

# Plano Integrado para a Recuperação das Aprendizagens 21|23 Escola+

Reforço de recursos e gestão flexível, mas existem fragilidades que afetam a execução com eficácia

RELATÓRIO N.º 10 /2023-AUDIT

2ª SECÇÃO



**TC**  
**TRIBUNAL DE  
CONTAS**

PÁGINA EM BRANCO

## SUMÁRIO EXECUTIVO

A pandemia provocada pelo COVID-19 teve impacto no regime de ensino que oscilou entre o presencial, a distância e o misto, nos anos letivos 2019/20 e 2020/21, com consequências nas aprendizagens, no bem-estar emocional e na saúde mental dos alunos.

Entre as diversas medidas adotadas para combater esses efeitos, destaca-se o “Plano de Recuperação das Aprendizagens 21|23 Escola+” (Plano 21|23) aprovado para vigorar nos dois anos letivos subsequentes, de 2021/22 e 2022/23, tendo em vista a recuperação das aprendizagens dos alunos dos ensinos básico e secundário.

O Plano 21|23 integra um portefólio de 51 ações e disponibiliza os meios e recursos para atuação em áreas de incidência prioritária. Em função dos diferentes contextos e necessidades, as escolas selecionam as ações mais relevantes e aplicam os recursos com flexibilidade.

Neste quadro, o Tribunal realizou a auditoria a que respeita o presente Relatório com o objetivo de examinar se existiam condições para a execução com eficácia do Plano 21|23.

O Tribunal observou que o reforço dos recursos é reconhecido na comunidade educativa, mas existem insuficiências na definição do Plano 21|23, como prioridades pouco claras, insuficiente afetação de recursos, excessivo número de ações e inexistência de metas e de indicadores para efeitos de monitorização e avaliação.

No que respeita ao financiamento intervêm os fundos europeus (com participação nacional) na maioria das ações e o Orçamento do Estado em duas, mas o Programa Orçamental para a Educação não apresenta informação global nem detalhada sobre as verbas afetas ao Plano 21|23 e/ou às suas ações, o que é insuscetível de ser suprido através das diversas entidades envolvidas na execução, onde reside, disseminada, a informação financeira. Assim, fica comprometido o princípio da transparência orçamental e não é possível apreciar o esforço financeiro efetuado.

Quanto à execução, o Tribunal observou que, com referência a 2021/22, foram concluídas sete ações, mas a maioria encontrava-se em curso, existindo constrangimentos como o ensino presencial intermitente, o isolamento de milhares de alunos e docentes e as limitações de recursos humanos e financeiros.

Na monitorização e avaliação do Plano 21|23, da responsabilidade da Comissão de Acompanhamento, intervêm uma rede de entidades que asseguram o apoio e acompanhamento do trabalho das escolas, porém, existem fragilidades que impossibilitam uma panorâmica global e integrada da monitorização, como as seguintes: o *site* Escola + disponibiliza informação sobre as ações, mas com insuficiências quanto a metas e indicadores e reporta-se apenas a 2021/22; os relatórios de monitorização abrangem menos de 1/3 das 51 ações previstas e não incluem outras priorizadas pelas escolas, mas que têm monitorização própria (e.g. “Planos de Desenvolvimento Pessoal, Social e Comunitário”).

Também foram sinalizados outros aspetos críticos da monitorização e avaliação do Plano 21|23, relacionados, essencialmente, com o diagnóstico e a avaliação limitados que, associados à inexistência de um sistema de recolha de informação para aferir e comparar resultados antes e após a implementação das ações, com validade e fiabilidade, não permitem saber se e quando serão recuperadas as aprendizagens mais comprometidas.

Em síntese, o Tribunal concluiu que os recursos das escolas foram reforçados, mas face às fragilidades relacionadas com a informação financeira e com a monitorização e avaliação, no segundo e último ano de vigência do Plano 21|23, ainda não estão reunidas condições para a sua execução com eficácia.

Finalmente, refere-se que o prazo de execução do Plano 21|23, de apenas dois anos, a limitação de recursos humanos e os desafios decorrentes de fatores sociais e da educação inclusiva, tem motivado as várias entidades envolvidas no seu acompanhamento, execução e avaliação a suscitar a necessidade do eventual prolongamento da sua vigência, destacando-se, nesse sentido, a recomendação da Assembleia da República ao Governo. A este propósito, em sede de contraditório o Ministro da Educação anunciou estar em curso a preparação da próxima edição do Plano de Recuperação das Aprendizagens, para o ano letivo de 2023/24.

Neste contexto, as conclusões do Relatório suscitaram a formulação de recomendações ao Ministro da Educação no sentido de: a) Serem colmatadas as insuficiências da informação financeira e da monitorização e avaliação; b) Ser conferida transparência e detalhe ao Programa Orçamental evidenciando as verbas afetas ao Plano 21|23.

Processo n.º 13/2023 - AUDIT

## Plano Integrado para a Recuperação das Aprendizagens 21|23 Escola+

---

**Equipa de Auditoria:** Alice Arantes e Francisco Machado (técnicos verificadores superiores), sob a coordenação de Filomena Rolo (auditora-chefe) e a supervisão de Fernanda Martins (auditora-coordenadora).

Colaboração nos estudos preliminares: Susana Carvalho (técnica verificadora superior).

---

## ÍNDICE

---

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>3</b>
1.1. OBJETIVOS, ÂMBITO E METODOLOGIA .....	3
1.2. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO .....	3
1.3. COLABORAÇÃO DAS ENTIDADES, LIMITES E CONDICIONANTES .....	4
<b>2. ENQUADRAMENTO</b> .....	<b>4</b>
2.1. O IMPACTO DA PANDEMIA NO ENSINO .....	4
2.2. O DIAGNÓSTICO E A DEFINIÇÃO DO CAMINHO A PERCORRER .....	5
2.3. A CARACTERIZAÇÃO GERAL DO PLANO 21 23 .....	6
2.4. A RELEVÂNCIA DO PLANO 21 23 NOS DOCUMENTOS ESTRATÉGICOS .....	8
<b>3. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA</b> .....	<b>8</b>
3.1. DEFINIÇÃO DO PLANO 21 23: RECURSOS REFORÇADOS E APLICAÇÃO FLEXÍVEL NAS AÇÕES, MAS NÃO FORAM PREDEFINIDOS INDICADORES E METAS .....	8
3.2. FINANCIAMENTO: A INFORMAÇÃO É INSUFICIENTE, NÃO PERMITINDO CONHECER E APRECIAR O ESFORÇO FINANCEIRO ENVOLVIDO .....	10
3.3. EXECUÇÃO DAS 51 AÇÕES PREVISTAS: 14 % CONCLUÍDAS, 84% AINDA CURSO E DIVERSOS CONSTRANGIMENTOS .....	12
3.4. MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO: FOI ESTABELECIDO A ESTUTURA RESPONSÁVEL, MAS EXISTEM INSUFICIÊNCIAS NO SISTEMA DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLO .....	13
<b>4. DESAFIOS PARA O SUCESSO DO PLANO 21 23</b> .....	<b>20</b>
<b>5. CONCLUSÕES</b> .....	<b>21</b>
<b>6. RECOMENDAÇÕES</b> .....	<b>22</b>
<b>7. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO</b> .....	<b>22</b>
<b>8. DECISÃO</b> .....	<b>23</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>25</b>

---

## SIGLAS E ANACRÓNIMOS

---

SIGLA/ANAC.	DESIGNAÇÃO
AE/EnA	Agrupamento de Escolas e Escolas não Agrupadas
ANDAEP	Associação Nacional de Diretores de Agrupamentos e Escolas Públicas
ANDE	Associação Nacional de Dirigentes Escolares
ATE	Apoio Tutorial Específico
CA	Comissão de Acompanhamento do Plano 21 23
CE	Conselho das Escolas
CNE	Conselho Nacional de Educação
DGAE	Direção-Geral da Administração Escolar
DGE	Direção-Geral da Educação
DGEEC	Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência
DGEstE	Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares
E@D	Ensino a Distância
EMAEI	Equipa Multidisciplinar de Apoio à Educação Inclusiva
FENPROF	Federação Nacional dos Professores
GT	Grupo de Trabalho
IAVE	Instituto de Avaliação Educativa, I.P.
IGEC	Inspeção-Geral da Educação e Ciência
IGeFE	Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P.
ME	Ministro da Educação/Ministério da Educação
OE	Orçamento do Estado
OCDE	Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico
PDPSC	Plano de Desenvolvimento Pessoal, Social e Comunitário
PIB	Produto Interno Bruto
PNPSE	Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar
PNR	Programa Nacional de Reformas
PRR	Plano de Recuperação e Resiliência
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
TEIP	Territórios Educativos de Intervenção Prioritária
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

## 1. INTRODUÇÃO

---

### 1.1. OBJETIVOS, ÂMBITO E METODOLOGIA

1. O presente Relatório dá conta da auditoria ao “Plano de Recuperação das Aprendizagens 21/23 Escola+” (doravante Plano 21|23)<sup>1</sup> que foi uma das medidas adotadas para a recuperação das aprendizagens dos alunos dos ensinos básico e secundário, em resposta aos impactos da pandemia provocada pelo coronavírus SARS-CoV-2 (COVID-19).
2. A auditoria teve por objetivo examinar se existiam condições para a execução com eficácia do Plano 21|23. Neste sentido, considera-se que o Plano 21/23 tem condições para ser executado com eficácia se:
  - Estiverem definidas ações, medidas, objetivos, metas, indicadores, calendarização e recursos a afetar (humanos, financeiros e materiais);
  - Existir um sistema de acompanhamento e controlo com mecanismos apropriados para garantir informação suficiente e detalhada e a sua divulgação transparente, conduzindo, de forma tempestiva, a ações corretivas e/ou de melhoria contínua;
  - A execução decorrer de acordo com planeado.
3. Complementarmente, examinou-se se existiam situações que afetem ou possam vir a afetar a execução do Plano 21|23.
4. Recolheu-se informação junto de entidades do Ministério da Educação (ME), essencialmente do Instituto de Gestão Financeira da Educação (IGeFE), da Direção-Geral da Educação (DGE), da Comissão de Acompanhamento do Plano 21|23 (CA) e ainda da Associação Nacional de Diretores de Agrupamentos e Escolas Públicas (ANDAEP).
5. Nos trabalhos executados foram observados os métodos e técnicas do Manual de Auditoria de Resultados do Tribunal de Contas. A metodologia e os procedimentos são sumariamente descritos no Anexo 1.

### 1.2. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

6. Em cumprimento do princípio do contraditório, a Juíza Relatora determinou o envio do Relato, para, querendo, se pronunciarem sobre o seu conteúdo, ao Ministro da Educação (ME), IGeFE, DGE, CA e ANDAEP. Exerceram o direito de contraditório o ME e a CA (alegações inseridas no Anexo 4), apresentando observações e informação atualizada que, sempre que pertinentes, motivaram a sua inserção e comentários nos correspondentes pontos do Relatório. Destaca-se que o ME anunciou estar em curso a preparação da próxima edição do Plano de Recuperação das Aprendizagens, para o ano letivo de 2023/24.

---

<sup>1</sup> Cfr. Programa de Fiscalização para 2023 do Tribunal de Contas.

### 1.3. COLABORAÇÃO DAS ENTIDADES, LIMITES E CONDICIONANTES

7. Cumpre assinalar a boa colaboração das entidades na resposta às solicitações que lhes foram endereçadas, atendendo, em particular, às dificuldades existentes na obtenção/recolha de informação agregada.
8. Porém, as insuficiências da informação disponibilizada à auditoria permitiram identificar fragilidades em condições da eficácia do Plano 21|23 (cfr. critérios da auditoria) insuscetíveis de se mostrarem colmatadas através da intensificação de testes junto de escolas e demais entidades envolvidas.

## 2. ENQUADRAMENTO

---

### 2.1. O IMPACTO DA PANDEMIA NO ENSINO

9. Na sequência da declaração de emergência de saúde pública de âmbito internacional, pela Organização Mundial de Saúde, em janeiro de 2020, e da classificação do COVID-19 como uma pandemia logo a 11 de março, foram encerradas as escolas (agrupamentos de escolas/escolas não agrupadas (AE/EnA)) e suspensas as atividades letivas em regime presencial.
10. De acordo com dados da UNESCO, o encerramento de escolas aconteceu simultaneamente em mais de 150 países, com impacto em 90% dos alunos, estimando-se que mais de 1,5 mil milhões se viram impedidos de frequentar o ensino presencial com uma perda de 95 dias em média<sup>2</sup>.
11. No ano letivo 2020/21, na Europa, apenas um número reduzido de países manteve as escolas abertas todo o ano, sendo que a maioria alterou o regime de ensino para o ensino a distância (E@D) ou para o misto, com diferentes períodos de duração<sup>3</sup>.
12. O encerramento das escolas, para além das aprendizagens perdidas ou pouco consolidadas em dois anos letivos consecutivos, também teve impactos no bem-estar emocional e na saúde mental e terá consequências económicas a longo prazo (e.g. a geração atual poderá perder, ao longo da vida, cerca de 16 triliões de euros<sup>4</sup>, ou seja, 14% do PIB global atual)<sup>5</sup>.
13. A generalidade dos países europeus emitiu orientações para os intervenientes nos sistemas educativos, disponibilizou recursos adicionais (formação, pessoal e financiamento)<sup>6</sup> e alterou conteúdos e métodos de avaliação. Em termos de impactos positivos, as respostas aos efeitos da pandemia conduziram ao reforço dos meios e das competências digitais de docentes e de alunos<sup>7</sup>.
14. Em Portugal, face à evolução da situação pandémica nos anos letivos 2019/20 e 2020/21, o regime de ensino oscilou entre o presencial, o E@D e o misto, desde o início da suspensão das atividades

---

<sup>2</sup> Cfr. RCM n.º 90/2021, de 7 de julho.

<sup>3</sup> Cfr. Eurydice (2022), *Teaching and learning in schools in Europe during the COVID-19 pandemic* (Eurydice: 2022).

<sup>4</sup> Cfr. Correspondente a 17 triliões de dólares (Taxa de conversão: 1.0697, à data de 1 de junho 2023, consultada em Exchange Rate | Banco de Portugal (bportugal.pt).

<sup>5</sup> Cfr. UNICEF, UNESCO e The World Bank (2022), *Relatório Where are we on education recovery?* e Despacho n.º 3866/2021, de 16 de abril, do Secretário de Estado Adjunto e da Educação.

<sup>6</sup> Cfr. Eurydice: 2022.

<sup>7</sup> Cfr. Eurydice: 2022.

presenciais nas escolas, a 16 de março de 2020, as quais foram retomadas gradualmente no decurso do ano letivo 2020/21<sup>8</sup>.

15. De modo a minimizar o prejuízo nas aprendizagens dos alunos, o Governo determinou medidas excecionais de apoio para o ano letivo 2020/21, nomeadamente de promoção e acompanhamento das aprendizagens<sup>9</sup>.
16. Paralelamente, o ME disponibilizou um roteiro para apoio às escolas na planificação do ano letivo 2020/21, ainda marcado pela incerteza, integrando orientações com o objetivo do desenvolvimento de aspetos centrais para a recuperação ou a consolidação das aprendizagens e contendo exemplos de atividades a promover<sup>10</sup>.
17. Assim, Portugal integrou o conjunto de países que colocou em prática medidas adicionais de apoio à aprendizagem (*e.g.* recrutamento adicional de docentes e de pessoal de apoio; alteração de conteúdos e de métodos de avaliação)<sup>11</sup>, o que ocorreu em metade dos países europeus.

## 2.2. O DIAGNÓSTICO E A DEFINIÇÃO DO CAMINHO A PERCORRER

18. No âmbito do diagnóstico dos efeitos da pandemia nas aprendizagens foram elaborados diversos trabalhos preparatórios e estudos relacionados com os níveis das aprendizagens, alguns identificados no Anexo 2, dos quais se referem, resumidamente, os seguintes:
  - O Conselho Nacional de Educação (CNE) apresentou dois estudos relacionados com os efeitos da pandemia na educação, um deles solicitado pela Assembleia da República que concluiu que: i) as dificuldades de aprendizagem aumentaram, particularmente nos alunos do 1.º ciclo; ii) as medidas para reverter lacunas de aprendizagem foram e continuam a ser uma das principais preocupações da comunidade educativa; iii) a pandemia agravou desigualdades já existentes e aumentou as situações de vulnerabilidade, implicando respostas transversais e concertadas que deveriam ser objeto de acompanhamento e de avaliação;
  - O Instituto de Avaliação Educativa, I.P. (IAVE) produziu estudos relacionados com o diagnóstico das aprendizagens (em março, julho e setembro de 2021), destacando-se as seguintes observações/conclusões: i) o primeiro estudo revelou melhores resultados no 3.º ano e maiores dificuldades no 6.º e 9.º anos onde menos de metade dos alunos mostrou ter o nível de conhecimentos elementares esperado, registando-se, nos alunos do 6.º ano, o pior desempenho nas literacias avaliadas; ii) nos dois estudos complementares subsequentes foram formuladas sugestões para ultrapassar dificuldades e desenvolver as literacias científica, da leitura e informação e da matemática. Concluiu-se que a leitura é fundamental para o desenvolvimento das restantes literacias e aprendizagens, que a interação direta e sistemática com o professor é determinante para o processo de aprendizagem e que as condições socioeconómicas dos alunos têm um impacto significativo no seu desempenho e nas suas aprendizagens;

---

<sup>8</sup> Cfr. Relatório do Tribunal de Contas n.º 9/2021, *Auditoria ao Ensino a distância e digitalização nas escolas durante a pandemia: Uma resposta rápida e adaptada à pandemia, mas limitada pela insuficiência de competências e meios digitais a requerer investimentos.*

<sup>9</sup> Cfr. RCM n.º 53-D/2020, de 20 de julho, que abrangeu outras medidas excecionais, como as relativas à organização e funcionamento das atividades letivas e formativas e à gestão do currículo.

<sup>10</sup> Cfr. Orientações para a Recuperação e Consolidação das Aprendizagens ao Longo do Ano Letivo de 2020/21.

<sup>11</sup> Cfr. Eurydice: 2022.

- O Grupo de Trabalho (GT) criado para apoiar a elaboração de um plano abrangente<sup>12</sup> para a implementação de medidas com impacto junto dos alunos dos ensinos básico e secundário, ao nível da recuperação das aprendizagens, da socialização e do bem-estar físico e mental, apresentou, em abril de 2021, um documento com a identificação de oportunidades e desafios, a formulação de recomendações e a previsão de recursos, custos e fontes de financiamento a mobilizar. Estimou um montante entre 1,5% e 3% do orçamento do ME em 2021, podendo, para além do financiamento do Orçamento do Estado (OE) e do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), ser mobilizado outro no âmbito de programas regionais associados a fundos europeus.
19. Nesta sequência, com base nos documentos apresentados, incluindo pelo GT, e em audições e reuniões de trabalho com diferentes representantes e atores do sistema educativo (*e.g.* representantes de alunos, docentes, não docentes e encarregados de educação; organizações sindicais; órgãos consultivos do Governo) e atendendo às aprendizagens comprometidas num número muito significativo de alunos e à relação estreita com as condições socioeconómicas das famílias, foi perspetivado o Plano 21|23.

### 2.3. A CARACTERIZAÇÃO GERAL DO PLANO 21|23

20. O Plano 21|23 foi aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 90/2021, de 7 de julho, e consiste num plano integrado para a recuperação das aprendizagens destinado aos alunos dos ensinos básico e secundário, a frequentar estabelecimentos de ensino público, particular e cooperativo de nível não superior, incluindo escolas profissionais, públicas e privadas.
21. Estruturado para uma resposta aos efeitos da pandemia, centrada no combate às desigualdades, no reforço do apoio às escolas e na confiança na sua capacidade para desenvolverem estratégias adequadas às suas necessidades concretas, o Plano 21|23 apresenta os objetivos estratégicos seguintes:

Figura 1 - Objetivos estratégicos do Plano 21|23



Fonte: RCM n.º 90/2021.

22. As medidas contempladas no Plano 21|23 alicerçam-se nas políticas educativas com eficácia demonstrada ao nível do reforço da autonomia das escolas e das estratégias educativas diferenciadas, dirigidas à promoção do sucesso escolar e ao combate às desigualdades através da educação. O foco da ação centra-se na efetiva melhoria das aprendizagens, orientadas para o

<sup>12</sup> Cfr. Despacho n.º 3866/2021.

desenvolvimento das áreas de competências inscritas no *Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória* e nas *Aprendizagens Essenciais* das diferentes disciplinas.

23. Os três eixos de atuação e respetivos objetivos em que se organiza o Plano 21|23 são os seguintes:

Tabela 1 - Eixos de atuação do Plano 21|23

Eixo	Objetivos
<p><b>1</b></p> <p><b>Ensinar e Aprender</b></p>	Adotar medidas para que as escolas disponham de meios pedagógicos para um desenvolvimento curricular mais flexível, assente numa maior capacidade de gestão autónoma e contextualizada, centrando-se em estratégias de eficácia demonstrada, na atividade escolar e comunitária e no apoio aos alunos, sobretudo nos anos de escolaridade e desenvolvimento de competências mais afetados pelo contexto pandémico.
<p><b>2</b></p> <p><b>Apoiar as Comunidades Educativas</b></p>	Capacitar as escolas com recursos e meios para o desenvolvimento de medidas de natureza extraordinária no âmbito do Plano 21 23, permitindo reforçar a capacidade de resposta dos agentes educativos e das comunidades, numa ação dirigida para a melhoria das aprendizagens, para a inclusão e para o envolvimento comunitário.
<p><b>3</b></p> <p><b>Conhecer e Avaliar</b></p>	Desenvolvimento de indicadores e instrumentos precisos destinados à monitorização do Plano 21 23, promovendo a divulgação de estratégias eficazes, estudos de eficiência, a partilha de práticas e a reavaliação das medidas adotadas a nível central, bem como em cada escola.

Fonte: RCM n.º 90/2021

24. Os eixos desenvolvem-se em domínios de atuação, correspondendo a áreas de incidência prioritária, e em ações específicas, elencadas no Anexo 3, que constituem o portefólio de medidas propostas às comunidades educativas e os meios e recursos disponibilizados. Nestas ações incluem-se ainda a produção de indicadores de execução, os instrumentos de avaliação e acompanhamento, a divulgação de dados e a partilha de práticas.
25. A execução do Plano 21|23 incide nos anos letivos 2021/22 e 2022/23, num horizonte temporal que permite avaliar o seu impacto de forma global e específica com vista à ponderação da necessidade de definição de intervenções subsequentes.
26. Das 51 ações propostas, 16 são apenas aplicáveis a estabelecimentos de ensino público e em relação a três, aprovadas para o ano letivo 2021/22, cuja continuidade carecia de avaliação dos resultados, foi, entretanto, decidida a sua manutenção no ano letivo 2022/23<sup>13</sup>.
27. O financiamento é maioritariamente por fundos europeus com exceção de duas ações que têm financiamento exclusivo do OE<sup>14</sup>.
28. O modelo de governação<sup>15</sup> é composto pelos dois níveis seguintes:
- Nível de apoio e acompanhamento do trabalho das escolas assegurado pelos diferentes serviços e organismos do ME;
  - Nível de monitorização e avaliação da eficácia e eficiência do Plano 21|23 implementado por uma Comissão de Acompanhamento (CA).

<sup>13</sup> Ações 1.1.2, 1.1.4, 1.3.8, 1.3.11, 1.6.1 a 1.6.4, 1.6.7, 1.6.8, 1.7.1, 2.1.1 a 2.1.3, 2.1.5 e 2.4.2 e Ações 2.1.1, 2.1.2 e 2.1.3, respetivamente (cfr. RCM n.º 90/2021, pontos 2 e 11 e RCM n.º 66/2022, de 22 de julho).

<sup>14</sup> Ações 1.3.11 e 2.1.5 (cfr. RCM n.º 90/2021, ponto 6).

<sup>15</sup> O apoio administrativo e logístico é assegurado pela Secretaria-Geral da Educação e Ciência.

29. A CA é constituída pelo coordenador da Estrutura de Missão para a Promoção do Sucesso Escolar, que preside, e por um representante de cada uma das entidades seguintes: Inspeção-Geral da Educação e Ciência (IGEC); Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC); IGefe; Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE); DGE; Direção-Geral da Administração Escolar (DGAE); Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, I. P.. Podem ainda participar duas personalidades de reconhecido mérito da área da avaliação de políticas públicas.
30. Por fim, refira-se que o Plano 21|23 se assume como um documento dinâmico e suscetível de reconfigurações, pelas escolas, em função da sua avaliação de impacto.

#### 2.4. A RELEVÂNCIA DO PLANO 21|23 NOS DOCUMENTOS ESTRATÉGICOS

31. O Plano 21|23 encontra referência e relevo em diversos documentos estratégicos. Na Estratégia Portugal 2030, as medidas enquadradas na Agenda *“As pessoas primeiro: um melhor equilíbrio demográfico, maior inclusão, menos desigualdade”* também foram direcionadas às consequências da crise decorrente da pandemia na área da educação, nomeadamente através do Plano 21|23.
32. Na sequência do Semestre Europeu de 2020 e das recomendações específicas (REP), em 2019 e 2020, dirigidas a Portugal, em particular a REP 2, destaca-se o referenciado no Programa Nacional de Reformas (PNR), para 2022, quanto às medidas do Plano 21|23 seguintes:
  - Planos de Desenvolvimento Pessoal, Social e Comunitário (PDPSC): alargados a todas as escolas, face aos resultados alcançados em 2020/21<sup>16</sup>;
  - Projeto #EstudoemCasa: alterado para #EstudoemCasa Apoia, com novos conteúdos e funcionalidades e disponível numa plataforma de acesso aberto<sup>17</sup>.
33. Por sua vez, com a Lei das Grandes Opções para 2022-2026, o Governo propõe-se continuar o reforço da autonomia curricular e organizativa das escolas, aprofundando e generalizando medidas previstas no Plano 21|23 para a recuperação das aprendizagens comprometidas pelas dificuldades que se verificaram na pandemia<sup>18</sup>.
34. Neste quadro, as leis anuais do OE têm vindo, sucessivamente, a dar relevância à recuperação das aprendizagens e aos recursos a afetar ao Plano 21|23<sup>19</sup>.

### 3. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

---

#### 3.1. DEFINIÇÃO DO PLANO 21|23: RECURSOS REFORÇADOS E APLICAÇÃO FLEXÍVEL NAS AÇÕES, MAS NÃO FORAM PREDEFINIDOS INDICADORES E METAS

35. A definição do Plano 21|23 beneficiou de trabalhos preparatórios com a participação de especialistas e de várias entidades, a que antes se aludiu, e a sua estrutura apoiou-se em propostas de serviços do ME e de representantes e atores do sistema educativo, resultando num conjunto de 51 ações,

<sup>16</sup> Os PDPSC foram implementados em 2019/20, visando o desenvolvimento de competências socioemocionais e comportamentais das crianças e alunos, enquanto estratégia de combate aos efeitos da pandemia e ao insucesso escolar, permitindo às escolas o acesso a recursos suplementares de pessoal técnico especializado (cfr. PNR 2022).

<sup>17</sup> Vd. <https://estudoemcasaapoia.dge.mec.pt/>.

<sup>18</sup> Cfr. Lei n.º 24-C/2022, de 30 de dezembro e Programa do XXIII Governo.

<sup>19</sup> Cfr. Relatório do OE 2022 e Relatório do OE 2023.

sendo 32 relativas a medidas já antes em vigor e 19 novas que incluem quatro para a monitorização e avaliação<sup>20</sup>.

36. Destacam-se as ações relacionadas com as medidas de sucesso escolar já existentes e as implementadas no início da pandemia, cuja continuidade é reconhecida como positiva, designadamente as seguintes<sup>21</sup>:
  - Reforço do crédito horário;
  - Apoio à educação inclusiva e reforço das Equipas Multidisciplinares de Apoio à Educação Inclusiva (EMAEI);
  - Apoio Tutorial Específico (ATE);
  - Planos de Desenvolvimento Pessoal, Social e Comunitário e reforço de recursos humanos afetos;
  - Formação oferecida pelos Centros de Formação de Agrupamentos de Escolas.
37. A atualização dos recursos das escolas, em função da necessidade de incrementar a qualidade das aprendizagens, que o Plano 21|23 veio permitir, também é reconhecida, assim como a sua vertente de diferenciação territorial positiva, já que se reforçam os recursos das escolas localizadas em territórios com índices elevados de pobreza e de exclusão social [Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP)], onde é necessário garantir a inclusão de todos os alunos, combater o abandono, promover o sucesso escolar e melhorar a qualidade das aprendizagens<sup>22</sup>.
38. Cada escola seleciona livremente as ações que considera mais relevantes para a recuperação das aprendizagens, sendo mais ativa a participação dos docentes e das escolas em função dos diferentes contextos e necessidades. Os recursos adicionais<sup>23</sup> disponibilizados são aplicados de forma flexível nas ações e as escolas podem beneficiar, nomeadamente, de tempo suplementar, de formação e de contratação de docentes ou de outros profissionais<sup>24</sup>.
39. Porém, são sinalizados alguns riscos, como os relacionados com as diferentes capacidades e recursos para a realização de diagnósticos e para seleção e implementação das ações, podendo acentuar as desigualdades entre as escolas e os seus alunos<sup>25</sup>.
40. Não obstante ter sido previsto o desenvolvimento de indicadores e instrumentos destinados à monitorização (Eixo 3: *Conhecer e avaliar*), a não inclusão prévia de metas e indicadores veio a constituir-se como um aspeto crítico e prejudicou o melhor entendimento do objetivo das ações e a aferição oportuna da sua concretização. Estas fragilidades foram também sinalizadas por entidades da comunidade educativa, a par de outras como as seguintes:

---

<sup>20</sup> Cfr. DGE, *e-mails* de 22 de maio e 15 de junho de 2023.

<sup>21</sup> Cfr. Recomendação n.º 3/2022 do Conselho das Escolas (CE), de 4 de julho; IGeFE, DGE e ANDAEP, reuniões em 21 e 31 de março, e 12 de abril de 2023, respetivamente.

<sup>22</sup> Cfr. ANDAEP, reunião em 12 de abril de 2023.

<sup>23</sup> Recursos adicionais: i) reforço de crédito horário (mais uma hora/turma; até mais quatro horas/turma nos TEIP; há casos em que equivale a dois docentes); ii) reforço das EMAEI (até mais quatro horas); iii) ATE: alargamento ao ensino secundário; redução de requisitos (apenas uma retenção (antes, duas); iv) alargada a possibilidade a mais escolas de contratação de técnicos adicionais no âmbito dos PDPSC com valências diversificadas (*e.g.* terapeutas da fala, educadores sociais, técnicos de arte). Constituem também um incentivo à adesão ao Plano 21|23 face aos condicionalismos provocados pela pandemia no desenvolvimento das aprendizagens e à redução das horas dos docentes, em razão do seu envelhecimento e da correspondente redução da componente letiva, ao abrigo do artigo 79º do Estatuto da Carreira Docente (cfr. CA, reunião em 1 de junho de 2023).

<sup>24</sup> Cfr. CA, reunião em 1 de junho de 2023; IPPS-Iscte (2022), *O Estado da Nação e as Políticas Públicas 2022, Recuperação em Tempos de Incerteza - Recuperação das aprendizagens pós-pandemia: um plano de difícil avaliação* (ISCTE: 2022).

<sup>25</sup> Cfr. ISCTE: 2022.

- Insuficiente intervenção das escolas na definição das ações, apesar de ter sido considerada a sua experiência, e não acolhimento de todas as propostas apresentadas<sup>26</sup>;
- Identificação pouco clara de prioridades e insuficiente afetação de recursos, incluindo de recursos humanos<sup>27</sup>;
- Número de domínios e de ações algo excessivo, podendo contribuir para a dispersão e menor concentração no essencial<sup>28</sup>.

### 3.2. FINANCIAMENTO: A INFORMAÇÃO É INSUFICIENTE, NÃO PERMITINDO CONHECER E APRECIAR O ESFORÇO FINANCEIRO ENVOLVIDO

41. Nos anos letivos 2021/22 e 2022/23, o Plano 21|23 disponibilizou às escolas recursos e possibilidades de organização e de atuação a partir das prioridades identificadas.
42. Em consonância, no OE para 2022<sup>29</sup> considerou-se que as medidas para a recuperação das aprendizagens em 2021/22 incidiriam nos anos iniciais e transições entre ciclos e no apoio ao trabalho dos docentes através do reforço, designadamente, de:
  - Instrumentos de apoio à aprendizagem da leitura e da escrita, sobretudo no 1.º ciclo;
  - Recursos das bibliotecas escolares e das bibliotecas digitais;
  - Apoio Tutorial Específico;
  - Programas de mentorado entre alunos;
  - Promoção do bem-estar social e emocional, através dos PDPSC, dos serviços de psicologia e de programas para as competências sociais e emocionais;
  - Aposta em comunidades educativas mais qualificadas (formação de docentes e não docentes; reforço extraordinário de docentes; reforço do crédito horário) aumentando, no contexto da recuperação de aprendizagens, a autonomia das escolas na gestão dos seus recursos humanos e o crédito horário das EMAEI.
43. Por seu lado, no OE para 2023<sup>30</sup> considerou-se continuar o reforço de recursos humanos (prorrogação do apoio de docentes e de técnicos especializados para tutorias e PDPSC) e o plano de formação de professores de matemática e, no âmbito da educação inclusiva, iniciar um programa de formação centrado nas dimensões organizacionais das escolas e nas práticas pedagógicas.
44. Neste contexto, o Plano 21|23 previu o financiamento por fundos europeus (com participação pública nacional), exceto em relação a duas ações que são financiadas apenas pelo OE.
45. A recuperação das aprendizagens e o investimento no Plano 21|23 têm sido referenciados no OE com menção a montantes globais, designadamente para reforço de recursos humanos, formação de

---

<sup>26</sup> Cfr. ANDAEP, reunião em 12 de abril de 2023 e FENPROF (maio de 2023), Resposta ao pedido de *Pronúncia sobre a Implementação do Plano de Recuperação das Aprendizagens* (FENPROF: 2023). Note-se que na RCM n.º 90/2021 se prevê que, no desenvolvimento das ações, as comunidades educativas possam implementar as sugestões e propostas concretas que, pelo grau de detalhe, não foram integradas no Plano 21|23.

<sup>27</sup> Cfr. ISCTE: 2022 e FENPROF: 2023.

<sup>28</sup> Cfr. CNE, audição, em 16 de maio de 2023, no Grupo de Trabalho de Acompanhamento do Plano de Recuperação das Aprendizagens (GT-APRA), constituído no âmbito da Comissão Parlamentar de Educação e Ciência.

<sup>29</sup> Cfr. Relatório do OE 2022.

<sup>30</sup> Cfr. Relatório do OE 2023.

docentes e dotação de meios digitais<sup>31</sup>. Contudo, a informação detalhada daqueles montantes não se encontra disponível no IGeFE, que informou estarem os organismos do ME empenhados na respetiva recolha<sup>32</sup>.

46. Acresce, ainda, que o Programa Orçamental para a Educação não fornece qualquer informação global, explícita, específica ou detalhada sobre o montante afeto ao Plano 21|23 e/ou às suas ações<sup>33</sup>. Além disso, nas entidades envolvidas (e.g. CA, DGE, IGeFE) também não existe informação sobre os montantes afetos a todas as ações<sup>34</sup>.
47. Entretanto, tendo em vista disponibilizar à auditoria a informação financeira a examinar, a DGE procedeu à respetiva recolha<sup>35</sup>, mas reportou-se apenas a menos de metade das ações, à data de 15 de junho de 2023 (financiamento<sup>36</sup>: 2021-45M€, 2022-776M€, 2023-311M€; execução 2021-23: 294M€). Assim, não obstante as diligências desenvolvidas e o empenho da DGE e das múltiplas entidades envolvidas<sup>37</sup>, as dificuldades na recolha da informação, com consequências na não convergência<sup>38</sup> e completude<sup>39</sup> colocam reservas ao seu exame integral e global.
48. Do exposto resulta que a informação financeira disponível sobre o Plano 21|23 é insuficiente, encontra-se dispersa por várias entidades, não foram atribuídas competências para efeitos da sua integração, articulação e centralização, a uma ou mais entidades, nem, tão pouco, foram definidos mecanismos de reporte e controlo. Tais fragilidades do sistema de acompanhamento e controlo na área financeira, não permitem uma visão do esforço financeiro envolvido nem a respetiva apreciação e comprometem o princípio da transparência orçamental.

Em sede de contraditório, o ME veio referir que a maioria dos recursos orçamentais envolvidos, previstos em mais de mil milhões de euros, tem origem em financiamento comunitário (numa preocupação pelo melhor aproveitamento dos fundos disponíveis, em articulação com o esforço do orçamento do Estado), o que obriga a um rigoroso reporte da execução física e financeira, que não seria possível sem a definição dos devidos mecanismos de reporte e controlo.

Não obstante o ME afirmar que existe um rigoroso reporte e controlo, reiteram-se as observações de auditoria, uma vez que as fragilidades identificadas no sistema de acompanhamento e controlo das verbas relacionadas com o Plano 21|23 (fundos europeus incluídos) não foram nem podem ser colmatadas por via de reportes noutra âmbito.

49. Além disso, as limitações à apreciação global da execução financeira pela auditoria, decorrentes dos desafios do processo de recolha de informação, em curso, e, designadamente, da sua centralização e consolidação, não são suscetíveis de serem ultrapassadas através de uma eventual intensificação de testes junto de escolas e de outras entidades envolvidas.

---

<sup>31</sup> Nos anos letivos 2020/21 e 2021/22 de execução do Plano 21|23, considerou-se um investimento de 900 milhões de euros (M€), para reforço de recursos humanos, formação, recursos digitais e apetrechamento das escolas, a par de uma maior autonomia na organização do calendário escolar, na adaptação do currículo e na gestão flexível das turmas (cfr. Relatório do OE 2022). Naqueles anos letivos, ao investimento de 230 M€ em recursos humanos, previa-se acrescer mais de 21 M€ em formação e investimento do PRR na modernização dos ambientes de aprendizagem (cfr. Nota Explicativa ao OE 2023).

<sup>32</sup> Cfr. IGeFE, *e-mail* de 29 de maio de 2023.

<sup>33</sup> Cfr. Notas Explicativas ao OE 2022 e ao OE 2023.

<sup>34</sup> Cfr. IGeFE, DGE e CA, reuniões em 21 e 31 de março e em 1 de junho de 2023, respetivamente.

<sup>35</sup> Cfr. DGE, reunião em 31 de março de 2023 e *e-mails* 23 de maio e de 15 de junho de 2023.

<sup>36</sup> e.g. PRR, Programa Operacional Capital Humano e Programa Operacional Regional.

<sup>37</sup> Cfr. IGeFE e DGE, reuniões em 21 e 31 de março de 2023, respetivamente.

<sup>38</sup> e.g. ações com indicação de fontes de financiamento (Mapa A) e sem indicação de montantes (Mapas B): 1.1.1, 1.5.1, 3.2.1, 3.2.2; ação 1.3.2 com fonte de financiamento diferente (Mapa A: OE; Mapas B: POR) (cfr. DGE, *e-mail* de 15 de junho).

<sup>39</sup> e.g. ações com informação em apuramento e ações com informação por apurar, designadamente em relação ao ano de 2022: 1.6.3, 1.6.4, 2.1.1; ações sem informação sobre o financiamento (fonte e montantes) ou sobre a sua eventual inexistência: 1.2.1 a 1.2.8, 1.6.5 a 1.6.8, 3.1.1 a 3.1.2 (cfr. DGE, *e-mail* de 15 de junho).

### 3.3. EXECUÇÃO DAS 51 AÇÕES PREVISTAS: 14 % CONCLUÍDAS, 84% AINDA CURSO E DIVERSOS CONSTRANGIMENTOS

50. A execução do Plano 21|23 envolve as escolas e um conjunto alargado de entidades com responsabilidades repartidas<sup>40</sup> que intervêm na implementação, financiamento, reporte, monitorização e avaliação.
51. Em junho de 2023, as ações encontravam-se em diferentes estádios de concretização, sendo o ponto de situação<sup>41</sup>, em resumo, o seguinte:
- 14% concluídas, correspondendo a sete ações: “*Ler com mais livros*”; “*Referenciais curriculares*”; “*Calendário escolar*”; e quatro ações do domínio 2.1 + *Equipas qualificadas*;
  - 84% em curso;
  - Apenas a ação “*E depois da escola?*” não apresenta execução, em resultado de ter, entretanto, transitado de tutela.
52. Apesar de não terem sido definidos previamente metas e indicadores no Plano 21|23 e de existirem dificuldades no seu desenvolvimento, a CA considerou, para cada ação, designadamente os relativos a ações já existentes (*e.g.* ações do Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar (PNPSE)) e/ou definiu outros mais apropriados<sup>42</sup>.
53. Assim, no que respeita à concretização das metas, a CA teve em conta os resultados relativos a 2021/22 (único ano com informação), observando-se que 91% das metas de realização tinham sido atingidas (em 72% dos casos foram ultrapassadas)<sup>43</sup>. As metas ficaram por atingir em três ações, conforme ilustra a Tabela seguinte.

**Tabela 2 – Metas não atingidas**

Ação	Indicador	Meta 2021/22	Realizado	Diferença
2.1.1 - <i>Reforço extraordinário de docentes</i>	Número de ETI (Equivalente a Tempo Integral) a contratar	2476	2166	- 310
2.1.5 - <i>Começar cedo</i>	Abertura de novas salas de educação pré-escolar nas Áreas Metropolitanas de Porto e Lisboa	50	34	- 16
2.4.2 - <i>Escola Digital</i>	Número de salas de aula com novo equipamento de projeção.	40 000	20 000	- 20 000
	Número de professores capacitados em competências digitais	114 000	70000	- 44 000

Fonte: CA, em 6 de junho de 2023

54. Em seis ações<sup>44</sup> não foram reportadas metas nem foi apresentada informação sobre os resultados, encontrando-se em curso procedimentos, designadamente concursais. As quatro ações dos

<sup>40</sup> *e.g.* Serviços Centrais do ME, Estrutura de Missão do Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar (PNPSE), Estrutura de Missão Recuperar Portugal, Comissão do Plano Nacional de Leitura, Gabinete Coordenador da Rede de Bibliotecas Escolares.

<sup>41</sup> Cfr. DGE, *e-mails* de 23 de maio e 15 de junho de 2023 e CA, reunião, em 1 de junho de 2023.

<sup>42</sup> Cfr. CA, reunião em 1 de junho de 2023.

<sup>43</sup> Cfr. CA, reunião em 1 de junho de 2023.

<sup>44</sup> Ações 1.3.3, 1.3.8, 1.3.9, 1.4.2, 2.3.1, 2.4.1 (cfr. CA, *e-mail* de 6 de junho de 2023). Em sede de contraditório a CA esclareceu que as ações 1.3.9 e 2.3.1 respeitam a uma única atividade, referente à renovação ou construção de Centros de Especialização Tecnológica, e que foram apresentados indicadores de monitorização e evidências no *site* Escola+. Contudo, sublinha-se que, mesmo nesta perspetiva, permanece a inexistência de informação sobre as metas.

domínios 3.1. + *Dados* e 3.2. + *Informação* não foram incluídas nem referidas na informação reportada<sup>45</sup>.

55. A execução do Plano 21|23 foi condicionada pelos efeitos da pandemia e por constrangimentos, designadamente os seguintes:

- No ano letivo 2021/22, o ensino presencial foi intermitente, com milhares de alunos, docentes e funcionários em isolamento. Também ocorreram dificuldades de colocação/substituição de docentes em algumas zonas, com dezenas de milhares de alunos sem professor a uma ou mais disciplinas, com consequências negativas (*e.g.* aumento de desigualdades, número de docentes de educação especial desadequado; ineficácia dos apoios no 1.º ciclo)<sup>46</sup>;
- Apesar do aumento de recursos proporcionado às escolas, a sua insuficiência continua a ser uma questão relevante, sendo parte de tal aumento, designadamente por via do crédito de horário, absorvido pela redução de horas da componente letiva dos docentes devido ao seu envelhecimento. Relevam, também, os fluxos migratórios que colocam exigências às escolas quanto à necessidade de afetação de recursos, em especial, para assegurar a inclusão de todos os alunos<sup>47</sup>;

Em sede de contraditório, o ME sublinhou que a pandemia veio acentuar necessidades pré-existentes, pelo que é compreensível a perceção de insuficiência de recursos, mas que as medidas do Plano 21|23 proporcionaram às escolas um incremento de docentes e de técnicos especializados, através de: i) crédito pré-existente acrescido de mais uma hora por turma e alargadas outras respostas educativas, como as tutorias; ii) ações como “*Apoio tutorial específico*”, “*Planos de desenvolvimento pessoal, social e comunitário*”, “*Inclusão mais apoiada*” e “*Reforço extraordinário de docentes*”.

O ME acrescentou ainda que há ações (*e.g.* “*Escola a Ler*”) que não carecem de reforço do número de horas de trabalho, mas de uma mudança de práticas de didática, e que outras têm um caráter organizativo (*e.g.* “*Começar um Ciclo*”, “*Gestão por Ciclo*”, “*Constituição de Equipas Educativas*”).

- A limitação de recursos financeiros, bem como de recursos humanos especializados para desencadear procedimentos de contratação pública para levar a cabo a execução de ações, também tem suscitado dificuldades ao nível da gestão do Plano 21|23<sup>48</sup>.

#### 3.4. MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO: FOI ESTABELECIDO A ESTUTURA RESPONSÁVEL, MAS EXISTEM INSUFICIÊNCIAS NO SISTEMA DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLO

56. A monitorização e a avaliação do Plano 21|23 que constitui o segundo de dois níveis do modelo de governação, bem como a divulgação dos dados de execução que permitem o seu acompanhamento regular, enquadram-se no Eixo 3 - *Conhecer e avaliar*<sup>49</sup>. A produção sistemática de instrumentos de monitorização e de relatórios de progresso e impacto foram, em particular, referenciados nos documentos orçamentais para 2023, ano considerado crucial para a continuação da monitorização e avaliação de impacto, incluindo quanto ao prosseguimento de algumas ações em função da apreciação da sua eficácia no final do ano letivo<sup>50</sup>.

<sup>45</sup> Cfr. CA, *e-mail* de 6 de junho de 2023.

<sup>46</sup> Cfr. ISCTE, 2022; Estudo de diagnóstico de necessidades docentes de 2021 a 2030 (DGEEC, 2021); Recomendação n.º 3/2022 do CE.

<sup>47</sup> Cfr. CA, reunião em 1 de junho de 2023.

<sup>48</sup> Cfr. IGeFE e DGE, reuniões em 21 e 31 de março de 2023, respetivamente.

<sup>49</sup> Ações 3.1.1 – “*Construção de indicadores*” e 3.1.2 – “*Monitorização*”.

<sup>50</sup> Cfr. Relatório OE 2023 e Nota Explicativa ao OE 2023.

57. A CA tem a responsabilidade de implementar a monitorização e a avaliação, mas, neste processo, intervém igualmente um conjunto alargado de outras entidades que integram o primeiro nível do modelo de governação e asseguram o apoio e acompanhamento do trabalho das escolas.
58. Destaca-se, em especial, que existem ações no Plano 21|23 que dispõem de um processo de monitorização próprio, como é o caso de ações relacionadas com o PNPSE, os PDPSC, a Escola Digital, o ATE e as EMAEI.

**O *site* Escola + foi criado para aceder à monitorização, mas a informação é insuficiente e com desfasamento de um ano**

59. No âmbito do processo de monitorização foi criado o *site* Escola +, de acesso aberto<sup>51</sup>, que elenca as ações, integra um repositório dos recursos de apoio às escolas e reúne dados relativos à monitorização das ações e à perceção do seu impacto na qualidade das aprendizagens, apoiando, nessa medida, o processo de decisão de cada escola.
60. A informação detalhada apresentada no *site* Escola + contém os objetivos, a descrição e os benefícios e impactos de cada ação, as medidas a aplicar pelas escolas, os recursos e estratégias disponibilizados e, ainda, roteiros (com exemplos), notícias e anúncios de *webinars* (e.g. partilha de práticas).
61. O *site* Escola + divulga diversa informação, como estudos, relatórios de monitorização, estágio de implementação de cada ação e os seus principais indicadores<sup>52</sup> e resultados (e.g. taxa de adesão por ciclo de estudos; número e % de escolas que implementaram cada ação; número de alunos, de docentes e de técnicos envolvidos; número de computadores afetos a docentes e alunos; número de docentes com formação em competências digitais; número de formandos).
62. A DGE é responsável pela gestão e atualização do *site* Escola +. Em regra, a informação relativa a indicadores é proveniente da DGEEC (e.g. taxa de aplicação e taxa de adesão das escolas às ações), sem prejuízo de informação remetida por outros serviços. A informação não tem periodicidade fixa de atualização nem ocorre para todas as ações em simultâneo, encontrando-se disponível a relativa a 2021/22<sup>53</sup>.

Em sede de contraditório, a CA esclareceu que o *site* Escola + disponibiliza toda a informação obtida para o ano letivo 2021/22 ao nível dos indicadores de realização apurados e que não há para o ano letivo 2022/23 uma vez que as ações ainda se encontravam em implementação na altura da recolha de evidências para a elaboração do Relatório. Acrescentou ainda que foi disponibilizado, em 30 de junho de 2023, o quarto relatório de monitorização do Plano 21|23 Escola+ a partir do qual vai ser possível, para parte das ações, iniciar a atualização da informação relativa a 2022/2023, que se completará, naturalmente, após 31 de agosto próximo.

Em relação aos indicadores, a CA esclareceu ainda que: i) a disponibilização da informação ocorre após o final de cada ano letivo, dado ser o momento em que os dados estão estabilizados e apresentam qualidade e rigor informativo; ii) a atualização não ocorre em simultâneo para todas as ações uma vez que o Plano 21|23 abrange medidas de médio e de longo prazo, dada a sua natureza e momentos de concretização.

Os esclarecimentos adiantados, no âmbito do contraditório, confirmam a limitação relacionada com a oportunidade da informação observada pela auditoria.

<sup>51</sup> Cfr. Comunicação do Governo de 24 de março de 2023 ([Nova ferramenta de consulta online permite aceder à monitorização do Plano 21|23 Escola+ - XXIII Governo - República Portuguesa \(portugal.gov.pt\)](#)) e *site* Escola + (<https://escolamais.dge.mec.pt/>).

<sup>52</sup> Os indicadores têm vindo a ser construídos no âmbito da ação 3.1.1 e os divulgados são os considerados de maior interesse geral (cfr. CA, reunião em 1 de junho de 2023).

<sup>53</sup> A DGE perspectiva para agosto de 2023 a informação atualizada a 2022/23 (cfr. DGE, reunião em 31 de março de 2023).

63. Na informação disponibilizada no *site* Escola +, com referência a 14 de junho de 2023, destaca-se o seguinte:
- Inexistência de informação sobre as metas das ações;
  - Não referência à ação “Partilhar eficiência”<sup>54</sup>;
  - Em 11 ações (incluindo três do Eixo 3 – *Conhecer e Avaliar*<sup>55</sup>), não foram apresentados indicadores;
  - As ações tinham apenas informação reportada a 2021/22, exceto as ações “Reforço extraordinário de docentes” e “Começar cedo” em que existe informação também para 2022/23.
64. Ora, o *site* Escola+ tem a virtualidade de poder disponibilizar às escolas dados atualizados sobre o estado de implementação das ações e sobre o seu impacto na qualidade das aprendizagens, assegurando decisões sustentadas em evidências e contribuindo para a autorregulação e aperfeiçoamento dos processos educativos, a partir de cada escola<sup>56</sup>.
- Em sede de contraditório, a CA esclareceu que: i) são disponibilizados às escolas relatórios intercalares, publicados pelos serviços que acompanham e monitorizam as medidas; ii) há recolha intercalar de dados pela DGEEC; iii) todos os relatórios de monitorização são atempadamente disponibilizados no *site* Escola +.
65. Assim, se não forem corrigidas as deficiências que o *site* Escola+ apresenta, relacionadas com a insuficiência e o desfasamento temporal na atualização da informação, fica irremediavelmente comprometida a sua utilidade enquanto ferramenta *online* para acesso à monitorização do Plano 21|23 e, bem assim, para aperfeiçoamento dos processos educativos.

### A monitorização incidiu sobre menos de 1/3 das ações: a “Escola a LER” foi a adotada pela maioria das escolas

66. No quadro das suas competências, a CA tem vindo a desenvolver atividades relacionadas com a preparação do processo de monitorização e avaliação, destacando-se, em especial, a elaboração de propostas metodológicas (e.g. estudos observacionais) e a elaboração, acompanhamento e apreciação de relatórios e estudos no âmbito da monitorização.
67. A DGEEC efetuou a monitorização das ações, com base em questionários lançados às escolas, e apresentou três relatórios (abril e junho de 2022 e abril de 2023)<sup>57</sup>, tendo os dois primeiros abrangido 11 ações e o terceiro 14 das 51 previstas. Porém, salienta-se que correspondem apenas a uma pequena parte (menos de 1/3) das previstas e, na sua maioria, já existiam antes da entrada em vigor do Plano 21|23.

Em sede de contraditório, a CA refere que: i) as escolas foram inquiridas apenas sobre as ações para as quais os serviços não dispunham de informação administrativa; ii) existem indicadores de realização disponíveis em diversas entidades (e.g. PNPSE); iii) existem ações com processo de monitorização próprio que não necessitam de integrar a recolha da DGEEC.

Atento o alegado, sublinha-se que do processo de monitorização e avaliação deve resultar uma visão integrada e articulada de todas as ações, que não é alcançada nem enriquecida com a existência de informação segmentada em processos próprios e autónomos.

<sup>54</sup> Em sede de contraditório, a CA esclareceu que a ação “Partilhar a eficiência” é referenciada no *site* Escola +. Porém, reitera-se que a ação “3.2.2 – Partilhar eficiência” não é referenciada, mas somente a ação “3.2.1 – Partilhar eficácia”.

<sup>55</sup> Em sede de contraditório, a CA esclareceu que a ação “3.1.1. – Construção de indicadores” (a primeira do eixo 3) menciona na sua descrição “Disponibilização de indicadores relativos às 47 ações específicas que constituem os Eixos 1 e 2 do Plano” e que, dada a sua clareza, não se considerou necessária qualquer outra informação.

<sup>56</sup> Cfr. Comunicação do Governo de 24 de março de 2023.

<sup>57</sup> “Primeiros dados de monitorização do Plano 21|23 Escola+”, “Plano 21|23 Escola+: Segundo relatório de monitorização” e “Plano 21|23 Escola+: Terceiro relatório de monitorização”. A maior parte das ações envolveu turmas do 1.º ciclo e, em média, cada ação abrangeu cerca de 11 000, 13 000 e 10.500 turmas, na primeira, segunda e terceira monitorização, respetivamente. Note-se a maior relevância do ensino básico face ao secundário na implementação das ações e o maior número de estabelecimentos de ensino que ministram o ensino básico.

68. Os resultados da monitorização das ações constam, em síntese, na Tabela seguinte:

Tabela 3- Implementação do Plano 21|23 pelas escolas, por ação

Eixo	Domínio	Ação	1. <sup>a</sup> Monitorização	2. <sup>a</sup> Monitorização	3. <sup>a</sup> Monitorização
1. Ensinar e Aprender	1.1 +Leitura e Escrita	1.1.1 Escola a LER	82%	88%	94%
		1.1.3 Diário de escritas	53%	53%	49%
	1.2 +Autonomia Curricular	1.2.1 Gestão do ciclo	39%	39%	40%
		1.2.2 Começar um ciclo e/ou 1.3.1 Promover o sucesso escolar-1.º Ciclo e novos ciclos	74%	74%	74%
		1.2.3 Turmas dinâmicas	37%	37%	36%
		1.2.4 Constituição de equipas educativas	55%	55%	56%
		1.2.5 Avançar recuperando	39%	41%	38%
		1.2.6 Aprender integrando	56%	56%	56%
	1.3 +Recursos Educativos	1.3.6 Recuperar com Arte e Humanidades	---	---	28%
	1.5 +Avaliação e Diagnóstico	1.5.2 Capacitar para avaliar	66%	67%	65%
	1.6 +Inclusão e Bem-Estar	1.6.3 Planos de Desenvolvimento Pessoal, Social e Comunitário (PDPSC)	---	---	---
		1.6.6 O Quarto período	---	---	8%
2. Apoiar as Comunidades Educativas	2.1 + Equipas Qualificadas	2.1.4 Rastreios visuais e auditivos	51%	50%	42%

Fonte: DGEEC, Relatórios de Monitorização.

69. Como a Tabela ilustra, é grande a variabilidade no grau de implementação das ações pelas escolas, situando-se, aquando da terceira monitorização, entre um mínimo de 8% e um máximo de 94%.

70. As ações com maior implementação na terceira monitorização são as seguintes:

- A ação “Escola a LER”<sup>58</sup> foi a eleita por 94% das escolas para implementação. Mobilizou cerca de 30 mil turmas e de 28 mil docentes na realização de atividades e na produção e disponibilização de materiais de apoio, fomentando a leitura orientada em sala de aula, o contacto dos alunos com livros e a prática regular e continuada da leitura e da escrita;
- A ação “Começar um novo ciclo e/ou promover o sucesso escolar”<sup>59</sup> foi implementada em 74% das escolas, com aplicação a cerca de 10 000 turmas (quase metade do 1.º ciclo), através de atividades ao nível da gestão pedagógica, da organização do ambiente educativo e do funcionamento da escola, promovendo o bem-estar dos alunos;

<sup>58</sup> A ação visa o fomento da leitura orientada em sala de aula, mediante a disponibilização de materiais didáticos e a promoção do gosto e de hábitos de leitura, mediante iniciativas diversas, articuladas entre as bibliotecas e as salas de aula. Espera-se a melhoria dos níveis de compreensão de textos escritos, o aumento do desejo e do prazer de ler e o conhecimento de obras e de temas variados (cfr. *síte Escola +*).

<sup>59</sup> A ação visa garantir a adequada transição entre níveis/ciclos de ensino e promover a coerência na sequencialidade das etapas para a facilitar a progressão gradual das aprendizagens e do desenvolvimento de competências. Espera-se uma adequada transição entre ciclo/nível de ensino que proporcione aos alunos percursos pedagógico-didáticos significativos e uma adequada integração de cada um (cfr. *síte Escola +*).

- A ação “*Capacitar para avaliar*”<sup>60</sup> foi implementada em 65% das escolas, envolvendo cerca de 19 500 docentes (mais de metade do 3.º ciclo e secundário) no Projeto MAIA<sup>61</sup> que aposta nas dimensões teórica e conceptual, na formação, no acompanhamento, na monitorização e na investigação no domínio da avaliação pedagógica.
71. Destacam-se, ainda, as ações consideradas de implementação prioritária pelas escolas, por apresentarem, nomeadamente, maior impacto na recuperação das aprendizagens, como as seguintes:
- “*Planos de Desenvolvimento Pessoal, Social e Comunitário*” - características inovadoras, com novas abordagens de ação da escola ou da comunidade educativa; maior potencial de mobilização dos recursos humanos, de integração com outros projetos curriculares e de adesão e mobilização de outros elementos da comunidade educativa;
  - “*Escola a Ler*” - maiores impactos na recuperação de aprendizagens;
  - “*Constituição de equipas educativas*” - maior potencial de mobilização dos recursos humanos.
72. O exposto evidencia que os “*Planos de Desenvolvimento Pessoal, Social e Comunitário*”, apesar de serem priorizados para efeitos de implementação (segundo-se a “*Escola a Ler*”), não são abrangidos nos relatórios de monitorização da DGEEC emergindo a “*Escola a Ler*” como a ação mais selecionada pelas escolas. Contudo, como antes referido, os planos, como outras ações, são objeto de monitorização própria, pelo que esta eventual diferenciação de prioridades resulta da não consideração e integração da informação, referente a todas as ações, nos relatórios de monitorização.
73. A este propósito refere-se que também a IGEC, no âmbito das suas atividades inspetivas, atua na monitorização de ações específicas do Plano 21|23, nomeadamente a ATE e a Educação Inclusiva<sup>62</sup>. Relativamente à ATE foi, entretanto, publicado o relatório com os resultados da monitorização do ano letivo 2021/22.
74. Assim, sem prejuízo das opções tomadas no âmbito do processo de monitorização, constata-se que este não contempla informação sobre todas as ações e, conseqüentemente, impossibilita uma panorâmica global e integrada da monitorização do Plano 21|23.

Em sede de contraditório, a CA esclareceu que todas as ações em curso são monitorizadas e que as suas evidências têm divulgação pública no [site Escola +](#).

Face ao alegado, sublinha-se que o [site Escola +](#) disponibiliza informação sobre as ações, incluindo algumas com monitorização própria (e.g. PDPSC, ATE), porém, não constam outras como a Escola Digital, pelo que se reitera a impossibilidade de uma panorâmica global e integrada da monitorização do Plano 21|23.

<sup>60</sup> A ação visa contribuir para melhorar as práticas pedagógicas das escolas e as aprendizagens dos alunos. As aprendizagens dos alunos devem estar no centro de todos os processos e a sua participação avaliada de forma contínua, progressiva, diferenciada e criterial (cfr. [site Escola +](#)).

<sup>61</sup> Projeto MAIA - Monitorização, Acompanhamento e Investigação em Avaliação Pedagógica.

<sup>62</sup> Cfr. IGEC, audição GT-APRA, em 24 de janeiro de 2023.

## A avaliação encontra-se prejudicada por ainda não existirem indicadores de impacto apropriados

75. Os relatórios da DGEEC apresentam também uma taxa de impacto<sup>63</sup>, no conjunto dos níveis/ciclos de ensino, sendo as ações “*Planos de Desenvolvimento Pessoal Social e Comunitário*” e “*Escola a Ler*” as de maior impacto no processo de recuperação das aprendizagens. Ao contrário, as ações “*O Quarto Período - Mochila Cultural*”, “*Recuperar com Arte e Humanidades*” e “*Capacitar para avaliar*” foram as de menor impacto.
76. De salientar que a informação sobre a qualificação do impacto das ações implementadas, que a taxa reporta, corresponde à perceção das escolas sobre o respetivo efeito nas aprendizagens. Contudo, a taxa não constitui um indicador de impacto apropriado, embora algumas escolas disponham de indicadores de eficácia, equidade e qualidade educativa e se encontrem em desenvolvimento estudos no âmbito da avaliação do impacto das ações<sup>64</sup>, enquadrados em ações específicas previstas para o efeito (“*Construção de indicadores*”).
77. No processo de monitorização e avaliação, sublinha-se, ainda, a atividade desenvolvida pelo IAVE que produziu estudos de aferição de resultados do desempenho dos alunos, em setembro de 2021 e em maio e novembro de 2022 (cfr. Anexo 2), destacando-se as observações/conclusões seguintes:
- Em setembro de 2021, em geral, os desempenhos foram inferiores aos obtidos nas provas de aferição de 2019, antes da pandemia;
  - Em maio de 2022, as principais dificuldades foram em: i) 2.º ano: Português, Matemática e Estudo do Meio; ii) 5.º ano: Português e Inglês; iii) 8.º ano: Inglês e Matemática;
  - Em novembro de 2022, verificou-se, em geral, um desempenho nas provas de aferição ligeiramente superior face a 2019, destacando-se dificuldades em: i) 2.º ano: Português (Gramática); ii) 5.º ano: Matemática; iii) 8.º ano: História, Geografia e Português (Gramática, Leitura e Educação Literária).
78. O IAVE desenvolveu ainda material de apoio com relevância para o diagnóstico pelas próprias escolas no tratamento de informação relacionada com a avaliação dos alunos, nomeadamente a respeitante aos resultados das provas de aferição<sup>65</sup>.
79. Até julho de 2023, a CA previa estarem elaborados e analisados mais estudos e relatórios<sup>66</sup>, entre os quais os novos estudos exploratórios abrangendo o ensino secundário<sup>67</sup>, o quarto relatório de monitorização do Plano 21|23 e o segundo Estudo Amostral das Aprendizagens de avaliação das competências dos alunos dos 3.º, 6.º e 9.º anos de escolaridade<sup>68</sup>, cujos resultados concorrem para a produção de indicadores de recuperação de aprendizagens.

<sup>63</sup> Numa escala de 4 valores: “1 - Irrelevante”, “2 - Pouco relevante”, “3 - Relevante” e “4 - Muito relevante”.

<sup>64</sup> Cfr. CA, reunião e *e-mail* em 1 de junho e 16 de junho de 2023, respetivamente. [Em sede de contraditório, a CA sublinhou que foram identificadas escolas que se destacaram no alcançar de indicadores de eficácia, equidade e qualidade educativas.](#)

<sup>65</sup> *e.g.* guiões de práticas e sugestões para a análise de resultados de provas de aferição; Plataforma *ITENS S.A.* – *Explorar os Itens da Avaliação Externa em Sala de Aula* (cfr. IAVE, audição GT-APRA, em 8 de fevereiro de 2023).

<sup>66</sup> Cfr. CA, *e-mail* de 8 de março de 2023. [No âmbito do contraditório, apresentado em 30 de junho de 2023, a CA veio informar que, nessa data, foi disponibilizado o quarto relatório de monitorização do Plano 21|23.](#)

<sup>67</sup> Cfr. Estrutura de Missão do PNPSE, audição GT-APRA, em 10 de janeiro de 2023.

<sup>68</sup> Previsto no Eixo 3 - *Conhecer e avaliar*, nas áreas de literacia de leitura, informação, matemática e ciências.

80. A CA espera que, com a disponibilidade de tais documentos e a conseqüente possibilidade de relacionar o desempenho dos alunos com as ações implementadas, seja desenvolvida a avaliação de impacto que é crítica para o exercício das suas funções<sup>69</sup>.

Em sede de contraditório, o ME salientou que: i) o primeiro planeamento, monitorização e avaliação do Plano 21|23 ocorre no seio das escolas; ii) dada a impossibilidade de agregar todas as aprendizagens de mais de 40 mil turmas, a administração optou pela realização de estudos sobre as aprendizagens nas literacias de leitura, científica e matemática (através do IAVE), para reflexão das escolas, que, juntamente com a avaliação externa das aprendizagens (provas de aferição, provas finais de ciclo e exames nacionais) e os “estudos observacionais”, enriquecem a avaliação. Neste contexto, o ME sublinhou que os estudos, ao relacionarem o desempenho dos alunos com as ações, enriquecem o conhecimento do impacto do Plano 21|23 na recuperação das aprendizagens.

### **O diagnóstico e avaliação limitados e a inexistência de um sistema de recolha de informação fíavel são aspetos críticos que constroem a aferição do sucesso do Plano 21|23**

81. A monitorização e avaliação do Plano 21|23 foram e estão condicionadas por constrangimentos, sinalizados por diversas entidades, como os seguintes:

- Inexistência de um apropriado sistema de recolha de informação, pelo que os dados dos relatórios da DGEEC e do IAVE devem ser lidos com algumas reservas, apesar do reconhecido trabalho de monitorização que tem vindo a ser desenvolvido<sup>70</sup>;
- Falta de um diagnóstico correto da dimensão da perda de aprendizagens, resultante da escassez de dados comparáveis para monitorizar o desempenho dos alunos, suscitando dúvidas sobre a implementação do Plano 21|23 e sobre o seu potencial para recuperar as aprendizagens<sup>71</sup>;
- Dificuldade em estabelecer indicadores para a monitorização, por a informação reportada aos anos de incidência da pandemia (estatísticas de retenção e desistência) ser atípica e não contribuir para apoiar a sua construção<sup>72</sup>;
- Dificuldade em quantificar o sucesso de ações na recuperação das aprendizagens, em virtude da sua eficácia depender da escola em que são aplicadas e de os resultados serem produzidos pelo conjunto das ações<sup>73</sup>;
- Inexistência de relatórios com informação sobre a eficácia das ações, prejudicando a apreciação da eficácia do Plano 21|23, particularmente importante no final da sua vigência, e o eventual reajustamento das ações pelas escolas<sup>74</sup>.

82. Assim, e em resumo, a identificação de aspetos críticos da monitorização e avaliação do Plano 21|23, relacionados com o diagnóstico e a avaliação limitados, associados à inexistência de um sistema de recolha de informação nacional para aferir e comparar resultados antes e após a implementação das ações, com validade e fiabilidade, tornam difícil saber se e quando se atingirá o objetivo de recuperar as aprendizagens mais comprometidas<sup>75</sup>.

<sup>69</sup> Cfr. CA, reunião em 1 de junho de 2023.

<sup>70</sup> Cfr. CNE, audição GT-APRA, em 16 de maio de 2023.

<sup>71</sup> Cfr. Fundação José Neves (2023), *Estado da Nação: Educação, Emprego e Competências em Portugal*, Terceira Edição (joseneves.org).

<sup>72</sup> Cfr. CA, reunião em 1 de junho.

<sup>73</sup> Cfr. Estrutura de Missão do PNPSE, audição GT-APRA, em 10 de janeiro de 2023.

<sup>74</sup> Cfr. ANDAEP, reunião em 12 de abril de 2023.

<sup>75</sup> Cfr. ISCTE: 2022 e CNE, audição GT - APRA, em 16 de maio de 2023.

#### 4. DESAFIOS PARA O SUCESSO DO PLANO 21|23

---

83. Na execução do Plano 21|23, diversas entidades sinalizaram aspetos críticos que comprometem o seu sucesso e/ou suscitam desafios, destacando-se, designadamente os seguintes:
- Horizonte temporal do Plano 21|23 de apenas dois anos - necessidade de alargar a sua vigência para além do ano letivo de 2022/23, para permitir a continuidade das medidas de recuperação das aprendizagens, em especial nos primeiros anos de escolaridade mais afetados pelo confinamento<sup>76</sup>. Com efeito, o impacto da pandemia começou a sentir-se em 2021/22 e a transição facilitada dos alunos implicou a falta de aprendizagens estruturantes, impeditiva da progressão de outras, pelo que 2022/23 foi, na prática, o primeiro ano de aplicação do Plano 21|23<sup>77</sup>;
  - Limitação de recursos humanos - necessidade de ponderar a continuidade e o reforço de docentes e técnicos especializados, designadamente para assegurar atividades letivas a todos os alunos<sup>78</sup>, pois, não obstante o contributo do Plano 21|23, a insuficiência de recursos permanece crítica<sup>79</sup>;
  - Desafios decorrentes de fatores sociais - o Plano 21|23 não se esgota na recuperação das aprendizagens perdidas, existindo ainda a necessidade de mitigar dificuldades de aprendizagem, como as resultantes de fatores sociais (e.g. contextos familiares diversos; integração de alunos migrantes; problemas de saúde e psicológicos agravados com a pandemia)<sup>80</sup>;
  - Desafios da educação inclusiva – não obstante as melhorias registadas<sup>81</sup>, persistem diferenças importantes nos resultados de aprendizagem dos alunos de grupos desfavorecidos e/ou contextos diversos, suscitando a necessidade de uma visão abrangente da inclusão que valorize todas as dimensões da diversidade<sup>82</sup>.
84. Neste contexto, sublinha-se que, em 18 de abril de 2023, a Assembleia da República formulou uma recomendação ao Governo no sentido de prolongar o prazo de vigência do Plano 21|23, se da avaliação da sua execução resultar a evidência dessa necessidade<sup>83</sup>.
- Em sede de contraditório, o ME referiu que ainda decorre a implementação do Plano 21|23, pelo que não é possível apurar com rigor a sua execução e as aprendizagens alcançadas, mas que se constituem como um contributo da maior relevância na preparação em curso da próxima edição do Plano de Recuperação das Aprendizagens, para o ano letivo de 2023/24.*
85. Assim, perante as limitações e os desafios identificados, emerge também reforçada a necessidade de informação apropriada essencial à monitorização e avaliação, numa perspetiva abrangente e integrada de todo o Plano 21|23.

---

<sup>76</sup> Cfr. CNE, audição GT - APRA, em 16 de maio de 2023 e CE, Recomendação n.º 3/2023, de 16 de junho.

<sup>77</sup> Cfr. e.g. CE, ANDAEP e ANDE, audição GT - APRA, em 26 e 11 de abril de 2023, respetivamente e ANDAEP, reunião em 12 de abril de 2023.

<sup>78</sup> Cfr. ANDAEP e ANDE, audição GT - APRA, em 11 de abril de 2023; ANDAEP, reunião de 12 de abril 2023; CE, audição GT - APRA, em 26 de abril de 2023.

<sup>79</sup> Cfr. CA, reunião de 1 de junho de 2023; FENPROF: 2023; ME, Nota à comunicação social, de 27 de abril de 2022; Nota Explicativa ao OE 2023.

<sup>80</sup> Cfr. ANDAEP e CA, reuniões de 12 de abril e 1 de junho de 2023.

<sup>81</sup> Na sequência do estudo solicitado à OCDE (2022), *Review of Inclusive Education in Portugal*, Reviews of National Policies for Education, contendo áreas prioritárias e recomendações, foi desenhado um sistema de monitorização da implementação do Regime Jurídico da Educação Inclusiva.

<sup>82</sup> Cfr. IGEC (2022), *Ação das Equipas Multidisciplinares de Apoio à Educação Inclusiva - Relatório 2021*.

<sup>83</sup> Cfr. Resolução da Assembleia da República, n.º 30/2023, de 18 de abril.

## 5. CONCLUSÕES

---

86. O presente Relatório respeita à auditoria ao “Plano de Recuperação das Aprendizagens 21|23 Escola+”, adotado para responder aos impactos da pandemia nos alunos dos ensinos básico e secundário, com o objetivo de examinar se existem condições para a sua execução com eficácia.
87. O Plano 21|23 integra o portefólio das ações propostas às comunidades educativas e os meios e recursos disponibilizados para a promoção do sucesso escolar e para o combate às desigualdades através da educação em áreas de incidência prioritária. No total, são 51 ações, 32 já existiam (medidas de sucesso escolar e medidas implementadas no início da pandemia) e 19 são novas. A execução incide em 2021/22 e 2022/23, envolvendo as escolas e um conjunto alargado de entidades que intervêm na implementação, financiamento, reporte, monitorização e avaliação (§§ 9-34).
88. Em geral, tem sido reconhecido como positivo o reforço dos recursos nas escolas para aumentar a qualidade das aprendizagens, em especial das localizadas em territórios com índices elevados de pobreza e de exclusão social. Em função dos diferentes contextos e necessidades, as escolas selecionam as ações que consideram mais relevantes e aplicam de forma flexível os recursos disponibilizados (*e.g.* tempo suplementar, formação, contratação de docentes ou de outros profissionais) (§§ 35-38).
89. Contudo, existem insuficiências na definição do Plano 21|23 relacionadas com as prioridades pouco claras, a insuficiente afetação de recursos, o excessivo número de ações e a inexistência de metas e de indicadores predefinidos para efeitos de monitorização e avaliação (§§ 39-40).
90. As ações do Plano 21|23 são financiadas maioritariamente por fundos europeus exceto duas que são financiadas apenas pelo Orçamento do Estado. Porém, o Programa Orçamental para a Educação não fornece informação global, explícita, específica ou detalhada sobre o montante afeto ao Plano 21|23 e/ou às suas ações, nem tal insuficiência é suscetível de ser suprida através das diversas entidades envolvidas na execução, onde reside, disseminada, a informação financeira, às quais também não foram atribuídas competências para efeitos da integração e articulação da informação. Assim, fica comprometido o princípio da transparência orçamental e não é possível apreciar o esforço financeiro efetuado (§§ 41-49).
91. Com referência a 2021/22, a execução da maioria das ações encontrava-se em curso e sete foram concluídas. A execução foi condicionada pelos efeitos da pandemia e por constrangimentos, como o ensino presencial intermitente, o isolamento de milhares de alunos, docentes e funcionários, o limitado efeito do aumento de recursos humanos, em especial, através do crédito horário, e a limitação de recursos financeiros (§§ 50-55).
92. No processo de monitorização e avaliação, implementado sob a responsabilidade da Comissão de Acompanhamento, intervém uma rede de entidades que asseguram o apoio e acompanhamento do trabalho das escolas (§§ 56-82). Neste âmbito, destaca-se que:
- O *site* Escola + disponibiliza diversa informação (*e.g.* estudos, relatórios de monitorização, estágio de implementação das ações, indicadores e resultados), mas a relativa às ações do Plano 21|23 apresenta insuficiências quanto a metas e indicadores e reporta-se apenas a 2021/22,

comprometendo a sua utilidade para a monitorização e para o preconizado aperfeiçoamento dos processos educativos (§§ 59-65);

- Os relatórios de monitorização produzidos evidenciam que a implementação das ações, pelas escolas, se situa entre 8% e 94%, sobressaindo a “*Escola a LER*” (94%), “*Começar um novo ciclo e/ou promover o sucesso escolar*” (74%) e “*Capacitar para avaliar*” (65%). Contudo, os relatórios abrangem menos de 1/3 das 51 ações previstas e não incluem os “*Planos de Desenvolvimento Pessoal, Social e Comunitário*”, priorizados pelas escolas para implementação, que são objeto de monitorização própria como outras ações (e.g. ações da Escola Digital e do Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar). As referidas fragilidades impossibilitam uma panorâmica global e integrada da monitorização do Plano 21|23 (§§ 66-74);
- Os aspetos mais críticos da monitorização e avaliação do Plano 21|23, relacionam-se, essencialmente, com o diagnóstico e a avaliação limitados que, associados à inexistência de um sistema de recolha de informação nacional para aferir e comparar resultados antes e após a implementação das ações, com validade e fiabilidade, não permitem saber se e quando serão recuperadas as aprendizagens mais comprometidas. Tais insuficiências foram sinalizadas como impeditivas da apreciação da eficácia do Plano 21|23 (§§ 75-82).

93. Em resultado do exposto, concluiu-se, em síntese, que no segundo e último ano letivo de vigência do Plano 21|23, ainda não estão reunidas condições para a sua execução com eficácia.

94. O prazo de execução do Plano 21|23 de apenas dois anos, a limitação de recursos humanos e os desafios decorrentes de fatores sociais e da educação inclusiva, tem motivado as várias entidades envolvidas no seu acompanhamento, execução e avaliação a suscitar a necessidade do eventual prolongamento da sua vigência, destacando-se, nesse sentido, a recomendação formulada ao Governo pela Assembleia da República (§§ 83-85).

## 6. RECOMENDAÇÕES

---

95. Em resultado da auditoria ao “Plano para a Recuperação de Aprendizagens 21|23 Escola +” e tendo presente as suas conclusões, recomenda-se ao Ministro da Educação que diligencie no sentido de:

- a) Serem colmatadas as insuficiências identificadas pela auditoria ao nível da informação financeira e da monitorização e avaliação dos resultados do Plano 21|23;
- b) Ser conferida transparência e detalhe ao Programa Orçamental evidenciando as verbas afetas ao Plano 21|23.

## 7. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

---

96. Do Projeto de Relatório foi dada vista ao Procurador-Geral Adjunto, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações subsequentes (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas), que emitiu o respetivo Parecer.

## 8. DECISÃO

---

97. Em Subsecção da 2.<sup>a</sup> Secção decidem as Juízas do Tribunal de Contas:

- a) Aprovar o presente Relatório;
- b) Ordenar a remessa do Relatório às entidades seguintes:
  - Presidente da Assembleia da República para divulgação junto da Comissão de Educação e Ciência;
  - Ministro da Educação;
  - Secretaria-Geral da Educação e Ciência;
  - Inspeção-Geral da Educação e Ciência;
  - Direção-Geral da Educação;
  - Direção-Geral da Administração Escolar;
  - Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência;
  - Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares;
  - Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, I. P.;
  - Instituto de Avaliação Educativa, I.P.;
  - Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P.;
  - Comissão de Acompanhamento do Plano 21|23;
  - Associação Nacional de Diretores de Agrupamentos e Escolas Públicas;
- c) Remeter um exemplar do presente Relatório ao Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 4 do artigo 54.º, aplicável por força do n.º 2 do artigo 55.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações subseqüentes;
- d) Instruir o destinatário das recomendações para transmitir, a este Tribunal, no prazo de 180 dias, a informação documentada sobre as medidas adotadas;
- e) Fixar o valor dos emolumentos em 1 716,40 euros a suportar pela Secretaria-Geral da Educação e Ciência<sup>84</sup>;
- f) Divulgar o Relatório e seus Anexos no sítio do Tribunal de Contas e junto da Comunicação Social.

---

<sup>84</sup> Cfr. artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do TC (Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações subseqüentes) e artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 125/2011, de 29 de dezembro, conjugado com a alínea i), n.º 2, do artigo 2.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2012, de 31 de janeiro.

Tribunal de Contas, em 13 de julho de 2023.

A Juíza Conselheira Relatora,



(Maria da Conceição dos Santos Vaz Antunes)

As Juízas Conselheiras Adjuntas,



(Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)

Vota favoravelmente, mas não assina por ter participado na sessão por teleconferência

(Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes)

## ANEXOS

---

### ANEXO 1 - METODOLOGIA

A auditoria foi desenvolvida em conformidade com as fases de planeamento, de execução e de relatório, descritas no Manual de Auditoria de Resultados do Tribunal de Contas. As evidências de auditoria estão documentadas e as opiniões estão fundamentadas.

#### PLANEAMENTO

Estudo preliminar – Consubstanciou-se em: i) levantamento e estudo do enquadramento do Plano 21|23 com base em legislação, estudos, relatórios e outras publicações; ii) recolha de informação sobre a caracterização, implementação e operacionalização, financiamento e monitorização do Plano 21|23; iii) exame de relatórios nacionais e internacionais e de informação de diversas fontes.

Plano Global de Auditoria – Com base no Estudo preliminar foi elaborado o Plano Global de Auditoria que estabelece o âmbito da auditoria, os objetivos e as questões de auditoria. O Plano inclui o Quadro Metodológico em que se identificam, com detalhe, o método, os critérios, as técnicas de recolha de evidências e os resultados prováveis da auditoria.

#### EXECUÇÃO DA AUDITORIA

Na fase de execução da auditoria, examinou-se a informação e a documentação com recurso às técnicas de exame seguintes: interpretação de entrevistas e documentos; exame documental; análise de dados; exame dos procedimentos adotados e dos seus resultados.

No decurso dos trabalhos obtiveram-se as evidências de auditoria, identificaram-se as causas e os efeitos das observações de auditoria e formularam-se as correspondentes conclusões.

#### RELATO

Nos termos legais e regulamentares, a Juíza Conselheira Relatora aprovou o Relato para remessa para contraditório.

## ANEXO 2 - CRONOLOGIA DE ESTUDOS E RELATÓRIOS NO ÂMBITO DO PLANO 21|23

Data	Descrição
março/2021	Estudo Diagnóstico das Aprendizagens – Apresentação de Resultados, IAVE
abril/2021	Apoio ao desenvolvimento das aprendizagens e ao desenvolvimento socioemocional e do bem-estar durante e pós-Pandemia, Grupo de Trabalho
junho/2021	Educação em tempo de Pandemia - Problemas, respostas e desafios das escolas, CNE
julho/2021	Estudo Diagnóstico das Aprendizagens, Volume III – Descrição qualitativa dos desempenhos, IAVE
setembro/2021	Estudo Diagnóstico das Aprendizagens, Volume II – O papel do contexto no desempenho dos alunos, IAVE
	Estudo de Aferição Amostral do Ensino Básico 2021 Volume I - Resultados nacionais, IAVE
outubro/2021	Efeitos da Pandemia COVID-19 na educação: Desigualdades e medidas de equidade, CNE
março/2022	PAR – Projeto de Acompanhamento de Escolas na Análise e Utilização dos Relatórios de Avaliação Externa. GPS — Guiões de Práticas e Sugestões para a análise dos RIPA e dos REPA, IAVE
abril/2022	Primeiros dados de monitorização do Plano 21 23 Escola+, DGEEC
	Saúde Psicológica e Bem-Estar
	Observatório de Saúde Psicológica e Bem-estar: Monitorização e Ação, DGEEC
maio/2022	Estudo de Aferição Amostral do Ensino Básico 2021 Volume II – Descrição Qualitativa dos Desempenhos, IAVE
junho/2022	Plano 21 23 Escola+: Segundo relatório de monitorização, DGEEC
	Relatório intermédio 2021/22 - Planos de desenvolvimento pessoal, social e comunitário, PNPSE
julho/2022	Estudos Amostrais Exploratórios, CA
julho/2022	Relatório de monitorização do projeto #EstudoEmCasa Apoia 21/23 Primeiro Semestre, DGE
agosto/2022	Ação das Equipas Multidisciplinares de Apoio à Educação Inclusiva - Relatório 2021, IGEC
setembro/2022	Academia de Líderes Ubuntu - Escolas. Relatório de Progresso, DGE
novembro/2022	Provas de Aferição do Ensino Básico 2022. Resultados Nacionais, IAVE
dezembro/2022	2.º Relatório intermédio 2021/22: 8 áreas de ação estratégica das escolas essenciais para o desenvolvimento pessoal, social e comunitário, PNPSE
	Relatório de Atividades Projeto Cooperera, DGE
abril/2023	Plano 21 23 Escola+: Terceiro relatório de monitorização, DGEEC
maio/2023	Relatório de monitorização do projeto #EstudoEmCasa Apoia 21 23. Primeiro semestre 22 23, DGE
	Questionário Apoio Tutorial Específico Ano Letivo 2021/22, DGEEC

Fonte: *site* Escola +, IAVE, IGEC, CNE, PNPSE



### ANEXO 3 - ESTRUTURA DO PLANO 21|23

Eixo	Domínios de atuação	Ações específicas
<b>1 - Ensinar e Aprender</b>	1.1 + Leitura e Escrita	1.1.1 – Escola a LER 1.1.2 – Ler – conhecer, aprender e ensinar 1.1.3 – Diário de escritas 1.1.4 – Ler com mais livros
	1.2 +Autonomia Curricular	1.2.1 – Gestão do ciclo 1.2.2 – Começar um ciclo 1.2.3 – Turmas dinâmicas 1.2.4 – Constituição de equipas educativas 1.2.5 – Avançar recuperando 1.2.6 – Aprender integrando 1.2.7 – Referenciais curriculares e para a avaliação 1.2.8 – Calendário escolar
	1.3 +Recursos educativos	1.3.1 – Promover o sucesso escolar – 1.º ciclo e novos ciclos 1.3.2 – #EstudoEmCasaApoia 1.3.3 – Biblioteca Digital de Recursos Educativos e Formativos 1.3.4 – Recuperar com Matemática 1.3.5 – Recuperar experimentando 1.3.6 – Recuperar com Arte e Humanidades 1.3.7 – Recuperar incluindo 1.3.8 – Recuperar com o Digital 1.3.9 – Criar valor com o Profissional 1.3.10 – Voz dos Alunos 1.3.11 – OPE – Inclui
	1.4 +Família	1.4.1 – Família mais perto 1.4.2 – Voltar a estudar
	1.5 +Avaliação e diagnóstico	1.5.1 – Aferir, diagnosticar e intervir 1.5.2 – Capacitar para avaliar
	1.6 +Inclusão e Bem-Estar	1.6.1 – Apoio tutorial específico 1.6.2 – Programa para competências sociais e emocionais 1.6.3 – PDPSC 1.6.4 – Inclusão mais apoiada 1.6.5 – Português em imersão 1.6.6 – «O quarto período» 1.6.7 – Desporto Escolar – Comunidades 1.6.8 – Desporto Escolar sobre rodas
	1.7 +Território	1.7.1 – TEIP – Fase 4 1.7.2 – E depois da escola?
	<b>2 - Apoiar as Comunidades Educativas</b>	2.1 +Equipas qualificadas
2.2 +Formação		2.2.1 – Formação para pessoal docente e não docente
2.3 +Ensino Profissional		2.3.1 – Equipar para aprender 2.3.2 – Orientar
2.4 +Digital		2.4.1 – Literacia Digital 2.4.2 – Escola Digital
<b>3 - Conhecer e Avaliar</b>	3.1 +Dados	3.1.1 – Construção de indicadores 3.1.2 – Monitorização
	3.2 +Informação	3.2.1 – Partilhar eficácia 3.2.2 – Partilhar eficiência

Fonte: RCM 90/2021

## ANEXO 4 - RESPOSTAS RECEBIDAS EM SEDE DE CONTRADITÓRIO

Ministério da Educação

Exmo. Senhor

Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
Dr. Fernando Oliveira Silva  
davi@tcontas.pt

SUA REFERÊNCIA REF.: 26488/2023 PROC. Nº:	SUA COMUNICAÇÃO DE 23-06-2023	NOSSA REFERÊNCIA Nº: 562/2023 ENT.: 4951/2023 PROC. Nº: 22/2023	DATA 30-06-2023
---	----------------------------------	--	--------------------

ASSUNTO: AUDITORIA PLANO INTEGRADO PARA A RECUPERAÇÃO DAS APRENDIZAGENS 21|23 ESCOLA

No exercício do contraditório previsto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 6 de agosto, relativo ao relato da Auditoria Plano Integrado para a Recuperação as Aprendizagens 21|23 Escola +, encarrega-me o Sr. Ministro da Educação de expressar ao Tribunal de Contas a importância deste trabalho sobre o Plano de Recuperação das Aprendizagens (PRA) e colocar à douta consideração os seguintes contributos:

### Enquadramento

1. O relato da Auditoria do Tribunal de Contas assinala um conjunto de questões apreciativas relevantes, relacionadas com as fases e processos de planeamento, implementação, monitorização e avaliação do Plano 21|23 Escola +.
2. Na apreciação do relatório, é crucial considerar o contexto em que o Plano de Recuperação de Aprendizagens surge e foi implementado:
  - a. O sistema educativo foi confrontado com a realidade da pandemia sem dispor de conhecimentos e procedimentos adquiridos previamente em situações semelhantes, que permitissem às escolas e à administração melhor planear e executar as respostas.
  - b. As escolas reagiram em urgência com medidas de emergência durante a pandemia que, em muitos casos, se estenderam durante a implementação do PRA.
  - c. A ação central do PRA decorre nas escolas, sendo a intervenção da administração subsidiária, promotora e desafiadora dessa ação.
3. Neste contexto de atuação em emergência, importava fazer com que a natureza disruptiva e inédita da pandemia não levasse a um corte dos princípios fundamentais, que enquadram este texto, e que orientam a ação das escolas e a intervenção da administração.

### O respeito pela autonomia das escolas

4. A aprovação do PRA foi precedida de uma auscultação às escolas – dinamizada em proximidade via Centros de Formação de Associação de Escolas (CFAE) –, de uma auscultação a diversos

órgãos, entidades e atores que refletem sobre educação, e contou com o trabalho e sugestões apresentadas, entre outras, pelo Grupo de Trabalho criado pelo Despacho n.º 3866/2021, de 16 de abril.

5. O PRA, no modo de texto publicado em Resolução de Conselho de Ministros, corresponde à assunção da necessidade de disponibilizar às escolas, e sem menosprezar outras que as escolas já implementam, um conjunto de ações muito diverso, de modo a não só colmatar a perda de diferentes aprendizagens, mas também responder a vulnerabilidades específicas dos alunos e aos impactos da pandemia no seu bem-estar emocional e relacional, que só cada escola conhece.
6. Paralelamente, a assunção de que a decisão sobre as ações a desenvolver deveria estar centrada nas escolas, de modo a assegurar que as respostas se adequariam à especificidade de cada contexto e ao diagnóstico e necessidade de recursos identificados em cada caso.
7. A situação de emergência não impediu, e pelo contrário antes requereu, a reflexão das escolas e dos professores, individualmente e nos diferentes órgãos pedagógicos, sobre as aprendizagens perdidas e sobre a eficácia da sua recuperação ao nível de cada disciplina.
8. É com estes fundamentos que não se pode olhar para a implementação do PRA sem centrar a análise no trabalho das escolas, ao nível dos diagnósticos, das opções tomadas sobre as medidas a implementar, sobre a monitorização e avaliação do impacto das mesmas.
9. Importaria assim que a recolha de informação para este relatório tivesse contado com uma maior participação das escolas, as quais poderiam testemunhar fragilidades apontadas e servir de contraditório face a afirmações recolhidas de alguns testemunhos.

#### O papel subsidiário da administração

10. A intervenção dos diferentes serviços da administração assenta no princípio da subsidiariedade e da facilitação da intervenção das escolas não apenas na definição das ações em cada uma, mas também na sua execução e avaliação.
11. A este título, importará salientar que o primeiro planeamento, monitorização e avaliação do plano ocorre no seio das escolas.
12. Suscitada a impossibilidade de no conjunto de mais de 40 mil turmas, com a sua variedade de disciplinas, ser manifestamente impossível agregar todas as aprendizagens desse universo, a administração optou por realizar estudos – através do IAVE – que devolvem informação às escolas para sua reflexão, agregando essa diversidade de aprendizagens em três literacias: leitura, científica e matemática.
13. A regularidade destes estudos e a máxima manutenção dos processos de avaliação externa das aprendizagens, como as provas de aferição, as provas finais de ciclo e os exames nacionais, garantem às escolas outra informação que promove a reflexão feita a partir das práticas recorrentes de avaliação interna.
14. Esta avaliação tem sido ainda enriquecida com a realização de «estudos observacionais», alguns em curso, da responsabilidade de entidades externas que abrangem uma amostra representativa do universo das escolas. Com efeito estes estudos, ao relacionarem o desempenho dos alunos

abrangidos com as ações selecionadas, permitem enriquecer o conhecimento do impacto dos planos na evolução de resultados e na recuperação das aprendizagens.

15. Igualmente subsidiária da ação das escolas tem sido a produção e disponibilização de muitos e diversos recursos e estudos disponíveis no site construído para apoio à implementação do plano.
16. A pandemia trouxe para a agenda a aprendizagem remota e a utilização de recursos digitais. A aposta ainda em curso de apetrechamento das salas de aula com recursos educativos digitais, com novos equipamentos e com a generalizada formação de professores no âmbito do digital, visa permitir uma modernização das dinâmicas de trabalho em sala de aula que as escolas estão a implementar.

#### A afetação de recursos humanos e financeiros

17. Sem dúvida que a pandemia veio acentuar necessidades pré-existentes, sobretudo ao nível do acompanhamento de alunos com dificuldades diversas, no esforço que as escolas quotidianamente fazem para assegurar uma educação inclusiva, pelo que é compreensível a perceção, sempre referida, de insuficiência de recursos.
18. Importará, porém, reafirmar que a afetação de recursos é feita com base num racional de atribuição às escolas de um número de horas por turma, pelo que uma escola com mais alunos e mais cursos, tem mais turmas e por isso mais horas para apoio aos seus alunos.
19. Esse crédito pré-existente em cada escola foi/é mobilizado para a implementação do PRA tendo sido acrescido de mais uma hora por turma, e tendo ainda sido alargadas a outros alunos respostas educativas existentes, como seja o caso das tutorias.
20. Importa, por isso, sublinhar a dimensão do reforço de recursos humanos concretizado pelo Plano através de medidas muito concretas e identificadas, como sejam: “Apoio tutorial específico”, “Planos de desenvolvimento pessoal, social e comunitário”, “Inclusão mais apoiada” (que amplia e intensifica a capacidade de resposta das Equipas Multidisciplinares de Apoio à Educação Inclusiva - EMAEI) e “Reforço extraordinário de docentes”.
21. No seu conjunto, aquelas medidas proporcionaram às escolas a possibilidade de um incremento de docentes e de técnicos especializados, em cada um dos dois anos letivos.
22. Em termos financeiros, a grande maioria dos recursos orçamentais envolvidos (cuja previsão ascende a mais de mil milhões de euros), tem origem em financiamento comunitário (numa preocupação pelo melhor aproveitamento dos fundos disponíveis, em articulação com o esforço do orçamento do Estado), o que obriga, como é sabido, a um rigoroso reporte da execução física e financeira, que não seria possível sem a definição dos devidos mecanismos de reporte e controlo.
23. Acresce ainda dizer que as ações do PRA ocorrem em contexto de sala de aula e que nem sempre a sua execução carece de um reforço do número de horas de trabalho, mas sim de uma mudança de práticas didáticas. Por exemplo uma das ações mais implementadas pelas escolas – “Escola a Ler” – tem sido maioritariamente desenvolvida em contexto de sala de aula pelos professores titulares de turma/disciplina no tempo específico dessa disciplina. O mesmo acontece com outras



REPÚBLICA  
PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO DA EDUCAÇÃO

ações que têm um carácter organizativo, como seja “Começar um Ciclo”, “Gestão por Ciclo” ou a “Constituição de Equipas Educativas”.

24. Por fim, registar que esta auditoria ocorreu no período temporal em que ainda decorre a implementação do PRA, pelo que não se torna ainda possível nem apurar com rigor alguns dos dados da sua execução, nem colher todos os seus efeitos.
25. A execução do Plano 21 | 23, nos anos letivos de 2021/22 e 2022/23, e as aprendizagens que essa execução permitiu alcançar, constituem-se como um contributo da maior relevância na preparação em curso da próxima edição do Plano de Recuperação das Aprendizagens, para o ano letivo de 2023/24, preocupação que o próprio Tribunal de Contas também partilha, ao remeter-nos para a recomendação formulada pela Assembleia da República. Ultrapassado o contexto pandémico, torna-se agora mais exequível a melhoria de diversos processos, podendo este relato do Tribunal de Contas enquadrar-se como mais um documento de apoio à melhoria da recuperação das aprendizagens.

Com os melhores cumprimentos,

O CHEFE DO GABINETE

Jorge Sarmiento  
Morais

Assinado de forma digital  
por Jorge Sarmiento Morais  
Dados: 2023.06.30 21:11:11  
+01'00'

---

(Jorge Sarmiento Morais)

## Comissão de Acompanhamento do Plano 21|23



O presente documento expõe a pronúncia da Comissão de Acompanhamento do Plano 21|23 Escola+, no âmbito do exercício do direito ao contraditório previsto no artigo 13.º da Lei 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual, relativo ao relatório Plano Integrado para a Recuperação das Aprendizagens 21|23 Escola+.

Registamos com agrado o facto de estar patente no Relato que, no ano letivo 2021/22, ao nível da concretização das metas do Plano de Recuperação das Aprendizagens (PRA), se observou que 91% das metas de realização foram alcançadas e em 72% dos casos foram ultrapassadas.

Considerando que a Comissão de Acompanhamento do PRA é uma das entidades referenciadas no supracitado relatório, importará proceder a esclarecimentos relativos aos pontos do Relato que a seguir se realçam.

### **Ponto 54**

Afirma-se que em seis ações não foram reportadas metas.

Esclarecemos que a ação “1.3.9 — Criar valor com o Profissional” e a ação “2.3.1 — Equipar para aprender” respeitam a uma única atividade referente à renovação ou construção de Centros de Especialização Tecnológica.

Afirma-se que para seis ações não foram apresentadas informações para os resultados.

Esclarecemos que para as ações 1.3.9 e 2.3.1 foram apresentados indicadores de monitorização e evidências de ação. Ver: <https://escolamais.dge.mec.pt/acoes-especificas/139-criar-valor-com-o-profissional>

Afirma-se ainda (pág. 14) que no site do Plano 21|23 Escola+ a informação é “*dada com desfasamento de um ano*”.

Esclarecemos que o site disponibiliza toda a informação obtida para o ano 2021/22 ao nível dos indicadores de realização apurados. Não há informações disponibilizadas no site sobre os dados de realização do ano letivo 2022/23, uma vez que as ações ainda se encontravam em implementação na altura da recolha de evidências para a elaboração do Relatório. Não obstante, informa-se que foi hoje disponibilizado o Quarto Relatório de Monitorização do Plano 21|23 Escola+ (disponível em <https://escolamais.dge.mec.pt/monitorizacao>), a partir do qual vai ser possível, para parte das ações, iniciar a atualização da informação relativa a 2022/2023, que se completará, naturalmente, após 31 de agosto próximo.



#### **Ponto 62 e primeira conclusão do Ponto 92**

Afirma-se que a informação disponibilizada no site do Plano *"não tem periodicidade fixa de atualização nem ocorre para todas as ações em simultâneo, encontrando-se disponível a relativa a 2021/22"*.

Esclarecemos que a disponibilização da informação relativa aos indicadores sobre as ações específicas em implementação ocorre após o final de cada ano letivo, dado ser o momento em que os dados estão estabilizados e apresentam qualidade e rigor informativo. Mais esclarecemos que a atualização relativa aos indicadores não ocorre em simultâneo para todas as ações uma vez que de acordo com os seus pressupostos, o Plano abrange medidas tanto de médio, quanto de longo prazo, dada a sua natureza e momentos de concretização (RCM n.º 90/2021, de 7 de julho, p. 51).

#### **Ponto 63**

Afirma-se que na informação disponibilizada pelo site do Plano 21|23 Escola+ não há *"referência à ação Partilhar eficiência"*.

Esclarecemos que esta ação é referenciada no site como se pode verificar no seguinte link: <https://escolamais.dge.mec.pt/acoes-especificas/321-partilhar-eficacia>

Mais esclarecemos que a ação específica "3.1.1. Construção de indicadores" (a primeira do eixo 3) menciona na sua descrição "Disponibilização de indicadores relativos às 47 ações específicas que constituem os Eixos 1 e 2 do Plano".

Ver: <https://escolamais.dge.mec.pt/acoes-especificas/311-construcao-de-indicadores>  
Dada a clareza da descrição considerou-se não se justificar a necessidade de inserção de qualquer outra informação relativa a indicadores para esta ação.

#### **Ponto 64**

Esclarecemos que o impacto na qualidade das aprendizagens das ações do Plano e os "dados atualizados sobre o estado de implementação das ações" é disponibilizado às escolas através dos relatórios intercalares publicados pelos serviços que acompanham e monitorizam as medidas e pela recolha intercalar de dados realizada pela DGEEC. Mais informamos que todos os relatórios de monitorização são atempadamente disponibilizados no site do Plano. Por fim, convocamos a informação constante na página 4 do Memorando da reunião realizada com a Comissão de Acompanhamento a 1 de junho de 2023, na qual se refere que o documento "Estudos amostrais exploratórios, proposta metodológica", publicado no início do ano letivo de 2022/23, e disponível no site, identificou um conjunto de escolas que, tendo implementado determinadas ações específicas em cada nível e ciclo de ensino, se destacaram no alcançar de indicadores de eficácia, equidade e qualidade educativas.

Ainda neste ponto (pg. 15) é afirmado que: *"A monitorização incidiu sobre menos de 1/3 das ações"*. Também, na segunda conclusão do ponto 92, é afirmado que *"(...) os relatórios abrangem menos de 1/3 das 51 ações previstas"*



Esclarecemos que nas página 4 do relatório de DGEEC “Plano 21|23 Escola+ — Terceiro relatório de monitorização” (disponível em [https://escolamais.dge.mec.pt/sites/default/files/2023-04/IIIRelatorioMonitorizacaoPlano21\\_23Escola.pdf](https://escolamais.dge.mec.pt/sites/default/files/2023-04/IIIRelatorioMonitorizacaoPlano21_23Escola.pdf)) refere-se que: “De forma a não duplicar o esforço das escolas no reporte de dados para os serviços centrais do Ministério de Educação, foram apenas inquiridas as ações para as quais esses serviços não dispõem de informação administrativa”. Mais se recorda que no Memorando da reunião de 1 de junho de 2023 encontra-se registado que “existiam indicadores de realização disponíveis nas diversas entidades (e.g. Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar) que implementam as ações, tendo a CA passado também a utilizá-los”. Observa-se ainda que no ponto 58 do Relatório é afirmado que “existem ações no Plano 21|23 que dispõem de um processo de monitorização próprio”, ora todas estas ações são exatamente as que não necessitam de integrar a recolha informativa realizada pela DGEEC.

#### Ponto 74

Afirma-se que: “(...) no âmbito do processo de monitorização, constata-se que este não contempla informação sobre todas as ações”.

Esclarecemos que todas as ações **em curso nas escolas** (negrito e sublinhado nosso) são monitorizadas e que as evidências das ações têm divulgação pública no site do Plano 21|23 Escola+, no menu monitorização.

Ver <https://escolamais.dge.mec.pt/monitorizacao>

A Comissão de Acompanhamento do PRA manifesta a sua total disponibilidade para continuar a trabalhar com o Tribunal de Contas no esclarecimento de todas as questões.

Assinado por: Teodolinda Rosa Magro da Cruz  
Num. de Identificação: 07293840  
Data: 2023.06.30 20:54:37 +0100

