

Auditoria ao Abandono Escolar Precoce

Registam-se francos progressos na redução do Abandono, mas é necessário conhecer a sua real dimensão para melhor o combater

RELATÓRIO N.º 10/2020

2ª SECÇÃO



TC TRIBUNAL DE
CONTAS

SUMÁRIO EXECUTIVO

O Abandono Escolar Precoce (Abandono), entendido como a saída do ensino apenas com a conclusão do ensino básico ou outro nível inferior, é uma das preocupações centrais das políticas públicas de educação que definem medidas para o seu combate com objetivos e metas para a sua redução.

O Abandono representa um custo elevado para os indivíduos, para a economia e, em geral, para a sociedade, pelo que é fundamental a sua medição e monitorização através de indicadores apropriados para a melhor definição e articulação daquelas políticas.

A redução do Abandono é uma prioridade assumida por Portugal e um dos principais objetivos da Estratégia Europeia 2020 e da Agenda 2030. Em Portugal, a redução do Abandono tem tido uma evolução muito positiva, passando de 50%, em 1992, para 10,6%, em 2019, muito próximo da meta de 10% estabelecida para 2020.

A auditoria visou examinar a fiabilidade e a eficácia dos sistemas de recolha de dados e de monitorização do Abandono implementados pelo Ministério da Educação, bem como a articulação ao nível das medidas adotadas para o seu combate.

Em resultado, observou-se que o conceito de Abandono não está consolidado, comprometendo a fiabilidade e o reporte da informação. Também o controlo de matrículas e de frequência na escolaridade obrigatória não é suficientemente robusto para identificar todas as situações de Abandono.

No sistema educativo nacional não existem indicadores apropriados para medir o Abandono, uma vez que o indicador do INE utilizado foi concebido para o Inquérito ao Emprego, é direcionado aos jovens dos 18 aos 24 anos e não integra os dos 6 aos 18 anos, nem esclarece o nível de ensino em que ocorreu o Abandono. O Ministério da Educação também não tem informação sobre a evolução do Abandono durante a escolaridade obrigatória, nem sobre os jovens que, com mais de 18 anos de idade, não concluem o nível de ensino previsto.

Concluiu-se que a recolha de dados sobre os alunos restringe-se ao Continente e com atraso de meio ano nas escolas da rede privada, processa-se em vários sistemas de informação que acolhem diferentes noções de Abandono (alunos considerados indiferenciadamente em situação de Abandono e risco de Abandono) e carecem de interoperabilidade, não conferindo fiabilidade e eficácia ao sistema.

Também não existe um sistema central de monitorização do Abandono com informação completa e detalhada para a sinalização atempada de situações de risco de Abandono. De igual modo, não foi definida uma estratégia global, com coordenação horizontal e vertical, que avalie as medidas de combate ao Abandono e o seu impacto a nível nacional, regional e local, prejudicando uma avaliação global e a melhor identificação das situações críticas a carecer de intervenção e financiamento.

Observou-se, ainda, que a programação orçamental enquadradora das medidas de combate ao Abandono não é suficiente, explícita e completa, prejudicando o princípio da transparência orçamental e não permitindo conhecer o encargo do país neste combate.

Finalmente, refere-se que, embora a meta de 10% de Abandono esteja em vias de ser atingida, Portugal ainda está longe de eliminar o Abandono, situando-se em 21.º lugar entre os 28 países da União Europeia. Permanece, assim, a necessidade de medir e monitorizar o Abandono, ampliada pelo recente recurso ao ensino a distância para mitigar o impacto da pandemia de Covid-19 que intensifica os riscos de Abandono dos alunos com uma relação mais frágil com a escola.

Neste contexto, as conclusões do Relatório (§§ 182 a 205) suscitaram a formulação de recomendações (§ 206) dirigidas ao Ministro da Educação para superar as várias insuficiências e deficiências assinaladas no Relatório, designadamente quanto à: definição de uma estratégia global para o combate ao Abandono que integre uma estrutura de monitorização e avaliação; definição dos conceitos de Abandono e de risco de Abandono e respetivos indicadores; implementação de sistemas de controlo eficazes para o cumprimento da escolaridade obrigatória; interoperabilidade dos sistemas de informação de recolha de dados de alunos; promoção da transparência e detalhe no Programa Orçamental, evidenciando o montante afeto ao combate ao Abandono.

ÍNDICE

SIGLAS E ACRÓNIMOS	2
GLOSSÁRIO.....	3
1 INTRODUÇÃO	5
1.1 FUNDAMENTO, OBJETIVOS E ÂMBITO.....	5
1.2 METODOLOGIA.....	6
1.3 EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	6
2 ENQUADRAMENTO DO ABANDONO NA UNIÃO EUROPEIA E EM PORTUGAL	6
2.1 O QUADRO DA UNIÃO EUROPEIA: ESPECIAL ATENÇÃO NO COMBATE AO ABANDONO.....	6
2.2 O ABANDONO EM PORTUGAL: UMA AMEAÇA À QUALIFICAÇÃO DA POPULAÇÃO	9
3 OBSERVAÇÕES	11
3.1 SISTEMAS DE RECOLHA DE DADOS E DE MONITORIZAÇÃO DO ABANDONO	11
3.1.1 LEVANTAMENTO DAS CAUSAS DO ABANDONO: EFETUADO, MAS NÃO SISTEMATIZADO TERRITORIALMENTE	12
3.1.2 ESCOLARIDADE OBRIGATÓRIA: DEFICIÊNCIAS E INSUFICIÊNCIAS NO CONTROLO	13
3.1.3 CONCEITO DE ABANDONO: SEM DEFINIÇÃO CONSOLIDADA.....	16
3.1.4 INDICADORES DIRECIONADOS AO ABANDONO: INEXISTENTES NO SISTEMA EDUCATIVO	18
3.1.5 SISTEMA DE RECOLHA DE DADOS SOBRE ALUNOS: NÃO É FIÁVEL NEM EFICAZ PARA CONHECER O ABANDONO	22
3.1.6 SISTEMA DE MONITORIZAÇÃO DO ABANDONO: NÃO ESTÁ ESTABELECIDO	26
3.2 MEDIDAS ADOTADAS PARA O COMBATE AO ABANDONO	28
3.2.1 ARQUITETURA DO SISTEMA EDUCATIVO: FOCADA NO SUCESSO ESCOLAR.....	29
3.2.2 MEDIDAS ESPECÍFICAS: SÃO DIVERSAS E ABRANGEM A GENERALIDADE DAS ESCOLAS	32
3.2.3 FINANCIAMENTO DAS MEDIDAS: TEM SIDO EXPRESSIVO MAS A PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL NÃO É SUFICIENTE, EXPLÍCITA, COMPLETA E COMPREENSÍVEL	36
3.3 ESTRATÉGIA GLOBAL: NÃO EXISTE UMA ESTRATÉGIA GLOBAL E ARTICULADA DE COMBATE AO ABANDONO	40
4 FACTOS SUPERVENIENTES: O ENSINO A DISTÂNCIA PODE POTENCIAR O ABANDONO	41
5 CONCLUSÕES	42
6 RECOMENDAÇÕES	46
7 VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	46
8 DECISÃO	46
ANEXOS.....	48

SIGLAS E ACRÓNIMOS

Abandono	Abandono Escolar Precoce	IGeFE	Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P.
AE	Agrupamento de Escolas	INE	Instituto Nacional de Estatística
ANQEP	Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, I.P.	JOUE	Jornal Oficial da União Europeia
APEF	Abandono Precoce de Educação e Formação	M€	Milhões de Euros
CNE	Conselho Nacional de Educação	ME	Ministério da Educação
Comissão/COM	Comissão Europeia	NUTS	Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos
Conselho/CONS	Conselho da União Europeia	OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
CPCJ	Comissão de Proteção de Crianças e Jovens em Risco	OE	Orçamento do Estado
CPN	Contrapartida Pública Nacional	PNPSE	Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar
CRP	Constituição da República Portuguesa	PNR	Programa Nacional de Reformas
DGE	Direção-Geral da Educação	PO 11	Programa Orçamental “Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar”
DGEEC	Direção-Geral de Estatística da Educação e Ciência	PO CH	Programa Operacional Temático Capital Humano
DGEstE	Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares	POR	Programa Operacional Regional
EE2020	Estratégia Europa 2020	PPM	Planos Plurianuais de Melhoria
EM-PNPSE	Estrutura de Missão do Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar	SIGO	Sistema Integrado de Informação e Gestão da Oferta Educativa e Formativa
EPIS	Empresários pela Inclusão Social	TC	Tribunal de Contas
FSE	Fundo Social Europeu	TEIP	Territórios Educativos de Intervenção Prioritária
GOP	Grandes Opções do Plano	TRD	Taxa de Retenção e Desistência
IGEC	Inspeção-Geral da Educação e Ciência	UE	União Europeia

FICHA TÉCNICA

Nome	Categoria	Qualificação Académica
Equipa de Auditoria		
Ana Maria Veríssimo	Inspetora	Licenciatura em Direito
Maria Helena Fragoso	Inspetora	Licenciatura em Direito
Susana Carvalho	Técnica Verificadora Superior	Licenciatura em Controlo de Gestão
Bruno Terra Aguiar	Técnico Verificador Superior Estagiário	Mestre em Finanças
Coordenação da Equipa		
Teresa Maduro	Auditora-Chefe	Licenciatura em Gestão
Anabela Gonçalves Santos	Auditora-Chefe (até 31/12/2019)	Licenciatura em Direito
Coordenação Geral/Supervisão		
Conceição Botelho dos Santos	Auditora-Coordenadora	Licenciatura em Gestão de Empresas

GLOSSÁRIO

Designação	Definição	Fonte
Abordagem multinível	Opção metodológica que permite o acesso ao currículo ajustada às potencialidades e dificuldades dos alunos, com recurso a diferentes níveis de intervenção, através de: medidas universais, seletivas e adicionais.	Decreto-Lei (DL) n.º 55/2018
Agrupamento de Escolas	Unidade organizacional, dotada de órgãos próprios de administração e gestão, constituída pela integração de estabelecimentos de educação pré-escolar e escolas de diferentes níveis e ciclos de ensino da rede pública.	Despacho Normativo (DN) n.º 6/2018 e DN n.º 5/2020
Ano escolar	Período de tempo compreendido entre o dia 1 de setembro de cada ano e o dia 31 de agosto do ano seguinte.	DN n.º 6/2018 e DN 5/2020
Ano letivo	Período de tempo contido dentro do ano escolar no qual são desenvolvidas as atividades escolares, correspondente a um mínimo de 180 dias efetivos.	DN n.º 6/2018 e DN 5/2020
Aprendizagens essenciais	Conjunto comum de conhecimentos a adquirir, identificados como os conteúdos de conhecimento disciplinar estruturado, indispensáveis, articulados conceptualmente, relevantes e significativos, bem como de capacidades e atitudes a desenvolver obrigatoriamente por todos os alunos em cada área disciplinar ou disciplina, tendo, em regra, por referência o ano de escolaridade ou de formação.	DL n.º 55/2018
CITE ou ISCED	Classificação Internacional Tipo da Educação da Educação (CITE) ou International Standard Classification of Education (ISCED) - Classificação das Nações Unidas, aplicável nas estatísticas à escala mundial, atribuída aos programas de educação em função do seu conteúdo, com base em duas variáveis de classificação cruzada, os níveis de escolaridade e as áreas de estudo, encontrando-se atualmente em vigor a versão de 2011.	COM
Cursos Profissionais	Visam proporcionar aos alunos uma formação profissional inicial e aprendizagem diversificadas, de acordo com os seus interesses, com vista ao prosseguimento de estudos e/ou à inserção no mercado do trabalho.	ANQEP
Dupla certificação	Reconhecimento de competências para exercer uma ou mais atividades profissionais e de uma habilitação escolar, através de um diploma.	DL n.º 55/2018
Cursos artísticos especializados	Visam proporcionar aos alunos uma formação geral, científica e técnica artística, alinhada com os seus interesses em termos de prosseguimento de estudos de nível superior e/ou de inserção no mercado de trabalho.	ANQEP
Cursos científico-humanísticos	Visam proporcionar aos alunos uma formação geral e uma específica alinhada com os seus interesses em termos de prosseguimento de estudos, procurando através dos conhecimentos, capacidades e atitudes trabalhados nas áreas de Ciências e Tecnologias, Ciências Socioeconómicas, Línguas e Humanidades e Artes Visuais.	DGE
Curso de Educação e Formação (CEF)	São uma oportunidade para concluir a escolaridade obrigatória, através de um percurso flexível e ajustado aos interesses do aluno, ou para prosseguir estudos ou formação para uma entrada qualificada no mundo do trabalho. São indicados para quem tem idade igual ou superior a 15 anos.	Eurydice ANQEP
Educação Formal	Educação ou formação ministradas em instituições de educação ou formação, em que a aprendizagem é organizada, avaliada e certificada sob a responsabilidade de profissionais qualificados, constituindo uma sucessão hierárquica, na qual a conclusão de um dado nível permite a progressão para níveis superiores.	CEDEFOP
ELGPN	<i>European Lifelong Guidance Policy Network</i> ou Rede Europeia para as Políticas de Orientação ao Longo da Vida, estabelecida em 2007 com o objetivo de apoiar os Estados-membros no desenvolvimento de uma atuação concertada no âmbito da orientação ao longo da vida e do emprego. na orientação ao longo da vida.	ELGPN
Encarregado de educação	Quem tiver menores a residir consigo ou confiados aos seus cuidados: a) pelo exercício das responsabilidades parentais; b) por decisão judicial; c) pelo exercício de funções executivas na direção de instituições que tenham menores à sua responsabilidade; d) por mera autoridade por parte de qualquer das entidades referidas nas subalíneas anteriores; e) o progenitor com quem o menor fique a residir, em caso de divórcio ou de separação; f) um dos progenitores, por acordo entre estes ou, por decisão judicial, sobre o exercício das funções de encarregado de educação; g) o pai ou a mãe que, por acordo entre ambos, é indicado para exercer essas funções.	DN n.º 6/2018



4

Designação	Definição	Fonte
EUROSTAT	Direção-Geral da Comissão Europeia responsável pela publicação de estatísticas e indicadores de elevada qualidade a nível europeu que permite a comparação entre países e regiões.	COM
<i>Eurydice</i>	Rede europeia que colige e difunde informação comparada sobre as políticas e os sistemas educativos europeus, sob a forma de estudos e análises comparadas sobre várias temáticas nas áreas da educação e formação desde a educação de infância ao ensino superior.	DGEEC
Inquérito ao Emprego ou <i>Labour Force Survey</i>	Vasto inquérito por amostragem aos residentes em alojamentos privados que fornece estatísticas trimestrais e anuais do mercado de trabalho, do emprego e do desemprego, bem como das pessoas que estão fora do mercado de trabalho. Os institutos nacionais de estatística de cada Estado-Membro são responsáveis pela elaboração dos questionários nacionais, a construção da amostra, a realização de entrevistas e o envio dos resultados à Comissão (Eurostat), em conformidade com um sistema de codificação comum estabelecido pelo Regulamento (CE) n.º 377/2008 da Comissão.	COM
Matrizes curriculares-base	Conjunto de componentes de currículo, áreas disciplinares e disciplinas, que integram os planos curriculares de âmbito nacional, por ciclo e ano de escolaridade ou por ciclo de formação, bem como a carga horária prevista para cada um deles, que suporta o desenvolvimento do currículo concretizado nos instrumentos de planeamento curricular, ao nível da escola e da turma ou grupo de alunos.	DL n.º 55/2018
Medidas universais	Constituem respostas educativas a mobilizar para todos os alunos. Consideram-se, entre outras: a) diferenciação pedagógica; b) acomodações curriculares; c) enriquecimento curricular; d) promoção do comportamento pró-social; e) intervenção com foco académico ou comportamental em pequenos grupos.	DL n.º 55/2018 e DL n.º 54/2018
Medidas seletivas	Visam colmatar as necessidades de suporte à aprendizagem não supridas pela aplicação de medidas universais. Consideram-se, entre outras: a) percursos curriculares diferenciados; b) adaptações curriculares não significativas; c) apoio psicopedagógico; d) antecipação e o reforço das aprendizagens; e) apoio tutorial.	DL n.º 55/2018 e DL n.º 54/2018
Medidas adicionais	Visam colmatar dificuldades acentuadas e persistentes ao nível da comunicação, interação, cognição ou aprendizagem, exigindo recursos especializados de apoio à aprendizagem e à inclusão. Consideram-se: a) frequência do ano de escolaridade por disciplinas; b) adaptações curriculares significativas; c) plano individual de transição; d) desenvolvimento de metodologias e estratégias de ensino estruturado; e) desenvolvimento de competências de autonomia pessoal e social.	DL n.º 55/2018 e DL n.º 54/2018
NUTS	Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos que constituem as divisões regionais existentes em todos os Estados-membros da União Europeia, sendo utilizadas pelo Eurostat para a elaboração de todas as estatísticas regionais e pela União Europeia na definição de políticas regionais e atribuição dos fundos de coesão.	INE
PORDATA	Base de Dados de Portugal Contemporâneo, organizada e desenvolvida pela Fundação Francisco Manuel dos Santos que procede à recolha, organização, sistematização e divulgação da informação sobre múltiplas áreas da sociedade, para Portugal, municípios e países europeus, recorrendo a fontes oficiais e certificadas, com competências de produção de informação nas áreas respetivas.	PORDATA
Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências	Processo formativo assente no método autobiográfico que permite a um indivíduo, com pelo menos 18 anos de idade, obter o reconhecimento, a validação e a certificação de competências adquiridas e desenvolvidas ao longo da vida.	DL n.º 396/2007
Recursos específicos de apoio à aprendizagem e à inclusão	Podem ser recursos humanos, organizacionais e outros existentes na comunidade: a) <i>Recursos humanos específicos</i> : docentes de educação especial; técnicos especializados; assistentes operacionais; b) <i>Recursos organizacionais específicos</i> : equipa multidisciplinar de apoio à educação inclusiva; centro de apoio à aprendizagem; escolas de referência no domínio da visão, da educação bilingue e da intervenção precoce na infância; centros de recursos de tecnologias de informação e comunicação para a educação especial; c) <i>Recursos específicos existentes na comunidade a mobilizar</i> : equipas locais de intervenção precoce; equipas de saúde escolar; comissões de proteção de crianças e jovens; centros de recursos para a inclusão; instituições da comunidade (serviços de atendimento e acompanhamento social do sistema de solidariedade e segurança social, os serviços do emprego e formação profissional e os serviços da administração local); estabelecimentos de educação especial com acordo de cooperação com o Ministério da Educação.	DL n.º 54/2018

1 INTRODUÇÃO

1.1 FUNDAMENTO, OBJETIVOS E ÂMBITO

1. O **Abandono Escolar Precoce**, doravante Abandono, constitui uma das preocupações centrais das políticas públicas de educação, tanto europeias, como nacionais, que na generalidade definem programas e medidas para o seu combate, contemplando nomeadamente a fixação de objetivos e metas para alcançar a sua redução.
2. O Abandono representa um custo elevado para os indivíduos, para a economia e, em geral, para a sociedade, pelo que a sua medição e a sua monitorização através de indicadores quantitativos e qualitativos fiáveis, específicos e detalhados são fundamentais para a melhor definição e articulação das políticas destinadas ao respetivo combate.
3. A redução do Abandono para uma percentagem inferior a 10%, em 2020, constitui um dos objetivos principais da Estratégia Europa 2020 (EE2020) e concorre para o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4.1 - “*Garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino primário e secundário livre, equitativo e de qualidade, e que conduza a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes*” definido pela Assembleia Geral das Nações Unidas, na Agenda 2030. Naquele âmbito, Portugal fixou a redução do Abandono em 10%.
4. O presente Relatório respeita à auditoria direcionada ao Abandono¹, a qual visou examinar a fiabilidade e a eficácia dos sistemas de recolha de dados e de monitorização do Abandono implementados pelo Ministério da Educação (ME), bem como a articulação ao nível das medidas adotadas para o seu combate.
5. Para o efeito, formularam-se as questões seguintes:
 - **Os sistemas de recolha de dados e de monitorização de situações de Abandono são fiáveis e eficazes?**
 - ✓ Considera-se que o sistema de recolha de dados é fiável e eficaz se permitir medir o Abandono de forma rigorosa, uniforme, abrangente e atempada.
 - ✓ Considera-se que o sistema de monitorização do Abandono é fiável e eficaz se permitir identificar:
 - As crianças e jovens abrangidos pela escolaridade obrigatória que não se encontram no sistema educativo ou formativo;
 - Os jovens na faixa etária dos 18 aos 24 anos que não concluíram com sucesso o nível de escolaridade previsto na escolaridade obrigatória e que não se encontram a frequentar qualquer atividade no sistema educativo ou formativo;
 - Os alunos que se encontram na situação de risco de Abandono, face à previsível rutura com a escola ou sem conclusão, com êxito, do nível de escolaridade previsto.
 - **Existe articulação eficaz ao nível das medidas adotadas para a redução do Abandono?**
 - ✓ Considera-se que a articulação é eficaz quando estiver presente e tiver sido definida uma estratégia global que coordene:
 - Os diversos níveis de responsabilidade, tanto horizontal como verticalmente;
 - As diversas medidas envolvidas, em particular quanto à sua aplicação e avaliação dos seus resultados.

¹ Cfr. Programa de Fiscalização para 2019, aprovado pela Resolução n.º 9/2018 da 2.ª Secção, de 6 de dezembro.

6. A auditoria incidiu nos anos letivos 2017/18 e 2018/19, sem prejuízo do seu alargamento, quando se revelou necessário, a anos anteriores e/ou posteriores.
7. Atentas as áreas de atuação e as atividades relacionadas com o Abandono, considerou-se a informação das entidades seguintes:
 - Ministro da Educação;
 - Do ME: Direção-Geral da Educação (DGE); Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE); Inspeção-Geral da Educação e Ciência (IGEC); Direção-Geral de Estatística da Educação e Ciência (DGEEC); Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P., (IGeFE, I.P.); Estrutura de Missão do Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar (EM-PNPSE);
 - Unidades orgânicas de ensino da rede pública que constituem os Agrupamentos de Escolas e as Escolas não Agrupadas (doravante Escolas).

1.2 METODOLOGIA

8. Nos trabalhos executados foram observados os métodos e as técnicas do Manual de Auditoria de Resultados do Tribunal de Contas (TC). A metodologia e os procedimentos adotados são sumariamente descritos no Anexo 1.

1.3 EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

9. 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, DGE, DGEstE, IGEC, DGEEC, IGeFE, I.P., EM-PNPSE, Instituto Nacional de Estatística (INE) e Escolas.
10. As alegações apresentadas estão inseridas no Anexo 7 e, sempre que pertinentes, motivaram ajustamentos no texto ou foram introduzidas junto aos correspondentes pontos do Relatório.

2 ENQUADRAMENTO DO ABANDONO NA UNIÃO EUROPEIA E EM PORTUGAL

2.1 O QUADRO DA UNIÃO EUROPEIA: ESPECIAL ATENÇÃO NO COMBATE AO ABANDONO

11. Para o Conselho da União Europeia (doravante Conselho), o Abandono é entendido como a situação das pessoas que saíram do ensino ou da formação tendo apenas concluído o ensino básico ou outro nível de ensino inferior e que não frequentam nenhum programa de educação ou formação². Acresce que, segundo a OCDE, a obtenção do nível de ensino secundário ou equivalente passou a constituir o nível de competências mínimo necessário a uma transição bem-sucedida do ensino para o mercado de trabalho³.

² Definição de Abandono constante da CONS (2011): Considerando (1) da *Recomendação do Conselho, de 28 de Junho de 2011, sobre as políticas de redução do abandono escolar precoce* (2011/C 191/01), JOUE C 191/1, de 01.07.2011.

³ Como referido in OCDE (2019-1): “*The attainment of upper secondary education has become the minimum requirement for navigating the modern economy and society. As a result, young people today who leave school before completing upper secondary education not only face difficulties in the labour market, but are also twice as likely to have low numeracy skills as those with an upper secondary education*”.

12. O Parlamento Europeu estudou a escala e a natureza do Abandono na União Europeia (UE), examinou a forma como os Estados-membros lidam com o problema, identificou as características de políticas eficazes de combate e formulou recomendações aos agentes políticos e outros a nível europeu e nacional, salientando-se⁴ que:
 - O combate ao Abandono constitui um dos pilares da política de educação da UE, atentas as implicações económicas e sociais, uma vez que um país que apresente níveis elevados de Abandono enfrentará dificuldades para manter níveis elevados de emprego e de coesão social e, se aqueles níveis se difundirem pela Europa, esta terá dificuldades em competir no mercado mundial e enfrentará obstáculos para a consecução de um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo – a prioridade da EE2020;
 - O Abandono tem implicações financeiras enormes, gerando custos sociais e económicos importantes, tanto para os indivíduos como para a sociedade, com o custo do Abandono ao longo da vida a atingir um a dois milhões de euros por cada jovem que abandona a escola.
13. Neste contexto, o estudo “*Abandono Escolar Precoce e a Orientação ao Longo da Vida*”⁵, referindo que existe uma sobreposição parcial entre os jovens em situação de Abandono e os que não estão em educação ou formação, nem empregados (NEET⁶) observa: “*Mais e melhor educação, em particular, podem conduzir a resultados positivos, em relação ao emprego, nível salarial, melhor saúde, menos criminalidade, maior coesão social, redução de custos públicos e sociais e maior produtividade*”.
14. Assim, é de notar que, já em 2000, no Conselho realizado em Lisboa, foram estabelecidos objetivos comuns para os sistemas de educação e formação dos Estados-membros⁷, tendo a Comissão Europeia (doravante Comissão), em 2002⁸, recomendado a adoção de parâmetros de referência europeus.
15. Para medir o Abandono, de modo uniforme e transversal em todos os Estados-membros, a autoridade estatística da UE – Eurostat – definiu a Taxa de Abandono Precoce de Educação e Formação (doravante Taxa-Abandono-Precoce, ou Taxa-APEF) e instituiu a metodologia de cálculo a aplicar pelas autoridades estatísticas nacionais.
16. Em 2010, estabeleceu-se na EE2020, para o período 2010-2020, o objetivo da melhoria dos níveis educativos e fixou-se a meta de redução da Taxa-Abandono-Precoce para um valor inferior a 10%, para o conjunto dos países da UE⁹.
17. O Conselho reconheceu, também, a necessidade de complementar a Taxa-Abandono-Precoce e recomendou, em 2011, aos Estados-membros que¹⁰:
 - Identifiquem as principais causas do Abandono e acompanhem a sua evolução a nível nacional, regional e local, com vista à definição de políticas focalizadas, eficazes e fundamentadas;
 - Garantam, até final de 2012, a adoção de estratégias globais em matéria de Abandono a aplicar de acordo com as prioridades nacionais e os objetivos fixados na EE2020, incluindo medidas de prevenção, medidas de intervenção e medidas de compensação;

⁴ Parlamento Europeu (2011): *Redução do Abandono Escolar Precoce na União Europeia – Sumário Executivo*.

⁵ European Lifelong Guidance Policy Network (ELGPN) (2015).

⁶ NEET - *Not in Education, Employment or Training*.

⁷ CONS (2000): *Conclusões da Presidência*, Conselho Europeu de Lisboa, 23 e 24 de março de 2000.

⁸ COM (2002): *Parâmetros de referência europeus para a educação e a formação: seguimento do Conselho Europeu de Lisboa*.

⁹ CONS (2010): *Conclusões do Conselho Europeu, de 17 de junho de 2010*.

¹⁰ CONS (2011): *Recomendação do Conselho, de 28 de junho de 2011*.

- Assegurem a inclusão naquelas estratégias das medidas adequadas aos grupos em maior risco de Abandono, nomeadamente as crianças de meios socioeconómicos desfavorecidos, de origem migrante, pertencentes à etnia cigana, ou com necessidades educativas especiais;
 - Garantam que essas estratégias se aplicam de forma coerente tanto ao ensino geral como ao ensino e formação profissionais;
 - Integrem medidas que favoreçam a redução das taxas de Abandono nas políticas relativas às crianças e aos jovens e a coordenação das atividades entre os diferentes sectores políticos.
18. Também nas conclusões de 2015 sobre a redução do Abandono e a promoção do sucesso escolar¹¹, o Conselho incentivou os Estados-membros a criar ou a reforçar, a par da Taxa-Abandono-Precoce, sistemas nacionais complementares de recolha de dados¹² sobre os alunos em situação de risco ou que abandonaram precocemente a escola, nomeadamente com vista a:
- Monitorizar regularmente os progressos educativos para permitir a deteção e identificação atempada daqueles jovens;
 - Definir critérios e indicadores para identificar as desvantagens educativas;
 - Contribuir para a compreensão dos fatores que conduzem ao Abandono;
 - Facilitar a disponibilidade de dados e informações a diferentes níveis de intervenção e a sua utilização na orientação e monitorização do desenvolvimento de políticas;
 - Servir de base para o desenvolvimento de orientações e apoio eficazes nas escolas.
19. O Conselho recomendou, ainda, aos Estados-membros que:
- Identifiquem as escolas com risco de Abandono mais elevado (podendo beneficiar de apoio ou recursos adicionais) e promovam abordagens colaborativas para reduzir o Abandono a nível local;
 - Implementem formas de ensino mais personalizadas e diferentes métodos de avaliação;
 - Facultem a todos os jovens que abandonaram a escola prematuramente o acesso a regimes de “segunda oportunidade” de alta qualidade e outras oportunidades para concluírem os estudos¹³.
20. Em 2019, a Comissão avaliou a implementação das recomendações do Conselho de 2011, através da análise do desenvolvimento das políticas e medidas de combate ao Abandono aplicadas nos países da UE, e concluiu, em síntese, que tiveram uma influência positiva na generalidade dos países, mas que, no caso de Portugal, não tinha sido implementada uma estratégia abrangente respeitante ao Abandono¹⁴.

¹¹ CONS (2015): *Conclusões do Conselho sobre a redução do abandono escolar precoce e a promoção do sucesso escolar*, de 15 de dezembro de 2015.

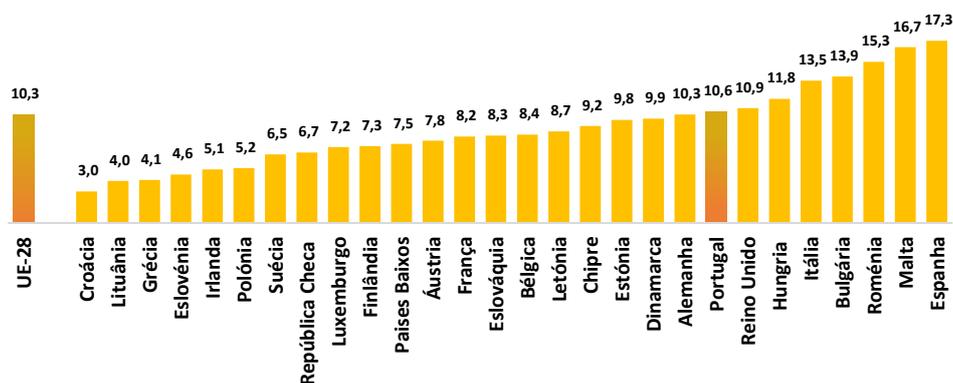
¹² *e.g.*: idade em que ocorre a interrupção do ensino e formação; relação entre o Abandono e o absentismo escolar; diferenças, em termos de Abandono, em função do género, do desempenho e dos níveis de ensino completados; contexto socioeconómico ou indicador alternativo com informações sobre a zona de residência; antecedentes e língua materna do aluno.

¹³ CONS (2015).

¹⁴ COM (2019-2): *Assessment of the Implementation of the 2011 Council Recommendation on Policies to Reduce Early School Leaving*.

21. A Taxa-Abandono-Precoce na UE tem, então, evoluído favoravelmente, de 17% em 2002 para 10,3% em 2019. Neste ano, a maioria dos Estados-membros já se encontrava perto da meta fixada na EE2020 (<10%), como mostra a Figura 1.

Figura 1 – Taxa-Abandono-Precoce em 2019, na UE e por Estado-membro



Fonte de dados: Eurostat (Labour Force Survey-LFS): *Early leavers from education and training by sex and labour status*.

2.2 O ABANDONO EM PORTUGAL: UMA AMEAÇA À QUALIFICAÇÃO DA POPULAÇÃO

22. Em Portugal, a educação universal, obrigatória e gratuita encontra-se prevista na Constituição da República Portuguesa (CRP) e na Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei de Bases)¹⁵. A CRP determina que todos têm direito ao ensino com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar, ficando o Estado incumbido, na realização da política de ensino, de assegurar o ensino universal, obrigatório e gratuito.
23. Desde 2009 que a escolaridade obrigatória em Portugal tem a duração de 12 anos, compreendendo, num percurso direto de sucesso escolar, o ensino básico, constituído por três ciclos sequenciais, e o ensino secundário (Figura 2) e abrange as crianças e os jovens com idades compreendidas entre os 6 e os 18 anos^{16,17,18}. Até então (e desde a Lei de Bases), a

¹⁵ CRP, artigo 74.º; Lei de Bases: Lei n.º 46/86, de 14 de outubro, com as alterações subsequentes, a última das quais pela Lei n.º 85/2009, de 27 de agosto, que estabelece o regime da escolaridade obrigatória.

¹⁶ Ensino básico: 1.º ciclo de 4 anos (idade esperada de frequência: 6-10 anos de idade); 2.º ciclo de 2 anos (idade esperada de frequência: 10-12 anos de idade); 3.º ciclo de 3 anos (idade esperada de frequência: 12-15 anos de idade). O ensino básico pode também ser concluído através de percursos adaptados ao perfil e especificidades dos alunos, tais como Percursos Curriculares Alternativos, Programa Integrado de Educação e Formação e Curso de Educação e Formação. Ensino secundário: um ciclo de três anos (idade esperada de frequência: 15-18 anos de idade), com sete tipos de cursos (Científico-Humanísticos, Profissionais, Artísticos Especializados, com planos próprios [Cursos Científico-Tecnológicos] e de Ensino e Formação de jovens).

¹⁷ Para os alunos matriculados no ano letivo de 2009/10 em qualquer dos anos de escolaridade dos 1.º ou 2.º ciclos ou no 7.º ano. Para os alunos matriculados no ano letivo de 2009/10 no 8.º ano e seguintes, o limite da escolaridade obrigatória era de 15 anos de idade (cfr. Lei 85/2009, artigo 8.º).

A escolaridade obrigatória cessa com a obtenção do diploma do nível secundário da educação ou no momento em que o aluno perfaça 18 anos (cfr. Lei 85/2009, artigo 2.º).

¹⁸ No contexto da OCDE, Portugal é dos países com a escolaridade obrigatória mais longa, a par da Alemanha, Bélgica, Canadá, Chile e Países Baixos, ficando-se a maioria dos países pelos 16/17 anos (Austrália, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos da América, Estónia, Finlândia, França, Hungria, Islândia, Israel, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, México, Nova Zelândia, Noruega, Polónia, Reino Unido, República Eslováquia, Suécia e Turquia). Um menor número de países tem uma escolaridade obrigatória mais curta, de 14/15 anos (Áustria, Colômbia, Coreia, Eslovénia, Grécia, Japão, República Checa e Suíça) (cfr. Annex 1. Characteristics of Education Systems, Education at a Glance 2019 © OECD 2019. Starting and ending age for students in compulsory education and by level of education (2017)).

escolaridade obrigatória tinha a duração de 9 anos, com a frequência do ensino básico, e terminava aos 15 anos de idade.

Figura 2 – Escolaridade obrigatória em Portugal



Fonte: Lei de Bases.

24. Apesar de a escolaridade ser obrigatória desde há muitos anos, o que não é despiciendo para o combate ao Abandono, Portugal continua a debater-se com níveis muito baixos de conclusão do ensino secundário, mesmo entre os jovens, constituindo o baixo nível de qualificações da mão de obra um sério obstáculo ao investimento e ao crescimento da produtividade, conforme observa a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), no seu mais recente relatório *Education at a Glance*¹⁹.
25. De acordo com aquele relatório, em 2018, 28% da população portuguesa, entre os 25 e os 34 anos, não concluíra o ensino secundário, percentagem que é apenas de cerca de 15% no conjunto dos países da OCDE e de 14% na UE a 23.
26. Concomitantemente, o contexto demográfico nacional, caracterizado pela baixa taxa de natalidade e pela redução da população ativa (entre os 15 e 64 anos), aliado à falta de qualificações (Anexos 2 e 3), adensa o problema da quebra de produtividade, com impacto no crescimento económico.
27. A redução do Abandono em Portugal tem vindo, então, a constituir uma prioridade, em linha, aliás, com as recomendações formuladas pelo Conselho. No mesmo sentido, e mais recentemente, o Programa Nacional de Reformas 2020-24, de maio de 2020 (PNR 2020), refere, à semelhança dos PNR anteriores, que a melhoria das qualificações da população, identificada como um dos grandes obstáculos ao crescimento e desenvolvimento da economia e da sociedade portuguesas, implica, designadamente, o combate ao Abandono e insucesso escolar²⁰.
28. De igual forma, as Grandes Opções do Plano (GOP) para 2019²¹ salientavam o défice de qualificações, com cerca de 52% dos adultos (25 a 64 anos) sem terem completado o ensino secundário e apenas 26% da população empregada com formação superior, como um dos problemas socioeconómicos do país. Também nas GOP para 2020²² se assume a educação como alavanca fundamental da igualdade de oportunidades, da coesão social e do crescimento económico. Assim, para o período de 2019-2023, prevê-se consolidar e alargar um conjunto de políticas e medidas já iniciadas, nomeadamente em campos como a inclusão, a inovação e a qualidade das aprendizagens.

¹⁹ OCDE (2019 -2): *Education at a Glance 2019, Portugal, OECD Indicators*.

²⁰ PNR (2020): *Programa Nacional de Reformas (2020-2024) – versão simplificada – publicada em Maio de 2020*.

²¹ Aprovadas pela Lei n.º 70/2018, de 31 de dezembro.

²² Aprovadas pela Lei n.º 3/2020, de 31 de março.

29. Nesse sentido, já no Acordo de Parceria 2014-2020, celebrado entre Portugal e a Comissão (Portugal 2020) constava a redução da Taxa-Abandono-Precoce para 10% como meta nacional²³.
30. De destacar, também, que a Estratégia Portugal 2030, articulada com as prioridades da UE para o período pós 2020, mantém como prioridade o reforço da luta contra o Abandono e a promoção do sucesso escolar, integrada na primeira agenda temática “As pessoas primeiro: um melhor equilíbrio demográfico, maior inclusão, menos desigualdade”²⁴.
31. A Taxa-Abandono-Precoce a nível nacional tem vindo a evoluir de forma muito positiva, de 50% em 1992, para 10,6% em 2019 (10,1% no Continente), mas Portugal ocupa, ainda, a vigésima primeira posição entre os 28 países da UE (cfr. Figura 1).
32. Na Região Autónoma dos Açores ocorreu o maior nível de Abandono (27%, em 2019), não estando publicitados dados do INE relativos à Região Autónoma da Madeira²⁵, referindo o “Relatório do Semestre Europeu de 2019 relativo a Portugal”²⁶ que o “*abandono escolar precoce representa um grave desafio, nomeadamente nos Açores e na Madeira*”.
33. No Continente, as regiões do Algarve (19,9%) e do Alentejo (12,7%) ficaram acima da percentagem nacional (10,6%) e o Centro (7,9%) detém a menor Taxa-Abandono-Precoce²⁷.
34. Os resultados já alcançados por Portugal são mencionados em diversos documentos internacionais, designadamente no supramencionado relatório²⁸, onde se reconhece que o país, apesar de ainda se debater com problemas de Abandono e de “repetição de ano”, está a efetuar progressos para a sua redução.

3 OBSERVAÇÕES

3.1 SISTEMAS DE RECOLHA DE DADOS E DE MONITORIZAÇÃO DO ABANDONO

35. A Taxa-Abandono-Precoce definida pelo Eurostat para medir o Abandono foi adotada e aplicada em Portugal, importando verificar em que medida foram seguidas as recomendações e os incentivos do Conselho no sentido de serem criados ou reforçados sistemas complementares de recolha de dados sobre alunos em Abandono ou risco de Abandono que contribuíssem para: compreender as razões do Abandono; definir indicadores para identificar as desvantagens educativas; monitorizar os progressos educativos para identificação atempada daqueles jovens; e orientar e monitorizar políticas.
36. Tendo também presente a recomendação do Conselho no sentido de serem identificadas as principais causas do Abandono e acompanhada a sua evolução a nível nacional, regional e local, com vista à definição de políticas focalizadas, eficazes e fundamentadas, apresenta-se informação disponível, mas meramente ilustrativa, da muita que existe sobre a matéria.

²³ Acordo de Parceria celebrado em julho de 2014. Anteriormente, já no Memorando de Entendimento sobre as condicionalidades de política económica, de 17 de maio de 2011, o Governo português assumira o objetivo de combater a baixa escolaridade e o Abandono.

²⁴ Cfr. PNR (2019): *Programa Nacional de Reformas (2016-2023) – Atualização de abril 2019*; PNR (2020).

²⁵ INE (2020): Dados estatísticos relativos à taxa de APEF e reportados a 2019 (última atualização em 06.02.2020). Não estão publicitados dados devido aos níveis de fiabilidade (estimativas para o numerador inferiores a 4,5 mil pessoas).

²⁶ COM (2019-1): *Relatório do Semestre Europeu relativo a Portugal*.

²⁷ INE (2020).

²⁸ COM (2019-1).

37. Neste contexto, nos pontos seguintes, apresentam-se os resultados observados pela auditoria, ainda que necessariamente limitados atenta não só a complexidade da problemática do Abandono, como também a dimensão, dispersão e proliferação de múltiplas intervenções no território nacional.

3.1.1 Levantamento das causas do Abandono: efetuado, mas não sistematizado territorialmente

38. A temática do Abandono, pelo impacto que tem no sistema educativo, no desenvolvimento do capital humano, no mercado de trabalho e no desenvolvimento económico-social, tem convocado, ao longo dos anos, muitos investigadores a nível internacional e nacional a apresentar teorias apoiadas nas causas que conduzem o aluno ao Abandono, umas mais centradas no indivíduo e outras no meio, assinalando um vasto leque de razões relacionadas com a sociedade, família, sistema de ensino, escola, aula e aluno^{29, 30, 31}.
39. No ensino profissional, um levantamento das razões do Abandono e da desistência evidenciou tipologias relacionadas designadamente com razões económicas, insatisfação vocacional e insatisfação motivacional. As razões económicas são as que prevalecem, sendo significativa a “necessidade de ir trabalhar”, mas também releva a insatisfação vocacional. São ainda assinaladas diferenças consideráveis no Abandono de região para região, apresentando o Alentejo, Algarve, Madeira e Açores as taxas mais elevadas³².
40. Também os levantamentos efetuados no âmbito das intervenções descentralizadas, corporizadas em planos específicos de combate ao Abandono, como, entre outras, o da Comunidade Intermunicipal do Oeste, dão conta da complexidade do insucesso escolar caracterizado por uma multiplicidade de fatores agrupados em tipologias de fatores pessoais, familiares, de contexto e de escola³³. As diferenças entre regiões são também destacadas,

²⁹ O Conselho Nacional de Educação (CNE) salienta a relação entre a retenção (ou seja, o insucesso) e o Abandono, bem como o desinvestimento da própria Escola na integração dos alunos que se vão progressiva e gradualmente afastando. Considera também que o nível socioeconómico das famílias dos alunos constitui uma condicionante importante para o sucesso (cfr. Estado da Educação, CNE-2019).

³⁰ No Atlas da Educação (2017) é salientada a correlação entre o insucesso e o Abandono, sendo aquele considerado a antecâmara deste. É dada relevância às condicionantes sociais do Abandono, em qualquer das suas formas (a indução social do Abandono cruza as situações pessoais e familiares dos alunos com a valorização social da escolarização e da representação das oportunidades a ela associadas pelas suas famílias e pelos pares ou outros próximos [grupos de amigos, colegas de escola, etc.] e, mais latamente, nos seus contextos sociais envolventes).

³¹ Em “Redução do Abandono Escolar Precoce - Uma meta a prosseguir” (RH+50 Associação Quadros Seniores, 2014) mais de duas dezenas de investigadores referem como razões explicativas do insucesso e do Abandono: a sociedade, a família e o sistema de ensino (e.g. estrutura social, exigências educacionais, nível socioeconómico, identidade cultural, flexibilidade curricular); a escola (e.g. cultura escolar, gestão, participação); a aula (e.g. atitude e expectativas, método de ensino, avaliação); e o aluno (e.g. capacidade, motivação, comportamento).

³² No Estudo “Razões de abandono e desistência dos alunos das Escolas Profissionais” (Associação Nacional de Escolas Profissionais, 2011), abrangendo alunos do 10.º ano, são referidas como razões explicativas do Abandono e desistência: razões económicas (e.g. precisar de ir trabalhar, perda de capacidade económica do agregado familiar); insatisfação vocacional (e.g. curso não ser o esperado, perfil pessoal incompatível com o curso); insatisfação motivacional (e.g. facto de estudar, não integração na escola, ensino difícil, não adaptação ao sistema de avaliação).

³³ No “Plano integrado e inovador de combate ao insucesso escolar - Aluno ao centro” (Centro de Estudos e Desenvolvimento Regional e Urbano, Lda., 2016), inserido na implementação do Pacto para o Desenvolvimento e Coesão Territorial da Comunidade Intermunicipal do Oeste, apresentam-se como fatores explicativos: fatores pessoais (e.g. maus hábitos e métodos de estudo, como a principal causa para o insucesso; fraco associativismo; e participação cívica e cultural); fatores familiares (e.g. família e sua situação socioeconómica, nível de instrução das mães, acompanhamento no apoio ao estudo); fatores de contexto (e.g. contexto territorial e social de inserção das crianças e jovens, deslocações casa-escola, multiculturalidade); fatores escolares (e.g. retenção dos alunos, indisciplina em contexto de sala).

designadamente pela Comunidade Intermunicipal de Trás-os-Montes, com retenção e desistência superiores às médias da Região Norte e do Continente³⁴.

41. Constata-se, assim, que as razões do Abandono são múltiplas, estão identificadas e vão estando elencadas e disseminadas um pouco por todo o lado, enquadrando e justificando as diversas medidas adotadas. Porém, também se constatou que não existe um mapeamento a nível central, com detalhe ao nível territorial (nacional, regional e local), para apoiar e melhor precisar e direcionar, de forma articulada, as diversas intervenções aos diversos níveis.

3.1.2 Escolaridade obrigatória: deficiências e insuficiências no controlo

42. Sendo a escolaridade obrigatória, o seu cumprimento ao longo do percurso escolar e respetivo controlo é, desde logo, preliminar e crítico no âmbito do combate ao Abandono. A escolaridade obrigatória determina, para o aluno, o dever de frequência das aulas e das atividades escolares obrigatórias e, para o Encarregado de Educação, o dever de proceder à matrícula do seu educando.
43. O regime de matrícula e de frequência, no âmbito da escolaridade obrigatória, encontra-se regulado³⁵ e os procedimentos de matrícula e respetiva renovação estão estabelecidos³⁶. Na figura seguinte apresentam-se os aspetos essenciais, os atos e as responsabilidades relativos àqueles deveres.

Figura 3 – Deveres de Frequência e de Matrícula

Frequência	Matrícula	
	Matrícula	Renovação de matrícula
<p>A frequência do ensino básico ou do ensino secundário é obrigatória para os alunos com idades entre os 6 e os 18 anos de idade.</p> <p>Cessa com a obtenção do diploma de curso conferente de nível secundário ou no momento em que o aluno perfaça 18 anos³⁷.</p> <p>O Encarregado de Educação e o aluno, quando maior, asseguram o cumprimento do dever de frequência.</p>	<p>Tem lugar para ingresso pela primeira vez, em regra, na educação pré-escolar ou no 1.º ciclo do ensino básico³⁸.</p> <p>O Encarregado de Educação e o aluno, quando maior, asseguram o cumprimento do dever de matrícula.</p>	<p>Tem lugar nos anos escolares subsequentes ao da primeira matrícula, no 1.º ano do 1.º ciclo do ensino básico e até à conclusão do ensino secundário.</p> <p>Realiza-se automaticamente na Escola frequentada no ano escolar anterior, exceto no início de cada ciclo e em caso de transferência em que depende da apresentação do pedido de matrícula pelo encarregado de educação ou pelo aluno, quando maior³⁹.</p>

Fonte: Decreto-Lei n.º 176/2012 e Decreto Normativo n.º 6/2018.

³⁴ Cfr. Plano Integrado e Inovador de Combate ao Insucesso Escolar das Terras de Trás-os-Montes enquadrado no Pacto para o Desenvolvimento e Coesão Territorial das Terras de Trás-os-Montes.

³⁵ Decreto-Lei n.º 176/2012, de 2 de agosto, que regula o regime de matrícula e de frequência no âmbito da escolaridade obrigatória das crianças e dos jovens com idades compreendidas entre os 6 e os 18 anos.

³⁶ Despacho Normativo n.º 6/2018, de 12 de abril, retornado alterado e republicado pelo Despacho Normativo n.º 5/2020, de 21 de abril.

³⁷ A lei estabelece também as condições para a frequência de alunos com necessidades educativas especiais, de outras modalidades de ensino, de cursos profissionais, do ensino recorrente e após a cessação da obrigatoriedade.

³⁸ Mas, também, no ensino básico e no ensino secundário recorrente, em qualquer ano de escolaridade para alunos que alterem o percurso formativo ou titulares de habilitações adquiridas no estrangeiro.

³⁹ Com a entrada em vigor do Despacho Normativo n.º 5/2020, àquelas exceções passou também a aplicar-se a apresentação eletrónica do pedido.

O controlo do cumprimento do dever de matrícula no início da escolaridade obrigatória é deficiente

44. Para a concretização do regime da escolaridade obrigatória para as crianças e alunos entre os 6 e os 18 anos, é determinado o dever de matrícula, competindo às Escolas o controlo desse cumprimento. Para o efeito, devem dispor de informação disponibilizada pelos serviços da área da estatística da educação – a DGEEC⁴⁰ –, com base nas listas de matrícula fornecidas pelas Escolas e nas listas de nascimento fornecidas pelo Ministério da Justiça.
45. Quanto ao controlo do cumprimento do dever de matrícula para ingresso, pela primeira vez, no 1.º ano do 1.º ciclo de ensino básico, de crianças que completem 6 anos de idade até 15 de setembro e que não tenham frequentado o ensino pré-escolar no mesmo agrupamento, constatou-se que:
- As Escolas não dispõem, em regra, dos elementos necessários que consistem em listas de matrícula disponibilizadas pelas Escolas e em listas de nascimento disponibilizadas pelo Ministério da Justiça;
 - A DGEEC não diligenciou por fornecer tais elementos, como lhe competia, impossibilitando o pleno controlo do cumprimento do dever matrícula.
46. Do exposto, resulta que o controlo do cumprimento do dever matrícula, no início da escolaridade obrigatória, é deficiente, existindo o risco de haver crianças e alunos em idade escolar que nunca tenham ingressado no sistema de ensino⁴¹.

Em sede de contraditório, o Ministério da Educação refere a possibilidade de implementar o cruzamento de dados da DGEEC, Ministério da Justiça, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e escolas privadas para tornar mais eficiente a deteção de casos de menores que, eventualmente, possam não estar matriculados em qualquer escola.

Por seu turno, a DGEEC assinala, ainda, que a não solicitação da lista ao Ministério da Justiça “*resulta da desadequação técnica desse procedimento desenhado pelo legislador*” que justifica com detalhe.

O controlo do dever de frequência na escolaridade obrigatória foi efetuado, embora exista o risco de não ser suficiente

47. A renovação de matrículas é, em regra, automática ao longo da escolaridade obrigatória. Das verificações efetuadas constatou-se que as Escolas efetuam o controlo da renovação automática de matrículas e que dispõem dos meios para proceder ao controlo.
48. A renovação de matrículas não é automática no início de cada ciclo de ensino (5.º ano, 7.º ano e 10.º ano) e no caso de transferência de Escola, em que depende da apresentação do respetivo pedido pelo Encarregado de Educação ou pelo aluno, quando maior. Sem prejuízo da validação prévia da Escola de origem e envio do processo do aluno para a Escola de destino, a circunstância de existirem procedimentos não automáticos entre ciclos e no caso de transferências entre Escolas pode fragilizar o controlo do dever de frequência.

Em sede de contraditório, o Ministério e a DGEEC referem, com detalhe, os procedimentos inerentes aos deveres de matrícula e de frequência, assinalando, ainda, a DGEEC, os condicionalismos legais relativos à recolha de dados de alunos que não estão em estabelecimentos de ensino tutelados pelo ME, abrangidos pelo segredo estatístico.

⁴⁰ A DGEEC garante a produção e análise estatística da educação, apoia a formulação de políticas e o planeamento estratégico e operacional, cria e assegura o bom funcionamento do sistema integrado de informação do ME.

⁴¹ Em 2019, foi noticiada a situação de duas crianças com 10 anos que nunca frequentaram a escola (*in* Jornal O Público “*Ministério Público foi incapaz de localizar gémeas em 2017 para as proteger*”, 22.08.2019; TSF “*Gémeas que viviam em garagem na Amadora estavam sinalizadas há seis anos*”, 20.08.2019).

A informação sobre os alunos comporta insuficiências relacionadas com a fiabilidade dos dados dos sistemas de gestão

49. Não obstante, verificou-se que:

- Todos os alunos são mantidos ativos nos sistemas de gestão das Escolas até atingirem o limite de 18 anos de idade, mesmo em caso de transferência (ou saída do país) até que esta seja formalmente solicitada pelo Encarregado de Educação;
- Tal registo indevido (corresponde a “falsos abandonos” ou a “alunos fantasmas”⁴²) não confere fiabilidade aos sistemas de gestão nem a robustez necessária à informação reportada pelas Escolas à autoridade estatística nacional na área da educação – a DGEEC.

Em sede de contraditório, a DGEEC reconhece a existência de critérios locais, não harmonizados, mas encontra-se a desenvolver soluções para minimizar os problemas de fiabilidade de dados, a sua atualidade e segurança e realiza um processo de validação para corrigir erros e eliminar duplicações.

O Tribunal regista as medidas em curso, a seguir no âmbito do acompanhamento de recomendações.

50. De notar que o Portal das Escolas (Portal das Matrículas no ano letivo 2020/21), que se encontra interligado ao E 360 (ainda em implementação), não permite que um mesmo aluno se encontre matriculado em mais do que uma Escola, obviando a eventuais duplicações de matrícula e consubstanciando, assim, uma evolução positiva.

51. Em resultado do observado, conclui-se que, embora com as insuficiências no caso da 1.ª matrícula, de mudança de ciclo e de transferência, e com as fragilidades dos sistemas de gestão, as Escolas efetuaram o controlo que lhes competia quanto a verificar o cumprimento do dever de frequência e a controlar o cumprimento do dever de matrícula no quadro da escolaridade obrigatória, elemento fundamental e preliminar no combate ao Abandono.

52. Também compete à IGEC⁴³ e à DGEstE⁴⁴, em articulação, desenvolver os procedimentos inerentes à verificação daquele cumprimento. Contudo, não se obteve evidência do controlo efetuado ao nível destes serviços centrais.

Em sede de contraditório, a IGEC informou que realizou uma ação aos procedimentos instituídos em 130 Escolas, no ano letivo 2019/20, visando o cumprimento das prioridades de matrícula ou renovação de matrícula de que resultaram diversas conclusões e recomendações que aguardam homologação tutelar.

Em sede de contraditório, a DGEstE informou que apoia Escolas e Encarregados de Educação e que o trabalho de proximidade e a resolução das situações que lhe são reportadas permitem a verificação e a regulação dos procedimentos inerentes ao processo de matrículas.

53. Sublinha-se que, entretanto, foi publicado o Despacho Normativo n.º 5/2020, de 21 de abril, passando a matrícula e a renovação de matrícula a serem efetuadas por via eletrónica e os processos de transferência a serem tramitados na aplicação do Portal das Matrículas⁴⁵. Tal

⁴² Álvares, Maria *et al* (2013): *A medição e intervenção do abandono escolar precoce: desafios na investigação de um objeto esquivo*, CIES, ISCTE, *Working Paper* n.º 157/2013.

⁴³ A IGEC assegura o controlo, a auditoria e a fiscalização do funcionamento do sistema educativo no âmbito dos ensinos básico, secundário e modalidades especiais de educação.

⁴⁴ A DGEstE garante a concretização regional das atribuições do ME, assegura a orientação, a coordenação e o acompanhamento das escolas, e a articulação com as autarquias locais, organizações públicas e privadas nos domínios de intervenção no sistema educativo.

⁴⁵ Concluídas cerca de 70% das matrículas para o ano letivo 2020/21, as renovações passaram a processar-se de forma automática, exceto no início de ciclo (5.º, 7.º e 10.º anos) e em caso de transferência que continuarão a ser tramitadas no Portal das Matrículas, em razão do fluxo de acessos e de ataques informáticos que bloquearam o sistema (cfr. comunicado do Governo, de 07.07.2020).

alteração é suscetível de contribuir para a melhoria do controlo da escolaridade obrigatória, bem como para a monitorização das situações de Abandono na transição de anos letivos.

Em sede de contraditório, a DGEEC referiu que, com a utilização do Portal das Matrículas, conforme determina o Despacho Normativo 5/2020, se estabelece uma base de registo universal e comum para todas as matrículas e renovações e procedimentos harmonizados, com melhores condições para a monitorização do sistema. No início do ano letivo 2020/21, as Escolas a utilizar o E 360 serão 114 e espera-se que em 2022 seja o sistema de gestão de alunos central.

O Tribunal regista as iniciativas anunciadas, a seguir no âmbito do acompanhamento de recomendações.

3.1.3 Conceito de Abandono: sem definição consolidada

54. No contexto da formulação de políticas públicas, em que assume especial relevância a identificação das situações de Abandono e de risco de Abandono, é igualmente crítica a definição preliminar quer de conceitos e de critérios que identifiquem, inequivocamente, as situações, quer de indicadores para a mensuração rigorosa do Abandono.

■ Não estão definidos os conceitos de Abandono e de risco de Abandono

55. O dever de frequência regulado no âmbito da escolaridade obrigatória traduz-se, designadamente, em deveres de assiduidade e de pontualidade contidos no Estatuto do Aluno e Ética Escolar⁴⁶ (doravante Estatuto) que estabelece, de forma detalhada, os efeitos da ultrapassagem dos limites de faltas, a aplicação de medidas de recuperação e de integração e os procedimentos decorrentes do seu incumprimento ou ineficácia, como a comunicação obrigatória às Comissões de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ)⁴⁷.
56. Todavia, não são definidas as situações que devem ser qualificadas como Abandono e risco de Abandono, relacionadas, designadamente, com a não comparência na Escola (*e.g.* “absentismo reiterado” ou “absentismo crónico”, segundo alguns autores⁴⁸, excesso de faltas injustificadas, incumprimento do dever de frequência) ou com o insucesso escolar predecessor do Abandono (*e.g.* não conclusão, com êxito, do nível de escolaridade previsto).
57. Sobre esta matéria, refere-se que a auditoria recente do Tribunal realizada aos contratos de autonomia celebrados entre o ME e as Escolas⁴⁹ que integram obrigatoriamente objetivos relacionados com o Abandono e a melhoria do sucesso escolar, revelou que:
- Os conceitos de Abandono e de sucesso escolar foram definidos com base em critérios discricionários, suscitando definições e interpretações diferentes de Escola para Escola⁵⁰;
 - A não uniformização de conceitos impede a objetividade na perceção dos resultados e prejudica análises comparativas e globais;

⁴⁶ Aprovado pela Lei 51/2012, de 5 de setembro.

⁴⁷ Cfr. artigos 13.º a 21.º do Estatuto.

⁴⁸ Cfr. “absentismo reiterado” em Álvares, Maria *et al.* (2013); “absentismo crónico” em https://www.schooleducationgateway.eu/pt/pub/viewpoints/experts/understanding_and_preventing_e.htm?comment-list.

⁴⁹ São 212 os contratos em vigor até final do ano letivo 2019/20, para a concretização da autonomia das Escolas com especial incidência na melhoria do sucesso escolar e na redução do Abandono (cfr. Relatório n.º 9/2019-2.ª S. “Contratos de Autonomia entre o Ministério da Educação e as escolas”, de 31 de janeiro).

⁵⁰ Abandono escolar: “*exclusão por faltas*”; “*anulações de matrícula*”; “*absentismo*”. Sucesso escolar: “*taxa de qualidade do sucesso*”; “*taxa de sucesso pleno*”; “*taxa global de sucesso*”; “*taxa de conclusão*”; “*taxa de retenção*”; “*taxa de transição*”. O Tribunal recomendou ao ME que assegurasse que os objetivos constantes dos contratos de autonomia integrem as características apropriadas como especificidade, mensurabilidade, exequibilidade, pertinência e calendarização.

- Essa uniformização é essencial para a avaliação das políticas públicas da educação, em particular quanto aos objetivos relativos ao Abandono e ao sucesso escolar que, além do mais, concorrem para as metas estabelecidas na EE2020.
58. Os trabalhos de auditoria agora realizados revelaram que, em geral, nos serviços centrais, designadamente na DGE⁵¹, também não existe um entendimento uniforme sobre o conceito de Abandono, nem distinção entre as situações de Abandono e de risco de Abandono, como se ilustra nos casos seguintes:
- No modelo dos relatórios anuais das Escolas TEIP, existe um “campo” para registo dos alunos em “Abandono”, nele devendo ser contemplados os alunos que *“apesar de inscritos, por motivo desconhecido/não comprovado nunca compareceram às aulas”*. No entanto, esse “campo” encontra-se dentro da categoria de “Risco de Abandono”, a qual também inclui, e ao mesmo nível do “Abandono”, as situações de *“anulação de matrícula”*, *“exclusão por faltas”* e *“retenção por excesso de faltas”*.
 - Diferentemente, na ficha de sinalização do Programa Integrado de Educação e Formação (medida de combate ao insucesso e ao abandono escolares), a DGE reconduz o “Abandono” às situações de absentismo *“há mais de 60 dias úteis”*.

O reporte do Abandono no seio do Ministério não é uniforme

59. Também se verificou que o reporte, ou registo, do Abandono é diferente consoante o serviço central a que se destina, evidenciando que não existe um conceito de Abandono inequívoco. É o caso das Escolas TEIP que:
- À DGE, que coordena o Programa TEIP₃, reportam as situações de “Abandono”, *“anulação de matrícula”*, *“exclusão por faltas”* e *“retenção por excesso de faltas”*, todas incluídas na categoria “Risco de Abandono”, no âmbito dos relatórios de acompanhamento e avaliação do Programa;
 - À DGEEC reportam, através dos respetivos sistemas de gestão escolar [como as demais Escolas], situações de *“retido/excluído por faltas”* ou de *“não concluiu/não transitou”* que nos relatórios TEIP tinham sido consideradas como “Abandono”.
60. Os conceitos de Abandono e de risco de Abandono não estão, pois, claramente definidos e, na prática, são aplicados de forma indiferenciada por não existirem limites precisos, designadamente quanto à duração da ausência ou à falta de comparência na Escola, para efeitos de enquadramento numa ou noutra situação.
61. Também se constatou que nas situações identificadas como Abandono e risco de Abandono não existe qualquer situação associada a insucesso escolar (*e.g.* não conclusão, com êxito - obtenção de diploma -, do nível de escolaridade previsto em condições de frequência regular da escolaridade). Na verdade, haverá alunos que terminam a escolaridade obrigatória, por já terem 18 anos, mas que não concluíram, como previsto, o 12.º ano, num percurso regular da escolaridade, ou o nível de formação, num percurso alternativo de educação e formação.
62. A inexistência de uma definição unívoca e inequívoca de Abandono e de risco de Abandono, aplicável em todo o sistema educativo, dificulta o registo e reporte das Escolas quanto ao enquadramento e tipificação das diversas situações dos alunos, compromete a fiabilidade dos dados e impossibilita o seu tratamento apropriado.

⁵¹ A DGE presta apoio técnico e assegura a concretização das políticas relativas à componente pedagógica e didática em todos os níveis de ensino que acompanha e avalia.

63. Conclui-se, pois, que é crítica a definição rigorosa de Abandono para a sua medição e monitorização, em linha com um maior conhecimento dos fatores de risco que apontam para o Abandono, tendo em vista uma atuação atempada, mas, também, para melhor contribuir para a definição das políticas de combate mais apropriadas⁵².
64. Neste contexto, refere-se que o Ministro da Educação informou que, futuramente, serão clarificados as definições e os procedimentos de recolha dos indicadores de insucesso e de abandono escolar, de modo a assegurar a fiabilidade, a comparabilidade e a intervenção preventiva⁵³.

3.1.4 Indicadores direcionados ao Abandono: inexistentes no sistema educativo

65. Para o conhecimento aprofundado e rigoroso do Abandono, em todas as suas envolventes e manifestações, é essencial a criação de indicadores específicos, tanto quantitativos como qualitativos, que permitam mensurar as várias situações com ele conexas e, assim, conhecer a sua real dimensão e respetiva monitorização, tal como recomendado pelas instituições europeias⁵⁴.

No sistema educativo não existe um indicador específico para medir o Abandono

66. O INE, autoridade estatística nacional, e a DGEEC, responsável pela produção das estatísticas oficiais da Educação, divulgam, anualmente, as taxas seguintes:
 - Taxa de Abandono Precoce de Educação e Formação (Taxa-Abandono-Precoce ou Taxa-APEF), divulgada pelo INE, considera os indivíduos com idade entre os 18 e os 24 anos que concluíram, no máximo, o 3.º ciclo do ensino básico e que não se encontram a frequentar qualquer atividade de educação formal ou educação não formal.
 - Taxa de Retenção e Desistência (Taxa-Retenção-Desistência ou TRD), divulgada pela DGEEC, reflete a relação percentual entre o número de alunos que não pode transitar para o ano de escolaridade seguinte (por retenção ou desistência) e o número de alunos matriculados, nesse ano letivo⁵⁵.
67. A definição das taxas evidencia que se reportam a realidades diferentes (população, em geral, uma, e população escolar, outra) e que cada uma tem a sua própria base de cálculo pelo que os seus resultados não são comparáveis nem sequer complementares, como adiante melhor se apresenta. Em comum, têm apenas a circunstância de ambas mostrarem uma evolução muito positiva nos seus resultados ao longo dos últimos anos (Figuras 4 e 5).
68. A Taxa-Abandono-Precoce⁵⁶ que, em 1992, se situava em 50%, tem vindo a evoluir de forma muito positiva visto que em 2019 já era de 10,6% (figura 4) a nível nacional (11,8% em 2018) e de 10,1% no Continente.

⁵² Cfr. estudo “Abandono Zero”: boas práticas no combate ao abandono escolar no concelho de Sesimbra. In Cordeiro, A. M. Rochette; Alcoforado, Luís; Ferreira, A. Gomes (Coords.), Territórios, Comunidades Educadoras e Desenvolvimento Sustentável.

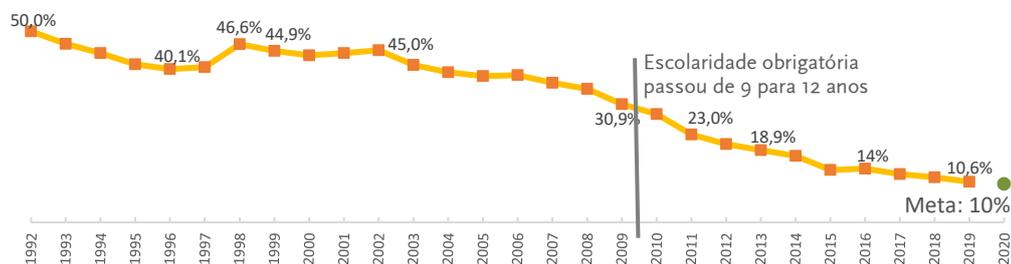
⁵³ Cfr. ofício do Gabinete do Ministro da Educação, de 24.07.2019.

⁵⁴ Cfr. Conclusões do Conselho sobre a redução do Abandono e a promoção do sucesso escolar *in* CONS (2015).

⁵⁵ DGEEC (2019): *Educação em números 2019*.

⁵⁶ Cfr. INE: *Taxa de abandono precoce de educação e formação (Série 2011 - %) por Local de residência (NUTS - 2013) e Sexo; Anual. Atenda-se que só após 2004 a educação não formal começou a ser observada pelo Inquérito ao Emprego, como refere o INE em sede de contraditório.*

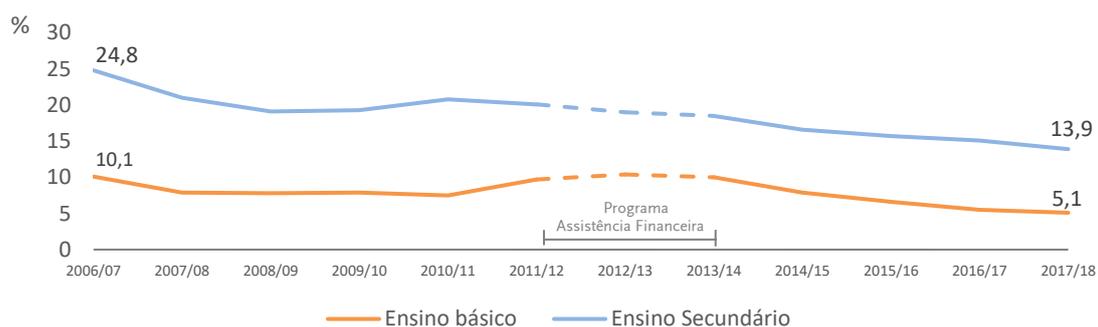
Figura 4 - Evolução da Taxa-Abandono-Precoce na população entre os 18-24 anos (1992 - 2019) - Portugal



Fonte de dados: Pordata até 2018 (com base no Eurostat e INE- Inquérito ao Emprego).

69. Taxa-Retenção-Desistência, na década 2007/08-2017/18, apresentou uma evolução favorável, de claro declínio, situando-se, no ano letivo de 2017/18⁵⁷, a cerca de metade da Taxa do início da década com 5,1% e 13,9%, nos ensinos básico e secundário, respetivamente (Figura 5). Esta Taxa não está, no entanto, direcionada para medir o Abandono.

Figura 5 - Taxa de Retenção e Desistência (2006/07 - 2017/18) - Portugal



Fonte de dados: DGEEC (Educação em Números 2019).

3.1.4.1 Indicadores do Instituto Nacional de Estatística: insuficientes para medir o Abandono

Taxa-Abandono-Precoce

70. A Taxa-Abandono-Precoce⁵⁸ é apurada segundo a metodologia do Eurostat através do Inquérito ao Emprego realizado pelo INE⁵⁹, num período que corresponde à semana de referência (pré-definida) ou às três semanas anteriores a esta⁶⁰. Possibilita a comparabilidade do desempenho entre Estados-membros, apesar da diversidade dos respetivos sistemas de ensino, e apresenta,

⁵⁷ DGEEC (2019).

⁵⁸ Calculada pelo INE de acordo com a fórmula: [População residente com idade entre 18 e 24 anos, com nível de escolaridade completo até ao 3.º ciclo do ensino básico que não recebeu nenhum tipo de educação no período de referência/População residente com idade entre 18 e 24 anos] * 100.

⁵⁹ Trata-se de um inquérito harmonizado e regulamentado [Regulamento (CE) n.º 577/98 do Conselho, de 9 de março, no quadro das estatísticas do *Labour Force Survey*], com aplicação nos 28 Estados-membros da UE, permitindo a comparação dos resultados nacionais ao nível internacional. É realizado por amostragem, dirigido às pessoas residentes em alojamentos familiares no espaço nacional, disponibiliza resultados trimestrais e anuais e tem por finalidade caracterizar a população residente em Portugal face ao mercado de trabalho (INE: Inquérito ao emprego).

⁶⁰ INE (Taxa-Abandono-Precoce): metainformação. As semanas de referência são repartidas uniformemente pelo trimestre e ano e as entrevistas realizam-se, normalmente, na semana imediatamente seguinte à semana de referência.

ainda, a vantagem de colocar o foco na importância da conclusão do ensino secundário ou de percursos alternativos de educação e formação equivalentes.

71. Contudo, esta Taxa⁶¹ apresenta limitações e desvantagens para cálculo do Abandono relacionadas, nomeadamente, com a respetiva fonte de informação ser o Inquérito ao Emprego.
72. Efetivamente, este Inquérito tem por principal objetivo a caracterização da população perante a atividade económica (empregados, desempregados e inativos), destinando-se a obter informação para analisar o mercado de trabalho para a definição de políticas socioeconómicas⁶². Não visa, pois, diretamente, questões educativas.
73. Acresce que a Taxa-Abandono-Precoce não se destina a medir o Abandono das crianças e jovens entre os 6 e os 18 anos que se encontram em idade escolar, mas sim, de acordo com a respetiva definição, dos indivíduos com idade entre os 18 e os 24 anos, detentores de nível de escolaridade completo até ao 3.º ciclo do ensino básico e que não se encontrem a frequentar qualquer atividade no âmbito da educação formal ou não formal.
74. Na verdade, a Taxa apenas mostra se os jovens tinham ou não aquele nível de escolaridade (3.º ciclo do ensino básico), mas não evidencia se tal resulta de os jovens terem abandonado precocemente o ensino antes da idade prevista ou de não terem concluído com sucesso aquele nível de escolaridade.
75. Por outro lado, por força da metodologia adotada, relativamente a estes jovens, apenas proporciona uma apreciação à escala macro⁶³, uma vez que é calculada ao nível das NUTS II⁶⁴, não permitindo a necessária especificidade e análise pormenorizada das situações que a definição rigorosa de políticas públicas exige.
76. Acresce que, conforme observam diversos autores⁶⁵, a Taxa-Abandono-Precoce não permite avaliar os progressos alcançados, nem identificar onde se encontram as principais dificuldades, não se revelando, desse modo, adequada nem suficiente para apoiar a definição das políticas públicas a adotar e a respetiva avaliação.
77. Do mesmo modo, o Conselho Nacional de Educação (CNE)⁶⁶ considera que a Taxa-Abandono-Precoce não traduz com rigor a realidade do Abandono, nomeadamente, pelas razões seguintes:
 - A adequação do indicador pode ser questionada uma vez que depende de um instrumento concebido com outras finalidades (Inquérito ao Emprego);
 - As respostas ao Inquérito ao Emprego podem ser condicionadas pela circunstância de algumas políticas públicas (e.g. apoio à pobreza) fazerem depender a atribuição de subsídios da inscrição no ensino ou em ações de formação;
 - A impossibilidade de recolher informação acerca da frequência e da conclusão dos percursos qualificantes, desconhecendo-se os níveis de abandono que registam.

Conclui o CNE que pode “(...) com alguma segurança afirmar-se que os números reais [da Taxa-Abandono-Precoce] devem ser superiores aos valores “oficiais”, pelo que o problema social do abandono precoce e das baixas qualificações dos jovens deve merecer a maior atenção dos responsáveis pelas políticas públicas, pois ele traduz uma realidade muito mais dura do que a que os números oficiais dão conta”.

⁶¹ COM (2002).

⁶² INE (2015): Documento Metodológico, dezembro 2015.

⁶³ Justino, David *et al.* (2017): *Atlas da Educação – Contextos sociais e locais do sucesso*, CICS.NOVA, FCSH, FCT, EPIS.

⁶⁴ INE (2015). NUT - Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos.

⁶⁵ e.g. Álvares, Maria *et al.* (2013).

⁶⁶ CNE: *Estado da Educação 2018*.

78. Finalmente, refere-se que, em Portugal, a partir de 2020, todos os jovens com 18 anos estão obrigados a cumprir 12 anos na escola, por força do regime de escolaridade obrigatória que entrou em vigor em 2009. Já os jovens com 18, e mais, anos de idade, e com 24, e menos, anos de idade, que constituem o objeto desta Taxa, estavam, em 2010, à data da fixação da meta de 10%, apenas obrigados a 9 anos de escolaridade a terminar no 3.º ciclo do ensino básico.
79. O ano de 2020 apresenta-se, pois, como um ano de charneira e a situação alcança uma nova dimensão, uma vez que o intervalo etário considerado pela Taxa comporta jovens já obrigados a cumprir 12 anos de escolaridade e detentores, em princípio, de nível de escolaridade completo até ao 12.º ano (ensino secundário). Assim, sem prejuízo do interesse da Taxa para efeitos de comparação internacional, a mesma, tal como é calculada, não é suficiente para aferir o Abandono em Portugal.

Outras taxas

80. O INE também tem vindo a divulgar outra Taxa de Abandono Escolar que mede a relação percentual entre a população residente com idade entre os 10 e os 15 anos que abandonou a escola sem concluir o 9.º ano e a população residente na mesma faixa etária, no momento censitário (o último de 2011).
81. Atendendo à respetiva fonte de dados (Censos), a Taxa de Abandono Escolar apresenta, presentemente, um desfasamento temporal de quase dez anos⁶⁷, para além de não considerar o alargamento do intervalo etário da escolaridade obrigatória (até aos 18 anos), operado pela Lei n.º 85/2009, de 27 de agosto, pelo que também não pode ser considerada um indicador adequado à medição do Abandono⁶⁸.

3.1.4.2. Indicador do Ministério da Educação: não está direcionado ao Abandono

Taxa-Retenção-Desistência

82. A Taxa-Retenção-Desistência⁶⁹ relaciona o número de alunos que, por retenção ou desistência, não transitam de ano com os alunos matriculados, nesse ano letivo⁷⁰.
83. Como resulta da sua definição, a Taxa integra as componentes retenção e desistência e configura uma caracterização estática dos alunos matriculados que, num determinado ano letivo, não podem transitar de ano:
- No caso da retenção, por insucesso escolar (não transitam de ano ou não concluem o ciclo de estudos);
 - No caso da desistência, por terem deixado de frequentar, de forma temporária, as atividades letivas de um curso ou de uma ou mais disciplinas (situações de abandono, anulação da matrícula e retenção/exclusão por excesso de faltas)⁷¹.
84. Atentas estas características, constata-se que esta Taxa não está direcionada para uma análise retrospectiva e evolutiva dos alunos que deixaram de se matricular em anos sucessivos, não

⁶⁷ Não obstante o INE ter procedido a uma atualização desta taxa em 2015.

⁶⁸ Entretanto, o INE informou que a continuidade de disponibilização de informação associada a este indicador, no quadro de difusão de resultados dos censos 2021, será avaliada (cfr. *e-mail* de 12.07.2019).

⁶⁹ Calculada pela DGEEC com a fórmula: [número de alunos que, por retenção ou desistência, não podem transitar para o ano escolar seguinte/número de alunos matriculados nesse ano]*100.

⁷⁰ DGEEC (2019).

⁷¹ DGEEC (2017-2018): *Estatísticas da Educação 2017/2018*.

comparecendo mais na Escola. A Taxa constitui, antes, um indicador de insucesso escolar tido por predecessor do Abandono e limitado a um ano letivo.

85. Aliás, a definição de algumas situações contempladas pela Taxa ou com ela relacionadas é semelhante à adotada em outros contextos, como evidenciado na auditoria do Tribunal aos contratos de autonomia⁷², antes referida, sendo:

- Abandono escolar: “*exclusão por faltas*”; “*anulação de matrícula*”; “*absentismo*”;
- Sucesso escolar: “*taxa de conclusão*”; “*taxa de retenção*”; “*taxa de transição*”.

A auditoria também revelou que os correspondentes indicadores não estavam expressamente identificados e que as apreciações eram meramente qualitativas⁷³.

86. Observa-se, assim, que, apesar das situações de retenção e de desistência poderem concorrer tanto para o Abandono, como para o insucesso escolar, a Taxa-Retenção-Desistência não detém a especificidade necessária para mensurar o Abandono, em geral e em detalhe, uma vez que:

- Não permite distinguir os alunos que já se encontram em rutura definitiva face à Escola daqueles que estão em risco de virem a incorrer nessa situação, seja por absentismo reiterado ou intermitente (e, em alguns casos, por anulação de matrícula), seja por insucesso escolar;
- Cinge-se às situações ocorridas em cada ano letivo e, portanto, sem relação com o percurso dos alunos ao longo da escolaridade obrigatória.

87. Acresce que a Taxa está limitada aos alunos matriculados, pelo que ela não fornece, nem existe qualquer indicador que forneça, informação distintiva e esclarecedora quanto ao Abandono ou insucesso escolar dos alunos que, por já terem alcançado os 18 anos de idade, chegam ao final da escolaridade obrigatória sem, no entanto, terem alcançado o nível de ensino previsto.

88. De notar que, como referem alguns autores, “*O abandono escolar é um processo, e uma boa parte dos alunos em abandono escolar precoce encontra-se na escola e não fora dela, vivendo situações de insucesso reiterado, procurando aproveitar o que na escola mais apreciam, distantes de processos de aprendizagem de conteúdos formais. Combater o abandono escolar é assim, também, mas não só, tarefa das escolas, que terão de [...] ensinar mesmo quem (já) não quer (ou pensa não conseguir) aprender*”⁷⁴.

3.1.5 Sistema de recolha de dados sobre alunos: não é fiável nem eficaz para conhecer o Abandono

|| A recolha de dados dos alunos não é global nem tempestiva

89. A recolha de dados do ME abrange o Continente e incide nos alunos e formandos inscritos, em cada ano letivo, nas Escolas da rede pública do ME e de outros ministérios (e.g. Casa Pia e Pupilos do Exército), nas Escolas da rede privada, bem como nas Escolas Profissionais e Entidades Formadoras, públicas e privadas.

⁷² Relatório n.º 9/2019-2ªS., de 31 de janeiro.

⁷³ e.g. Objetivo: “Atingir e manter a taxa de abandono escolar a 0% e reduzir a taxa de abandono escolar precoce para valores inferiores a 5%”, avaliado com “Bom”; objetivo: “Interrupção precoce do percurso escolar: reduzir a taxa de interrupção precoce em 25%”, avaliado com “Médio”. O Tribunal recomendou que se assegurasse que os indicadores fossem relevantes, reconhecidos, credíveis, fáceis, robustos e uniformes para facilitar a comparabilidade de resultados.

⁷⁴ Álvares, Maria *et al.* (2013).

90. Aquela recolha de dados não abrange as Regiões Autónomas⁷⁵, apesar de a DGEEC, em matéria de informação relativa aos sistemas educativo e científico e tecnológico, desempenhar as funções de órgão delegado do INE⁷⁶, o qual tem jurisdição em todo o território nacional em relação às estatísticas oficiais de âmbito nacional.
91. Assim, para efeitos de utilização de indicadores sobre o Abandono, constata-se que, qualquer taxa calculada pela DGEEC com recurso restrito aos dados do Continente, será sempre insuficiente e substancialmente diferente e insuscetível de comparação com a Taxa-Abandono-Precoce divulgada pelo INE para Portugal, a qual também abrange as Regiões Autónomas.
92. Note-se, aliás, que, como antes se assinalou, na Taxa-Abandono-Precoce do INE registam-se taxas elevadas nas Regiões Autónomas.
93. Para a recolha de dados pelo ME coexistem diferentes suportes de informação⁷⁷:
- a) Sistemas geridos pela DGEEC, que disponibilizam os dados administrativos por aluno matriculado, permitindo apurar e monitorizar a respetiva assiduidade:
- MISI⁷⁸ – centraliza a informação desde a educação pré-escolar ao ensino secundário, faculta aos organismos centrais do ME informação para a prossecução das suas atribuições e suporta a produção de estatísticas da educação e a tomada de decisão.
É utilizado em 746 das 812 escolas da rede pública, nas escolas da rede privada de ensino com contratos de associação ou de patrocínio com o ME, nas escolas privadas profissionais da área de Lisboa e Vale do Tejo e nas escolas privadas que adiram voluntariamente⁷⁹.
Encontra-se prevista a sua substituição, gradual, pelo sistema integrado de gestão do aluno denominado E 360.
 - E 360 – centraliza os processos de gestão dos alunos desde a educação pré-escolar ao ensino secundário, disponibiliza numa só plataforma toda a informação de carácter administrativo e fornece uma visão integral e em tempo real dos percursos escolares.
Era utilizado em 66 Escolas, no ano letivo 2019/20 (prevendo-se 114 no ano letivo 2020/21).
- b) A plataforma SIGO⁸⁰, coordenada pela DGEEC, para gestão e monitorização da rede de oferta educativa e formativa e dos percursos educativos e formativos dos jovens e adultos, abrangendo a rede de entidades formadoras do Sistema Nacional de Qualificações⁸¹, incluindo os Centros Qualifica⁸².

⁷⁵ Cfr. e-mail da DGEEC, de 16.07.2019.

⁷⁶ Cfr. Decreto Regulamentar n.º 13/2012, de 20 de janeiro.

⁷⁷ DGEEC (2018): *Documento metodológico, Versão 2.1*.

⁷⁸ Sistema de Informação do Ministério da Educação – MISI; DGEEC (2013): *Perguntas mais frequentes*, 2013.

⁷⁹ Cfr. DGEEC (2013).

⁸⁰ Sistema Integrado de Informação e Gestão da Oferta Educativa e Formativa. As Escolas registam, nesta plataforma, os alunos a partir do 5.º ano de escolaridade e noutras plataformas a mesma informação.

⁸¹ Centros de Formação tutelados pelo Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que ministram cursos de educação e formação de jovens e cursos de aprendizagem.

⁸² Centros especializados em qualificação de adultos, vocacionados para a informação, o aconselhamento e o encaminhamento para efeitos de educação e formação profissional de adultos com idade igual ou superior a 18 anos que procuram uma qualificação. Ministram cursos de educação e formação de adultos e formação de adultos em processos de reconhecimento, validação e certificação de competências.

- c) Inquérito da responsabilidade da DGEEC realizado no âmbito do Recenseamento Escolar Anual relativamente aos estabelecimentos de ensino público de dupla tutela e às demais escolas da rede privada de ensino⁸³.
94. A existência de tais sistemas de informação evidencia que o ME não dispõe de um sistema de gestão escolar e de formação centralizado que concentre toda a informação relativa aos alunos e formandos. Acresce que se observou que:
- Não existe interoperabilidade entre o MISI, o E 360 e o SIGO, o que implica, pelo menos, a duplicação de registos por parte das Escolas, potencia a ocorrência de erros e dificulta a respetiva análise por parte da administração escolar;
 - Embora o E 360 tenha vocação para minimizar tais deficiências, ainda tem uma utilização muito limitada.
95. A DGEEC recolhe os dados dos alunos reportados pelas Escolas, através do MISI (mediante operações de exportação das aplicações de gestão escolar de cada Escola realizadas em cinco momentos ao longo do ano escolar⁸⁴) e do E 360, observando-se que:
- Os dados recolhidos do MISI, mediante as operações de exportação, reportam-se apenas ao momento da exportação;
 - As operações de exportação potenciam erros, forçando Escolas e DGEEC a inúmeras verificações, retificações e reparação de incongruências após as operações;
 - O E 360 disponibiliza os dados em tempo real, pelo que as situações antes descritas já não se verificam. Contudo, o E 360, como referido, ainda só estava disponível em 66 das 812 Escolas.
96. Relativamente às escolas e entidades da rede privada de educação e formação, a recolha é iniciada com um desfasamento de cerca de meio ano, através de um questionário validado pelo INE, com o fim específico de elaboração das estatísticas oficiais. Observa-se, assim, que o ME não dispõe dos dados da totalidade dos alunos e dos formandos a tempo, de modo a suscitar uma intervenção oportuna de prevenção do Abandono.

Em sede de contraditório, tanto o Ministério como a DGEEC referem, em síntese, que quanto à recolha de dados tem sido realizado um esforço de melhoria dos sistemas de informação, designadamente no SIGO, Portal da Oferta Educativa e Formativa, Passaporte Qualifica, Portal das Matrículas (permite este ano, pela primeira vez, o registo *online* de todas as matrículas) e E360 (prevendo-se o seu alargamento já no próximo ano letivo).

Quanto à inexistência de interoperabilidade entre sistemas referem constrangimentos decorrentes de tecnologia descontinuada e que a DGEEC está a desenvolver novos e mais robustos sistemas, encontrando-se a interligação entre o E 360 e o SIGO a aguardar testes.

Mais informa a DGEEC que a possibilidade de alargamento da recolha universal de dados de alunos em escolaridade obrigatória, por parte do Ministério da Educação, independentemente da tipologia de escola de frequência, exigiria legislação habilitante, mas as regiões autónomas ficariam sempre excluídas.

Os sistemas de informação permitem situações dissemelhantes no registo/reportes do Abandono

97. À semelhança do já observado quanto ao reporte documental, também em matéria de procedimentos estabelecidos para o registo da informação sobre o Abandono nos sistemas MISI e E 360, em funcionamento no ano letivo 2019/20, se verificou que:

⁸³ Operação estatística realizada junto de todos os estabelecimentos de educação e ensino de natureza pública ou privada do Continente (cfr. DGEEC (2018)).

⁸⁴ Aquando das matrículas, no início do ano, no final do 1.º e do 2.º períodos, e no final do ano.

- Para o Sistema E 360 não existe um manual que estabeleça os procedimentos de registo do estado/situação dos alunos;
Em sede de contraditório, a DGEEC refere que, de facto, o E360 não possui um manual por não ser um sistema de reporte de dados, sendo utilizado, pelas Escolas, de acordo com o definido nos normativos legais e com a terminologia das situações de alunos definida no sistema.
 - O “Manual de Normas e Procedimentos/alunos do sistema MISI” estabelece que quando os alunos deixam de assistir às aulas⁸⁵, deixando de cumprir, injustificadamente, os deveres de frequência e de assiduidade, devem ser enquadrados numa das seguintes situações: “*retido por faltas*”, “*excluído por faltas*” ou “*abandonou*” e, como tal, reportados à DGEEC, no momento da exportação de dados.
98. Das verificações efetuadas no MISI e no E 360, constatou-se que o número de alunos em situação de “*Abandono*” é residual visto que:
- Em regra, as Escolas registam/reportam os alunos que nunca frequentaram as aulas como “*retido por faltas*” ou “*excluído por faltas*”, consoante estejam dentro ou fora da escolaridade obrigatória, respetivamente;
 - Não é feita a distinção entre o Abandono e o excesso de faltas injustificadas;
 - Outras Escolas, consideram os alunos com excesso de faltas injustificadas (dentro da escolaridade obrigatória) nas situações de “*não transitou*” ou “*não concluiu*”.
- Note-se que a situação “*excesso de faltas injustificadas*” pode consubstanciar Abandono ou risco de Abandono, podendo, eventualmente, conduzir à retenção ou à exclusão por faltas, ao passo que as situações de “*não transitou*” ou “*não concluiu*” podem ser reconduzidas a insucesso escolar e não à falta de assiduidade.
99. Em face do exposto, observa-se que:
- O registo e o reporte das situações de Abandono pelas Escolas é residual, pelo que a DGEEC, autoridade nacional responsável pela produção das estatísticas oficiais da educação, não conhece, com exatidão, o número de alunos em situação de Abandono e risco de Abandono;
 - Não existe uniformização nos procedimentos adotados pelas Escolas para o registo e reporte dos alunos em situação de Abandono e de risco de Abandono, o que não confere fiabilidade aos dados e inviabiliza a sua comparabilidade;
 - O Abandono e o risco de Abandono são registados e reportados, indiferenciadamente, nas situações de “*retido por faltas*” ou “*excluído por faltas*”, ou seja, como falta de assiduidade, ou nas situações de “*não transitou*” ou “*não concluiu*”, como insucesso escolar, pelo que os dados, quanto ao Abandono e ao risco de Abandono, não são fiáveis.
- Em sede de contraditório, a DGEEC reconhece que o Abandono e o risco de Abandono até aos 18 anos não são atualmente conceitos uniformizados e não são objeto de estatística oficial nacional ou internacional, sendo necessário, para o efeito, uma harmonização de conceitos, pelo menos nacional, e um sistema de monitorização de dados preciso, transversal e tempestivo, o que apresenta desafios técnicos assinaláveis.*
100. Atendendo a que, conforme observa a *Eurydice*⁸⁶, o ponto de partida para combater o Abandono radica na recolha regular e exaustiva de dados sobre os alunos que abandonam os estudos de forma prematura e em risco de Abandono, as insuficiências do sistema de recolha de dados dos alunos observadas apontam para a sua ineficácia, não garantindo a sua fiabilidade e comparabilidade e limitando uma intervenção preventiva e eficaz.

⁸⁵ E, no caso do ensino secundário, não efetivam a anulação da matrícula.

⁸⁶ *Eurydice* (2015): *Documento Síntese, Combate ao Abandono Precoce na Educação e Formação na Europa*, 2015, COM.

3.1.6 Sistema de monitorização do Abandono: não está estabelecido

|| O Abandono e o risco de Abandono não são monitorizados a nível central

101. A monitorização do Abandono e do risco de Abandono implica o seguimento das situações concretas enquadráveis em tais realidades, a realização de análises agregadas e estratificadas e, desse modo, contribuir para a melhor definição de políticas de combate eficazes.
102. Para se proceder à monitorização do Abandono torna-se necessário recorrer a indicadores muito específicos, tais como, segundo alguns autores, a *taxa anual de desistência*, que possibilita medir a diferença entre o número de alunos inscritos, no início do ano letivo, num determinado ano de escolaridade e o número de alunos que o frequentam no final desse ano, e o *Cohort Rate* (ou *longitudinal rate*) que permite acompanhar o percurso de um conjunto de alunos durante um período considerado⁸⁷.
103. Acresce que, de acordo com o Documento Síntese *Eurydice*⁸⁸, para além de dados quantitativos sobre o Abandono, devem ser recolhidos dados qualitativos que ajudem a compreender as razões que levam os alunos a abandonar prematuramente o ensino e a formação, bem como a sua trajetória futura.
104. Dos trabalhos efetuados, resultou evidente que a DGEEC não fornece informação suscetível de permitir a monitorização das saídas do sistema educativo, nomeadamente entre anos letivos sucessivos. De facto, a DGEEC não dispõe de informação imediata que permita a identificação, para efeitos de acompanhamento, dos alunos que, de um ano para o outro, abandonaram precocemente a escola.
105. Aliás, a DGEEC reconhece que “ (...) a monitorização das saídas do sistema educativo entre anos letivos consecutivos, permitiria lançar alertas quanto a um possível aumento do indicador oficial em anos futuros e lançar atempadamente medidas de incentivo a que esses jovens regressem à escola”⁸⁹.
106. Tendo a DGEEC responsabilidades particulares em matéria de estatísticas da educação e de apoio à formulação de políticas, assume especial relevância, no âmbito da monitorização do Abandono, a existência de dados agregados a nível nacional, regional e local que possibilitem a utilização de:
 - Indicadores de Abandono e de risco de Abandono direcionados aos jovens em idade de escolaridade obrigatória (dos 6 aos 18 anos);
 - Outros indicadores direcionados aos jovens com mais de 18 que abandonam precocemente o sistema de educação.
107. Além disso, como antes se referiu, a nível central não existe uma sistematização e um mapeamento do território (nacional, regional e local) das razões explicativas do Abandono e do risco de Abandono que, apesar de identificadas, estão dispersas pela informação de apoio às diversas intervenções em curso no território.
108. Nesta sede, também é importante que o sistema de monitorização associe os dados de natureza territorial e socioeconómica para cada região, à informação pessoal e escolar das crianças e jovens (incluindo idade, género, residência, origem étnica, tipo de educação/escola e histórico

⁸⁷ Álvares, Maria *et al.* (2013).

⁸⁸ *Eurydice* (2015).

⁸⁹ Cfr. e-mail da DGEEC, de 16.07.2019.

escolar)⁹⁰, a fim de possibilitar apoios direcionados à população escolar em situação, ou em risco, de pobreza e de exclusão social.

109. O Ministro da Educação informou que, no final de cada período letivo, passará a ser feito o apuramento das taxas de “tendência” de insucesso e de Abandono em cada escola e, ainda, o cruzamento de dados dos alunos que frequentaram o 3.º ciclo com os que estão inscritos no ensino secundário, nomeadamente no sentido de aumentar a monitorização do Abandono⁹¹.

As Escolas sinalizam e reportam as situações de excesso de faltas injustificadas e de desistência

110. Em matéria de monitorização do Abandono e do risco de Abandono no quadro da escolaridade obrigatória, releva o Estatuto do Aluno e Ética Escolar visto que:
- Os deveres de assiduidade e de frequência constituem obrigações dos alunos, não podendo estes exceder, em cada ano letivo, o número de faltas injustificadas fixado por lei⁹²;
 - Estabelece a obrigatoriedade de as Escolas notificarem os Encarregados de Educação quando os alunos atingem metade daquele número de faltas, podendo aquelas informar, desde logo, as CPCJ, caso a gravidade da situação o justifique⁹³;
 - Verificando-se a ultrapassagem dos limites de faltas injustificadas, determina a obrigatoriedade do cumprimento, por parte do aluno faltoso, das medidas de recuperação e/ou corretivas específicas que a Escola fixar⁹⁴;
 - O incumprimento destas medidas e a sua ineficácia ou impossibilidade determinam a comunicação obrigatória do facto à CPCJ competente, no sentido de ser encontrada uma solução adequada ao processo formativo do aluno, envolvendo todos os intervenientes⁹⁵;
 - A CPCJ determina a remessa dos processos destes alunos ao Tribunal quando considera que a reversão da situação se tornou impossível.
111. As Escolas encontram-se, ainda, sujeitas ao dever genérico de prestação de colaboração às CPCJ⁹⁶, no âmbito do qual remetem os relatórios que estas entidades solicitam periodicamente.
112. Neste contexto, verificou-se que as Escolas adotam os procedimentos legalmente previstos, antes descritos, sinalizando as situações de excesso de faltas injustificadas e de desistência de frequência das aulas às CPCJ e colaborando genericamente com estas.
113. Contudo, tais procedimentos consubstanciam um mero levantamento dos alunos menores com excesso de faltas injustificadas e de desistência para comunicação às CPCJ, não se tratando de um acompanhamento sistematizado e analítico dos alunos em situação de Abandono e de risco de Abandono, minorizando-se, assim, a monitorização de tais alunos.

⁹⁰ Eurydice (2015).

⁹¹ Cfr. ofício do Gabinete do Ministro da Educação, de 24.07.2019.

⁹² Cfr. artigo 18.º, n.º 1, do Estatuto.

⁹³ Cfr. artigo 18.º, n.º 5, do Estatuto.

⁹⁴ Cfr. artigos 20.º e 26.º do Estatuto.

⁹⁵ Escola (nomeadamente através do Gabinete de Apoio aos Alunos), Aluno, Encarregado de Educação e CPCJ.

⁹⁶ Cfr. previsto no artigo 3.º da Lei de proteção de crianças e jovens em risco, aprovada pela Lei n.º 147/99, de 1 de setembro, na sua redação atual.

Não existe monitorização dos jovens adultos com 18 anos em situação de efetivo Abandono, apesar de ser oferecida uma segunda oportunidade de qualificação

114. Quanto aos jovens que, aos 18 anos, atingem a idade limite da escolaridade obrigatória, deixando, por isso, de estar obrigados ao cumprimento dos deveres de assiduidade e frequência, verificou-se que:
- Se se encontram em excesso de faltas injustificadas, são enquadrados na situação de “*excluídos por faltas*”, deixando, pois, de estar ativos nos sistemas de gestão de alunos das Escolas, apesar de não terem concluído o ensino secundário ou equivalente⁹⁷;
 - Deixam, em regra, de ser objeto de quaisquer diligências por parte das Escolas, nomeadamente de sinalização às CPCJ⁹⁸.
115. Relativamente aos jovens adultos que já abandonaram o sistema de ensino, torna-se particularmente importante compreender as razões desse abandono e perceber quais os seus objetivos futuros, o que apenas se revela possível através de um sistema de monitorização e de um acompanhamento do seu percurso que concorra para a adoção de medidas de recuperação apropriadas.
116. Note-se que existem ofertas formativas para jovens adultos que abandonaram precocemente a Escola, que constituem uma segunda oportunidade para a obtenção de uma qualificação, ficando, no entanto, na dependência da vontade daqueles jovens fazerem uma opção dessa natureza.
117. Contudo, a nível central, não se encontram instituídos procedimentos que permitam identificar estas situações e oferecer percursos alternativos disponíveis através de um contacto personalizado.

3.2 MEDIDAS ADOTADAS PARA O COMBATE AO ABANDONO

118. As políticas, os programas e as medidas (doravante, em geral, medidas)⁹⁹ que têm por objetivo alcançar a redução do Abandono destinam-se, também, na maioria das vezes, a promover o sucesso escolar ou, dito de outra forma, a combater o insucesso escolar, pois este é “*frequentemente apontado como a antecâmara, seja do abandono escolar, seja do abandono do prosseguimento de estudos sem concluir o nível secundário – ou, frequentemente, sequer o básico*”¹⁰⁰. Combater o Abandono ou o insucesso escolar, ou contribuir para o sucesso escolar, são abordagens indissociáveis que convergem para o mesmo objetivo, sendo, por isso, em regra, objeto das mesmas medidas.
119. O combate ao Abandono constitui, há anos, uma prioridade das políticas públicas da educação, nomeadamente com a qualificação dos jovens através do efetivo cumprimento com sucesso da escolaridade obrigatória de 12 anos, com resultados muito relevantes alcançados por Portugal, como bem ilustra a evolução a que antes se aludiu (a Taxa-Abandono-Precoce atingiu 10,6% em 2019). Nos pontos seguintes apresentam-se, resumidamente, alguns dos muitos aspetos essenciais da arquitetura do sistema educativo focada no sucesso escolar, bem como algumas políticas, programas e medidas aplicadas nos anos mais recentes que concorrem para aquele objetivo¹⁰¹.

⁹⁷ Nalguns casos, os jovens optam por anular as matrículas após perfazerem 18 anos, deixando de frequentar as aulas.

⁹⁸ Os alunos maiores de idade são retirados dos sistemas quando anulam a matrícula ou quando são excluídos por faltas.

⁹⁹ Frequentemente, são utilizados termos equivalentes como instrumentos, projetos, ações, atividades ou outros.

¹⁰⁰ Justino, David *et al.* (2017).

¹⁰¹ Tais políticas classificam-se, de acordo com o critério do momento em que são aplicadas, em políticas de prevenção, de intervenção e de compensação (cfr., entre outros, *in* CONS (2011)).

3.2.1 Arquitetura do sistema educativo: focada no sucesso escolar

O quadro legal do perfil dos alunos, currículos e educação inclusiva está desenhado para aquisição de conhecimentos e competências, melhoria das aprendizagens, combate ao Abandono e promoção do sucesso escolar

120. Com vista a contribuir para o sucesso escolar, a Lei de Bases prevê que sejam estabelecidas atividades e medidas centradas na escolaridade obrigatória. Contudo, não tendo ainda tal propósito sido plenamente atingido, foi homologado, em 2017, o Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória (doravante Perfil)¹⁰² que estabelece a matriz de princípios, valores e áreas de competências do currículo e que tem constituído, desde então, um documento de referência para a organização de todo o sistema educativo e para o trabalho das escolas, contribuindo para a convergência e a articulação das decisões inerentes ao desenvolvimento curricular.
121. O Perfil configura o que se pretende que os jovens alcancem no final da escolaridade obrigatória, em resposta ao que a sociedade espera deles e garantindo que terminam a escolaridade aptos para investir na sua educação e aprendizagem ao longo da vida.
122. Dos diplomas mais recentes, como o Decreto-Lei n.º 55/2018¹⁰³, de 6 de julho, que estabelece o currículo dos ensinos básico e secundário e os princípios da avaliação para garantir que os alunos adquiram os conhecimentos e as competências previstas no Perfil, e da sua regulamentação quanto às ofertas educativas do ensino básico e dos cursos científico-humanísticos¹⁰⁴, destaca-se o seguinte:
 - Promoção da melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem, privilegiando-se, no planeamento curricular, uma ação educativa que previna o insucesso e o abandono escolares, assente numa abordagem multinível, com a implementação de medidas universais, seletivas e adicionais, ajustadas à aprendizagem e inclusão dos alunos;
 - Autonomia e flexibilidade curricular conferida às Escolas que podem gerir até 25% do total da carga horária e mais de 25% para o desenvolvimento de planos de inovação curricular, pedagógica ou de outros domínios;
 - Avaliação das aprendizagens que tendo por objetivo a sua melhoria, orienta o percurso escolar dos alunos e certifica os conhecimentos adquiridos, bem como as competências inscritas no Perfil. Nesse âmbito, compete aos professores e aos demais intervenientes no processo de ensino reajustar as práticas educativas, orientando-as para a promoção do sucesso educativo, e ao diretor da Escola mobilizar os recursos educativos para desencadear respostas adequadas às necessidades dos alunos;
 - O ME assume um papel subsidiário sem prejuízo do apoio e acompanhamento do trabalho das Escolas no sentido de o reforçar e impulsionar. Aos seus serviços compete providenciar informação decorrente da avaliação¹⁰⁵, para contribuir para a melhoria das aprendizagens e para a promoção do sucesso educativo;

¹⁰² Cfr. Despacho n.º 6478/2017, 26 de julho.

¹⁰³ Produz efeitos a partir do ano letivo de 2018/19, aplicando-se, progressivamente, aos vários anos até ao ano letivo 2021/22. Os anos não abrangidos, em cada ano letivo, permanecem ao abrigo da legislação anterior (Decreto-Lei n.º 139/2012, de 5 de julho).

¹⁰⁴ Cfr. Portarias n.ºs 223-A/2018, de 3 de agosto, e 226-A/2018, de 7 de agosto, respetivamente.

¹⁰⁵ Avaliação externa: provas de aferição e provas finais no ensino básico e exames finais nacionais no ensino secundário.

- Do resultado da análise da informação sobre as aprendizagens individual e agregada¹⁰⁶ devem decorrer processos de planificação das atividades curriculares e extracurriculares para melhorar as aprendizagens, combater o Abandono e promover o sucesso educativo;
 - Estabelece-se o carácter excecional da retenção no mesmo ano de escolaridade¹⁰⁷, caso o aluno não desenvolva as aprendizagens definidas. Verificando-se a retenção, o instrumento de planeamento curricular relativo à turma em que o aluno venha a ser integrado deve prever as medidas multinível com as estratégias e os recursos adequados ao desenvolvimento pleno das aprendizagens.
123. Concomitantemente, e em consonância com aquele desenho curricular, foi estabelecido o regime jurídico da educação inclusiva pelo Decreto-Lei n.º 54/2018, de 6 de julho^{108,109}, visando responder à diversidade das necessidades e potencialidades de todos e de cada um dos alunos. No centro da atividade da escola estão o currículo e as aprendizagens, são identificadas as medidas de suporte à aprendizagem e à inclusão, as áreas curriculares específicas e os recursos específicos a mobilizar.
124. As medidas, organizadas nos três níveis de intervenção da abordagem multinível, têm como finalidade a adequação às necessidades e potencialidades de cada aluno, promovendo a equidade e a igualdade de oportunidades no acesso ao currículo, na frequência e na progressão ao longo da escolaridade obrigatória. Os recursos específicos de apoio à aprendizagem e à inclusão são humanos, organizacionais e outros existentes na comunidade.
125. Em matéria de acompanhamento, monitorização e avaliação dos dois diplomas, salienta-se que:
- É assegurado a nível nacional por uma equipa que integra elementos de diversas áreas da educação com atribuições na matéria, coadjuvada localmente por coordenadores que constituem o elo de ligação com as Escolas, os professores e as parcerias locais¹¹⁰;
 - Os relatórios de autoavaliação das Escolas incluem as conclusões da monitorização da implementação das medidas curriculares, dos recursos e estruturas de suporte à educação inclusiva;
 - A IGEC acompanha e avalia as práticas inclusivas das Escola (*e.g.*: constituição de turmas e adequação do número de alunos; organização da escola e gestão do currículo) e avalia as condições físicas e os recursos existentes objeto de um relatório a apresentar, anualmente, ao membro do Governo responsável pela área da educação;
 - Estabelece-se a avaliação da implementação dos dois diplomas no prazo de dois anos, decorrendo o processo de monitorização e avaliação num período de seis anos, quanto ao primeiro, e de cinco anos, quanto ao segundo, por impulso do ME.

¹⁰⁶ Relatórios de escola de provas de aferição e relatórios com resultados da turma e da escola.

¹⁰⁷ Não se aplica ao 1.º ano de escolaridade. A decisão de retenção só pode ser tomada após um acompanhamento do aluno com aplicação de medidas de apoio face às dificuldades detetadas.

¹⁰⁸ Alterado e republicado pela Lei n.º 116/2019, de 13 de setembro.

¹⁰⁹ A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência adotada na Assembleia Geral das Nações Unidas, em Nova Iorque, a 30 de março de 2007, foi aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 56/2009, de 30 de julho, ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 71/2009, de 30 de julho, e reafirmada na «Declaração de Lisboa sobre Equidade Educativa», em julho de 2015.

¹¹⁰ Integra representantes de diversas entidades do ME (DGE, DGEstE, ANQEP, IGEC e Direção-Geral da Administração Escolar) que têm vindo a estabelecer contacto com a Secretaria de Estado da Educação, a qual acompanhou o desenvolvimento dos trabalhos ao longo do primeiro ano, através de um reporte regular das ações que estavam a ser desenvolvidas (cfr.: Despacho n.º 9726/2018, de 17 de outubro, que cria uma equipa de coordenação nacional, coadjuvada por uma equipa técnica e por equipas regionais, podendo ser apoiada por especialistas na área da educação, e define o âmbito territorial de intervenção das equipas regionais; *e-mail* da DGE, de 07.11.2019).

126. Em concreto, sublinha-se que, quanto ao Decreto-Lei n.º 54/2018, se encontra em curso a recolha de dados, qualitativos e quantitativos, relativos à aplicação das medidas seletivas e adicionais, através de um questionário *online* dirigido às Escolas¹¹¹, e quanto ao Decreto-Lei n.º 55/2018, a DGE está a proceder à recolha de dados, por via eletrónica, sobre as opções de gestão curricular em desenvolvimento nas Escolas, visando apreender a diversidade de soluções adotadas, e a promover a realização de um estudo para avaliar a respetiva implementação.

O ano letivo está organizado para prevenir o Abandono e o insucesso escolar

127. Com o reforço da autonomia das Escolas e uma maior flexibilização organizacional e pedagógica¹¹² têm sido considerados aspetos essenciais para alcançar a melhoria do sistema público de educação onde se enquadra, entre outros, a prevenção do Abandono e a promoção do sucesso escolar e da equidade social. As Escolas têm a faculdade de tomar decisões nos domínios da organização pedagógica, da organização curricular, da gestão, dos recursos humanos, da ação social escolar e da gestão estratégica, patrimonial, administrativa e financeira.
128. Dos instrumentos de reforço da autonomia das Escolas que contribuem para melhorar as aprendizagens dos alunos também se destacam as regras de organização do ano letivo¹¹³, designadamente, na distribuição do serviço docente que observa o princípio de uma atuação preventiva para antecipar fatores/preditores de insucesso e Abandono escolar. Assim:
- Nos horários de trabalho dos docentes clarifica-se a distinção entre componente letiva e componente não letiva, sendo que esta:
 - inclui o acompanhamento de atividades de enriquecimento e complemento curricular e o apoio individual a alunos com dificuldades de aprendizagem;
 - integra o trabalho de mobilização de medidas de suporte à aprendizagem identificadas como necessidades específicas de acesso às aprendizagens curriculares pelos docentes da turma.
 - A gestão do crédito horário¹¹⁴ de forma global e flexível para corresponder às necessidades dos alunos e às medidas de promoção do sucesso escolar, uma vez que o crédito horário se destina prioritariamente a garantir a implementação de medidas de flexibilidade curricular e de ações definidas no plano de ação estratégica da Escola com vista à promoção do sucesso escolar.
129. Das medidas de promoção do sucesso escolar previstas, algumas com recurso às horas da componente não letiva ou do crédito horário, elencam-se as seguintes:
- Abordagem multinível mobilizando medidas de suporte à aprendizagem;
 - Horas de apoio educativo apenas com base nas necessidades reais identificadas;
 - Coadjuvação em sala de aula assente em trabalho colaborativo entre os docentes;

¹¹¹ Inclui Escolas, bem como escolas profissionais, estabelecimentos da educação pré-escolar e do ensino básico e secundário das redes privada, cooperativa e solidária.

¹¹² Cfr. Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, que aprova o regime de autonomia, administração e gestão das Escolas, com as alterações subsequentes designadamente pelo Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho, no sentido de um aprofundamento e aperfeiçoamento dos mecanismos previstos.

¹¹³ Cfr. Despacho Normativo n.º 10-B/2018, de 6 de julho.

¹¹⁴ O crédito horário constitui um conjunto de horas atribuído a cada Escola que acresce ao total da carga horária prevista nas matrizes curriculares, tendo por finalidade, designadamente, reforçar, recuperar ou aprofundar as aprendizagens dos alunos.

- Apoio ao Estudo;
 - Complemento à Educação Artística;
 - Oferta Complementar (novas disciplinas para enriquecimento do currículo);
 - Apoio tutorial específico a alunos do 2.º e 3.º ciclos do ensino básico que acumulem duas ou mais retenções¹¹⁵.
130. A avaliação da eficácia das medidas de promoção do sucesso escolar é efetuada no final de cada período pelo conselho pedagógico das Escolas. À IGEC incumbe implementar uma atuação preventiva, fomentando a rentabilização das horas de crédito em medidas, promover a sua eficácia e instituir o acompanhamento da sua utilização para compilação de medidas eficazes na promoção do sucesso escolar a divulgar junto de outras Escolas¹¹⁶.

Em sede de contraditório, a IGEC informou que realizou, desde 2016, 272 intervenções respeitantes ao Apoio Tutorial e, em resultado, formulou recomendações e propostas de melhoria da aplicação da medida. No âmbito da avaliação externa, salientou a particular atenção dada, pelas equipas avaliadoras, ao trabalho desenvolvido pelas Escolas na prevenção do Abandono, patente nos respetivos relatórios disponíveis no sítio da IGEC.

Os Planos de Inovação acomodam soluções inovadoras para combater o Abandono e o insucesso escolar

131. Reconhecendo a capacidade das escolas na implementação de soluções inovadoras que permitem a eliminação do abandono e do insucesso escolar (como os projetos-piloto de inovação pedagógica), em 2019 definiram-se os termos e as condições em que às Escolas pode ser conferida uma gestão superior a 25% das matrizes curriculares-base das ofertas educativas e formativas dos ensinos básico e secundário com vista ao desenvolvimento de planos de inovação curricular, pedagógica e/ou organizacional¹¹⁷.
132. Neste contexto, as Escolas monitorizam regularmente o desenvolvimento dos Planos e procedem à sua autoavaliação, aferindo o impacto das medidas adotadas como estratégia de melhoria da qualidade das aprendizagens e de promoção do sucesso de todos os alunos.
133. As propostas de Plano são aprovadas pelas Escolas, submetidas à equipa de coordenação nacional que emite parecer para autorização pelo membro do Governo responsável pela área da educação. Os Planos são publicitados na Internet, no sítio institucional da Escola, possibilitando o seu pleno conhecimento pelos interessados a todo o tempo.
134. No ano letivo de 2019/20, foram aprovados 78 Planos que, em geral, ainda não estavam publicitados no sítio das Escolas.

3.2.2 Medidas específicas: são diversas e abrangem a generalidade das Escolas

135. Para a promoção do sucesso escolar prevê-se, na Lei de Bases, o estabelecimento e desenvolvimento de atividades e medidas de apoio e complemento educativos visando contribuir para a igualdade de oportunidades de acesso e sucesso escolar.

¹¹⁵ Apoio tutorial: acompanhar e apoiar o processo educativo de cada aluno; facilitar a integração na turma e na escola; apoiar o processo de aprendizagem, como a criação de hábitos de estudo e de rotinas de trabalho; proporcionar uma orientação educativa adequada a nível pessoal, escolar e profissional; promover um ambiente de aprendizagem que permita o desenvolvimento de competências pessoais e sociais; envolver a família no processo educativo. Cada professor tutor acompanha um grupo de 10 alunos.

¹¹⁶ No sítio da IGEC são publicitados relatórios sobre a “Organização do ano letivo”, o último do ano letivo 2018/19.

¹¹⁷ Cfr. Portaria n.º 181/2019, de 11 de junho.

136. Em 2019, destacam-se dois programas nacionais que, no seu conjunto, abrangem a quase totalidade das Escolas¹¹⁸: Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar e Programa dos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária. As medidas a implementar no âmbito destes programas são selecionadas de entre um vasto leque posto à disposição pela administração escolar e aplicadas em função da sua adequação à realidade e aos objetivos definidos, algumas das quais se destacam no Anexo 4.

O Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar abrange a maioria das Escolas e tem contribuído para a redução da retenção escolar

137. O Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar (PNPSE)¹¹⁹ visa promover um ensino de qualidade para todos, num quadro de valorização da igualdade de oportunidades e do aumento da eficiência e qualidade das Escolas, assumindo como princípio orientador que cada comunidade educativa está melhor preparada para encontrar soluções, uma vez que conhece o respetivo contexto, dificuldades e potencialidades. Confiar-se, assim, no trabalho das Escolas, apoiando-as na conceção e implementação de Planos de Ação Estratégica (PAE), assumindo o ME um papel de apoio às Escolas e docentes.
138. Encontra-se em desenvolvimento em 663 Escolas, abrangendo 1 241 mil alunos, no biénio 2016-2018, as medidas, identificadas nos respetivos PAE, a implementar em diferentes áreas: curriculares, organizacionais, pedagógico-didáticas, regulação colaborativa e socio comportamentais.
139. A coordenação do PNPSE incumbe a uma Estrutura de Missão (EM-PNPSE)¹²⁰ que procede ao acompanhamento e monitorização da sua implementação¹²¹, bem como à sua avaliação periódica, elaborando relatórios com o impacto das estratégias e das medidas localmente definidas e identificadas como relevantes para a promoção do sucesso escolar.
140. No relatório da EM-PNPSE, de 2016-2018, assinala-se, face a anos anteriores, melhoria do sucesso escolar, da equidade educativa e dos ganhos de eficiência¹²² e a significativa redução das taxas de retenção¹²³, que revela menores assimetrias entre Escolas nos ensinos básico e secundário.
141. Também a redução da Taxa-Abandono-Precoce é atribuída em parte ao PNPSE (2018: 11,8%; 2016: 14%). Para tais resultados concorre a articulação e complementaridade de instrumentos

¹¹⁸ Abrangem 800 das 812 Escolas.

¹¹⁹ Criado pela Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 23/2016, de 23 de março.

¹²⁰ O mandato, fixado até final do ano letivo 2018/19, foi prorrogado por mais dois anos letivos (cfr. RCM n.º 135/2019, de 14 de agosto).

¹²¹ Nomeadamente através de instrumentos de apoio como: i) plataforma PNPSE para registo das medidas de promoção de sucesso dos PAE: recolha de dados para o cálculo das taxas de retenção, por ano de escolaridade; percentagem de alunos com sucesso pleno; qualidade das aprendizagens a português, nos dois primeiros anos do ensino básico, pela recolha das menções bom e muito bom; ii) simuladores de “Resultados e Projeção de Compromissos – PNPSE” e de “Projeção Contextualizada à Turma”: projeção de taxa de retenção e desistência, enquanto instrumento de autorregulação, com base nos dados exportados para o MISI.

¹²² *e.g.* ganhos de eficiência resultante do aumento do rendimento interno e do tempo médio de conclusão de ciclo.

¹²³ Nas escolas com medidas no âmbito dos PAE, a retenção no ensino básico registou uma taxa de variação de cerca de -40% em 2017-2018, face a 2014-2015, e uma redução relativa de -16% na percentagem de alunos com, pelo menos, uma negativa. Comparando 2014-2016 com 2016-2018, as taxas registam valores abaixo dos -25%, em cada ciclo do ensino básico, registando-se uma redução das taxas de retenção no 1.º, 2.º e 3.º ciclos, respetivamente, em 29%, 31% e 28%.

operacionais, como o trabalho em sala de aula, a diferenciação e inovação pedagógicas, a dedicação dos docentes e a colaboração entre estes e as equipas multidisciplinares¹²⁴.

142. As Escolas e os seus profissionais, bem como municípios e comunidades intermunicipais, pais e outros agentes da comunidade educativa, também têm tido um papel central nesses resultados, mostrando a necessidade de continuarem a participar na construção de respostas articuladas e complementares.
143. A promoção do sucesso escolar continua a ser um desafio-chave de resposta imprescindível, combatendo o Abandono, onde o PNPSE ocupa um lugar de relevo pelo sucesso atingido. É também um objetivo central dos Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial, assinados com as entidades intermunicipais no âmbito do Portugal 2020.
144. Neste contexto, a EM-PNPSE, em diálogo com as entidades intermunicipais, apoiou a conceção de Planos Integrados e Inovadores de Combate ao Insucesso, alinhando as metas com as do PNPSE e promovendo o envolvimento comunitário na promoção do sucesso. A EM-PNPSE tem, agora, além das suas atribuições iniciais, as seguintes¹²⁵:
 - Promover a articulação com as entidades intermunicipais e municípios no desenvolvimento dos PAE e no combate ao insucesso escolar, com referência aos contextos territoriais nas soluções curriculares, pedagógicas, organizativas, cívico-sociais, ao nível local, que contribuam para a qualidade das aprendizagens dos alunos e equidade educativa e coesão territorial;
 - Criar instrumentos que permitam às Escolas e às entidades intermunicipais conhecer, em tempo útil, os resultados das taxas de sucesso escolar;
 - Apresentar o relatório anual de acompanhamento e monitorização e o relatório final de avaliação do PNPSE (em 2021).

O Programa dos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária abrange Escolas com alunos em risco de exclusão social e escolar

145. O Programa dos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP)¹²⁶ está implementado em 137 Escolas, abrangendo 150 mil alunos, no ano letivo 2017/18¹²⁷, localizadas em territórios económica e socialmente desfavorecidos, marcados pela pobreza e exclusão social, onde a violência, a indisciplina, o Abandono e o insucesso escolar mais se manifestam. A terceira edição do Programa (TEIP3) é concentrada em torno das ações que as Escolas identificaram como promotoras da aprendizagem e do sucesso educativo, para assegurar maior eficiência na gestão dos recursos e maior eficácia nos resultados alcançados.
146. O Programa tem por objetivos a prevenção e redução do Abandono e do absentismo, a redução da indisciplina e a promoção do sucesso educativo de todos os alunos. Para prossecução daqueles objetivos, as Escolas, em consonância com os respetivos Projetos Educativos,

¹²⁴ Cfr. RCM n.º 135/2019.

¹²⁵ Cfr. RCM n.º 135/2019.

¹²⁶ O Programa TEIP foi criado em 1996 e a 3.ª edição foi instituída pelo Despacho Normativo n.º 20/2012, de 3 de outubro (normas orientadoras para a constituição de territórios educativos de intervenção prioritária de terceira geração). Integram os TEIP3, as Escolas com elevado número de alunos em risco de exclusão social e escolar, identificados a partir de indicadores do sistema educativo e de indicadores sociais dos territórios em que as Escolas se inserem.

¹²⁷ Cfr. Relatório de avaliação externa, elaborado pela NOVA.ID para a DGE, em setembro de 2019: “Resultados dos Relatórios Elaborados pelas UOs (Unidades Organizacionais, Escolas e Agrupamentos de Escolas) em setembro de 2018”; e-mail da DGE, de 27/03/2020.

elaboram Planos Plurianuais de Melhoria (PPM) contendo as metas a alcançar em cada um dos domínios de atuação e as medidas a implementar para o efeito¹²⁸.

147. A coordenação do Programa é da responsabilidade da DGE que, nesse âmbito, monitoriza a execução dos PPM através da análise dos relatórios semestrais¹²⁹ e anuais elaborados pelas Escolas no quadro da respetiva autoavaliação. Na análise dos PPM, a DGE tem em conta as metas de promoção do sucesso educativo e de combate ao Abandono, ao absentismo e à indisciplina propostas pelas Escolas, bem como a articulação com os programas e políticas de combate ao insucesso e Abandono escolares com as prioridades do Programa Operacional Temático Capital Humano (PO CH).
148. Quanto ao acompanhamento e avaliação do Programa TEIP3, salienta-se que:
- A DGE procede à sua avaliação interna e produz um relatório anual com recomendações para a sua melhoria¹³⁰;
 - A avaliação externa global é da responsabilidade de uma entidade independente (designada pela DGE)¹³¹;
- Os relatórios têm dado conta do sucesso das ações nos vários domínios de intervenção.

Outras medidas são direcionadas ao combate ao Abandono e à promoção do sucesso escolar e desenvolvidas por diversas entidades públicas e privadas

149. Além das medidas antes referidas, assinalam-se outras, detalhadas no Anexo 4, implementadas nos últimos anos, designadamente as seguintes:

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none">▪ Currículo e Aprendizagens Essenciais;▪ Projeto comunidades de aprendizagem INCLUD-ED;▪ Valorização da carreira docente;▪ Grupo de Trabalho de Matemática;▪ Programa Roma Inclusive School Experiences (RISE);▪ Redução da dimensão das turmas;▪ Gratuidade dos manuais escolares;▪ Programa de Educação Estética e Artística;▪ Plano Nacional das Artes;▪ Estratégia Nacional de educação para a cidadania;▪ INCoDe.2030; | <ul style="list-style-type: none">▪ Ensino Artístico Especializado de Dança, Música e Artes Visuais e Audiovisuais;▪ Reforço da Ação Social Escolar e dos Serviços Alimentares;▪ Ensino individual e doméstico;▪ Desporto Escolar;▪ Grupo de acompanhamento do projeto-piloto de oferta do mandarim como língua estrangeira no currículo do Ensino Secundário;▪ Grupo de trabalho para a realização do estudo da regulamentação profissional para a docência da língua gestual portuguesa. |
|---|---|

¹²⁸ Tendo por base um PPM, as Escolas podem estabelecer com o ME contratos-programa e contratos de autonomia.

¹²⁹ Com exceção do ano letivo de 2018/19, coincidente com o final de ciclo avaliativo do Programa TEIP3, relativamente ao qual a DGE não exigiu às Escolas o relatório semestral.

¹³⁰ A DGE apresentou dois relatórios do Programa TEIP2 dos anos letivos de 2009/10 e 2010/11, divulgados no seu sítio e elaborou, no âmbito do TEIP3, “um relatório que pretende dar a conhecer o desenvolvimento global do Programa TEIP, desde 2012 a 2017, evidenciando os resultados obtidos em cada um dos anos de implementação do programa TEIP” (cfr. e-mail da DGE, de 11-03-2019). O Relatório de Avaliação Interna do Programa TEIP3, apresentado pela DGE para o período 2012-2017, refere que a eficácia das ações implementadas no âmbito dos PPM foi bastante elevada, pois a percentagem de ações nos quatro domínios de intervenção (avaliação externa, avaliação interna, interrupção precoce do percurso escolar e indisciplina), em que foram cumpridos pelo menos dois critérios de sucesso, foi de 86,5% em 2014/15, 83,5% em 2015/16 e 75,2% em 2016/17. O Relatório refere, ainda, que o número de Escolas que obteve uma classificação final superior a 50% evoluiu de 61% (84) em 2013/14, para 79% (108) em 2016/17.

¹³¹ O Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES-IUL) apresentou um Relatório de Avaliação Externa do Programa TEIP2, de junho de 2011. O Relatório de Avaliação Externa do Programa TEIP3, elaborado pela NOVA.ID em 2019 (ainda não publicitado no sítio da DGE), destaca que: com exceção do domínio da Avaliação Externa, 60 % das Escolas foram classificadas como tendo um valor de cumprimento global das metas maior do que o valor contratualizado; 95% das Escolas procederam à aquisição de serviços de um perito externo que abordou todas as dimensões da atividade.

150. Realça-se ainda o Programa Qualifica, lançado em 2016 e operacionalizado através dos Centros Qualifica, que procedem ao encaminhamento de jovens¹³² e adultos para ofertas de ensino e de formação profissionais e efetivam processos de reconhecimento, validação e certificação das competências desenvolvidas pelos adultos ao longo da vida, peça fundamental para aumentar a qualificação da população.
151. Mais recentemente, o Programa “Segunda Oportunidade” (Programa 2O)¹³³ visa a reintegração escolar e socioprofissional de jovens com idade superior a 15 anos, sem qualificação e sem emprego, em situação de Abandono há pelo menos um ano, desenvolvendo-se através de parcerias no âmbito de protocolos de cooperação celebrados entre a DGEstE, as Escolas e as entidades ou instituições que com elas colaborem¹³⁴.
152. No âmbito de parcerias realizadas com entidades privadas, visando o combate ao Abandono e a promoção do sucesso escolar, destaca-se a associação de direito privado EPIS-Empresários pela inclusão social, criada em 2006 por um grupo de mais de 100 empresários e gestores de Portugal. Os seus programas de promoção do sucesso escolar acompanharam mais de 9 mil alunos em todos os ciclos de escolaridade (1.º, 2.º e 3.º ciclos e, desde 2018, ensino secundário) com taxas de sucesso de cerca de 86%. Trata-se do maior projeto de promoção do sucesso escolar em Portugal da iniciativa da sociedade civil¹³⁵.

3.2.3 Financiamento das medidas: tem sido expressivo mas a programação orçamental não é suficiente, explícita, completa e compreensível

Em média, no período 2014-2018, o financiamento anual das medidas rondou os 300 M€ de fundos europeus e do OE e a despesa orçamental conexas ascendeu a mais de 370 M€

153. Em matéria de financiamento, a Lei de Bases refere que a educação será considerada, na elaboração do Orçamento do Estado (OE), como uma das prioridades nacionais, devendo as verbas destinadas à educação ser distribuídas em função das prioridades estratégicas do desenvolvimento do sistema educativo.
154. Sendo certo que toda a atividade nas Escolas é intrínseca à promoção do sucesso escolar, a assunção de que o Abandono é também consequência do insucesso nas aprendizagens e na retenção escolar, com impacto financeiro no sistema educativo, justifica e exige medidas articuladas com entidades locais e diversos parceiros, recorrendo ao financiamento do OE, mas também a outras fontes, designadamente ao financiamento europeu.
155. O financiamento europeu decorre da implementação do Portugal 2020 (que adotou os princípios da EE2020) para cuja operacionalização, no domínio do Capital Humano¹³⁶, foram desenvolvidos programas financiados pelo Fundo Social Europeu (FSE), com destaque para o

¹³² Que não se encontrem a frequentar modalidades de educação e formação.

¹³³ Criado pelo Despacho n.º 6954/2019, de 6 de agosto.

¹³⁴ Foram celebrados protocolos com três associações (Associação Arco Maior, Associação para a Educação de Segunda Oportunidade e Centro Social de Ermesinde) cujos beneficiários são, em regra, jovens sinalizados pelas CPCJ, pelas equipas multidisciplinares de apoio aos tribunais ou por instituições de acolhimento de crianças e jovens (cfr. e-mail da DGEstE de 30.10.2019).

¹³⁵ Cfr. Relatório de Atividade e Contas, de 2018.

¹³⁶ O regulamento do domínio consta da Portaria n.º 60-C/2015, de 2 de março, na redação atual republicada pela Portaria n.º 159/2019, de 23 de maio.

PO CH, direcionado às regiões de convergência (Norte, Centro e Alentejo)¹³⁷, e para os Programas Operacionais Regionais (POR)¹³⁸.

156. Enquanto o *“PO CH concentra, designadamente, as iniciativas e ofertas educativas destinadas a todo o sistema de ensino, especialmente focadas no ensino básico e secundário (...) e em intervenções de âmbito nacional na qualidade e inovação do sistema de educação e formação”*, os POR baseiam-se em estratégias territoriais, assegurando que as *“especificidades e os diferentes graus de desenvolvimento das regiões são devidamente tidos em consideração”*, configurando assim *“um contributo muito relevante para o reforço da dimensão territorial da EE2020”*¹³⁹.
157. Tais programas foram aprovados para vigorar no período 2014-2020¹⁴⁰ e todos exigem uma Contrapartida Pública Nacional (CPN) suportada pelo OE, de 15% no PO CH e de montante variável nos POR (cfr. Anexo 5).
158. Entre 2014 e 2018, o financiamento aprovado para Portugal Continental, destinado a medidas que concorreram para a redução do Abandono, ascendeu a 2 569 milhões de euros, montante que abrange fundos europeus e dotações do OE. Naquele período, foram pagos, por ano e em média, 294 milhões de euros, e estavam previstos pagamentos de 544 milhões de euros para 2019 (Figura 6 e Anexo 5).

Em sede de contraditório, o Ministério refere que ao financiamento acresce, ainda, o efetuado pelas Autarquias Locais, designadamente através do apoio à Ação Social Escolar.

Figura 6 – Financiamento e pagamento de medidas que concorrem para o combate ao Abandono (até 31/12/2018)

Unid: Milhões de euros

	PROJETOS APROVADOS			PAGAMENTOS											
	Até 31/12/2018			2014		2015		2016		2017		2018		2019 (previsão)	
	FSE	CPN	Total	FSE	CPN	FSE	CPN	FSE	CPN	FSE	CPN	FSE	CPN	FSE	CPN
PO CH	1.964,3	346,6	2.310,9	19,5	3,4	277	48,9	392,4	69,3	256,4	45,2	241,5	42,6	456,1	48,5
POR	193,5	64,8	258,3	0	0	0	0	2,2	2,2	15,5	4,0	41,4	10,7	35,5	3,5
TOTAL	2.157,8	411,4	2.569,2	19,5	3,4	277	48,9	394,6	71,5	271,9	49,2	282,9	53,3	491,6	52,0

Fonte: PO CH e POR (Alentejo, Algarve, Centro, Lisboa, Norte).

O PO 11 não permite conhecer o custo das medidas que concorrem para o combate do Abandono

159. Anualmente, são inscritas na Lei do OE as dotações orçamentais a atribuir ao ME, designadamente para financiamento de medidas. Face ao disposto na Lei de Enquadramento

¹³⁷ POCH (2019).

¹³⁸ Aplicáveis ao Continente (Norte, Centro, Lisboa, Alentejo e Algarve) e às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

¹³⁹ Cfr. *Programa Operacional ao abrigo do objetivo de investimento no crescimento e no emprego*, com a reprogramação do PO CH estabelecida pela COM.

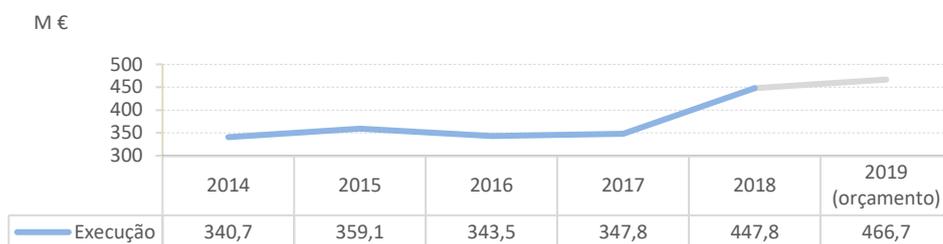
¹⁴⁰ Cfr. decisões da Comissão para o PO CH e os POR de 12 e 18 de dezembro de 2014, respetivamente.

Orçamental¹⁴¹, essa inscrição processa-se no quadro Programa Orçamental “*Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar*” (PO 11)¹⁴², cuja entidade-coordenadora é o IGeFE, I.P.¹⁴³.

160. No mesmo período, o PO 11¹⁴⁴ (Anexo 6) evidencia:

- Considerando que o sistema educativo, em sentido lato, concorre, como um todo, para a promoção do sucesso escolar:
 - Entre 2014 e 2018, a disponibilização, por ano e em média, de cerca de 6 116 milhões de euros;
 - Montantes crescentes desde 2015 (5 854 milhões de euros);
 - Em 2019, estavam orçamentados 6 421 milhões de euros.
- Quanto às medidas que concorrem diretamente, mas não exclusivamente, para a redução do Abandono (Figura 7):
 - O montante variou dos 340,7 milhões, em 2014, aos 447,8 milhões de euros, em 2018;
 - Em 2019 estavam orçamentados 466,7 milhões de euros, quase mais 27% que a média dos últimos 5 anos e mais 4% que no ano anterior.

Figura 7 - Evolução da despesa (PO 11) que concorre para o combate ao Abandono



Fonte: Elaborado com base em informação disponibilizada pelo IGeFE, I.P.

161. Sendo várias as medidas que, de forma direta ou indireta, concorrem para combater o Abandono, o PO 11 deveria apresentar, em cada ano, as prioridades políticas educativas com vista a esse objetivo¹⁴⁵. Contudo, da apreciação do PO 11 constata-se, designadamente, o seguinte:

- Não integra informação complementar ou nota justificativa que permita identificar, com clareza, quais as que contribuem para combater o Abandono ou para promover o sucesso

¹⁴¹ Aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, alterada pela Lei n.º 2/2018, de 29 de janeiro, e alterada e republicada pela Lei n.º 37/2018, de 7 de agosto (artigo 14.º).

¹⁴² Cada PO corresponde a uma área de responsabilidade política do Governo – um programa, um ministério – e inclui: i) as despesas de medidas que concorrem para a concretização de um ou vários objetivos específicos, relativos a uma ou mais políticas públicas; ii) indicadores que permitam avaliar a economia, a eficiência e a eficácia da sua realização (cfr. artigo 19.º, n.º 1, da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho, em vigor por força do disposto no artigo 7.º, n.º 2, da Lei n.º 151/2015).

¹⁴³ O IGeFE, I.P., garante a gestão financeira e o planeamento estratégico e operacional do ME, a gestão previsional do orçamento da educação, a avaliação global da execução das políticas e dos resultados obtidos pelo sistema educativo.

¹⁴⁴ PO 14, na programação orçamental de 2020.

¹⁴⁵ e.g. PO 11 de 2018 e 2019.

escolar, nem tão pouco relacionar os resultados a atingir e os já alcançados por medida estratégica;

- São anunciadas medidas na parte descritiva, mas sem correspondência a despesa orçamental, por não estarem identificadas [ou os programas/ações que as implementam] no orçamento por ações¹⁴⁶;
- São apresentadas medidas financiadas por fundos europeus (e pressupondo CPN), mas sem a desagregação necessária a cada concreta medida¹⁴⁷;
- O montante da CPN não está especificado por eixo/tipologia de operação ou prioridade de investimento, nem estão identificadas as correspondentes medidas no âmbito do PO CH e do POR¹⁴⁸;
- Não existe ligação entre os programas nacionais (TEIP e PNPSE) e as correspondentes medidas¹⁴⁹.

162. Tais insuficiências continuam presentes no [agora designado] PO 14 de 2020. Assim, a programação orçamental da educação não permite identificar o montante da despesa pública inerente às medidas de combate ao Abandono, nem o custo agregado destas medidas.
163. Constata-se, assim, que a informação divulgada sobre a implementação e execução do PO11 não é suficiente, explícita e completa, à luz das características da informação a disponibilizar sobre implementação e execução das medidas, prejudicando o princípio da transparência orçamental.
164. Consequentemente, mostra-se necessário promover a transparência e detalhe do PO, conferindo a apropriada articulação entre os programas e medidas de política pública que o integram e a publicitação dos respetivos resultados de acompanhamento e controlo. Em especial, sublinha-se que o Tribunal, nos seus relatórios¹⁵⁰, tem vindo a evidenciar tais insuficiências nos PO coordenados pelo IGeFE, I.P (PO 10 e PO 11), sem que se tenham registado alterações, designadamente no, agora, PO 14.

Em sede de contraditório, o Ministério refere que “os apuramentos possíveis são os que decorrem dos registos em medidas e atividades que, reconhecemos também, poderão ser melhorados para uma análise de maior detalhe, mas não prejudicam a transparência do processo”.

¹⁴⁶ e.g.: PO 11 de 2017: “dar continuidade à execução e monitorização do Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar, apoiando todas as escolas públicas com formação contínua e recursos que lhes permitam desenvolver planos de ação, adequados aos contextos locais e orientados para a redução do insucesso escolar” e “Garantir os recursos necessários para o funcionamento do sistema de tutorias a todos os jovens com mais de duas reprovações no seu percurso escolar”; PO 11 de 2018: “Autonomia e flexibilidade curricular”; PO 11 de 2019: Redução de alunos por turma; Reforço dos apoios educativos.

¹⁴⁷ e.g.: PO 11 de 2017: RVCC, Centros Qualifica, Ensino Recorrente, EFA, Educação e Formação Profissional de Dupla Certificação e Produção e Gestão da Informação e do Conhecimento; PO 11 de 2018: CEF, PIEF e Cursos Profissionais; PO 11 de 2019: CEF, PIEF, Cursos Profissionais.

¹⁴⁸ Cfr. PO 11 de 2017, 2018 e 2019.

¹⁴⁹ e.g. PO 11 de 2018 e 2019.

¹⁵⁰ Cfr. Relatório n.º 15/2019-2ª Secção “Auditoria à Medida ‘Gratuidade dos manuais escolares’”, de 11 de abril de 2019, e Relatório n.º 6/2020-2ª Secção “Auditoria ao Modelo de Financiamento do Ensino Superior: Contratos de Legislatura 2016-2019”, de 30 de janeiro de 2020.

3.3 ESTRATÉGIA GLOBAL: NÃO EXISTE UMA ESTRATÉGIA GLOBAL E ARTICULADA DE COMBATE AO ABANDONO

165. Desde 2011 que a UE considera que a eficácia das políticas de combate ao Abandono depende da predefinição de uma estratégia global, intersectorial, que articule os diversos programas e medidas dos sistemas de educação e formação, tornando-os coerentes e que coordene os diversos níveis de intervenção¹⁵¹.
166. Considerando que o fenómeno do Abandono é multifacetado e envolve várias áreas governativas e um considerável número de *stakeholders*, a eficácia das políticas públicas de combate ao Abandono, depende, desde logo, da articulação e coordenação intersectoriais (designadamente, educação, emprego, segurança social, justiça).
167. De facto, como antes se ilustrou, os Programas PNPSE e TEIP, de base territorial, pressupõem o estabelecimento de parcerias entre as Escolas e diversos *stakeholders* locais¹⁵², e a implementação das medidas específicas em cada Escola requer procedimentos de articulação e convergência com diversos parceiros, tais como comunidades intermunicipais, áreas metropolitanas, autarquias locais, instituições de ensino superior e centros de formação de associação de escolas.
168. A DGE e a EM-PNPSE desenvolvem um trabalho concertado na execução dos Programas, nomeadamente quanto ao acompanhamento das Escolas na definição dos Planos Plurianuais de Melhoria (Escolas TEIP) e dos Planos de Ação Estratégica (Escolas abrangidas pelo PNPSE), na formação de docentes, na análise de resultados escolares e na gestão das candidaturas a financiamento europeu do PNPSE.
169. Também no que respeita às redes de ofertas profissionalizantes (nomeadamente, Cursos de Educação e Formação de Jovens, Cursos Profissionais e Cursos com planos próprios de dupla certificação), está previsto o planeamento e a concertação entre as entidades competentes, nomeadamente Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional (ANQEP)¹⁵³, DGEstE, Delegações regionais do Instituto do Emprego e da Formação Profissional, I.P., Autarquias Locais, Centros Qualifica, Turismo de Portugal, I.P., outros operadores de educação e formação, empresas e entidades empresariais de referência¹⁵⁴.
170. Relevam, ainda, as parcerias com entidades privadas, como a associação de direito privado EPIS-Empresários pela inclusão social, que tem desenvolvido programas de combate ao Abandono e promoção do sucesso escolar em parceria com o ME, Governo Regional dos Açores e Autarquias Locais em todo o país.
171. Portugal apresenta, portanto, um vasto quadro de medidas que visam combater o Abandono, com aplicação dispersa no território, mas cuja execução se apresenta naturalmente fragmentada.
172. Acresce que, além das estruturas de acompanhamento estabelecidas, não existe uma instituição, entidade ou estrutura que tenha por missão a sua articulação e coordenação global

¹⁵¹ CONS (2011).

¹⁵² *e.g.* associações de alunos, de docentes, de pais e associações privadas que desenvolvam projetos de prevenção do insucesso e de recuperação de jovens em situação de Abandono.

¹⁵³ A ANQEP coordena a execução das políticas de educação e formação profissional de jovens e adultos e assegura o desenvolvimento e a gestão do sistema de reconhecimento, validação e certificação de competências.

¹⁵⁴ Cfr. Decreto-Lei n.º 396/2007, de 31 de dezembro, que regula o Sistema Nacional de Qualificações e as Estruturas que asseguram o seu funcionamento, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 14/2017, de 26 de janeiro, e o Despacho n.º 2387-A/2019, de 8 de março, que sistematiza as competências, procedimentos e metodologia a observar no ano letivo de 2019/20.

e intersectorial no quadro de uma estratégia global apropriadamente definida para o combate ao Abandono.

173. Sobre este assunto, refere-se que também a EM-PNPSE observou e recomendou, no Relatório de 2016-2018¹⁵⁵, a criação de uma estrutura no ME que articule a intervenção dos diversos parceiros.
174. Assim, e sem prejuízo dos resultados já alcançados no combate ao Abandono, constata-se que, em consequência da inexistência de uma estratégia global, não existe uma avaliação global das várias medidas que concorrem para o combate ao Abandono que permita:
- Apreciar o impacto das medidas a nível nacional, regional e local;
 - Identificar as áreas que carecem de maior intervenção;
 - Identificar e precisar as intervenções a efetuar;
 - Melhor direcionar os fundos europeus e nacionais no financiamento das intervenções necessárias.
175. Nesse sentido, destaca-se que, em 2019, na avaliação da implementação da recomendação do Conselho (2011) sobre as políticas de redução do Abandono, a Comissão observou que Portugal não definiu uma estratégia global e abrangente com aquele objetivo, apesar de ter vindo a adotar medidas e a estabelecer programas enquadráveis na recomendação¹⁵⁶. Também considerou que a ausência de estratégia global conduz à adoção de medidas fragmentadas com fraca coerência, o que é agravado pela falta de avaliação das mesmas.

Em sede de contraditório, o Ministério refere que “ (...) não se pode deixar de destacar o que de positivo se tem feito e que só pode ser o resultado de uma estratégia, que embora não espelhada num único documento aglutinador, reúne medidas articuladas e coerentes entre si e direcionadas a objetivos comuns” e que “a estratégia global passou, e passa, por criar um conjunto de recursos e ferramentas de promoção de sucesso, cujo objetivo final é reduzir o abandono”. Acrescentou que “ (...) continuará a desenvolver o percurso feito até ao momento, prevendo-se uma melhoria da estratégia até agora prosseguida e, conseqüentemente, dos seus resultados” e que essa estratégia.

4 FACTOS SUPERVENIENTES: O ENSINO A DISTÂNCIA PODE POTENCIAR O ABANDONO

176. No âmbito das medidas extraordinárias e de caráter urgente de resposta à situação epidemiológica do novo Coronavírus – COVID 19, tomadas em 12 de março de 2020, o Conselho de Ministros determinou a suspensão de todas as atividades letivas e não letivas presenciais nas Escolas de todos os níveis de ensino, a partir de 16 de março.
177. Durante o período de suspensão, as atividades letivas foram realizadas com recurso a metodologias de ensino a distância, permanecendo nessa modalidade todos os alunos, com exceção das disciplinas com exame dos 11º e 12º anos, reabrindo as Escolas para esse efeito a partir de 18 de maio por determinação do Conselho de Ministros, de 30 de abril de 2020.
178. Apesar das medidas adotadas no sentido de se assegurar a continuidade do ensino para todos os alunos, facilitando o acesso a dispositivos digitais e à Internet e dando apoio aos professores para adquirirem competências digitais e pedagógicas em ensino a distância, é previsível que o insucesso e o Abandono aumente, sobretudo no seio dos alunos mais vulneráveis e já em risco

¹⁵⁵ Sumário Executivo-Liderança pedagógica das Escolas na territorialização das políticas educativas.

¹⁵⁶ COM (2019-2).

(e.g. com maiores dificuldades socioeconómicas, migrantes, minorias étnicas, com necessidades educativas especiais¹⁵⁷).

179. Aliás, são vários os especialistas que têm alertado para os riscos de o ensino a distância acentuar as situações de Abandono relativamente aos alunos com uma relação já frágil com a Escola¹⁵⁸, sendo que é sabido que nem todos têm estado presentes.
180. Acresce que o recente relatório (2020) “*Education in a post-COVID world: nine ideas for public action*” da Comissão Internacional sobre os Futuros da Educação da Unesco, refere que a pandemia COVID-19 acentuou as desigualdades, alertando, designadamente, para o risco de não regresso dos alunos à Escola.
181. Neste contexto, o combate ao Abandono apresenta-se como ainda mais premente e a exigir uma especial atenção no sentido de reforçar as ações de prevenção do Abandono e de recuperação de eventuais atrasos nas aprendizagens durante o ensino a distância.

Em sede de contraditório, o Ministério refere que foi recentemente aprovada uma Resolução do Conselho de Ministros “(...) que determina a criação de uma equipa destinada ao desenvolvimento da estratégia de combate ao abandono escolar, no âmbito da pandemia da COVID-19 (...) a qual deverá ser apresentada até ao final do 1.º período do ano letivo de 2020/2021 e tornará mais robusto o sistema de monitorização e intervenção face a este fenómeno”, mobilizando os serviços, designadamente, na clarificação e uso harmonizado de conceitos e na identificação de indicadores globais para a monitorização do Abandono e do risco de Abandono.

5 CONCLUSÕES

O Abandono escolar tem um custo elevado para os indivíduos, economia e sociedade

182. A nível internacional, o Abandono é entendido como a situação das pessoas que saíram do ensino ou da formação tendo apenas concluído o ensino básico ou outro nível de ensino inferior e que não frequentam nenhum programa de educação ou formação.
183. O custo ao longo da vida, para o jovem que abandona a escola e para a sociedade, está estimado entre um a dois milhões de euros, segundo o Parlamento Europeu, e, para o país, que continua a debater-se com baixo nível de qualificações num contexto demográfico de baixa taxa de natalidade e redução da população ativa, representa um obstáculo ao investimento, ao aumento da produtividade e ao crescimento inteligente, sustentável e inclusivo (§§ 1-26).

Em Portugal, o indicador internacional tem apresentado uma evolução muito positiva, passando de 50%, em 1992, para 10,6%, em 2019 (muito próximo da meta de 10% estabelecida para 2020)

184. A redução do Abandono, em conjugação com a promoção do sucesso escolar, é uma prioridade assumida por Portugal e um dos principais objetivos da Estratégia Europeia 2020 e da Agenda 2030 (§§ 27-34).
185. As causas do Abandono são múltiplas, estão identificadas e relacionam-se, em geral, com razões económicas, sociais e escolares. Contudo, não existe um mapeamento, com detalhe nacional, regional e local, para apoiar e melhor direcionar as intervenções necessárias (§§ 35-41).

¹⁵⁷ Cfr. European Centre for Development of Vocation Training: “Digital gap during COVID-19 for VET learners at risk in Europe”, de 4 de junho de 2020 (<https://www.cedefop.europa.eu/en/news-and-press/news/coronavirus-distance-learning-increases-dropout-risk-vulnerable-learners?src=email&freq=weekly>).

¹⁵⁸ Cfr. entrevistas do Diretor do Agrupamento de Escolas Manuel da Maia (Observador”, 20.04.2020, <https://observador.pt/especiais/abandono-escolar-a-distancia-se-os-pais-nao-respndem-aos-contactos-dos-professores-escolas-devem-avisar-comissao-de-protacao-de-menores/>) e da Professora do ISCTE, Susana da Cruz Martins, (22.04.2020, <https://radiocomercial.iol.pt/noticias/99725/ensino-a-distancia-pode-dar-origem-a-abandono-escolar>).

O controlo de matrículas e de frequência na escolaridade obrigatória apresenta deficiências e insuficiências, não prevenindo a identificação de todas as situações de Abandono

186. As Escolas têm efetuado o controlo, mas não dispõem, em regra, dos elementos necessários para assegurar a matrícula no início da escolaridade obrigatória (listas de matrícula e de nascimento), o processo não é automático na renovação no início de cada ciclo e em caso de transferência, e os sistemas de informação mantêm ativos alunos até aos 18 anos independentemente de estarem ou não a frequentar a Escola. A recente generalização de procedimentos eletrónicos e a progressiva implementação do novo sistema E 360 são suscetíveis de contribuir para melhorar o controlo (§§ 42-53).

Em Portugal, o conceito de Abandono não está consolidado, comprometendo a fiabilidade e o reporte da informação no seio do Ministério da Educação

187. Observou-se que, na diversa documentação de reporte, designadamente das Escolas aos serviços centrais, não existe uniformidade no conceito de Abandono (*e.g.* abrange alunos que “apesar de inscritos, por motivo desconhecido/não comprovado, nunca compareceram às aulas”, ou em absentismo “há mais de 60 dias úteis”, ou “retidos/excluídos por faltas”), nem existe distinção entre as situações de Abandono e de risco de Abandono (§§ 54-61).
188. A precisão do conceito de Abandono é, pois, crítica para a sua medição e monitorização. O Ministro da Educação informou que serão clarificados as definições e os procedimentos de recolha dos indicadores de modo a assegurar a fiabilidade, a comparabilidade e a intervenção preventiva (§§ 62-64).

No sistema educativo nacional não existem indicadores (quantitativos e qualitativos) para medir o Abandono, essenciais à apropriada definição das políticas de combate

189. A Taxa de Abandono Precoce de Educação e Formação, sendo um indicador internacional concebido para o Inquérito ao Emprego, aplicado pelo INE, não tem propensão para medir o Abandono, sobretudo porque: é direcionada aos jovens dos 18 aos 24 anos e não integra os dos 6 aos 18 anos; não desvenda o nível de ensino em que ocorreu o Abandono; apenas proporciona uma apreciação à escala macro (NUTS II); não permite avaliar os progressos alcançados nem identificar onde se situam as principais dificuldades (§§ 65-81).
190. A Taxa de Retenção e Desistência, calculada pela DGEEC, também se mostra desadequada para medir o Abandono, uma vez que: configura apenas uma caracterização estática dos alunos matriculados num determinado ano letivo; não fornece informação retrospectiva e evolutiva do percurso dos alunos na escolaridade (*e.g.* deixaram de comparecer; absentismo reiterado ou intermitente) nem sobre os que, por atingirem 18 anos de idade, chegam ao final da escolaridade obrigatória sem o nível de ensino previsto (§§ 82-88).

A recolha de dados sobre os alunos através dos sistemas de informação não é global nem tempestiva, não sendo fiável e eficaz para fornecer informação adequada ao conhecimento integral e exato do Abandono

191. A recolha de dados pela DGEEC restringe-se ao Continente, pelo que a sua utilização para o cálculo de qualquer taxa do Abandono em Portugal sem abranger as Regiões Autónomas é insuficiente. Nas escolas da rede privada a recolha tem um desfasamento de cerca de meio ano (§§ 89-92).
192. Para o efeito, coexistem diferentes sistemas de informação (*e.g.* MISI, E 360, SIGO, Inquérito), mas sem a necessária interoperabilidade potenciando a ocorrência de erros. E, embora, o E 360

tenha vocação para minimizar essa insuficiência a sua utilização é, ainda, limitada a um muito reduzido número de Escolas (§§ 93-96).

193. Os sistemas acolhem diferentes noções de Abandono, em resultado das imprecisões do conceito, com impacto na não uniformização de procedimentos de registo e reporte de alunos que são considerados indiferenciadamente em situação de Abandono e risco de Abandono (*e.g.* “retidos por faltas”, “excluído por faltas”, “não transitou”, “não concluiu”), não conferindo fiabilidade aos dados, inviabilizando a sua comparabilidade e implicando o registo residual de Abandono (§§ 97-100).

Não existe um sistema central de monitorização do Abandono, desperdiçando-se a oportunidade de contribuir para a melhor definição de políticas de combate e de oferecer outra alternativa aos que já abandonaram o sistema de ensino

194. A circunstância de não existir um sistema central de informação que permita o conhecimento integral do Abandono e a sinalização atempada de situações de risco de Abandono, também constrange uma adequada monitorização assente em informação territorial e socioeconómica, por região, associada à informação pessoal e escolar das crianças e jovens de modo a conferir maior eficácia às intervenções, em especial junto da população escolar em situação, ou em risco, de pobreza e de exclusão social (§§ 101-109).
195. Sobre esta matéria, o Ministro da Educação informou que será feito o apuramento das taxas de “tendência” de insucesso e de Abandono e o cruzamento de alunos que frequentaram o 3.º ciclo com os inscritos no ensino secundário para aumentar a monitorização do Abandono (§ 109).
196. As Escolas observam os procedimentos legalmente previstos, sinalizando às CPCJ as faltas injustificadas e a desistência das aulas. Contudo, os jovens adultos em situação de Abandono não são monitorizados quando atingem a idade limite da escolaridade obrigatória (§§ 110-117).

O combate ao Abandono, a par da promoção do sucesso escolar, encontra respaldo nos diversos diplomas legais orientadores e reguladores do sistema educativo

197. O quadro legal do perfil dos alunos à saída da escolaridade obrigatória, dos currículos e da educação inclusiva está desenhado para a aquisição de conhecimentos e competências, melhoria das aprendizagens, combate ao Abandono e promoção do sucesso escolar. Entre muitos outros, também a organização dos anos letivos é preventiva do Abandono e do insucesso escolar, bem como as soluções inovadoras contidas nos planos de inovação em implementação nas Escolas (§§ 118-134).

Existem várias medidas de combate ao Abandono e ao insucesso escolar, destacando-se pelos seus contributos positivos os programas nacionais PNPSE e TEIP, que abrangem a quase totalidade das 812 Escolas

198. O Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar (PNPSE), presente em 663 Escolas, assume como princípio orientador que cada comunidade educativa está melhor preparada para encontrar soluções, por conhecer o respetivo contexto, dificuldades e potencialidades (§§ 135-144).
199. O Programa dos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP) está implementado em 137 Escolas e destina-se a territórios económica e socialmente desfavorecidos, marcados pela pobreza e exclusão social, onde a violência, a indisciplina, o abandono e o insucesso escolar mais se manifestam (§§ 145-148).

200. Existem muitas outras medidas, como o Programa Qualifica, para aumentar a qualificação da população adulta, o recente Programa “Segunda Oportunidade”, para a reintegração escolar e socioprofissional de jovens com mais de 15 anos, sem qualificação, sem emprego e em Abandono há, pelo menos, um ano, e, no âmbito de parcerias com entidades privadas, os programas de promoção do sucesso escolar da associação EPIS-Empresários pela inclusão social (§§ 149-152).

A programação orçamental é insuficiente e incompleta não permitindo conhecer o montante afeto ao combate ao Abandono e ao insucesso, e prejudicando o princípio da transparência

201. As medidas são financiadas por fundos europeus e pelo Orçamento do Estado alcançando, em 2014-2018, o montante médio de 300 milhões de euros/ano. A despesa orçamental conexa ascendeu a mais de 370 milhões de euros/ano, através do Programa Orçamental “Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar” (PO 11, designado PO 14 em 2020) que, contudo, não permite conhecer a concreta comparticipação nacional, nem as medidas que concorrem para reduzir o Abandono ou o insucesso escolar, o seu custo e os respetivos resultados (§§ 153-164).

Não existe uma estratégia global, com coordenação horizontal e vertical que agregue e avalie as medidas de combate ao Abandono

202. O fenómeno do Abandono é multifacetado e envolve, além de múltiplas intervenções em todo o território, vários intervenientes, como escolas, comunidades educativas, áreas governativas distintas, autarquias e parceiros públicos e privados (§§ 165-170).
203. Assim, e sem prejuízo dos resultados já alcançados, constatou-se que não existe uma avaliação global das medidas que concorrem para o combate ao Abandono que permita apreciar o respetivo impacto a nível nacional, regional e local, identificar as áreas que carecem de maior e/ou melhor intervenção e direcionar o financiamento para onde é mais preciso (§§ 171-173).
204. Acresce que, embora a meta de 10% de Abandono esteja em vias de ser atingida, Portugal ainda está longe de eliminar o Abandono, situando-se em 21.º lugar entre os 28 países da União Europeia, permanecendo a necessidade de medir e monitorizar o Abandono. Neste contexto, importa também que se continue a assegurar que os jovens que cumpriram a escolaridade obrigatória dispõem das aprendizagens e competências essenciais em correspondência às qualificações adquiridas, para uma transição bem-sucedida para o ensino superior ou para o mercado de trabalho (§§ 12, 31, 34).

O recente recurso ao ensino a distância para combater o impacto da pandemia de Covid-19 pode ampliar e intensificar os riscos de Abandono dos alunos com uma relação mais frágil com a escola

205. Trata-se de um efeito colateral mais acentuado junto de alguns segmentos da população, designadamente, com maiores dificuldades socioeconómicas, minorias étnicas e/ou com necessidades educativas especiais que urge minimizar (§§ 174-181).

6 RECOMENDAÇÕES

206. Em resultado da auditoria realizada ao Abandono Escolar Precoce, recomenda-se ao Ministro da Educação que diligencie no sentido de serem superadas as várias insuficiências e deficiências assinaladas no presente Relatório, designadamente quanto à/ao:
- Definição de uma estratégia global para o combate ao Abandono que integre uma estrutura de monitorização e avaliação;
 - Definição clara e inequívoca dos conceitos de Abandono e de risco de Abandono e dos respetivos indicadores no sistema de ensino nacional;
 - Mapeamento do Abandono, com detalhe a nível nacional, regional e local;
 - Implementação de sistemas de controlo eficazes para o cumprimento dos deveres de matrícula e de frequência na escolaridade obrigatória;
 - Interoperabilidade dos sistemas de informação para a recolha de dados de alunos no território nacional e de modo tempestivo;
 - Promoção da transparência e do detalhe no Programa Orçamental PO 14, onde se mostre evidenciado, designadamente, o montante afeto ao combate ao Abandono.

7 VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

207. Do Projeto de Relatório foi dada vista à Procuradora-Geral Adjunta, 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

208. Em Subsecção da 2.ª Secção decidem os Juízes do Tribunal de Contas:
- Aprovar o presente Relatório;
 - Ordenar a remessa do Relatório às entidades seguintes:
 - Ministro da Educação;
 - Comissão de Educação, Ciência, Juventude e Desporto da Assembleia da República;
 - Direção-Geral da Educação;
 - Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares;
 - Inspeção-Geral da Educação e Ciência;
 - Direção-Geral de Estatísticas do Ensino Superior;
 - Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P.;
 - Estrutura de Missão do Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar;
 - Instituto Nacional de Estatística;
 - Agrupamentos de Escolas visitados, identificados no Anexo 1.
 - 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;
 - Instruir o destinatário das recomendações para lhe transmitir, no prazo de 180 dias, a informação documentada sobre as medidas adotadas;

- e) Fixar o valor dos emolumentos em 1 716,00 euros a suportar pela Secretaria-Geral da Educação e Ciência¹⁵⁹;
- f) Divulgar o Relatório e seus Anexos no sítio do Tribunal de Contas e junto da Comunicação Social.

Tribunal de Contas, em 9 de julho de 2020.

A Conselheira Relatora,



(Maria da Conceição dos Santos Vaz Antunes)

Os Conselheiros Adjuntos,



(António Manuel Fonseca da Silva)



(Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes)

¹⁵⁹ Cfr. artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do TC (Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações subsequentes) 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.

ANEXOS

ANEXO 1 - METODOLOGIA DE AUDITORIA

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

PLANEAMENTO

Estudo preliminar (EP) – O EP consubstanciou-se em: i) levantamento de legislação e publicações a nível nacional, europeu e internacional, relacionadas com o Abandono e insucesso escolares e com a qualificação da população jovem adulta; ii) recolha de informação junto do Gabinete do ME, INE, DGEEC, DGE, IGeFE, I.P., Comissão Diretiva do PO CH, Gestores dos POR e através dos respetivos sítios; iii) reuniões com a DGEEC, DGE, DGEstE, IGeFE, PO CH, EM-PNPSE e Associação EPIS- Empresários pela Inclusão Social; iv) identificação dos riscos inerentes à fiabilidade e eficácia dos sistemas de recolha de dados e de monitorização do Abandono.

Plano Global de Auditoria (PGA) - Com base no EP foi elaborado o PGA que estabelece o âmbito da auditoria, os seus objetivos e as questões de auditoria. O PGA inclui o Quadro Metodológico em que se identificam, de forma detalhada, o método, os critérios, as técnicas de recolha de evidências, e os resultados prováveis da auditoria.

Plano de Amostragem - Abrangeu 30 agrupamentos de escolas (AE)¹⁶⁰, incluindo visitas a 8, que integram o ensino secundário¹⁶¹, selecionados em resultado da conjugação dos critérios seguintes: i) distribuição geográfica por NUTS II e respetiva ponderação territorial¹⁶²; ii) AE de maior dimensão (≥ 1000 alunos inscritos), TEIP ou Centro Qualifica, com a maior Taxa de Retenção e Desistência (TRD).

N.º Ordem	NUTS II	N.º alunos	Obs.	N.º Ordem	NUTS II	N.º alunos	Obs.
1*	Alentejo	2516	TEIP	16	Centro	2659	c/ CQ
2	Alentejo	1950	c/ CQ	17*	Centro	2306	TEIP
3	Alentejo	1079	TEIP	18	Centro	1098	c/ CQ
4*	Algarve	1261	c/ CQ	19*	Centro	2503	c/ CQ
5	Algarve	2105	TEIP, c/ CQ	20*	Norte	1361	TEIP
6*	AML	1722	TEIP	21	Norte	1890	TEIP
7	AML	2175	TEIP	22	Norte	1993	c/ CQ
8	AML	1777	c/ CQ	23	Norte	1363	TEIP
9*	AML	1823	TEIP	24	Norte	1544	TEIP
10	AML	1366	c/ CQ	25	Norte	2300	c/ CQ
11	AML	1299	TEIP	26	Norte	1877	c/ CQ
12*	Centro	1577	c/ CQ	27	Norte	2067	c/ CQ
13	Centro	2095	c/ CQ	28	Norte	1264	c/ CQ
14	Centro	1668	c/ CQ	29	Norte	2105	c/ CQ
15	Centro	1266	c/ CQ	30	Norte	1984	TEIP

Legenda: AE – Agrupamento de Escolas; AML – Área Metropolitana de Lisboa; CQ – Centro Qualifica; TEIP – Território Educativo de Intervenção Prioritária; (*) AE visitados.

Critérios de auditoria - Foram detalhados para cada sub-questão de auditoria com recurso, nomeadamente, às fontes seguintes: Conclusões do Conselho Europeu (2015/C 417/05); Recomendação do CNE de 2015; Projeto-piloto “Abandono ZERO” da Associação EPIS (Boas práticas no combate ao Abandono Escolar Precoce - 2014); Manual do MISI; Estatuto do Aluno e Ética Escolar; Despacho Normativo n.º 20/2012; Documento Síntese *Eurydice* – Combate ao Abandono Escolar Precoce na Educação e Formação na Europa (2015); *Assessment of the Implementation of the 2011 Council Recommendation on Policies to Reduce Early School Leaving* (july 2019).

Técnicas de recolha de dados - Salientam-se as seguintes: pedidos de informação e de documentação aos AE e às entidades supra referenciadas no âmbito do EP; entrevistas (apoiadas em questionários) junto dos AE; consulta dos sítios das entidades intervenientes do ME e dos AE; exame detalhado e tratamento da informação e documentação recolhida.

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; compilação de informação, exame documental; análise de dados; cálculos; exame dos procedimentos adotados e dos seus resultados; apreciação comparativa dos dados.

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 conclusões e recomendações preliminares.

RELATO

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

¹⁶⁰ No Continente existem 812 Agrupamentos de Escolas e as Escolas não Agrupadas com mais de 5000 estabelecimentos de ensino.

¹⁶¹ De um universo de 418 AE com ensino secundário. A seleção teve por base uma listagem disponibilizada pela DGEEC, por e-mail de 20.03.2019, com dados reportados ao ano letivo de 2016/17.

¹⁶² Com a condição de serem abrangidas todas as NUTS. Caso não se verificasse, excluir-se-ia da NUTS com maior n.º de AE selecionados o que tivesse menor TRD.

**ANEXO 2****EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO MÉDIA ANUAL RESIDENTE, POR ESCALÕES ETÁRIOS
(2000-2018)**

Unidade: mil

Ano	Escalaões etários			Total
	0-14	15-64	65+	
2000	1 685,1	6 939,3	1 665,5	10 289,9
2005	1 672,4	7 016,9	1 814,0	10 503,3
2010	1 606,6	7 013,1	1 953,4	10 573,1
2015	1 475,5	6 759,5	2 123,0	10 358,1
2018	1 415,7	6 639,3	2 228,7	10 283,8

Fonte: INE/PORDATA.

ANEXO 3**EVOLUÇÃO DA QUALIFICAÇÃO DA POPULAÇÃO MÉDIA ANUAL RESIDENTE
(2000-2019)**

Unidade: mil

Ano	Sem escolaridade	1.º Ciclo	2.º Ciclo	3.º Ciclo	Secundário e Pós-secund.	Superior
2000	1 549,6	2 865,1	1 430,0	1 241,2	966,1	556,7
2005	1 202,7	2 742,4	1 386,7	1 473,3	1 188,6	834,2
2010	949,8	2 583,0	1 258,3	1 738,5	1 380,6	1 055,2
2015	738,9	2 080,2	963,8	1 800,5	1 763,6	1 519,2
2019	559,8	1 904,3	882,3	1 770,7	2 011,7	1 734,8

Fonte: INE/PORDATA.



ANEXO 4 – MEDIDAS DE COMBATE AO ABANDONO E INSUCESSO ESCOLAR

Adaptações Curriculares Não Significativas	Medidas de gestão curricular que não comprometem as aprendizagens previstas nos documentos curriculares. Podem incluir adaptações ao nível dos objetivos e dos conteúdos, através da alteração na sua priorização ou sequenciação, ou na introdução de objetivos específicos de nível intermédio que permitam atingir os objetivos globais e as aprendizagens essenciais, de modo a desenvolver as competências previstas no Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória.
Apoio educativo	Alunos dos três ciclos dos ensinos básico secundário: apoio individual a alunos com base nas necessidades reais que, em cada momento do ano letivo, são identificadas.
Apoios socioeducativos, tais como a gratuitidade dos manuais escolares para os ensinos básico e secundário, o reforço da ação social escolar, a generalização da "Escola a tempo inteiro"	Ação Social Escolar para promoção do sucesso educativo e a prevenção da exclusão social e do abandono (e.g. apoios a nível da alimentação, material escolar e livros, visitas de estudo e alojamento). Relativamente aos serviços alimentares, foram adotadas várias <i>medidas de reforço e melhoria da qualidade do serviço</i> , designadamente (e.g. refeições durante as interrupções letivas do Natal e Páscoa em todas as escolas públicas; leite sem lactose e de bebida vegetal; distribuição gratuita de fruta; Execução do Plano Integrado de Controlo da Qualidade e Quantidade das Refeições Servidas nos Estabelecimentos Escolares). Gratuidade dos manuais escolares em toda a escolaridade obrigatória e gratuita (ensino básico e secundário da rede pública). Pelo OE para 2019, alargou-se o regime de gratuitidade dos manuais escolares no início do ano letivo de 2019/20, a todos os alunos a frequentar a escolaridade obrigatória na rede pública. Posteriormente, foi aprovado o "Manual de Apoio à Reutilização dos Manuais Escolares" comportando um conjunto de metodologias, boas práticas e princípios a desenvolver e a adaptar pelas comunidades educativas, neste processo. Escola a Tempo Inteiro - Coloca as escolas ao serviço das famílias e das respetivas necessidades socioeducativas e promove a igualdade de acesso às oportunidades educativas.
Apoio tutorial específico	A tutoria é destina a alunos do 2.º e 3.º ciclo do ensino básico, com histórico de duas ou mais retenções. Pretende incrementar o envolvimento do aluno e da família nas atividades educativas, nomeadamente, através do planeamento e da monitorização do processo de aprendizagem.
Coadjuvação em sala de aula	Trabalho colaborativo entre os docentes envolvidos, em disciplinas estruturantes, em qualquer nível de ensino.
Currículo e Aprendizagens Essenciais	As Aprendizagens Essenciais constituem-se como documentos de orientação curricular base para a planificação, conceção e avaliação das aprendizagens e visam promover o desenvolvimento das áreas de competências inscritas no Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória. Estes referenciais educativos estão construídos numa perspetiva de desenvolvimento das competências específicas de cada área do saber, bem como das competências transversais.
Desporto Escolar	O Programa de Desporto Escolar 2017/2021 redefiniu as orientações para a realização dos Projetos que irão garantir a melhoria da literacia física dos alunos, em linha com as recomendações da Organização Mundial de Saúde. Trata-se do maior projeto plurianual educativo nacional.
Diversificação da oferta educativa e formativa	<ul style="list-style-type: none">• Cursos de Educação e Formação - Destinados a jovens com idade igual ou superior a 15 anos e o 2.º ou 3.º ciclos do ensino básico completos;• Cursos de aprendizagem - Destinados a jovens com idade inferior a 25 anos e com o 3.º ciclo do ensino básico completo ou o ensino secundário incompleto;• Cursos de Educação e Formação de Adultos- Destinados a adultos que não tenham completado qualquer dos três ciclos de ensino básico;• Vias de conclusão do ensino secundário (Cursos Científico-humanísticos ou tecnológicos) - Destinados adultos que tenham completado o 3.º ciclo do ensino básico;• Reconhecimento, validação e certificação de Competências- Destinados a adultos inseridos ou não no mercado de trabalho e que têm por objetivo a certificação escolar de nível básico ou secundário e/ou formativa (Quadro Nacional de Qualificações);• Formações modulares - Destinadas a adultos inseridos no mercado de trabalho que tenham o ensino secundário incompleto.
Ensino Artístico Especializado (EAE) de Dança, Música e Artes Visuais e Audiovisuais	Para o biénio 2018/2019 e 2019/2020 foram concretizadas medidas que conduziram ao aumento do número de alunos a frequentar o EAE e ao incremento da qualidade deste ensino. Estas medidas traduziram-se na publicação de normativos legais conducentes a uma melhor flexibilização dos respetivos planos de estudo e à implementação de novas regras de financiamento.
Ensino individual e doméstico	A fim de criar condições favoráveis ao sucesso escolar do aluno, garantindo o cumprimento dos referenciais curriculares, instituiu-se o protocolo de colaboração como instrumento privilegiado para estabelecer a organização do percurso educativo do aluno, os procedimentos de acompanhamento e monitorização do seu processo educativo, bem como as responsabilidades do encarregado de educação e da escola de matrícula.
Estratégia Nacional de educação para a cidadania (ENEC)	A ENEC constituiu-se como um documento de referência implementado, no ano letivo de 2017/18, nas escolas públicas e privadas que integravam o <i>Projeto de Autonomia e Flexibilidade Curricular</i> , em convergência com o <i>Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória</i> e com as <i>Aprendizagens Essenciais</i> (cfr. doc. ENEC). A componente curricular de <i>Cidadania e Desenvolvimento</i> concretiza a implementação da ENEC. Cada escola aprova a sua estratégia de educação para a cidadania, definindo os domínios, temas e as aprendizagens a desenvolver em cada ciclo e ano de escolaridade, o modo de organização do trabalho, os projetos a desenvolver pelos alunos, as parcerias com entidades da comunidade, a avaliação das aprendizagens e a monitorização e avaliação da implementação, pela escola, da estratégia.
Oferta do mandarim como língua estrangeira	No ano letivo de 2017/18, o ME deu continuidade ao Projeto-piloto de oferta do Mandarim, nas 12 escolas da rede pública que haviam já desenvolvido esta iniciativa no ano anterior.
Matemática	Em 2018 foi criado o Grupo de Trabalho de Matemática, com a missão de proceder à análise do fenómeno do insucesso, tendo em vista a elaboração de um conjunto de recomendações sobre a disciplina de Matemática. No seguimento da apresentação do seu relatório <i>Recomendações para a melhoria das aprendizagens dos alunos em Matemática</i> , convidou associações profissionais e as diferentes sociedades científicas do setor a participar, bem como representantes de ONG com conhecimento e experiência em



	projetos na área da Matemática e da Educação Matemática. O Grupo dinamizou, ainda, seis sessões em escolas de norte a sul do país, com o objetivo de auscultar opiniões e sugestões.
Língua gestual portuguesa	Grupo de Trabalho criado com o objetivo de dar os primeiros passos para a identificação e definição dos requisitos de habilitação e profissionalização para a docência da língua gestual portuguesa nos estabelecimentos de ensino da rede pública.
INCoDe.2030	Foram estabelecidas as seguintes medidas-bandeira para o Eixo 2, Educação: <ul style="list-style-type: none">• Desenvolvimento de recursos educacionais digitais, nomeadamente: conceção, desenvolvimento e disseminação de recursos educacionais digitais para diferentes níveis de ensino, disciplinas, componentes curriculares e de formação, promovendo ambientes educacionais inovadores.• Formação de professores de educação pré-escolar, ensino básico e secundário;• Programa de formação de professores do ensino básico e secundário, com a participação dos Centros de Formação de Associações Escolares e instituições de ensino superior;• Alargamento e aprofundamento do currículo de Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC);• Conceção e implementação da disciplina de TIC do 5.º ao 9.º ano.
Percurso Curriculares Alternativos	Criada em 2006, é uma medida de carácter excecional e transitório, para reorientar o percurso escolar quando os alunos não apresentem progressos nos resultados escolares, mesmo após aplicadas outras medidas de promoção do sucesso. As turmas têm entre 15 e 20 alunos, de podem ser de transição do 1.º para o 2.º ciclo ou de 2.º e 3.º ciclos do Ensino Básico e destinam-se a alunos até aos 18 anos de idade. Trata-se de uma oferta específica de natureza complementar a outras existentes tendo em vista a inclusão social e o cumprimento da escolaridade obrigatória.
Plano Nacional das Artes	Desenvolvido pelas áreas governativas da Cultura e da Educação, este plano para 2019-2024, tem como objetivo tornar as artes mais acessíveis aos cidadãos, em particular às crianças e aos jovens, através da comunidade educativa, promovendo a participação, fruição e criação cultural, numa lógica de inclusão e aprendizagem ao longo da vida. O Plano propõe valorizar projetos com as comunidades, apoiando práticas artísticas a desenvolver com escolas, comunidades específicas ou excluídas.
Português Língua Não Materna	Consiste na introdução do português para alunos de outras línguas, após diagnóstico. Oferta da disciplina de Português Língua Não Materna no currículo dos ensinos básico e secundário.
Projeto Comunidades de Aprendizagem INCLUD-ED	É um projeto de transformação da escola e da sua comunidade, através da implementação de Ações Educativas de Sucesso, que favorecem a interação e a participação da comunidade, com o objetivo de superar as desigualdades sociais. Conta com o apoio técnico do CREA (<i>Community of Research on Excellence for All</i>), que iniciou, em novembro de 2019, a capacitação de um conjunto de 40 formadores e o acompanhamento e capacitação das equipas responsáveis pela implementação do projeto em cada uma das comunidades educativas envolvidas. O "Programa INCLUD-ED" assenta na criação de grupos interativos dentro da sala de aula, explorando as diferentes capacidades de aprendizagem dos alunos com o intuito de fomentar a entreajuda. Inclui ainda a realização de tertúlias, em que o professor promove o debate entre os alunos sobre obras clássicas da literatura ou de outras artes, na participação da comunidade, até dentro da sala de aula, na formação de professores e familiares dos alunos e na existência de um modelo de prevenção e de resolução de conflitos.
Programa de Educação Estética e Artística (PEEA)	O PEEA visa implementar uma estratégia integrada, a nível nacional, no domínio das diferentes formas de arte em contexto escolar. No ano 2019, continua a centrar-se na Formação de Professores ao nível da Educação Artística, nomeadamente, Artes Visuais, Dança, Música e Teatro, especialmente dirigida aos docentes da Educação Pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico, embora esteja previsto o alargamento aos restantes ciclos do ensino básico e ao secundário. Desenvolveu também, vários subprogramas que contribuíram para a promoção de dinâmicas de trabalho sistemático entre escolas, artistas, instituições culturais e autarquias, por vezes em articulação interministerial, como é o caso das Residências Artísticas e dos Concertos Educação/Cultura.
Programa Integrado de Educação e Formação	Medida socioeducativa, de carácter temporário e excecional, a adotar depois de esgotadas todas as outras medidas de integração escolar, que visa favorecer o cumprimento da escolaridade obrigatória e a inclusão social, conferindo uma habilitação escolar de 2.º ou 3.º ciclo.
Programa Roma Inclusive School Experiences (RISE)	O Projeto Internacional RISE envolve três países (Portugal, Itália, Eslovénia) e conta com o financiamento do Programa <i>Rights Equality and Citizenship</i> da Comissão Europeia. Aplicado na educação pré-escolar e no primeiro e segundo ciclos do ensino básico, o RISE visa a diminuição do absentismo e insucesso escolar de alunos ciganos com base na articulação entre famílias e escola, interculturalidade e diálogo, formação de professores e articulação curricular.
Redução da dimensão das turmas	A redução do número de alunos por turma iniciou-se no ano letivo de 2017/18. A partir do ano letivo 2019/20 estabeleceu-se que: <ul style="list-style-type: none">• o número máximo de alunos por turma baixa de 30 para 28 no 10.º ano;• as turmas do 10.º ano do ensino secundário regular passam a ter um número mínimo para abertura de 24 alunos e um número máximo de 28 alunos;• as turmas do 1.º ano do ciclo de formação do ensino profissional passam a ter entre 22 e 28 alunos. Esta redução, que já estava em vigor no ensino básico, aplica-se progressivamente aos restantes anos do ensino secundário.
Reforço da Ação Social Escolar e dos Serviços Alimentares	Relativamente aos serviços alimentares, foram adotadas várias <i>medidas de reforço e melhoria da qualidade do serviço</i> , designadamente (e.g. refeições durante as interrupções letivas do Natal e Páscoa em todas as escolas públicas; leite sem lactose e de bebida vegetal; distribuição gratuita de fruta; Execução do Plano Integrado de Controlo da Qualidade e Quantidade das Refeições Servidas nos Estabelecimentos Escolares).
Valorização da carreira docente	A fim de valorizar as carreiras docentes e promover práticas de ensino de elevada qualidade, foram implementadas, desde 2015, designadamente as seguintes medidas: <ul style="list-style-type: none">• a remoção dos cortes salariais e descongelamento das carreiras, em vigor de 2011 a 2016;• a integração, como funcionários públicos com contrato permanente, de todos os professores com contratos anuais durante os últimos três anos (mais de 3 000 professores);• o envolvimento dos professores, sistematicamente através das suas associações e, em algumas iniciativas, de forma direta, na definição das políticas curriculares.

Fonte: Diversas (e.g. sites da DGE, DGEstE, ANQEP; Eurydice).



ANEXO 5 - FINANCIAMENTO (PO CH E POR)

P O	Eixo Prioritário		Informação até 31/12/2018 (€)												
	N. Designação	TO (PO CH) / PI (POR)	Investimento aprovado ⁽¹⁾			Execução (Despesa validada)			Pagamentos			Taxa de realizaçã o (B/A)	Taxa de pagament o (C/A)	Taxa de reembols o (C/B)	
			FSE	CPN	TOTAL (A)	FSE	CPN	TOTAL (B)	FSE	CPN ⁽⁶⁾	TOTAL (C)				
PO CH	1	Promoção do sucesso educativo, do combate ao abandono escolar e reforço da qualificação dos jovens para a empregabilidade	Cursos de Educação e Formação de Jovens	70.741.955	12.483.874	83.225.830	22.348.690	3.943.886	26.292.576	28.814.622	5.084.934	33.899.555	31,6%	40,7%	128,9%
			Ensino Artístico Especializado	36.954.664	6.521.411	43.476.075	34.301.243	6.053.160	40.354.403	34.528.711	6.093.302	40.622.012	92,8%	93,4%	100,7%
			Cursos Vocacionais	34.888.205	6.156.742	41.044.947	15.592.962	2.751.699	18.344.661	22.132.720	3.905.774	26.038.494	44,7%	63,4%	141,9%
			Cursos Profissionais	1.562.410.201	275.719.447	1.838.129.648	877.203.752	154.800.662	1.032.004.415	967.000.027	170.646.591	1.137.646.618	56,1%	61,9%	110,2%
		TOTAL EIXO 1	1.704.995.024	300.881.475	2.005.876.499	949.446.647	167.549.408	1.116.996.056	1.052.476.079	185.730.601	1.238.206.680	55,7%	61,7%	110,9%	
	3	Aprendizagem, qualificação ao longo da vida e reforço da empregabilidade	CQEP/Centros Qualifica ⁽⁶⁾	50.296.089	8.875.780	59.171.869	3.414.051	602.480	4.016.530	20.711.849	3.655.032	24.366.881	6,8%	41,2%	606,7%
			Cursos de Aprendizagem	158.919.112	28.044.549	186.963.662	70.640.984	12.466.056	83.107.040	82.718.707	14.583.006	97.301.714	44,5%	52,0%	117,1%
		TOTAL EIXO 3	209.215.201	36.920.330	246.135.531	74.055.035	13.068.536	87.123.570	103.430.556	18.238.039	121.668.595	35,4%	49,4%	139,7%	
	4	Qualidade e inovação do sistema de educação e formação	Qualidade e eficiência do sistema de educação e formação para promoção do sucesso escolar ⁽²⁾	33.263.425	5.870.016	39.133.441	25.191.961	4.445.640	29.637.601	24.804.200	4.377.212	29.181.411	75,7%	74,6%	98,5%
			Formação de docentes e outros agentes de educação e formação	5.811.128	1.025.493	6.836.621	1.384.724	244.363	1.629.087	2.004.075	353.660	2.357.735	23,8%	34,5%	144,7%
			Serviços de Psicologia e Orientação (SPO) Rede	6.361.068	1.122.541	7.483.609	3.814.015	673.061	4.487.076	4.017.089	708.898	4.725.988	60,0%	63,2%	105,3%
			Ações de Inovação Social	4.611.440	813.783	5.425.223	48.588	8.574	57.162	169.912	29.984	199.896	1,1%	3,7%	349,7%
		TOTAL EIXO 4	50.047.060	8.831.834	58.878.895	30.439.287	5.371.639	35.810.926	30.995.276	5.469.755	36.465.031	60,8%	61,9%	101,8%	
TOTAL PO CH			1.964.257.286	346.633.639	2.310.890.925	1.053.940.969	185.989.583	1.239.930.552	1.186.901.911	209.438.394	1.396.340.305	53,7%	60,4%	112,6%	



PO	Eixo Prioritário			Informação até 31/12/2018 (€)											
	N.º	Designação	TO (PO CH) / PI (POR)	Investimento aprovado ⁽¹⁾			Execução (Despesa validada)			Pagamentos			Taxa de realização (B/A)	Taxa de pagamento (C/A)	Taxa de reembolso (C/B)
				FSE	CPN	TOTAL (A)	FSE	CPN	TOTAL (B)	FSE	CPN ⁽⁴⁾	TOTAL (C)			
POR Algarve	7	Reforçar as competências	PI 10.01	5.794.892	1.448.723	7.243.615	2.275.499	568.875	2.844.374	1.152.664	288.166	1.440.830	39,3%	19,9%	50,7%
POR Alentejo	2	Ensino e qualificação do capital humano	PI 10.01	28.118.178	4.962.032	33.080.210	12.250.843	2.161.913	14.412.757	12.060.302	0	12.060.302	43,6%	36,5%	83,7%
POR Centro	3	Desenvolver o potencial humano (APRENDER) ⁽³⁾		36.264.569	6.399.630	42.664.198	702.909	124.043	826.952	2.865.328	0	2.865.328	1,9%	6,7%	346,5%
POR Lisboa	7	Investir na educação, na formação e na formação profissional para a aquisição de competências e na aprendizagem ao longo da vida	PI 10.1 PI 10.3 PI 10.4	36.736.061	36.736.061	73.472.122	11.341.621	11.341.621	22.683.243	13.322.162	11.454.033	24.776.195	30,9%	33,7%	109,2%
POR Norte	8	Educação e aprendizagem ao longo da vida	EP8 (PI 10.1); EP9 (PI 9.1) - após a última reprogramação; EP 7 (PI 9.6) à luz das elegibilidades da PI 10.1	86.539.049	15.271.597	101.810.646	28.109.163	4.960.441	33.069.604	29.731.426	5.246.722	34.978.149	32,5%	34,4%	105,8%
TOTAL POR⁽⁴⁾				193.452.750	64.818.042	258.270.792	54.680.036	19.156.893	73.836.929	59.131.883	16.988.921	76.120.804	28,6%	29,5%	103,1%
FINANCIAMENTO TOTAL (POCH + POR)				2.157.710.036	411.451.681	2.569.161.717	1.108.621.006	205.146.476	1.313.767.482	1.246.033.794	226.427.315	1.472.461.109	51,1%	57,3%	112,1%

Fonte: PO CH e POR (Alentejo, Algarve, Centro, Lisboa, Norte).

Legenda: FSE - Fundo Social Europeu; CPN - Contrapartida Pública Nacional; n.d. - não disponível; PI - Prioridade de Investimento; TO - Tipologia das operações.

Notas: (1) Investimento/custo total elegível aprovado; (2) Tipologia onde se inseriu o PNPSE com cerca de 30 M€ de FEEI aprovado e projetos em parceria para a melhoria da qualidade do sistema de educação e formação; (3) POR Centro: com a reprogramação no final de 2018, as operações do Eixo 3 ("TEIP, PIEF, Mais Sucesso" e "Planos integrados e inovadores de combate ao insucesso escolar") passaram para o Eixo 5; (4) A CPN não consta em todos os POR.

ANEXO 6 – DESPESA DO PO 11: MEDIDAS CONCORRENTES PARA O COMBATE AO ABANDONO

Áreas de Despesa / Atividades / Projetos	Execução						Unid: Euros
							Orçamento
	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL (2014/18)	2019
Despesa total PO 11 - Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	5.920.457.917	5.854.603.329	6.253.866.814	6.222.025.588	6.330.069.109	30.581.022.757	6.421.293.724
Despesa que concorre para o combate ao Abandono Escolar Precoce⁽¹⁾	340.701.689	359.078.610	343.465.481	347.799.656	447.807.323	1.838.852.759	466.659.674
Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar (PNPSE)	0	0	128.380	83.328	21.811		18.847.400
Programa de Tutorias no Ensino Básico	0	0	0	0	16.507.974		14.500.000
Gratuidade dos Manuais Escolares	0	0	2.008.701	11.632.524	30.631.276		47.300.000
Serviços de Psicologia e Orientação ⁽²⁾	15.966.875	14.896.797	14.320.230	15.262.629	16.231.854		16.231.800
Programa Escolhas ⁽³⁾	767.593	767.593	0	0	0		0
Educação e Formação de Jovens ⁽⁴⁾	284.727.832	307.433.234	280.578.262	291.867.827	336.557.429		323.396.691
Educação e Formação de Adultos ⁽⁵⁾	39.239.389	35.980.986	46.429.908	28.953.348	47.856.979		46.383.783
Peso Relativo (%)	5,8%	6,1%	5,5%	5,6%	7,1%	6,0%	7,3%

Fonte: IGeFE e Orçamento por Ações do PO 11 (PO 13, em 2014 e 2015).

Legenda: (1) Não inclui Fundos Europeus; (2) Integra orçamentos das Escolas e de autarquias locais; (3) A partir de 2016 passou para a Presidência do Conselho de Ministros; (4) No ensino privado: escolas profissionais, cursos vocacionais, CEF; (5) Sem desagregação no orçamento por ações; inclui transferências do MTSSS/IGFSS.

ANEXO 7 – RESPOSTAS REMETIDAS EM SEDE DE CONTRADITÓRIO

Contraditório Agrupamento de Escolas Eduardo Gageiro

De: Agrupamento de Escolas Eduardo Gageiro <essacavem@gmail.com>
Enviado: 30 de junho de 2020 11:52
Para: GDOCSservice; Conceicao Botelho dos Santos
Assunto: Re: RECIBO: FW: Auditoria ao Abandono Escolar Precoce [Registo de saída: 18861/2020 - DAVI]

Exmos Senhores,

Em resposta ao v/ e-mail somos a comunicar que não pretendemos efetuar qualquer tipo de alteração ao teor do Relatório enviado a estes serviços.

Sem outro assunto, com os nossos respeitosos cumprimentos

Carlos Candeias
Diretor

Contraditório Agrupamento de Escolas Henrique Nogueira

De: Geral AEHN <geral@aehn.net>
Enviado: 29 de junho de 2020 16:18
Para: Tribunal de Contas - DAVI
Assunto: Auditoria ao Abandono Escolar Precoce

Sinal. de seguimento: Dar seguimento
Estado do sinalizador: Concluído

Exmos Senhores

Após leitura atenta do "Relato de Auditoria", datado de 23/06/2020, que nos foi remetido, cumpre-nos informar que o mesmo reflete, em termos globais, as situações que relatámos e os problemas que, em presença, identificámos. Neste contexto, importa, pois, clarificar conceitos e facultar às escolas os mecanismos necessários à recolha objetiva dos dados para posterior tratamento e tomada de decisão.

Com os melhores cumprimentos.

A Diretora

Maria da Conceição Monteiro Milheiro

Contraditório IGEC – Inspeção-Geral da Educação e Ciência



Exma. Senhora
Conselheira Dr^a Maria da Conceição dos Santos
Vaz Antunes
Tribunal de Contas
Av.^a da República, 65
1069 - 045 LISBOA

Sua referência:	Sua comunicação de:	Nossa referência:	NID/Data:
		GIG/2020 02.04	S/04066/GIG/20 2020-06-30

Assunto: AUDITORIA AO ABANDONO ESCOLAR PRECOCE

Tendo esta Inspeção-Geral da Educação e Ciência (IGEC) sido notificada, para, querendo, se pronunciar, sobre o projeto do relatório de auditoria do Tribunal de Contas (TC) ao Abandono Escolar Precoce (Abandono), nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações subsequentes, vem, pelo presente ofício, junto de V. Ex^a, prestar os seguintes esclarecimentos:

- I. A IGEC desenvolve a sua atividade no respeito escrupuloso pelo disposto no Decreto-Regulamentar n.º 15/2012, de 27 de janeiro, consistindo, em síntese, a sua missão e atribuições no assegurar da legalidade e regularidade dos atos praticados pelos órgãos, serviços e organismos das áreas governativas da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e Educação, ou sujeitos à tutela dos respetivos membros do Governo, bem como o controlo, auditoria e fiscalização do funcionamento do sistema educativo, contribuindo para a sua qualidade através da realização de ações de acompanhamento, controlo, avaliação e auditoria, instruindo, ainda, procedimentos de natureza disciplinar e contraordenacional, nos termos da lei.
- II. Na atividade *Organização do Ano Letivo*, no contexto da sua missão e atribuições e no âmbito do n.º 2 do artigo 3.º do Despacho Normativo SEAE e SEE n.º 6/2018, de 10 de abril, publicado no DR, 2.ª série, n.º 72, de 12 de abril, esta Inspeção-Geral verificou os procedimentos instituídos nos 130 agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, intervencionadas no ano letivo de 2019-2020, visando o cumprimento das prioridades na matrícula ou renovação de matrícula, definidos, designadamente, no artigo 7.º, n.º 15, artigo 9.º, n.os 2, 7 e 8, artigo 10.º, n.º 2

Inspeção-Geral da Educação e Ciência
Av. 24 de Julho, n.º 136 • 1350-346 LISBOA
Telf. 213 924 800 • Fax 213 924 960
E-mail igec@igec.mec.pt

Na resposta indicar a referência e a data deste ofício

Mod.: IGEC Ofício

(9.ª), artigo 11.º, n.º 2, artigo 12.º, n.º 2, artigo 14.º, c) e 15.º, n.os 1 e 2. Procedeu-se igualmente, por amostragem, ao controlo do cumprimento das prioridades na matrícula ou renovação de matrícula estabelecidas nos artigos 10.º a 14.º deste diploma legal.

Desta ação resultaram diversas conclusões e recomendações, versando o processo de matrícula das crianças e alunos, que aguardam homologação tutelar.

- III. Desde 2016, a IGEC realizou 272 intervenções em agrupamento de escolas e escolas não agrupadas, no âmbito do acompanhamento da medida *Apoio Tutorial Específico*, tendo já disponibilizado, na página oficial da IGEC na internet, dois relatórios globais (https://www.igec.mec.pt/content_01.asp?BtreeID=03/02&treeID=03/02/00/02&auxID=), encontrando-se ainda o relatório mais recente (ano letivo 2018/2019) a aguardar despacho homologatório, por parte da tutela. Recorde-se que a esta medida visa promover o sucesso educativo de alunos com duas ou mais retenções, prevenindo situações de *Abandono*.

Como resultado das intervenções da IGEC, e como pode ser constatado, tanto nos relatórios de cada escola, como nos relatórios globais, foram feitas um conjunto de recomendações às escolas e propostas de melhoria da aplicação da medida, à tutela.

- IV. No âmbito da atividade Avaliação Externa das Escolas, teve início o terceiro ciclo de avaliação no ano letivo 2018-2019, e atento o seu quadro de referência (estrutura-se em quatro domínios - Autoavaliação, Liderança e Gestão, Prestação do Serviço Educativo e Resultados e em campos de análise que são explicitados por um conjunto de referentes e indicadores - https://www.igec.mec.pt/upload/AEE3_2018/AEE_3_Quadro_Ref.pdf), fica também clara a particular atenção dada, pelas equipas avaliadoras, ao trabalho das escolas na prevenção do *Abandono*, pelo que, entre outros, os seguintes indicadores são tidos em consideração na análise documental, na observação de sala de aula e do ambiente educativo e nas entrevistas aos alunos, docentes e não docentes e pais:

- Promoção de um ambiente escolar desafiador da aprendizagem
- Promoção de um ambiente escolar socialmente acolhedor, inclusivo e cordial
- Medidas de prevenção e proteção de comportamentos de risco

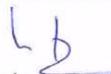
- Reconhecimento e respeito pela diversidade
- Adequação da oferta educativa aos interesses dos alunos e às necessidades de formação da comunidade envolvente
- Definição de medidas de suporte às aprendizagens e à inclusão que promovam a igualdade de oportunidades de acesso ao currículo
- Estratégias diversificadas de ensino e aprendizagem com vista à melhoria das aprendizagens, incluindo o desenvolvimento do espírito crítico, a resolução de problemas e o trabalho em equipa
- Ações para a melhoria dos resultados das crianças e alunos em grupos de risco, como os oriundos de contextos socioeconómicos desfavorecidos
- Medidas de prevenção da retenção, abandono e desistência
- Qualidade e regularidade da informação devolvida às crianças, aos alunos e às famílias
- Eficácia das medidas adotadas pela escola para envolver os pais e encarregados de educação no acompanhamento do percurso escolar dos seus educandos
- Participação das crianças e alunos nas iniciativas da escola para a formação pessoal e cidadania.

Na página oficial da IGEC na internet, em [\https://www.igec.mec.pt/PgMapa.htm (2018-....) e [\[https://www.igec.mec.pt/content_01.asp?BtreeID=08&treeID=08/03/00&auxID=2011-2017\]](https://www.igec.mec.pt/content_01.asp?BtreeID=08&treeID=08/03/00&auxID=2011-2017) encontram-se disponíveis, por escola, os relatórios da Avaliação Externa das Escolas.

- V. Finalmente, os inspetores da IGEC instruem também procedimentos de natureza disciplinar ou averiguações quando há denúncias/comunicações de crianças/alunos em risco, sem prejuízo das atribuições das diversas Direções-Gerais do Ministério da Educação, verificando se foram acionados os mecanismos legais aplicáveis, designadamente os previstos no Estatuto do Aluno e Ética Escolar (artigos 44.º e 45.º da Lei n.º 51/2012, de 5 de setembro).

Com os melhores cumprimentos

O INSPETOR-GERAL



(Luís Capela)

Inspeção-Geral da Educação e Ciência
Av. 24 de Julho, n.º 136 • 1350-346 LISBOA
Telf. 213 924 800 • Fax 213 924 960
E-mail igec@igec.mec.pt

Contraditório Instituto Nacional de Estatística



Exma. Senhora
Auditora-Coordenadora
Dra. Conceição Botelho dos Santos
Tribunal de Contas
Av. Columbano Bordalo Pinheiro, 86 – 1º
1070 – 065 Lisboa

V/REFº:	PROCº: 16/2019 – Audit (DA VI)	DATA: 23/06/2020
N/REFº: 103/CD/2020	PROCº: E.4.2	DATA: 30/06/2020

ASSUNTO: Auditoria ao Abandono Escolar Precoce

Relativamente ao documento em apreço, gostaríamos de fazer as seguintes observações:

- No parágrafo 32 menciona-se que o INE não disponibiliza dados sobre o Abandono Escolar Precoce para a Região Autónoma da Madeira mas não se refere o motivo. Tal acontece devido aos níveis de fiabilidade (estimativas obtidas para o numerador inferiores a 4,5 mil pessoas).
- O parágrafo 70 não está correto. Afirma-se «A Taxa-Abandono-Precoce é apurada segundo a metodologia do Eurostat através do Inquérito ao Emprego realizado pelo INE, com referência à semana ou às três semanas anteriores à sua realização.» O período de referência não depende da semana de realização do inquérito, correspondendo antes à semana de referência (pré-definida) ou às três semanas anteriores a esta. As semanas de referência são repartidas uniformemente pelo trimestre e ano e as entrevistas realizam-se, normalmente, na semana imediatamente seguinte à semana de referência.
- O parágrafo 71 não está correto, uma vez que afirma «(...) com o método de seleção e composição da amostra limitada a lares com telefone fixo, hoje em dia com relevância distinta face à ampla utilização de telemóveis.» O método de seleção da amostra do Inquérito ao Emprego não corresponde de todo a esta afirmação. Como indicado no Documento Metodológico do Inquérito, [disponível no Portal das Estatísticas Oficiais](#), o Inquérito ao Emprego é dirigido a todos os residentes em alojamentos familiares de residência principal. Por este motivo, o desenho e seleção da amostra é independentemente da existência de um contacto telefónico fixo ou móvel. A recolha da informação é realizada segundo um modo de recolha misto, que combina entrevistas realizadas presencialmente (CAPI – *Computer Assisted Personal Interviewing*) com entrevistas realizadas por telefone (CATI – *Computer Assisted Telephone Interviewing*).
- Não se compreende o que pretende afirmar no segundo ponto do parágrafo 77: «As respostas ao Inquérito ao Emprego podem ser condicionadas pela circunstância de algumas políticas públicas (e.g. apoio à pobreza) fazerem depender a atribuição de subsídios da inscrição no ensino ou em ações de formação.»
- Também o terceiro ponto do parágrafo 77 levanta dúvidas: «A impossibilidade de recolher informação acerca da frequência e da conclusão dos percursos qualificantes,



INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA
STATISTICS PORTUGAL

desconhecendo-se os níveis de abandono que registam.». Qual a definição de percurso qualificante? Caso se refira aos cursos lecionados por escolas profissionais, caso permitam equivalência a um nível de ensino, estão abrangidos pelo ensino formal; caso contrário, são abrangidos pelo ensino não formal. Ambos os tipos de ensino são abrangidos pelo Inquérito ao Emprego e incluídos no cálculo do indicador.

- No parágrafo 78, a frase «Já os jovens com mais de 18 e menos de 24 anos, que constituem o foco desta Taxa (...)» está incorreta, uma vez que a taxa de abandono precoce refere-se ao grupo etário dos 18 aos 24 anos englobando ambos os extremos.
- O parágrafo 90 não está inteiramente correto na referência ao INE: «Aquela recolha de dados não abrange as Regiões Autónomas, apesar de a DGEEC, em matéria de informação relativa aos sistemas educativo e científico e tecnológico, desempenhar as funções de órgão delegado do INE, o qual tem jurisdição em todo o território nacional e dispõe de delegações nas Regiões Autónomas. Os Serviços Regionais de Estatística das Regiões Autónomas funcionam, em relação às estatísticas oficiais de âmbito nacional, como delegações do INE e em relação às estatísticas oficiais de interesse exclusivo das Regiões Autónomas, de acordo com as atribuições definidas nas respetivas leis orgânicas.
- No parágrafo 92 refere-se que: «(...) a Taxa-Abandono-Precoce do INE é particularmente influenciada pelas taxas elevadas que registam as Regiões Autónomas.». Trata-se de uma afirmação arriscada porque embora sejam relativamente elevadas as taxas de abandono escolar nestas regiões, a taxa nacional é sobretudo influenciada pelas regiões de maior volume populacional. Repare-se que em 2019 a taxa correspondente ao continente é de 10,1% apenas 0,5 pontos percentuais abaixo da nacional.
- Na página 50, nos quadros 4 – Evolução da população e 5 – Evolução da qualificação da população, os valores apresentados correspondem à população média anual residente e não à população residente, que é o indicador mais adequado para estudo de evolução da população ([disponível no Portal do INE](#)).
- Na página 56 é apresentado um glossário, não havendo referência aos conceitos estatísticos da educação aprovados pelo CSE.
- Por fim, refira-se que a Taxa de abandono precoce de 2019 é frequentemente comparada com os valores de 1992, nunca sendo mencionadas as quebras de série do Inquérito ao Emprego que ocorreram nesse período. Além disso, informa-se que apenas após 2004 a educação não formal começou a ser observada pelo Inquérito ao Emprego.

Com os meus melhores cumprimentos,

O Conselho Diretivo
Francisco
Miguel Garcia
Gonçalves de
Lima

Digitally signed by Francisco Miguel
Garcia Goncalves de Lima
DN: cn=PT, o=Instituto Nacional de
Estatística, c=pt, email=Francisco.Miguel
Garcia.Goncalves@inec.pt
Date: 2020.06.30 17:43:52 +01'00'

Francisco Lima
Presidente

Contraditório DGEstE – Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares

DGEstE Saida 27080/2020 - DATA: 02/07/2020



C/c: MariaBotelhoSantos@tcontas.pt

Exmo.(a) Senhor(a)
Auditora-Coordenadora
Dra. Conceição Botelho dos Santos
Tribunal de Contas
Avenida da República, 61
1069-045 Lisboa

Sua referência:	Sua comunicação de:	Nossa referência:
17952/2020	23/06/2020	27080/2020/DGEstE-SEC

ASSUNTO: Auditoria ao Abandono Escolar Precoce - Proc. N.º 16/2019-Audit (DA VI)

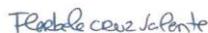
Na sequência do v/ofício referenciado, agradecemos o envio do Relato de Auditoria e a amabilidade do contacto telefónico prévio.

Da leitura do documento cumpre-nos deixar, apenas, a seguinte nota relativamente à alínea d), do ponto 6 *Projeto de recomendações*:

Nos termos do disposto no Despacho Normativo n.º 6/2018, de 12 de abril alterado pelo Despacho Normativo n.º 5/2020, de 21/04, *Compete à Inspeção-Geral da Educação e Ciência (IGEC) e à Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE), em articulação, desenvolver os procedimentos inerentes à verificação do cumprimento das normas constantes do presente despacho normativo*. Na prossecução desta competência, a DGEstE apoia as escolas, bem como todos os encarregados de educação que se dirigem a esta Direção-Geral. O trabalho de proximidade com as escolas e as respostas/resolução das situações que são reportadas a esta Direção-Geral permitem a verificação e a regulação dos procedimentos inerentes ao processo de matrículas.

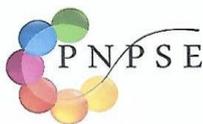
Com os melhores cumprimentos,

A Subdiretora Geral dos Estabelecimentos Escolares



Florbela Cruz Valente

Contraditório Estrutura de Missão do Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar



Exma. Senhora
Auditora-Coordenadora
Dra. Conceição Botelho dos Santos
Tribunal de Contas
Avenida da Republica, 65
1050-189 Lisboa

Sua referência: *Proc. N.º.16/2019-Audit (DA VI)* Nossa referência: S-DGE/2020/1577
DGE/PNPSE

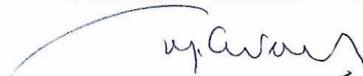
Data de Expedição: 2020.06.30

Assunto: Auditoria ao Abandono Escolar Precoce

Na sequência de envio por V.ª Ex.ª, de ofício Proc. N.º.16/2019-Audit(DA VI), começo por agradecer a gentileza do envio do relatório em físico e expresso o meu agrado, e da equipa que coordeno, pela forma como o trabalho da Estrutura de Missão do PNPSE é retratado neste documento, nomeadamente entre os pontos 135 e 144, pelo que no que respeita às matérias que envolvem diretamente a ação do PNPSE e da sua Estrutura de Missão, não se nos oferece motivo para exercício de contraditório.

Cordiais cumprimentos e estima,

O Coordenador Nacional do PNPSE



José Verdasca

JV/PS

DGE-MD004-v02

Contraditório Ministério da Educação



Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Avenida da República, 65
1050-189 Lisboa

SUA REFERÊNCIA
Ofício n.º 17944/2020

NOSSA REFERÊNCIA
N.º: 416/2020
ENT.: 3385/2020
PROC. N.º: 21/2020

DATA
06-07-2020

ASSUNTO: Auditoria ao Abandono Precoce - V/ref.º: Proc.º n.º 16/2019 - AUDIT (DA VI).

Na sequência do ofício n.º 517944/2020, de 23 de junho, e em cumprimento do despacho da Excelentíssima Juíza Conselheira da Área, remeto a pronúncia deste Ministério relativamente à Auditoria ao Abandono Escolar Precoce, transmitindo as nossas desculpas pelo atraso no envio da mesma e solicitando a V/ compreensão para o mesmo.

Com os melhores cumprimentos

O CHEFE DO GABINETE,

Tiago Saleiro



o Chefe do Gabinete
Natanael Vinha
Adjunto



Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas

Assunto: Auditoria ao Abandono Escolar Precoce - Proc.º n.º 16/2019 - AUDIT (DA VI)

Relativamente ao relato da auditoria em epígrafe, encarrega-me o Senhor Ministro da Educação, de remeter a sua pronúncia, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, informando o seguinte:

1. A estratégia de combate ao abandono escolar

Como o próprio Tribunal de Contas bem reconhece, a redução do Abandono Escolar Precoce, em Portugal, tem constituído uma prioridade. Portugal tem registado uma redução progressiva e consistente do abandono precoce, a qual tem sido reconhecida por inúmeros especialistas e agências internacionais, como um caso de sucesso singular. Trata-se de uma evolução de cerca de 20 anos, passando de uma situação de grande atraso para uma convergência com as médias europeias. Em 2019, a taxa de abandono precoce da educação e formação alcançou o mínimo histórico de 10,6%, em linha com a meta europeia de 10% em 2020.

Utilizando as próprias palavras do Tribunal, esta evolução é o resultado de uma “arquitetura do sistema educativo focada no sucesso escolar, bem como [de] algumas políticas, programas e medidas aplicadas nos anos mais recentes que concorrem para aquele objetivo”, muitas das quais elencadas no relato de auditoria, incluindo o respetivo Anexo 6.

Assim, ainda que se reconheça que há um percurso a fazer em matéria de combate ao abandono e ao insucesso escolar, não se pode deixar de destacar o que de positivo se tem feito e que só pode ser o resultado de uma estratégia, que embora não espelhada num único documento aglutinador, reúne medidas articuladas e coerentes entre si e direcionadas a objetivos comuns. Isso é evidente, nomeadamente, no Plano Nacional de Reformas, documento central da política pública e que articula a intervenção nas várias áreas governativas, que apresenta como um dos principais objetivos a redução do insucesso e do abandono escolares, reconhecendo-se a forte relação entre ambos os fenómenos e tendo como principal indicador o Abandono Precoce de



Educação e Formação, sistematizando, não só um conjunto de medidas estruturantes no campo educativo, mas também medidas de outras áreas governativas que contribuem para o combate ao abandono escolar precoce. Assim sendo, pode-se considerar que a promoção do sucesso educativo foi e continua a ser um dos grandes eixos programáticos da política deste Governo. A estratégia global passou, e passa, por criar um conjunto de recursos e ferramentas de promoção de sucesso, cujo objetivo final é reduzir o abandono.

No contexto da organização do ano letivo 2020/2021, foi recentemente aprovada, em reunião de Conselho de Ministros, uma Resolução que determina a criação de uma equipa destinada ao desenvolvimento da estratégia de combate ao abandono escolar, no âmbito da pandemia da COVID-19, constituída por elementos de diversos serviços e organismos da área governativa da Educação e coordenada pela Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência.

Essa estratégia deverá ser apresentada até ao final do 1.º período do ano letivo de 2020/2021 e tornará mais robusto o sistema de monitorização e de intervenção face a este fenómeno, mobilizando os vários serviços desta área governativa, não só na clarificação e uso harmonizado dos conceitos, na identificação de indicadores globais que permitam a monitorização do abandono escolar e do risco de abandono nas escolas da rede pública, mas também na prevenção e intervenção face às diferentes expressões deste fenómeno.

Assim, sem prejuízo de se discordar da observação de que não existe uma estratégia global, articulada e coerente de combate ao abandono, considerando as diversas medidas existentes e os resultados alcançados, esta área governativa continuará a desenvolver o percurso feito até ao momento, prevendo-se uma melhoria da estratégia até agora prosseguida e, consequentemente, dos seus resultados.

2. Sistemas de informação da área governativa da Educação

Esta área governativa tem desenvolvido um esforço muito significativo através da recolha de dados e sua disponibilização às escolas, demais atores educativos e aos cidadãos em geral, numa ótica de transparência e de apoio à tomada de decisão. Nesse plano, esta área governativa, através da Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência desenvolveu o Portal Infoescolas, melhorando a qualidade técnica e a abrangência dos indicadores de monitorização de sucesso escolar conhecidos pela comunidade educativa, publicou inúmeros estudos e relatórios que dão visibilidade a muitos aspetos que contribuem para conhecer a problemática do insucesso e do abandono e sobretudo agir sobre ele.



Também no que se refere à recolha de dados tem sido realizado um esforço de melhoria dos sistemas de informação do Ministério da Educação, quer em termos de capacidade, quer em termos de atualização tecnológica, quer em termos de abrangência da informação que disponibilizam. Este esforço não diminuiu num contexto de contenção orçamental, pelo contrário aumentou. Assim, foram implementados, desenvolvidos ou melhorados:

- O SiGO - sistema de informação e gestão da oferta educativa e formativa, que recolhe informação detalhada sobre os adultos em processos de educação e formação;
- O Portal da Oferta Educativa e Formativa, que se pretende constituir como uma ferramenta de conhecimento de oferta e de apoio à orientação vocacional;
- O Passaporte Qualifica que permite aos adultos (com idade superior a 18 anos) identificar as melhores ofertas e percursos educativos e formativos que permitam completar a sua educação e formação. Esta ferramenta é especialmente útil para os que têm percursos incompletos;
- O Portal das Matrículas que permite, este ano pela primeira vez o registo online de todas as matrículas em qualquer ano de escolaridade e oferta educativa e formativa de jovens e que se pode vir a constituir como uma ferramenta muito útil de combate ao abandono que ocorre nas transições de ano letivo;
- O E360 sistema centralizado de gestão de alunos que pretende substituir os sistemas locais das escolas e permitir o registo de informação de forma harmonizada por todas as escolas públicas tuteladas pelo Ministério da Educação, permitindo um acesso a dados em tempo real e regras de reporte universais.

Não obstante, e na esteira do acima referido, estes sistemas continuarão a ser alvo de constantes melhorias, prevendo-se designadamente o alargamento do E360, já no próximo ano letivo.

Quanto à observação relativa à inexistência de interoperabilidade entre a MISI, o SIGO e o E360 importa referir que a MISI é uma base de dados com mais de 10 anos, assente em tecnologia descontinuada e que, por essa razão, as suas evoluções têm alguns constrangimentos. A opção da Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência foi desenvolver novos e mais robustos sistemas e orientar os seus recursos humanos para a concretização desse objetivo. No entanto, os dados da MISI estão mapeados no SIGO e no E360, o que permite que as escolas não tenham de registar os seus alunos. Foi, entretanto, efetuada a interligação entre E360 e SIGO que se encontra a aguardar testes.



Por outro lado, todos estes sistemas confluem com informação para uma base de dados réplica que é trabalhada pela estatística e que sobre ela desenvolve os procedimentos necessários à validação de dados que elimina incoerências, duplicações e outros eventuais erros. Estes procedimentos são realizados ao longo do ano e permitem a publicação de estatísticas consolidadas do ano letivo anterior durante o ano letivo seguinte.

Por fim, existe uma réplica que consolida informação para tratamento agregado e que é utilizada para apoio à tomada de decisão, numa ferramenta designada por BIME. Nessa réplica são operacionalizados procedimentos de eliminação de informação incoerente. Por essa razão, os sistemas de recolha de informação administrativa são sujeitos a validações.

3. Controlo do cumprimento dos deveres de matrícula e de frequência na escolaridade obrigatória

Quanto à implementação de sistemas de controlo eficazes para o cumprimento dos deveres de matrícula e de frequência na escolaridade obrigatória, salienta-se que o controlo do dever de renovação de matrícula já existe. O próprio relato de auditoria o reconhece ao observar, no seu parágrafo 47, que as escolas efetuam o controlo da renovação de matrículas e que dispõem dos meios para proceder ao controlo.

Efetivamente, para controlo do dever de renovação da matrícula, os estabelecimentos de educação e ensino não necessitam de qualquer informação externa porque:

- Procedem a esse controlo através da lista dos seus alunos do ano letivo anterior;
- As renovações são efetuadas no próprio estabelecimento de educação e ensino (atualmente, através do Portal das Matrículas);
- As renovações com transferência de escola têm de ser tramitadas com validação prévia do estabelecimento de origem;
- Um aluno dentro da escolaridade obrigatória que já frequentou o estabelecimento de educação e ensino só pode estar numa das seguintes situações:
 - renovou a matrícula no estabelecimento de educação e ensino frequentado no ano anterior;
 - solicitou uma renovação de matrícula com transferência de escola;
 - matriculou-se em oferta educativa e formativa de estabelecimento não tutelado pelo Ministério da Educação de que são exemplos: centros de formação do IEFP; estabelecimentos de educação e ensino situados em



território das regiões autónomas; estabelecimentos de educação e ensino situados no estrangeiro ou com planos de estudo internacionais; estabelecimentos de educação e ensino tutelados pelo Ministério da Economia; estabelecimentos de educação e ensino tutelados pelo Ministério do Trabalho e Segurança Social. Em quaisquer destes casos, a escola de origem é interveniente no processo porque tem de remeter informação do aluno ao estabelecimento de destino, nomeadamente sob a forma de certificado de frequência ou de habilitações, ou enviando o processo individual do aluno àquele estabelecimento (neste caso dependendo da natureza desse estabelecimento), sem os quais as respetivas matrículas e o percurso escolar do aluno carecem de confirmação.

- o verificam-se, ainda, os casos em que o aluno se encontra em centro educativo tutelado pelo Ministério da Justiça. Estas circunstâncias ocorrem por decisão judicial e as escolas frequentadas pelos alunos são informadas.

Acresce que, as escolas disponibilizam ao Ministério da Educação a informação sobre as suas matrículas através de uma exportação para o sistema de informação MISI, a efetuar em setembro, designada por Matrículas A00.

Nesta exportação é enviada toda a informação relativa aos alunos matriculados nos estabelecimentos de educação e ensino tutelados pelo Ministério da Educação, quer isto dizer escolas públicas da rede ME e escolas privadas com contratos de associação. É com base nesta informação e nas exportações sequenciais ao longo do ano letivo (mais 4) que a Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência procede à localização de alunos a pedido de escolas ou mesmo de tribunais ou outras autoridades com competência na proteção de jovens e menores em risco.

Quanto ao controlo do dever de proceder à primeira matrícula, não se descarta a possibilidade, numa fase mais avançada, tal como sugere o Tribunal de Contas, de se propor e implementar um cruzamento dos dados da Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência, com os dados não só do Ministério da Justiça, que seriam insuficientes, mas também de outras entidades como o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e escolas privadas, de forma a tornar mais eficiente a deteção de casos de menores que, eventualmente, possam não estar matriculados em qualquer escola.

4. Sobre o a programação orçamental das medidas de combate ao abandono

Como bem refere o Tribunal de Contas, o financiamento das medidas de combate ao abandono escolar tem sido expressivo, tendo no período 2014-2019, ascendido, em média, a 300 M€/ano de fundos europeus e do Orçamento do Estado e a despesa orçamental conexas, a mais de 380 M€. Acresce, ainda, o financiamento efetuado pelas Autarquias Locais, no âmbito da descentralização administrativa, designadamente através do apoio à Ação Social Escolar.

No que concerne à programação orçamental, a mesma obedece a regras que o Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P., respeita na íntegra. Os apuramentos possíveis são os que decorrem dos registos em medidas e atividades que, reconhecemos também, poderão ser melhorados para uma análise de maior detalhe, mas não prejudicam a transparência do processo.

Finalmente, uma nota para referir que, quando o Tribunal alude a 812 escolas, está-se a referir a Agrupamentos de Escolas e a Escolas não Agrupadas, pelo que o número de escolas ascende a mais de 5000. De referir ainda que o relatório padece igualmente de alguma imprecisão no uso dos conceitos e indicadores estatísticos relativos ao abandono escolar, ao abandono escolar precoce e ao abandono precoce da educação e formação.

Com os melhores cumprimentos,

O CHEFE DO GABINETE,



Tiago Saleiro

Pe'l' Chefe do Gabinete
Natanael Vinha
Adjunto

Contraditório da Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência

DGEEC
DIREÇÃO-GERAL DE ESTATÍSTICAS
DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA

Exmo. Senhor Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Avenida da República, n.º 65
1050-189 – Lisboa

Sua referência	Sua data	Nossa referência	Data
		00328	06/07/2020

ASSUNTO: Auditoria ao Abandono Escolar Precoce, Proc.º n.º 16/2019 – AUDIT

Nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13.º da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, com as alterações subsequentes, vem a Direção-Geral de Estatística de Educação e Ciência (DGEEC) pronunciar-se sobre o relato de auditoria identificado em epígrafe.

Agradecemos a oportunidade de contribuir com os nossos comentários.

Antes da pronúncia, quanto aos pontos específicos abordados no relatório sobre as estatísticas produzidas pela DGEEC e sobre os sistemas de informação por si geridos, apresentamos algumas considerações globais relativas à monitorização e produção estatística sobre abandono escolar.

A utilidade de um sistema de monitorização é comumente aceite.

Não obstante, importa referir todas as atividades desenvolvidas e em curso, tal como os constrangimentos técnicos inerentes à implementação de um sistema de monitorização com as características de precisão e transversalidade desejadas. A análise do trabalho já desenvolvido e a emissão de recomendações exequíveis não pode descuidar se estas são passíveis de implementar, ainda que de forma mais complexa, atentos os constrangimentos legais, técnicos e os recursos existentes, bem como a melhor forma para a respetiva implementação.

Aliás, quando o relatório enumera as várias limitações metodológicas do principal indicador estatístico sobre abandono escolar atualmente existente em Portugal – o indicador do abandono escolar precoce entre os 18 e os 24 anos, apurado pelo INE, de forma amostral, a partir do

DGEEC

DIREÇÃO-GERAL DE ESTATÍSTICAS
DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA

Inquérito ao Emprego – importaria também perceber por que razão foi este o indicador escolhido internacionalmente para, com uma metodologia harmonizada entre os países, comparar os níveis de abandono escolar nos diversos sistemas de educação da União Europeia. A resposta terá de estar nas dificuldades práticas de implementação de sistemas de monitorização mais precisos e transversais.

A monitorização de abandono pretende determinar, grosso modo, quem são, e quantos são, os alunos que deveriam estar a frequentar o sistema de educação português, mas, por diversas razões, não o estão a fazer. Para obter esta informação é necessário:

- A) Coligir centralmente dados individuais, reportados com alguma frequência, sobre todos os alunos do sistema de educação nacional. Sublinhamos a palavra *todos* porque não basta conhecer quem são os alunos das escolas públicas, ou de certas regiões, ou das escolas tuteladas pelo Ministério da Educação. Os alunos movimentam-se livremente entre escolas ao longo do seu percurso, pelo que, se a DGEEC coligir dados individuais apenas sobre os alunos das escolas públicas da rede do Ministério da Educação, qualquer transferência de um aluno para uma escola privada ou para uma entidade formadora do IEFP pode ser confundida com abandono, pois o aluno já não será abrangido no sistema de monitorização. Como estas transferências são em maior número do que os reais abandonos, teríamos um sistema de monitorização reportando muito mais “falsos positivos” do que verdadeiros casos de abandono. Para que isso não aconteça, é necessário recolher dados individuais dos alunos, reportados com frequência e em tempo útil, de todas as escolas públicas tuteladas pelo Ministério da Educação; de todas as entidades formadoras públicas tuteladas pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional (que ministram os cursos de aprendizagem de nível secundário); de todas as escolas tuteladas por outras áreas governativas ; de todas os estabelecimentos de ensino de ensino particular e cooperativo; de todas as escolas estrangeiras em Portugal.
- B) O saudável caminho trilhado pelo sistema MISI e pelo mais moderno sistema E360 visou instalar nas escolas sistemas de gestão de alunos que comuniquem automaticamente com os sistemas de monitorização da DGEEC, para exportar automaticamente os dados necessários. Note-se, contudo, que estes dois sistemas de informação estão instalados, essencialmente, apenas nas escolas públicas de Portugal Continental tuteladas pelo Ministério da Educação. Para obter os reportes frequentes de todas as escolas nacionais, necessários à monitorização estatística “integral” do abandono, como recomendado no relatório, seria necessário que todos os estabelecimentos de ensino privados e cooperativos, independentemente da dimensão, as escolas das regiões autónomas, todas as entidades formadoras tuteladas pelo IEFP; todas as escolas tuteladas por outras áreas governativas adotassem internamente os mesmos sistemas de gestão de alunos compatíveis com o reporte frequente à DGEEC. Estamos a falar de vários milhares de

DGEEC

DIREÇÃO-GERAL DE ESTATÍSTICAS
DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA

entidades autónomas, com dimensão, capacidade e relação orgânica com o ministério da Educação muito heterogéneas entre si. Dentro do quadro legal em vigor, entendemos não existir fundamento legal que permita considerar obrigatório para todas estas entidades a adoção de um tal software de gestão de alunos.

- C) Dada a evolução muito positiva dos indicadores de abandono escolar precoce em Portugal nas décadas mais recentes, atualmente este é um fenómeno, embora sempre extremamente preocupante, de pequena dimensão em termos quantitativos globais, abrangendo certamente menos de 10% dos alunos do secundário de 18 anos, e certamente menos de 2% dos alunos que deveriam estar no 3.º ciclo (estimativas internas da DGEEC). Quer isto dizer que qualquer sistema de medição estatística do fenómeno do abandono terá de ter um elevado nível de precisão, sob pena de a margem de erro do instrumento de medição ser da mesma ordem de grandeza do próprio fenómeno que se pretende medir. Ora, as atuais metodologias da DGEEC de cruzamentos de alunos entre as diversas escolas do sistema, para verificar se dois alunos são o mesmo ou se são diferentes, têm margens de erro precisamente da ordem dos 2%, já próximas da escala do fenómeno do abandono. Mais ainda, o fenómeno de emigração de algumas famílias para o estrangeiro leva a que um número de alunos dessa mesma ordem de grandeza desapareça todos os anos do sistema de registos da DGEEC, o que ajuda a confundir o abandono ilegal com o fenómeno legal de emigração.

Em suma, o exposto supra visa descrever como a monitorização estatística nacional do fenómeno do abandono escolar, nas linhas globalmente sugeridas no relatório, apresenta desafios técnicos peculiares, em termos da grande quantidade e qualidade da informação necessária para a implementar. É necessário conseguir acompanhar individualmente todos os alunos dentro de um sistema heterogéneo, com reporte frequente, tempestivo e com margens de erro muito reduzidas, para detetar e monitorizar com eficácia um fenómeno cuja dimensão nacional é de alguns pontos percentuais.

Não pretendemos sugerir que não é possível melhorar e aprofundar a monitorização do abandono escolar em Portugal, ou obstaculizar tal melhoria, muito pelo contrário, até porque a DGEEC tem vindo a trabalhar nesse sentido, assumindo esse compromisso, como agora melhor se descreverá.

O relatório cita as orientações do Conselho Europeu de 2015 que incentiva os Estados-Membro a “criar ou a reforçar, sistemas nacionais complementares de recolha de dados” que permitam *“monitorizar regularmente os progressos educativos para permitir a deteção e identificação atempada daqueles jovens; definir critérios e indicadores para identificar as desvantagens educativas; contribuir para a compreensão dos fatores que conduzem ao Abandono; facilitar a disponibilidade de dados e informações a diferentes níveis de intervenção e a sua utilização na orientação e monitorização do desenvolvimento de políticas (...)”* (cf. pp. Relatório de auditoria).

— —

Av. 24 de Julho, n.º 134, 1399-054 Lisboa, PORTUGAL | Tel: +351 213 949 200 Fax: +351 213 957 610 | <http://www.dgeec.mec.pt>

DGEEC

DIREÇÃO-GERAL DE ESTATÍSTICAS
DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA

Ora, importa realçar que tem sido desenvolvido um esforço muito significativo a este nível com a recolha de dados e a sua disponibilização às escolas e demais atores educativos, bem como para apoio à tomada de decisão e mesmo, numa ótica de transparência, disponibilização de informação ao público em geral. Nesse plano, o ministério da Educação, através da DGEEC, desenvolveu o Portal Infoescolas, melhorando a qualidade técnica e a abrangência dos indicadores de monitorização de sucesso escolar conhecidos pela comunidade educativa, publicou inúmeros estudos e relatórios (<https://www.dgeec.mec.pt/np4/61/>) que dão visibilidade a muitos aspetos que contribuem para conhecer a problemática do insucesso e do risco de abandono e, sobretudo, agir sobre eles.

Também no que se refere à recolha de dados tem sido realizado um esforço de melhoria dos sistemas de informação do Ministério da Educação, quer em termos de capacidade, quer em termos de atualização tecnológica, quer em termos de abrangência da informação que disponibilizam. Este esforço não diminuiu num contexto de contenção orçamental, pelo contrário aumentou. Assim, foram implementados, desenvolvidos ou melhorados:

- a) o SiGO – sistema de informação e gestão da oferta educativa e formativa, que recolhe informação detalhada sobre os adultos em processos de educação e formação;
- b) o Portal da Oferta Educativa e Formativa, que se pretende constituir como uma ferramenta de conhecimento de oferta e de apoio à orientação vocacional;
- c) o Passaporte Qualifica que permite aos adultos (com idade superior a 18 anos) identificar as melhores ofertas e percursos educativos e formativos que permitam completar a sua educação e formação. Esta ferramenta é especialmente útil para os que têm percursos incompletos;
- d) o Portal das Matrículas que permite, este ano pela primeira vez o registo online de todas as matrículas em qualquer ano de escolaridade e oferta educativa e formativa de jovens e que se pode vir a constituir como uma ferramenta muito útil do abandono que ocorre nas transições de ano letivo;
- e) o E360 sistema centralizado de gestão de alunos que pretende substituir os sistemas locais das escolas e permitir o registo de informação de forma harmonizada por todas as escolas públicas tuteladas pelo Ministério da Educação, permitindo um acesso a dados em tempo real e regras de reporte universais.

O intuito dos comentários precedentes sobre o caminho já percorrido pela DGEEC, as atividades em curso e as dificuldades técnicas inerentes à implementação do sistema de monitorização idealizado no relatório, com as características de precisão e transversalidade que todos desejaríamos, é sinalizar que, na nossa opinião, seria importante ter oportunidade de ver estas questões também mencionadas e discutidas, com descrição do trabalho já desenvolvido, possibilitando também uma visão do que é exequível implementar, técnica e legalmente, a curto prazo.

— —

Av. 24 de Julho, n.º 134, 1399-054 Lisboa, PORTUGAL | Tel: +351 213 949 200 Fax: +351 213 957 610 | <http://www.dgeec.mec.pt>

DGEEC

DIREÇÃO-GERAL DE ESTATÍSTICAS
DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA

Não obstante, e na esteira do acima referido, pretende-se a implementação das seguintes melhorias:

- I. Manter o apuramento regular do indicador estatístico oficial “Taxa de Abandono Precoce da Educação e Formação”, atualmente apurado pelo INE, para os residentes entre os 18 e os 24 anos, segundo metodologias devidamente harmonizadas com o Eurostat e os restantes Estados membros da UE. Enquanto indicador estatístico macro e oficial de Abandono, cobrindo (por amostra) toda a população do escalão etário pertinente e todo o território nacional, incluindo as regiões autónomas, no curto prazo será difícil implementar outras alternativas.
- II. Alargar a todas as matrículas o registo obrigatório numa plataforma central única, permitindo confirmar as transferências de alunos entre escolas, garantindo-se informação de todos os alunos, sobretudo nas transições de ciclo. Em 2020, deu-se já um passo importante com a obrigatoriedade da matrícula *online*, no Portal das Matrículas, para todos os alunos que frequentam escolas públicas. Assim, no ano de 2020, o Portal das Matrículas foi universalizado a todos os atos de matrícula: a primeira matrícula, as renovações de matrícula no início de ciclo, as renovações de matrícula com transferência de escola e todas as renovações em anos intercalares.
- III. Continuar a melhoria da comunicação dos sistemas de informação das escolas públicas com os sistemas de informação da DGEEC, o que tem vindo a suceder, designadamente através do robustecimento e alargamento da implementação do sistema E360. A curto prazo, este caminho não permitirá a monitorização estatística global do abandono, pois não abrange os estabelecimentos de ensino particulares e cooperativos, as escolas das regiões autónomas e as entidades tuteladas pelo IEFP, bem como as escolas tuteladas por outras áreas governativas, mas permitirá monitorizar com maior eficácia o Risco de Abandono dentro do universo de alunos que continuam matriculados em escolas públicas da rede do MEdu.
- IV. Harmonizar os conceitos de abandono e de risco de abandono para as diferentes entidades do Ministério da Educação, do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, escolas e entidades que ministram ensino básico e secundário. O foco desta harmonização, a nosso ver e pelo menos a curto prazo, deveria ser não tanto para aplicação no desenho de um indicador estatístico nacional de abandono, cujo apuramento prático apresenta dificuldades técnicas, mas sim numa melhor definição do conceito de Risco de Abandono, para aplicação mais imediata no combate ao abandono escolar. Com efeito, enquanto um apuramento estatístico nacional do abandono depende do cruzamento de grandes quantidades de informação oriunda de todo o sistema educativo, o apuramento do risco de abandono dos alunos depende, sobretudo, do conhecimento do historial dos alunos que cada escola possuirá localmente, não sendo

DGEEC

DIREÇÃO-GERAL DE ESTATÍSTICAS
DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA

necessárias integrações em larga escala de sistemas de informação. E, na verdade, a definição do risco de abandono poderá até ser o conceito mais útil para o combate imediato ao abandono escolar.

O Ministério da Educação, através da DGEEC, tem vindo a realizar um investimento significativo nos seus sistemas de informação.

Contudo, a consolidação desses sistemas tem de ser efetuada sem criar situações de rutura que em nada beneficiariam os diversos atores do sistema educativo.

COMENTÁRIOS A PONTOS INDIVIDUAIS

Parágrafos 44 e 45, sobre a matrícula na escolaridade obrigatória e o controlo de matrícula

No ano de 2020, reitera-se, o Portal das Matrículas foi universalizado a todos os atos de matrícula: a primeira matrícula, as renovações de matrícula no início de ciclo, as renovações de matrícula com transferência de escola e todas as renovações em anos intercalares, que no texto deste relatório foram designadas por renovações automáticas. Estando todas as escolas públicas da rede do Ministério da Educação obrigadas à utilização do Portal, conforme determina o Despacho Normativo 5/2020, de 21 de abril, estabelece-se uma base de registo universal e comum para todas as matrículas e renovações.

Deste modo, os procedimentos de matrícula estão todos harmonizados, são cumpridos nos mesmos prazos, existe uma base de dados central, auditável, com informação em tempo real, fiável e segura, que dota os serviços da administração educativa de uma ferramenta que lhes permita exercer, em melhores condições, a sua missão de monitorização do sistema.

O Portal das Matrículas, tal como o E360, não permite duplicação de registos. Após as colocações a informação dos alunos é imediatamente integrada de modo automático com o E360 e é exportada por ficheiro para os sistemas de gestão escolar locais das escolas que ainda não aderiram à utilização do E360.

Refere-se que o E360 está em uso, no ano letivo, 2019/2020 em 66 agrupamentos de escolas.

À data, e porque a migração de grupamentos dados vai sendo progressiva, estão a utilizar o E360 74 agrupamentos, sendo que no início do ano letivo 2020/2021 serão 114, podendo haver novas adesões até setembro.

Por outro lado, espera-se a breve trecho apresentar às escolas um calendário de migração que permita concluir o ano de 2022 com todas as unidades orgânicas tuteladas pelo Ministério da Educação a utilizar o E360, passando o sistema de gestão de alunos a ser central.

— —

Av. 24 de Julho, n.º 134, 1399-054 Lisboa, PORTUGAL | Tel: +351 213 949 200 Fax: +351 213 957 610 | <http://www.dgeec.mec.pt>

DGEEC

DIREÇÃO-GERAL DE ESTATÍSTICAS
DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA

Quanto à observação relativa à inexistência de interoperabilidade entre a MISI, o SIGO e o E360 importa referir que a MISI é uma base de dados com mais de 10 anos, assente em tecnologia descontinuada e que, por essa razão, as suas evoluções têm alguns constrangimentos. Importa referir que os dados da MISI estão mapeados no SIGO e no E360, só isso permite que as escolas não tenham de registar os seus alunos. Já foi efetuada a interligação entre E360 e SIGO que se encontra aguardar testes.

Por outro lado, todos estes sistemas confluem com informação para uma base de dados réplica que é trabalhada pela estatística e que sobre ela desenvolve os procedimentos necessários à validação de dados que elimina incoerências, duplicações e outros eventuais erros. Estes procedimentos são realizados ao longo do ano e permitem a publicação de estatística consolidadas do ano letivo anterior durante o ano letivo seguinte.

Por fim, existe uma réplica que consolida informação para tratamento agregado e que é utilizada para apoio à tomada de decisão, numa ferramenta designada por BIME. Nessa réplica são operados procedimentos de eliminação de informação incoerente. Por essa razão, os sistemas de recolha de informação administrativa são sujeitos a validações.

Não obstante, reconhece-se que o trabalho de validação feito em sede de MISI tem vindo a ser reduzido nos últimos anos em virtude da falta de recursos humanos alocáveis a esta finalidade. A opção da DGEEC foi desenvolver novos e mais robustos sistemas e orientar os seus recursos humanos para a concretização desse objetivo.

Posto isto e relativamente ao estabelecido no art.º 12.º do Decreto-lei 176/2012, de 2 de agosto, importa distinguir duas situações, por um lado, o controlo da renovação de matrícula, e por outro, o controlo do dever da primeira matrícula no 1º ano do ensino básico ou a primeira matrícula no sistema educativo português, para imigrantes.

Para o controlo do dever de renovação de matrícula verifica-se que:

- (i) os estabelecimentos de educação e ensino têm a lista dos seus alunos do ano letivo anterior e procedem a esse controlo através dessa informação;
- (ii) as renovações são efetuadas no próprio estabelecimento de educação e ensino (E após a publicação, em 21 de abril de 2020, do Despacho n.º 5/2020, de 15 de abril a renovação das Matrículas passou a ser efetuada no Portal das Matrículas);
- (iii) as renovações com transferência de escola têm de ser tramitadas com validação prévia do estabelecimento de origem;
- (iv) um aluno dentro da escolaridade obrigatória que já frequentou o estabelecimento de educação e ensino só pode estar numa das seguintes situações:
 - a. renovou a matrícula no estabelecimento de educação e ensino frequentado no ano anterior;
 - b. solicitou uma renovação de matrícula com transferência de escola;
 - c. matriculou-se em oferta educativa e formativa de estabelecimento não tutelado pelo Ministério da Educação de que são exemplos: centros de formação do IEFP; estabelecimentos de educação e ensino situados em território das regiões

DGEEC

DIREÇÃO-GERAL DE ESTATÍSTICAS
DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA

autónomas; estabelecimentos de educação e ensino situados no estrangeiro ou com planos de estudo internacionais; estabelecimentos de educação e ensino tutelados pelo Ministério da Economia; estabelecimentos de educação e ensino tutelados pelo Ministério do Trabalho e Segurança Social. Em quaisquer destes casos a escola de origem é interveniente no processo porque tem de remeter informação do aluno ao estabelecimento de destino, nomeadamente sob a forma de certificado de frequência ou de habilitações, ou enviando o processo individual do aluno ao estabelecimento de destino (neste caso dependendo da natureza desse estabelecimento) sem os quais as respetivas matrículas e percurso escolar do aluno carecem de confirmação;

- d. verificam-se, ainda, os casos em que o aluno se encontra em centro educativo tutelado pelo Ministério da Justiça. Estas circunstâncias ocorrem por decisão judicial e as escolas frequentadas pelos alunos são informadas.

Acresce que, as escolas disponibilizam ao Ministério da Educação a informação sobre as suas matrículas através de uma exportação para o sistema de informação MISI, a efetuar em setembro, designada por Matrículas A00.

Nesta exportação é enviada toda a informação relativa aos alunos matriculados nos estabelecimentos de educação e ensino tutelados pelo Ministério da Educação, ou seja escolas públicas da rede ME e escolas privadas com contratos de associação.

É com base nesta informação e nas exportações sequenciais ao longo do ano letivo (mais 4) que a DGEEC procede à localização de alunos a pedido de escolas ou dos tribunais, ou outras autoridades com competência na proteção de jovens e menores em risco.

De salientar que das bases de dados não constam os alunos matriculados em estabelecimentos de educação e ensino cooperativos e particulares, em estabelecimentos de educação e ensino situados em território de continental com planos de estudo estrangeiros, em estabelecimentos de educação e ensino tutelados por outras áreas governativas e em estabelecimentos de educação e ensino das regiões autónomas.

Por outro lado, atenta a mobilidade das pessoas, bem como a liberdade de escolha do estabelecimento de educação e ensino, a DGEEC não tem condições para taxativamente afirmar que um aluno, por não se encontrar na sua base de dados se encontra em abandono.

Por essa razão, referimos sempre que o aluno não se encontra matriculado em qualquer estabelecimento de educação e ensino tutelado pelo Ministério da Educação, daqui não decorre necessariamente a conclusão de que o aluno esteja em abandono, apenas essa possibilidade, cabendo a sua localização às autoridades competentes depois de sinalizada essa possibilidade.

É nosso entendimento que não existe fundamento legal para que estabelecimentos de educação e ensino não tutelados pelo Ministério da Educação enviem listas nominais de alunos à DGEEC, a não ser para fins estatísticos, a coberto da Lei do Sistema Estatístico Nacional. Estes dados não podem ser utilizados para outro fim porque estão ao abrigo do segredo estatístico.

— —

Av. 24 de Julho, n.º 134, 1399-054 Lisboa, PORTUGAL | Tel: +351 213 949 200 Fax: +351 213 957 610 | <http://www.dgeec.mec.pt>

DGEEC

DIREÇÃO-GERAL DE ESTATÍSTICAS
DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA

No que concerne ao controlo da 1ª matrícula, como referido no Relatório, essa lista nunca foi disponibilizada à DGEEC pelos serviços do Ministério da Justiça, nem foi solicitada pela DGEEC a esses serviços.

A razão para esse facto resulta da desadequação técnica desse procedimento desenhado pelo legislador que, a aplicar-se, seria ineficaz e poderia ser gerador de graves equívocos. Vejamos:

- a) a DGEEC solicitaria ao Ministério da Justiça a lista de nascimentos no ano n-6 no período entre 1 de janeiro a 15 de setembro;
- b) da identificação das crianças dessa lista resultaria uma lista de verificação contra uma lista de matrículas;
- c) a relação entre ambas não é linear, uma vez que a lista de nascimentos não é equivalente à lista de crianças que em Portugal têm de cumprir o dever de matrícula, porque:
 - i. a escolaridade obrigatória se aplica aos residentes em Portugal, mesmo aos que não nasceram em território nacional. Esses não constam dessa lista;
 - ii. as crianças que nasceram em Portugal, mas que não residem em território nacional não estão obrigadas à escolaridade obrigatória nos termos impostos pela legislação nacional. Esses constam dessa lista e o seu desencontro face a uma lista de matrículas poderia conduzir a uma falsa sinalização de uma situação de abandono;
 - iii. à lista de nascimentos teria de ser deduzida a lista de óbitos de pessoas nascidas no mesmo intervalo de datas.

Portanto, uma lista possivelmente mais eficaz seria a lista dos residentes em Portugal Continental com 6 anos até 15 de setembro de cada ano. Essa lista existirá nos serviços do Ministério da Justiça para aqueles que possuem cidadania portuguesa ou um cartão de identificação civil nacional. Para os estrangeiros teria de se encontrar outra fonte de dados mais adequada, como o SEF.

Ainda, assim, não ficariam abrangidos os estrangeiros residentes em situação ilegal a quem o sistema tem igualmente de permitir o cumprimento da escolaridade obrigatória.

Parágrafo 48 – Referê-se que *“A circunstância de existirem procedimentos não automáticos entre ciclos e no caso de transferências entre Escolas pode fragilizar o controlo do dever de frequência.”* Devemos sublinhar que a conclusão não é totalmente exata pelo exposto anteriormente, que aqui resumimos: qualquer transferência de escola ou matrícula no início de ciclo exige validação prévia da escola de origem e envio do processo do aluno para a escola de destino. Logo, um aluno que não realizou uma das duas possibilidades - renovação ou renovação com transferência - deve ser verificado pela escola como um aluno possivelmente em abandono.

Parágrafo 49 – A DGEEC reconhece a existência de critérios locais, não devidamente harmonizados, assentes em plataformas de registo de dados, que nem sempre permitem as validações necessárias à fiabilidade máxima dos registos, especialmente quando as escolas não

— —

Av. 24 de Julho, n.º 134, 1399-054 Lisboa, PORTUGAL | Tel: +351 213 949 200 Fax: +351 213 957 610 | <http://www.dgeec.mec.pt>

DGEEC

DIREÇÃO-GERAL DE ESTATÍSTICAS
DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA

atualizam a informação nos seus sistemas locais de gestão de alunos. Por essa razão, como o próprio relatório refere, o Ministério da Educação, através da DGEEC, encontra-se a desenvolver soluções centralizadas que permitam minimizar os problemas relacionados com a fiabilidade dos dados, a sua atualidade e a sua segurança.

Também por essa razão, a produção das estatísticas oficiais é antecedida por um extenso processo de validação e tratamento dos dados, realizado pelos serviços da DGEEC, que visa corrigir os erros detetáveis e eliminar alunos duplicados (por exemplo, após transferência do mesmo aluno entre escolas), entre outros objetivos. Em situações específicas, as escolas podem ser novamente contactadas para validar os dados que anteriormente reportaram. Estas correções subsequentes são implementadas ao nível dos dados estatísticos.

Parágrafo 50 – Onde se lê “Portal das Escolas” deverá ler-se “Portal das Matrículas”. Deve sublinhar-se que, face ao momento em que se realizou a auditoria, o Portal das Matrículas sofreu mais desenvolvimentos, tal como referido pelo TC.

Assim, neste ano, o Portal das Matrículas foi universalizado a todos os atos de matrícula: a primeira matrícula, as renovações de matrícula no início de ciclo, as renovações de matrícula com transferência de escola e todas as renovações em anos intercalares, que no texto deste relatório foram designadas por renovações automáticas. Estando todas as escolas públicas da rede do Ministério da Educação obrigadas à utilização do Portal, conforme determina o Despacho Normativo 5/2020, de 21 de abril, estabelece-se uma base de registo universal e comum para todas as matrículas e renovações. Deste modo, os procedimentos de matrícula estão todos harmonizados, são cumpridos nos mesmo prazos, existe uma base de dados central, auditável, com informação em tempo real, fiável e segura, que dota os serviços da administração educativa de uma ferramenta que lhes permita exercer, em melhores condições, a sua missão de monitorização do sistema.

O Portal das Matrículas, tal como o E360, não permite duplicação de registos. Após as colocações, a informação dos alunos é imediatamente integrada de modo automático com o E360 e é exportada por ficheiro para os sistemas de gestão escolar locais das escolas, que ainda não aderiram à utilização do E360.

Parágrafo 71 – A amostra do inquérito ao emprego do INE não é limitada a alojamentos com telefone fixo, uma vez que também fazem a inquirição presencial na primeira entrevista. Nas entrevistas seguintes considera-se o telefone, a existir e se o respondente quiser utilizar esse meio para resposta, podendo o telefone pode ser fixo ou móvel.

Parágrafo 78 – A maioria dos jovens que atualmente têm entre 18 e 24 anos já foram abrangidos pela escolaridade obrigatória até ao 12.º ano, ou até à conclusão dos 18 anos. Nas disposições transitórias da Lei n.º 85/2009, de 27 de agosto, artigo 8.º, indica-se que só não estão

— —

Av. 24 de Julho, n.º 134, 1399-054 Lisboa, PORTUGAL | Tel: +351 213 949 200 Fax: +351 213 957 610 | <http://www.dgeec.mec.pt>

DGEEC

DIREÇÃO-GERAL DE ESTATÍSTICAS
DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA

abrangidos pelo novo regime de escolaridade obrigatória os alunos que se matricularam no 8.º ano, ou em anos superiores, no ano letivo 2009/10. Estes alunos teriam na altura cerca de 13 anos, no mínimo, pelo que agora já terão cerca de 23 anos. Todos os indivíduos mais novos já foram abrangidos pelo novo regime de escolaridade obrigatória.

Parágrafo 90 – A delegação de competências do INE na DGEEC, na componente do ensino básico e secundário, cinge-se apenas a Portugal Continental.

Parágrafo 93 – Refere-se que o E360 está em uso, no ano letivo, 2019/2020 em 66 agrupamentos de escolas. À data, e porque a migração de grupamentos dados vai sendo progressiva, estão a utilizar o E360 74 agrupamentos, sendo que no início do ano letivo 2020/2021 serão 114, podendo haver novas adesões até setembro.

Por outro lado, espera-se a breve trecho apresentar às escolas um calendário de migração que permita concluir o ano de 2022 com todas as unidades orgânicas tuteladas pelo Ministério da Educação a utilizar o E360, passando o sistema de gestão de alunos a ser central. De facto, o E360 tem uma utilização limitada porque é um sistema complexo que necessita de ser testado em utilização real e melhorado naquilo que for detetado não corresponder exatamente às necessidades da escola e do sistema, ao mesmo tempo que vai sendo adaptado às evoluções do sistema educativo no modo como está organizada a resposta educativa por parte das escolas.

Parágrafo 94 - Quanto à observação relativa à inexistência de interoperabilidade entre a MISI, o SIGO e o E360 importa referir que a MISI é uma base de dados com mais de 10 anos, assente em tecnologia descontinuada e que, por essa razão, não permite grandes evoluções. Porém, importa referir que os dados da MISI estão mapeados no SIGO e no E360, só isso permite que as escolas não tenham de registar os seus alunos. Já foi efetuada a interligação entre E360 e SIGO que se encontra aguardar testes.

Por outro lado, todos estes sistemas confluem com informação para uma base de dados réplica que é trabalhada pela estatística e que sobre ela desenvolve os procedimentos necessários à validação de dados que elimina incoerências, duplicações e outros eventuais erros. Estes procedimentos são realizados ao longo do ano e permitem a publicação de estatística consolidadas do ano letivo anterior durante o ano letivo seguinte.

Por fim, existe uma réplica que consolida informação para tratamento agregado e que é utilizada para apoio à tomada de decisão, numa ferramenta designada por BIME. Nessa réplica são operados procedimentos de eliminação de informação incoerente. Por essa razão, os sistemas de recolha de informação administrativa são sujeitos a validações.

Não obstante, reconhece-se que o trabalho de validação feito em sede de MISI tem vindo a ser reduzido nos últimos anos em virtude da falta de recursos humanos alocáveis a esta finalidade. A opção da DGEEC foi desenvolver novos e mais robustos sistemas e orientar os seus recursos humanos para a concretização desse objetivo.

— —

Av. 24 de Julho, n.º 134, 1399-054 Lisboa, PORTUGAL | Tel: +351 213 949 200 Fax: +351 213 957 610 | <http://www.dgeec.mec.pt>

DGEEC

DIREÇÃO-GERAL DE ESTATÍSTICAS
DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA

Parágrafo 96 - Relativamente ao parágrafo 96, que está correto, importa sublinhar que os processos de recolha de informação para fins estatísticos não podem ser tratados a par dos processos de recolha de informação para fins administrativos. A recolha de informação para fins estatísticos só pode ser utilizada para essa mesma finalidade. Assim, a possibilidade de recolha universal de dados de alunos em escolaridade obrigatória, por parte do Ministério da Educação, independentemente da tipologia de escola de frequência exigiria legislação habilitante. Porém, excluiria sempre as regiões autónomas.

Parágrafo 97 - Relativamente às normas para registo de dados, de facto o E360 não possui um manual de registo, ao contrário da MISI, porque o E360 não é um sistema de reporte de dados, mas um sistema de gestão escolar, isto é, um sistema que permite às escolas procederem ao registo dos processos associados aos seus alunos. Em face disso, os serviços da DGEEC trabalham a informação da base de dados tal e qual como registada pelas escolas. As regras para registo da situação do aluno estão definidas em normativos específicos que estabelecem as situações dos alunos face à matrícula, à situação final no ano letivo, à assiduidade, à presença e inscrição em turma. Assim, as escolas utilizam o E360 exatamente de acordo com o que está definido nos normativos legais existentes. Por seu turno, a MISI necessitava de um Manual de exportação de dados, exatamente porque como os sistemas locais são diversos, cada um poderá ter regras e terminologia própria, foi necessário harmonizar o envio de dados. No E360 as situações dos alunos têm terminologia definida em sistema, ainda que sejam as escolas a agir sobre os seus alunos, sobretudo no que concerne ao registo de abandono.

Parágrafo 99 – Como o próprio relatório refere, o Abandono e o Risco de Abandono até aos 18 anos não são atualmente conceitos uniformizados no sistema educativo e não são objeto de estatística oficial nacional ou internacional. Por essa razão se compreende que a *“... autoridade nacional responsável pela produção das estatísticas oficiais da educação, não conhece, com exatidão, o número de alunos em situação de Abandono e risco de Abandono”*, como refere o relatório. Para que possa vir a ser objeto de estatística oficial é necessário: (1) existir uma harmonização de conceitos, pelo menos nacional; (2) implementar um sistema de monitorização de dados preciso, transversal e tempestivo. Como descrito na parte inicial deste documento, devido às características particularmente exigentes dos indicadores de abandono em termos da quantidade e qualidade da informação necessária, a implementação de um tal sistema de monitorização nacional, suficientemente preciso para a produção de estatísticas oficiais nacionais sobre o tema, apresenta desafios técnicos assinaláveis.

Parágrafo 189 – A Taxa de Abandono Precoce de Educação e Formação, atualmente apurada pelo INE para os residentes entre os 18 e os 24 anos, segundo metodologias harmonizadas com o Eurostat e os restantes Estados membros da EU, é um indicador estatístico do fenómeno do abandono. Sendo um indicador macro, não fornecerá toda a informação desejável ao combate ao abandono, bastante longe disso, e nem o pretende fazer. Mas não será por essa razão que deixa de ser um indicador do abandono, aliás adotado por todos os Estado-membros da UE.

— —

Av. 24 de Julho, n.º 134, 1399-054 Lisboa, PORTUGAL | Tel: +351 213 949 200 Fax: +351 213 957 610 | <http://www.dgeec.mec.pt>



DGEEC

DIREÇÃO-GERAL DE ESTATÍSTICAS
DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA

Parágrafo 190 – Neste ponto e em vários trechos do relatório (ex. toda a secção 3.1.4.2), argumenta-se, ao longo de vários parágrafos, que a taxa de retenção e desistência, um indicador estatístico calculado pela DGEEC, não se mostra adequada para medir o Abandono. Concordamos, nem essa é a finalidade desta taxa. Ela existe para medir o fenómeno da retenção e da desistência de frequência durante o ano letivo (possivelmente temporária). Não foi desenhada para medir o fenómeno do abandono.

Com os melhores cumprimentos,

Os Subdiretores-Gerais da DGEEC,


Assinado de forma digital por Teresa
Cristina Lucas Evaristo
DN: c=PT, o=Ministério da Educação e
Ciência, ou=Direção-Geral de
Estatísticas da Educação e Ciência,
cn=Teresa Cristina Lucas Evaristo
Dados: 2020.07.06 21:16:07 +01'00'
TERESA EVARISTO
SUBDIRETORA-GERAL

Teresa Evaristo


Assinado de forma digital
por João Oliveira Baptista
Dados: 2020.07.06
17:53:41 +01'00'
JOAO OLIVEIRA BAPTISTA
SUBDIRETOR-GERAL

João Oliveira Baptista