educativas em vigor e os quadros legais aplicáveis. As provas ModA foram identificadas como um instrumento essencial para o acompanhamento e o aperfeiçoamento contínuo do sistema educativo, podendo contribuir para a melhoria da qualidade do ensino e permitir uma monitorização eficaz das políticas públicas, assente na “recolha sistemática e comparável de dados”. Neste sentido, a natureza confidencial das provas, ao impedir a divulgação pública dos enunciados, é vista como uma medida positiva. Essa abordagem permitirá uma análise rigorosa e consistente dos resultados ao longo dos anos letivos, facilitando a identificação de padrões de desempenho e promovendo uma avaliação longitudinal das aprendizagens dos alunos. Além disso, a conceção destas provas, que avaliam a literacia, mobilizando conhecimentos e competências em múltiplas áreas, prevê o alinhamento com o PASEO e em sintonia com práticas internacionais de referência, como as do PISA. O facto de se prever a avaliação de disciplinas além do Português e da Matemática é também visto como uma mais-valia.

O CNE valoriza a estratégia de recolha estruturada de dados, reconhecendo que, ao preservar a natureza confidencial das provas, será possível garantir a comparabilidade dos resultados ao longo dos anos. Essa abordagem viabiliza a criação de itens-âncora calibrados, garantindo a validade dos itens e a fiabilidade dos instrumentos de avaliação. A utilização deste tipo de prova, em formato digital, permitirá o desenvolvimento de testes adaptados às características individuais dos alunos, potenciando a sua personalização.

É igualmente reconhecida a importância da complementaridade entre a avaliação interna e a avaliação externa. O sentido desta articulação permite relevar adequadamente a importância da avaliação externa, tanto no acompanhamento formativo das aprendizagens dos alunos como na monitorização do currículo no âmbito das políticas educativas.

Destaca-se ainda a relevância da aplicação das provas ModA nos primeiros anos de escolaridade, com o objetivo de monitorizar o progresso das aprendizagens e assegurar a qualidade do sistema educativo, particularmente tendo em conta que esses anos são decisivos, com implicações que se refletem em todo o percurso formativo dos alunos.

Apesar de tudo, é imprescindível considerar alguns aspetos de relevo, tendo em vista o impacto profundo que estas terão nas escolas, nos professores, nas famílias e, sobretudo, nos alunos e na qualidade da educação em Portugal. Nesse sentido, alerta-se para o facto de ser necessário:

1. garantir que o *feedback* (reporte) seja elaborado numa linguagem clara e distribuído de forma atempada às escolas, aos alunos e às suas famílias para assegurar a sua utilidade;
2. reforçar a credibilidade e valorização da avaliação externa, através do desenvolvimento de estratégias que promovam a participação ativa de escolas, professores, alunos e encarregados de educação, de modo a que, ao ser amplamente protagonizada, contribua para que haja uma cultura mais sustentada e eficiente daquela avaliação;
3. avaliar a possibilidade de aplicar as provas ModA no 9º ano de escolaridade, como forma de tornar o sistema de avaliação externa que agora se propõe mais abrangente e consistente no seu todo, o que implicará a necessidade de produzir alterações no articulado legislativo ora em apreço.
4. considerar que o Parecer sublinha que “no que respeita à avaliação, sobressai a sua natureza formativa”, e na sequência das tomadas de posição do Conselho sobre as provas de aferição atualmente designadas por provas ModA, o CNE entende que os dados produzidos devem ter uma utilização destinada apenas a contribuir para a melhoria das aprendizagens dos alunos e para a regulação do processo pedagógico. Neste sentido, não devem ser considerados quaisquer processos conducentes à produção de qualquer espécie de *rankings* das escolas.

Em síntese, as provas ModA poderão possibilitar uma intervenção pedagógica mais fundamentada e uma avaliação mais coerente no sistema da educação básica em toda a sua extensão. Na verdade, importa apostar numa avaliação que promova o desenvolvimento integral dos alunos, tendo em conta as competências, os conhecimentos, os valores e as atitudes previstas no currículo nacional, contribuindo assim para o desenvolvimento de uma educação de elevada qualidade ao alcance de todos os alunos.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

4 de fevereiro de 2025

O Presidente, Domingos Fernandes

DECLARAÇÃO DE VOTO

Optei pela abstenção relativamente ao parecer do CNE sobre as alterações ao Decreto-Lei n.º 55/2018, de 6 de julho, por considerar que, embora a monitorização das aprendizagens possa ter um papel relevante no sistema educativo, a sua implementação universal através das provas ModA levanta preocupações pedagógicas, organizacionais e logísticas que não foram devidamente consideradas.

Temos defendido que a aferição dos conhecimentos dos alunos, com vista à melhoria dos percursos educativos e das estratégias pedagógicas, deveria ser realizada por amostragem, permitindo uma recolha de dados mais eficiente, representativa e com menor impacto no funcionamento das escolas. A realização de provas universais no final de cada ciclo ou ano não só não é essencial para este propósito, como pode contribuir para um modelo de ensino excessivamente centrado na avaliação externa, em detrimento de abordagens pedagógicas diferenciadas e mais eficazes.

Ao apoiar a aplicação generalizada das provas ModA e considerar a sua possível extensão ao 9.º ano, o parecer do CNE reforça um modelo avaliativo que pode levar ao estreitamento curricular e à priorização dos conteúdos testáveis, ignorando as implicações pedagógicas desta decisão. A pressão para obter bons resultados pode condicionar as estratégias de ensino e aprendizagem, desvalorizando competências essenciais que não são facilmente mensuráveis através de provas estandardizadas.

Adicionalmente, a aplicação universal das provas ModA terá um impacto organizacional significativo, aumentando a carga de trabalho dos docentes num contexto já marcado pela escassez de professores e por dificuldades na gestão de recursos humanos e materiais. O parecer do CNE não problematiza este impacto nem apresenta soluções para mitigar os desafios logísticos associados a esta medida.

Por fim, a confidencialidade dos enunciados, apresentada como um aspeto positivo, pode comprometer a transparência do processo avaliativo, afastando os professores da análise crítica das provas e limitando a sua utilização como instrumentos verdadeiramente pedagógicos. Esta opção parece reforçar um sistema de avaliação padronizado e centralizador, em detrimento de um modelo mais flexível e adaptado às especificidades de cada escola e contexto educativo.

Por todas estas razões, não nos revemos integralmente no parecer emitido, optando pela abstenção.

Anabela Sotaia

DECLARAÇÃO DE VOTO

Votamos favoravelmente o parecer relativo à introdução das provas de monitorização da aprendizagem (ModA), reconhecendo a importância destas na recolha sistemática de dados e na melhoria contínua do sistema educativo. Concordamos com a ideia geral das provas ModA como um instrumento útil para a avaliação das aprendizagens dos alunos, permitindo um acompanhamento mais rigoroso e formativo.

No entanto, não podemos concordar com o ponto 3, que sugere a substituição das provas finais do 9.º ano por provas ModA. Consideramos que a avaliação externa no final do ensino básico desempenha um papel essencial na certificação das aprendizagens adquiridas ao longo deste ciclo e na preparação dos alunos para os desafios do ensino secundário. A eliminação das provas finais poderá reduzir a perceção da sua relevância, tanto para os alunos como para as escolas, enfraquecendo o incentivo à consolidação dos conhecimentos adquiridos.

Por estas razões, ainda que possamos apoiar a implementação das provas ModA nos 4.º e 6.º anos, discordamos da sua extensão ao 9.º ano em substituição das provas finais.

Não concordamos também com a referência à elaboração de rankings no ponto final, já que a sociedade deve ter acesso à informação disponível e liberdade para a utilizar.

Ana Balcão Reis

Carla Sá

DECLARAÇÃO DE VOTO

Não acompanhei a votação favorável tendo em conta que, apesar de concordar com a maioria das recomendações do parecer, não acompanho a conclusão de que a substituição das provas de aferição pelas provas designadas provas “ModA” possam contribuir para “uma intervenção pedagógica mais fundamentada e uma avaliação mais coerente no sistema da educação básica em toda a sua extensão”.

A passagem destas provas para os anos finais de ciclo não contribuem para a regulação das aprendizagens, nem permitirão às escolas qualquer impacto sobre a monitorização dos resultados. A passagem para os anos finais de ciclo pretendem apenas, com outro nome, equivaler a exames, com propósitos no imediato ou no futuro, que não são de qualquer aferição das aprendizagens. Os exames não podem ser instrumentos de seleção social e económica dos estudantes, nem deturpado o processo de avaliação contínua, diminuído o papel do professor e descontextualizado o saber de cada estudante.

Na realidade, mesmo para o contributo para a regulação do sistema educativo e a monitorização de políticas públicas, se questiona a necessidade de uma prova obrigatória e universal, em sentido contrário de outros instrumentos nacionais e internacionais, realizados para o efeito por amostragem significativa e representativa.

O contributo negativo destas provas também para um potencial estreitamento do currículo fica ainda exposto quando a introdução destas novas provas “ModA” estão a ser antecipadas de provas-ensaio.

Concluindo, ainda que acompanhando um conjunto de recomendações do parecer que acentuam a necessidade destes instrumentos terem um carácter formativo e regulador, a sua introdução nem responde a esses propósitos e não contribui para uma avaliação externa que contribua para a regulação das aprendizagens e a formação integral dos alunos.

Jorge Gonçalves

DECLARAÇÃO DE VOTO

Voto contra o parecer por discordar de forma veemente da inclusão de uma condenação do uso dos dados para elaborar rankings de escolas inserta no ponto 4 das conclusões. O Ministério da Educação não elabora rankings de escolas. Mais, os indicadores que o Estado cria a partir da informação das provas de avaliação externa, disponíveis no portal infoescolas, são genericamente aceites e respeitados. Consequentemente, a referência não se pode destinar ao Governo. A generalidade dos órgãos de comunicação social, alguns em parceria com instituições do ensino superior, elaboram rankings de escolas. Consequentemente, estes são os únicos destinatários possíveis da referência. Não compete ao Conselho Nacional de Educação pronunciar-se sobre o que a comunicação social e instituições do ensino superior faz ou não com dados públicos sobre o sistema educativo. Muito menos no âmbito de um parecer sobre uma proposta legislativa estranha ao assunto. Adicionalmente, se é verdade que os rankings são uma simplificação de uma realidade complexa, a resposta acertada a uma simplificação é procurar modos mais robustos de apresentar essa realidade. Proibir o uso de dados porque se discorda do seu uso é um caminho traiçoeiro.

Rodrigo Queiroz e Melo