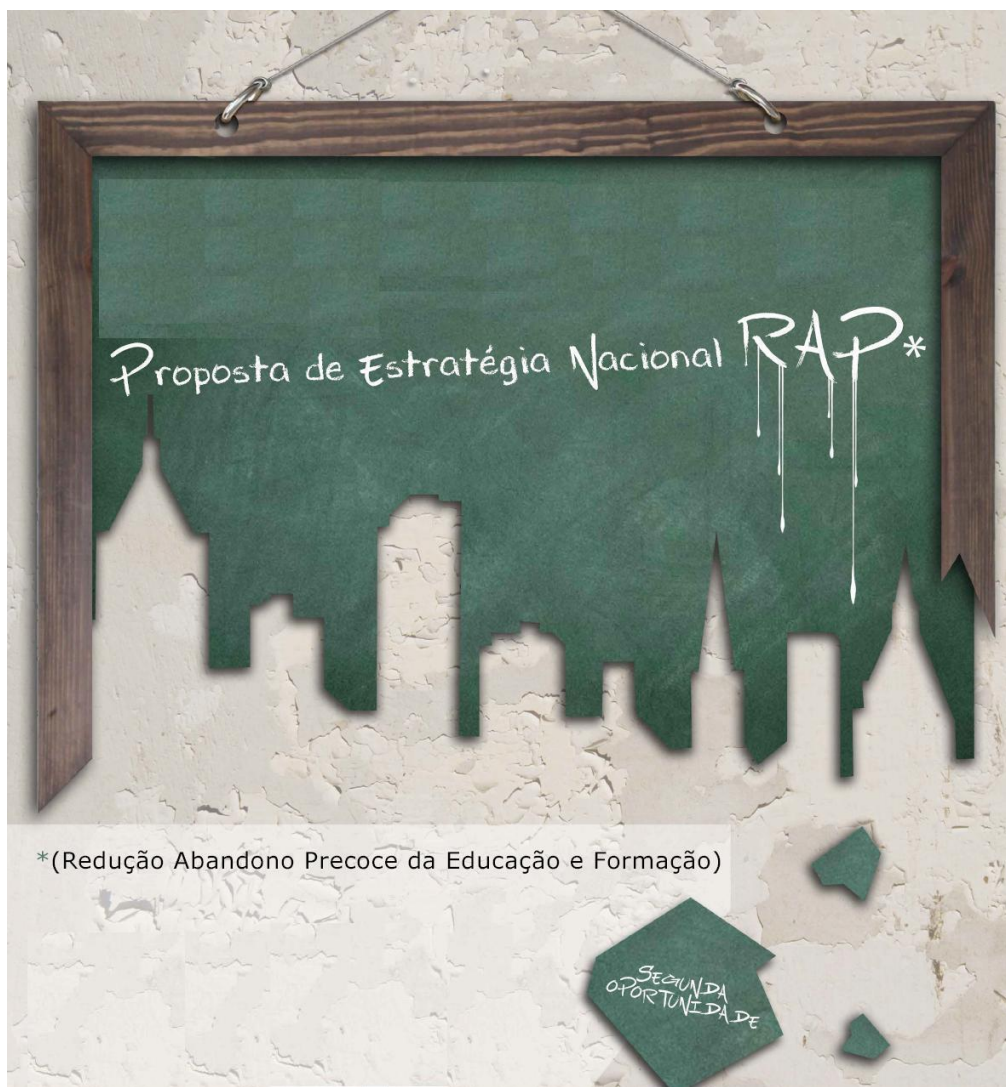


Por Uma Estratégia RAP (Documento de Trabalho)

ESTRATÉGIA NACIONAL

DE REDUÇÃO DO ABANDONO PRECOCE DA EDUCAÇÃO FORMAÇÃO (APEF)

PROPOSTA



1. O APEF em Portugal: números, estudos, configuração do problema, políticas e práticas;
2. O quadro nacional e europeu de regulação.
3. Os contornos da proposta de estratégia nacional:
 - 3.1 Justificação e objectivos da estratégia
 - 3.2 O quadro de governação e cooperação e o sistema de recolha de informação e monitorização
 - 3.3 Um quadro articulado de medidas: prevenção, intervenção e compensação. Medidas existentes e áreas críticas em que é preciso acrescentar respostas.
4. A formação inicial e contínua dos profissionais e a articulação com a educação de adultos e o trabalho de juventude

Introdução

Portugal continua a apresentar baixos índices de qualificação da sua população adulta, apesar dos avanços significativos dos últimos anos, recuperando, com alguma dificuldade, do atraso que herdou do passado. É no quadro deste atraso educativo de décadas, que coloca Portugal numa situação de clara inferioridade na comparação internacional entre os países da UE e também da OCDE, que pode compreender-se a emergência social que constitui o abandono precoce da educação e formação (APEF) no nosso país.

A democracia estabeleceu sem margem para dúvidas o direito geral à educação para todos os cidadãos. Portugal tem hoje um quadro legal muito exigente e avançado, marcado desde logo pela consagração deste direito no texto constitucional, no seu artigo 74, que dispõe ainda que compete ao Estado assegurar esse direito. Também a Lei de Bases de Sistema Educativo, a comemorar este ano 30 anos, garante a todos os portugueses o direito à educação, atribuindo ao Estado a especial responsabilidade de promover esse direito.

A situação que vivemos no país é de uma grave descoincidência entre o quadro legislativo e as práticas sociais correspondentes. A democracia produziu um quadro generoso de princípios que continua incapaz de fazer cumprir. Esta descoincidência tornou-se ainda mais visível, por via da integração europeia. A atual Estratégia Europa 2020, a estratégia da EU para o crescimento e o emprego, vem introduzir uma nova urgência no cumprimento desses princípios, não já apenas como obrigação interna, mas como compromissos assumidos por Portugal no quadro da cooperação europeia.

O abandono precoce da educação e formação (APEF) em Portugal continua muito elevado, sendo um dos maiores da UE. Precisamos de nos ocupar seriamente deste problema começando por reconhecer claramente que temos um problema e abandonando definitivamente as estratégias de NEGAÇÃO e de atenuação que procuram diminuir a sua gravidade e urgência. Os largos milhares de jovens que saem da escola sem as qualificações indispensáveis à sua integração social constituem uma verdadeira EMERGÊNCIA social, sendo hoje as maiores vítimas do desemprego, o que se traduz em sofrimento e dificuldades extremas para estes jovens e enormes custos para a economia e o Estado Social.

O problema social do abandono precoce e das baixas qualificações dos jovens é um grave obstáculo ao nosso desenvolvimento, existindo hoje um grande consenso em torno da necessidade urgente de melhorar as qualificações da nossa população, particularmente dos mais jovens. O desafio que se coloca ao país é travar o processo de abandono massivo e desqualificado da escola de milhares de jovens, intervindo nas várias áreas problemáticas da sua vida, num sinal de claro comprometimento com a redução do APEF para 10% até 2020, no âmbito da estratégia Europa 2020.¹

1 "EU 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth". Conclusions of the European Council, 17 June 2010.

Não podemos desistir de milhares de jovens, muito menos em estruturas demográficas tão envelhecidas como a nossa. Não podemos pactuar com desigualdades. Existe um direito constitucional de educação para todos que é necessário garantir. É por isso que o APEF configura uma situação de emergência social. Portugal precisa de fazer mais para honrar este seu compromisso internacional. O país oferece hoje apenas respostas muito precárias ao nível das políticas públicas, não dispondo de uma estratégia nacional articulada e coerente de medidas para cumprir este objectivo

A criação de uma estratégia nacional decorre da nossa integração europeia. A Comissão Europeia tem vindo a produzir orientações muito claras no sentido de os Estados Nacionais implementarem estratégias globais, baseadas em sistemas fiáveis de recolha de informação e integrando medidas de prevenção, intervenção e compensação. Em Novembro de 2013, o Relatório Final do Grupo de Trabalho Europeu apresenta como mensagens principais, entre outras, o desenvolvimento de estratégias nacionais de redução do abandono precoce, a recolha sistemática de informação a usar na definição das políticas e o reforço do acesso a respostas de educação de 2ª oportunidade para todos os jovens, diferenciadas e de qualidade

As estratégias de redução do abandono precoce devem assim articular-se harmoniosamente com o desenvolvimento dos sistemas de educação formação, sendo parte do esforço de qualificação do país. Devem integrar, de acordo com os vários documentos de orientação europeus, medidas de prevenção que têm por fim reduzir o abandono precoce, antes que o problema surja, de intervenção para procurar evitar o abandono, melhorando a qualidade do ensino, reagindo cedo aos sinais de alerta e prestando um apoio específico aos alunos em risco de abandono e medidas de compensação para ajudar os jovens que abandonaram a escola prematuramente a reingressar na formação e a adquirirem as qualificações que, em devido tempo, não tiveram oportunidade de obter.

O presente documento dá conta da urgência da construção de uma estratégia nacional para o abandono precoce da educação formação, no cumprimento das orientações europeias, apresentando uma proposta de caminho e de método para a construção de uma política pública capaz de dar resposta aos problemas e necessidades identificados e aos compromissos assumidos.

1. O Abandono Precoce de Educação e Formação (APEF) em Portugal

1.1 O que é o Abandono Precoce de Educação e Formação?

O "abandono precoce de educação e formação" (APEF) dá conta do grave problema social que constitui o abandono da escola, todos os anos, de milhares de jovens portugueses antes de completarem a sua formação básica, tornando-se dessa forma particularmente vulneráveis ao desemprego, pobreza e exclusão social, com enormes custos, em primeiro lugar para si próprios e suas famílias, e depois para a economia e o Estado Social.

O "abandono precoce de educação e formação" (APEF) (anteriormente designado por "abandono escolar precoce") é um dos indicadores utilizados na monitorização da estratégia Europa 2020. Mede a percentagem de população entre os 18 e os 24 anos que concluiu no máximo o 3.º ciclo do ensino básico ("lower secondary education" - níveis 0, 1, 2 e 3C short do ISCED 2011²) e que não está já a frequentar educação e formação³.

Em Portugal não existe um instrumento dedicado à recolha de informação estatística sobre o APEF. Esta informação é recolhida, de forma bastante fiável, pelos Recenseamentos da População e Habitação (Censos) de dez em dez anos, e ainda pelo Inquérito ao Emprego, um inquérito trimestral por amostragem conduzido pelo INE que fornece resultados trimestrais e anuais e que tem como objectivo caracterizar o mercado de trabalho em Portugal, nomeadamente o comportamento do emprego e do desemprego, produzindo as estatísticas oficiais da condição perante o trabalho e demais características da população portuguesa relacionadas com o mercado de trabalho. Sendo um inquérito por amostragem (são inquiridas 22.500 unidades de alojamento) está obviamente sujeito a erros de amostragem.

O APEF é um fenómeno sistémico que interliga condições culturais e socioeconómicas das famílias, desadequação da escola e das respostas formativas, situações específicas e problemáticas da vida e do desenvolvimento dos jovens e a relação da escola com as famílias e o mercado de trabalho.

Reduzir o abandono escolar precoce para **10% até 2020** é um dos principais compromissos da cooperação europeia em educação e uma das 5 metas principais da estratégia Europa 2020, a estratégia guia da cooperação europeia que visa o crescimento inteligente sustentável e inclusivo. Trata-se sem dúvida de um importante indicador da qualidade dos nossos sistemas educativos e também da qualidade dos nossos sistemas sociais e da nossa democracia. No entanto é preciso não perder de vista que verdadeiramente o que conta é a qualificação dos nossos jovens. Não adianta reter os jovens na escola se os nossos sistemas de educação formação não forem capazes de os qualificar, considerando as várias dimensões do processo de qualificação, incluindo a certificação. O esforço de redução do APEF tem de caminhar a par do esforço de qualificação e certificação dos jovens, que é finalmente o que verdadeiramente conta.

1.2 Natureza e dimensão do problema social APEF

O último relatório da OCDE continua a colocar Portugal num dos últimos lugares do ranking no que diz respeito à situação de qualificação da sua população adulta (apenas ligeiramente à frente da

2 **ISCED:** OCDE: International Standard Classification of Education (1997): O ISCED é utilizado para definir os níveis e áreas da educação. ISCED 0 - pré-primária; ISCED 1 - 1º ciclo do ensino básico; ISCED 2 - 2º e 3º (5º, 6º, 7º, 8º e 9ºano) ciclo do ensino básico; ISCED 3 - Ensino Secundário (10º, 11º e 12º ano). O ISCED 3C corresponde aos programas de nível 3 que não dão acesso ao nível 5 de qualificações, o ensino superior, mas apenas conduzem ao mercado de trabalho ou a outros programas de nível 3 ou 4.

3 A nível europeu, o abandono precoce da educação formação é definido como as pessoas com idades entre os 18 e os 24 anos que preenchem ambas as condições seguintes: (1) o nível mais alto de certificação concluído é o ISCED 0, 1, 2 or 3c short, e (2) não frequentaram qualquer educação ou formação nas 4 semanas anteriores ao inquérito. O grupo de referência para cálculo da taxa de abandono precoce de educação formação consiste no total da população no mesmo grupo de idade (18 to 24). Toda a informação é recolhida pelo EU Labour Force Survey (LFS), em Portugal o Inquérito ao Emprego.

Turquia e do México e com metade da percentagem média dos países da OCDE)⁴. A situação é muito grave em todos os grupos de idade, e também nos grupos mais jovens. Por exemplo, no grupo dos 25-34 anos em 2013, o mesmo estudo da OCDE mostra que 39 % dos jovens adultos portugueses não concluíram o ensino secundário, o que compara com 15% de média da EU21 e 17% da OCDE⁵ e representa uma das mais altas taxas de jovens adultos com baixas qualificações em toda a zona OCDE (a par apenas da Turquia e do México).

A “batalha das qualificações” continua assim a ocupar um lugar central na definição das prioridades das políticas públicas no nosso país e, neste contexto, o problema do abandono precoce da educação formação tem vindo a emergir como um importante indicador da capacidade de os nossos sistemas de educação formação assegurarem a qualificação dos nossos jovens.

O APEF constitui um problema social e de investigação relativamente novo e pouco conhecido. Tem vindo a consolidar-se em Portugal e na Europa como um fenómeno estrutural, de grande selectividade social, dos sistemas de massificação escolar e de prolongamento da escolaridade obrigatória. Em Portugal, até 2005/2006 apresentou consistentemente percentagens na ordem dos 40%, tendo, nos últimos 10 anos, vindo a registar valores cada vez mais baixos, com a percentagem a cair para menos de metade⁶. O que se passa então? Será que o problema está resolvido?

Este fenómeno de descida contínua e acentuada da taxa de APEF, medida pelo Inquérito ao Emprego, (desde 2007, respectivamente 36,5% - 34,9% - 30,9% - 28,3% - 23,0% - 20,5% - 18,9% - 17,4% - 13,7%), dá conta, sobretudo, da maior capacidade de os nossos sistemas de educação formação reterem durante mais tempo e até mais tarde os nossos jovens. Esta maior participação dos jovens portugueses na educação e formação está por certo relacionada com o desenvolvimento económico e a melhoria das condições de vida das populações nos últimos anos, também com um processo sustentado de melhoria de resultados educativos, designadamente das taxas de escolarização em todos os ciclos, mantendo ainda uma relação profunda com as condições sociais dos diversos territórios, verificando-se uma significativa correlação com fenómenos como o desemprego ou a ocupação da população ativa nos diferentes sectores de actividade, particularmente com a acentuada diminuição do peso da agricultura e pescas.

No entanto, os valores de APEF medidos pelo Inquérito ao Emprego, não podem só por si traduzir com rigor a realidade do abandono precoce e das baixas qualificações em Portugal. Existem um conjunto de desafios à qualidade do indicador APEF que apesar de monitorizar uma meta tão central para as políticas europeias, tem vindo a depender inteiramente de um instrumento concebido com outras finalidades, como é o caso do Inquérito ao Emprego. Estêvão e Álvares (2013) propõem mesmo a

4 <http://www.oecd.org/edu/EAG-Interim-report.pdf>

5 Neste ano, 2013, o valor do APEF para Portugal medido pelo Inquérito ao Emprego foi de 18,9%.

6 <http://www.pordata.pt/DB/Portugal/Ambiente+de+Consulta/Tabela>

integração de um Inquérito à Educação e Formação nas operações do Sistema Estatístico Europeu⁷. Para estes autores seria ainda necessário complementar o indicador APEF com uma bateria de outros indicadores que permita captar os diferentes aspetos e fatores deste processo e identificar os pontos críticos dos sistemas de educação/formação.

A título de exemplo, em 2011, com base nos dados censitários, foi apurada uma taxa de 27,1% de APEF, valor que, de acordo com o Inquérito ao Emprego, e no mesmo ano, era de 23%. O que significa que em 2011 o Inquérito ao Emprego subestimou o valor do APEF em mais de 4 pontos percentuais. Tecnicamente, aliás, a taxa de abandono escolar apenas pode ser efetivamente calculada a cada dez anos, quando se realizam os Censos da população, representando o Inquérito ao Emprego, com a sua amostra de 22 mil famílias, basicamente uma sondagem.

Ainda a propósito do Inquérito ao Emprego, tratando-se de um inquérito por telefone em que é perguntado ao responsável do agregado se as crianças e os jovens até aos 24 anos estão a frequentar formação, existe obviamente o risco de, designadamente no caso de famílias a receber apoios sociais ligados com a frequência da escola, as respostas serem condicionadas por essa obrigação social.

Um outro aspecto relevante da monitorização do APEF limitada ao Inquérito ao Emprego é a incapacidade de se recolher informação não só da frequência (muitas vezes inscrição apenas) de formação mas dos seus resultados em termos de qualificação ou certificação. São públicas as elevadas taxas de abandono e de retenção nos percursos designados qualificantes, como cursos vocacionais, profissionais e outros, que registam um elevado número de inscritos, mas baixas taxas de participação e de conclusão.

Estas e outras razões poderão explicar a discrepância atrás referida, observada entre os números do Inquérito ao Emprego, relativos ao APEF e o número de jovens adultos portugueses que não concluem o ensino secundário, de que dão conta os relatórios da OCDE. Se aparentemente a taxa de APEF em Portugal se aproxima rapidamente da média europeia e da meta para 2020, na verdade Portugal continua a apresentar as mais altas taxas de jovens adultos com baixas qualificações em toda a OCDE, a par da Turquia e do México e apenas acompanhado na Europa por Espanha e Itália, ainda assim com uma situação bastante mais favorável que a portuguesa..

Pode portanto com alguma segurança afirmar-se que os números reais do APEF devem ser bastante superiores aos valores “oficiais”, podendo situar-se ainda na ordem dos 20%, sendo que a percentagem de jovens que não conseguem obter qualificações de nível secundário ascendem a quase 40%. Pelo que o problema social do abandono precoce da educação formação e das baixas qualificações dos jovens devem merecer maior atenção por parte dos responsáveis pelas políticas públicas, pois eles traduzem uma realidade muito mais dura do que a que é apresentada publicamente.

7 Pedro Estêvão e Maria Álvares, A medição e intervenção do abandono escolar precoce: desafios na investigação de um objeto esquivo, CIES IUL 2013 - http://www.cies.iscte.pt/np4/?newsId=453&fileName=CIES_WP157_Estevao_e_Alvares.pdf

Portugal continua assim a ter um problema muito grave de baixas qualificações da sua população adulta, nomeadamente dos mais jovens, comparativamente com os seus parceiros da União Europeia. A nossa taxa de abandono precoce da educação formação continua muito elevada, uma das três maiores da UE, agravada pelo facto de os nossos jovens abandonarem a escola com muito baixas qualificações, o que não se verifica em mais nenhum outro país da EU e ainda muito distante da meta de 10% com que estamos comprometidos, no âmbito da estratégia Europa 2020.

Se há alguns anos atrás, abandonar a escola não era um problema, existe hoje uma percepção muito clara acerca da relevância das qualificações na vida pessoal e profissional dos cidadãos, bem como na melhoria do desempenho global do país. O problema social do abandono precoce da educação formação ganhou o seu lugar na agenda política educativa, sendo considerado quer um elemento central de competitividade da economia, quer um instrumento-chave na promoção da igualdade de oportunidades e da coesão social.

Sem qualificações adequadas para aceder a um emprego ou a novos percursos de formação e sem competências pessoais e sociais básicas para uma adequada integração social e ocupacional, o abandono precoce da educação formação faz dos jovens as primeiras vítimas do desemprego condenando-os a uma existência precária e a um futuro incerto. A condição juvenil vive-se hoje no interior de economias e sistemas sociais fortemente competitivos no acesso às oportunidades, bens escassos e socialmente mal distribuídos. Aprofunda-se o fosso entre sucedidos e insuportados, emergindo, com grande visibilidade, no quotidiano das nossas cidades uma nova subclasse educacional. Especialmente em tempos de crise económica, o APEF tem um sério impacto nos jovens e suas famílias, reforçando o ciclo de privação e pobreza, tornando estes jovens muito vulneráveis aos processos de exclusão social.

O abandono da escola e da formação antes de completar o ensino secundário é com frequência o resultado de um processo cumulativo e progressivo de ruptura/separação (“disengagement”) da escola. É despoletado por problemas muito variados da vida dos jovens, quer da sua relação com a escola, quer da sua vida pessoal, familiar e social. A investigação sobre o abandono precoce tem vindo a colocar em evidência a fortíssima relação deste com a retenção e o insucesso, remetendo para uma conceção de abandono precoce enquanto processo que começa na escola. O abandono escolar é na verdade feito de “abandonantes” e “abandonados”, de afastamento dos jovens mas também de desinvestimento da escola na sua integração. Percursos de formação pouco flexíveis, insucessos repetidos, climas de escola pouco saudáveis com relações pobres entre alunos e professores e com pouco espaço para a participação dos jovens conferem à Escola uma responsabilidade importante no processo segregador, continuando as funções de selecção a prevalecer sobre as funções de integração e formação.

Apesar de não serem fáceis de calcular os custos do APEF, existem muitos estudos que provam inequivocamente que a participação dos jovens em formação tem um retorno económico muito positivo em termos de custos privados, fiscais e sociais. Inversamente, mostram que o abandono precoce da

educação formação e os baixos níveis de qualificação reduzem os rendimentos ao longo da vida, favorecem o desemprego e provocam maiores custos públicos e sociais, sob a forma de redução dos impostos pagos e do aumento dos custos com os serviços públicos de saúde, justiça e segurança social.

As metas europeias em educação para 2020 constituem ainda um grande desafio para Portugal. Em 2013, o CNE (Conselho Nacional de Educação) alertava para a necessidade de desenvolver estratégias quer para evitar o abandono, quer para reintegrar os que já abandonaram o sistema, considerando que as ações para a redução dos números do abandono precoce devem desenvolver-se em diferentes frentes, no sentido de prevenir o risco de abandono (assegurando uma educação de qualidade desde os primeiros anos de vida), de o evitar (reagindo aos sinais de alerta e dando o devido apoio) e de compensar os que já abandonaram (possibilitando o regresso no sistema, reconhecendo as aprendizagens já realizadas e qualificando). Chama ainda a atenção para o facto de a estratégia nacional a implementar dever ter em conta as desigualdades registadas na desagregação dos dados por sexo e região⁸.

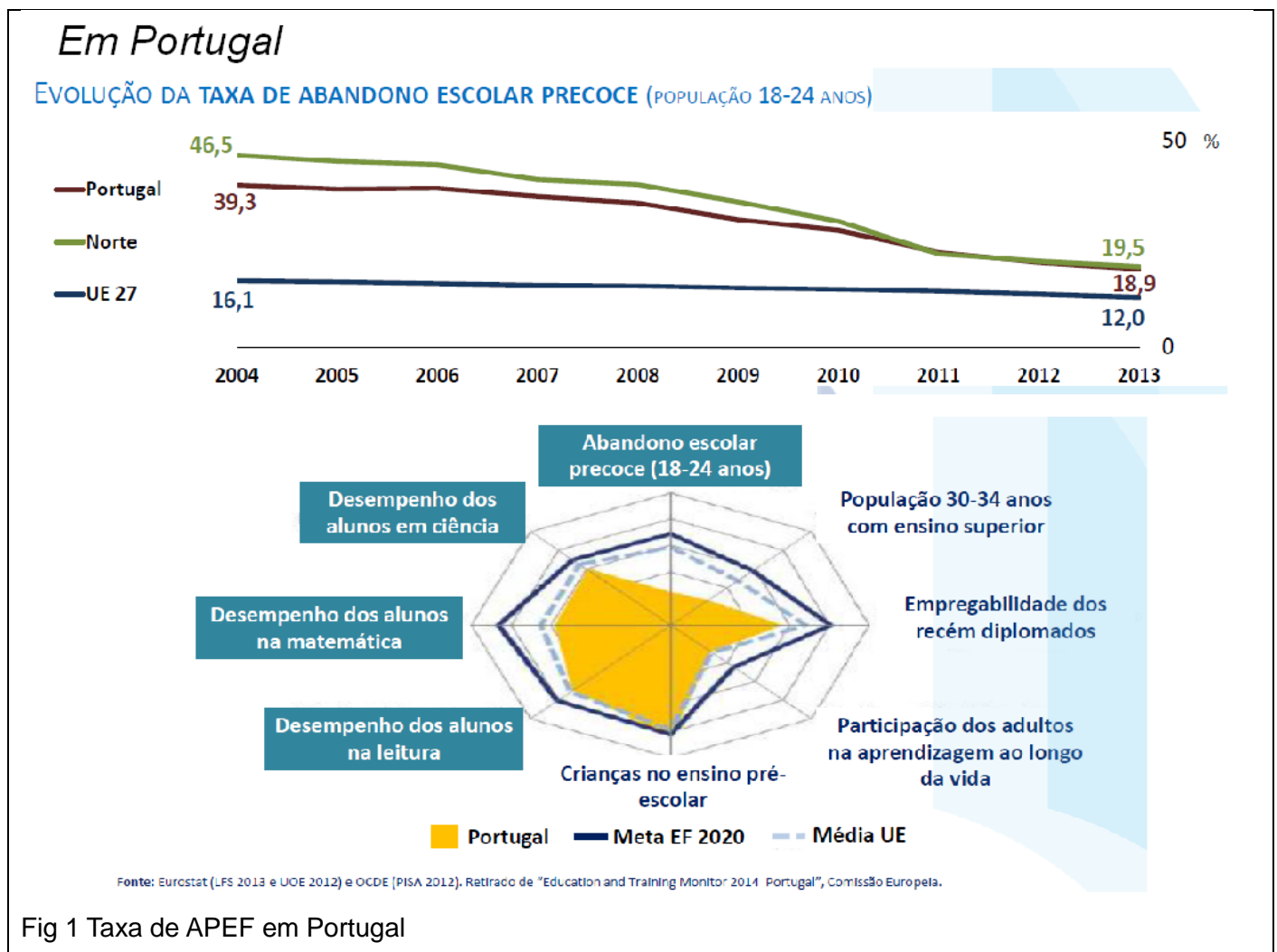


Fig 1 Taxa de APEF em Portugal

1.3 Políticas e práticas no trabalho de redução do APEF

Várias foram as medidas de política educativa que, ao longo dos anos, procuraram enfrentar o problema do abandono precoce. Desde a Lei de Bases do Sistema Educativo e outros diplomas estruturantes do sistema educativo português até respostas mais pontuais que procuraram intervir nas várias dimensões do problema, importa elencar algumas das principais políticas desenvolvidas.

Podemos organizar estas medidas em três categorias: contributos de políticas estruturantes, políticas indirectas e políticas dedicadas.

1.3.1 Contributos das políticas estruturantes

Os princípios e os objectivos gerais da Educação estão consagrados na Lei Fundamental do País – a Constituição da República Portuguesa, reiterados na Lei de Bases do Sistema Educativo. Consagra o direito de todos os cidadãos à educação e à cultura e o dever que compete ao Estado de promover a democratização da educação. O artigo 74º, consagra o direito de todos ao ensino com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar. Dispõe também que o ensino deve contribuir para a superação de desigualdades económicas, sociais e culturais, e habilitar os cidadãos a participar democraticamente na sociedade. Na realização da política de ensino incumbe ao Estado assegurar o ensino básico universal, obrigatório e gratuito, um sistema público de educação pré-escolar, garantir a educação permanente e eliminar o analfabetismo.

A Lei de Bases do Sistema Educativo, a celebrar este ano 30 anos da sua promulgação, contribuiu decisivamente para a democratização da educação em Portugal. São consignados neste diploma o direito à educação e à cultura para todos, é alargada para 9 anos a escolaridade obrigatória, garante-se a formação de todos os jovens para a vida activa, o direito a uma justa e efectiva igualdade de oportunidades, a liberdade de aprender e ensinar, e a melhoria educativa de toda a população. Assegura uma escolaridade de segunda oportunidade aos que dela não usufruíram na idade própria e aos que procuram o sistema educativo por razões profissionais ou de promoção cultural, devidas, nomeadamente, a necessidades de reconversão ou aperfeiçoamento decorrentes da evolução dos conhecimentos científicos e tecnológicos. A mesma Lei criou uma nova organização do sistema educativo, que compreende a educação pré-escolar, a educação escolar e a educação extra-escolar. Esta última abrange actividades de alfabetização, de educação de base e de iniciação e aperfeiçoamento profissional. Com esta Lei, e sua actualização através da Lei n.º 115/97, de 19 de Setembro, são dados passos significativos para reparar problemas estruturais do sistema educativo e para ultrapassar atrasos e estrangulamentos históricos.

1.3.2 Políticas indirectas

Desde 1986, sob o impulso da lei nº46/86 de 14 de Outubro, a Lei de Bases do Sistema Educativo, muitas foram as medidas de política educativa que procuraram concretizar as diferentes

orientações deste documento estruturador. Enunciamos de seguida algumas medidas com efeito directo e indirecto na redução do abandono precoce da educação formação.

Em 1987, o (PIPSE) Programa Interministerial de Promoção do Sucesso Educativo foi lançado com o objetivo de combater o insucesso escolar, tendo-se estendido até 1992

Em 1989 criam-se as Escolas Profissionais como modalidade alternativa ao ensino secundário regular, que rapidamente se alargam a todo o território, afirmando-se como uma oferta necessária e desenvolvendo metodologias inovadoras, designadamente através da implementação da estrutura modular. A partir de 2004 generalizou-se a oferta de cursos profissionais e de CEF (Cursos de Educação Formação), de pendor profissionalizante, também nas escolas públicas.

Em 1991, foi criado o Secretariado Coordenador dos Programas de Educação Multicultural, competindo-lhe “coordenar, incentivar e promover, no âmbito do sistema educativo, os programas e acções que visem a educação para os valores da convivência, da tolerância, do diálogo e da solidariedade entre diferentes povos, etnias e culturas“. Entre 1993 e 1997 desenvolveu o Programa de Educação Intercultural, que teve como principal estratégia, a formação de professores.

Em 1991 criam-se os Serviços de Psicologia e Orientação (SPO) com competências de intervenção em áreas de dificuldade que possam surgir na situação de ensino-aprendizagem.

Em 1992, surge o Programa Educação para Todos focado no cumprimento da escolaridade obrigatória de nove anos e no acesso e frequência generalizados do ensino ou formação de nível secundário.

Também em 1992, são criados os Sistemas de Incentivos à Qualidade da Educação de apoio às escolas mais carenciadas através de projetos educativos e pedagógicos desenvolvidos numa perspectiva de discriminação positiva, de modo a potenciar a igualdade de oportunidades.

Em 1993 procede-se à generalização dos Cursos do Ensino Recorrente, com o objectivo de conter o abandono e o insucesso escolar, e de assegurar um ensino de segunda oportunidade. Estes cursos são organizados num sistema de unidades capitalizáveis que se vieram a revelar demasiado exigentes e desadequados ao público a que se destinavam o que se traduziu em taxas de conclusão muito baixas.

Em 1996, dá-se a criação do Programa TEIP - Territórios Educativos de Intervenção Prioritária, que em 2006, tiveram uma nova versão designada TEIP2, dirigido às escolas localizadas nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, com elevado número de alunos em risco de exclusão social e escolar, com o objectivo de promover o sucesso educativo dos alunos pertencentes a meios particularmente desfavorecidos, através do envolvimento das suas comunidades educativas.

Em 1996 também, a criação dos "Currículos Alternativos" que pretendiam adequar as estratégias pedagógicas às necessidades dos alunos e que se destinavam aos alunos do Ensino Básico que apresentassem a) insucesso escolar repetido; b) problemas de integração na comunidade escolar; c) risco de abandono da escolaridade básica.

Em 1997 foi criado o Programa de Integração de Jovens na Vida Ativa (PIJVA) que visava a orientação profissional, a formação profissional e apoios à inserção profissional e ao acesso ao emprego.

Em 1998, o novo Regime de Autonomia e Gestão das Escolas confere à escola novos instrumentos e autonomia para responder à diversidade dos públicos que a procuram.

Em 1998 também, é criado o Plano para a Eliminação da Exploração do Trabalho Infantil (PEETI), a que sucede em 2004 o PETI – Programa para Prevenção e Eliminação da Exploração do Trabalho Infantil, cujo objectivo prioritário era a remediação de situações de trabalho infantil e a remediação do abandono escolar precoce, facilitando a integração no mundo do trabalho.

Em 2001 é criado o Sistema Nacional de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (CRVCC) que tinha como objetivo reduzir os défices de qualificação escolar e profissional e também contribuir para a eliminação da "subcertificação", através de reconhecimento das competências adquiridas ao longo da vida e do reforço de educação e formação ao longo da vida.

Em 2003, inicia-se, como medida do PEETI, o PIEF – Programa Integrado de Educação Formação, que se apresenta como medida de remediação quando tudo o mais falhou e à qual os jovens e suas famílias aderem, depois de terem rejeitado, ou sido rejeitados, todas as outras existentes quer no sistema educativo quer na formação profissional.

Em 2005 é lançada a iniciativa Novas Oportunidades, que visava por um lado evitar o insucesso escolar e a saída precoce do sistema educativo e, por outro lado, reconquistar a população adulta activa pouco escolarizada. Entre 2006 e 2010, mais de um milhão de adultos inscreveu-se no programa Novas Oportunidades, que atribuiu mais de 400 mil certificações. Em 2013, os Centros Novas Oportunidades foram encerrados e substituídos pelos actuais CQEPs.

Em 2009, é lançado o programa Mais Sucesso Escolar (PMSE), como estratégia pedagógica alternativa para lidar com o insucesso escolar no ensino básico através de ideias como a inovação e reorganização pedagógica dos grupos de alunos e equipas docentes, a autonomia das escolas, a melhoria das condições organizacionais de ensino e aprendizagem. Este programa é aplicado através de três tipologias de intervenção: a Turma Mais, a Fénix e a Híbrida.

Em 2009, concretiza-se o alargamento da escolaridade obrigatória para 12 anos, com a Lei nº 85/2009 de 27 de Agosto.

Em 2013, são criados os Cursos Vocacionais dirigidos a alunos a partir dos 13 anos com duas retenções no mesmo ciclo ou três (ou mais) retenções em ciclos diferentes na totalidade do seu percurso escolar, em clara contradição com os princípios instituídos na Lei de Bases do Sistema Educativo e em contraciclo com a tendência seguida na União Europeia, de atrasar a entrada dos estudantes nos percursos vocacionais. Este Cursos têm como modelo o ensino dual alemão, que articula a componente pedagógica com uma forte formação em contexto de trabalho (nas empresas).

1.3.3 Primeira tentativa de uma política dedicada

A primeira política especificamente dedicada ao problema do abandono precoce da educação formação foi o Plano Nacional de Prevenção do Abandono Escolar (PNAPAE), sob o lema "Eu Não Desisto". O plano colocava como meta a conclusão da escolaridade de 12 anos e incluía intenções de retorno à educação formação, dizendo que a "recuperação de jovens abandonantes deveria ser feita preferencialmente por vias não tradicionais". No plano é formulado o objetivo de reduzir para menos de metade as taxas de abandono que à época seriam da ordem dos 44%. Em 2004 já a meta a que estávamos obrigados no âmbito da EU era de 10%.

O modelo contém elementos relevantes para a compreensão do fenómeno do abandono precoce, considerado um fenómeno sistémico no qual interagem quatro subsistemas: o indivíduo, as várias áreas problemáticas da vida do jovem, não só as dificuldades de aprendizagem mas também a saúde, as ambições, paternidade precoce, etc; a família, considerando as dificuldades económicas, a baixa escolaridade dos pais, as questões étnicas, a valorização da escola; a escola, sendo apontadas a ausência da deteção precoce do risco de abandono, a falta de programas de apoio a alunos com dificuldade, a falta de programas de promoção de competências sociais e a falta de diversificação das ofertas educativas. A complexidade do fenómeno do abandono escolar decorre também da particularidade de este se encontrar na interceção da economia e do trabalho.

O programa propunha a criação da figura do tutor escolar, para identificação e acompanhamento das crianças em risco, o desenvolvimento dum Programa de Formação de Professores centrado nas temáticas da Educação para o Risco, do Abandono Escolar e da Gestão Comportamental da Sala de Aula, o reforço dos complementos educativos nas áreas do Português e da Matemática, a criação e dinamização de um Programa de Apoio e Financiamento a Actividades Extra-Curriculares - Depois das Aulas e o prosseguimento da aposta no Desporto Escolar, a criação do Programa Pais na Escola, a implementação da metodologia e dos referenciais para reconhecimento, validação e certificação de competências com equivalência ao actual Ensino Secundário e o desenvolvimento de uma campanha de sensibilização dirigida essencialmente aos jovens em abandono escolar. A aposta no ensino profissional era uma das linhas centrais deste plano e previa, além do aumento das vagas, o alargamento da oferta de cursos profissionalmente a todos os alunos maiores de 14 anos.

Este Plano não chegou a ser implementado devido à queda do Governo de Durão Barroso. O PNAPAE pretendia ser o instrumento congregador e orientador das intervenções no campo do abandono precoce, mas foi abandonado e não teve qualquer substituto. É necessário desenvolver um novo sistema ou plano de intervenção que permita intervir de uma forma integrada e sustentada no acompanhamento e na avaliação contínua das intervenções⁹.

1.3.4 Iniciativas sociais relevantes na área do APEF

Nos últimos anos, algumas iniciativas sociais tem procurado responder ao problema do abandono precoce da educação formação. Entre elas contam-se:

- Em 2007, um grupo de 100 empresários constitui a Associação EPIS (Empresários pela Inclusão Social), "em resposta à convocatória" do Presidente da República, Cavaco Silva, com a missão de promover a inclusão social em Portugal. Uma das suas iniciativas, Mediadores para o Sucesso Escolar, é um programa de "erradicação do abandono e de combate ao insucesso escolar"¹⁰ e está presente numa série de municípios por todo o país.

- Em 2008, abre a Escola de Segunda Oportunidade de Matosinhos (ESOM), uma parceria entre a AE2O (Associação para a Educação de Segunda Oportunidade), a Câmara Municipal de Matosinhos e o Ministério da Educação, sendo o representante português na rede europeia de 2nd Chance Schools, E2C Europe. A ESOM é a medida de compensação mais inovadora nos últimos anos no campo do APEF, trabalhando diariamente há 8 anos com jovens provenientes de contextos vulneráveis que abandonaram a escola, com baixas qualificações, desempregados e em risco de exclusão social, promovendo dinâmicas de educação de segunda oportunidade e respostas socioeducativas integradas, nas várias áreas relevantes da vida destes jovens – a integração familiar, a saúde, a sustentação económica, o alojamento, os consumos de drogas, os problemas de justiça, o emprego, a formação. Esta proposta, disponível em muitos países Europeus, tem vindo a revelar-se muito pertinente e adequada à situação portuguesa e constitui-se hoje, em Portugal, como uma nova medida ao serviço das políticas públicas de educação / formação para enfrentar os problemas de qualificação e integração social dos jovens excluídos das ofertas disponíveis e para inverter trajectos anunciados de exclusão social de jovens.

- Muitas outras iniciativas socioeducativas no campo do APEF, em diferentes estádios de desenvolvimento, muitos deles inspirados e articulados com a experiência da Escola de Segunda Oportunidade de Matosinhos, estão a fazer o seu caminho em vários municípios, principalmente da área metropolitana do Porto, Matosinhos, Paredes, Paços de Ferreira, Trofa, Penafiel, Valongo, Maia, Porto, Gaia, mas também noutros pontos do país como Odemira, Samora Correia ou Santa Maria da Feira, e também existem novos processos em muitas escolas regulares que procuram construir soluções adaptadas aos problemas de integração escolar de muitos jovens.

2. O quadro nacional e europeu de regulação

2.1 – O quadro nacional

O quadro legal português é hoje muito claro no que diz respeito ao direito à educação para todos, consagrado na Constituição da República, que, no seu artigo 74, dispõe ainda que ao Estado compete assegurar esse direito. Também a Lei de Bases de Sistema Educativo, desde há 30 anos garante a todos os portugueses o direito à educação, responsabilizando o Estado pela promoção desse direito.

2.2 – O quadro europeu

Ao quadro legal português, acresce hoje uma dinâmica de transnacionalização, particularmente decorrente da nossa integração europeia. O chamado método aberto de coordenação constitui-se como uma “soft law”, produzindo uma convergência das políticas nacionais através de instrumentos como a comparação sistemática, os indicadores estatísticos e a definição de objectivos comuns (como é o caso da redução do APEF).

O novo quadro de cooperação europeu na área do APEF é marcado pelo documento da chamada Estratégia 2020, “EUROPE 2020, A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth”, 3.3.2010¹¹ que estabelece a redução do abandono escolar precoce para 10% até 2020 como uma das 5 metas principais da estratégia. Seguiram-se depois um conjunto de documentos orientadores: a Resolução do Parlamento Europeu de 18 de Outubro de 2011¹², a Comunicação da Comissão de 2011¹³, o estudo da ECORYS para a Comissão Europeia “Preventing Early School Leaving in Europe - Lessons Learned from Second Chance Education”, 2013, o relatório europeu que se seguiu “Reducing early school leaving: Key messages and policy support, Final Report of the Thematic Working Group on Early School Leaving, Novembro 2013” e o recente “Tackling Early Leaving from Education and Training in Europe: Strategies, Policies and Measures, Eurydice and Cedefop Report 2015”.

O Relatório Final do Grupo de Trabalho Europeu sobre ESL de Novembro de 2013, condensa as orientações europeias nesta matéria, apresentando como mensagens principais, a necessidade de desenvolver estratégias nacionais de redução do ESL, integrando medidas de prevenção, intervenção e compensação, a importância da recolha sistemática de informação sobre o ESL a usar na definição das políticas, e o reforço do acesso a respostas de educação de 2ª oportunidade para todos os jovens, diferenciadas e de qualidade.

11 COMMUNICATION FROM THE COMMISSION EUROPE 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, 3.3.2010 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P7-TA-2011-0531+0+DOC+PDF+V0//EN>

12 European Parliament resolution of 1 December 2011 on tackling early school leaving ()

13 Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Combater o Abandono Escolar Precoce: Um Contributo Essencial para a Estratégia «Europa 2020»

3. Contornos de uma proposta de estratégia nacional

3.1. Justificação e objectivos da estratégia

O objectivo da criação de uma estratégia nacional decorre da nossa integração europeia, sendo que a experiência tem demonstrado a sua necessidade. Em Janeiro de 2011, na sequência da Estratégia 2020, a Comissão Europeia emitiu recomendações muito claras para os Estados Nacionais implementarem estratégias globais de redução do APEF, baseadas em sistemas fiáveis de recolha de informação e integrando medidas de prevenção, intervenção e compensação. Este documento procura uma resposta global e multidimensional ao problema, que permita a Portugal honrar os compromissos assumidos no âmbito da estratégia 2020, enfrentando seriamente a emergência social que constitui ao abandono massivo e desqualificado da escola por parte de milhares de jovens.

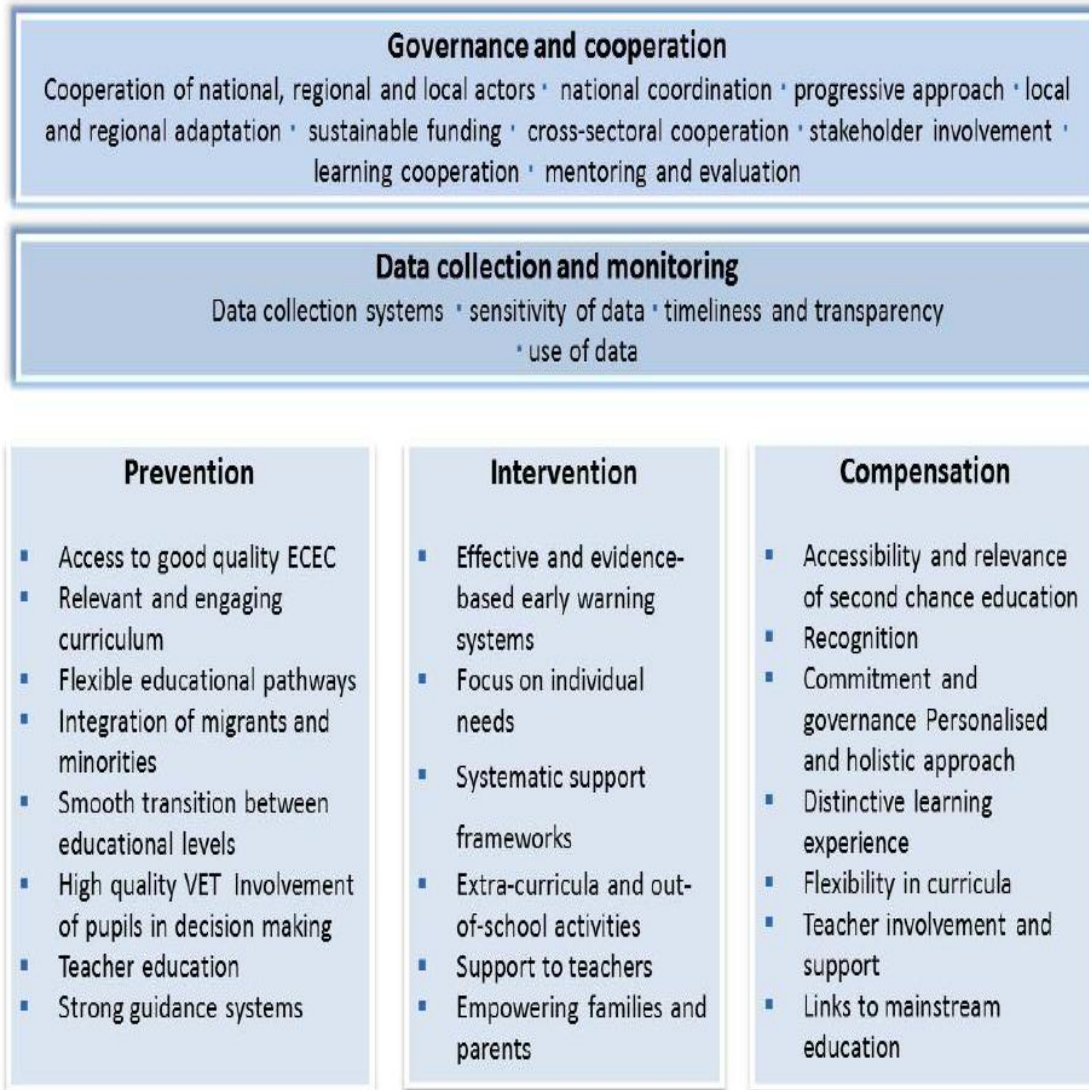
Segundo as recomendações do Conselho Europeu, “as estratégias em matéria de abandono escolar precoce devem basear-se numa análise nacional, regional e local das condições que estão na origem deste fenómeno, uma vez que as taxas médias muitas vezes escondem grandes diferenças entre regiões ou países. Os jovens que abandonam a escola precocemente formam um grupo heterogéneo e as razões individuais que justificam essa decisão são muito diversas”. Devem ser identificados os principais fatores que conduzem a esse abandono. Para além de políticas educativas que promovam sistemas de ensino de elevada qualidade, são necessárias políticas sociais, de emprego, juventude, família, integração. Os Estados-membros devem definir os elementos específicos das suas estratégias de acordo com os contextos e as circunstâncias nacionais” (Jornal Oficial da UE, 2011).

As estratégias de redução do APEF devem assim articular-se harmoniosamente com o desenvolvimento dos sistemas de educação formação, sendo parte do esforço de qualificação do país. Devem integrar, de acordo com os vários documentos de orientação europeus, medidas de **prevenção** que têm por fim evitar que o problema surja, melhorando os resultados da aprendizagem e eliminando os obstáculos ao sucesso escolar, de **intervenção**, reagindo cedo aos sinais de alerta e prestando um apoio específico aos alunos em risco de abandono e medidas de **compensação**, visando ajudar os jovens que abandonaram a escola prematuramente a retomar os estudos, dando-lhes a possibilidade de reingressar no ensino e na formação e de adquirirem as qualificações que não tiveram oportunidade de obter. O nível da compensação, particularmente deficitário no nosso país, deve oferecer condições de aprendizagem que respondem às necessidades específicas das pessoas que abandonaram a escola prematuramente, proporcionando uma experiência de formação inovadora, diferente das ofertas regulares, quer do ponto de vista organizativo quer pedagógico, através de percursos educativos mais individualizados e flexíveis. As recomendações do Relatório Final do Grupo de Trabalho Europeu de 2013 apontam um conjunto de características que os programas de compensação de segunda oportunidade devem garantir: serem acessíveis e relevantes, serem reconhecidos e integrados em sistemas de validação, abordagens

personalizadas e holísticas, serem experiências distintas das experiências regulares, currículos flexíveis, perfil largo dos educadores e ligação à educação regular.

Estas são algumas das medidas recomendadas pelo Conselho Europeu aos Estados membros, no sentido de se atingirem as metas de 10% de APEF até ao ano de 2020.

Fig 2 - Recomendações europeias de desenho de estratégias de redução do APEF¹⁴



O processo em curso de apresentação de uma proposta de criação em Portugal de uma estratégia pública de redução do APEF iniciou com a conferência "Por Uma Estratégia Nacional Para Redução do Abandono Escolar Precoce" que se realizou no Porto, em 11 de Maio de 2015 e reuniu vozes e reflexão de muitos actores interessados em construir em Portugal caminhos novos de educação de segunda oportunidade, capazes de responder ao problema persistente das baixas qualificações e exclusão social de jovens. Na conferência participaram o Prof. António Nóvoa da Universidade de Lisboa

14 "Reducing early school leaving: Key messages and policy support, Final Report of the Thematic Working Group on Early School Leaving, Novembro 2013"

e muitos outros ilustres académicos de diversas Universidades do Porto, responsáveis governamentais e autárquicos, tendo dado um contributo significativa para a reflexão e mobilização em torno da problemática do abandono precoce da educação e formação e da necessidade da criação em Portugal de uma estratégia nacional. Na sequência desta Conferência constituiu-se um grupo de trabalho que integra representantes da ESOM, Escola Superior de Educação do Porto, Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da UP, Instituto de Sociologia da UP e Universidade Católica, com a missão de propor um conjunto de elementos básicos a integrar na futura "Estratégia Nacional para a Redução do Abandono Precoce da Educação Formação" , reunir dados e informação sobre o abandono escolar e as respostas existentes e promover o diálogo com instituições, atores e partidos políticos no sentido de dinamizar este debate e criar condições favoráveis a esta proposta. Pretende-se integrar neste trabalho as vozes e a energia dos actores sociais envolvidos, designadamente jovens, profissionais e instituições.

É este documento que fica a partir de agora em discussão pública, esperando poder contribuir para a criação em Portugal de uma estratégia nacional para a redução do abandono escolar precoce.

Portugal está em claríssimo incumprimento, no que diz respeito ao seu compromisso internacional, no âmbito da estratégia 2020, de reduzir o APEF para 10% até 2020, o que penaliza dramaticamente os nossos jovens e o país, precisando de uma estratégia nacional, hoje inexistente, para cumprir este objectivo.

Uma futura Estratégia Nacional Para a Redução do Abandono Escolar Precoce (Estratégia RAP), deve guiar-se pelos seguintes princípios orientadores:

- O abandono precoce diz respeito ao conjunto da sociedade portuguesa. Enfrentar este problema é responsabilidade, de escolas, dos pais, das comunidades e deve ser desenvolvido através de uma estratégia concertada entre decisores políticos, educadores, escolas, famílias, empregadores, sindicatos e sociedade cívil, tendo em vista o desenvolvimento de soluções educativas enraizadas na realidade social e económica dos dias de hoje, numa relação local-global entre comunidades locais, Estado e União Europeia.

- A escola enquanto instituição deve ser repensada. As escolas não podem continuar encerradas dentro dos seus muros mas devem abrir-se ao espaço público e à comunidade, procurando responder adequadamente à cada vez maior diversidade dos públicos que a procuram.

- As crianças e os jovens devem ser colocados no centro das políticas, assegurando que as suas vozes são tidas em conta na definição e implementação das medidas.

- São necessários sistemas de aviso prévio para identificar jovens em risco de abandono, para que uma intervenção adequada possa ocorrer o mais cedo possível. Em concreto, é necessário verificar que estruturas e serviços estão no terreno para responder às necessidades dos estudantes em situação de maior risco de abandono precoce.

- As escolas precisam de ser mais criativas no tratamento do problema do abandono precoce, transformando-se em espaços de formação significativos e relevantes, fundados em ambientes

fortemente motivacionais. As escolas precisam do apoio de responsáveis políticos e da administração através de canais de comunicação efetivos.

- Precisamos de desenvolver ações na escola, comunidade, a nível sectorial e nacional. As instituições de educação e formação de todos os níveis, desde a educação pré-escolar até ao Ensino Superior devem participar em ações de redução do APEF, de prevenção, intervenção ou compensação;

- A aprendizagem ao longo da vida é uma atitude a desenvolver nos alunos desde muito cedo. Iniciativas, formais e informais, de aprendizagem ao longo da vida e educação de adultos têm um papel fundamental a desempenhar na resposta ao APEF, quer como educação de segunda oportunidade para reintegrar em formação os que abandonaram a escola precocemente, quer na promoção de uma atitude nacional de formação contínua, desenvolvimento das comunidades e cidadania ativa;

- A educação vocacional, não sendo a única solução para o APEF, desempenha um papel crucial numa oferta formativa orientada para a diversidade de interesses e de formas de aprendizagem dos alunos;

- Devem ser removidos os obstáculos que possam dificultar a conclusão do ensino secundário dentro do sistema educativo e asseguradas transições suaves entre os diferentes níveis de educação.

- todas as aprendizagens realizadas devem ser validadas e certificadas através de um sistema de acreditação e certificação adequado, que permitia aos jovens em abandono precoce o regresso à educação e formação com a menor dificuldade possível.

3.2. Cooperação intersectorial e monitorização

Reduzir o APEF implica um esforço sustentado de longo prazo, envolvendo todas as partes interessadas, desde os decisores políticos, administração educativa, professores, pais, sindicatos, empregadores, investigadores. As acções a desenvolver devem ser informadas por pesquisa actualizada e por feedback sobre os processos de implementação.

3.2.1 O quadro de governação e cooperação

O abandono precoce é uma questão horizontal que diz respeito a vários ministérios. Por esta razão, é necessária uma abordagem global, intersectorial, mas também coesa para a redução do APEF em Portugal. Trabalhando através de fronteiras estruturais e organizacionais, garantiremos uma acção mais alargada e ao mesmo tempo concentrada na obtenção de resultados concretos.

Um primeiro elemento do quadro de governação da estratégia nacional deveria ser uma *Comissão Inter-Ministerial* de forma a garantir a coordenação e a coerência das acções e das políticas, assegurando as condições para a articulação das acções propostas e o envolvimento dos diferentes actores institucionais sob diferentes tutelas.

Ao nível da administração seria recomendável a criação de uma *Unidade APEF*, na tutela do Ministério da Educação, com a responsabilidade de garantir uma abordagem sistemática, integrada e sustentável ao desafio do APEF. A criação de uma Unidade APEF no Ministério da Educação, seria também estratégico para que o desenvolvimento de políticas de longo prazo, assegurando a sua permanência na agenda educativa do governo. A unidade APEF asseguraria uma estrutura de recolha e monitorização de dados a nível nacional, regional e local sobre o APEF necessários à implementação das políticas, o apoio ao desenvolvimento e a constante monitorização de estratégias, políticas e programas, a formação de professores e outros profissionais envolvidos nas respostas educativas, o envolvimento das comunidades locais, organizações da sociedade cívil, empresas e a procura de oportunidades de financiamento para os programas de redução do APEF.

Seria ainda importante criar um *grupo de trabalho APEF* como uma estrutura de representação e cooperação dos atores/parceiros/promotores e das plataformas locais de cooperação envolvidas no trabalho APEF.

A nível local precisamos de *dispositivos territoriais*, municipais ou intermunicipais, redes sociais de cooperação local que funcionem como antenas da estratégia e que trabalhem no sentido de identificar e receber sinalizações dos casos de abandono escolar e baixas qualificações de jovens (cumprindo funções de sistemas de "early warning"), que accione as respostas adequadas para cada situação sinalizada e que monitorize e avalie este esforço local, propondo a reconfiguração da capacidade de resposta instalada e eventualmente crie novas respostas que se revelem indispensáveis.

3.2.2 Sistema de recolha de informação e monitorização

A estratégia nacional RAP precisa de investir na recolha de informação e na produção de conhecimento sobre o APEF, através de recolha regular de informação relevante, que deverá ser acessível e efectivamente usada no desenvolvimento das políticas.

É necessário organizar um sistema de informação e monitorização que dê conta do desenvolvimento da situação relativa ao APEF. A informação pertinente para o conhecimento do APEF é presentemente recolhida por diferentes departamentos e agências em vários Ministérios, pelo que uma abordagem colaborativa interministerial de recolha e partilha de informação seria desejável. O sistema de dados a recolher deveria incluir designadamente: • género e nacionalidade; • idade de entrada e de saída da educação formação; • proveniência a nível nacional, regional e local; • escolas frequentadas pelos estudantes e informação sobre tipo de escola (pública, privada, religiosa, etc) • resultados escolares; • frequência escolar e absentismo; • estatuto socioeconómico das famílias; • emprego ou desemprego dos jovens em abandono precoce.

A recolha e mobilização de informação pertinente é absolutamente indispensável para conhecermos a verdadeira situação em profundidade e para podermos ter resultados eficazes na diminuição do APEF, assegurando a devida monitorização e avaliação das medidas.

3.3 Um quadro articulado de medidas (prevenção, intervenção e compensação)

Uma estratégia nacional de redução do APEF desenvolve-se no quadro das políticas sociais públicas que persistentemente precisam de enfrentar os novos e velhos desafios da pobreza e da exclusão social. Será um instrumento muito útil que produzirá um quadro articulado e coerente de medidas nas áreas da prevenção, intervenção e compensação, identificando e valorizando as medidas existentes e também as áreas críticas em que é preciso acrescentar respostas.

3.3.1 As **medidas de prevenção** têm por fim evitar que o problema surja. São medidas positivas que contribuem para tornar a educação e formação mais atractiva para as crianças e os jovens, desenvolvendo nas escolas ambientes educativos focados nas necessidades individuais dos alunos e promovendo um currículo relevante e motivador. Desta forma se melhorarão os resultados da aprendizagem, eliminando os obstáculos ao sucesso escolar e dando cedo às crianças bases sólidas que lhes permitam desenvolver as suas potencialidades. Para isso, nesta área, o Estado deve garantir o desenvolvimento no país de um conjunto de acções estratégicas que reforcem a utilidade da escola, aumentando as oportunidades de sucesso para todos, num conjunto de direcções:

- assegurar uma educação pública de elevada qualidade nos primeiros anos de vida;
- fazer da escola e da formação um espaço inclusivo, relevante e significativo para todas as crianças e jovens, conferindo-lhe uma dimensão humana que permita a comunicação e a relação;
- aumentar e diversificar a oferta educativa;
- maior flexibilidade e permeabilidade dos percursos educativos;
- desenvolver plataformas tecnológicas e de e-learning próximas das linguagens e práticas juvenis;
- promover políticas activas contra a segregação
- apoiar as escolas inseridas em zonas desfavorecidas ou com um elevado número de alunos provenientes de meios socioeconómicos desfavorecidos
- melhorar o empenho dos pais, intensificando a sua participação na escola, motivando os alunos para a aprendizagem.
- melhorar os serviços de orientação escolar e profissional;
- reforço das vias de formação profissional de elevada qualidade, oferecendo assim meios alternativos credíveis aos alunos em risco de abandono,
- reforço do vínculo entre formação e trabalho, apoiando a empregabilidade dos jovens após a formação;
- formação de professores e instrumentos de apoio ao trabalho docente

3.3.2 As **medidas de intervenção** procuram evitar o abandono precoce, reagindo cedo aos sinais de alerta e prestando um apoio específico aos alunos em risco de abandono. Precisamos de aproximar mais o ensino das necessidades e interesses dos alunos. As estratégias de redução do abandono visam

assegurar um ambiente de aprendizagem positivo e reforçar a qualidade e a inovação pedagógicas. Para isso, da mesma forma, nesta área, o Estado deve garantir um conjunto de acções estratégicas que permitam reagir a tempo e adequadamente a situações identificadas de jovens em risco de APEF, em diversas direcções:

- criação de sistemas de aviso precoce (early warning), apoiados por plataformas electrónicas, e equipas locais multidisciplinares e iniciativas comunitárias de identificação precoce de situações de risco.
- apoiar as redes de suporte social em torno dos jovens em risco de abandono;
- apoiar programas de ocupação de tempos livres;
- apoiar os jovens em risco de abandono nas escolas através de grupos de apoio, centros de estudo, etc, reconfigurando os gabinetes de gestão de comportamento existentes em muitas escolas;
- melhorar as competências do pessoal docente face à diversidade social e cultural e promover uma melhor compreensão do APEF na formação inicial e contínua dos profissionais de educação, especialmente professores, capacitando os profissionais no uso de metodologias de diferenciação educativa para a inclusão;
- reforço dos serviços de orientação e aconselhamento designadamente assegurando a constituição de equipas multi-profissionais no trabalho com jovens em risco de APEF;
- reforço da cooperação entre escolas, comunidades, alunos e pais, e o envolvimento de parceiros locais, designadamente empresas.

3.3.3 As **medidas de compensação** são necessárias para os jovens que viram os seus percursos formativos interrompidos por diferentes razões e tem por objetivo reintegrar os Jovens em Educação e Formação. Cada vez mais se consolida a ligação entre o problema do abandono precoce e as repostas de educação de segunda oportunidade. Para serem bem sucedidas, as ofertas de segunda oportunidade devem garantir:

- Acessibilidade e relevância;
- Reconhecimento e validação das qualificações adquiridas que lhes permitam aceder ao mercado de trabalho e transitar para novos percursos formativos.
- Comprometimento político e forte liderança escolar são essenciais para desenvolver acções de educação de segunda oportunidade.
- Abordagem personalizado e holística, envolvendo os jovens no desenvolvimento dos seus próprios planos de formação e desenvolvimento, focada no desenvolvimento pessoal, social e profissional, facilitando o acesso a apoio especializado (psicológico ou emocional), aconselhamento, orientação profissional e outros apoios nas diversas áreas problemáticas da vida dos jovens (dificuldades económicas, acesso a habitação, saúde, justiça) e promovendo novas abordagens pedagógicas, tais como a aprendizagem cooperativa, a aprendizagem entre pares, trabalho de projecto e avaliação formativa.

- Experiências de aprendizagem positivas, reforçando a auto-confiança, confiança nos outros e a motivação. Um ambiente de aprendizagem seguro e estimulante; áreas comuns, onde professores e alunos partilham o espaço e constroem relações baseadas no respeito mútuo e na confiança.

- Flexibilidade no currículo e nas transições para outros percursos de formação.

- Papéis mais amplos dos professores e outros técnicos, incluindo aconselhamento e orientação..

O perfil e motivação são importantes no seu recrutamento e o desenvolvimento profissional contínuo deve ser assegurado.

- Ligações entre a educação de segunda oportunidade e o ensino regular, podendo ser transferidos muitos elementos de sucesso da segunda oportunidade, designadamente para evitar o APEF.

As recomendações dos documentos europeus insistem na necessidade de reforçar o acesso a ofertas de educação de segunda oportunidade para todos os jovens, não abandonando os que ficaram para trás e assegurando que essas ofertas são efectivamente distintivas e oferecem uma experiência positiva de aprendizagem. No campo da compensação, as Escolas de Segunda Oportunidade tem vindo a evidenciar particular apetência para atender jovens para quem as respostas disponíveis não são adequadas, colaborando com as escolas regulares na intervenção em casos de risco de abandono.

4. A formação inicial e contínua dos profissionais, designadamente docentes e a articulação da Estratégia RAP com a educação de adultos e o trabalho de juventude

Vários outros aspectos são críticos para pensar uma intervenção eficaz na redução do APEF. Entre eles, a formação inicial e contínua dos profissionais no sentido de promover uma melhor compreensão do APEF e também para capacitar os profissionais no uso de metodologias de diferenciação educativa para a inclusão. O trabalho socioeducativo com jovens em APEF realiza-se por outro lado nas fronteiras com outras áreas de intervenção, designadamente a educação de adultos e o trabalho de juventude, sendo muito importante pensar formas de colaboração e de integração das diferentes intervenções.

Em conclusão:

A **estratégia nacional** de redução do abandono precoce de educação formação é o instrumento de que precisamos para assumir claramente a meta de reduzir o abandono precoce da educação formação para 10% até 2020. Constituir-se-á como referência e unidade de esforços nos diversos planos de intervenção, articulando-se com os sistemas de educação formação e sendo parte do esforço de qualificação do país. Desenvolver-se-á através de um conjunto articulado e coerente de medidas de **prevenção, intervenção e compensação**, valorizando e apoiando as medidas existentes e também acrescentando respostas em áreas críticas deficitárias que tem vindo a ser reclamadas pelos actores locais com responsabilidades e experiência neste campo de intervenção.

REFERÊNCIAS

Documentos Europeus

- "EU 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth", Conclusions of the European Council, 17 June 2010 - http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm
- Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Combater o Abandono Escolar Precoce: Um Contributo Essencial para a Estratégia «Europa 2020»
- European Parliament resolution of 1 December 2011 on tackling early school leaving <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P7-TA-2011-0531+0+DOC+PDF+V0//EN>
- COMMUNICATION FROM THE COMMISSION EUROPE 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, 3.3.2010
- *Preventing early school leaving in Europe - lessons learned from second chance education – Final Report*, 2013 (estudo encomendado à Ecorys)
- Reducing early school leaving: Key messages and policy support, Final Report of the Thematic Working Group on Early School Leaving - November 2013
- "Tackling Early Leaving from Education and Training in Europe: Strategies, Policies and Measures, Eurydice and Cedefop Report 2015
- OCDE: International Standard Classification of Education (1997)

Indicadores

- www.oecd.org/edu/Education-at-a-Glance-2014.pdf
- <http://www.oecd.org/edu/EAG-Interim-report.pdf>
- http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/29_early_school_leaving.pdf
- http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-324_en.htm

Estudos:

- CIES-IUL / ISCTE, Estudo POATFSE, Combate ao Abandono Escolar Precoce, Políticas e Práticas (2014), Relatório Final do Projecto - http://www.igfse.pt/upload/docs/2014/EstudoPOATFSE_combateaoabandonoescolarprecoce_.pdf
- Carmen Cavaco (coord), Abandono e Insucesso Escolar - Construir uma Perspectiva de Género- http://www.poatfse.qren.pt/upload/docs/Relatorio_Final_Instituto_Educacao_UL.pdf
- Pedro Estêvão e Maria Álvares, A medição e intervenção do abandono escolar precoce: desafios na investigação de um objeto esquivo, CIES e-Working Paper N.º 157/2013, IUL 2013 - http://www.cies.iscte.pt/np4/?newsId=453&fileName=CIES_WP157_Estevao_e_Alvares.pdf

- CNE, Estado da Educação 2013 - http://www.cnedu.pt/content/edicoes/estado_da_educacao/Estado-da-Educacao-2013-online-v4.pdf

- ATLAS DA EDUCAÇÃO - Contextos sociais e locais do sucesso e insucesso PORTUGAL, 1991-2012, CESNOVA – EPIS, 2014.

Destques Eurydice

[.http://www.dgeec.mec.pt/np4/np4/%7b\\$clientServletPath%7d/?newsId=192&fileName=Destques_Aban_dono.pdf](http://www.dgeec.mec.pt/np4/np4/%7b$clientServletPath%7d/?newsId=192&fileName=Destques_Aban_dono.pdf)

Observatório das desigualdades – A Austeridade na Educação

[.https://observatoriodasdesigualdade.files.wordpress.com/2014/11/a-austeridade-na-educac3a7c3a3o_rosc3a1rio-mauritti-et-al_e-working-paper-n-c2ba3_2015_.pdf](https://observatoriodasdesigualdade.files.wordpress.com/2014/11/a-austeridade-na-educac3a7c3a3o_rosc3a1rio-mauritti-et-al_e-working-paper-n-c2ba3_2015_.pdf)

Pordata – dados de abandono escolar

- <http://www.pordata.pt/DB/Portugal/Ambiente+de+Consulta/Tabela>

[.http://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+abandono+precoces+de+educa%C3%A7%C3%A3o+e+forma%C3%A7%C3%A3o+total+e+por+sexo-433](http://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+abandono+precoces+de+educa%C3%A7%C3%A3o+e+forma%C3%A7%C3%A3o+total+e+por+sexo-433)

O Grupo de Trabalho

4 de Março de 2016

