

# Auditoria de Seguimento

Recomendações da  
Auditoria  
“Abandono Escolar Precoce”

---

RELATÓRIO N.º 02/2024 - AUDIT  
2.ª SECÇÃO



**TC** TRIBUNAL DE  
CONTAS

Processo n.º 19/2023 – AUDIT

## Auditoria de Seguimento Recomendações da Auditoria “Abandono Escolar Precoce”

---

**Equipa de Auditoria:** Susana Carvalho (auditora verificadora), Carlos Forte e Lídia Garanito (técnicos superiores), Ana Maria Veríssimo (inspetora)\*, sob a coordenação de Filomena Rolo (auditora-chefe) e supervisão de Fernanda Martins (auditora-coordenadora).

\* Colaboração

---

## ÍNDICE

---

SIGLAS E ACRÓNIMOS .....	2
<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>3</b>
1.1. Fundamento, objetivo e metodologia.....	3
1.2. Exercício do contraditório .....	3
1.3. Colaboração, limites e condicionantes .....	4
<b>2. ENQUADRAMENTO .....</b>	<b>4</b>
<b>3. APRECIÇÃO DAS MEDIDAS ADOTADAS .....</b>	<b>8</b>
3.1. A estratégia global para o combate ao Abandono continua por aprovar .....	9
3.2. Os conceitos de Abandono e de risco de Abandono e respetivos indicadores continuam por definir.....	12
3.3. O Abandono e as respetivas causas continuam ainda sem mapeamento .....	15
3.4. Os sistemas de informação para a recolha de dados e a sua interoperabilidade continuam sem melhorias .....	16
3.5. Os sistemas de controlo de matrícula e de frequência continuam com fragilidades .....	21
3.6. A programação orçamental continua a carecer de transparência e detalhe .....	23
<b>4. CONCLUSÕES .....</b>	<b>24</b>
<b>5. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO .....</b>	<b>26</b>
<b>6. DECISÃO .....</b>	<b>26</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>28</b>

---

## SIGLAS E ACRÓNIMOS

---

Comissão/COM	Comissão Europeia
Conselho/CONS	Conselho da União Europeia ou Conselho Europeu
DGE	Direção-Geral da Educação
DGEEC	Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência
E360	Sistema do Ministério da Educação que centraliza os processos de gestão do aluno
EM	Estados-Membros
Eurostat	Serviço de Estatística da União Europeia
GO	Grandes Opções
ID	Número de Identificação
IGEC	Inspeção-Geral da Educação e Ciência
IGeFE	Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P.
INE	Instituto Nacional de Estatística, I.P.
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
ME	Ministro da Educação
MISI	Sistema Integrado de Informação e Gestão da Oferta Educativa e Formativa
NUTS	Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos
PDPSC	Planos de Desenvolvimento Pessoal, Social e Comunitário
PESI	Plano Estratégico de Sistemas de Informação
PIEF	Programa Integrado de Educação e Formação
Plano 21 23	Plano 21 23 Escola +, Plano Integrado para a Recuperação das Aprendizagens
PNPSE	Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar
PNR	Programa Nacional de Reformas
PRR	Plano de Recuperação e Resiliência
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
SIGO	Sistema Integrado de Informação e Gestão da Oferta Educativa e Formativa
SIIE	Sistema Integrado de Informação da Educação
TEIP	Territórios Educativos de Intervenção Prioritária
UE	União Europeia

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. Fundamento, objetivo e metodologia

1. O Tribunal de Contas, nos termos da sua Lei de Organização e Processo (LOPTC - Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações subsequentes), emite recomendações em ordem a serem supridas as deficiências da gestão financeira e da organização e funcionamento dos serviços. O seu não acatamento, reiterado e injustificado, é sancionável em sede de responsabilidade financeira<sup>1</sup>.
2. Em consonância, o Tribunal, na Resolução n.º 2/06-2.ª S – “*Seguimento das recomendações formuladas*”, considerou que a não prestação da informação [sobre o acatamento, ou não, das recomendações com indicação da justificação correspondente] configura uma violação do dever de colaboração, punível nos termos das alíneas c) e d) do artigo 66.º da LOPTC.
3. Neste quadro, o presente Relatório dá conta da auditoria que teve por objetivo examinar as medidas adotadas pelo Ministro da Educação, destinatário das recomendações formuladas pelo Tribunal no Relatório n.º 10/2020 – 2.ª S – Auditoria ao “*Abandono Escolar Precoce*” que visou examinar os sistemas de recolha de dados e de monitorização do Abandono implementados e a articulação das medidas definidas para o seu combate<sup>2</sup>.
4. A informação foi recolhida junto das entidades seguintes: Ministro da Educação (ME); Inspeção-Geral da Educação e Ciência (IGEC); Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P. (IGeFE); Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC); Agrupamentos de Escolas/Escolas não Agrupadas (doravante Escolas).
5. Nos trabalhos executados foram observados os métodos e as técnicas do Manual de Auditoria - Princípios Fundamentais, do Tribunal. A apreciação do acolhimento das recomendações consubstanciou-se nos conceitos, critérios e indicadores específicos utilizados pelo Tribunal para esse fim. A metodologia e os procedimentos são sumariamente descritos no Anexo 1.

### 1.2. Exercício do contraditório

6. Em cumprimento do princípio do contraditório, a Juíza Relatora determinou o envio do Relato, para, querendo, se pronunciarem sobre o seu conteúdo, aos Ministros da Educação do XXII e XXIII Governos Constitucionais, IGEC, IGeFE, DGEEC e Escolas abrangidas pela auditoria (Anexo 1). Exerceram o direito de contraditório o Ministério, a IGEC, o IGeFE e a DGEEC (alegações inseridas no Anexo 3) apresentando observações e informação atualizada que, sempre que pertinentes, motivaram a sua inserção e comentários nos correspondentes pontos do Relatório, destacando-se o seguinte:
  - o ME, em síntese, sublinhou a evolução registada na Taxa de Abandono Precoce, em particular no contexto europeu, e considerou que Portugal já não tem um problema de Abandono generalizado, mas reconheceu a necessidade de continuar a desenvolver estratégias, medidas concretas de política educativa e indicadores que permitam melhor conhecer e agir sobre situações de Abandono que ainda persistem;
  - a DGEEC informou já ser possível consultar, analisar e avaliar a informação administrativa e estatística numa base individual, de 13 anos letivos, sobre as características dos alunos (*e.g.* sexo, idade, caracterização socioeconómica do agregado familiar), das suas trajetórias e resultados escolares e definir metodologias de cálculo e de produção de informação estatística sobre o Abandono e o risco de Abandono.

<sup>1</sup> Cfr. alínea j) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

<sup>2</sup> Cfr. Programa de Fiscalização para 2023 e 2024.

### 1.3. Colaboração, limites e condicionantes

7. Cumpre assinalar, em geral, a boa colaboração das entidades na resposta às solicitações que lhes foram endereçadas, designadamente a prestação de esclarecimentos complementares, não obstante não ter sido possível visualizar o funcionamento do sistema E360, a nível central.

## 2. ENQUADRAMENTO

8. O Abandono Escolar Precoce (doravante Abandono) constitui uma das preocupações centrais das políticas públicas de educação europeias e nacionais, representando um custo elevado para os indivíduos, para a economia e, em geral, para a sociedade, pelo que foram definidos programas e medidas para o seu combate e fixados objetivos e metas para a sua redução.
9. Em 2011, nesse sentido, foram formuladas no âmbito da União Europeia (UE) recomendações aos Estados-Membros (EM)<sup>3</sup>. O Eurostat definiu a Taxa de Abandono Precoce de Educação e Formação (doravante Taxa-Abandono-Precoce) para medição do Abandono e instituiu uma metodologia de cálculo a aplicar pelas autoridades estatísticas nacionais.
10. Em 2015, os EM foram incentivados a criar ou a reforçar, a par da Taxa-Abandono-Precoce, sistemas nacionais complementares de recolha de dados sobre os alunos em situação de risco ou que abandonaram precocemente a escola<sup>4</sup>.
11. Em 2019, a Comissão Europeia (COM) apreciou a implementação das recomendações e concluiu, designadamente, que tiveram uma influência positiva na generalidade dos países e que Portugal: i) registou um dos maiores decréscimos na Taxa-Abandono-Precoce (11 p.p.); ii) se enquadrava no conjunto dos países que não implementaram uma estratégia global respeitante ao Abandono, mas uma série de políticas e medidas correspondentes ao quadro definido pela UE; iii) não avaliava periodicamente as políticas fora do contexto do *Semestre Europeu*<sup>5</sup>.
12. No *Relatório do Semestre Europeu de 2019 relativo a Portugal* reconheceu-se que o País, apesar de ainda se debater com problemas de Abandono e de “*repetição de ano*”, estava a efetuar progressos no sentido da sua redução, sendo o maior desafio ao nível das Regiões Autónomas<sup>6</sup>.
13. No Acordo de Parceria 2014-2020, celebrado entre Portugal e a Comissão (Portugal 2020), firmou-se o compromisso de redução da Taxa-Abandono-Precoce para 10%, como meta

---

<sup>3</sup> Cfr. Parlamento Europeu (2011), *Redução do Abandono Escolar Precoce na União Europeia*, Estudo - Sumário Executivo. Em complemento, recomendou-se aos EM, entre outras: (i) a identificação das principais causas do Abandono e o acompanhamento da sua evolução; (ii) a garantia de adoção de estratégias globais a aplicar de acordo com as prioridades nacionais e os objetivos fixados na Estratégia Europa 2020, incluindo medidas de prevenção, intervenção e compensação, também adequadas aos grupos de maior risco de Abandono (cfr. *Recomendação do Conselho, de 28 de junho de 2011 sobre as políticas de redução do abandono escolar precoce*, Conselho da União Europeia (CONS) 2011/C 191/01). Anteriormente tinham sido estabelecidos objetivos comuns para os sistemas de educação e formação dos EM pelo CONS (*Conclusões da Presidência, Conselho Europeu de Lisboa, 23 e 24 de março de 2000*) e a Comissão Europeia (COM) formulou recomendações para a adoção de *Parâmetros de referência europeus para a educação e a formação: seguimento do Conselho Europeu de Lisboa* COM (2002) 629 final.

<sup>4</sup> Cfr. CONS (2015), *Conclusões do Conselho sobre a redução do abandono escolar precoce e a promoção do sucesso escolar* (2015/C 417/05, em JOUE C 417/36, de 15.12.2015).

<sup>5</sup> Cfr. COM (2019), *Assessment of the implementation of the 2011 Council recommendation on policies to reduce early school leaving*.

<sup>6</sup> Cfr. COM (SWD (2019) 1021 final).

nacional, concorrendo para o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 4.17, definido pela Assembleia Geral das Nações Unidas, na Agenda 2030. Em articulação com as prioridades da UE, a Estratégia Portugal 2030 também manteve como prioridade o reforço da luta contra o Abandono e a promoção do sucesso escolar<sup>8</sup>.

### Desenvolvimentos posteriores ao Relatório n.º 10/2020

14. Em 2020, a COM comunicou que trabalharia com os EM no sentido de desenvolver orientações políticas para reduzir os níveis de insucesso e aumentar as taxas de conclusão do ensino secundário<sup>9</sup>.
15. Em 2021, os EM acordaram, a nível da UE, a meta de que a percentagem de alunos que abandonam prematuramente a educação e a formação deveria ser inferior a 9 % até 2030, a complementar por um indicador conexo<sup>10</sup>.
16. De modo a avançar no sentido de concretização do Espaço Europeu da Educação até 2025 e apoiar o seu desenvolvimento “mais além” (2021-2030), o Conselho da UE (Conselho/CONS) considerou, em 2021, nomeadamente, a necessidade de<sup>11</sup>:
  - a) continuar a identificar medidas que impulsionem o sucesso educativo dos alunos e formandos, ajudando-os a atingir um nível mínimo de proficiência em competências básicas, em especial no caso de grupos em risco de Abandono e de insucesso escolar;
  - b) continuar a promover que mais jovens concluam, no mínimo, o ensino secundário através do combate ao Abandono;
  - c) cada EM promover a redução do Abandono e do insucesso escolar, através de estratégias de sucesso escolar, baseada numa abordagem holística, com uma visão global e inclusiva da educação centrada no aprendente, devendo qualquer investimento na educação e formação ser eficaz e eficiente.
17. Em 2022, o CONS recomendou aos EM que até 2025<sup>12</sup>:
  - a) se desenvolva, ou continue a reforçar, uma estratégia integrada e global para o sucesso escolar, com vista a, nomeadamente, continuar a reduzir o Abandono<sup>13</sup>;
  - b) a estratégia se baseie em sistemas sólidos de recolha de dados e acompanhamento<sup>14</sup>;

<sup>7</sup> ODS 4.1 “Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completam o ensino primário e secundário, que deve ser de acesso livre, equitativo e de qualidade, conduzindo a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes”.

<sup>8</sup> Cfr. Resolução do Conselho de Ministros n.º 98/2020, de 13 de novembro.

<sup>9</sup> A iniciativa assenta em quatro pilares: i) monitorização (acompanhamento e ações específicas); ii) prevenção (em especial para os grupos de risco); iii) intervenção precoce (para os alunos que já apresentam dificuldades); iv) compensação (para aqueles que já tiveram maus resultados e precisam de uma segunda oportunidade). Prevê ainda: (i) reunir peritos para desenhar estratégias para criar ambientes propícios à aprendizagem para grupos em risco de insucesso (e.g. migrantes, refugiados) e favorecer o bem-estar na escola; (ii) apoiar os EM na aplicação do quadro europeu de qualidade para sistemas de educação e acolhimento na primeira infância de elevada qualidade (cfr. Comunicação da COM (2020) 625 final).

<sup>10</sup> O indicador conexo mede “a percentagem de pessoas entre os 20 e os 24 anos com, pelo menos, uma qualificação de nível secundário superior” (cfr. Resolução do CONS 2021/C 66/01, Anexo II).

<sup>11</sup> Cfr. Resolução do CONS 2021/C 66/01.

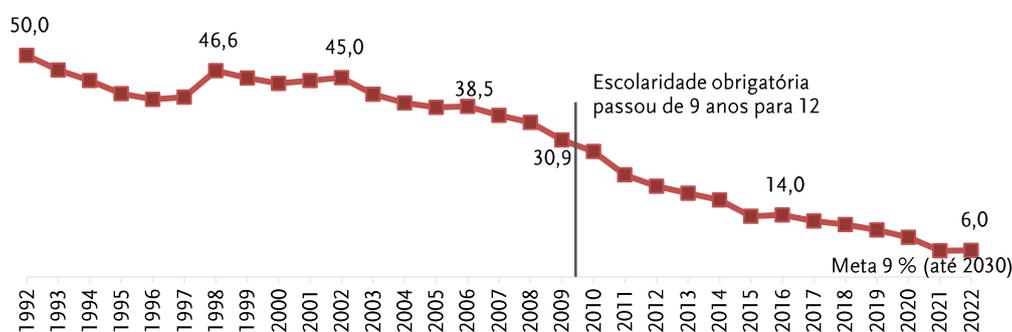
<sup>12</sup> Cfr. Recomendação do CONS 2022/C 469/01, de 28.11.2022.

<sup>13</sup> Considera que deve ter em vista: (i) minimizar a influência do estatuto socioeconómico sobre os resultados da educação e da formação; (ii) promover a inclusão na educação e na formação; (iii) continuar a reduzir o subdesempenho em competências básicas; iv) o bem-estar na escola enquanto componente do sucesso escolar.

<sup>14</sup> Acrescenta que os sistemas deverão: i) permitir a análise, a todos os níveis políticos (nacional, regional e local), do âmbito e da incidência e das razões do subdesempenho e do Abandono, recolhendo os pontos de vista dos

- c) sejam combinadas medidas de prevenção, intervenção e compensação para apoio a alunos/formandos, dirigentes educativos, professores, formadores e outro pessoal, a aplicar a nível nacional, regional, local e escolar.
18. Em linha com as recomendações formuladas pelo CONS, a redução do Abandono tem vindo a constituir uma prioridade no Programa Nacional de Reformas (PNR), face à necessidade de melhoria da qualificação da população para o crescimento e desenvolvimento da economia e da sociedade<sup>15</sup>. No PNR 2022 destaca-se o combate ao Abandono e insucesso escolar e a redução da taxa de Abandono para menos de 5% e no PNR 2023 dá-se nota da evolução positiva.
  19. No âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), considera-se que o investimento relacionado com a modernização dos equipamentos escolares promove um parque escolar mais atrativo, contribuindo para a prevenção do insucesso e Abandono escolares<sup>16</sup>.
  20. Por sua vez, as Grandes Opções (GO) têm vindo, igualmente, a relevar o Abandono no sentido de promover o sucesso escolar, destacando as GO para 2023-2026 que nos últimos anos foram promovidas transformações da organização escolar que possibilitaram melhorias significativas na redução da Taxa-Abandono-Precoce (de 13,7 %, em 2015, para 5,9 %, em 2021, superando a meta europeia)<sup>17</sup>.
  21. De facto, segundo os dados disponíveis do Eurostat, a taxa tem evoluído de forma muito positiva, atendendo a que em 1992 se situava em 50% e em 2022 era de 6%, em vantagem face à média europeia dos 27 EM (9,6%)<sup>18</sup>, conforme ilustram os gráficos infra.

**Gráfico 1 - Taxa-Abandono-Precoce, 1992 - 2022, 18-24 anos, Portugal (%)**



aprendentes marginalizados e das suas famílias; ii) ser utilizados para conceber e orientar o desenvolvimento de políticas, acompanhar a execução e avaliar a eficácia e a eficiência das medidas adotadas; iii) permitir a deteção e identificação precoces dos aprendentes que já abandonaram ou estejam em risco de abandonar precocemente a educação e a formação, a fim de prestar apoio em tempo útil e adequado; iv) proporcionar uma base para o desenvolvimento de orientações e apoio eficazes às Escolas.

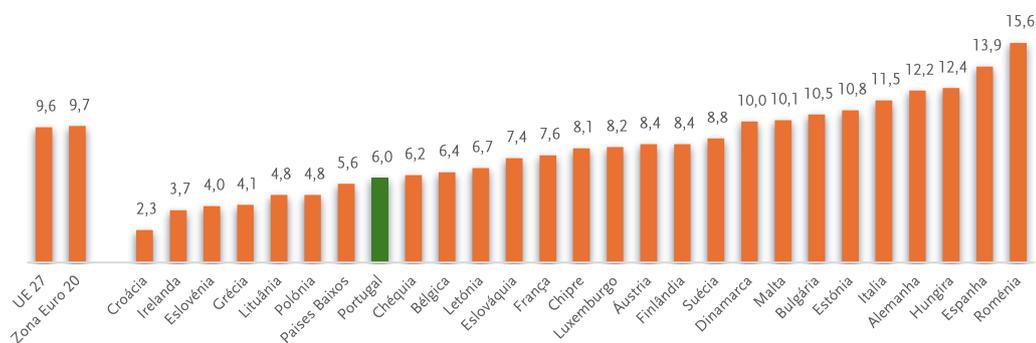
<sup>15</sup> Abrangendo o período 2020-2024 (cfr. PNR 2020, “Caixa 2. Contribuição para as REP da Agenda 2”).

<sup>16</sup> Cfr. Adenda ao PRR – 26.05.2023.

<sup>17</sup> Cfr. Lei n.º 38/2023, de 2 de agosto.

<sup>18</sup> Sublinha-se que existem diferenças regionais (cfr. INE e Fundação José Neves, *Portugal ultrapassa meta europeia de abandono escolar prevista para 2030*, 24.03.2023).

Gráfico 2 - Taxa-Abandono-Precoce, 2022, UE (%)



Fonte (Gráficos 1 e 2): Eurostat - *Early leavers from education and training by sex and labour status* [edat\_lfse\_14], dados de 14.09.2023

22. Importa, contudo, destacar que o Instituto Nacional de Estatística, I.P. (INE) reviu valores da taxa de anos anteriores, incluindo de 2022 (de 6% para 6,5%) e publicitou, no início de fevereiro de 2024, uma Taxa-Abandono-Precoce de 8% para 2023<sup>19</sup> que veio contrariar a trajetória decrescente registada há décadas.

Em sede de contraditório, o ME assinalou a excecionalidade dos anos de 2021 e 2022, marcados pelo impacto da crise pandémica, referindo que a redução registada é indissociável da menor pressão sobre o desempenho escolar dos alunos, num contexto de encerramento de Escolas e ensino a distância e em que os incentivos do mercado de trabalho para o Abandono foram menores. Acrescentou que, em termos de evolução, será de considerar a série longa e relacionar a taxa de 2023 (8%) com a registada em 2020 (9,1%), o que permite concluir que a tendência de redução do Abandono se manteve. Também a DGEEC considerou que, excluindo os dois últimos anos, a taxa mantém a trajetória descendente.

Quanto a este assunto, importa sublinhar que os dados da Taxa-Abandono-Precoce acima referidos são os publicados pelo INE que as apreciações e justificações apresentadas não colocam em causa, uma vez que a taxa é apurada segundo a metodologia do Eurostat detalhadamente descrita no Relatório n.º 10/2020 (ponto 3.1.4), oportunamente submetido a contraditório do INE. Acresce que o INE não explicitou quaisquer limitações quanto à comparabilidade dos dados recentes e divulgou que as estimativas do 2.º trimestre de 2020 ao 2.º trimestre de 2023 foram adicionalmente revistas na sequência dos resultados da análise do impacto da suspensão do modo de recolha presencial que ocorreu devido às medidas de salvaguarda da saúde pública adotadas durante o período pandémico COVID-19 (cfr. Portal do INE).

23. Por fim, é, ainda, de referir que, no contexto da recomendação do CONS sobre os percursos para o sucesso escolar que visam garantir melhores resultados educativos para todos os alunos, promovendo competências básicas e a redução do Abandono, foi divulgado um relatório da *Eurydice*<sup>20</sup> que:

- a) apresenta informação recolhida em seis indicadores estruturais nas áreas seguintes:
1. Sistemas de alerta precoce para prevenir o Abandono;
  2. Prevenção do *bullying* e da violência nas Escolas;
  3. Educação e formação de professores sobre o Abandono;
  4. Apoio aos alunos em risco de Abandono;
  5. Equipas de apoio multidisciplinares;
  6. Educação e orientação profissional;

<sup>19</sup> Cfr. atualização de dados em 07.02.2024 ([Portal do INE](#)).

<sup>20</sup> Cfr. European Commission / EACEA / Eurydice, 2023, *Structural Indicators for monitoring education and training systems in Europe – 2023: Early leaving from education and training*, Eurydice report.

- b) no que respeita a Portugal, observam-se resultados positivos quanto aos indicadores 2 a 5, destacando-se o desenvolvimento de competências dos professores e o apoio a alunos em risco; quanto aos sistemas de alerta precoce para prevenção do abandono e à educação e orientação profissional não são identificadas medidas.

### 3. APRECIÇÃO DAS MEDIDAS ADOTADAS

24. O Relatório n.º 10/2020 foi aprovado em 9 de julho quando vigoravam medidas extraordinárias de resposta à pandemia COVID-19, como a suspensão das atividades letivas e não letivas presenciais nas Escolas, e surgiam alertas para o risco de aumentar o insucesso escolar e o Abandono, sobretudo em relação aos alunos mais vulneráveis e já em risco. Era, então, premente reforçar as ações de prevenção do Abandono e de recuperação de atrasos nas aprendizagens durante o ensino a distância.
25. As recomendações formuladas decorreram das observações e conclusões de auditoria apresentadas no Relatório n.º 10/2020, na sua maioria relacionadas com a apreciação dos sistemas de informação no âmbito da gestão escolar dos alunos, relevando, para a melhor compreensão do enquadramento e da apreciação do respetivo acolhimento, os sistemas seguintes:
- a) no âmbito da gestão escolar dos alunos das Escolas públicas:
- MISI – centraliza a informação desde a educação pré-escolar ao ensino secundário mediante a exportação de dados através de programas de gestão escolar nas Escolas<sup>21</sup>;
  - E360 – centraliza os processos de gestão escolar dos alunos, desde a educação pré-escolar ao ensino secundário, proporcionando uma visão completa sobre o seu percurso educativo e informação em tempo real;
  - Portal das Matrículas – permite que sejam efetuados pedidos de matrícula, renovação de matrícula e transferência de Escola, da educação pré-escolar ao ensino secundário;
  - SIGO – permite a gestão da rede de oferta educativa e formativa e dos percursos educativos e formativos de jovens e adultos, abrangendo a rede de entidades formadoras do Sistema Nacional de Qualificações; possibilita o registo de percursos de qualificação e a emissão de certificados e diplomas;
- b) nas Escolas privadas e de dupla tutela, a recolha de dados sobre os alunos realiza-se através do MISI e por Inquérito, no âmbito do Recenseamento Escolar Anual, da responsabilidade da DGEEC.
26. As recomendações formuladas no Relatório foram dirigidas aos Ministros da Educação, quer do XXII quer do XXIII Governos Constitucionais<sup>22</sup>, que têm vindo a responder às solicitações que lhes foram endereçadas<sup>23</sup> quanto ao ponto de situação sobre o respetivo acolhimento. Com

---

<sup>21</sup> Exportam para o MISI as Escolas públicas (em cinco momentos ao longo do ano escolar), as Escolas privadas com contrato de associação ou de patrocínio e as profissionais da área de Lisboa e Vale do Tejo (em três momentos ao longo do ano escolar), bem como todas as outras Escolas privadas que manifestem esse interesse.

<sup>22</sup> Período de governação: XXII Governo Constitucional - 26.10.2019 - 29.03.2022; XXIII Governo Constitucional – desde 30.03.2022.

<sup>23</sup> Cfr. Ofícios do Tribunal n.º 12294/2021, de 05.04.2021, n.º 20524/2021, de 02.06.2021, n.º 28424/2022, de 03.08.2022 e n.º 10684/2023, de 31.03.2023.

efeito, foram detalhadas as principais medidas existentes e em desenvolvimento, designadamente com referência às recomendações, e, em geral, o seguinte:

a) Em 2021, o ME referiu<sup>24</sup>:

- têm sido adotadas medidas articuladas e coerentes entre si que, visando o sucesso educativo, se refletem na redução progressiva e consistente do Abandono;
- o ano de 2020, em que a meta europeia era de 10% e Portugal alcançou 8,9%, ocorreu no contexto de uma política em que os principais documentos orientadores e reguladores do sistema educativo, a par de um vasto conjunto de medidas e iniciativas, estavam focados tanto diretamente no combate ao Abandono como no insucesso que constitui o principal preditor do Abandono;

b) Em 2022 e 2023, o ME referiu<sup>25</sup>:

- as medidas que têm vindo a ser desenvolvidas contribuíram para a obtenção da taxa de Abandono mais baixa de sempre (2021: 5,9%; 2022: 6,0% [revista para 6,5%]) e inferior à média da UE27 (9,6%), o que reforça a ideia de que o combate ao Abandono tem sido alcançado através de medidas de política educativa que se agregam, estrategicamente, em torno do compromisso que o país assumiu;
- é no quadro de uma resposta a um fenómeno social complexo e em que a condição socioeconómica das famílias dos alunos é o principal preditor de insucesso escolar e Abandono que são planeadas, implementadas e monitorizadas as ações;
- os trabalhos no seguimento do Relatório n.º 10/2020 desencadearam-se num tempo marcado pela pandemia COVID-19, com o risco de aumentar o Abandono face ao fecho das Escolas. Por essa razão, as Escolas encerraram o mínimo tempo possível e, assim que retomadas as necessárias condições, abriram para os mais novos. O sistema educativo, com a colaboração de todos os atores – governo, serviços da administração, municípios, escolas, entidades privadas, etc. – responderam de um modo incedível para que a pandemia não se traduzisse, nem impulsionasse, fenómenos de Abandono.

27. Seguidamente, apresenta-se o ponto de situação do acolhimento de cada uma das recomendações formuladas no Relatório n.º 10/2020 enquadradas pelas respetivas conclusões e contendo a informação documentada fornecida pelo ME, assim como pela IGEC, IGeFE, DGEEC e Escolas.

### **3.1. A estratégia global para o combate ao Abandono continua por aprovar**

28. A auditoria a que respeita o Relatório n.º 10/2020 concluiu que:

- a) o fenómeno do Abandono é multifacetado e envolve múltiplas intervenções em todo o território e vários intervenientes, como escolas, comunidades educativas, áreas governativas distintas, autarquias e parceiros públicos e privados;
- b) inexistia um sistema central de informação que permitisse o conhecimento integral do Abandono e a sinalização atempada de situações de risco de Abandono, o que constrangia a adequada monitorização (assente em informação territorial e

---

<sup>24</sup> Cfr. *e-mails* de 04.03.2021 (Ofício n.º 243/2021, de 03.03.2021) e de 18.06.2021 (Ofício n.º 550/2021, de 18.06.2021).

<sup>25</sup> Cfr. Ofícios n.º 800/2022, de 15.09.2022 e n.º 952/2023, de 22.11.2023.

socioeconómica, por região, associada à informação pessoal e escolar das crianças e jovens) e a maior eficácia das intervenções, em especial junto da população escolar em situação, ou em risco, de pobreza e de exclusão social;

- c) inexistia uma avaliação global das medidas que concorrem para o combate ao Abandono que permitisse apreciar o respetivo impacto a nível nacional, regional e local, a melhor identificar as áreas a intervir e a direcionar o financiamento.
29. Naquele contexto, o ME referiu ter sido aprovada uma Resolução do Conselho de Ministros (RCM) que determinava a criação de uma equipa para desenvolver uma estratégia de combate ao Abandono.
30. Assim, o Tribunal recomendou ao ME:

**Definição de uma estratégia global para o combate ao Abandono que integre uma estrutura de monitorização e avaliação**

31. Após a aprovação do Relatório n.º 10/2020, em 9 de julho, e como anunciado pelo ME, foi logo publicada, em 20 de julho, a RCM n.º 53-D/2020 [estabeleceu medidas excecionais e temporárias para a organização do ano letivo 2020/2021, no âmbito da pandemia COVID-19] que determinou a criação de uma equipa para definir uma estratégia de combate ao Abandono a apresentar ao membro do Governo responsável pela área da Educação até ao final do 1.º período daquele ano letivo. Determinou ainda a coordenação da equipa pela DGEEC e a sua constituição por elementos das seguintes entidades: Direção-Geral da Educação (DGE); DGEEC; Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares; Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, I. P.; IGeFE; Estrutura de Missão do Programa Nacional para Promoção do Sucesso Escolar (PNPSE)<sup>26</sup>.
32. Num primeiro momento, o ME informou<sup>27</sup> que, em execução do estabelecido pela referida RCM, foi criada a equipa para definir a estratégia de combate ao Abandono e que o correspondente relatório, com propostas, se encontrava em análise. Mais tarde<sup>28</sup>, veio referir que a estratégia congregava um conjunto articulado de medidas, já existentes, que visam o sucesso educativo e que a equipa pretendia continuar a consolidar e a potenciar os impactos das medidas de modo a responder à diversidade de contextos e aos múltiplos fatores que conduzem ao Abandono.
33. Posteriormente, o ME informou<sup>29</sup> que:
- a) a estratégia para o combate ao Abandono é o PNPSE e respetivas monitorizações e avaliações que se materializam no quadro de políticas públicas que tem vindo a ser estabelecido, assente na autonomia e na flexibilidade curriculares e na educação inclusiva, bem como no aumento da escolaridade obrigatória e na diversificação dos percursos formativos;
- b) o documento de trabalho “*Estratégia de Combate ao Abandono Escolar*”, produzido pela equipa constituída nos termos da RCM, apresenta:

<sup>26</sup> Cfr. RCM n.º 53-D/2020, n.ºs 22, 23 e 24.

<sup>27</sup> Cfr. *e-mail* de 04.03.2021 (Ofício n.º 243/2021, de 03.03.2021).

<sup>28</sup> Cfr. *e-mail* de 18.06.2021 (Ofício n.º 550/2021, de 18.06.2021).

<sup>29</sup> Cfr. *e-mail* de 22.11.2023 (Ofício n.º 800/2022, de 15.09.2022; Relatório “Estratégia de Combate ao Abandono Escolar”, dezembro 2020; Ofício n.º 952/2023, de 22.11.2023).

- uma proposta de estratégia a ser colocada em prática;
- o enquadramento jurídico, económico e social do Abandono e os resultados da análise de estatísticas e da auscultação a diversas entidades (escolas, entidades parceiras, especialistas no tema, técnicos responsáveis pelos sistemas de informação);
- um quadro de conceitos e indicadores relativos ao Abandono, incluindo uma definição dos conceitos de Abandono e de risco de Abandono, a ser utilizado por todas as instituições do sistema educativo;
- um conjunto de medidas de combate ao Abandono, em diferentes dimensões, salvaguardando o seu carácter integrado;
- um plano de desenvolvimento do sistema de informação utilizado pelas Escolas e pela administração educativa.

34. Quanto a este assunto, sublinha-se que:

- a) em 2022, o CONS recomendou aos EM para, até 2025, desenvolverem uma estratégia integrada e global com vista a, nomeadamente, continuar a reduzir o Abandono;
- b) no relatório da equipa relativo à “*Estratégia de Combate ao Abandono Escolar*”, de dezembro de 2020 (entretanto remetido ao Tribunal<sup>30</sup>), propunha-se a sua implementação nos três anos seguintes, ou seja, de 2021 a 2023. No entanto, não se obteve qualquer evidência da aprovação e lançamento efetivo da estratégia até ao final de 2023.

35. O ME também salientou que o combate ao Abandono tem sido efetivamente alcançado através de um conjunto de iniciativas, programas e medidas, como os seguintes<sup>31</sup>:

- |   |   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Universalização da educação pré-escolar</li> <li>▪ Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória</li> <li>▪ Organização, Autonomia e Flexibilidade Curricular</li> <li>▪ Educação Inclusiva</li> <li>▪ Alargamento das ofertas educativas e formativas de dupla certificação</li> <li>▪ Ensino doméstico e individual</li> <li>▪ Ensino a distância</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ação Social Escolar (ASE)</li> <li>▪ Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP)</li> <li>▪ Planos Integrados Inovadores de Combate ao Insucesso Escolar</li> <li>▪ Programa Escolhas</li> <li>▪ Segunda Oportunidade</li> <li>▪ Planos de Desenvolvimento Pessoal, Social e Comunitário (PDPSC)</li> <li>▪ Rede de Escolas para a Educação Intercultural</li> <li>▪ Estratégia Nacional de Integração das Comunidades Ciganas</li> </ul> |
|---|---|

[Em sede de contraditório, o ME referiu ainda a Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania e a diversificação de percursos de conclusão do ensino secundário.](#)

36. Acrescentou, ainda, o ME que, como resposta aos impactos da pandemia Covid-19 nas aprendizagens, foi implementado o Plano 21|23 Escola +, Plano Integrado para a Recuperação das Aprendizagens (Plano 21|23), permitindo às Escolas obter recursos adicionais para trabalho com os alunos (*e.g.* reforço do crédito horário dos docentes; PDPSC, com contratação de técnicos especializados; reforço das equipas multidisciplinares de apoio à educação inclusiva)<sup>32</sup>.

37. Além daqueles programas e medidas, as auditorias do Tribunal têm constatado existirem outros relevantes, conforme ilustra o Anexo 2, que, não sendo direcionados especificamente para o combate ao Abandono, concorrem e dão continuidade à promoção do sucesso escolar, como é o caso do PNPSE.

<sup>30</sup> Cfr. ME, *e-mail* de 22.11.2023 (Ofício 800/2022, de 15.09.2022).

<sup>31</sup> Cfr. ME, *e-mail* de 22.11.2023 (Ofício n.º 952/2023, de 22.11.2023).

<sup>32</sup> Cfr. ME, *e-mail* de 22.11.2023 (Ofício n.º 800/2022, de 15.09.2022).

38. Ao nível da monitorização, o ME referiu<sup>33</sup>, designadamente: i) relatórios de avaliação de medidas específicas (Plano 21|23, PDPSC); ii) estudos amostrais para avaliação do impacto do Plano 21|23; iii) questionário para recolha de dados do Apoio Tutorial Específico (ATE); iv) estudo sobre o sistema de monitorização da implementação do Regime Jurídico da Educação Inclusiva; v) avaliação do Projeto de Autonomia e Flexibilidade Curricular.
39. Apesar de se constatar que existe avaliação de medidas específicas<sup>34</sup>, sublinha-se que tal avaliação permanece autónoma e, em regra, de carácter pontual e de periodicidade diversa, impossibilitando uma panorâmica global e integrada da sua monitorização para o combate ao Abandono, fundamental, sobretudo, quando, contrariando o decréscimo registado há anos, a Taxa-Abandono-Precoce aumentou e situou-se em 8%, em 2023.

Em sede de contraditório, o ME reiterou o informado quanto às iniciativas, programas e medidas adotadas, bem como quanto à monitorização, e considerou que, independentemente da necessidade de melhoria contínua, os resultados estão patentes na redução do Abandono. Por sua vez, a DGEEC acrescentou que face ao conjunto de relatórios, estudos e indicadores disponibilizados, a menção “Recomendação não Acolhida” não se afigura adequada.

Face ao alegado, o Tribunal reitera as observações de auditoria e a apreciação sobre o acolhimento da recomendação abaixo descrita, uma vez que a avaliação de medidas específicas permanece com carácter autónomo, pontual e de periodicidade diversa e, consequentemente, não incluída numa estratégia integrada das medidas de política pública de combate ao Abandono, embora não deixe de considerar as medidas promovidas pelo ME referenciadas em contraditório.

40. Face ao exposto, conclui-se que não existindo, ainda, uma estratégia de combate ao Abandono que inclua a monitorização e avaliação global das medidas de política pública, essencial num momento em que se regista um aumento do Abandono, considera-se a **Recomendação não Acolhida**.

### 3.2. Os conceitos de Abandono e de risco de Abandono e respetivos indicadores continuam por definir

41. Na auditoria a que respeita o Relatório n.º 10/2020, concluiu-se que:
- a) não existia uniformidade no conceito de Abandono, nem distinção entre as situações de Abandono e de risco de Abandono, sendo a precisão do conceito crítica para a sua medição e monitorização<sup>35</sup>;

<sup>33</sup> Cfr. ME, e-mail de 22.11.2023 (Ofício n.º 800/2022, de 15.09.2022).

<sup>34</sup> e.g. DGEEC (2023), *Plano 21/23 - Quarto relatório de monitorização (último relatório)*; European Agency for Special Needs and Inclusive Education (2023), *Desenho de um Sistema de Monitorização da Implementação do Regime Jurídico da Educação Inclusiva em Portugal*; Equipa Técnica da Autonomia e Flexibilidade Curricular (2021), *Relatório de Acompanhamento, Monitorização e Avaliação*, Ano Letivo 2020/2021; DGE/PNPSE (2019), *Relatório PNPSE 2016-2018: Escolas e Comunidades tecendo Políticas Educativas com base em Evidências*; ME/PNPSE (2022), *8 áreas de ação estratégica das escolas essenciais para a recuperação das aprendizagens no âmbito dos [PDPSC] - Plano 21/23* 2.º Relatório Intermédio PDPSC 2021/22; DGE, *Relatório Anual TEIP 2021-2022*; DGEEC (2023), *Apoio Tutorial Específico – Ensino Secundário, ano letivo 2021/2022* (cfr. sites da DGE, DGEEC e PNPSE). Em sede de contraditório, a DGEEC referiu os processos de monitorização e produção de informação da sua responsabilidade: “Educação Inclusiva” e “Apoio Tutorial Específico”.

<sup>35</sup> A noção de Abandono eram associadas situações diversas: alunos que “apesar de inscritos, por motivo desconhecido/não comprovado, nunca compareceram às aulas”; absentismo “há mais de 60 dias úteis”, ou “retenção por faltas”, “exclusão por faltas” e “anulação de matrícula”.

- b) a diversidade de conceitos e a inexistência de procedimentos de registo e reporte uniformes, com impacto nos sistemas de informação que acolhiam diversas noções de Abandono, não conferiam fiabilidade aos dados e inviabilizavam a sua comparabilidade;
- c) não existiam indicadores quantitativos e qualitativos para medir o Abandono, essenciais à definição das políticas para o combater, e os seguintes não eram adequados e apresentavam limitações:
- a Taxa-Abandono-Precoce, apurada pelo INE, através do Inquérito ao Emprego<sup>36</sup>, não integrava alunos em idade escolar dos 6 aos 18 anos (escolaridade obrigatória), não identificava o nível de ensino em que ocorreu o Abandono e não permitia avaliar progressos e dificuldades;
  - a Taxa de Retenção e Desistência (doravante Taxa-Retenção-Desistência)<sup>37</sup>, configurava uma caracterização estática dos alunos matriculados, não fornecendo informação retrospectiva e evolutiva do seu percurso escolar, nem sobre os que atingem 18 anos sem o nível de ensino previsto da escolaridade obrigatória;
- d) Apesar da recomendação do CONS de 2015, não foram desenvolvidos, a par da Taxa-Abandono-Precoce, sistemas nacionais complementares de recolha de dados sobre os alunos em situação de risco ou que abandonaram precocemente a escola.
42. Naquele contexto, o ME informou que as definições e os procedimentos de recolha de dados seriam clarificados, de modo a assegurar a sua fiabilidade e comparabilidade.
43. Assim, o Tribunal recomendou ao ME:
- Definição clara e inequívoca dos conceitos de Abandono e de Risco de Abandono e dos respetivos Indicadores no sistema de ensino nacional**
44. Em relação a esta recomendação, o ME remeteu para a *“Estratégia de Combate ao Abandono Escolar”* e informou que algumas das dimensões/objetivos específicos a prosseguir estão em linha com o recomendado pelo Tribunal, designadamente<sup>38</sup>:
- a) a harmonização dos conceitos utilizados pelos organismos e agentes do Ministério;
  - b) a melhoria dos indicadores e dos mecanismos de recolha, análise e reporte dos dados.
45. Ora, como antes referido, não se obteve evidência da aprovação e lançamento efetivo da *“Estratégia de Combate ao Abandono Escolar”* que comporta os conceitos e indicadores, pelo que estes continuam por definir. De facto, observou-se que:
- a) Quanto aos conceitos de Abandono e risco de Abandono:
    - a DGEEC considera serem necessárias mudanças ao nível dos sistemas estatísticos nacional e europeu no sentido da harmonização do conceito de Abandono que continua a não existir<sup>39</sup>;

<sup>36</sup> Inquérito por amostragem, considera os 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 de educação formal ou não formal. O Relatório n.º 10/2020 refere, com detalhe, a metodologia de cálculo e as limitações da Taxa-Abandono-Precoce.

<sup>37</sup> A Taxa-Retenção-Desistência, calculada pela DGEEC, reflete a relação percentual entre o número de alunos que não pode transitar de ano (por retenção ou desistência) e o número de alunos matriculados nesse ano letivo.

<sup>38</sup> Cfr. ME, *e-mails* de 04.03.2021 (Ofício n.º 243/2021, de 03.03.2021) e de 22.11.2023 (Ofício n.º 800/2022, 15.09.2022).

<sup>39</sup> Cfr. DGEEC, reunião em 17.05.2023.

- continua a não existir entendimento uniforme nos serviços centrais, designadamente na DGE, como evidenciam os Relatórios anuais das Escolas TEIP<sup>40</sup> e o reporte de informação do Programa Integrado de Educação e Formação (PIEF)<sup>41</sup>;
  - não ocorreram alterações nos sistemas de informação<sup>42</sup> e permanece o registo indiferenciado pelas Escolas das situações de Abandono<sup>43</sup> e de risco de Abandono<sup>44</sup> por não terem sido definidos os respetivos conceitos nem estabelecidos limites precisos e de aplicação transversal quanto à duração da ausência ou à não comparência do aluno na Escola;
- b) Quanto aos indicadores, também não se registaram alterações, mantendo-se a Taxa-Abandono-Precoce e a Taxa-Retenção-Desistência e inexistindo um indicador específico, na área da Educação, para o Abandono<sup>45</sup>. Note-se que:
- o ME<sup>46</sup> e a DGEEC<sup>47</sup> informaram terem sido disponibilizados/desenvolvidos indicadores, cujo aperfeiçoamento e utilização, a par de estudos realizados e de outros recursos disponíveis, permitirão indiretamente identificar a situação de alunos em Abandono;
  - o INE veio rever os valores da Taxa-Abandono-Precoce referentes a anos anteriores, sendo que em 2022 passou de 6% para 6,5%, o que reforça a necessidade de melhoria dos mecanismos de recolha, análise e reporte dos dados e de se dispor de um indicador específico, na área da Educação, que traduza a real dimensão do Abandono.

Em sede de contraditório, o ME referiu que o indicador de Abandono é definido a nível europeu sendo a recolha dos respetivos dados realizada de modo uniforme em todos os EM, pelas autoridades estatísticas nacionais no âmbito

---

<sup>40</sup> A partir do ano letivo de 2018/19 mudou a metodologia: i) as situações do aluno em “retenções por faltas”, “exclusão por faltas” e “anulações de matrícula” deixaram de constar como Abandono e os primeiros dois passaram a concorrer para um indicador relacionado com o insucesso; ii) o Abandono autonomizou-se e passou a integrar o “número de alunos que interromperam precocemente o percurso escolar, ou seja, alunos abrangidos pela escolaridade obrigatória que abandonaram o sistema educativo” (cfr. Relatórios TEIP 2018/19 e 2021/22).

<sup>41</sup> A ficha de sinalização do PIEF continuou a reconduzir o Abandono às situações de absentismo “há mais de 60 dias úteis” (cfr. site da DGE, acedido em 10.01.2024).

<sup>42</sup> Cfr. IGeFE, reunião em 26.09.2023.

<sup>43</sup> Situações sinalizadas pelas Escolas, agrupadas por categorias: e.g. deixa de frequentar/interrompe injustificadamente/abandona o sistema de ensino (Escolas: ID 3, 5, 9, 12, 17 a 19, 22, 23 a 26); ultrapassa o limite legal de faltas (Escolas: ID 2, 8, 10, 27); esgotados os mecanismos de sinalização às entidades competentes, continua sem comparecer (Escolas: ID 13, 20, 28, 30); não comparece na Escola por um período temporal que não permite concluir o ano de escolaridade (Escolas: ID 14, 21); ausente por mais de 15/30 dias e/ou incontactável (Escolas: ID 11, 15).

<sup>44</sup> Situações sinalizadas pelas Escolas, agrupadas por categorias: e.g. absentismo grave/reiterado (Escolas: ID 2, 3, 6 a 9, 21, 25, 30); absentismo/ausência sem justificação de faltas (Escolas: ID 11, 13, 18, 26); assiduidade irregular e/ou ultrapassada metade/limite das faltas injustificadas permitidas por lei (Escolas: ID 4, 12, 14, 23, 24); absentismo reiterado e/ou comportamentos desajustados/insucesso escolar (Escolas: ID 1, 5, 15, 19).

<sup>45</sup> Cfr. DGEEC, reunião em 17.05.2023.

<sup>46</sup> e.g. comunidades ciganas; disciplinas com classificações negativas (2.º e 3.º ciclos) nas Escolas públicas do Continente, desagregado por NUTS III e nível das Escolas; situação após 3 anos dos alunos que ingressaram nos Cursos Científico-Humanísticos; empregabilidade e prosseguimento de estudos dos alunos dos cursos profissionais; resultados escolares obtidos nas provas finais e exames nacionais (cfr. ME, e-mail de 22.11.2023, Ofício n.º 800/2022, de 15.09.2022).

<sup>47</sup> e.g. Indicadores: “Conclusão no Tempo Esperado”, “Conclusão no Tempo Esperado para alunos abrangidos pela Ação Social Escolar” e “Equidade”; Estudos: *Prosseguimento de estudos no Ensino Superior, Transição do Secundário para o Ensino Superior, Portal InfoEscolas*; Plataformas: *Apoio Tutorial Específico, Educação em números-Portugal*, Observatório da Saúde Psicológica e do Bem Estar (cfr. DGEEC, reunião em 17.05.2023). Em sede de contraditório, o ME reiterou o já informado sobre estes indicadores de monitorização de resultados, desenvolvidos através da DGEEC, para utilização, designadamente no âmbito da avaliação de desempenho das Escolas e do seu planeamento.

do Inquérito ao Emprego, o que implica que eventuais clarificações ou alterações a nível conceitual, ou dos critérios, terá lugar no quadro das relações entre os institutos estatísticos nacionais e as autoridades europeias competentes.

Por sua vez, a DGEEC veio reconhecer que os processos de medida e monitorização do Abandono, em termos nacionais, mais restritos ou adaptados a necessidades de informação que se considerem desejáveis ver cumpridas, terão de ser igual e necessariamente desenvolvidos à escala nacional, mais como um possível indicador de alerta e gestão do sistema educativo. Acrescentou que não faz sentido a revisão do indicador por parte do INE.

Sobre este assunto, sublinha-se que a Taxa-Abandono-Precoce é apurada pelo INE, no âmbito do Inquérito ao Emprego, segundo a metodologia do Eurostat, cujas virtualidades e limitações são detalhadamente assinaladas no Relatório n.º 10/2020 (ponto 3.1.4). Acresce que o CONS recomendou aos EM que desenvolvessem, a par daquela taxa, sistemas nacionais complementares de recolha de dados, mas não se registou qualquer evolução. O Tribunal estranha, pois, o alegado quanto à revisão da taxa, que não tem qualquer respaldo no Relatório n.º 10/2020 nem no presente Relatório.

46. Do exposto, conclui-se que continuam a não existir conceitos de Abandono e de risco de Abandono uniformizados nem indicadores para a sua medição e também não ocorreram melhorias nos sistemas de informação, comprometendo a fiabilidade dos dados que apoiam as medidas de política pública, pelo que se considera a **Recomendação não Acolhida**.

### 3.3. O Abandono e as respetivas causas continuam ainda sem mapeamento

47. Na auditoria a que respeita o Relatório n.º 10/2020, concluiu-se que inexistia a nível central 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, estavam dispersas pela informação de apoio às múltiplas intervenções em curso.
48. Naquele contexto, o Tribunal recomendou ao ME:

#### **Mapeamento do Abandono, com detalhe a nível nacional, regional e local**

49. No que respeita a esta recomendação, o ME remeteu, igualmente, para a *“Estratégia de Combate ao Abandono Escolar”* informando que contém dimensões/objetivos específicos relacionados com o *“mapeamento das intervenções, de âmbito nacional, que têm como objetivo o combate ao abandono escolar”*<sup>48</sup>.
50. Ora, como antes referido, relativamente à *“Estratégia de Combate ao Abandono Escolar”* não se obteve qualquer evidência da sua aprovação e lançamento efetivo.
51. O ME acrescentou, ainda, que o projeto SAMA *“Monitor Abandono Escolar Precoce”*, em desenvolvimento com a Universidade Nova, permitirá um melhor mapeamento do Abandono e sinalizar antecipadamente às Escolas os alunos em risco de Abandono e/ou de insucesso escolar<sup>49</sup>. Por sua vez, a DGEEC informou que o *“Módulo sobre o Abandono”* permitirá estabelecer um modelo estatístico preditivo que calcule a probabilidade de um aluno ficar retido, desistir ou abandonar a Escola<sup>50</sup>.

Em sede de contraditório, a DGEEC informou estarem em desenvolvimento, entre outras, atividades em duas dimensões: i) melhorar a identificação e o acompanhamento dos alunos em risco de Abandono (através do projeto *“Módulo do Abandono Escolar Precoce”*, em testes); ii) reforçar a investigação e o conhecimento sobre o Abandono (e.g. estudos e pesquisas para identificar os fatores que contribuem para o Abandono).

<sup>48</sup> Cfr. ME, e-mail de 04.03.2021 (Ofício n.º 243/2021, de 03.03.2021).

<sup>49</sup> O ME referiu ainda que o algoritmo que permite a sinalização está a ser construído com base em informação detalhada sobre cada aluno, desde as classificações, a assiduidade e a escolaridade das mães, entre outros aspetos, que permitem identificar o risco (cfr. ME, e-mail de 22.11.2023, Ofício n.º 952/2023, de 22.11.2023).

<sup>50</sup> Cfr. DGEEC, reunião em 17.05.2023.

52. A DGEEC referiu, ainda, existir um reforço da informação disponibilizada com desagregação territorial<sup>51</sup>. No entanto, constatou-se que esta informação não contempla especificamente o Abandono.
53. Quanto às causas do Abandono e ao risco de Abandono, importa salientar que nos sistemas de informação e reporte não existe um campo específico para tal registo e a maioria das Escolas nada reporta aos Serviços Centrais<sup>52</sup>.

Em sede de contraditório, o ME referiu que: i) uma melhoria da informação em termos de desagregação territorial, nomeadamente à escala regional e local, apenas poderá ser empreendida pelo próprio INE; ii) deve ser prosseguido o trabalho de melhoria dos mecanismos de sinalização das situações de risco de Abandono, a par da deteção precoce de alunos em dificuldade, para uma intervenção mais imediata e atempada, no quadro das recomendações da UE aos EM, no sentido de criarem sistemas nacionais complementares de recolha de dados.

Quanto a esta matéria, sublinha-se que as observações de auditoria incidem sobre a necessidade de, em linha com as recomendações do CONS, se proceder à sistematização e mapeamento do território das razões explicativas do Abandono e do risco de Abandono no sistema educativo, pelo que se mantém tais observações.

54. Assim, apesar das ações em desenvolvimento, não se procede ainda à sistematização e mapeamento do Abandono e das suas razões, considerando-se a **Recomendação não Acolhida**.

### 3.4. Os sistemas de informação para a recolha de dados e a sua interoperabilidade continuam sem melhorias

55. Na auditoria a que respeita o Relatório n.º 10/2020, concluiu-se que:
- a) não existia um sistema de gestão escolar e de formação centralizado que concentrasse toda a informação relativa aos alunos e formandos;
  - b) coexistiam diferentes sistemas de informação que careciam de interoperabilidade, prejudicando a sua fiabilidade e eficácia, com a consequente duplicação de registos pelas Escolas e a ocorrência de erros;
  - c) o E360 tinha vocação para minimizar tais deficiências, mas a sua utilização ainda era muito reduzida (66 Escolas no ano letivo 2019/2020);
  - d) a recolha de dados sobre os alunos não era global (não abrangia as Regiões Autónomas) nem tempestiva (e.g. desfasamento de cerca de meio ano nas Escolas privadas), sendo residual o número de alunos na situação de Abandono.
56. Naquele contexto, o ME e a DGEEC realçaram o esforço em melhorar os sistemas de recolha de dados, designadamente o SIGO, o Portal das Matrículas e o E360, tendo previsto o alargamento deste para 2020/2021.

---

<sup>51</sup> A título de exemplo, em 2023, passou a incluir, entre outras: *Mapa cartográfico, com a possibilidade de pesquisar e visualizar indicadores por Distrito; Possibilidade de pesquisa por NUTS / Municípios e por Distrito / Municípios; Conclusões no tempo esperado; Conclusões no tempo esperado nos alunos com ASE por NUTS II; Distribuição dos alunos por nacionalidade* (cfr. DGEEC, reunião em 17.05.2023 e Portal InfoEscolas, acessado em 10.01.2024).

<sup>52</sup> Cfr. IGeFE, *e-mails* de 23.06.2023 e de 21.11.2023; reunião em 26.09.2023; Escolas: ID 12 a 15, 17, 22, 23, 25, 26, 28. Algumas Escolas referiram reportar razões de Abandono, mas constatou-se que se trata apenas da sinalização da situação de Abandono (e.g. Relatórios TEIP (DGE); plataforma do PNPSE; “Ficha de Sinalização de Abandono Escolar” a preencher quando um aluno entra em situação de Abandono (DGEstE) (cfr. Escolas: ID 4, 10, 11, 19, 20, 21, 24, 30).

57. A DGEEC justificava a inexistência de interoperabilidade entre sistemas com constrangimentos decorrentes de tecnologia descontinuada, mas estava a desenvolver outros e a interligação entre o E360 e o SIGO aguardava testes.

58. Assim, o Tribunal recomendou ao ME:

**Interoperabilidade dos sistemas de informação para a recolha de dados de alunos no território nacional e de modo tempestivo**

59. Em 2021, no âmbito desta recomendação, o ME veio reiterar a melhoria e o alargamento da implementação do E360 [anunciados em 2020], bem como a integração dos diversos sistemas utilizados pelas Escolas<sup>53</sup>.

60. Entretanto, em 2022, tendo em conta a missão da DGEEC, centrada na área da estatística, e a experiência do IGeFE em sistemas e tecnologias de informação e a capacidade para cumprir os objetivos de eficiência, eficácia e qualidade na sua gestão, ocorreram alterações no âmbito das respetivas missões e atribuições. Tais alterações, concentraram atribuições em matéria de sistemas de informação no IGeFE e consistiram, essencialmente, no seguinte<sup>54</sup>:

a) até 31 de maio, cabia à DGEEC, designadamente<sup>55</sup>: conceber, manter e atualizar os sistemas de informação do Ministério, da gestão de oferta educativa e formativa e das Escolas; assegurar a qualidade e a consistência dos dados; apoiar as Escolas na articulação entre aplicações informáticas e sistemas;

b) a partir de 01 de junho, passou a competir ao IGeFE, designadamente: contribuir para a definição das políticas e estratégias; criar o Sistema Integrado de Informação da Educação (SIIE); conceber, implementar, gerir e manter os sistemas de informação do Ministério e das Escolas e garantir o seu bom funcionamento; elaborar um Plano Estratégico de Sistemas de Informação (PESI); garantir a qualidade, a consistência, a segurança e a disponibilidade da informação; apoiar as Escolas na articulação entre as suas aplicações informáticas e o SIIE.

61. Mais recentemente, em 2023, o ME referiu<sup>56</sup>:

a) a constituição de uma nova base de dados;

b) o E360 será a plataforma oficial para a gestão dos processos essenciais da gestão de alunos nas Escolas, com interface, de acesso controlado, a outras aplicações para aquele efeito.

62. Neste quadro, recolheu-se informação junto de entidades que têm estado particularmente envolvidas no desenvolvimento dos sistemas, designadamente:

a) o IGeFE entende que o E360 deverá ajustar-se de modo a permitir o acompanhamento do ciclo de vida do aluno e ser implementada uma plataforma única para a consolidação e integração dos sistemas de informação existentes, dotando o Ministério de uma base de

<sup>53</sup> Cfr. ME, *e-mail* de 04.03.2021 (Ofício n.º 243/2021, de 03.03.2021).

<sup>54</sup> Cfr. Decreto-Lei n.º 38/2022, de 30 de maio.

<sup>55</sup> Decreto-Regulamentar n.º 13/2012, de 20 de janeiro.

<sup>56</sup> Cfr. ME, *e-mail* de 22.11.2023 (Ofícios n.º 800/2022, de 15.09.2022, e n.º 952/2023, de 22.11.2023).

dados credível, em tempo real<sup>57</sup>. Acrescentou ainda que a implementação de uma plataforma única corresponde ao SIIE enquanto parte integrante do PESI, a seu cargo<sup>58</sup>;

- b) a DGEEC considera que a questão se coloca quanto ao E360, não adotado em todas as Escolas<sup>59</sup>.
63. De salientar que o Conselho Nacional da Educação formulou uma recomendação no sentido da adoção, a nível nacional, de uma infraestrutura digital do sistema de educação e formação que, simultaneamente, permita o acesso de cada indivíduo ao seu processo enquanto aluno, estudante ou formando<sup>60</sup>.
64. Assim, decorridos cerca de quatro anos sobre as recomendações formuladas no Relatório n.º 10/2020, observa-se que continua a não existir um sistema de gestão escolar e de formação que concentre toda a informação relativa a alunos e formandos e a coexistirem diversos sistemas de informação. Por outro lado, nem a DGEEC nem o IGeFE promoveram quaisquer ações que tenham colmatado as fragilidades identificadas na auditoria a que respeita aquele Relatório.

*Em sede de contraditório, a DGEEC referiu que os desenvolvimentos com vista à concretização das recomendações foram contemplados no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência, tendo, entretanto, transitado para o IGeFE.*

65. De facto, constata-se que continua a não existir interoperabilidade entre o MISI, o E360 e o SIGO, o que implica, pelo menos, a duplicação de registos por parte das Escolas e uma maior ocorrência de erros, uma vez que:
- a) as Escolas continuam a introduzir no SIGO os dados dos alunos desde o 5.º ano de escolaridade, assim como nos seus sistemas de gestão de alunos, pelo que se mantém a duplicação de registo<sup>61</sup>;
- b) o IGeFE informou que: i) a articulação entre o MISI e o E360 ocorre apenas ao nível dos dados de identificação dos alunos, de modo que a cada um esteja associado exclusivamente um ID<sup>62</sup>, para utilização, designadamente, no Programa Desporto Escolar; ii) todas as matrículas e transferências operadas no Portal de Matrículas ficam “refletidas” no E360 e os erros<sup>63</sup> que continuam a surgir, ainda que em menor número, têm sido resolvidos.

A este propósito, o IGeFE acrescentou, em junho de 2023, que não existiam melhoramentos nos sistemas de informação e, em novembro de 2023, que na sequência da reestruturação dos seus serviços, se encontravam suspensos os trabalhos de interoperabilidade entre o E360 e o SIGO<sup>64</sup>. *No entanto, em sede de contraditório, em fevereiro de 2024, o IGeFE veio referir que está a desenvolver os procedimentos necessários à concretização da interoperabilidade entre o MISI, o E360 e o SIGO.*

<sup>57</sup> Cfr. IGeFE, *e-mail* de 23.06.2023.

<sup>58</sup> A elaboração do PESI terá o apoio de uma consultora internacional, perspetivando o IGeFE que, em 2024, seja homologado pelo ME (cfr. IGeFE, reunião em 26.09.2023).

<sup>59</sup> Cfr. DGEEC, reunião em 17.05.2023.

<sup>60</sup> Cfr. Recomendação n.º 3/2023 (*in* DR, 2ª S, de 29 de novembro).

<sup>61</sup> Cfr. Escolas: ID 3 a 5, 8.

<sup>62</sup> ID - número de identificação único que acompanha o aluno na sua vida escolar, atribuído à entrada em sistema (cfr. IGeFE, *e-mail* de 21.11.2023).

<sup>63</sup> Os casos não refletidos resultam de: dados de identificação dos alunos em conflito no E360 e no Portal de Matrículas (*e.g.* os dados não estavam corretamente registados pelos encarregados de educação no Portal, ou não eram iguais ao do E360, ou estavam atribuídos a outro aluno); pequenos *bugs* de código na articulação; as unidades orgânicas não finalizaram a matrícula (cfr. IGeFE, *e-mail* de 21.11.2023).

<sup>64</sup> Cfr. IGeFE, *e-mails* de 23.06.2023 e de 21.11.2023.

66. A inexistência de interoperabilidade entre os sistemas tem impacto na recolha de dados, continuando, também, além disso, a observar-se o seguinte:

- a) no MISI, a validação de dados (exportados pelas Escolas e referenciados a cada momento temporal de reporte) não está automatizada, mantendo-se a ocorrência de erros<sup>65</sup>. Segundo o IGeFE, são somente realizadas algumas análises para detetar incorreções na informação dos alunos (repetição entre Escolas, situações incorretas no final do ano letivo e inconsistências entre exportações)<sup>66</sup>;
- b) no E360, a informação registada pelas Escolas é unicamente sujeita a procedimentos de validação de dados de identificação e de avaliação<sup>67</sup>;
- c) as Escolas reportam as situações de Abandono no seguimento de solicitações diversas<sup>68</sup>. Constatou-se, porém, serem várias as entidades destinatárias do reporte, com maior incidência na DGE;
- d) o registo/reportes aos Serviços Centrais das situações de Abandono é residual, atendendo: à imprecisão do conceito e ao reporte indiferenciado como falta de assiduidade ou insucesso escolar; à inexistência de uniformização de procedimentos pelas Escolas. No MISI as situações de Abandono registadas em 661 Escolas públicas, no final do ano letivo 2022/2023, são residuais, abrangendo cerca de 2% do total de alunos<sup>69</sup>.

Quanto a este assunto, o IGeFE referiu que os sistemas não recolhem diretamente dados relativos ao Abandono, inexistindo “campos específicos” para introdução da informação<sup>70</sup>. Não obstante, sublinha-se que a informação remetida pelo IGeFE ilustra que quer o MISI quer o E360 têm campos para indicar alunos em situação de Abandono<sup>71</sup>;

- e) a recolha de dados sobre os alunos permanece restrita ao Continente e não é tempestiva, atendendo ao atraso de meio ano nas Escolas privadas<sup>72</sup>.

Assim, os sistemas de registo e recolha de informação continuam a apresentar erros e não fornecem o número real de casos de Abandono, não conferindo fiabilidade aos dados e inviabilizando a sua comparabilidade, quando, uma das recomendações do CONS, em 2022, se dirige, precisamente, ao apoio em sistemas sólidos de recolha de dados e acompanhamento.

---

<sup>65</sup> Cfr. Escolas: ID 2, 3, 5, 6, 8, 14, 20, 21, 28, 30.

<sup>66</sup> Encontra-se ainda a decorrer o processo de validação da situação final do aluno para o ano letivo de 2022/23 (cfr. IGeFE, *e-mail* de 21.11.2023).

<sup>67</sup> Cfr. IGeFE, *e-mail* de 21.11.2023.

<sup>68</sup> Opções mais indicadas pelas Escolas: DGE, DGEEC e DGEstE (cfr. Escolas: ID 1, 4, 8, 9, 11 a 14, 18 a 23, 24, 25, 27, 30).

<sup>69</sup> A informação abrange 661 Escolas e 817 092 alunos com 153 situações de Abandono, encontrando-se o IGeFE a validar os dados de situações irregulares (*e.g.* alunos nas situações de “Anulou a matrícula” e “Excluído por faltas” com menos de 18 anos à data do registo da situação) (cfr. IGeFE, *e-mail* de 21.11.2023). No Estudo da DGEEC, de 2023, *Situação após 3 anos dos alunos que ingressam no 3.º Ciclo do Ensino Básico - 2020/21*, concluiu-se, designadamente, que cerca de 3% dos alunos não foram encontrados como matriculados, podendo significar que abandonaram ou que prosseguiram estudos noutro país ou nas Regiões Autónomas.

<sup>70</sup> Cfr. IGeFE, *e-mail* de 23.06.2023 e reunião em 26.09.2023.

<sup>71</sup> No E360, separador “Dados Gerais” do Registo Biográfico: “o aluno encontra-se em abandono escolar -Sim/Não”; funcionalidade “Gestão de Renovações”, “Abandonou”, reservada às Escolas que iniciam o E360 no final do ano letivo (cfr. IGeFE, *e-mail* de 21.11.2023).

<sup>72</sup> Cfr. ME, reunião em 15.11.2023; IGeFE, *e-mail* de 23.06.2023 e reunião em 26.09.2023.

67. Face ao papel central atribuído ao E360 no quadro dos sistemas de informação, importa salientar que, se em 2019 o sistema apenas era utilizado em 66 Escolas, em 2023 não foi além de 128 (num universo de 809<sup>73</sup>) e 23 já tinham desistido de o utilizar<sup>74</sup>. Acresce, ainda, que, no âmbito do questionário lançado às Escolas, se constatou que:
- a) as que utilizam o E360 identificam limitações, sendo as mais assinaladas: i) indisponibilidade do serviço; ii) processamento lento; iii) perda de acesso a funcionalidades; iv) dificuldade de utilização e navegação<sup>75</sup>;
  - b) as que adotaram outros sistemas de gestão de alunos, disponíveis no mercado, identificaram como principais motivos: i) limitações de outros sistemas de gestão escolar do aluno (*e.g.* E360); ii) possibilidade de interoperabilidade com sistemas de informação da Autarquia; iii) experiência positiva de outras Escolas<sup>76</sup>.
68. Assim, importa relevar que a opção pelo E360 ou por outros sistemas de gestão escolar não é despicienda, seja pelas implicações ao nível da centralização e integração da informação, seja pelo investimento público envolvido (Orçamento do Estado, Fundos Europeus, Receitas Próprias das Escolas, verbas das Autarquias Locais) e risco de desperdício. A este propósito, salienta-se que:
- a) o projeto financiado por Fundos Europeus (PRR) “Integração de sistemas de informação de Gestão Educativa”, com o objetivo de integrar os sistemas de informação de gestão educativa e generalizar a utilização do E360, tem um financiamento de 20 milhões de euros<sup>77</sup>;
  - b) o projeto “Adoção do sistema único de identidades para toda a comunidade educativa (alunos, docentes e outros trabalhadores de apoio à gestão)” para controlo e perfilagem de acesso à rede e aos sistemas de informação, prevê a articulação com o E360 e tem um financiamento de 2 milhões de euros<sup>78</sup>;
  - c) os custos com a utilização de outros sistemas de gestão escolar de alunos são suportados pelas Escolas<sup>79</sup>(Orçamento do Estado<sup>80</sup> ou Receitas Próprias<sup>81</sup>) ou pelas Autarquias<sup>82</sup> e dependem dos serviços contratualizados (*e.g.* módulos/funcionalidades).
- Nestas circunstâncias, suscita-se a necessidade de desencadear uma ação de controlo especialmente direcionada ao exame do quadro de adoção dos sistemas de gestão escolar, incluindo o E360.

---

<sup>73</sup> Cfr. <https://www.gesedu.pt/PesquisaRede>

<sup>74</sup> 265 Escolas manifestaram intenção de trabalhar com o E360 (cfr. IGeFE, *e-mail* de 21.11.2023).

<sup>75</sup> Cfr. Escolas: i) ID 11 a 13, 15, 17, 18, 19, 22, 23 a 25; ii) ID 4, 11 a 13, 15, 17 a 19, 22, 25; iii) ID 4, 12, 13, 15, 17, 19, 22, 23, 25; iv) ID 4, 11 a 13, 15, 18, 19, 23, 24.

<sup>76</sup> Cfr. Escolas: i) ID 1, 3, 5, 7, 10, 20, 26, 28; ii) ID 2, 6, 8, 9, 14, 20, 26, 28; iii) ID 1, 5, 10, 26, 28, 30.

<sup>77</sup> Conclusão prevista para 31.12.2024; contribui para a concretização do Objetivo 4: criar condições para a gestão eficiente do processo de transição digital no sistema educativo (Código de operação: 01/C20-io1.01/2022.P7) (cfr. Portal Mais Transparência).

<sup>78</sup> Conclusão em 31.12.2022; contribui para a concretização do Objetivo 4: criar condições para a gestão eficiente do processo de transição digital no sistema educativo (Código de operação: 01/C20-io1.01/2022.P6) (cfr. Portal Mais Transparência).

<sup>79</sup> Das Escolas selecionadas, 19 utilizavam outros sistemas com custos anuais (*e.g.* Licença Inovar Alunos e Inovar Profissional - 1.845,00 euros (Escolas: ID 1, 6, 7); Inovar+AZ - 3.075,00 euros (Escolas: ID 3, 5)).

<sup>80</sup> *e.g.* Escolas: ID 1, 6, 7, 21, 27, 30.

<sup>81</sup> *e.g.* Escolas: ID 3, 5, 10.

<sup>82</sup> *e.g.* Escolas: ID 2, 8, 9, 14, 20, 26, 28.

69. No âmbito das atribuições conferidas, há dois anos, em matéria de sistemas de informação, ao IGeFE, este veio<sup>83</sup> quanto ao E360, designadamente:
- reconhecer limitações, tais como: i) indisponibilidade do serviço decorrente de intervenções nas infraestruturas; ii) necessidade de atualização de informação; iii) dificuldades na impressão; iv) não disponibilização da funcionalidade relacionada com o regime de ensino noturno; v) necessidade de contemplar medidas de autonomia e flexibilidade curricular;
  - assinalar que ocorreram melhorias na sua utilização e ajustamento de funcionalidades e que foram desenvolvidos esforços para mitigar as dificuldades das Escolas;
  - reconhecer a insuficiência de apoio na resolução dos problemas que se acentuou na sequência da transferência de competências da DGEEC, com a consequente reestruturação dos serviços e reconstituição da “equipa de suporte e ajuda às unidades”, tendo implicado dificuldades na resposta às Escolas<sup>84</sup> com maior celeridade, situação que tem vindo a estabilizar.
70. Face ao exposto, constata-se que continuam a subsistir fragilidades na interoperabilidade dos sistemas de informação e na recolha de dados, a suscitar a necessidade de desenvolver uma ação direcionada à adoção dos sistemas de gestão escolar face aos recursos públicos envolvidos, considerando-se a [Recomendação não Acolhida](#).

### 3.5. Os sistemas de controlo de matrícula e de frequência continuam com fragilidades

71. No combate ao Abandono é requisito preliminar e crítico o cumprimento da escolaridade obrigatória que determina, para o aluno (dos 6 aos 18 anos), 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, competindo às Escolas o respetivo controlo. Porém, na auditoria a que respeita o Relatório n.º 10/2020, concluiu-se que:
- quanto ao controlo do cumprimento do dever de matrícula:
    - as Escolas não dispunham, em regra, dos elementos necessários: listas de matrícula a disponibilizar pela DGEEC e listas de nascimento a disponibilizar pelo Ministério da Justiça;
    - no ingresso no 1.º ano do primeiro ciclo do ensino básico o controlo era deficiente, existindo o risco de haver crianças em idade escolar sem terem ingressado no sistema de ensino;
  - o controlo do dever de frequência na escolaridade obrigatória era efetuado, mas fragilizado por procedimentos não automáticos entre ciclos de ensino e na transferência de alunos entre Escolas;
  - os sistemas apresentavam insuficiências e deficiências de informação, não permitindo a identificação de todas as situações de Abandono e mantendo ativos alunos até aos 18 anos independentemente de estarem ou não a frequentar a Escola.

---

<sup>83</sup> Cfr. IGeFE, *e-mail* de 21.11.2023.

<sup>84</sup> A maioria das Escolas assinalou a referida limitação (*e.g.* Escolas: ID n.º 12, 13, 15, 17,18,19, 24, 25).

72. Naquele contexto, o ME, para tornar mais eficiente o controlo, considerou a possibilidade de implementar o cruzamento de dados da DGEEC, do Ministério da Justiça, do então Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e das Escolas privadas.

73. Assim, o Tribunal recomendou ao ME:

**Implementação de sistemas de controlo eficazes para o cumprimento dos deveres de matrícula e de frequência na escolaridade obrigatória**

74. Quanto a esta recomendação, o ME referiu que<sup>85</sup>:

- a) os sistemas existentes permitem o cruzamento de informação sobre o percurso escolar de cada aluno (E360: mais direto e automático; MISI: periódico), mas será necessário visitar a sua integração;
- b) o E360 será a plataforma oficial para a gestão dos processos dos alunos e permitirá aceder à respetiva informação (prevendo-se a inclusão de informação do ensino privado e das Regiões Autónomas), mas não será suficiente para saber se todos estão a frequentar a escolaridade obrigatória;
- c) estão a ser desenvolvidos contactos com o Instituto dos Registos e do Notariado sobre a possibilidade de se ter informação sobre as crianças em idade de pré-escolar e ser efetuada a sua pré-matricula automática na escola da área de residência, bem como iniciativas para acesso à informação da Autoridade Tributária e da Segurança Social;

*Em sede de contraditório, o IGeFE informou que estão a ser desenvolvidas diligências junto do Instituto dos Registos e do Notariado para a formalização de um protocolo de acesso aos dados das crianças nascidas e que perfaçam três anos de idade a partir de 15 de setembro, na perspetiva de uma pré-matricula no Portal das Matrículas.*

- d) existe necessidade de articulação com a Agência para Integração, Migrações e Asilo em relação aos imigrantes em idade escolar e com outras áreas governativas que tutelem Escolas (Economia: Escolas de Turismo; Justiça: Centros Educativos; Defesa: Colégio Militar e Pupilos do Exército).

75. Por sua vez, as Escolas continuam a referir que não detêm condições para o controlo do cumprimento do dever de matrícula<sup>86</sup>. Ao invés, consideram ter condições para o controlo do cumprimento do dever de frequência<sup>87</sup> e, em regra, realizam os procedimentos legalmente previstos, em particular a sinalização à Comissão de Proteção de Crianças e Jovens<sup>88</sup>.

76. Acresce referir que, no âmbito da atividade de controlo da “Organização do Ano Letivo” relativa a 2020/2021, a IGEC detetou 221 alunos (em 97 Escolas intervencionadas) que não frequentavam as atividades letivas, sem registo de fundamento válido<sup>89</sup>.

77. Face ao exposto, não se tendo registado desenvolvimentos ao nível dos sistemas de informação e permanecendo limitado o controlo do cumprimento dos deveres de matrícula e de frequência, considera-se a **Recomendação não Acolhida**.

<sup>85</sup> Cfr. ME, *e-mail* de 22.11.2023 (Ofício n.º 952/2023, de 22.11.2023) e reunião em 15.11.2023.

<sup>86</sup> Cfr. Escolas: ID 1 a 10, 13, 14, 15, 17, 18, 20 a 25, 28, 30.

<sup>87</sup> Cfr. Escolas: ID 1 a 9, 11, 12, 14, 15, 19, 20, 21, 23 a 28.

<sup>88</sup> Cfr. Escolas: ID 1 a 9, 10 a 15, 17 a 28, 30.

<sup>89</sup> Homologado pelo ME em 25.03.2022. Os relatórios de 2019/2020 e 2021/2022 aguardam homologação e o de 2022/2023 encontra-se em elaboração (cfr. IGEC, *e-mail* de 27.11.2023 e Relatório 2020-2021).

### 3.6. A programação orçamental continua a carecer de transparência e detalhe

78. Na auditoria a que respeita o Relatório n.º 10/2020, concluiu-se que as medidas que concorrem, de forma direta ou indireta, para combater o Abandono são financiadas pelo Orçamento do Estado e por Fundos Europeus, mas a informação do Programa Orçamental “Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar” era insuficiente e incompleta, não permitindo conhecer as medidas adotadas nem o respetivo financiamento, prejudicando o princípio da transparência.
79. Naquele contexto, o ME referiu que os apuramentos possíveis decorriam dos registos em medidas e atividades que, reconhecia, poderiam ser melhorados para uma análise de maior detalhe, mas que não prejudicavam a transparência do processo.
80. Assim, o Tribunal recomendou ao ME:

**Promoção da transparência e do detalhe no Programa Orçamental, onde se mostre evidenciado, designadamente, o montante afeto ao combate ao Abandono**

81. No que respeita a esta recomendação, o ME considerou que, face à transversalidade das políticas de combate ao Abandono, assentes essencialmente na contratação e gestão de recursos humanos, não é possível separar as atividades e o financiamento associado, imputando-os à prevenção do Abandono<sup>90</sup>. Acrescentou ainda que o impacto financeiro e orçamental é incorporado de forma global no orçamento da área da Educação, sem prejuízo da possibilidade de cálculo de grandes agregados de medidas (*e.g.* Apoio Tutorial Específico, Ensino Profissional)<sup>91</sup>.

*Em sede de contraditório, o ME assinalou não ser possível, e correto, fomentar uma maior “transparência” e um maior “detalhe” do “montante afeto ao combate ao Abandono”, atendendo a que existem diversas medidas de política educativa que convergem para uma resposta integrada às crianças e jovens, pelo que “afetar um programa específico ao combate ao abandono seria retirar a relevância dessa convergência e reduzir a complexidade deste fenómeno a uma resposta simplista, o que seria fortemente enganador e opaco”.*

*Por sua vez, o IGeFE referiu a impossibilidade de apresentar o Programa Orçamental com maior detalhe, atenta a inexistência de contabilidade de custos nas Escolas, sendo o impacto financeiro e orçamental da maior parte das medidas incorporado de forma global no “orçamento da educação”.*

Face ao alegado, cumpre chamar à colação a Lei de Enquadramento Orçamental que estabelece que os programas orçamentais correspondem ao conjunto de ações, com vista à realização de objetivos associados à implementação das políticas públicas por forma a permitirem a aferição do seu custo total. Acresce que as entidades gestoras dos programas, como é o caso do IGeFE, têm responsabilidades na implementação dos procedimentos contabilísticos, de custeio e de informação de desempenho e outros que se revelem necessários à orçamentação por programas<sup>92</sup>.

As dificuldades na implementação daquela Lei e na adoção do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (inclui a base para o desenvolvimento de um sistema de contabilidade de gestão), das quais o Tribunal tem conhecimento, não podem obstar a que sejam desenvolvidas ações no sentido de as insuficiências evidenciadas no Programa Orçamental serem colmatadas, tal como tem vindo a ser recomendado reiteradamente pelo Tribunal, designadamente aos Ministros das Finanças, da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e da Educação,

<sup>90</sup> Cfr. ME, *e-mail* de 04.03.2021 (Ofício n.º 243/2021, de 03.03.2021).

<sup>91</sup> Cfr. ME, *e-mail* de 22.11.2023 (Ofícios n.º 800/2022, de 15.09.2022 e n.º 952/2023, 22.11.2023) e reunião em 15.11.2023.

<sup>92</sup> Cfr. n.º 6 do artigo 5.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, que aprova a Lei de Enquadramento Orçamental e n.º 5 do artigo 45.º desta Lei.

quer nos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado, quer em relatórios de auditoria oportunamente notificados ao IGeFE, gestor do Programa<sup>93</sup>.

82. Destarte, examinados os Programas Orçamentais de 2021 a 2024<sup>94</sup>, constatou-se que não se registou qualquer evolução na transparência e detalhe da informação, considerando-se a **Recomendação não Acolhida**.

#### 4. CONCLUSÕES

83. A auditoria a que respeita o presente Relatório teve por objetivo examinar as medidas adotadas para acolher as recomendações formuladas pelo Tribunal no Relatório n.º 10/2020 - 2.ª S – Auditoria ao “*Abandono Escolar Precoce*”, aprovado em 9 de julho (§§ 1-7).
84. O Abandono permanece como uma das preocupações centrais das políticas públicas de educação europeias e nacionais, tendo, em 2022, o Conselho recomendado aos Estados-Membros que até 2025 desenvolvam, ou reforcem, uma estratégia integrada e global para o sucesso escolar, com vista a, nomeadamente, continuar a reduzir o Abandono, assente em sistemas sólidos de recolha de dados e acompanhamento (§§ 8-23).
85. O exame efetuado evidenciou que ou não foram tomadas medidas para suprir as várias insuficiências e deficiências que tinham sido identificadas pela auditoria ou as tomadas não produziram os efeitos esperados, assim como não foram ainda consideradas as recomendações do Conselho. Em resultado, concluiu-se que não foi acolhida nenhuma das seis recomendações formuladas pelas razões seguintes (§§ 24-82):
- Definição de uma estratégia global para o combate ao Abandono que integre uma estrutura de monitorização e avaliação** - continuam em curso programas e medidas para promoção do sucesso escolar que, segundo o Ministro da Educação, contribuem para o combate ao Abandono e, apesar da equipa constituída pela RCM n.º 53-D/2020, de 20 de julho, ter preparado uma “*Estratégia de Combate ao Abandono Escolar*”, para 2021-2023, não se obteve qualquer evidência da sua aprovação e lançamento efetivo até ao final de 2023. Também a monitorização e avaliação de medidas específicas permanecem autónomas e com periodicidade diversa, impossibilitando uma panorâmica global e integrada do combate ao Abandono (§§ 28-40);
  - Definição dos conceitos de Abandono e de risco de Abandono e respetivos indicadores** - continuam por definir conceitos uniformizados e por estabelecer os indicadores para a sua

<sup>93</sup> e.g. Recomendações dos Pareceres do Tribunal sobre a Conta Geral do Estado (Ano 2022 - n.º 2; Ano 2021 - n.º 2; Ano 2020 - n.º 1; Ano 2019 - n.º 2 e 3); Relatório n.º 13/2019 - Auditoria à Implementação do SNC-AP e da ECE, Relatório Intercalar VI; Relatório n.º 15/2019 - Auditoria à Medida “*Gratuidade dos Manuais Escolares*” e respetivo Seguimento de Recomendações (Relatório n.º 6/2021); Relatório n.º 6/2020 - Auditoria ao Modelo de Financiamento do Ensino Superior: Contratos de Legislatura 2016-2019; Relatório n.º 17/2020 - Meta de 40% de diplomados com 30-34 anos em 2020; Relatório n.º 11/2021 - Auditoria à implementação do Quadro Plurianual de Programação Orçamental; Relatório n.º 10/2023 - Plano Integrado para a Recuperação das Aprendizagens 21|23 Escola+.

<sup>94</sup> e.g. no Relatório do Orçamento do Estado para 2024 (Versão consolidada de 16.11.2023) apenas se refere, sem qualquer detalhe, incluindo ao nível do financiamento, designadamente o seguinte: i) no contexto da promoção do sucesso educativo e do combate ao Abandono, o desenvolvimento de projetos de promoção do sucesso educativo numa lógica regional, com incidência no Alentejo e no Algarve, a par de planos de promoção do sucesso educativo para alunos das comunidades ciganas, para potenciar uma intervenção integrada junto destas comunidades, promovendo a articulação entre os municípios e as Escolas; ii) na perspetiva da inclusão, atendendo à necessidade de aprofundar as respostas a alunos imigrantes, o reforço e a diversificação da oferta formativa ao nível do Português Língua Não Materna.

medição, originando desconformidades de registo pelas Escolas nos sistemas de informação, também sem melhorias, comprometendo a fiabilidade dos dados que apoiam as medidas de política pública (§§ 41-46);

- c) **Mapeamento do Abandono, com detalhe a nível nacional, regional e local** – estão em curso ações que, segundo o Ministro da Educação, serão suscetíveis de mapear o Abandono e sinalizar os alunos em risco (*e.g.* projeto SAMA), porém ainda não se procede à sistematização e mapeamento do Abandono e das suas razões (§§ 47-54);
- d) **Interoperabilidade dos sistemas de informação para a recolha de dados de alunos no território nacional e de modo tempestivo** - não existe um sistema de gestão escolar que concentre a informação dos alunos e formandos e continuam a coexistir diversos sistemas de informação (*e.g.* MISI, E360, SIGO) sem interoperabilidade e sem melhorias, originando duplicação de registos e erros nos dados. Nem a DGEEC, até maio de 2022, nem, posteriormente, o IGeFE promoveram quaisquer ações que tenham colmatado tais deficiências e, segundo este, existem trabalhos suspensos em virtude da reestruturação dos serviços e, entretanto, anunciou estar a desenvolver procedimentos para concretizar a interoperabilidade dos sistemas. Continuam, pois, a subsistir fragilidades na interoperabilidade dos sistemas de informação e na recolha de dados (§§ 55-70);
- e) **Implementação de sistemas de controlo eficazes para o cumprimento dos deveres de matrícula e de frequência na escolaridade obrigatória** – as Escolas continuam sem os elementos necessários para o controlo de matrícula (*e.g.* listas de matrícula e de nascimento) a disponibilizar por diversas entidades (*e.g.* Instituto de Registos e do Notariado) estando em curso diligências neste âmbito. O controlo de frequência permanece fragilizado por insuficiências dos sistemas de informação e por procedimentos não automáticos (§§ 71-77);
- f) **Promoção da transparência e do detalhe no Programa Orçamental, onde se mostre evidenciado, designadamente, o montante afeto ao combate ao Abandono** - não se registou qualquer evolução na transparência e detalhe da informação (§§ 78-82).

86. Constatou-se, ainda, que o E360 é considerado o sistema central para a gestão dos processos de alunos no quadro dos sistemas de informação e essencial para minimizar as deficiências identificadas. No entanto, a adesão das Escolas tem sido limitada (2019: 66; 2023: 128, em 809 Escolas) e algumas já desistiram de o utilizar e optaram por outros sistemas, colocando em crise a sua expansão. Atento o avultado investimento envolvido (mais de 20 milhões de euros), emerge o risco de desperdício a suscitar a necessidade de uma ação de controlo ao exame do quadro de adoção dos sistemas de gestão escolar, incluindo o E360 (§§ 67-68).

87. Sublinha-se também que constitui uma observação recorrente de auditoria que, no sistema educativo nacional, continuam a não existir indicadores apropriados para medir o Abandono, sendo que a Taxa-Abandono-Precoce, apurada pelo INE através do Inquérito ao Emprego, tem limitações como seja não integrar alunos em idade escolar (6 - 18 anos). Por outro lado, os sistemas de informação permanecem com insuficiências e deficiências com impacto na fiabilidade dos dados. Acresce relevar que, em 2022, o Abandono passou de 6% para 6,5%, após revisão do INE, e, no final do ano letivo 2022/2023, o MISI registava apenas 2% em 661 das 809 Escolas públicas, o que reforça a necessidade de se dispor de um indicador específico para o Abandono, na área da Educação, que traduza a real dimensão do Abandono (§§ 21,22,45,66).

88. Finalmente, destaca-se que, segundo dados do INE, em 2023 o Abandono aumentou e situou-se em 8% (2022:6,5%), contrariando a trajetória decrescente registada durante décadas, a exigir medidas apropriadas e alinhadas com as recomendações do Conselho, pelo que as formuladas pelo Tribunal de Contas em 2020 mantêm toda a atualidade e pertinência (§§21,22,34,39,40,66).

## 5. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

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

## 6. DECISÃO

90. Em Subsecção da 2.ª Secção decidem as Juízas do Tribunal de Contas:

- a) Aprovar o presente Relatório;
- b) Ordenar a remessa do Relatório às entidades seguintes:
  - Presidente da Assembleia da República para divulgação junto da Comissão de Educação e Ciência;
  - Ministros da Educação do XXII e do XXIII Governos Constitucionais;
  - Secretaria-Geral da Educação e Ciência;
  - Inspeção-Geral da Educação e Ciência;
  - Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P.;
  - Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência;
  - Escolas abrangidas pela auditoria.
- c) Remeter um exemplar do presente Relatório ao Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 4 do artigo 54.º, aplicável por força do n.º 2 do artigo 55.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações subsequentes;
- d) Instruir o destinatário das recomendações formuladas no Relatório n.º 10/2020-2ª S para transmitir, a este Tribunal, no prazo de 180 dias, a informação documentada sobre as medidas adotadas;
- e) Fixar o valor dos emolumentos em 1 716,40 euros a suportar pela Secretaria-Geral da Educação e Ciência<sup>95</sup>;
- f) Divulgar o Relatório e seus Anexos no sítio do Tribunal de Contas e junto da Comunicação Social.

---

<sup>95</sup> Cfr. artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (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.

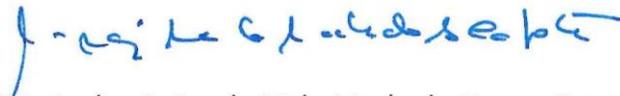
Tribunal de Contas, em 14 de março de 2024.

**A Juíza Conselheira Relatora,**



(Maria da Conceição dos Santos Vaz Antunes)

**As Juízas Conselheiras Adjuntas,**



(Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)



(Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes)

## ANEXOS

### ANEXO 1 - METODOLOGIA

A auditoria foi desenvolvida em conformidade com as fases de planeamento, de execução e de relatório, descritas no Manual de Auditoria – Princípios Fundamentais do Tribunal de Contas. As evidências de auditoria estão documentadas e as opiniões estão fundamentadas. A apreciação do acolhimento das recomendações consubstanciou-se nos conceitos e indicadores seguintes:

- *Sem informação* - não existe informação sobre o efetivo acolhimento;
- *Recomendação acolhida* - foram tomadas as medidas necessárias para concretizar a recomendação do Tribunal;
- *Recomendação acolhida parcialmente* - as medidas tomadas só parcialmente concretizam a recomendação;
- *Recomendação não acolhida* - não foram tomadas medidas para a execução da recomendação;
- *Recomendação sem efeito* - circunstâncias supervenientes levaram a que a recomendação já não se justifique.

#### PLANEAMENTO

Estudo preliminar (EP) – O EP consubstanciou-se em: i) levantamento atualizado de legislação, resenha de imprensa e publicações, relacionadas com o Abandono; ii) identificação e exame preliminar de medidas corretivas adotadas pelo ME, tendo por base a informação prestada ao Tribunal em sede de acompanhamento das recomendações; iii) recolha de informação sobre o ponto de situação das medidas tomadas ou em curso.

Plano Global de Auditoria (PGA) – Com base no EP foi elaborado o PGA que estabelece: o âmbito da auditoria, os seus objetivos e os resultados esperados; a metodologia e os procedimentos; a constituição da equipa; a calendarização da ação.

#### EXECUÇÃO DA AUDITORIA

Na fase de execução da auditoria deu-se continuidade à recolha de informação, através de verificações *in loco*, de entrevistas e de reuniões (sintetizadas em memorandos) e da aplicação de um questionário lançado, em 08.11.2023, abrangendo 30 Escolas (28 respostas), codificadas (ID) no quadro infra e com identificação detalhada no processo de auditoria. As Escolas foram selecionadas com base na conjunção de critérios (*e.g.* localização geográfica, sistemas de informação utilizados, tipologia do estabelecimento de ensino).

Quadro 1 - Escolas ID

NUTS	Verificações <i>in loco</i> Entrevistas / Reuniões	Questionário
ALE	1 e 2	10
ALG	3	11
AML	4 e 5	12 a 16
C	6 e 7	17 a 21
N	8 e 9	22 a 30

Legenda: ALE-Alentejo; ALG-Algarve; AML-Área Metropolitana de Lisboa; C-Centro; N-Norte

A informação e a documentação foram examinadas com recurso às técnicas de exame seguintes: interpretação de entrevistas e documentos; compilação de informação, exame documental; exame dos procedimentos adotados e dos seus resultados.

No decurso dos trabalhos obtiveram-se as evidências de auditoria, caracterizou-se o ponto de situação das recomendações e formularam-se as conclusões.

#### RELATO

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



## ANEXO 2 – PROGRAMAS, MEDIDAS E AÇÕES DE PROMOÇÃO DO SUCESSO ESCOLAR E DE RECUPERAÇÃO DAS APRENDIZAGENS

ID	DESCRIÇÃO	●	●	●	ID	DESCRIÇÃO	●	●	●
1	Adaptações curriculares não significativas	●			38	Aprender integrando		●	●
2	Apoio Educativo	●			39	Horas de apoio educativo apenas com base nas necessidades reais identificadas		●	●
3	Apoios Socioeducativos, tais como manuais escolares para os ensinos básico e secundário, o reforço da ação social escolar, a generalização da "escola a tempo inteiro"	●			40	Referenciais curriculares e para a avaliação		●	
4	Apoio tutorial específico	●	●	●	41	Calendário escolar		●	
5	Coadjuvação em sala de aula	●			42	Promover o sucesso escolar — 1.º ciclo e novos ciclos		●	
6	Currículo e aprendizagens essenciais	●			43	Biblioteca Digital de Recursos Educativos e Formativos		●	
7	Desporto Escolar	●	●	●	44	Recuperar experimentando		●	●
8	Desporto Escolar sobre Rodas		●	●	45	Recuperar incluindo		●	●
9	Diversificação da oferta educativa e formativa	●			46	Recuperar com o Digital		●	
10	Ensino Artístico Especializado (EAE) de Dança, Música e Artes	●			47	Criar valor com o Profissional		●	
11	Ensino Individual Doméstico	●			48	Voz dos Alunos		●	●
12	#EstudoEmCasa Apoia		●	●	49	OPE -Inclui		●	●
13	Estratégia Nacional de educação para a cidadania (ENEC)	●			50	Família mais perto		●	●
14	Oferta do Mandarin como língua estrangeira	●			51	Voltar a estudar		●	
15	Matemática	●	●	●	52	Aferir, diagnosticar e intervir		●	●
16	Língua gestual portuguesa	●			53	Capacitar para avaliar		●	●
17	INCoDe.2030	●			54	Programa para competências sociais e emocionais		●	●
18	Percursos Curriculares Alternativos	●			55	Planos de desenvolvimento pessoal, social e comunitário		●	●
19	Plano Nacional das Artes	●			56	Inclusão mais apoiada		●	●
20	Recuperar com Arte e Humanidades		●	●	57	Português em imersão		●	●
21	Português Língua Não Materna	●			58	«O quarto período»		●	●
22	Projeto Comunidades de Aprendizagem INCLUD-ED	●			59	TEIP — Fase 4		●	
23	Programa de Educação Estética e Artística (PEEA)	●			60	E depois da escola?		●	
24	Programa Integrado de Educação e Formação (PIEF)	●			61	Rastreios visuais e auditivos		●	●
25	Programa Roma Inclusive School Experiences (RISE)	●			62	Reforço extraordinário de docentes		●	
26	Redução da dimensão das turmas	●			63	Reforço dos Planos de Desenvolvimento Pessoal, Social e Comunitário		●	
27	Reforço da Ação Social Escolar e dos Serviços Alimentares	●			64	Reforço das Equipas Multidisciplinares de Apoio à Educação Inclusiva		●	
28	Valorização da carreira docente	●			65	Começar cedo		●	
29	Escola a LER		●	●	66	Formação para pessoal docente e não docente		●	
30	Ler — conhecer, aprender e ensinar		●	●	67	Equipar para aprender		●	
31	Diário de escritas		●	●	68	Orientar		●	
32	Ler com mais livros		●		69	Literacia Digital		●	
33	Gestão do ciclo		●	●	70	Escola Digital		●	
34	Começar um ciclo		●	●	71	Construção de indicadores		●	
35	Turmas dinâmicas		●	●	72	Monitorização		●	
36	Constituição de equipas educativas		●	●	73	Partilhar eficácia		●	
37	Avançar recuperando		●	●	74	Partilhar eficiência		●	

Fontes:

- RCM n.º 80-B/2023 de 18 de julho
- RCM n.º 90/2021 de 7 de julho
- Tribunal de Contas - Anexo 4 Relatório nº 10/2020 2ª S

ANEXO 3 - RESPOSTAS RECEBIDAS EM SEDE DE CONTRADITÓRIO

Ministério da Educação



Gabinete do Ministro da Educação

Exmo. Senhor  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
Avenida da República, 65  
1015-189 LISBOA

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
5689/2024	12-02-2024	Nº: 86/2024 ENT.: 869/2024 PROC. Nº: 22/2024	26-02-2024

ASSUNTO: AUDITORIA DE SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DO RELATÓRIO N.º 10/2020-2ªS - ABANDONO ESCOLAR PRECOCE (PROC 19/2023-AUDIT)

Nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13.º da LOPTC, vem o Ministério da Educação pronunciar-se sobre o relato de auditoria de seguimento Recomendações da Auditoria "Abandono Escolar Precoce" - RELATÓRIO n.º 10/2020.

### Enquadramento

1. Em resultado de medidas de política educativa implementadas por diferentes governos, Portugal tem vindo a reduzir, ao longo das últimas décadas e de forma consistente, a sua Taxa de Abandono Escolar Precoce. Se em 2003 este indicador rondava os 40%, uma década mais tarde desce para cerca de 19%, atingindo em 2023 o valor de 8%.

Para que se tenha uma noção clara, que não subestime o que esta evolução significa, vale a pena converter as percentagens em valores absolutos. Se em 2003 eram cerca de 408 mil os jovens com idades entre os 18 e os 24 anos que

não tinham concluído o ensino secundário, esse valor passa para cerca de 147 mil em 2013 e, estima-se, para um valor próximo dos 50 mil jovens em 2023.<sup>1</sup>

2. Trata-se, por outro lado, e não é menos importante, de uma evolução que nos destaca no contexto europeu. De facto, não só Portugal trilhou um caminho consistente de aproximação aos valores de Abandono Escolar registados à escala da União Europeia, como conseguiu, recentemente (a partir de 2020), passar a exibir taxas inferiores às registadas, em média, na UE27. Com efeito, se em 2003 o valor médio do Abandono Escolar se situava em cerca de 16% na União Europeia (41% em Portugal), a diferença reduz-se em 2013 (12% na UE e 19% em Portugal), chegando-se a 2022 (ano mais recente que permite a comparação), com Portugal a registar uma taxa de 6,5%, abaixo do valor da UE, na ordem dos 9,6%. Portugal destaca-se, ainda, por estar entre os países europeus que mais rapidamente conseguiu esta redução.
3. A evolução registada neste âmbito permite considerar que Portugal já não tem, atualmente, um problema de Abandono Escolar Precoce generalizado, sendo possível desenvolver respostas circunscritas às regiões e populações que resistem à erradicação do abandono. Podemos, e devemos – tal como os restantes Estados membros da UE –, e como Portugal tem feito, continuar a desenvolver estratégias, medidas concretas de política educativa e indicadores que permitam melhor conhecer, e melhor agir, sobre as situações de abandono escolar que ainda persistem. Mas mesmo para isso é necessário partir de uma noção clara da realidade: é preferível que o desafio seja o de continuar a melhorar os instrumentos de política e de monitorização do Abandono Escolar, reconhecendo-se que quanto mais baixos são os números do abandono mais as

---

<sup>1</sup> Em virtude de o INE não ter ainda publicado os valores da população residente com idades entre os 18 e os 24 anos em 2023, poderá assumir-se que o número de jovens em situação de abandono escolar precoce seja semelhante ao registado em 2022 (a rondar os 50 mil e 300 jovens).

medidas de carácter generalista atingiram os limites da sua eficácia e mais especialização na resposta é necessária.

4. Ainda na perspetiva da evolução recente do fenómeno, importa assinalar a excecionalidade dos anos de 2021 e 2022, que sendo marcados pelo impacto da crise pandémica nas escolas, nos alunos e nas aprendizagens, não podem ser assumidos como «anos normais». Não é apenas a questão da alteração do método de recolha, pelo INE (que procedeu, entretanto, à revisão dos respetivos valores, não havendo, pois, impacto dessa alteração nos dados publicados). É também, e sobretudo, pela necessidade de reconhecer que a redução registada, entre 2020 e 2021 (em -2,4 pontos percentuais, quando a média das descidas anuais, desde 2011, é de apenas -1,3 pp), não é indissociável da menor pressão sobre o desempenho escolar dos alunos, num contexto de encerramento de escolas e ensino à distância (em que houve, em muitas as escolas a opção de não penalizar os alunos num contexto em tudo extraordinário, o que encontra correlato na mesma atipicidade da evolução das taxas de sucesso nesses dois anos) e em que os incentivos do mercado de trabalho para o abandono foram muito menores.

Daí que fará mais sentido, em termos de evolução, considerar a série longa e relacionar a taxa de abandono de 2023 (situada em 8,0%) com a registada em 2020 que, é neste sentido, pré-pandémica. O que permite, nesses termos, concluir que a tendência de redução do Abandono Escolar Precoce se manteve, na verdade, no nosso país, na cadência normal registada desde 2017 (com uma redução consistente de 1-1,5%).

#### **Resposta à apreciação das medidas adotadas**

- 1. Definição de uma estratégia global para o combate ao Abandono que integre uma estrutura de monitorização e avaliação**

Nos diversos ofícios remetidos ao Tribunal de Contas, bem como no âmbito da reunião realizada a 15 de novembro de 2023, o Ministério da Educação (ME) deu nota das principais iniciativas, programas e medidas que, no seu conjunto, consubstanciam a estratégia integrada de combate ao Abandono Escolar. Entre essas iniciativas, programas e medidas – e não deixando de fazer de novo menção ao Plano Nacional de Promoção do Sucesso Escolar (PNPSE) – devem voltar a salientar-se, entre outras, as seguintes: Universalização da educação pré-escolar; Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória; Autonomia e Flexibilidade Curricular; Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania; Diversificação de percursos de conclusão do ensino secundário, com investimento e valorização do ensino profissional; Educação Inclusiva; Ação Social Escolar; Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP); Planos Integrados Inovadores de Combate ao Insucesso Escolar; Planos de desenvolvimento Pessoal, Social e Comunitário (PDPSC) e a Estratégia Nacional de Integração das Comunidades Ciganas.

Por outro lado, e tendo em vista responder aos impactos da pandemia COVID-19, e para lá das medidas e ações de contingência adotadas no decurso da crise pandémica, o ME concebeu e implementou o Plano Integrado para a Recuperação das Aprendizagens (Escola+ 21|23), que seria prorrogado para o ano letivo 2023/24, uma segunda edição que se encontra em desenvolvimento. Importa sublinhar, novamente, que estas iniciativas, programas e medidas são objeto de exercícios de monitorização e avaliação regular, para lá do acompanhamento técnico prestado às escolas em vários destes programas. A título de exemplo, no caso do Plano de Recuperação das Aprendizagens foram não só desenvolvidos relatórios de monitorização regulares, a par de relatórios de avaliação de ações específicas e de estudos amostrais de avaliação de impacto. No caso da implementação do Regime Jurídico da Educação Inclusiva e do Projeto de Autonomia e Flexibilidade Curricular, por exemplo, estão igualmente a ser desenvolvidos estudos de avaliação.



Por outro lado, e como evidenciaremos em ponto seguinte, registam-se também avanços ao nível da identificação e construção de indicadores que, de forma direta ou indireta, contribuem para monitorizar o fenómeno.

Considera pois o ME que, independentemente da necessidade de melhoria contínua dos processos de identificação, monitorização e avaliação do Abandono Escolar, tem sido feito um importante caminho de resposta a esta questão<sup>2</sup>, cujos resultados ficam manifestamente patentes na redução progressiva e consistente – numa dinâmica de aproximação e até superação da média europeia – das respetivas taxas, aferidas através de inquérito regular (como sucede nos restantes Estados membros) pelo Instituto Nacional de Estatística (INE).

## **2. Definição clara e inequívoca dos conceitos de Abandono e de Risco de Abandono e dos respetivos indicadores no sistema de ensino nacional**

Recorda-se que o indicador de Abandono Escolar Precoce é definido a nível europeu, o que garante que a recolha dos respetivos dados é realizada de modo uniforme em todos os Estados membros, que seguem, assim, os mesmos conceitos e critérios estabelecidos.

Significa isto que o apuramento da informação e o cálculo de resultados, efetuado pelo INE, assume, como não poderia deixar de ser, e à semelhança dos institutos estatísticos dos restantes países, os conceitos e os critérios definidos. O que implica, por sua vez, que eventuais clarificações ou alterações a nível

---

<sup>2</sup> Vide, a título de exemplo, os seguintes relatórios:

- [https://escolamais.dge.mec.pt/sites/default/files/2023-10/RelatorioEstudosObservacionaisCIEP\\_rev.pdf](https://escolamais.dge.mec.pt/sites/default/files/2023-10/RelatorioEstudosObservacionaisCIEP_rev.pdf)
- [https://escolamais.dge.mec.pt/sites/default/files/2023-09/EstudosAmostraisExploratoriosSecundario\\_15\\_09\\_2023.pdf](https://escolamais.dge.mec.pt/sites/default/files/2023-09/EstudosAmostraisExploratoriosSecundario_15_09_2023.pdf)
- [https://escolamais.dge.mec.pt/sites/default/files/2023-06/IV\\_Relatorio\\_Monitorizacao\\_Plano\\_21-23\\_Escola\\_2023\\_06\\_30.pdf](https://escolamais.dge.mec.pt/sites/default/files/2023-06/IV_Relatorio_Monitorizacao_Plano_21-23_Escola_2023_06_30.pdf)
- [https://www.dgeec.medu.pt/np4/%7B\\$clientServletPath%7D/?newsid=1505&fileName=DGEEC\\_Apoio\\_TutorialEspec\\_fico\\_E ensinoSecu.pdf](https://www.dgeec.medu.pt/np4/%7B$clientServletPath%7D/?newsid=1505&fileName=DGEEC_Apoio_TutorialEspec_fico_E ensinoSecu.pdf)
- <https://www.dgeec.medu.pt/artpub/6552432d455255473193d2ac>
- <https://www.dgeec.medu.pt/api/ficheiros/655ae4d01bca3c26e79d0345e>
- <https://www.dgeec.medu.pt/api/ficheiros/655a2910eba93321d19bf8ee6>
- <https://www.dgeec.medu.pt/api/ficheiros/65579903a7276e99ba53fc1a8>
- <https://www.dgeec.medu.pt/api/ficheiros/65597f005c5c6972f0487f1ba4>
- <https://www.dge.mec.pt/avaliacao-1>

conceitual, ou dos critérios, terá sempre lugar no quadro das relações entre os institutos estatísticos nacionais e as autoridades europeias competentes, para que seja possível continuar a garantir – no respeito pela diversidade na forma como se organizam os diferentes sistemas nacionais de educação e formação – a indispensável consistência e comparabilidade dos dados e das séries temporais de dados.

Importa ainda assinalar, neste âmbito, e como já referido anteriormente, que não é sustentável uma leitura descontextualizada do aumento do Abandono entre 2022 e 2023, por duas razões essenciais. Por um lado, e desde logo, porque estamos perante um fenómeno que, pela sua própria natureza, recomenda a leitura e interpretação de tendências no médio e longo prazo, e não a lógica de casuística anual. Por outro lado, e mais importante ainda, porque é necessário levar em consideração o facto de os anos de 2021 e 2022 terem sido atípicos, em resultado do impacto da crise pandémica, que obrigou aliás o INE a proceder a uma revisão de valores, dada a alteração temporária, nesse contexto, do método de recolha. O que significa, em suma, que Portugal não se desviou da tendência consistente e gradual de redução do Abandono, como ilustra a continuidade da quebra de 9,1% em 2020 para 8,0% em 2023, em linha com as quebras anuais anteriores. Obviamente, a validade desta leitura contextualizada obriga a uma monitorização muito atenta da evolução deste indicador nos próximos anos.

O Abandono Escolar Precoce é um indicador que expressa a consequência mais negativa do insucesso escolar. Desde 2016, o Ministério da Educação tem vindo a desenvolver um conjunto robusto de indicadores de monitorização de resultados, através da Direção Geral das Estatísticas da Educação e Ciência, que alimentam a avaliação de desempenho das escolas e o planeamento e reflexão das opções das escolas, dos municípios e das comunidades intermunicipais (estas enquanto responsáveis pelo planeamento da rede de ensino profissional e pelos Projetos Integrados e Inovadores de Combate ao Insucesso Escolar).

Através destes indicadores, consultáveis na sua maioria no Portal InfoEscolas, o Ministério da Educação tem disponibilizado informação sistematizada às escolas, permitindo que estas tenham acesso fácil e organizado a um conjunto de dados importantes sobre os seus alunos, o seu contexto e os seus processos de avaliação. Estes dados permitem-lhes proceder a análises comparativas face às suas congéneres, elaborar diagnósticos e pontos de situação e definir estratégias de desenvolvimento e melhoria do sucesso educativo;

Disponibiliza-se, ainda, informação aos encarregados de educação e ao público em geral, permitindo o acesso a dados desagregados por diversas escalas territoriais, tipo de ensino (público e privado), níveis e ciclos de ensino, informação de contexto e resultados escolares.

Através destes dados, tem sido possível constituir progressivamente séries temporais e indicadores, tirando partido da maleabilidade do próprio portal ao nível da desagregação territorial e ciclos de ensino. A isto acresce a diversificação progressiva de indicadores relevantes, que permitem estabelecer análises comparativas, contribuindo para um maior conhecimento das escolas e os seus contextos.

A título de exemplo, considere-se a mais recente atualização do InfoEscolas, que se traduz em melhorias nas ferramentas de pesquisa e na inclusão de novos indicadores:

1. Possibilidade de pesquisa por NUTS / Municípios e por Distrito / Municípios – a informação passa a permitir a seleção por NUTS II/NUTS III/Município ou por Distrito/Município;
2. Distribuição dos alunos segundo a nacionalidade – com o valor global por NUTS, distritos e municípios, permitindo a comparação da percentagem de alunos estrangeiros face aos nacionais com a média nacional;
3. Indicador de equidade – que surge agora em gráfico autónomo, tornando mais perceptível a sua visualização e as comparações com os valores a várias escalas;
4. Resultados das provas finais do 9.º ano – com a divulgação dos dados relativos às provas finais do 9.º ano (alunos que as realizaram segundo a idade normal para a sua realização, evolução do percentil da escola, etc.);
5. Provas de aferição – também neste caso se retoma a divulgação dos resultados, relativos às provas do 2.º, 5.º e 8.º anos (alunos que as realizaram segundo a idade

normal para a sua realização, resultados por disciplina, evolução do percentil da escola, etc.);

6. Mapa cartográfico, com a possibilidade de pesquisar e visualizar indicadores por Distrito – para lá das unidades territoriais já disponíveis, é agora possível consultar a informação por distritos em 5 indicadores: alunos matriculados, conclusão no tempo esperado, alunos beneficiários de ASE, indicador de equidade e taxas de retenção e desistência;

7. Conclusão no tempo esperado em Portugal Continental – depois de, em 2022, terem sido disponibilizados dados das conclusões no tempo esperado para o 3.º ciclo e secundário, a edição deste ano divulga este indicador para todos os ciclos/níveis de ensino, com informação das conclusões em 2018/19, 2019/20 e 2020/21;

8. Conclusão no tempo esperado por Curso Científico-Humanístico – é possível consultar este indicador, com valores para Portugal continental desagregados por curso científico-humanístico: Ciências e Tecnologias, Ciências Socioeconómicas, Artes Visuais e Línguas e Humanidades;

9. Conclusões no tempo esperado e Conclusões no tempo esperado nos alunos com ASE por NUTS II – na presente edição, os indicadores «Conclusões no tempo esperado» e «Conclusões no tempo esperado nos alunos ASE» passam a ser disponibilizados para todos os ciclos/níveis de ensino, por NUTS II.

A estes indicadores devem acrescentar-se os relatórios nacionais, de escola e individuais dos instrumentos de avaliação externa produzidos pelo Instituto de Avaliação Educativa.

### **3. Mapeamento do Abandono, com detalhe a nível nacional, regional e local**

Sem prejuízo de prosseguir o trabalho que tem sido feito nos últimos anos, ao nível da criação de indicadores e da constituição de bases de dados relativas ao desempenho escolar dos alunos, e que incluem informação sobre o seu sucesso e insucesso escolar, referido no ponto anterior, é importante salientar que há uma razão forte para que a recolha de dados sobre o Abandono que releva para

o indicador europeu seja feita pelas autoridades estatísticas nacionais no âmbito dos seus inquéritos ao emprego, como sucede no caso português.

De facto, estamos a falar da necessidade de identificar, no universo total das respetivas idades, a proporção de jovens com idades entre os 18 e os 24 anos que abandonaram o sistema de educação e formação. Ou seja, que já não fazem parte das respetivas bases de dados de alunos. O que significa que, para além de a não frequência da escola poder ser um fenómeno intermitente, não conduzindo por isso, necessariamente, ao abandono, é num universo mais amplo – e nomeadamente o do mercado de trabalho (que inclui as vertentes da atividade, inatividade, emprego e desemprego) – que é possível captar, verdadeiramente, as situações de abandono.

O que significa, por outro lado, e neste âmbito, que uma melhoria da informação em termos de desagregação territorial, e nomeadamente com informação à escala regional e local, apenas poderá ser empreendida pelo próprio INE, mediante o desenvolvimento de uma amostra do inquérito ao Emprego que acomode esse objetivo e que garanta a qualidade dos resultados finais.

Tal não significa, como referido, que não deva prosseguir o trabalho já desenvolvido relativamente à necessidade de melhorar os mecanismos de sinalização das situações de risco de abandono, a par da deteção precoce de alunos em dificuldade, para uma intervenção mais imediata e atempada, no quadro das recomendações da UE aos Estados membros, no sentido de criarem sistemas nacionais complementares de recolha de dados. Refira-se, a título de exemplo, o trabalho em curso entre o Programa Nacional para a Promoção do Sucesso Escolar e a CCDR-Algarve para dar resposta às especificidades desta região, onde o abandono escolar precoce atinge níveis muito elevados.

**4. Promoção da transparência e do detalhe no Programa Orçamental, onde se mostre evidenciado, designadamente, o montante afeto ao combate ao Abandono**

Como o próprio Tribunal de Contas reconhece, no Relato da Auditoria de Seguimento (página 9), «o fenómeno do Abandono é multifacetado e envolve múltiplas intervenções em todo o território e várias intervenientes». E assim é, de facto. Assumir esta complexidade, e até a interdependência do fenómeno do Abandono relativamente a outras questões, entre as quais a retenção e o insucesso educativo, por exemplo, com as quais se estabelece uma ligação e fronteira ténue, ou dos contextos socioeducativos e o perfil dos alunos, entre muitas outras, dificulta a pretensão de isolar o problema, tanto do ponto de vista operacional como, mais difícil ainda, orçamental.

É necessário reconhecer, de facto, que as diversas iniciativas, medidas e programas existentes, que contribuem inequivocamente para a redução das taxas de Abandono que o país tem conseguido alcançar, procuram fundamentalmente atuar nas causas, também elas diversas e complexas, do fenómeno. O que significa que se trata em regra de medidas com efeitos, benefícios e objetivos diversos, que estão muito para lá da questão estrita do Abandono.

Quando se assume, por exemplo, o objetivo de universalizar o acesso à educação pré-escolar, está-se, sem dúvida, a fomentar o sucesso educativo e a reduzir o risco de Abandono. Mas não seria correto atribuir o financiamento associada a esta medida ao combate ao Abandono. Quando se reforça a Ação Social Escolar, está-se a promover um melhor desempenho dos alunos oriundos de contextos familiares e sociais menos favorecidos. E, nessa medida, a reduzir o risco de Abandono. Mas não seria correto contabilizar essa despesa estritamente na perspetiva do Abandono.

Não é de facto líquido, por estas razões, que seja possível, e correto, fomentar uma maior «transparência» e um maior «detalhe» do «montante afeto ao combate ao Abandono». Na verdade, todas as medidas de política educativa centradas na intervenção precoce, na qualificação dos profissionais para uma docência com melhores resultados, nos técnicos de apoio aos alunos com mais

dificuldades, na revisão curricular, nas infraestruturas escolares convergem para uma resposta integrada às crianças e aos jovens, pelo que afetar um programa específico ao combate ao abandono seria retirar a relevância dessa convergência e reduzir a complexidade deste fenómeno a uma resposta simplista, o que seria fortemente enganador e opaco. Além de que, importa sublinhar de novo, o que está em causa – no âmbito desta Auditoria – é a melhoria dos mecanismos complementares de monitorização do Abandono Escolar Precoce e não, como já referido também, a dimensão do problema que, felizmente, tem vindo a reduzir-se de forma gradual e consistente.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete

Jorge Sarmiento  
Morais

Assinado de forma digital  
por Jorge Sarmiento Morais  
Dados: 3034.03.26 22:23:39  
Z

---

Jorge Sarmiento Morais

## IGEC – Inspeção-Geral da Educação e Ciência

**De:** Inspeção-Geral da Educação e Ciência (IGEC)

**Enviada:** 26 de fevereiro de 2024 16:46

**Para:** Tribunal de Contas

**Assunto:** Auditoria de Seguimento das Recomendações do Relatório n.º 10/2020-2.ª S - Abandono Escolar Precoce (Proc. n.º 19/2023-Audit)

Não costuma receber e-mails de [igec@igec.mec.pt](mailto:igec@igec.mec.pt). Saiba por que motivo isto é importante

Exmº Senhor

Diretor-Geral do Tribunal de Contas

Encarrega-me a Senhora Inspetora-Geral da Educação e Ciência de agradecer o envio do Relato da Auditoria referida em epígrafe e informar que nada tem a opor ao seu teor.

Com os melhores cumprimentos

Ana Paula Santos Silva

Técnica Superior



[Inspeção-Geral da Educação e Ciência](#)

Av. 24 de Julho, n.º 136, 1350-346 Lisboa

Tel. 213 924 903

IGeFE – Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P.



## Resposta à Auditoria de Seguimento

### Recomendações da Auditoria

#### “Abandono Escolar Precoce”

No Seguimento das Recomendações do Relatório n.º 10/2020 - Auditoria ao Abandono Escolar Precoce, o IGeFE, no âmbito das suas novas competências<sup>1</sup> relativas à gestão dos sistemas de informação, responde sobre as recomendações que o Tribunal considera não acolhidas:

#### 3.4. Os sistemas de informação para a recolha de dados e a sua interoperabilidade continuam sem melhorias

O IGeFE, IP., desde 01 de junho, passou a ter competências de acordo com O Decreto-lei nº 38/2022, de 30 de maio, nas seguintes matérias:

- Contribuir para as políticas educativas bem como a sua estratégia de implementação;
- Criar o Sistema Integrado de Informação da Educação (SIIE);
- Conceber, implementar, gerir e manter os sistemas de informação do Ministério e das Escolas, bem como garantir o seu bom funcionamento;
- Elaborar um Plano Estratégico de Sistemas de Informação [PESI, (em curso)];
- Garantir a qualidade, a consistência, a segurança e a disponibilidade da informação, em desenvolvimento o Repositório Único do Aluno.
- apoiar as Escolas na articulação entre as suas aplicações informáticas e o SIIE.

Para que exista interoperabilidade entre o MISI, o E 360 e o SIGO, o IGeFE, IP., está a desenvolver todos os procedimentos necessários à concretização da mesma.

#### 3.5. Os sistemas de controlo de Matrícula e de Frequência continuam com fragilidades

Fase à exposição contida na alínea a) do ponto 3.5, SMO., sugere-se que os Conselhos Municipais procedam ao levantamento das crianças que à data, (início de cada ano letivo) reúnam as condições legais para iniciarem o seu percurso escolar (dos 6 aos 18 anos).

Contudo, mais se informa que estão a ser desenvolvidas diligências junto do Instituto de Registos e Notariado – IRN, para a formalização de um protocolo de acesso aos dados das crianças nascidas e que perfaçam 3 anos de idade a partir de 15 de setembro, na perspetiva de uma pré-matrícula no Portal das Matrículas.

---

<sup>1</sup> Cfr. Decreto-lei nº 38/2022, de 30 de maio

8o. Promoção da transparência e do detalhe no Programa Orçamental, onde se mostre evidenciado, designadamente, o montante afeto ao combate ao Abandono Escolar.

O IGeFE reitera a impossibilidade de apresentar à data, o PO Educação com o detalhe sugerido pelo TC, considerando a inexistência de contabilidade de custos nas Escolas, sendo o impacto financeiro e orçamental da maior parte das medidas, incorporado de forma global no orçamento da educação. Além disso, qualquer alteração na estrutura de apresentação do OE, obriga à concordância da DGO.

DGEEC – Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência

S - 2024\_000230\_DGEEC\_DSAFRH - 23/02/2024



Exmo(a) Senhor(a)  
Auditoria de seguimento das recomendações do Relatório n.º  
10/2020-2.ª Secção (Abandono Escolar Precoce), Proc.º n.º  
19/2023 - AUDIT (DA VI)  
davi@tcontas.pt

Sua referência:

Nossa referência: 2024\_000229\_DGEEC\_DSAFRH  
Data: 23/02/2024

Assunto: Auditoria de seguimento das recomendações do Relatório n.º 10/2020-2.ª Secção (Abandono Escolar Precoce), Proc.º n.º 19/2023 - AUDIT (DA VI)

Exmos. Srs.,

Nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13.º da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, vem a Direção-Geral de Estatística de Educação e Ciência (DGEEC) **pronunciar-se sobre o relato de auditoria identificado em epígrafe, não deixando de agradecer a oportunidade de remeter os seus comentários.**

**Comentário transversal:**

Nos últimos anos, Ministério da Educação e Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, através da DGEEC, procederam à **integração da informação administrativa e estatística**, recolhida, validada, produzida e armazenada em base de dados, relativa às respetivas áreas de responsabilidade e atuação (*base de dados GDPEF – Gestão dos Percursos de Educação e Formação*).

Paralelamente, essa informação foi – é – **objeto de um rigoroso processo de anonimização**, que permite níveis elevados de segurança e de manutenção da privacidade de dados pessoais, quando acedida pelos nossos serviços, ou quando disponibilizada em ambiente de SafeCenter, a investigadores, centros de investigação, enfim, à comunidade científica em geral.

Nesse sentido, **é no momento presente possível consultar, analisar e avaliar informação administrativa e estatística numa base individual** – de forma segura, como se descreveu – com dados relativos a 13 anos letivos; entre outras dimensões, **podem ser objeto de análise as características individuais dos alunos (sexo, idade, caracterização socioeconómica do agregado familiar, ...), das suas trajetórias e resultados escolares – de avaliações internas e externas – e definir metodologias de cálculo e de produção de informação estatística sobre o abandono e o risco de abandono escolar,**

indo ao encontro da generalidade das recomendações presentes no relatório do Tribunal de Contas que nos é apresentado.

**Parágrafo 22:**

Por favor, note-se que – excluindo os valores relativos aos dois anos anteriores, caracterizados por um contexto específico de pandemia COVID-19 – o valor de 8% registado em 2023 mantém a trajetória descendente verificada nas últimas décadas.

**Parágrafo 39:**

Julga-se importante considerar e referir:

- duas medidas de política educativa, cujos processos de monitorização e produção de informação são de exclusiva responsabilidade da DGEEC, com base em plataformas específicas desenvolvidas para o efeito; explicitamente, “Educação Inclusiva” (medidas de suporte à aprendizagem e à inclusão) e “Apoio Tutorial Específico”.
- o processo de monitorização e acompanhamento das ações específicas desenvolvidas em cada um dos agrupamentos de escolas ou escolas não agrupadas, públicas da rede do Ministério da Educação, no âmbito do Plano 21|23 Escola+, de recuperação de aprendizagens; até ao momento presente existiram quatro momentos principais de avaliação, que deram origem a quatro relatórios relativos aos anos letivos 2021/2022 e 2022/2023, e que estão disponíveis no sítio da DGEEC e no sítio do Plano 21|23 Escola+

**Parágrafo 40:**

Por tudo o que atrás se referiu ou descreveu, e considerando o conjunto de relatórios, estudos e indicadores disponibilizados pela DGEEC – que aliás constam no relatório do Tribunal de Contas a que se refere o presente ofício – a menção “Recomendação não Acolhida” não se afigura adequada.

**Parágrafo 45:**

O indicador de “Abandono escolar precoce da educação e formação”, definido a nível europeu, tem – pela sua própria natureza – necessariamente de ser objeto de uniformização de definições, metodologias de recolha e de tratamento de dados, que assegurem a sua consistência e comparabilidade ao longo do tempo, e entre os diferentes países que formam a União Europeia (ainda que naturalmente respeitando a diversidade de organização dos sistemas de educação e formação de cada um deles, em geral, e a existência ou definição igualmente diversa do instrumento legal de “escolaridade obrigatória”, em particular). Nesse sentido, o indicador “taxa de abandono precoce de educação e formação”, definido e utilizado ao nível da União Europeia, resulta de um processo de inquirição comum implementado pelos Institutos Nacionais de Estatística dos diferentes estados membros – Inquérito ao Emprego – e considera os jovens com idades compreendidas entre os 18 e os 24 anos que, simultaneamente, não completaram o ensino

secundário e não se encontram inscritos/matriculados em qualquer curso ou atividade de educação e formação.

Consequentemente, processos de medida e monitorização do “abandono”, em termos nacionais, mais restritos ou adaptados a necessidades de informação que se considerem desejáveis ver cumpridas, terão de ser igual e necessariamente desenvolvidos à escala nacional, mais como um possível indicador de alerta e gestão do sistema educativo, do que propriamente como um indicador a ser assumido pelo Sistema Estatístico Nacional.

**Parágrafo 45, alínea b):**

Pelo que se referiu no ponto anterior, e após a devida ponderação técnica, resulta não fazer sentido:

- uma proposta de revisão do indicador por parte do Instituto Nacional de estatística (INE);
- estabelecer uma relação entre o indicador europeu e um possível indicador de abandono, que considere especificamente os jovens com idades iguais ou inferiores a 18 anos que não concluíram o ensino secundário.

**Parágrafo 51:**

Para encontrar uma definição de “Abandono” entendida como mais adequada às necessidades nacionais, para permitir a continuação do processo de redução sustentada das “taxas de abandono precoce da educação e formação” e – de forma mais lata – para permitir o acesso, a todos os jovens, a processos formais de educação e formação de qualidade, **encontram-se a ser desenvolvidas pela DGEEC, entre outras, atividades em duas dimensões específicas:**

1. Melhorar a identificação e o acompanhamento dos alunos em risco de abandono escolar;
2. Reforçar a investigação e o conhecimento sobre o abandono escolar precoce.

Através do projeto “Módulo do Abandono Escolar Precoce” (em fase de testes internos) que de forma muito sucinta compreende:

- a implementação de um sistema de deteção precoce, que identifique os alunos em risco de abandono, com base em indicadores de resultados escolares, absentismo, comportamento na escola e ambiente de sala de aula, e outros fatores relevantes;
- o desenvolvimento e implementação de medidas de acompanhamento personalizadas para os alunos em risco, com base nas respetivas necessidades individuais;

O objetivo de “reforçar a investigação e o conhecimento sobre o abandono escolar precoce” que visa:

- a realização de estudos e pesquisas para identificar os fatores que contribuem para o abandono escolar;
- a disseminação dos resultados das pesquisas para a comunidade educativa e público em geral;
- a promoção do debate e da reflexão sobre o abandono escolar e as medidas que possibilitem a sua prevenção.

**Parágrafo 64:**

Refere-se que os desenvolvimentos com vista à concretização das recomendações do Tribunal de Contas foram considerados e previstos pela DGEEC no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência tendo, entretanto, transitado por via da reorganização de atribuições entre serviços dos Ministério da Educação e do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, para o Instituto de Gestão Financeira da Educação (IGeFE).

**Conclusões:**

Solicita-se que as conclusões apresentadas possam ser ponderadas – se necessário, revistas – considerando o conjunto de comentários que anteriormente se referiram.

Com os meus melhores cumprimentos

O Diretor-Geral da Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência

Nuno Neto Rodrigues

NUNO MIGUEL CORREIA DOS  
SANTOS NETO RODRIGUES

Digitally signed by NUNO MIGUEL  
CORREIA DOS SANTOS NETO  
RODRIGUES  
Café de Colón  
Date: 2024.02.23T17:29:31 +00:00  
Reason: