



Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA

A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA PREVENÇÃO E COMBATE AO ABANDONO ESCOLAR

ESTUDO DE CASO NO AGRUPAMENTO VERTICAL DE ESCOLAS DA COSTA DA CAPARICA

DISSERTAÇÃO PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE
EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
- ESPECIALIZAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO -

BRUNO ALEXANDRE MIRANDA COIMBRA

Orientador: Professor Doutor Fernando Humberto Serra

Orientadora: Professora Doutora Maria Engrácia Carvalho dos Reis Janela Cardim

LISBOA

2012



CAPP
Centro de Administração
e Políticas Públicas

AGRADECIMENTOS

"Cada um que passa na nossa vida passa sozinho, pois cada pessoa é única, e nenhuma substitui outra. Cada um que passa na nossa vida passa sozinho, mas não vai só, nem nos deixa sós. Leva um pouco de nós mesmos, deixa um pouco de si mesmo. Há os que levam muito; mas não há os que não levam nada. Há os que deixam muito; mas não há os que não deixam nada. Esta é a maior responsabilidade de nossa vida e a prova evidente que duas almas não se encontram ao acaso."

Saint-Exupéry

Esta frase de Saint-Exupéry retrata de forma clara e precisa todo o meu percurso no decorrer do processo de elaboração desta dissertação de mestrado.

É seguramente um processo inacabado, repleto de emoções, indagações e com a certeza de que é um produto inacabado. É uma incursão nos meandros investigativos que tiveram contornos pessoais e profissionais. Senti que como cidadão europeu era necessário questionar-me sobre a temática da dissertação que agora se apresenta e arranjar soluções.

A dissertação que agora se apresenta foi concluída ao longo de um período de intensa actividade académica e profissional. Essa intensidade exigiu um esforço acrescido mas também imprimiu uma dinâmica de que o estudo acabou por beneficiar. Parte dessa dinâmica foi conferida por uma nova etapa na minha vida profissional ao ser convidado a integrar esta dissertação como produto final no Centro de Administração e Políticas públicas do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa, no grupo de investigação *de Estudos Sociológicos*, na linha de investigação ***Cidadania e Educação***.

O trabalho que agora se apresenta publicamente não teria chegado a bom porto sem a capacidade assertiva, sem as palavras de alento e sem a capacidade intrínseca de motivação sem a qual este trabalho não teria sucesso.

O primeiro agradecimento vai para a Professora Doutora Elisabete Carvalho que dirigiu e conduziu os seminários curriculares do programa de mestrado *Metodologia de Investigação na Administração Pública e Gestão Pública* no ano lectivo de 2009/2010.

À Professora Doutora Maria Engrácia Cardim, dirijo um duplo agradecimento, uma vez que além de ter ministrado o seminário *Teoria e Processo de Políticas Públicas* e ter despertado em mim o bichinho das políticas públicas, co-orientou esta tese, prolongando uma relação que se iniciou na componente curricular do mestrado. Nessa condição, com grande generosidade e confiança, colocou à minha disposição todo o seu acervo bibliográfico particular, facilitando e agilizando o meu trabalho. Agradeço igualmente a perseverança e a confiança que sempre demonstrou nas minhas capacidades de investigador de levar a bom termo esta dissertação.

Ao Professor Doutor Fernando Humberto Serra que manifestou interesse em orientar esta dissertação, mostrando-se sempre disponível, facultando igualmente o seu acervo bibliográfico, facilitando as pesquisas nas bibliotecas. Com os seus comentários sérios e pertinentes pude seguir o caminho pelo qual esta dissertação correu até hoje.

Ao Ruben “Karamelo”, ao Jorge, ao David, às gémeas por terem aceite participar no estudo.

À Bruna, minha filhota adorada a quem esta dissertação tantas brincadeiras furtou. A sua capacidade de compreensão e inteligência faz com que este meu agradecimento dure para todo o sempre.

À Marta Labucha pelo apoio incondicional, paciência e dedicação no decorrer do processo de elaboração e redacção da tese.

À Cristina Loureiro dos Santos pelas suas palavras de amizade e apoio condicional que só ela sabe dar.

Ao professor João Fonseca por ter disponibilizado todos os recursos documentais de que necessitei.

Aos meus pais, por tudo o que são, pelos avós que são e por terem acreditado sempre nas minhas capacidades. A eles sobretudo agradeço por tê-los como pais.

Aos meus amigos por perceberem algumas ausências, pela paciência em aguentar os meus ataques nervosos.

Aos colegas do curso de Mestrado, pelo convívio, incentivo e troca de saberes.

A todos o meu mui agradecimento por existirem na minha vida.

RESUMO

Em Janeiro de dois mil e onze a comissão europeia propôs, através de uma proposta de recomendação aos estados europeus, que os estados adoptassem políticas de prevenção de um fenómeno que apesar de ter vindo a diminuir ainda apresenta, em alguns países como Portugal e Malta, valores muito elevados.

Os governos sucessivos têm vindo a promover programas nacionais de combate ao abandono escolar mas segundo Grilo (2010) os programas acima citados deveriam ser elaborados mais ao nível local e em função das exigências da comunidade educativa envolvente. De acordo com as estatísticas disponíveis, os alunos têm vindo a permanecer mais tempo na escola com ofertas educativas que vão ao encontro das suas expectativas e vivências experienciadas.

Desta forma, procederemos à caracterização da organização escola, na sua relação triangular ESCOLA-ESTADO-MERCADO, reportando à missão principal da escola, tentando responder às perguntas: PARA QUEM? O QUÊ? COMO? QUANDO? COM QUEM? PARA QUÊ? (Cardim, 2010) e tentar explicar as causas do fenómeno do abandono escolar através do processo de formulação das políticas públicas, contextualizadas no contexto da união europeia.

Centralizaremos o nosso estudo numa organização específica e num curso específico PIEF que segundo Bilhim (2006) são constituídas por grupos de duas ou mais pessoas, que estabelecem, entre elas, relações de cooperação (...) que exigem a coordenação formal de acções e que se caracterizam pela prossecução de metas e numa política pública no combate ao abandono escolar. Tentaremos traçar o perfil da organização, dos seus aprendentes e das suas trajectórias e percursos escolares numa perspectiva diacrónica, no seio das políticas da administração pública.

PALAVRAS-CHAVE: avaliação de políticas públicas;
policy learning;
abandono escolar precoce;
implementação de políticas públicas;

ABSTRACT

In January two-thousand and eleven, the European commission launched a proposal to member states in order to adopt policies, strategies in order to prevent early school leaving. Despite the fact the numbers are decreasing, in some countries like Portugal and Malta the numbers are still high and subject to some concern.

Governments have been promoting nation programs in order to tackle the issue of early school leaving but according to Grilo (2010) the programs/the policies need to be done at a local level, involving those in the field (street level bureaucrats) having in mind the community and the environment. Nonetheless and according to latest statistics students tend to stay more time at school with courses that meet students' needs.

This way, we will proceed to the study of school as an organization in its triangular form SCHOOL-STATE-LABOUR MARKET, reporting to the main mission of the school trying to answer the questions:

TO WHOM? WHAT? HOW? WHEN? WITH WHOM? WHAT FOR? (Cardim, 2010) and try to explain the causes that lead to early school leaving through the formulation of public policies within the European union

This study will take place in a specific organization within a specific course PIEF that according to Bilhim (2006) are constituted by a group of two or three people, that establish different relations (...) that demand full formal coordination of joint actions, characterized by attaining goals as far as the object of this study is concerned. We will try to trace the vision of the organization, of its main clients (students, parents) within public administration.

KEY-WORDS: Public policies evaluation;
policy learning;
Early school leaving;
Policies implementation;

ÍNDICE GERAL

AGRADECIMENTOS	-----
RESUMO	-----
ABSTRACT	-----
PALAVRAS-CHAVE / KEYWORDS	-----
LISTA DE SIGLAS	-----
LISTA DE GRÁFICOS	-----
LISTA DE TABELAS	-----

ÍNDICE GERAL

AGRADECIMENTOS	I
RESUMO	II
ABSTRACT	III
PALAVRAS-CHAVE / KEYWORDS	IV
LISTA DE SIGLAS	V
LISTA DE FIGURAS	VI
LISTA DE TABELAS	VII
PREÂMBULO – AS MOTIVAÇÕES DE UM PERCURSO DE INVESTIGAÇÃO --	10
I. INTRODUÇÃO	13
II - MODELOS DE GESTÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	
1. NOTA INTRODUTÓRIA	
1.1 O Modelo burocrático (racional - weberiano) da Administração Pública	20
1.2. Modelo da Nova Gestão Pública (<i>New Public Management</i>)	22
1.3. Modelos Pós – <i>New Public Management</i> (<i>New Public Service</i> e <i>Public Governance</i>)	24
1.4. Comparação dos Modelos de Gestão Pública	25
1.5. Enquadramento no espaço e no tempo dos modelos de Gestão da Administração Pública-	26
1.6. A reforma administrativa em Portugal e os modelos de gestão da administração pública ---	27
1.7. Apontamentos finais	28
III – PROCESSO DE PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	
1. O CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	
1.1. O Papel das Políticas Públicas	30
1.2 Ciclo de Produção de Políticas Públicas	35
1.3 Implementação de Políticas Públicas	37

IV – IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENÇÃO E COMBATE AO ABANDONO ESCOLAR

1. ABANDONO ESCOLAR: PARA UMA DEFINIÇÃO DE CONCEITOS

- 1.1 Conceito de abandono escolar 42
- 1.2 Causas e factores explicativos do abandono escolar 47

2. ERRADICAÇÃO DO ABANDONO ESCOLAR: UM DESÍGNIO EUROPEU

- 2.1 Plano de acção da comissão europeia para combate e prevenção do abandono escolar 54
- 2.2 Medidas de combate ao AEP na europa 67
- 2.3 Exemplos de boas práticas ao nível europeu..... 68

3. O ABANDONO ESCOLAR EM PORTUGAL

- 3.1 Políticas públicas nacionais em torno do problema 70
- 3.2 Programa Integrado de Educação e Formação (PIEF) 77
 - 3.2.1. Estrutura de Implementação..... 78
 - 3.2.2. Recursos humanos existentes no PIEF..... 85
 - 3.2.3. PIEF no contexto nacional..... 88

V – METODOLOGIA DA INVESTIGAÇÃO E O CONTEXTO DO ESTUDO

1.OPÇÕES METODOLÓGICAS

- 1.1 A definição dos objectivos do estudo 93
- 1.2 O método: estudo de caso 93

2. INSTRUMENTOS DE RECOLHA E ANÁLISE DE DADOS

- 2.1 Análise documental 95
- 2.2 Observação participante 96
- 2.3 Entrevistas semiestruturadas 96
 - 2.3.1 Guião da entrevista 97
 - 2.3.2. Procedimentos 98

3. O CONTEXTO DO ESTUDO

- 3.1 Indicadores demográficos da cidade de Almada..... 100
- 3.2 Indicadores educacionais..... 100
- 3.3 Caracterização do Agrupamento de Escolas da Costa da Caparica 102
 - 3.3.1 Recursos Humanos 103
 - 3.3.2 Recursos Físicos 104
- 3.4 Parcerias / *Stakeholders* / Actores sociais do agrupamento 105
- 3.5 Estrutura organizacional e funcional do agrupamento 106
- 3.6 População escolar 107
 - 3.6.1 Pessoal docente 107
 - 3.6.2 Alunos 107

3.6.3 Pessoal Não docente	108
3.7 Resultados educativos do agrupamento	109
3.8 Caracterização da Escola Básica 2,3 Costa da Caparica	111

VI – APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

1. O CONTEXTO PIEF

1.1 Processo de implementação de um PIEF na escola	114
1.2 Caracterização das turmas PIEF de 2007-2010	116

2. PERCURSO(S) DE CINCO JOVENS PIEF

2.1 Ruben “Karamelo”	123
2.2 Jorge “Galã”	124
2.3 Jéssica	125
2.4 David	126
2.5 Nancy	127

3. APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS COM BASE NAS ENTREVISTAS

3.1 Contexto familiar	129
3.2 Percurso escolar	130
3.3 Abandono escolar	132
3.4 Integração num curso PIEF	132
3.5 Trajectórias profissionais/académicas	134
3.6 Avaliação do PIEF	135

VII – CONSIDERAÇÕES FINAIS

138

VIII – BIBLIOGRAFIA E LEGISLAÇÃO

143

ANEXOS

151

ANEXO I – GUIÃO DA ENTREVISTA

ANEXO II – TRANSCRIÇÃO DAS ENTREVISTAS

ANEXO III – DECRETO-LEI QUE REGULAMENTA O PIEF

ANEXO IV - PERFIL E COMPETÊNCIAS DO(A) PROFESSOR(A) DO PIEF

ANEXO V – PRINCIPAIS CONCLUSÕES DA CONFERÊNCIA – *REDUCING EARLY SCHOOL LEAVING*
(Bruxelas, 1 e 2 de Março de 2012)

LISTA DE SIGLAS

AP	Administração Pública
AEP	Abandono Escolar Precoce
CEF	Curso de Educação e Formação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CPCJ	Comissão de Protecção de Jovens e Menores
EMM	Equipa Móvel Multidisciplinar
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional
NPM	<i>New Public Management</i>
NPS	<i>New Public Service</i>
PIEF	Programa Integrado de Educação e Formação
PIEC	Programa para a Inclusão e Cidadania
PEETI	Plano para Eliminação da Exploração do Trabalho Infantil
PEF	Plano de Educação e Formação
PETI	Programa para a Eliminação do Trabalho Infantil
PIEC	Programa para a Inclusão e Cidadania
PNAPAE	Plano Nacional de Acção de Prevenção do Abandono Escolar
PPA	<i>Progressive Public Administration</i>
TEIP	Territórios Educativos de intervenção Prioritária

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Cartoon ilustrativo do NPM.	23
Figura 2. Princípios conceptuais da origem das perspectivas da disciplina Políticas Públicas	30
Figura 3. Tipos de políticas Públicas	33
Figura 4. Organização do sistema educativo português.	42
Figura 5. Alunos matriculados no ensino básico: total e por modalidade de ensino.	44
Figura 6. Taxa de abandono escolar	46
Figura 7. Factores importantes que contribuem para o AEP	50
Figura 8. Crianças e jovens em idade escolar acompanhados pela CPCJ	53
Figura 9. Taxa de abandono escolar precoce – 2000-2009	55
Figura 10. Metas a atingir no ano de 2020 definidas pela Comissão Europeia	57
Figura 11. Taxa de abandono escolar precoce em Portugal (por regiões).	60
Figura 12. Evolução da taxa de abandono escolar precoce em Portugal, na EU-27 e da EU-15	60
Figura 13. Metodologia Eurostat	63
Figura 14. Metodologia OCDE	63
Figura 15. Percentagem de jovens desempregados na Europa	64
Figura 16. Abandono Escolar Precoce - <i>Policy framework of analysis</i>	65
Figura 17. <i>Stakeholders</i> e parcerias na estrutura de implementação do PIEF	87
Figura 18. Número de cursos PIEF a funcionar em Portugal Continental	88
Figura 19. Vínculo contratual dos docentes em exercício de funções por categorias	107
Figura 20. Idade dos alunos	116
Figura 21. Distribuição dos alunos quanto ao sexo	117
Figura 22. Habilitações dos encarregados de educação	117
Figura 23. Profissão dos encarregados de educação	118
Figura 24. Nacionalidade dos alunos.	119
Figura 25. Distribuição dos alunos por nível de certificação	121
Figura 26. Distribuição dos alunos por trajectórias escolares	121
Figura 27. Género dos alunos	128
Figura 28. Nacionalidade dos alunos	128
Figura 29. Idade dos alunos antes do PIEF	128
Figura 30. Idade dos alunos depois do PIEF	128

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Características dos modelos da Administração Pública	25
Tabela 2. Processo de produção de políticas públicas	37
Tabela 3. Alunos matriculados no ensino básico: total e por modalidade de ensino	44
Tabela 4. Factores explicativos do abandono escolar	48
Tabela 5. Definição de abandono escolar	51
Tabela 6. Taxa de abandono escolar precoce – 2000 /2010.	56
Tabela 7. Escolaridade obrigatória na Europa	58
Tabela 8. Despesa anual por alunos em escolas do ensino não superior	59
Tabela 9. Medidas de combate ao AEP na Europa	67
Tabela 10. Exemplos de boas práticas no combate ao AEP na Europa	68
Tabela 11. Domínios e áreas de intervenção estratégica no âmbito dos programas internacionais	74
Tabela 12. Quadro Estratégico para a Cooperação Europeia no domínio da Educação e Formação (EF2020)	75
Tabela 13. Metas Educativas 2021 (OEI), Organização dos Estados Ibero-Americanas	76
Tabela 14. Estrutura Curricular de um curso PIEF	77
Tabela 15. Número de alunos matriculados e que frequentam a Medida PIEF	89
Tabela 16. Número de alunos matriculados por nível de ensino segundo a Região	89
Tabela 17 - Número de alunos matriculados por sexo e Região	90
Tabela 18 - Número de alunos matriculados por idades e Região	90
Tabela 19 - Número de alunos certificados no 3º trimestre de 2010	91
Tabela 20. Indicadores educacionais	100
Tabela 21. Percentagem de acesso às TIC	101
Tabela 22. Número de alunos matriculados no concelho de Almada	101
Tabela 23. Recursos Humanos (ano lectivo 2009-2010)	103
Tabela 24 - Instalações Escolares existentes no Agrupamento	104
Tabela 25. Número de alunos do agrupamento de escolas	107
Tabela 26. Relação do número de funcionários administrativos	108
Tabela 27. Relação do número de auxiliares de acção educativa	109
Tabela 28. Número de alunos que abandonaram a escola entre 2007 e 2010	110
Tabela 29. Fases de implementação do curso PIEF no agrupamento	115
Tabela 30. Habilitações dos alunos à entrada do curso PIEF	118
Tabela 31. Distribuição dos alunos por motivos para a retenção escolar/abandono escolar	119
Tabela 32. Retenções escolares dos alunos à entrada do curso PIEF	120
Tabela 33. Motivos das retenções dos alunos à entrada do curso PIEF	120

A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA PREVENÇÃO E COMBATE AO ABANDONO ESCOLAR
- ESTUDO DE CASO NO AGRUPAMENTO VERTICAL DE ESCOLAS DA COSTA DA CAPARICA –

BRUNO COIMBRA – MASTER OF PUBLIC ADMINISTRATION / EDUCATIONAL MANAGEMENT

PREÂMBULO – AS MOTIVAÇÕES DE UM PERCURSO DE INVESTIGAÇÃO --

PREÂMBULO

- AS MOTIVAÇÕES DE UM PERCURSO DE INVESTIGAÇÃO -

Iniciámos um percurso académico na área das línguas e das literaturas modernas incidindo particularmente no estudo da cultura e da literatura anglo-americanas. O passo seguinte foi o estágio pedagógico integrado e posteriormente o abraçar de uma carreira profissional como docente dos ensinos básico e secundário.

O percurso profissional foi algo tortuoso em virtude de alguma precariedade no que concerne a colocação de professores, o que de certa forma, condicionou o prosseguimento de estudos. Encontrámos paz, sossego e estabilidade na Região Autónoma da Madeira. Aí começou realmente a ambição de fazer algo mais que se enforma agora neste percurso de investigação.

A direcção de uma escola do ensino básico, a responsabilidade de ser coordenador de um grupo disciplinar, a gestão das bibliotecas escolares de um agrupamento, a imposição por competências de coordenação e supervisão de um grupo disciplinar de um agrupamento fizeram com que a nossa mente se despertasse para as questões das políticas públicas, da ciência da administração pública e da gestão dos recursos humanos.

Como conselheiro do conselho municipal de educação do município de Almada sentimos igualmente a necessidade de aprimorar as nossas competências no sentido de uma melhor intervenção neste órgão consultivo e numa área que me é tão cara.

Colocava-se-nos uma questão. Como melhorar as nossas competências ao nível da gestão e da administração? Ser designado para o desempenho de um cargo com responsabilidades, ainda que a um nível *micro* requer por parte do nomeado a aquisição de competências essenciais que viria a encontrar no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa.

Optámos em boa hora por frequentar o curso de formação de especialização em administração escolar e posteriormente o MPA em Administração Pública, na especialidade de administração escolar.

A título de exemplo e fruto das competências adquiridas no ISCSP concebemos e organizamos numa parceria com o conselho municipal de educação do município de Almada, o 1º Encontro das Actividades de Enriquecimento curricular no Concelho de Almada, no dia 22 de Outubro de 2011. Apresentámos ainda a comunicação *Escola a tempo inteiro ou a tempo inteiro na escola – implementação de uma política pública educativa no 1º ciclo do ensino básico*, no âmbito do Conselho Municipal de Educação de Almada, no dia 30 de Junho de 2011.

Outra motivação é o facto de termos sido professor PIEF durante todo o período de implementação no agrupamento de escolas onde nos encontramos efectivos e por conseguinte termos trabalhado de perto com a estrutura organizativa de um curso sobre o qual pretendemos agora investigar para memória futura.

Relativamente aos frutos que iremos colher no futuro pensamos que quem beneficiará serão os alunos, os colegas de profissão e numa primeira instância, a organização escolar.

A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA PREVENÇÃO E COMBATE AO ABANDONO ESCOLAR
- ESTUDO DE CASO NO AGRUPAMENTO VERTICAL DE ESCOLAS DA COSTA DA CAPARICA -

BRUNO COIMBRA – MASTER OF PUBLIC ADMINISTRATION / EDUCATIONAL MANAGEMENT

I. INTRODUÇÃO-----

I. INTRODUÇÃO

Mais de seis milhões de jovens na UE abandonam a educação e a formação tendo concluído apenas o ensino básico ou um nível de ensino inferior. Estes jovens têm mais dificuldade em encontrar emprego, estão muitas vezes desempregados e tendem a depender mais frequentemente dos apoios sociais. O abandono escolar precoce prejudica o desenvolvimento económico e social e constitui um obstáculo sério à realização do objectivo da União Europeia de garantir um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. A Comissão aprovou hoje um plano de acção que ajudará os Estados-Membros a cumprir a meta fixada no âmbito da estratégia «Europa 2020» de reduzir a actual taxa média de abandono escolar precoce da UE de 14,4 % para 10 % até ao final da década.

(Recomendação da Comissão Europeia, 2011)

Iniciamos esta proposta de trabalho de investigação na Administração Pública, na especialidade de Administração da Educação com uma recomendação da comissão europeia que, de uma forma muito genérica, caracteriza o trabalho que nos propomos desenvolver.

Propomo-nos estudar a implementação de um programa de combate ao abandono escolar no Agrupamento Vertical de Escolas Costa da Caparica. É nosso intuito igualmente estudar os percursos de cinco jovens que frequentaram o Programa de Educação e Formação (PIEF) e verificar se os propósitos que lhe estavam subjacentes se concretizaram, ou seja, aferir se a medida à qual chamamos de paliativa aplicada em alunos em risco de abandono escolar é eficaz, num quadro das políticas públicas.

Desta forma, a nossa investigação centra-se em dois conceitos chaves que dificilmente são indissociáveis, o insucesso escolar e o abandono escolar. Como o segundo conceito chave enumerado é consequência do primeiro e como a principal temática da nossa investigação é uma medida criada para combater o abandono escolar, iniciámos a nossa caminhada de

investigação fazendo uma incursão pelas noções de abandono escolar em Portugal e na União Europeia.

Desta forma, este estudo representa uma tentativa de diagnosticar o fenómeno tendo por base os jovens com idades compreendidas entre os quinze e os dezoito anos que por uma outra razão, abandonaram o sistema de ensino, seja ele ensino regular ou profissional sem a obtenção de qualificação de nível secundário ou equivalente.

Segundo Azevedo (2002), este fenómeno pode ser explicado pelas dificuldades de integração que contribuem para a saída da escola e para a integração prematura, desfavorecida e desqualificada no mercado de trabalho.

O PNAPAE (2004), primeiro retrato educacional do contexto português em termos de abandono escolar, apresenta como conceitos chave para prevenir o fenómeno, a resiliência escolar ou educativa que é a capacidade do indivíduo se manter na escola mesmo que haja um conjunto de factores que propiciem e motivem o abandono escolar e *educational life-span* que é a possibilidade de prevenir o abandono escolar ao longo do percurso formativo dos indivíduos. O estudo realça também, em jeito de síntese os principais indicadores que permitem descodificar o abandono escolar.

Destacam-se os seguintes:

- relação entre retenção escolar e abandono escolar evidenciado que a primeira é causativa da segunda;
- os dois anos com maiores taxas de retenção escolar são os 10^o e 12^o anos de escolaridade, contudo há pontos críticos nos 2^o, 4^o e 7^o anos de escolaridade;
- as taxas de abandono/saída prematura do sistema educativo são menores no primeiro ciclo do ensino básico;
- o fenómeno do abandono escolar acentua-se a partir dos 13 anos de idade;
- nos últimos dez anos as taxas de abandono escolar têm diminuído face à média da União Europeia;

- a saída da escola antes da conclusão do ensino básico está mais relacionada com a idade dos alunos do que com a escolaridade frequentada;
- a percentagem da população portuguesa que conclui o ensino secundário ou equivalente é a mais baixa dos países da OCDE;
- Portugal mantém uma taxa de emprego jovem superior à média da União Europeia;
- de acordo com os dados estatísticos do Instituto do Emprego e da Formação profissional (IEFP) de 2004, 75% dos desempregados portugueses detêm habilitações académicas não superiores ao ensino básico;

Face ao exposto, poderemos considerar que o fenómeno do abandono escolar é ainda muito preocupante e que urge uma reflexão profunda sobre a mesma porque segundo Alves (2006) a escola tem vindo a exercer de forma errónea uma das suas funções essenciais, a de seleccionar e hierarquizar os alunos, o que pode potenciar uma desmotivação e por conseguinte levar ao aumento do abandono escolar, seja ele precoce ou não.

Os governos sucessivos têm vindo a promover programas nacionais de combate ao abandono escolar mas segundo Grilo (2010) os programas acima citados deveriam ser elaborados mais ao nível local e em função das exigências da comunidade educativa envolvente. De acordo com as estatísticas disponíveis, os alunos têm vindo a permanecer mais tempo na escola com ofertas educativas que vão ao encontro das suas expectativas e vivências experienciadas.

Desta forma, procederemos à caracterização da organização escola, na sua relação triangular escola-estado-mercado, reportando à missão principal da escola e tentar explicar as causas do fenómeno do abandono escolar através do processo de formulação das políticas públicas.

Admitindo que o problema só é compreensível quando analisado a partir de modelos multifactoriais (Justino, p.35) nortearmos a nossa investigação através de três níveis de análise. Um nível *macro* que privilegiará a análise dos indicadores nacionais no contexto da União Europeia; um nível *meso* que incidirá a análise dos indicadores ao nível do concelho de Almada; um nível *micro* que reportará ao estudo da temática na organização escolar onde se insere o estudo.

Centralizaremos assim o nosso estudo numa organização específica que segundo Bilhim (2006) é constituída por grupos de duas ou mais pessoas que, estabelecem entre elas, relações de cooperação que exigem a coordenação formal de acções e que se caracterizam pela prossecução de metas e numa política pública no combate ao abandono escolar. Tentaremos traçar o perfil da organização, dos seus aprendentes e das suas trajectórias e percursos escolares numa perspectiva diacrónica, no seio das políticas da administração pública.

É um problema que carece de medidas políticas interventivas porque segundo Barroso (2011) a Europa não pode desperdiçar o potencial de tantos jovens e o seu contributo para as nossas sociedades e economias. No que se refere a Portugal, o mesmo autor refere mesmo que o país necessita ter um plano de intervenção porque ainda regista uma taxa de abandono escolar de cerca de trinta por cento quando comparado com outros países da união europeia.

Pretendemos neste trabalho de investigação fazer uma breve incursão sobre o processo de formulação de políticas públicas e comparar os vários processos sem esquecer os modelos de gestão pública porque e no que concerne o objecto da presente investigação Araújo (2007) que refere que os modelos de gestão pública influenciam a abordagem que o governo utiliza para organizar os recursos e transformá-los em serviços públicos. Os resultados das políticas públicas dependem, em boa medida, do modelo de gestão adoptado e da forma como ele funciona. Naturalmente que as contingências que estão presentes no ambiente também influenciam a implementação das políticas públicas e, em última análise, os resultados.

Recorreremos às teorias das políticas públicas que nos dizem que o estudo das Políticas Públicas, entendidas como *outputs* dos sistemas políticos – ou seja, processos de conversão das exigências, necessidades e apoios em decisões, a avaliação dos seus efeitos (*outcomes*) e os processos de reacção (*feedback*) destes resultados sobre a estruturação da política - é relativamente recente (Pasquino, 2002), resultado de se ter vindo a adquirir, no seio da Ciência Política, um entendimento de que as políticas públicas revelam muitos aspectos da estruturação e funcionamento de um sistema político.

Com particular enfoque na implementação das políticas públicas, remeteremos a presente investigação para um quadro conceptual de âmbito cronológico no que concerne a formulação das políticas públicas em Portugal, focalizando a sua atenção para a administração pública, para os seus principais intervenientes e para o objecto do presente estudo, não esquecendo as fases do processo de formulação das políticas públicas.

O abandono escolar precoce é um problema complexo que não pode ser abordado apenas através das políticas de educação. Para serem eficientes, as estratégias de redução do abandono escolar precoce devem abranger políticas de educação, de juventude e sociais, da administração e das organizações.

Importa igualmente ajustar essas estratégias às condições locais, regionais e nacionais. Devem incluir medidas de prevenção, intervenção e compensação.

A prevenção do abandono escolar precoce deve começar tão cedo quanto possível, dando apoio às crianças durante o processo de aprendizagem e evitando condições que favoreçam o abandono escolar precoce, como a repetição do ano de escolaridade e a falta de um apoio adequado no caso de crianças com outra língua materna.

As medidas de intervenção visam assegurar uma resposta rápida e eficaz assim que surgem as primeiras dificuldades como o absentismo escolar e os baixos níveis de desempenho.

As medidas de compensação procuram garantir oportunidades de aprendizagem de «segunda oportunidade», inclusivamente através da organização de aulas adicionais nas escolas para permitir o regresso de jovens e adultos pouco escolarizados na educação e formação.

A presente investigação encontra-se organizada por partes que apesar de distintas funcionam como um articulado fazendo a ponte entre cada uma delas. Inicia-se com uma introdução onde se faz o enquadramento do tema central da dissertação. No segundo capítulo fazemos uma descrição dos modelos de gestão da administração pública no espaço e no tempo, enquadrando-os naquela a que chamamos a linha de pensamento das diferentes perspectivas teóricas de abordagem à reforma administrativa. Portugal será referenciado tendo em conta a reforma administrativa e os modelos de gestão da administração pública. No terceiro capítulo, que constitui a base teórica que sustenta o trabalho, revisitamos os processos de produção de políticas públicas, a tipologia e o processo de implementação de políticas públicas, situando-os num plano de quatro elementos: a política pública, a política (*politics*), a sociedade política (*polity*) as instituições onde as políticas públicas são planeadas e remasterizadas. No quarto capítulo apresentamos a noção de abandono escolar em Portugal, situando-o no seio da União europeia. A este propósito iremos demonstrar através de dados estatísticos o flagelo do fenómeno que apesar de residual, não deixa de ser preocupante. Iremos igualmente elencar

ao nível europeu quais as medidas que são e forma tomadas na tentativa de dirimir ou erradicar o fenómeno do abandono escolar. O capítulo quinto é dedicado à metodologia e aos instrumentos de análise e recolha dos dados. No capítulo sexto, é apresentado o contexto educativo, as etapas de implementação de um programa de prevenção de abandono escolar e os alunos a quem foi realizada as entrevistas bem como a discussão dos resultados em função do quadro teórico estabelecido. No último capítulo, apresentamos as principais conclusões que ressaltam do estudo ao nível da implementação de políticas públicas no âmbito do estudo onde serão apresentadas as principais conclusões e as pistas para investigação futura.

II - MODELOS DE GESTÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1. NOTA INTRODUTÓRIA

- 1.1 O Modelo burocrático (racional - weberiano) da Administração Pública -----
- 1.2. Modelo da Nova Gestão Pública (*New Public Management*) -----
- 1.3. Modelos Pós – *New Public Management* (*New Public Service* e *Public Governance*) -----
- 1.4. Comparação dos Modelos de Gestão Pública -----
- 1.5. Enquadramento no espaço e no tempo dos modelos de Gestão da Administração Pública-----
- 1.6. A reforma administrativa em Portugal e os modelos de gestão da administração pública ---
- 1.7. Apontamentos finais -----

II - MODELOS DE GESTÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1. NOTA INTRODUTÓRIA

Tendo presente a crescente complexidade da actividade da Administração Pública e dos problemas que tenta solucionar, em altura de crise e de reforma, inevitavelmente assistimos ao aparecimento de novas formas de dirigir as organizações públicas.

Têm surgido, ao longo dos tempos, vários modelos de gestão pública, associados a mudanças de concepção e de ideologia do Estado, associados muitas vezes ao clientelismo e às pressões de grupos sociais.

Os modelos de gestão pública influenciam a abordagem que o governo utiliza para organizar os recursos e transformá-los em serviços públicos. Os resultados das políticas públicas dependem, em boa medida, do modelo de gestão adoptado e da forma como ele funciona. Naturalmente que as contingências que estão presentes no ambiente também influenciam a implementação das políticas públicas e, em última análise, os resultados (Araújo, 2007).

Assim sendo, o objectivo deste capítulo é fazer uma descrição dos modelos de gestão da administração pública no espaço e no tempo, enquadrando-os naquela a que chamamos a linha de pensamento das diferentes perspectivas teóricas de abordagem à reforma administrativa. Portugal será referenciado tendo em conta a reforma administrativa e os modelos de gestão da administração pública.

1.1 O MODELO BUROCRÁTICO (RACIONAL - WEBERIANO) DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O modelo burocrático weberiano é um modelo organizacional que se difundiu nas administrações públicas durante o século XX por todo o mundo. O modelo burocrático é atribuído a Max Weber, porque o sociólogo alemão analisou e sintetizou suas principais características (Secchi, 2009). O modelo também é conhecido na literatura inglesa como *progressive public administration* — PPA (Hood, 1995), referindo-se ao modelo que inspirou as reformas introduzidas nas administrações públicas dos Estados Unidos entre os séculos XIX e XX, durante a chamada *progressive era*. Etimologicamente a palavra burocracia vem

do francês – bureau e do grego – *krátias*, que segundo Bento (2010) significa o governo dos técnicos e como tal é a organização eficiente por excelência.

A Burocracia, segundo a definição Weberiana, é uma tentativa de formalizar e coordenar o comportamento humano por meio do exercício da autoridade racional legal, para o cumprimento de objectivos organizacionais gerais.

Segundo Weber (citado por Bento, 2010) a administração burocrática significa fundamentalmente o exercício do controlo baseado no conhecimento (competência técnica) e este aspecto é o que a faz especificamente racional.

As principais características do modelo burocrático weberiano aplicado às organizações podem ser caracterizadas por:

- A burocracia é uma organização ligada por normas escritas;
- É uma organização que estabelece os cargos de gestão segundo princípios hierárquicos;
- Fixa regras e normas técnicas para o desempenho de cada cargo;
- A escolha da pessoa é baseada no mérito, na classificação e não em clientelismos;
- Caracteriza-se pela profissionalidade dos seus participantes;
- Baseia-se numa divisão sistemática do trabalho;

Contudo, segundo Billhim (2010), o modelo weberiano apelidado de *iron cage* tem falhas estruturais e segundo o autor, o modelo caracteriza-se por:

- uma rigidez burocrática;
- pelo mecanicismo;
- pelo império da norma;
- as pessoas são tomadas como instrumentos;
- as pessoas sentem que não têm controlo sobre o seu trabalho;
- as pessoas sentem que são dentes na engrenagem e que o seu valor humano, emocional e intelectual é negligenciado;

Em suma, o modelo burocrático weberiano nas organizações da administração pública é o modo de administração em que os assuntos são resolvidos por um conjunto de funcionários sujeitos a uma hierarquia bem definida com regulamentos rígidos, desempenhando tarefas administrativas e organizativas, caracterizadas por uma extrema racionalização e impessoalidade e também pela tendência rotineira e centralização excessiva do poder decisivo, caracterizada pelo seu carácter legal, formal e racional, pela impessoalidade, pela hierarquia, pelas rotinas e procedimentos patronizados, pela meritocracia e pela previsibilidade do funcionamento.

1.2 MODELO DA NOVA GESTÃO PÚBLICA (NEW PUBLIC MANAGEMENT)

A modernização da Administração Pública e a melhoria dos índices de eficácia (orientada para obter o máximo de produtos com o mínimo de factores ou em função dos meios disponíveis), eficiência (a capacidade de atingir os objectivos com menos despesas e menos disfuncionalidade organizativa, tornando os serviços economicamente viáveis) e equidade (numa sociedade democrática o custo e a qualidade dos serviços destinam-se à generalidade dos utentes) são objectivos que se têm colocado à generalidade dos países desenvolvidos nos últimos anos (Fernandes, 2009, p.4).

Nas últimas três décadas, o modelo desejável de Administração Pública tem correspondido ao que se convencionou designar por “Nova Gestão Pública”, tradução de *New Public Management*, sendo igualmente denominado de *new managerialism*, *entrepreneurial government*, *post-bureaucratic administration*, *market-based public administration* e *reinventing government* (Carvalho, 2009).

Segundo Hood (1994), a designação de *New Public Management* (NPM) é controversa e tem gerado discussões entre os estudiosos que se debruçam sobre a temática. Ainda segundo Hood (1991) o NPM foi nas últimas décadas uma das principais inovações no que concerne a administração pública.

Surge sob o mote: melhor estado, melhor estado. Existiram um conjunto de situações que determinaram o aparecimento do NPM e segundo Pollit (2003, citado por Carvalho, 2007) é composto por um conjunto de medidas que não são o resultado inevitável de um conjunto de factores mas sim de escolhas intencionais por parte dos decisores governamentais. Segundo Carvalho (2007), o NPM pode ser visto como uma ementa, da qual apenas se escolhem as que se pretendem aplicar em determinada situação, em determinado país e/ou em determinado contexto situacional. Estamos perante um modelo de administração, de

reforma administrativa pensado à margem global e globalizante mas que encerra em si, os factores decisórios de que tem a faculdade por direito de a exercer.

Segundo Carvalho (2007) o NPM assenta nos seguintes princípios:

- avaliação do desempenho assente na mensurabilidade (ao que nós acrescentamos que, nem tudo o que conta é mensurável);
- ênfase no controlo e monitorização dos resultados obtidos, negligenciando os processos;
- introdução de mecanismos concorrenciais de bens, provisões e serviços;
- adopção de sistemas de medição da qualidade;
- reforço dos poderes e autoridades das gestões, das estruturas de gestão de topo e intermédia;
- aproximação dos sistemas de gestão pública aos praticados na gestão privada;
- primazia total aos três E – eficiência, eficácia e economia;
- estabelecimento de redes de parcerias, de *networks* capazes de prosseguir os princípios enumerados;

O NPM tem sido alvo de críticas por parte dos estudiosos das ciências da administração e apresentamos em seguida uma das críticas em forma de *cartoon* que resume uma das principais características do modelo, a excessiva centralização do poder na gestão de topo.

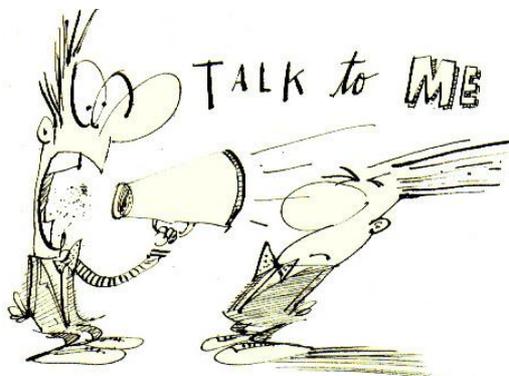


Figura 1. Cartoon ilustrativo do NPM. Fonte: porcontaerisco.wordpress.com

1.3 MODELOS PÓS – NEW PUBLIC MANAGEMENT (NEW PUBLIC SERVICE E PUBLIC GOVERNANCE)

Os modelos de gestão pública têm sofrido alterações ao nível gestor e ao nível decisório. Fruto de contextos situacionais, o século XX e o início do século XXI foram profícuos no que concerne as mudanças de paradigma relativamente à forma como a gestão pública é encarada.

Surgiu o modelo *Public Governance* (Carvalho, 2007) que preconizava um estado mais regulador e menos interventivo, dando lugar ao estabelecimento de parcerias e *networks* organizadas de modo a difundir e aplicar as orientações emanadas superiormente, no sentido de resolver problemas sociais e societários.

É precisamente após a falência do *Welfare State* que surgem o *Public Governance* e o *New Public Service* (NPS). Modelo concebido por Denhardt e Denhardt (2000), tornou-se conhecido após os ataques do onze de Setembro, nos Estados Unidos da América.

Segundo os mentores do NPS (Denhardt e Denhardt, 2000), este assenta nas teorias da cidadania, nos modelos de comunidade e sociedade civil e numa organização de visão humanista e humanizadora, assente nos seguintes princípios:

- *Serve Rather Than Steer*. Ao invés de tentar controlar tudo e todos, preconiza-se uma maior participação dos cidadãos;
- O interesse público é o objectivo principal. Os gestores públicos devem contribuir para a noção de uma gestão partilhada da noção de serviço público.
- Pensar estrategicamente e agir democraticamente. As políticas públicas e a sua implementação têm maior impacto na sociedade se tiverem a colaboração de todos.
- Servir cidadãos e não clientes. O interesse público resulta de um diálogo sobre valores partilhados e não de interesses e vontades próprias de um certo clientelismo.
- *Accountability* não é um processo simples. Entende-se aqui por *accountability*, o processo de responsabilização e de prestação de contas. Devem ter em conta o interesse público.
- Valorizar as pessoas e não somente a produtividade. As organizações públicas e as redes de parcerias estabelecidas terão mais sucesso se existirem processos de colaboração e de uma gestão participada.

- Valorizar a cidadania e o serviço público em vez do empreendedorismo. O interesse é e deve ser público e não sujeito a vontades individuais de gestores.

1.4 COMPARAÇÃO DOS MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA

Os modelos do estado e da administração pública sofreram mutações face aos contextos situacionais que ocorreram no mundo e nas organizações face aos cidadãos. Contudo, parece-nos pertinente formular uma questão em forma de afirmação, ou seja, serão os modelos assim tão diferentes uns dos outros.

Na figura que se segue elencam-se as características dos modelos explanados ao longo do presente e tirar as conclusões necessárias.

**Características dos modelos da Administração Pública
 - semelhanças e diferenças face ao cidadão e às instituições -**

	Administração pública tradicional (modelo Weberiano)	New Public Management	New Public Service
Papel do cidadão face à administração	Passivo (objecto de políticas públicas)	Passivo (consumidor de bens e serviços públicos)	Activo (concebe, aplica e avalia políticas públicas)
Visão do cidadão pela administração	Utente	Cliente	Proprietário
Direitos do cidadão	Políticos, civis e sociais	Políticos, civis e sociais	Políticos, civis, sociais e participação no processo de governação
Deveres do cidadão	Pagar impostos e contribuições sociais	Pagar impostos	Pagar impostos, contribuições sociais e participar nos actos decisórios
Principal actor na definição interesse público	Governo	Gestores públicos	Partilhado entre governo e cidadãos
Função principal do estado	Fornecer bens e serviços	Regular a sociedade	Promover o diálogo e arbitrar os interesses da sociedade
Princípios fundamentais	Racionalidade	Eficiência	Princípios legais e democráticos

Tabela 1. Características dos modelos da Administração Pública
 Fontes: Denhardt e Denhardt, 2003 ; Mozzicafredo, 2001

1.5 ENQUADRAMENTO NO ESPAÇO E NO TEMPO DOS MODELOS DE GESTÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os especialistas em Administração Pública costumam remontar o início da Administração Pública moderna a um artigo de Wilson datado de 1887, intitulado *The Study of Administration* (Cordeiro, 2008). Neste artigo Wilson (1887) defendia uma separação de poderes entre a política e os gestores públicos. Entendia-se desta forma que era uma solução para a corrupção e o despesismo desmesurado.

Contudo, a origem da burocracia não é recente. Desde que existe humanidade, a burocracia sempre existiu a partir do momento em que serviu para regular e estabelecer os códigos normativos entre pessoas e estado e entre as pessoas em sociedade.

Max Weber (1864-1920), conhecido sociólogo alemão, ficou conhecido por ter criado a sociologia da burocracia e por ter criado o modelo burocrático que vigorou (ou será que ainda vigora) nas administrações públicas das várias administrações públicas dos vários países. Surgiu como um instrumento regulador hierarquizado das funções que cada um desempenhava nas organizações, rompendo com uma visão patrimonialista dando lugar a uma visão organizacional assente na racionalidade. O surgimento do Estado Providência (*Welfare State*), como consequência de uma crise profunda sofrida a nível mundial, impôs-se definitivamente na Europa na fase posterior à 2ª Grande Guerra (Rocha, 2001) e fez com que o modelo fosse o modelo dominante. Foi aplicado nos Estados Unidos da América e em praticamente toda a Europa.

Apesar de ser muito criticado, parece que o modelo burocrático veio para ficar em muitas empresas e administrações públicas que, subjagam os indivíduos às regras de uma máquina burocrática.

A partir dos anos oitenta, a reforma administrativa tornou-se num *issue* obrigatório nas agendas governamentais (Carvalho, 2007). A burocracia assente nos princípios da legalidade, legalidade e equidade parecia não prever reacções às mudanças profundas pelas quais o mundo estava a atravessar, i.e., o choque petrolífero, a crise económica, o crescimento do monstro da administração pública, o envelhecimento das populações, as alterações demográficas.

Também no mundo se assistia a alterações profundos na formação dos governos. Segundo Carvalho (2008), a década de 80 foi profícua em termos de nomes conhecidos, governantes

de países conhecidos por serem o estandarte da reforma. Referimo-nos por exemplo a Margareth Thatcher (também conhecida por *iron maiden* - dama de ferro) no Reino Unido e a Ronald Reagan (conhecido por ter conseguido transformar os USA na maior potência económica mundial) nos Estados Unidos da América, advogando um estado mais minimalista e uma administração pública mais eficiente e eficaz. Outro factor não menos importante para a difusão e consequente aplicação do NPM nas organizações foram os livros e artigos científicos publicadas a propósito da temática, bem como o interesse de organizações internacionais como a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE) e o Banco Alimentar.

Surgia então uma nova forma de gestão pública, o *New Public Management* (NPM) assente nos princípios enumerados.

Actualmente, o NPM apresenta fragilidades e como tal a forma de gestão pública deve ser revista (Hood e Peters, 2004 citados por Carvalho, 2007). Caminha-se para a criação de uma nova forma de gerir a administração pública, o *Public Governance* (Kickert, 1997 et al citados por Carvalho, 2007).

1.6 A REFORMA ADMINISTRATIVA EM PORTUGAL E OS MODELOS DE GESTÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para fazer face aos quadrantes de mudança, Portugal adoptou nas últimas duas últimas décadas do século XX uma abordagem gestionária (Carapeto e Fonseca, 2005). Esta encara a AP sob uma lógica de mercado em que se dá a primazia à liberalização e à privatização. Estamos, pois, perante uma gestão pública claramente NPM, que não significa ideias novas, mas apenas substituir a gestão pública tradicional por processos e técnicas de gestão empresarial.

Segundo Carvalho (2008), o grande problema apontado a Portugal e à administração pública portuguesa é o modelo burocrático predominante que coloca entraves ao desenvolvimento económico e social, não respondendo às reais e prementes necessidades dos cidadãos.

Com a entrada de Portugal na União Europeia e com a pressão dos mercados na livre circulação de produtos, bens e serviços, o país viu-se forçado a aderir em massa aos princípios gestionários aplicados nos países congéneres.

Contudo, foi só a partir do X governo constitucional e solidificando-se no XI que Portugal, no seio da reforma administrativa conseguiu, ainda que de forma cautelosa (porque a mudança gera controvérsia e não é consensual) conseguiu inculcar os princípios do NPM, introduzindo princípios da qualidade, da desburocratização e de uma maior eficácia e eficiência na gestão dos recursos humanos (Carvalho, 2008).

1.7 APONTAMENTOS FINAIS

Segundo Moreira (2009), o modelo ideal há-de, ser aquele em que Estado e Administração Pública estejam ao serviço dos cidadãos e acrescentamos que o modelo ideal será aquele em que os cidadãos se revejam na sua forma e conteúdo e que dê liberdade para potenciar uma gestão efectivamente participada e claro, partilhada.

Para terminar e recorrendo às palavras sábias de Carvalho (2008) a pergunta que se faz é pertinente. Quem ganhará? Em relação aos modelos não me pronuncio, mas tenho a certeza de que a Administração Pública e, em última análise, a comunidade, será a vencedora, porque cada etapa percorrida na Ciência da Administração Pública é representativa de um maior conhecimento da gestão na res pública, estimulando uma maior capacidade da máquina administrativa para agir ao serviço de todos (Carvalho, 2009, p.43)

Em suma e no que concerne o objecto da presente investigação recorreremos a Araújo (2007) que refere que os modelos de gestão pública influenciam a abordagem que o governo utiliza para organizar os recursos e transformá-los em serviços públicos. Os resultados das políticas públicas dependem, em boa medida, do modelo de gestão adoptado e da forma como ele funciona. Naturalmente que as contingências que estão presentes no ambiente também influenciam a implementação das políticas públicas e, em última análise, os resultados.

III – PROCESSO E PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

1. O CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

- 1.1 O Papel das Políticas Públicas -----
- 1.2 Ciclo de Produção de Políticas Públicas -----
- 1.3 Implementação de Políticas Públicas -----

III - PROCESSO E PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

1. O CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

1.1 O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Com este capítulo pretende-se revisitar alguns dos principais conceitos e modelos de formulação, análise e consequente avaliação das políticas públicas, relacionando investigações sobre a temática até aos dias de hoje. É ainda objectivo colmatar lacunas no que concerne a tradução para língua portuguesa acerca das investigações realizadas sobre políticas públicas. O estudo das Políticas Públicas, entendidas como *outputs* dos sistemas políticos – ou seja, processos de conversão das exigências, necessidades e apoios em decisões, a avaliação dos seus efeitos (*outcomes*) e os processos de reacção (*feedback*) destes resultados sobre a estruturação da política - é relativamente recente (Pasquino, 2002), resultado de se ter vindo a adquirir, no seio da Ciência Política, um entendimento de que as políticas públicas revelam muitos aspectos da estruturação e funcionamento de um sistema político.

Segundo Souza (2006) a origem do conceito de política pública concretizou-se de forma bastante diferente na Europa e nos Estados Unidos da América. Por um lado, na Europa, este novo conceito surgiu como aplicação prática de investigações sobre o papel do estado e dos governos. Por outro lado, nos Estados Unidos da América, esta nova disciplina surgiu apenas no meio académico sem estabelecer conexões com o papel do estado.



Figura 2. Princípios conceptuais da origem das perspectivas da disciplina Políticas Públicas

Segundo Souza (2006) os autores que são considerados como os *founding fathers* da área de políticas públicas são H. Laswell (1936), Herbert Simon (1957), Charles Lindblom (1959) e Easton (1965).

Laswell (1936) introduziu a expressão *policy analysis* (análise de políticas públicas) por forma a articular a produção de conhecimento científico com a acção governativa dos governos.

Simon (1957) introduziu o conceito de decisores públicos (*policy makers*), argumentando, todavia, que a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional. Para Simon, a racionalidade dos decisores públicos é sempre limitada por problemas, tais como informação incompleta ou imperfeita, tempo para a tomada de decisão, auto-interesse dos decisores.

Lindblom (1959) questionou a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon e propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas. Assim sendo, propôs a incorporação de outros elementos necessários à formulação e análise de políticas públicas, tais como o papel das burocracias e dos grupos de interesse (Souza (2006).

Easton (1965) concebeu a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre a formulação os resultados e o ambiente. Segundo Easton as políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, dos *opinion makers*, da comunicação social e dos grupos de interesse que influenciam directamente nos seus resultados e efeitos, ou seja, nos *outputs*.

A definição do conceito de Políticas Públicas merece por parte do autor uma especial atenção, nomeadamente por repescar autores que de alguma forma, tentaram definir o conceito de políticas públicas¹.

Segundo Lowi (1972 citado por Souza, 2006), a política pública faz a política. Nesta senda do conhecimento atrevemo-nos a dizer, as formas de realização e concretização do acto político estão muitas vezes sujeitas a pressões endógenas ou exógenas e que moldam a forma como as políticas públicas são implementadas no terreno, i.e., na arena social.

Não existe uma única definição sobre o que seja uma política pública. Segundo Carvalho (2008) não é consensual no seio da academia e dos investigadores uma definição concreta e precisa.

¹ Não existe uma definição comum no seio dos autores que estudam as políticas públicas.

As diferentes definições que poderíamos elencar, para além das já apresentadas, não passariam de “jogos de palavras”², dada a complexidade do objecto “políticas públicas” e a relativa juventude da disciplina que o tem por foco. Se existir um consenso nas diferentes definições, este reside na ideia de que a política pública é “pública” porque provém de uma autoridade legitimamente empossada de poder coercivo e porque, uma vez iniciada, irá potencialmente afectar um vasto número de indivíduos (Birkland, 2001; Pasquino, 2002 citados por Carvalho, 2007).

A definição mais conhecida de políticas públicas será porventura a de Dye (1984) que sintetiza a definição de políticas públicas como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. São formas de resolução de problemas com expressão significativa no espaço temático e tutelar da instância com poder para as definir e determinar, bem como afirmações sobre o que se deve fazer ou não fazer, veiculadas através de leis, regulamentos, regulações, decisões, orientações ou determinações e concebidas em nome do interesse público ou de um superior interesse que compatibiliza interesses que entre si colidem ou se interligam.

Segundo Cardim (2010), as políticas são públicas e como tal afectam um elevado número e diversidade de pessoas. São feitas em nome da causa pública; são genericamente feitas ou iniciadas pelo governo; são interpretadas e implementadas por actores públicos e privados; correspondem ao que o governo entende fazer ou realizar; traduzem também o que o governo escolhe não fazer e que as políticas e os programas que estruturam e conduzem a vida política e social, são, simultaneamente, consequência de interações de diferentes grupos e organizações e a mistura de diversas opiniões e interesses. (Bilhim, 2008)

Segundo Lowi (1972 citado por Souza, 2006), as políticas públicas podem gerar consensos, criar grupos de interesse e algum clientelismo. As políticas públicas podem assumir quatro formatos:

² Alude-se aqui a uma referência directa a Thomas R. Dye, quando ele equipara a definição de políticas públicas a “*playing word games*” (1995: 3).

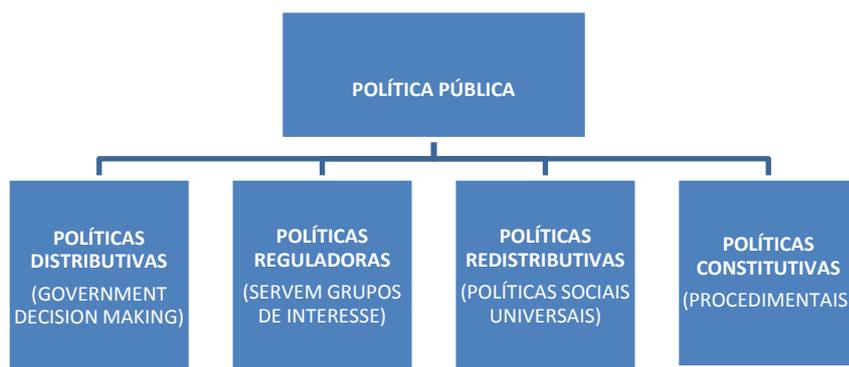


Figura 3. Tipos de políticas Públicas

Não menos importante, as políticas públicas são um complexo de gestão, iniciado com a formação da agenda pública – destaque ao modelo de correntes múltiplas (*multiple streams*) de Kingdon (1984) e ao modelo da “lata de lixo” (*garbage can*) - que resulta no ciclo de *agenda-setting*, formulação, implementação, monitorização e avaliação das políticas públicas.

As políticas públicas, tal como Lowi (1972) são *policies...that determines politics*. Podem ainda ser do tipo incrementalistas ou racionalistas que igualmente revestem a forma de vários modelos de política associados aos principais protagonistas e destinatários:

Modelo *Garbage can* - Elencagem dos problemas mais prementes de serem resolvidos. Existem poucas soluções para solucionar todos os problemas. Os *policymakers* decidem em função do abstracto e do imediato.

Modelo *advocacy coalition* - Sistemas políticos divididos em subsistemas onde cabem crenças, valores e ideias que se devem ter em conta na formulação de políticas públicas.

Modelo de arenas sociais - Empreendedorismo. A forma como os *policymakers* tomam decisões em função de determinados problemas societários.

Modelo do equilíbrio interrompido - Ciclos de vida política. A instabilidade política gera inovação e mudança nos ciclos de vida políticos seguintes.

Modelo do novo gerencialismo público - Delegação de competências noutra tipo de organizações. As parcerias público-privadas têm um papel muito relevante. Servem clientelas e interesses privados.

Face ao exposto, afirmamos que as políticas públicas permitem identificar o que a governação pretende fazer e a sua implementação desvenda o que a governação *admite* que se faça na realidade. As políticas públicas envolvem vários actores e níveis de decisão, com articulados legislativos, embora sejam materializadas através das agências ou departamentos num processo de implementação que envolve actores de categorias distintas, através de *networks* e redes de parcerias, no sentido de levar a bom termo a sua acção decisória.

As políticas públicas escoram-se na causa pública e no interesse comum, afectando um elevado número e diversidade de pessoas (Cardim, 2009). São abrangentes numa perspectiva de serem acções intencionais com objectivo claro a alcançar e têm impactos (ou deverão ter) na vida dos cidadãos e dos seus principais destinatários, os *policy beneficiaries*. Constituindo talvez a fase com mais reflexos na vida dos seus principais destinatários, é no decurso da implementação de políticas públicas que emerge a noção a de sucesso ou insucesso de uma política, dependendo do cumprimento dos propósitos que ela própria havia prometido. Esse cotejo entre os objectivos e as realizações ocorre na fase da avaliação recorrentemente repetida ao longo de todo o processo posterior à fase inicial da implementação. É que a política, após formulada e legitimada será operacionalizada na fase da implementação traduzindo-se os seus propósitos em metas e objectivos associados a indicadores de medida e dimensões temporais. Neste sentido, têm de gerar um produto físico, tangível e mensurável e gerar um impacto (Figueiredo, 1986), que tanto pode ser físico, tangível e mensurável, quanto subjectivo ou percebido individual e socialmente, alterando atitudes, comportamentos e/ou opiniões. Estes elementos terão implicações para os *policymakers*, aquando da fase do *policy making*, numa perspectiva de incorporação de medidas correctivas que a análise dos seus resultados sugere. A este processo associa-se o conceito (e a prática) de *public accountability*, inserida no dever de responsabilidade política de transparência e de prestação de contas.

Segundo Simeon (1976, p.584-580) *The impetus to focus on policy, on what governments actually do and why, comes from a great many sources. Hence the most important question to ask in the study of policy is Laswell's political question: who gets what, when, and how?*

Nesta linha de pensamento e como já foi atrás referido, a definição de políticas públicas é muito difícil de concretizar porque congrega escolas de pensamento, linhas de investigação que em muito são diferentes.

1.2 CICLO DE PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Como referenciámos, a definição de políticas públicas não é uniforme no seio da academia. Para além dos aspectos conceptuais, operacionalmente as políticas públicas tanto podem dizer respeito a um objectivo geral e concretizável, como a uma estratégia ou uma acção específica implementada para atingir determinado fim.

A forma de abordagem analítica relativamente à emergência das políticas públicas corresponde à sua consideração como um processo ordenado em etapas. A abordagem das políticas públicas por fases ou estágios é uma das formas mais comuns para a caracterização do seu processo de produção (Cardim, 2006). Todavia, se do ponto de vista analítico é possível perspectivar um ciclo composto por fases tendencialmente sequenciais, do ponto de vista do processo real este ciclo (re)organiza-se de forma dinâmica e não estanque, permitindo retorno a fases anteriores no decurso de cada uma das fases.

Segundo Kingdon (citado por Cardim, 2010), actualmente o ciclo de produção de políticas públicas e subsequente na formulação de políticas públicas é a seguinte:

Agenda-setting

- reconhecimento de um problema;
- definição de um problema social com necessidade de intervenção do estado;
- colocação em agenda do problema reconhecido, apelando para a acção pública;

2. Formulação da Política e Decision-Making

- produção conceptual e técnica da resposta/solução ao problema identificado, que foi seleccionado para intervenção política. Inclui o diagnóstico do problema e do contexto, e envolve a consideração de propostas sobre o seu dimensionamento e intervenção;
- constitui a fase mais conceptual do processo, para a qual são chamados peritos e especialistas nas áreas a que o problema se reporta. É portanto uma fase de grande trabalho de gabinete (*backstage*) que envolve negociação técnica, *benchmarking* e trabalho de prospectiva e de cenarização face às alternativas em estudo;
- implica a projecção de *outcomes* e de *outreaches*, bem como a introdução de factores inerentes à tomada de decisão;
- deve ainda prever as alternativas de implementação, seja ao nível das agências, seja ao nível dos recursos envolvidos, quer ao nível das tutelas que devem promover a sua monitorização política;

Em Portugal esta fase tem sequência na legitimação da política e da sua formulação, que constitui a sua tradução em diploma(s) legal(ais) e a sua submissão à aprovação pela Assembleia das República.

Exige e envolve um amplo trabalho de negociação, com investimento na capacidade de transpor os racionais que sustentam as propostas e na capacidade estratégica de avaliar as áreas de cedência e de consenso.

3.Implementação

- *what happens between the establishment of an apparent intention on the part of the government to do something, or to stop doing something, and the ultimate impact in the world of action* (O'Toole, 2000 citado por Cardim, 2010);

- estágio de execução, de aplicação de uma política pelas instituições responsáveis, que podem pertencer ao sector público ou ao sector público associado ao privado e à sociedade civil, dependendo do tipo de regime onde se inscreve a governação e do tipo de políticas em causa.

É no decurso do processo de implementação que a política encontra os seus reais destinatários, os contextos onde se inserem e, decorrentemente, os problemas que motivaram a sua emergência.

Nesta fase ocorre a monitorização, enquanto processo de validação interna ou externa dos processos, das actividades e dos rumos definidos previamente para a *caminhada* da política em causa, de acordo com as intenções que presidiram à sua formulação.

4.Avaliação e Terminação

Determina-se nesta fase a viabilidade e utilidade da política em análise ou a sua terminação. Envolve um processo dinâmico de aprendizagem organizacional e política, feita a partir da análise dos indicadores e das narrativas que documentam a sua implementação e os seus impactos e que podem fazer questionar a própria qualidade do diagnóstico que esteve na base da sua formulação.

Em síntese, podemos caracterizar o processo de produção de políticas públicas de acordo com a figura que se segue:

O PROCESSO DE PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

- concebido em nome do interesse público ou de um superior interesse
- que compatibiliza interesses que entre si colidem ou se interligam

GÉNESE

- conjugação da *causa* e da *coisa* pública feita pela governação
- de acordo com o modelo do regime
- de acordo com as suas opções estratégicas
- promovendo a avaliação da gravidade e da extensão dos problemas
- cuja resolução chama a si

Tabela 2. Processo de produção de políticas públicas. Adaptado de Cardim (2010)

1.3 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Segundo Mazmanian e Sabatier (1983) o processo de implementação é um processo complexo e que resulta de uma multiplicidade de factores. Para os autores, a implementação de políticas públicas define-se da seguinte forma:

Implementation is the carrying out of a basic policy decision, usually incorporated in a statute but which can also take the form of important executive orders or court decisions. Ideally, that decision identifies the problem(s) to be addressed, stipulates the objective(s) to be pursued, and, in a variety of ways, "structures" the implementation process. The process normally runs through a number of stages beginning with passage of the basic statute, followed by the policy outputs (decisions) of the implementing agencies, the compliance of target groups with those decisions, the actual impacts of agency decisions, and, finally, important revisions (or attempted revisions) in the basic statute. (Sabatier, 1983, pp. 20-21)

Também aqui a definição de implementação não é consensual na academia. Existem inúmeras definições no que concerne a implementação, que diferem essencialmente nas *schools of thoughts* das quais os investigadores são oriundos.

Este ciclo inicia-se na expressão de um problema, quer tenha sido identificado pelas autoridades, quer tenha sido expresso pela sociedade. Uma vez identificado como problema entra na agenda política e a partir daí inicia-se o procedimento que leva à formulação de soluções, que começa com a identificação e apreciação das diversas alternativas para a resolução do problema (Pasquino, 2002).

Paudel (2009) refere que o processo de implementação *inevitably takes different shapes and forms in different cultures and institutional settings*, significando que o processo de implementação não pode nunca descurar o *environment* no qual se vai desenrolar. Para Sabatier e Mazmanian (1983) este processo é basicamente o culminar de uma decisão política *top-down* que é decidida pelos decisores políticos e pelos *top-level officials*. Tendo em conta os principais destinatários das políticas e o processo como a implementação ocorre, esta fase pode ainda ser entendida como a continuação da acção política, mas por outros meios (Van Meter e Vanlorn, 1975, in Dye, 2000).

A elaboração de uma política pública depende de vários factores atrás referidos, muitas vezes condicionados por grupos de interesse económico ou social ou mesmo elites e que têm em conta os desígnios máximos ou prementes de rápida solução para problemas que, na sua óptica, são os mais prementes na sociedade. Da fase de formulação à fase da implementação são chamados a intervir todos os sectores da sociedade. Portanto, entre a definição política e os seus resultados decorre um processo que envolve estruturas, meios, actores e caminhos capazes de concretizar o que estava na génese da elaboração e formulação de uma política pública (Cardim, 2006).

São várias as abordagens teóricas ao processo de implementação de políticas públicas, tal como já referido. Por um lado, a mencionada teoria *top-down* preconizava uma cadeia reguladora de topo, predictiva e normativa, que exigia apenas o cumprimento de orientações veiculadas pela linha de comando de sentido descendente (*forward mapping*). Estas características exigiam a tutela de uma única agência ou departamento e a subordinação a um único estatuto ou orientação normativa.

Lipsky (1980) veio refutar a teoria *top-down* e acrescenta que a implementação das políticas deveria ser analisada numa abordagem *bottom-up*, numa perspectiva de perceber o processo da base para o topo, mapeando o sentido ascendente da execução da política (*backward mapping*). Nesta abordagem os protagonistas situam-se na linha da frente, que Lipsky denomina *street level bureaucrats*. A proximidade que têm aos problemas e aos destinatários finais das políticas confere-lhes, por vezes, tomadas de decisão que não se

inscrevem no que programaticamente estava estabelecido. Este desacerto pode redundar numa maior adequação da política ao contexto e aos problemas ou no seu fatal afastamento dos propósitos para que foi criada.

Segundo Goggin, Bowman e Lester (1990) o fulcro do processo de implementação reside na estrutura intermédia das organizações, designada por *middle range* que é constituída pelos elementos que ocupam as camadas intermédias dos aparelhos administrativos das organizações. No seu *habitus* (*matriz colectiva de percepções, apreciações, avaliações e acções*) inscrevem-se comportamentos que habitualmente não promovem fluidez na passagem de informação. (Cardim, 2006).

Os governos através de *policy statements* ou o que pretendem na realidade fazer podem implementar as suas políticas de múltiplas formas e recorrendo a metodologias e a instrumentos diversos. São as chamadas *policy tools* ou *policy instruments*. As intenções governamentais através da implementação de uma política pública ou desígnio de grupos de interesse descrevem o que se pretende atingir. Os instrumentos para atingir os objectivos inicialmente postos em agenda são os métodos para atingir tal finalidade.

Desta forma, podemos aferir que as políticas públicas e o subsequente processo de implementação constituem uma conjugação de factores endógenos ou exógenos, que convergem para a mesma finalidade. Segundo Barroso (2009: pp.992) este processo é fortemente influenciado pelos tipos de conhecimentos mobilizáveis, pela natureza das políticas, pelo tipo de actores e pelos modos de regulação.

No campo educacional e na linha de investigação que norteia esta produção de conhecimento científico, Ball & Bowe (1992) caracterizaram o processo de produção de políticas públicas com impacto na educação, introduzindo a noção de um ciclo contínuo constituído por três facetas ou arenas políticas: a política proposta, a política de facto e a política em uso. A primeira faceta refere-se à política legislativa governamental relacionada com as intenções não somente do governo e de seus assessores, departamentos educacionais e burocratas encarregados de implementar políticas³ mas também intenções das escolas, autoridades locais e outras arenas onde as políticas emergem. A política de facto constitui-se assim pelos textos políticos e articulados legislativos que enformam as políticas propostas. A política em uso refere-se aos discursos e às práticas institucionais que

³ Barroso apelida estes actores de *brokers* que são muitas vezes seleccionados segundo uma lógica de confiança em detrimento de uma lógica de competência. A utilização do conhecimento e, política: o caso da gestão escolar em Portugal, 2009, pp. 989.

emergem do processo de implementação das políticas pelos profissionais que actuam no nível da prática. Os autores consideram ainda que os *stakeholders* e actores que actuam directamente no campo da actuação real não deveriam ser excluídos do processo de produção e implementação das políticas públicas. Acrescentam ainda que os profissionais atrás referidos, os implementadores ou aqueles que operacionalizam as políticas usam dois tipos de texto, o *writerly* e o *readerly* (Roland Barthes) nesse processo. Segundo Ball (1992) um texto *readerly* (ou prescritivo) limita o envolvimento do leitor ao passo que um texto *writerly* (ou escrevível) convida o leitor a ser co-autor do texto, encorajando-o a participar de forma mais activa na interpretação do textos normativos. Um texto *readerly* limita a produção de sentidos pelo leitor que assume um papel de consumidor inerte (Hawkes, 1977, citado por Mainardes, 2006). Por oposição, um texto *writerly* envolve o leitor como co-produtor, como um intérprete criativo, sendo desta forma convidado a preencher o vazio legal que não raras vezes enformam os documentos normativos. Desta forma, a política pode ser considerado como um conjunto de mecanismos *established* para resolver a série “quase” universal de problemas urgentes que consistem em tomar decisões quanto ao bem a proporcionar aos seus destinatários e a forma de execução e implementação das mesmas.

Segundo Ball (1992) os textos *writerly* e *readerly* podem aparecer de diferentes formas. Um exemplo disso é a possibilidade do uso dos dois estilos num mesmo texto (a combinação de partes mais prescritivas e partes mais abertas). É possível também que o estilo de textos políticos iniciais seja diferente do estilo de textos secundários (textos de subsídio, produzidos no decorrer da implementação de um programa ou política), e que o foco da análise de políticas deveria incidir sobre a formação do discurso da política e sobre a interpretação activa que os profissionais que atuam no contexto da prática fazem para relacionar os textos da política à prática, originando novas formas de governo da educação cujo objectivo consiste na obtenção de um sistema educativo mais justo sensível e eficaz, necessário para atingir uma sociedade mais desenvolvida, capaz de combater os fenómenos da exclusão (Popkewitz, Lindblad e Strandberg, 1999, citados por Alves, 2006).

IV – IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENÇÃO E COMBATE AO ABANDONO ESCOLAR

1. ABANDONO ESCOLAR: PARA UMA DEFINIÇÃO DE CONCEITOS

- 1.1 Conceito de abandono escolar -----
- 1.2 Causas e factores explicativos do abandono escolar -----

2. ERRADICAÇÃO DO ABANDONO ESCOLAR: UM DESÍGNIO EUROPEU

- 2.1 Plano de acção da comissão europeia para combate e prevenção do abandono escolar
- 2.2 Medidas de combate ao AEP na europa -----
- 2.3 Exemplos de boas práticas ao nível europeu-----

3. O ABANDONO ESCOLAR EM PORTUGAL

- 3.1 Políticas públicas nacionais em torno do problema -----
- 3.2 Programa Integrado de Educação e Formação (PIEF) -----
 - 3.2.1. Estrutura de Implementação-----
 - 3.2.2. Recursos humanos existentes no PIEF-----
 - 3.2.3. PIEF no contexto nacional-----

IV – IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENÇÃO E COMBATE AO ABANDONO ESCOLAR

1. ABANDONO ESCOLAR: PARA UMA DEFINIÇÃO DE CONCEITOS

1.1 CONCEITO DE ABANDONO ESCOLAR

O Ministério da Educação define a política educativa em geral numa abordagem política *top-down*. As suas políticas são implementadas por cinco direcções regionais de educação (em Portugal Continental). Prestam orientação, coordenação e apoio a todos os estabelecimentos de ensino não superior, coordenando simultaneamente o ensino não superior privado.

Nas regiões autónomas da Madeira e dos Açores, a administração da educação é da responsabilidade dos respectivos governos regionais, através de secretarias regionais de educação, igualmente numa perspectiva *top-down*.

Na consecução de uma igualdade de oportunidades para todos e numa democratização de ensino com a máxima de uma escola para todos e onde cabem todos (Grilo, 2010) é assegurada a concretização de uma escolaridade que tende a ser cada vez mais prolongada no tempo¹.

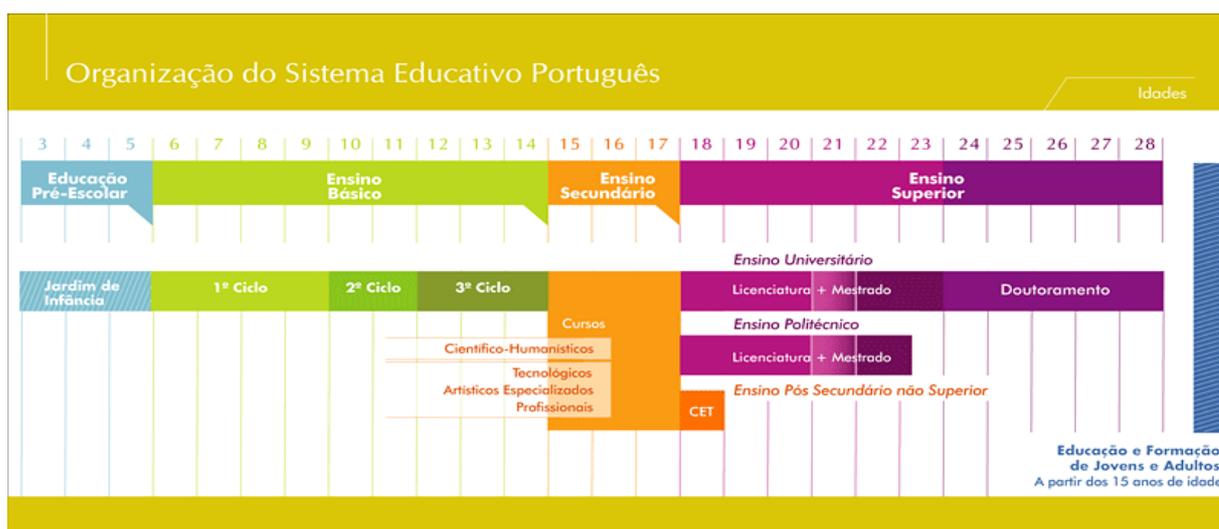


Figura 4. Organização do sistema educativo português. Fonte: MEC

¹ Com a Lei n.º 85/2009 de 27 de Agosto publicada em Diário da República, 1.ª série — N.º 166 — 27 de Agosto de 2009 a escolaridade obrigatória passou do 3º ciclo de escolaridade e 15 anos de idade para os 18 anos e com 12º ano completos.

O sistema educativo português encontra-se estruturado por ciclos de ensino², compreendendo os objectivos consagrados na Lei de Bases do Sistema Educativo (1986). O sistema de ensino português está dividido em seis diferentes níveis, essencialmente sequenciais. Tem início na educação pré-escolar (um ciclo de frequência facultativa para crianças entre os 3 e os 6 anos de idade). Segue-se o ensino básico, constituído por 3 ciclos sequenciais: o primeiro de 4 anos (6-10 anos de idade); o segundo de 2 anos (10-12 anos de idade), um terceiro ciclo de 3 anos (12-15 anos de idade). A oferta educativa é diversificada oferecendo cursos ditos do ensino regular e cursos mais vocacionados para uma população escolar em situação de risco. Estes cursos podem ser Percursos Curriculares Alternativo, Cursos de Educação e Formação e Programa de Educação e Formação (PIEF).

O ensino secundário constitui um ciclo de 3 anos, para alunos dos 15 aos 18 anos de idade (escolaridade obrigatória), e compreende quatro tipos de cursos: científico-humanísticos, tecnológicos, artísticos especializados e profissionais. Existem igualmente ofertas diversificadas ao nível escolar. A par das vertentes escolares, existem também Cursos de Educação e Formação (EFA), Cursos Profissionais, Cursos de Ensino Artístico Especializado e Cursos Tecnológicos. Para jovens e adultos pouco escolarizados há ainda a possibilidade de frequentar Cursos de Ensino Recorrente, as unidades de formação de curta duração (UFCD) ou ainda o processo de reconhecimento e validação de competências (RVCC).

Relativamente ao número de alunos³ a frequentar o sistema de ensino português o número tem vindo a crescer. Fruto de uma democratização do ensino e do advento da escola de massas na qual todos tinham o direito consagrado de frequentar a escola em igualdade de oportunidades consagrado na constituição da república portuguesa. O aumento dos alunos não tem sido muito significativo contudo, em função da demografia é um número aceitável, tendo havido um decréscimo nos anos lectivos de 2005/2006 e 2006/2007.

² Entenda-se aqui por ciclo de ensino, as etapas pelas quais os alunos têm de passar para prosseguirem para o nível seguinte e assim atingir a certificação escolar ou profissional, consoante as opções que fizerem ao longo do seu percurso escolar.

³ Focaremos apenas os dados estatísticos relativamente ao nosso objecto de investigação e com referência aos últimos censos.

Alunos matriculados no ensino básico: total e por modalidade de ensino

Anos	Total	Regular	Recorrente e outras
1975	1466815	1186304	280511
1985	1636458	1589777	46681
1995	1408449	1320738	87711
2005	1153057	1105934	47123
2006	1145234	1112625	32609
2007	1155181	1112719	42462
2008	1187184	1095609	91575
2009	1283193	1078081	205112
2010	1256462	1071021	185441

Tabela 3. Alunos matriculados no ensino básico: total e por modalidade de ensino. Fonte: GEPE/ME - Recenseamento escolar

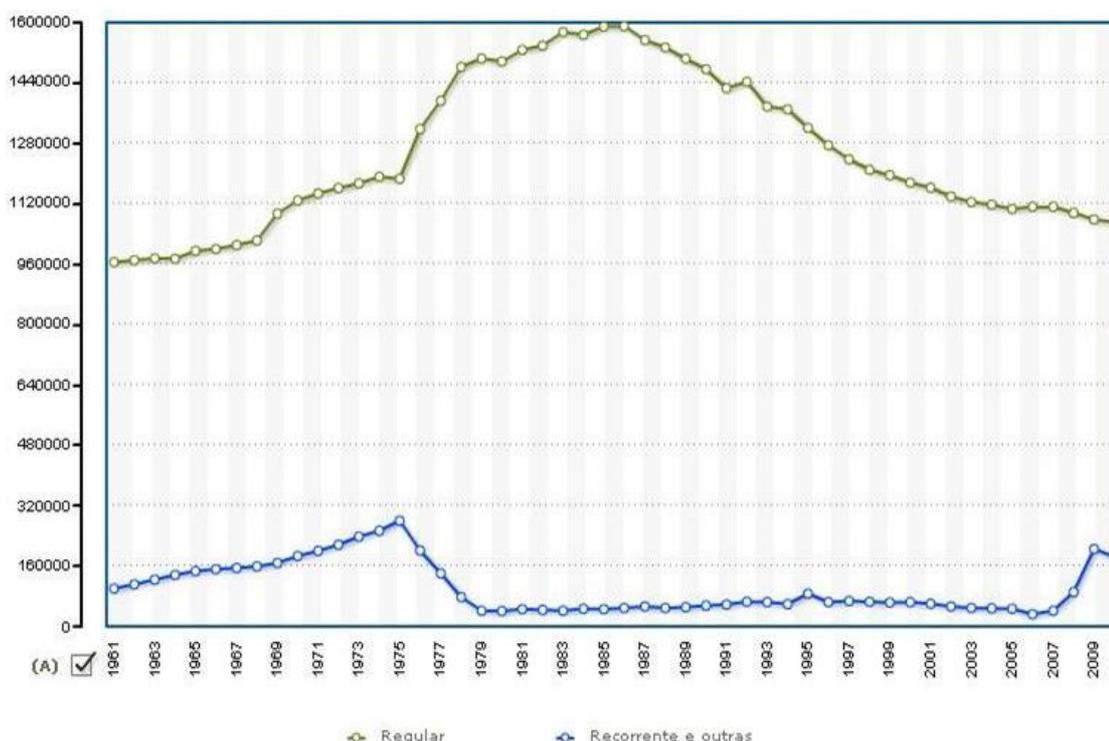


Figura 5. Alunos matriculados no ensino básico: total e por modalidade de ensino. Fonte: Pordata

Os indicadores de desempenho da educação escolar em Portugal não são bons. Melhoraram bastante nos últimos anos, é certo. Mas ainda estão longe do que é de esperar no actual contexto de uma sociedade caracterizada como de “risco” (Beck), “líquida” (Bauman), “invisível” (Innerarity), “vulnerável e precária” (Castel), de “dessocialização” (Touraine), e, mais comumente, como sociedade do “conhecimento”, sociedade esta onde também se reclama mais igualdade de oportunidades e mais capacidade para fazer face à mudança e à imprevisibilidade, num contexto democrático e de salvaguarda da liberdade. (Azevedo, 2010, p.13).

As políticas públicas educacionais têm tentado minorar o atraso educativo português através de acções incisivas e determinantes na atribuição causal do problema a que Justino (2010) refere a busca incessante do factor determinante, como se todos os males tivessem uma origem, uma responsabilidade acrescida de uma das causas e uma ordem perfeitamente hierarquizada de razões.

É neste contexto que importa agora referir o que entendemos por abandono escolar. Não existe no seio académico uma definição capaz de harmonizar e contemplar todas as definições. Recentemente tem havido uma discussão em torno da definição de *early school leaving*⁴ e abandono escolar nem sempre consensual.

Benavente (1994) refere que os alunos que abandonam têm problemas com a escola e foram já por ela abandonados, em muitos casos. Alude-se nesta afirmação a uma contradição do âmbito pedagógico-político. Se por um lado se institui a escolaridade obrigatória por outro a própria escola é a seriação natural e académica dos alunos ao não promover a igualdade de oportunidades não no acesso mas nos seus objectivos⁵.

Segundo Justino (2010) a noção de abandono escolar está associada com a interrupção da frequência do sistema educativo na medida em que isso configure um regresso praticamente irreversível. Segundo o autor o abandono escolar configura mesmo um acto ilícito na medida em que contraria a lei que institui a escolaridade obrigatória. Azevedo (1999) refere que o conceito de abandono escolar, apesar de ser recorrentemente usado na literatura científica e na linguagem comum, carece de explicitação e de uma delimitação conceptual (...) propondo o recurso ao conceito de saídas do sistema de ensino e de formação, porque é mais abrangente e permite contextualizar e definir o que são e onde se situam os abandonos escolares⁶.

⁴ Segundo Azevedo criou-se uma confusão conceptual em Portugal, ao adaptar-se para português a designação *early school leavers* e traduzindo-a por *abandono escolar precoce* e referindo-se a todos os que saem da escola antes de completar doze anos de escolaridade. Ora, muitos destes, em rigor, não abandonam a escola, saem no fim do limite legal para frequentar compulsivamente a escola, os 15 anos de idade (o limite ainda em vigor até há pouco tempo). Segundo o autor, classificar tudo como abandono é um excesso e um erro que só prejudica (e piora) a imagem do sistema educativo português, sem lhe trazer nenhum benefício. Para o autor a tradução seria saída precoce do sistema educativo.

Abordaremos o conceito no trabalho quando analisarmos ao nível macro a situação portuguesa em comparação com a união europeia.

⁵ Portugal é um dos países da união europeia onde existem mais retenções. Cf. com estudo sobre as retenções na União Europeia: *Grade Student Retention in Europe*, 2011.

⁶ Azevedo, Joaquim, *“Inserção precoce de jovens no mercado de trabalho”*, PEETI, 1999

Segundo os censos de 2001 as taxas de abandono escolar em Portugal eram apenas de 2,79%⁷, estimando-se que nos censos de 2011 a mesma baixe cerca de 1%, tornando este fenómeno residual. Comparativamente entre os censos de 1991 e os mais recentes houve claramente uma intenção política em torno de uma *agenda setting* que levou à elaboração e implementação de políticas no combate ao então programa de urgência a curto prazo destinado a remediar uma situação catastrófica (Pires, 2002) que tornou este fenómeno endémico praticamente residual.

Segundo o Conselho Nacional de Educação o abandono, sem qualificações, do sistema de educação e formação, constitui um problema social multipolar e complexo, que não pode reduzir-se a um problema escolar. Neste sentido, o combate eficaz do abandono não se consegue apenas a partir da definição de medidas específicas e de âmbito local estabelecidas centralmente, exigindo antes a capacidade política de fazer que as comunidades locais e educativas sejam levadas a detectar cada caso concreto, promovendo-se o seu apoio na adopção das medidas mais convenientes à sua resolução específica. Desta forma, estamos perante uma obrigação política de generalizar o combate ao abandono escolar, através da responsabilização e motivação das comunidades e organismos locais para a personalização da resposta a dar a cada caso concreto, acompanhada da consequente apresentação de resultados e prestação de contas⁸.

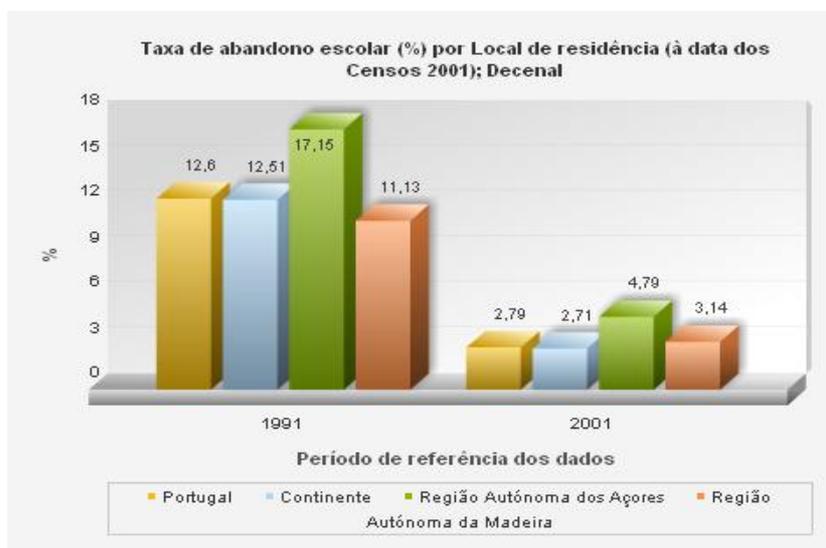


Figura 6. Taxa de abandono escolar. INE

⁷ No continente a taxa de abandono escolar era de 2,71%, na região Autónoma dos Açores de 4,79% e na Região Autónoma da Madeira era de 3,14%

⁸ Parecer nº7 7/2004— *Apreciação do Plano Nacional de Prevenção do Abandono Escolar «Eu não desisto»*

1.2 CAUSAS E FACTORES EXPLICATIVOS DO ABANDONO ESCOLAR

Como já referimos o abandono escolar não pode ser visto apenas do ponto de vista do indivíduo como único responsável pela não concretização dos objectivos escolares, impostos pelo modelo de governação vigente. A tudo e a todos é exigido o esforço na tentativa de debelar o fenómeno que apesar de residual é preocupante. Numa época em que a escolaridade obrigatória é de 12 anos não faz sentido falar na residualidade de um fenómeno que em muito contribui para o fraco desenvolvimento de Portugal no seio dos seus congéneres europeus e mundiais.

Segundo Azevedo (2011) Portugal está politicamente bloqueado. O modelo de governação está esgotado e aprisionado em leis, decretos e despachos normativos que ao invés de potenciarem conhecimento e novas formas de agir político provocam um estrangulamento ao nível das iniciativas locais e dos principais executores das políticas⁹.

O abandono não é apenas um problema circunscrito à escola, é um problema de cariz social na qual a escola, a comunidade envolvente, a família e mesmo a acção governativa através das sua políticas. Os estudos corroboram a tese de que os alunos oriundos de famílias economicamente mais desfavorecidas são mais exposto a abandonar a escola do que os outros. Segundo Beckne e Murray (2003, pp. 41-42) *the percentages of people leaving education at an earlier stage are much higher among those whose parents have low levels of education than among those who have more educated parents*. Correia (2007, p. 60) refere que *early dropout rates and low qualifications are due to intergenerational factors related to the persistence of a traditionally selective educational system and poor socio-economic conditions*.

Um dos motivos que levam os alunos a desistir da escola são as trajectórias escolares com sucessivas retenções ao longo do percurso escolar e a falta de estratégias para superar essas mesmas retenções¹⁰ por parte dos organismos responsáveis. Essas estratégias de superação de dificuldades que geram muitas vezes em retenções repetidas circunscrevem-se a planos de recuperação em que mais uma vez o aluno é encarregue de cumprir um plano não negociado por sim mas imposto por um conselho de turma¹¹. O facto de o abandono escolar ser antecedido por reprovações em anos lectivos e por cadentes

⁹ Street level bureaucrats

¹⁰ De acordo com o estudo *Grade retention during compulsory education in europe: regulations and statistics*. (7Fevereiro de 2011), a proporção de alunos com 15 anos de idades que já repetiram pelo menos uma vez no decurso do seu percurso escolar é de 34,5 %, que torna Portugal no país como um dos piores desempenhos ao nível europeu, sendo apenas ultrapassado pela França (36,5%) e pelo Luxemburgo (36,1%).

¹¹ Alude-se aqui à noção do currículo de vestir único da versão inglesa de *one-size-fits-all*. Todos os alunos aprendem da mesma forma independentemente da sua condição económico-social e local de origem.

resultados negativos, demonstra que este fenómeno se deve, pelo menos em parte, a um problema de calibragem disposicional (Guerreiro, 2010). Quem reprova em certos níveis de ensino ou quem tem muitas negativas tem mais probabilidades de desistir do percurso educativo mais precocemente.

Sai da escola precoce ou antecipadamente quem nela teve um percurso sinuoso, quem nela já experimentou o sabor do fracasso, quem nela acumulou uma história de insucessos. É o progresso a custo que faz com que a vontade de estudar se rarefaça gradualmente e o nível de investimento que se está disposto a fazer na subida ao nível seguinte se dilua. (Guerreiro, 2010, p.76)

Ao nível social o abandono escolar pode ser encarado como uma forma de sair de uma escola sem expectativas e ingressar o mercado de trabalho para muitas vezes ajudar a família nas suas despesas quotidianas que se traduz num conflito de aspirações entre o ambiente familiar e o contexto escolar. O mercado de trabalho continua a ser apelativo para um sem número de jovens que abandonam ou preconizam uma saída antecipada do sistema de educação e formação, estimulando assim a inserção precoce de jovens sem qualquer qualificação e com baixa escolarização, penalizando até os jovens mais qualificados (Conselho económico e social, Futuro da Europa, 2005)

Segundo Benavente (1994) o abandono escolar pode ter várias causas e que merecem particular atenção por parte dos *policy makers*. No seu estudo identificou três tipos de causas:

- Integração / Relacionais	<ul style="list-style-type: none">- falta de interesse- aborrecimento- idade- problemas com os colegas- problemas com os professores- inadaptação à escola- maus resultados- interesse por outras actividades
- Familiares	<ul style="list-style-type: none">- responsabilidades e problemas familiares- nível de instrução considerado suficiente para a actividade profissional- problemas financeiros- necessidade de começar a trabalhar
- Acessibilidade	<ul style="list-style-type: none">- problemas de transporte (zonas rurais)

Tabela 4. Factores explicativos do abandono escolar. Adaptado de Benavente (1994)

O estudo Reducing early school leaving in EU (2011, p.49) identificou ainda seis grandes categorias de jovens que abandonam o ensino escolar:

- **Conturbados** – aqueles que foram identificados na escola como "desordeiros" devido ao seu comportamento anti-social, ou que foram vítimas de situações problemáticas.
- **Desincentivados** – aqueles que associam a escola a uma experiência negativa, revelando um nível motivacional e/ou de desempenho baixo.
- **Circunstanciais** – aqueles que abandonam a escola devido a alterações ou dificuldades a nível pessoal ou social; os seus motivos principais não se relacionam com os estudos e podem necessitar de bastante apoio até que a sua reintegração seja bem-sucedida.
- **Confusos** – aqueles que carecem de orientação e motivação, sentindo-se confusos ou inseguros quanto ao rumo dos seus futuros estudos e carreiras. É possível que também tenham desistido de estudar por mero acaso, como, por exemplo, não terem sido admitidos numa determinada escola e não terem sido capazes de encontrar outras alternativas. Em muitos casos, as necessidades dos jovens que abandonam precocemente a escola podem ser atendidas por meio de apoio, orientação e aconselhamento profissional.
- **Positivos** - aqueles que abandonam a escola para aproveitar uma determinada oportunidade, carreira ou emprego em que acreditam.
- **Motivados por uma oportunidade** - aqueles que ainda não tomaram uma decisão sobre a sua orientação profissional e optam por um emprego ou oportunidade de trabalho em detrimento dos estudos.

O estudo acima referido (2011, p.50) elenca ainda um conjunto de áreas de influência nas decisões dos jovens de prosseguir os seus estudos para obter um nível de qualificação mais elevado ou de abandonar precocemente o sistema educativo.



Figura 7. Factores importantes que contribuem para o AEP. Fonte: GHK Consulting Ltd., 2011. Produção própria

O CNE na sua recomendação nº1/98 – Abandono precoce da escolaridade obrigatória e ingresso na vida activa refere que o abandono da escola se traduz numa sociedade desigual reprodutora de desigualdades de acesso e de oportunidades numa perspectiva de equidade. Refere ainda que ao haver um grande número de jovens que abandonam a escola significa que a escola é ela própria reprodutora de insucesso(s) contrariando os princípios enunciados na constituição portuguesa no artigo 73º que refere que:

1. Todos têm direito à educação e à cultura.
2. O Estado promove a democratização da educação e as demais condições para que a educação, realizada através da escola e de outros meios formativos, contribua para a igualdade de oportunidades, a superação das desigualdades económicas, sociais e culturais, o desenvolvimento da personalidade e do espírito de tolerância, de compreensão mútua, de solidariedade e de responsabilidade, para o progresso social e para a participação democrática na vida colectiva.

O PNAPAE¹² procurou diagnosticar o problema, estabelecendo metas e desígnios nacionais no combate ao flagelo. Com já referimos e numa perspectiva diacrónica, as taxas de abandono escolar são residuais e o plano atrás referido procura respostas no sentido de debelar e prevenir o fenómeno do abandono escolar numa perspectiva de alargamento da

¹² Plano Nacional de Acção de Prevenção do Abandono Escolar foi a par de outros, o documento estrutural e estruturante a partir do qual se diagnosticou a situação portuguesa comparando-a em termos internacionais, estabelecendo metas e desígnios a cumprir.

escolaridade obrigatória de 12 anos. Assim sendo o autor do retrato educacional português identificou três tipos de conceitos no que concerne o abandono:

DEFINIÇÃO DE CONCEITOS	CENSOS 1991	CENSOS 2001	CENSOS 2011 ¹³
- Taxa de abandono escolar Total de indivíduos, no momento censitário, com 10-15 anos que não concluíram o 3.º ciclo do ensino básico e não se encontram a frequentar a escola, por cada 100 indivíduos do mesmo grupo etário	1991 – 12,5%	2001 – 2,7%	
- Taxa de saída antecipada Total de indivíduos, no momento censitário, com 18-24 anos que não concluíram o 3.º ciclo do ensino básico e não se encontram a frequentar a escola, por cada 100 indivíduos do mesmo grupo etário	1991 – 54,1%	2001 – 24,6%	
- Taxa de saída precoce Total de indivíduos, no momento censitário, com 18-24 anos que não concluíram o ensino secundário e não se encontram a frequentar a escola, por cada 100 indivíduos do mesmo grupo etário	1991 – 63,7%	2001 – 44,8%	2011 – 23,2%

Tabela 5. Definição de abandono escolar. Adaptado do PNAPAE; Fonte: Pordata

Pela leitura do quadro apercebemo-nos de que a grande preocupação da acção governativa era a saída antecipada e a saída precoce do sistema de educação e formação sem terem concluído ou frequentado o ensino básico e secundário, revelando um problema emergente e que carecia de acções políticas incisivas para prevenir o fenómeno.

Foi definido temporalmente e o seu âmbito de aplicação teve início em 2004 e o seu término em 2010. As suas orientações políticas eram muito claras, ou seja, os objectivos do plano eram a integração na escola, apoiando o desenvolvimento e promovendo o sucesso; atribuição de um sentido de utilidade e de vocação à escola; valorização social da escola e a promoção da escolaridade mínima obrigatória de doze anos; apoiar uma política de articulação interministerial, de envolvimento da sociedade com o estabelecimento de parcerias. Conceptualmente o PNAPAE remete o leitor para aquilo a que chamamos de factores potenciadores do abandono escolar. Desta forma, os factores podem ser de natureza individual do ponto de vista do aluno ao ter dificuldades de aprendizagem, problemas de saúde e outras dificuldades diagnosticadas. É senso comum atribuir a causalidade aos aspectos familiares que segundo os académicos como Formosinho (2000) referem que tem mais probabilidade de ter insucesso e conseqüente abandono os alunos oriundos de meios socioeconómicos mais desfavorecidos, ou seja, os agregados familiares,

¹³ dados provisórios dos censos 2011; os dados evidenciam uma descida percentual de 6,5% relativamente ao verificado no ano de 2010 que foi de 28,7%. Esta redução ocorreu tanto em homens como em mulheres, que passaram de 32,7% para 28,2%, e de 24,6% para 18,1%.

na sua generalidade, detêm ainda hoje níveis de escolaridade baixos e continuam a enfrentar algumas dificuldades económicas, constituindo-se assim como uma das causas do insucesso escolar e da inserção antecipada no mundo do trabalho dos seus filhos, enquanto mecanismo de sustento das próprias famílias; e finalmente uma inadequação ou um total desfasamento da instituição escola e currículos da realidade escolar.

Azevedo (2009, p.10) refere ainda numa perspectiva crítica que trouxemos todos os alunos à escola, mas não conseguimos acolher cada um dentro da escola (...) diante dos problemas escolares e sociais... apenas se publicam leis. Juridicizam-se os problemas sociais, como o melhor modo de os enfrentar e resolver, como lembra J. Mozzicafreddo (2003), à míngua de quaisquer outros processos sociais ou dinâmicas concretas, localizadas e participadas de melhoria. Uma vez publicado um novo normativo e feita a sua devida divulgação nos *media*, já se dá o problema social e escolar por resolvido. O campo educativo vai ficando, assim, totalmente distorcido.

Os impactos desta política serão analisados no capítulo seguinte no que concerne às metas e aos impactos relativamente ao abandono escolar precoce¹⁴.

Ferrão (2000) refere a este propósito que o fenómeno do abandono escolar está em grande mutação, sofrendo alterações sociológicas à medida da evolução da sociedade. Segundo o autor o abandono não estará a desaparecer, irá surgir de novas formas e com outro tipo de preocupações políticas:

Por um lado, as causas tradicionais de abandono, muito associadas à entrada precoces na vida activa e a situações de pobreza das famílias e de isolamento das escolas, encontram-se globalmente em declínio mas confrontam-se com focos de resistência significativos. Por outro lado, verifica-se a emergência de novas situações de risco, particularmente visíveis em meios urbanos e suburbanos. O fenómeno do abandono escolar precoce parece, assim, encontrar-se numa fase de transição, mais do que numa fase de final anunciado. (p.7)

¹⁴ Segundo Azevedo criou-se uma confusão conceptual em Portugal, ao adaptar-se para português a designação “*early school-leavers*” e traduzindo-a por “abandono escolar precoce” e referindo-se a todos os que saem da escola antes de completar doze anos de escolaridade. Ora, muitos destes, em rigor, não abandonam a escola, saem no fim do limite legal para frequentar compulsivamente a escola, os 15 anos de idade (o limite ainda em vigor e em regime de transição porque nem todos estão ainda abrangidos pela obrigatoriedade). Classificar tudo como abandono é um excesso e um erro que só prejudica (e piora) a imagem do sistema educativo português, sem lhe trazer nenhum benefício.

Goulart¹⁵ (2011, p.30) acrescenta ainda que *Educational attainment in Portugal lags considerably behind most European countries. The level of early school leavers is twice that of the European Union 15 (EU15) average and five times the average in New Member States (NMS). A substantial proportion of the difference in schooling attainment may be attributed to historical delays in educational investment, but even the younger generation appears to be lagging* o que de certa forma nos remete para uma causalidade determinista acomodada da sociedade portuguesa.

Segundo o Relatório Estado da Educação (2011, p.82) o abandono escolar é um dos aspectos que mais motiva a intervenção dos técnicos da CPCJ. Nos processos instaurados, foram caracterizadas quanto à idade 26 641 crianças e jovens e, destas, 18 003 foram descritas quanto à escolaridade. O gráfico seguinte permite constatar que em 2010, 20,4% das crianças em idade escolar, na faixa etária dos 6 aos 10 anos, não frequenta qualquer tipo de ensino, enquanto nos jovens entre os 11 e os 14 anos essa percentagem é de 27,4%, notando-se um aumento de 10,4 pontos percentuais relativamente a 2009. A maior percentagem situa-se nos jovens com mais de 15 anos, em que 52,2% não frequentava qualquer tipo de ensino em 2010, embora se note uma diminuição progressiva da percentagem deste grupo etário desde 2007.

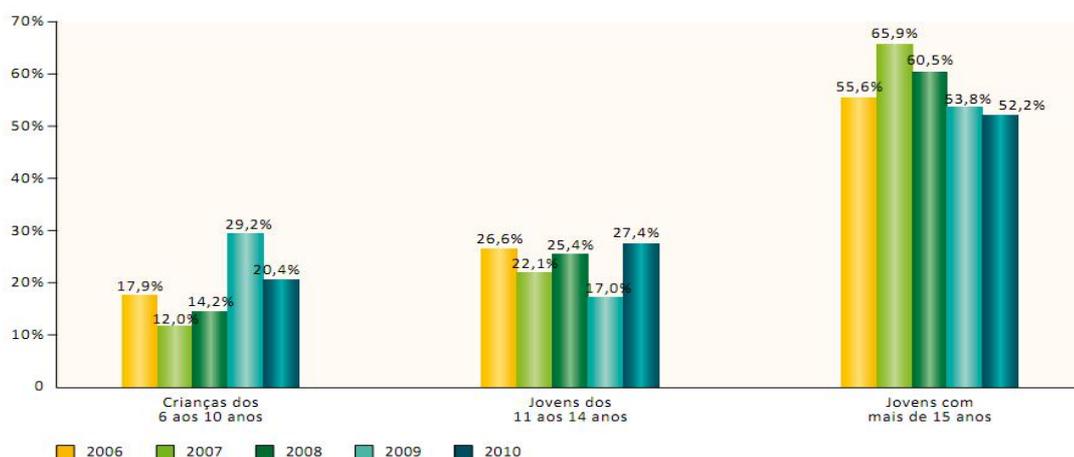


Figura 8. Crianças e jovens em idade escolar (%),relativamente ao universo caracterizado pela CPCJ, que não frequentam qualquer tipo de ensino, por escalão etário. Fonte: Relatório Anual de Avaliação da Actividade das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens, 2010, CNPCJR, 2011

Podemos afirmar aqui e que remeteremos para investigação futura que não existe abandono escolar mas sim vários tipos de abandono escolar.

¹⁵ Essays on schooling and child labour in Portugal. Tese de doutoramento defendida no dia 16 de Setembro de 2011. O autor é professor do ISCSP.

2. ERRADICAÇÃO DO ABANDONO ESCOLAR: UM DESÍGNIO EUROPEU

2.1 PLANO DE ACÇÃO DA COMISSÃO EUROPEIA PARA COMBATE E PREVENÇÃO DO ABANDONO ESCOLAR

No campo das políticas da educação e da administração educacional é importante através de modelos de *benchmarking* aferir do que se faz no contexto internacional em que estamos inseridos. Vivemos numa sociedade global e globalizante e não podemos ficar alheios às mutações sociológicas e políticas que daí advêm porque segundo Sadler citado por Phillips & Schweisfurth (2006):

In studying foreign systems of Education we should not forget that the things outside the schools matter even more than the things inside the schools, and govern and interpret the things inside. We cannot wander at pleasure among the educational systems of the world, like a child strolling through a garden, and pick off a flower from one bush and some leaves from another, and then expect that if we stick what we have gathered into the soil at home, we shall have a living plant. A national system of Education is a living thing, the outcome of forgotten struggles and difficulties, and 'of battles long ago'. It has in it some of the secret workings of national life. (p.18)

Arnove (1980 citado por Azevedo 2011) refere que se fecharmos a análise da educação no contexto nacional, falhamos a compreensão da posição do país no sistema internacional, o que equivale a esquecer um importante elemento que condiciona os efeitos dos factores económicos, políticos e socioculturais intranacionais na educação.

O abandono escolar precoce¹⁶ é um problema urgente e sério tanto para os indivíduos que o perpetuam como para as sociedades. Cientes da necessidade de perceber as razões pelas quais os jovens abandonam a escola precocemente a comissão europeia lançou um plano de acção destinados a todos os países da união europeia. Com grande pompa e circunstância e tendo em conta os *opinion makers* foram divulgadas as linhas orientadoras no dia 31 de Janeiro de 2011.

¹⁶ O conceito de abandono escolar precoce é utilizado em relação às pessoas que abandonam o ensino e a formação tendo concluído apenas o ensino básico ou outro nível de ensino inferior e que não frequentam nenhum programa de educação ou formação, com idades compreendidas entre os 18 e os 24 anos.

Segundo o Presidente da Comissão Europeia, José Manuel Barroso a Europa não pode desperdiçar o potencial de tantos jovens e o seu contributo para as nossas sociedades e economias. É preciso explorar o potencial de todos os jovens europeus para podermos recuperar da crise. Igualmente a Comissária Europeia responsável pelo pelouro da Educação, Cultura, Multilinguismo e Juventude, Androulla Vassiliou, refere que reduzir a percentagem de jovens na Europa que abandonam precocemente a escola em apenas um ponto percentual permitiria assegurar quase meio milhão adicional de jovens qualificados todos os anos. Segundo Vassilou, a maioria dos Estados-Membros da UE registou progressos na redução do número de jovens que abandonam a escola com poucas qualificações, mas é preciso fazer mais.

Prevenir o AEP é e será sempre um desígnio das sociedades desenvolvidas porque da educação resultam ganhos económicos ao nível do capital humano e ao nível do desenvolvimento dos próprios países.

O conselho europeu definiu em 2003¹⁷ uma meta de redução do abandono escolar precoce no seio da União Europeia para cerca de 10% tendo como *benchmark* o ano de 2010. Analisando as estatísticas disponíveis verifica-se que o objectivo não foi cumprido, apesar dos esforços envidados por todos os países no alcançar dessa mesma meta

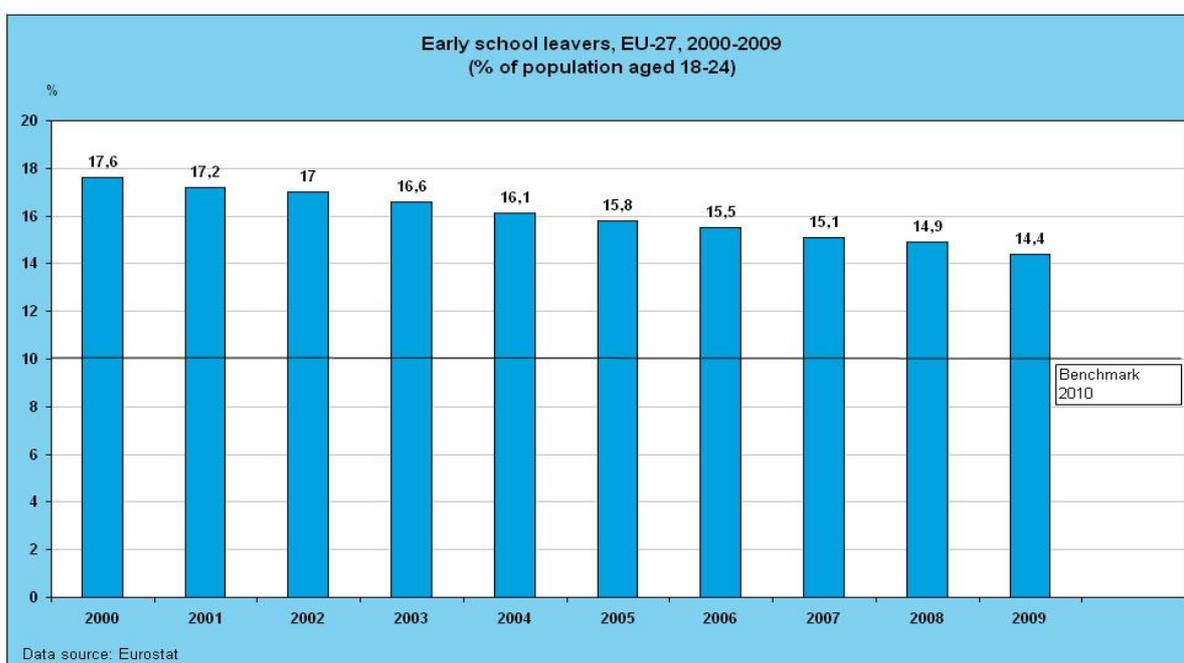


Figura 9. Taxa de abandono escolar precoce – 2000-2009. Fonte: Eurostat

¹⁷ Conclusões do conselho, de 5 e 6 de Maio de 2003, no âmbito do documento de trabalho “Educação e Formação 2010, sobre os níveis de referência do desempenho médio europeu na educação e formação ”

A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA PREVENÇÃO E COMBATE AO ABANDONO ESCOLAR
- ESTUDO DE CASO NO AGRUPAMENTO VERTICAL DE ESCOLAS DA COSTA DA CAPARICA -

BRUNO COIMBRA – MASTER OF PUBLIC ADMINISTRATION / EDUCATIONAL MANAGEMENT

	2000	2008	2009	2010*¹⁸
EU 27	17.6	14.9	14.4	
Bélgica	13.8	12.0	11.1	
Bulgária	20.5	14.8	14.7	
República Checa	5.7	5.6	5.4	
Dinamarca	11.7	11.5	10.6	
Alemanha	14.6	11.8	11.1	
Estónia	15.1	14.0	13.9	
Irlanda	14.6	11.3	11.3	
Grécia	18.2	14.8	14.5	
Espanha	29.1	31.9	31.2	
França	13.3	11.9	12.3	
Itália	25.1	19.7	19.2	
Chipre	18.5	13.7	11.7	
Letónia	16.9	15.5	13.9	
Lituânia	16.5	7.4	8.7	
Luxemburgo	16.8	13.4	7.7	
Hungria	13.9	11.7	11.2	
Malta	54.2	39	36.8	
Holanda	15.4	11.4	10.9	
Áustria	10.2	10.1	8.7	
Polónia	7.4	5.0	5.3	
Portugal	43.6	35.4	31.2	28,7
Roménia	22.9	15.9	16.6	
Eslovénia	6.4	5.1	5.3	
Eslováquia	6.7	6.0	4.9	
Finlândia	9.0	9.8	9.9	
Suécia	7.3	12.2	10.7	
Reino Unido	18.2	17.0	15.7	
Croácia	8.0	3.7	3.9	
Islândia	29.8	24.4	21.4	
República da Macedónia	n/a	19.6	16.2	
Turquia	59.3	45.5	44.3	
Noruega	12.9	17.0	17.6	

Tabela 6. Taxa de abandono escolar precoce – 2000 /2010. Fonte: Eurostat;

¹⁸ dados referentes apenas a Portugal de acordo o estudo publicado pelo INE no dia 29 de Dezembro de 2011, Indicadores Sociais 2010 - Principais Resultados – 2010;
 Consagra-se ao nível do contexto português um progresso assinalável na prevenção do abandono do sistema sem diploma de ensino secundário (saída escolar precoce) com um decréscimo superior à média da UE27 e à maior parte dos países que a integram.

Comparativamente e pela análise da tabela verifica-se que houve uma redução de 3,2% em cerca de 10 anos, significando que se reduziu o número de abandonos em cerca de um milhão e meio (relatório EU). Contudo as metas propostas não foram atingidas o que fez com que a meta de 10% fosse renovada para e tendo em conta o ano de 2020.

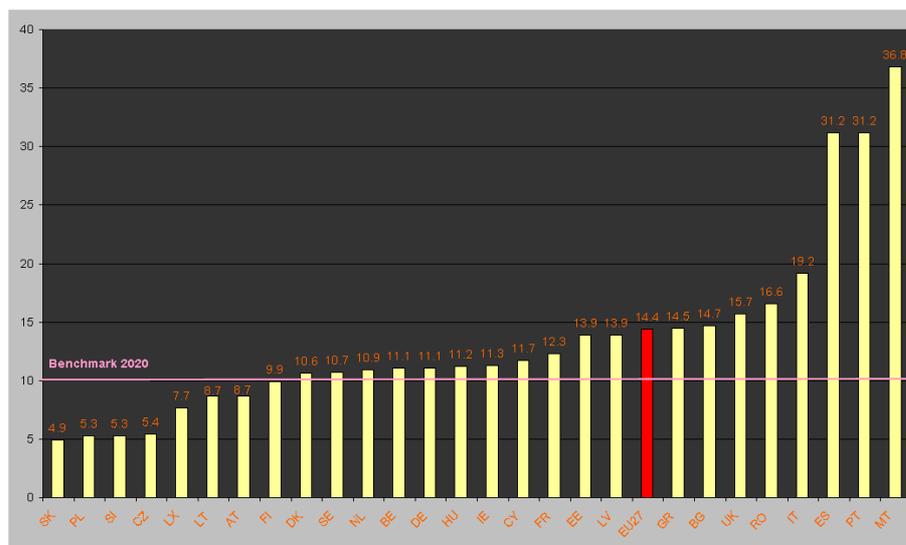


Figura 10. Metas a atingir no ano de 2020 definidas pela Comissão Europeia. Fonte: Comissão Europeia

Segundo o relatório da comissão europeia a actual média da UE de 14,4 % de jovens em situação de abandono escolar precoce esconde diferenças consideráveis entre os países. Apenas oito países atingiram a meta de 10 %, nomeadamente a Áustria, a República Checa, a Finlândia, a Lituânia, o Luxemburgo, a Polónia, a República Eslovaca e a Eslovénia. Apesar de na sua maioria os países terem reduzido as suas taxas de abandono escolar precoce, três países registam taxas ainda superiores a 30 % tais como Malta, Portugal e Espanha, o que comprometeu os objectivos inicialmente propostos para 2010.

As razões para que o abandono escolar precoce ocorra são variadas e podem assumir vários formatos. Apesar de a situação ser diferente de país para país aquela que é mais tipificada é a origem socioeconómica dos jovens. Normalmente e à semelhança do abandono escolar é uma “actividade” que tem início nos primeiros anos de escolaridade com o desencantamento pela escola e subsequentes retenções.

De acordo com o Eurostat cerca de 70% dos abandonos escolares precoces completaram o ensino básico e cerca de 17% apenas completaram o 1ºciclo do ensino básico (com particular incidência para Portugal com um número impressionante de cerca de 40%).

Em 2009 apenas 48% estavam numa situação de emprego, ao passo que 52% estavam em trabalhos precários¹⁹. Curiosamente a percentagem de jovens que tinham abandonado a escola mas que estavam numa situação laboral vitalícia é cerca de 74% em Malta e Chipre e cerca de 71% em Portugal e Holanda. Estes números evidenciam o que atrás foi referido.

O que levou a que os objectivos propostos para 2010, nomeadamente o atingir a média europeia de 10% não ter sido concretizada e que fosse reforçada para 2020. Que medidas tomaram Portugal, Malta e Espanha conhecidos como os *low performers* comparativamente com os *top performers* como Polónia, Eslováquia ou República Checa.

De acordo com a tabela seguinte constata-se que os países *top performers* têm uma duração da escolaridade obrigatória inferior às dos *low performers*, o que nos remete para a questão que agora se debate, o alargamento da escolaridade obrigatória vai fazer com que os jovens fiquem na escola? Sendo o mercado do trabalho apetecível²⁰ por parte dos jovens será que conseguiremos inverter a situação nacional contribuindo para uma melhoria ao nível europeu deste indicador educacional?

Escolaridade obrigatória na Europa 2010/11			DURAÇÃO
	Início	Fim	
Bélgica	6	15	9
Bulgária	7	16	9
República Checa	6	15	9
Dinamarca	6	16	10
Bélgica	6	18	9
Estónia	7	16	9
Irlanda	6	16	10
Grécia	5	15	10
Espanha	6	16	10
França	6	16	10
Itália	6	16	10
Chipre	4 anos e 8 meses	15	10 anos e 4 meses
Letónia	5	16	11
Luxemburgo	4	15	12
Hungria	5	18	13
Malta	5	16	11
Holanda	5	18	13
Áustria	6	15	9
Polónia	6	16	10
Portugal	6	18	12
Roménia	6	16	10
Eslóvenia	6	15	9
Eslováquia	6	16	10
Finlândia	7	16	9
Reino Unido	5	16	11
 top performers  low performers			

Tabela 7. Escolaridade obrigatória na Europa. Fonte: EUROSTAT

¹⁹ Cf. Machado Pais, Ganchos, Tachos e Biscates.

²⁰ Alude-se aqui ao facto de o mercado laboral ser apetecível muito por causa do aceitar trabalhadores com escolaridade mínima, contribuindo para a precariedade laboral;

Acrescenta-se ainda o facto de os países *top performers* gastarem anualmente um valor muito inferior quando comparados com os *low performers* conforme se atesta no quadro seguinte:

PAÍSES	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
EU-27	4689	5036	5177	5074	5225	5411	5716	6024
Áustria	7073	na						
Bélgica	5877	6818	7073	6863	6641	6815	7499	8015
Bulgária	1 244	1 297	1 532	1 652	1 768	1 925	2 082	2 247
Chipre	4508	5 286	5 923	6 640	6 588	7 279	7 976	8 740
Rep. Checa	2 627	2 840	3 012	3 286	3 679	3 836	4 507	4 550
Dinamarca	7 107	7 354	7 507	7 315	7 880	8 002	8 332	8 512
Estónia	na	1 834	2 161	2 343	2 471	2 770	3 220	3 579
Finlândia	5 010	5 268	5 665	5 817	6 222	6 199	6 420	6 722
França	5 899	6 098	6 358	6 245	6 325	6 502	6 720	7 240
Alemanha	4 879	4 993	5 241	5 469	5 611	5 865	6 027	6 252
Grécia	3 033	3 285	3 579	3 804	4 194	4 484	na	na
Hungria	2 495	2 906	3 403	3 868	3 714	3 902	3 997	4 093
Irlanda	4 296	4 641	4 959	5 292	5 753	6 080	6 562	7 211
Itália	5 981	6725	6 209	6 474	6 247	6 240	6 795	6 569
Letónia	1 654	1 858	2 138	2 143	2 282	2 454	2 889	3 445
Lituânia	na	na	na	na	na	2 446	2 746	3 173
Luxemburgo	na	9 611	11 082	11 711	12 714	11 524	10 431	13 054
Malta	3 642	3 369	3 783	4 148	4 395	5 999	na	6 371
Holanda	5 502	5 905	6 351	6 441	6 599	6 895	7 060	7 418
Polónia	na	na	na	2 701	2 832	3 230	3 255	3 481
Portugal	4 118	4 482	4 670	4 713	4 614	5 115	5 256	5 279
Roménia	808	1 021	1 157	1 128	1 213	1 450	na	2 566
Eslovénia	na	na	na	na	5 569	5 990	6 292	6 077
Eslováquia	1 716	1 877	2 054	2 367	2 612	2 697	2 950	3 133
Espanha	4 830	5 146	5 556	5 830	6 108	6 472	7 087	7 872
Suécia	6 272	6 195	6 726	6 818	7 132	7 028	7 425	7 904
UK	4 163	4 623	5 122	5 315	5 801	5 889	6 429	6 526

Tabela 8. Despesa anual por alunos em escolas do ensino não superior (em euros). Fonte EUROSTAT

Verifica-se que os países que gastam menos por aluno com a educação conseguem melhores resultados no que concerne a manutenção dos alunos no sistema educativo prevenindo o abandono escolar precoce, num valor aproximado de menos 8358 euros.

Segundo Pereira²¹ (2011) referindo-se ao caso concreto de Portugal²² afirma que o sistema educativo continua a condenar uma geração de crianças e jovens levando-os a uma

²¹ Álvaro Santos Pereira, actual ministro da Economia e dos Transportes;

²² Houve uma diminuição apreciável dos níveis de abandono da escola básica e secundária, verificando -se que, no quadro da UE, Portugal foi o país que mais progrediu no que concerne à percentagem da população de 20 - 24 anos que tem pelo menos o ensino secundário. Contudo, o CNE (2011 - Recomendação sobre O Estado da Educação 2011 — A Qualificação dos Portugueses) recomenda que o desfasamento etário dos alunos na frequência dos anos de escolaridade está generalizado a todos os graus de ensino, o que evidencia o recurso frequente à retenção em detrimento de outras medidas mais eficazes que possam agir sobre o problema de fundo que afecta a sua capacidade de aprendizagem. Este fenómeno é gerador de desmotivação e abandono escolar precoce, o que reverte em desfavor da equidade e da eficácia do sistema, das condições para a

situação precária e de clara desigualdade face a outros países fornecendo-lhes uma educação claramente insuficiente. O abandono escolar é epidémico e tem segundo o Pereira (2011) implicações verdadeiramente dramáticas. Propõe um combate sem tréguas ao abandono escolar precoce como forma de diminuir as assimetrias e as desigualdades sociais. Ora sendo a educação um direito inalienável é simultaneamente o factor de maiores desigualdades sociais e que segundo Pereira (2010) enquanto anualmente 30 a 40% dos jovens abandonarem a escola precocemente não haverá políticas redistributivas que consigam inverter as desigualdades sociais e por conseguinte melhorar a competitividade nacional face aos mercados.

Quadro 1. Taxa de abandono precoce de educação e formação em Portugal, por sexo e região NUTS II (2010)

	Total (%)	Homens (%)	Mulheres (%)
Portugal	28,7	32,7	24,6
Norte	30,9	38,1	23,4
Centro	28,2	28,2	28,1
Lisboa	22,5	23	22
Alentejo	27,9	32,5	22,8
Algarve	30,7	37,7	22,9
Região Autónoma dos Açores	45,2	55,6	34,3
Região Autónoma da Madeira	37,3	43	31,3

Figura 11. Taxa de abandono escolar precoce em Portugal (por regiões). Fonte: INE

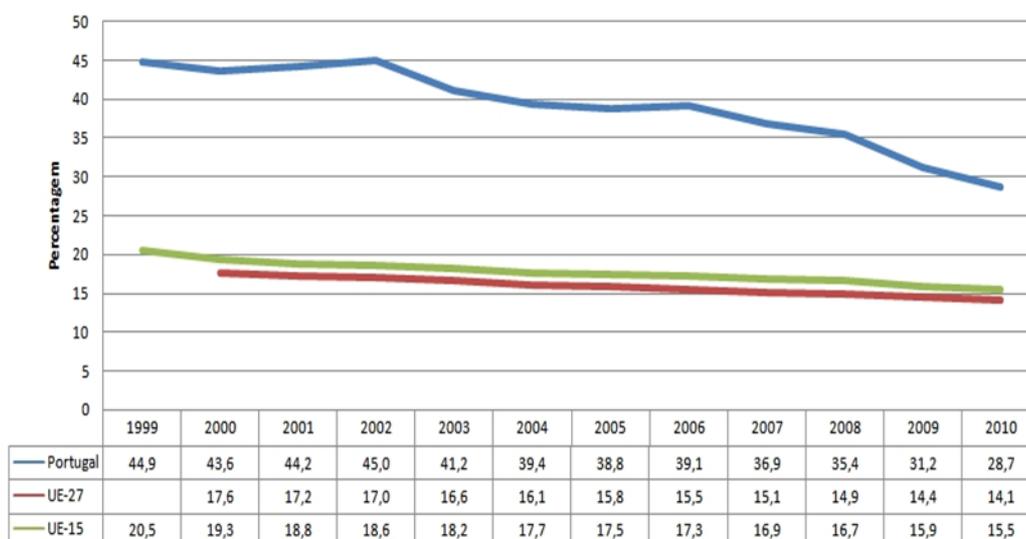


Figura 12. Evolução da taxa de abandono escolar precoce em Portugal, na EU-27 e da EU-15. Fonte: Eurostat

universalização da escolaridade obrigatória de 12 anos e das possibilidades de cumprimento das metas com que Portugal se comprometemos a nível europeu.

A definição do conceito não é internacionalmente consensual. Nos Estados Unidos da América, no Canadá e nos países da OCDE a definição é ligeiramente da usada na União Europeia, objecto do nosso estudo. Nos USA e no Canadá a definição é claramente definida através de uma única *benchmark*, i.e., a obtenção de um diploma de ensino secundário. Este tipo de abordagem traz benefícios na identificação e tipificação de *early school leavers* facilitando a elaboração e a implementação de políticas, na medida em que o conceito por ser abrangente abarca todo um sistema educativo. Na União Europeia e em função da *compulsory schooling* ser diferente nos estados-membros, torna-se difícil encontrar essa consensualidade na abordagem do conceito. Segundo o relatório independente da Network of Experts in Social Sciences of Education and Training (NESSE) *Early School Leaving - Lessons from research for policy makers* (2010, p.13) *the use of varying definitions of ESL within a Member State has not facilitated the targeting of geographic areas for assistance or the measurement of the impact of initiatives.*

O estudo *Early School Leavers* (Ref. DG EAC 38/04 - 2005) promovido pela comissão europeia refere ainda que os dados a propósito do abandono escolar precoce não são fidedignos muito a propósito das opções metodológicas adoptadas. A comissão europeia faz a recolha dos dados estatísticos recorrendo ao EUROSTAT focando o fenómeno na faixa etária dos 18-24 anos de idade desmontando os dados estatísticos por género, idade que segundo o relatório final é a *retrospective measurement*. Por outro lado nos Estados Unidos e no Canadá recorrem aos dados estatísticos da OCDE²³ que de forma mais clara, concreta e robusta conseguem identificar de forma mais assertiva o *focus* do problema. A quantificação estatística de quem abandona, quando e com que nível de qualificação é o objectivo principal, tornando as políticas a implementar mais eficazes. Segundo o estudo (GHK, 2005) a metodologia adoptada pela união europeia não permite aferir esses dados de forma concreta porque:

The numbers of individuals with lower secondary education tells us nothing about the quality of attainment achieved at that level. There is a gap between the EU ESL and Upper Secondary Education indicators: the indicators make it difficult to take

²³ A OCDE define abandono escolar precoce entre os jovens de 20-24 anos de idade sem o ensino secundário. Ao nível europeu as taxas de AEP são definidas entre a população de 18-24 anos de idade com apenas o ensino secundário. O conceito de AEP envolve todos os que abandonaram a educação e formação antes de obterem uma certificação ao passo que o termo abandono escolar significa apenas uma descontinuidade no percurso escolar normal da população.

account of the range of different education and training offers beyond compulsory schooling which are an extension or development of lower secondary skills (...) the Labour Force Survey focus on a four week period prior to the survey can seriously underestimate the amount of relevant education and training which individuals will have undergone but which will still not mean that they have achieved a qualification higher than ISCED 3c short (...) the definition of what counts as education and training in the EUROSTAT measure is so broad that it tells us very little about the extent to which there has been a meaningful increase the in the level or quality of learning.(p.136-137)

Nos quadros seguintes podem ver-se o quanto os dados estatísticos²⁴ podem ser diferentes consoante a opção metodológica adoptada ao nível do grupo idade conforme se demonstra nos quadros seguintes:

²⁴ As fontes de dados internacionais actualmente existentes fornecem uma visão do mundo da educação e formação mais fragmentada do que abrangente. Apenas permitem realizar uma análise de aspectos isolados, na medida em que é difícil cruzar informações provenientes das diferentes fontes. Em muitos casos, os resultados obtidos de diferentes fontes chegam, inclusivamente, a fornecer-nos visões diferentes de uma mesma questão. Este problema deve-se a vários factores: as fontes utilizam definições diferentes de educação, formação ou qualificações (em função da unidade, o assunto, etc.); as fontes têm periodicidades diferentes (certos dados são anuais, outros abrangem ciclos mais longos); as fontes têm uma cobertura de países diferente; na maioria das fontes, a educação, a formação ou as qualificações não constituem o assunto principal, mas apenas um dos aspectos abrangidos, o que leva a uma abordagem limitada das questões relacionadas com a educação e formação; dificuldade em garantir a fiabilidade quando os dados dizem respeito a um pequeno número de unidades ou quando várias características são apresentadas de forma combinada.

Existem ainda limitações na obtenção ou na interpretação de séries cronológicas, quando os conceitos e as definições sofrem mudanças. Citando um caso concreto, os parâmetros de referência “abandono escolar precoce” ou “aprendizagem ao longo da vida” foram fortemente influenciados pelas grandes alterações metodológicas introduzidas pelos Estados-Membros ao longo dos últimos anos tendo em vista a harmonização. Por exemplo, em 2003, em França, o período de referência para a participação em actividades de aprendizagem ao longo da vida passou de uma semana para quatro semanas. Este ajustamento levou a uma duplicação da taxa de participação, em comparação com os anos anteriores. A comparabilidade ainda fica mais afectada pelo facto de os países terem implementado mudanças em períodos diferentes, tornando assim as comparações difíceis para um determinado ano.

Tendo em conta o interesse político e científico nestes dados e o reconhecimento do papel crucial que desempenham na definição das políticas económicas e sociais (comunitárias) são relativamente recentes pelo que falta ainda um vasto conjunto de dados-chaves úteis e necessários para os decisores políticos e investigadores na medida em que muitos dos dados não foram ainda totalmente explorados e também porque existem muitas limitações na comparação de dados entre países e a nível cronológico.

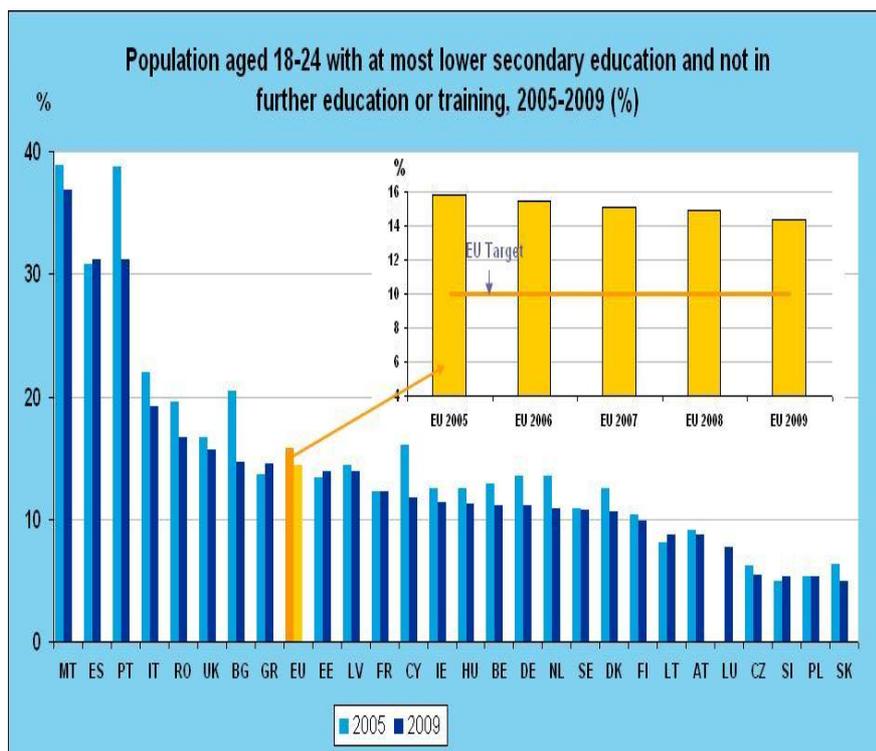


Figura 13. Metodologia Eurostat. Fonte: GHK, 2005

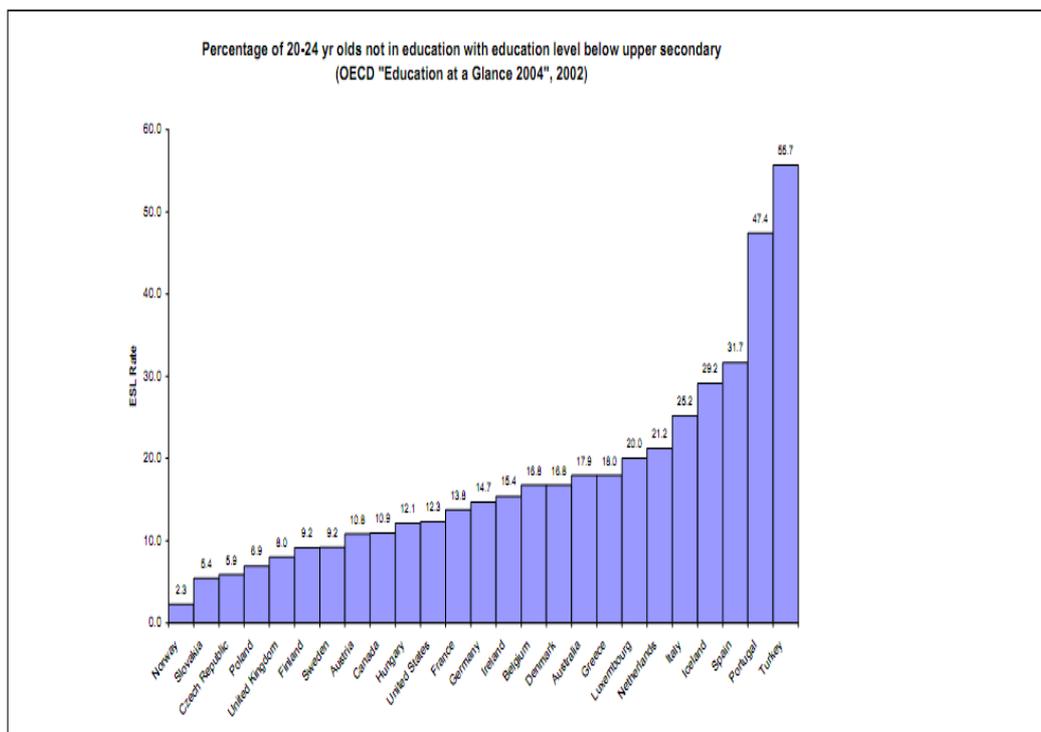


Figura 14. Metodologia OCDE. Fonte: GHK, 2005

As causas para o abandono escolar precoce como já anteriormente referimos reveste várias formas e assume vários formatos. Normalmente o abandono escolar precoce é causado por um processo cumulativo de desencantamento pelas tarefas escolares, por motivos familiares, por razões socioeconómicas ou porque os sistemas educativos não são suficientemente apelativos e potenciadores de novas aprendizagens no ponto de vista do indivíduo que abandona. Os custos associados a este fenómeno geram grande preocupação no seio da comunidade europeia. Segundo o estudo Reducing Early School Leaving in EU (2011, p.11) o AEP é um factor que irá contribuir para aumentar as desigualdades sociais e laborais porque *in the future, only 1 in 10 jobs will be within reach of an early school leaver* e por conseguinte ter trabalhos precários mal pagos. Ao nível do indivíduo as consequências podem ser a violência, o crime, o uso de drogas; média esperança de vida mais curta (NESSE, 2010, p.32).

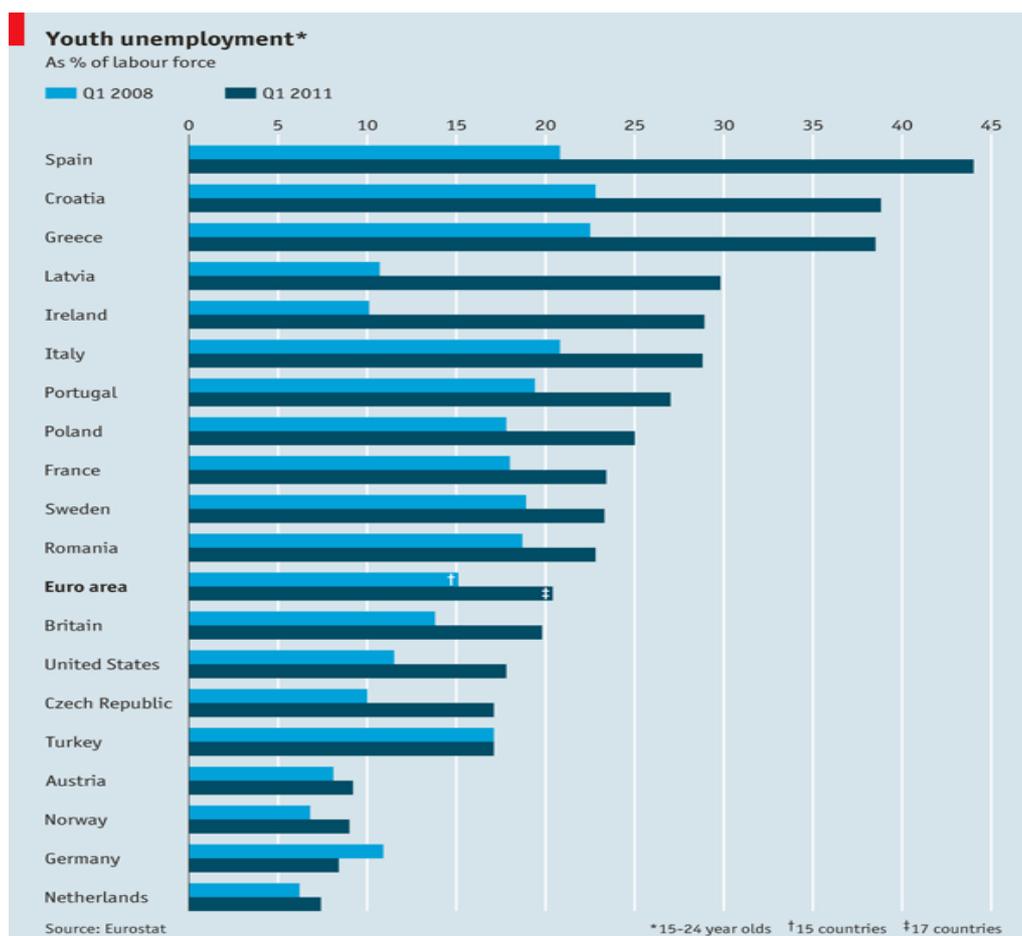


Figura 15. Percentagem de jovens desempregados na Europa. Fonte: Eurostat

A falta de educação, i.e., de um diploma, de uma certificação gerará custos para os países em termos de crescimento e competitividade económica. Em termos económicos já referimos o custo social e financeiro do AEP. A título de exemplo e de acordo o estudo *Reducing Early School Leaving in EU* (2011, p.4) o custo do AEP na Holanda significa um gasto monetário ao longo da vida de cerca de 1.8 milhões de euros. Na Finlândia, o custo anual de cada AEP é de cerca de 27.500 euros que com uma média esperança de vida de 40 anos, se traduz num custo associado de 1.1 milhões de euros. Contrapondo estes factos, o estudo evidencia que um AEP que retorne à escola ou à formação ao longo da vida ganhará em média cerca de mais 70.000 euros.

O abandono escolar precoce cria e perpetua desigualdades socioeconómicas recriando um impacto negativo nos níveis de qualificação, de desemprego e de mobilidade dos jovens e por conseguinte aumenta o risco de pobreza e de exclusão social. O abandono escolar precoce atinge frequentemente os grupos socioeconómicos desfavorecidos²⁵ sendo que os filhos de pais com um baixo nível de escolaridade e que são oriundos de meios desfavorecidos, têm maior probabilidade de vir a deixar o ensino e a formação antes de concluírem a escolaridade obrigatória²⁶.

A recomendação do conselho sobre as políticas de redução do abandono escolar precoce (2011) propõe que se adoptem entre os estados-membros medidas de redução do mesmo, recorrendo a medidas de prevenção, de intervenção e de compensação. Apesar de o AEP ser um fenómeno complexo e sistémico ele tem de ser encarado de forma diferente de país para país, de região para região, nunca esquecendo o princípio da subsidiariedade ajustando acções ajustadas a cada caso em particular.

Assim sendo, e de acordo com as orientações emanadas pelo Conselho Europeu foi elaborado uma *policy framework of analysis* para ajudar os países na elaboração das políticas, tendo em conta a meta de 10% a atingir no ano de 2020.

²⁵ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Combater o Abandono Escolar Precoce: Um Contributo Essencial para a Estratégia "Europa 2020" [COM(2011) 18 final)].

²⁶ OCDE: Acabar com o Insucesso Escolar: Dez Medidas para a Equidade em Educação, OCDE Paris, 2007.

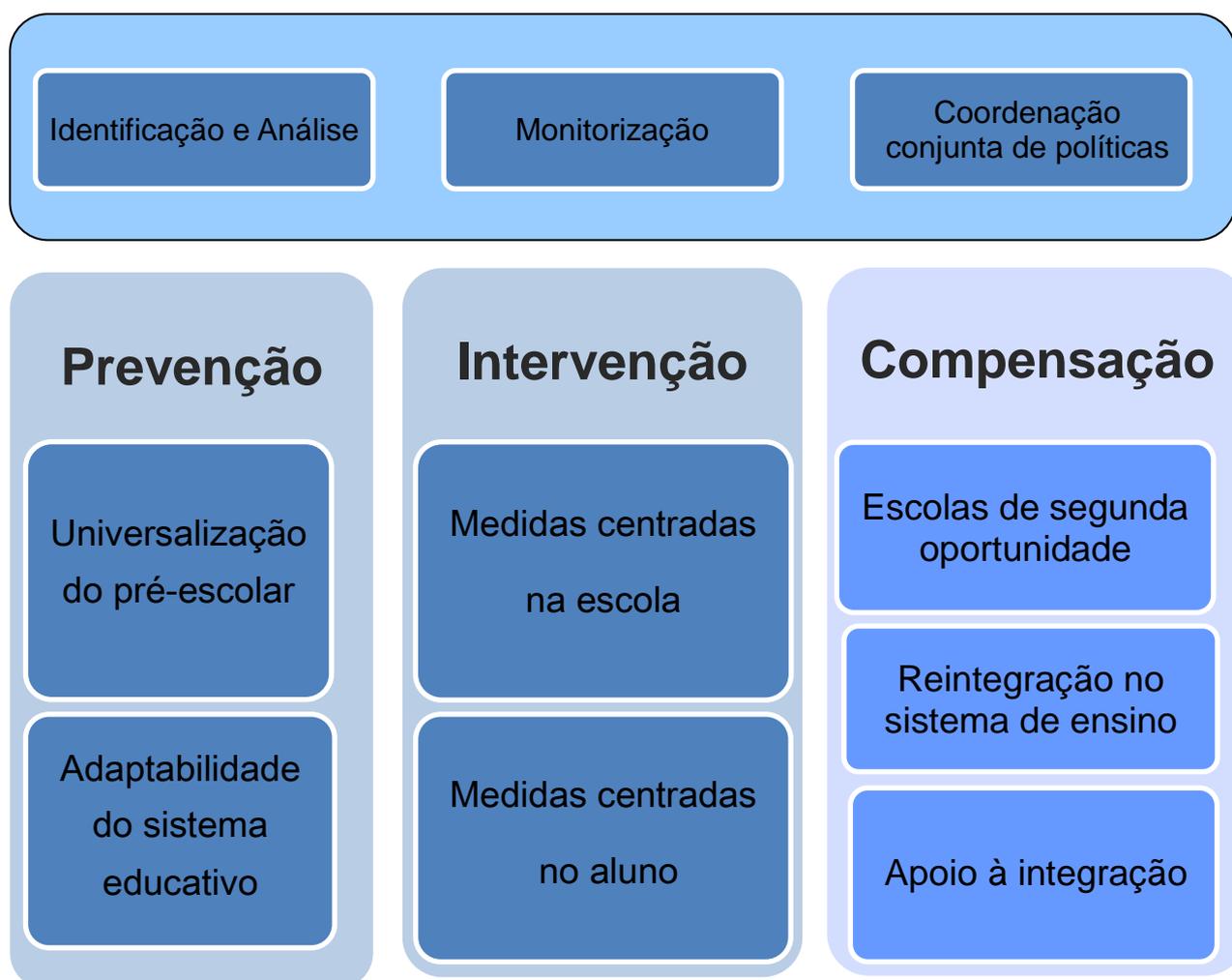


Figura 16. Abandono Escolar Precoce- *Policy framework of analysis*. Fonte: Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Combater o Abandono Escolar Precoce: Um Contributo Essencial para a Estratégia "Europa 2020"

Com este modelo analítico de abordagem ao fenómeno da AEP, os estados-membros comprometeram-se a recolher os dados de forma clara²⁷, analisando a situação ao nível regional ou local, tentando encontrar as causas para que tal suceda. Para isso é necessário que se encontrem e desenvolvam modelos de monitorização localizados porque não nos esqueçamos de que cada país ou mesmo região tem características intrínsecas e que não podem ser analisadas globalmente. A aposta será claramente o envolvimento da sociedade civil, dos pais e dos encarregados de educação numa óptica de parceria e de network em que todos os *stakeholders* sejam convidados a participar na definição e implementação das políticas e dos seus destinatários. Por estratégias de prevenção entende-se a melhoria de um sistema educativo que promova a qualidade das aprendizagens e a igualdade de acesso

²⁷ Alguns países como o Reino Unido, Alemanha e Itália introduziram o conceito de número individual do estudante que permite o acompanhamento e monitorização do percurso académico do aluno ao longo da escolaridade obrigatória, agindo de forma mais célere quando o AEP ocorre.

e de oportunidades. Desta forma preconiza-se uma melhor e maior participação na educação dos grupos socialmente mais desfavorecidos através de medidas como as actividades de enriquecimento curricular²⁸, os cursos de educação e formação, os cursos de percursos alternativos. Outras das medidas a adoptar no seio da união europeia seria o aumento da escolaridade mínima obrigatória e o incremento de cursos profissionais.

No que concerne as medidas de intervenção preconiza-se e pretende-se que exista uma maior ligação da escola à comunidade e aos recursos existentes na perspectiva de potenciar capacidades e proporcionar experiências de vida aos alunos, recorrendo a actividades de carácter lúdico e laboral não académicas, valorizando os conhecimentos previamente adquiridos (RVCC).

Nas políticas de compensação, pretende-se a criação de escolas de segunda oportunidade, o esforço colectivo para a integração na escola no ensino regular ou a frequência de cursos que possam acrescentar valor à vida do indivíduo, o reconhecimento de conhecimentos previamente adquiridos e a integração na sociedade através de apoios que podem ser de natureza financeira ou mesmo psicológica.

2.2 MEDIDAS DE COMBATE AO AEP NA EUROPA

Não obstante o facto de haver medidas europeias de actuação conjunta, existem a par das mesmas, medidas que foram já sendo tomadas pelos países na perspectiva de minorar o flagelo do AEP. Referimos a título de exemplo algumas das medidas tomadas por alguns países da união europeia:

Finlândia	Não existe uma abordagem definida jurídica ao AEP. Cabe aos municípios e regiões a monitorização do fenómeno.
França	A prevenção e combate ao AEP não se resume a uma política ou desígnio nacional. O AEP é abordado com políticas ao nível regional/local.
Grécia	Adopção de um programa <i>Education and Lifelong Learning 2007-2013</i> , onde o objectivo é assegurar e promover uma educação de qualidade para todos e encorajar uma maior participação dos indivíduos no sistema de educação e formação.
Irlanda	Projectos como <i>School Completion Programme</i> , <i>Home School Community Liaison programme</i> e <i>Youthreach</i> têm como objectivos prevenir o AEP e reintegrar aqueles que já abandonaram a escola.
Lituânia	O <i>Back to School Programme 2010-2012</i> é talvez a política mais incisiva no combate ao abandono escolar, precoce ou não.

²⁸ Veja-se a título de exemplo o caso concreto de Portugal quando introduziu em 2004 o conceito de Escola a Tempo Inteiro.

A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA PREVENÇÃO E COMBATE AO ABANDONO ESCOLAR
- ESTUDO DE CASO NO AGRUPAMENTO VERTICAL DE ESCOLAS DA COSTA DA CAPARICA -

BRUNO COIMBRA – MASTER OF PUBLIC ADMINISTRATION / EDUCATIONAL MANAGEMENT

Holanda	Existe um programa interministerial sedo o ministério da educação o principal responsável pela condução e coordenação da política. É intitulado de <i>Drive to reduce dropout rates (Aanval op schooluitval)</i> . É desenvolvido localmente pelas escolas e municípios.
Polónia	Não existe uma política de combate ao AEP. O assunto é abordado no seio de outras políticas.
Espanha	<i>A Education Ley Organica de Educacion, LOE 2/2006) establece objetivos e metas a atingir no esentido de reduzir o AEP. Existe igualmente o Plan para la reducción del abandono escolar temprano iniciado em 2008</i>
Inglaterra	A escolaridade obrigatória passa a ser de 18 anos a partir de 2013.
Portugal	O programa <i>Novas Oportunidades, a Escola a Tempo Inteiro e os Territórios de Intervenção Prioritária</i> em curso são exemplos de combate ao AEP. O aumento da escolaridade obrigatória de 12 anos constitui igualmente um forma de combate ao AEP.

Tabela 9. Medidas de combate ao AEP na Europa. Adaptado de COMMISSION STAFF WORKING PAPER Reducing early school leaving - Accompanying document to the Proposal for a Council Recommendation on policies to reduce early school leaving (2010)

2.3 EXEMPLOS DE BOAS PRÁTICAS AO NÍVEL EUROPEU

Apesar de como já se referiu não se terem atingido as metas definidas para 2010 tendo havido a necessidade e o compromisso de as atingir em 2020, existem exemplos de boas práticas nos países que podem servir de exemplo à formação de novas políticas tendo em conta as recomendações da comissão europeia.

Segue-se então alguns exemplos das boas práticas

Zonas de Educação Prioritária CHIPRE	As Zonas de Educação Prioritária são escolas organizadas em <i>networks</i> em que o meio socioeconómico é desfavorecido e caracterizadas por baixos níveis de escolarização. Estas redes de escolas são compostas por escolas secundárias, escolas primárias e por jardins-de-infância. As medidas propostas passam por um reduzido número de alunos por turma, de refeições gratuitas, da oferta de actividades extracurriculares .
Registo digital do absentismo HOLANDA	As escolas na Holanda são obrigadas a registar digitalmente o absentismo dos seus alunos. O tratamento desses dados é tratado pelas autoridades locais, permitindo um maior controle e prevenção do AEP
Classes de Transição FRANÇA	Este programa consiste numa rotatividade dos alunos pelas turmas em função das suas capacidades e relacionais. Os alunos estão inseridos numa turma de alunos reduzida onde recebem apoio pedagógico e psicológico. É feita uma avaliação no final de cada período lectivo e se for positive, os alunos podem integrar a qualquer altura do ano uma turma do ensino regular.
Novas Oportunidades PORTUGAL	Iniciativa que tem como objectivo trazer os jovens e adultos pouco escolarizados à escolar. É um processo de reconhecimento de competências, conhecido como Reconhecimento Validação e certificação de competências adquiridas (RVCC). É um programa implementado por stakeholders públicos ou privados. Até à presente data estavam envolvidos cerca de 650.000 jovens e adultos no processo de validação e certificação.

Tabela 10. Exemplos de boas práticas no combate ao AEP na Europa. Adaptado de COMMISSION STAFF WORKING PAPER Reducing early school leaving - Accompanying document to the Proposal for a Council Recommendation on policies to reduce early school leaving (2010)

O compromisso assumido pela comissão europeia e pelos estados-membros foi o de que as estratégias de combate ao AEP terão de estar implementadas no ano de 2012 e que os resultados preliminares fruto das políticas aplicadas serão sujeitos a um processo de *accountability*, a um escrutínio público a ser publicado num relatório conjunto da comissão europeia.

3. O ABANDONO ESCOLAR EM PORTUGAL

3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONAIS EM TORNO DO PROBLEMA

O abandono escolar precoce ou antecipado é um problema preocupante nas sociedades contemporâneas e que, a nosso ver, carecem de medidas políticas incisivas e eficazes na tentativa de debelar o fenómeno. Não deixando de ser observável uma concretização progressiva do acesso generalizado da população à escolaridade obrigatória, têm-se mantido elevados níveis de insucesso e abandono escolares. Segundo Benavente (1994) o abandono escolar precoce do sistema de ensino e o pouco acesso a oportunidades de educação e formação ao longo da vida constituem duas grandes fontes de reprodução de desigualdades sociais e de profundas situações camufladas de exclusão social. Segundo Mata (2000) há que investir na prevenção já que por elevados que sejam os seus custos serão sempre mais rentáveis que os da remediação apesar Portugal tem feito progressos consideráveis nas últimas décadas, contudo os alunos passam menos tempo na escola quando comparados com outros países da OCDE (Guichard, 2006).

Atentos a esta questão, os sucessivos governos constitucionais decidiram criar programas de apoio e de combate ao insucesso e abandono escolar, às quais alguns autores apelidam de medida de compensação pedagógica:

Assim sendo, em 1987 foi criado o Programa Interministerial de Promoção do Sucesso Educativo (PIPSE). Este programa foi criado com o objectivo de combater o insucesso escolar verificado principalmente em zonas rurais e em meios socioculturais desfavorecidos procurando igualmente minorar, para além das condições sociais deficitárias, as deficiências físicas e psíquicas de alguns alunos; (Resolução do Conselho de Ministros de 10/12/87)

Em 1991 surge o Programa de Educação Para Todos (PEPT), que veio substituir o PIPSE. Este programa pretendia acelerar a universalização do acesso à escolaridade básica de nove anos, fortalecer os meios de acção incidindo numa política de igualdade de oportunidades no ensino básico e num acesso generalizado ao ensino secundário. Inserido neste programa foi criado posteriormente o Observatório da Qualidade da Escola que pretendia avaliar a qualidade da educação acompanhando a progressão e a evolução dos resultados escolares dos alunos; (Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/91, publicada no Diário da República n.º 128 - 1ª Série B, de 09/05/91).

No ano de 1991 é igualmente criado o Serviço de Psicologia e Orientação com vista à realização de acções de apoio psicológico e de orientação escolar e profissional (Decreto-Lei n.º 190/91, de 17 de Maio de 1991);

Em 1993 foi implementado o Sistema de Incentivo À Qualidade da Educação (Despacho nº 113/ME/93 de 23-6);

Em 1996 são criados os Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP) que partem da assunção da discriminação positiva, visando uma integração social e educativa de crianças de meios desfavorecidos. Os TEIP têm como objectivo criar meios e apoios para combater as desigualdades, e apelam à ligação da escola com a comunidade e à criação de parcerias (Despacho 147-B/ME/96, de 1 de Agosto);

Em 1996 são criados os currículos alternativos. Este programa é dirigido a grupos específicos de alunos do ensino básico que se enquadram no perfil dos potenciais casos de abandono, que através da flexibilização curricular, adequada às capacidades cognitivas dos seus destinatários, são facilitadores do desenvolvimento de pedagogias diferenciadas. As turmas de currículo alternativo destinam-se igualmente a alunos com insucesso escolar repetido, com problemas de integração na comunidade escolar e com elevada taxa de absentismo (Despacho n.º 22/SEEI/96, de 20 de Abril de 1996, publicado no DR, II Série, n.º 140, de 19 de Junho de 1996);

Em 1997 entra em vigor a rede única e integrada de ensino pré-escolar, dando-se início à expansão da rede pública deste nível de ensino com a gratuitidade de ensino dos 3 aos 5 anos de idade. Este investimento na rede do pré-escolar teve como objectivo diminuir as desvantagens de partida identificadas pelas teorias da reprodução cultural;

Igualmente em 1997 é criado o Programa de Integração de Jovens na Vida Activa (PIJVA). Este programa incluía um conjunto de medidas concertadas entre os responsáveis governamentais com intervenção junto dos jovens centradas em três grandes áreas: a informação e orientação profissional, a educação e formação profissional e os apoios à inserção profissional e ao acesso ao emprego por parte dos jovens. Uma das medidas do PIJVA consistiu na implementação de cursos de educação e formação, com duração de um ano lectivo, com objectivo de aumentar a oferta de formação para jovens que não possuíam o 9º ano de escolaridade, assegurando uma formação qualificante e a equivalência à escolaridade obrigatória (Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/97, de 21/03);

Em 1999 é criado o Programa Integrado de Educação e Formação (PIEF), que se constitui como uma segunda oportunidade para a escolarização, inserindo-se numa das medidas do programa de eliminação do trabalho infantil. O PIEF é de carácter remediativo/paliativo e preventivo, abrangendo todos os menores que se encontrem em situação de trabalho infantil ou de abandono escolar. Os projectos PIEF têm o objectivo de garantir aos menores em situação de trabalho infantil e de abandono escolar, a obtenção da certificação escolar ao nível do 2º ciclo e do 3º ciclo do ensino básico, podendo culminar em percursos profissionais ou profissionalizantes (Despacho conjunto n.º 882/99 do Ministério da Educação e do Trabalho e da Solidariedade, tendo sido revisto e reformulado pelo Despacho conjunto n.º 948/2003 dos Ministérios da Educação e da Segurança Social e do Trabalho, publicado a 26 de Setembro, DR n.º 223, II série);

No ano de 1999 surgiu o Programa 15-18, inserido nas medidas de flexibilização das ofertas curriculares, nomeadamente no que respeitava ao cumprimento da escolaridade obrigatória e à aquisição de competências nucleares que permitissem uma efectiva integração no mundo do trabalho e o acesso a percursos de educação e formação, numa perspectiva de educação ao longo da vida (Despacho n.º 19971/99 de 20 de Outubro);

Em 2001, foi criado o Sistema Nacional de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências – (RVCC). A criação e o desenvolvimento do Sistema RVCC justificavam-se pelos baixos níveis de escolaridade da população portuguesa e pelo facto de uma parte significativa desta população exercer funções e responsabilidades, sociais e profissionais, nas quais evidencia competências e conhecimentos muito para além das que correspondem às suas certificações/qualificações. Tinha como principais objectivos reduzir os défices de qualificação escolar e profissional, contribuir para a eliminação da sub-certificação, através do reconhecimento pessoal, social e oficial das competências adquiridas ao longo da vida e do reforço da educação e formação ao longo da vida. Os destinatários eram pessoas adultas, de todo o território nacional, continental, maiores de 18 anos, sem a escolaridade básica de 4, 6 ou 9 anos, que pretendessem elevar os seus níveis de certificação escolar e de qualificação profissional e realizar percursos subsequentes de formação numa perspectiva de aprendizagem ao longo da vida (Portaria n.º 1082-A/2001 de 05-09-2001);

Em 2004 são criados os Cursos de Educação e Formação (CEF). Estes cursos pretendem oferecer uma qualificação educativa e formativa aos jovens com 15 ou mais anos que se encontram em risco de abandono escolar, que já abandonaram o ensino antes de concluírem o 12º ano, ou que mesmo possuindo o ensino secundário completo pretendam adquirir uma qualificação profissional para ingresso no mundo do trabalho. Estes cursos

resultam da articulação entre os Ministérios da Educação, e da Segurança Social e do Trabalho (Despacho Conjunto n.º 453/2004, de 27 de Julho);

Em 2004 e em função de exigências das instâncias europeias, relacionadas foi publicado Plano Nacional de Prevenção do Abandono Escolar (PNAPAE) que surge como um estudo aprofundado da expressão deste fenómeno em Portugal, apresentando uma série de medidas e referências orientadoras da intervenção genérica que se pretende preconizar.

Em 2007 foi criada a possibilidade dos estabelecimentos de ensino assinarem contratos de autonomia com as Direcções Regionais de Educação, os quais sendo um instrumento de gestão, possibilitará às escolas uma melhor gestão dos recursos educativos de acordo com o seu projecto educativo. Estes contratos têm por base o princípio de que a escola é prestadora de um serviço público, sendo responsável pelo acesso à escola, o sucesso dos alunos, a formação para a cidadania, os cuidados de apoio e guarda, a organização e o funcionamento da escola (Portaria n.º 1260/2007, de 26 de Setembro);

No ano lectivo 2009/2010, foi criado o Programa Mais Sucesso Escolar, que tinha como objectivo apoiar o desenvolvimento de projectos de prevenção e combate ao insucesso escolar no ensino básico. O Programa Mais sucesso Escolar apoiava o desenvolvimento de projectos de escola, tendo como referência os modelos organizacionais TurmaMais e Fénix lançados, respectivamente, pela ES/3 Rainha Santa Isabel, em Estremoz, e pelo Agrupamento Escolar de Campo Aberto, em Beiriz. Além dos modelos Fénix coordenado pelo Centro de Estudos em Desenvolvimento Humano da Universidade Católica do Porto, o projecto TurmaMais, coordenado pelo Centro de Investigação em Educação e Psicologia da Universidade de Évora e numa linha diferente surgiram projectos de escola com modelos próprios que se incluem numa terceira tipologia, designada por Híbrida sob a coordenação científica do Instituto de Educação da Universidade Lisboa. Este projecto já envolveu cerca de 346 agrupamentos de escolas (Despacho n.º 100/2010 publicado em *Diário da República*, 2.ª série — N.º 2 — 5 de Janeiro de 2010);

Num espaço de dez anos foram criados programas de combate ao abandono escolar sustentados em políticas públicas com grande enfoque nos jovens pouco escolarizados.

Contudo, as taxas de abandono escolar continuam muito altas quando comparadas com as dos países congéneres. O que terá falhado para tantas revogações e substituições constantes de políticas?

Recentemente e na tentativa de uma maior aproximação aos resultados obtidos pelos congéneres europeus na melhoria do desempenho escolar dos alunos e por conseguinte na diminuição do abandono escolar precoce, Portugal aderiu ao programa da união europeia **Quadro Estratégico de Cooperação Europeia em matéria de Educação e Formação (EF2020)** que define os objectivos comuns para os sistemas de educação e formação europeus no horizonte de 2020. Mais recentemente, Portugal envolveu-se também no **Projecto Metas Educativas 2021**, que decorre no âmbito da Organização de Estados Ibero-americanos, da qual Portugal faz parte. Este programa assume como objectivo central a melhoria da educação nos países do espaço ibero-americano. Estas acções²⁹ do governo de Portugal inscrevem-se nos domínios:

Domínios e áreas de intervenção estratégica
Oferta de educação pré-escolar <i>Domínios da EF2020 (UE) e das Metas Educativas (OEI) “Educação pré-escolar”.</i>
> Alargamento da escolaridade obrigatória até aos 18 anos <i>Domínio das Metas Educativas2021 (OEI) “Ensino secundário”.</i>
> Alargamento do leque de ofertas educativas nas escolas <i>Domínios “Abandono precoce da educação e da formação” da EF2020 (UE) e “Grau de empregabilidade das formações profissionalizantes” das Metas Educativas2021 (OEI).</i>
> Aumento da oferta de educação e formação de adultos <i>Domínios da EF2020 (UE) e das Metas Educativas2021 (OEI) “Aprendizagem ao longo da vida”</i>
> Bibliotecas escolares e computadores <i>Domínio das Metas Educativas2021 (OEI) “Bibliotecas escolares e computadores”.</i>

Tabela 11. Domínios e áreas de intervenção estratégica no âmbito dos programas internacionais **Quadro Estratégico de Cooperação Europeia em matéria de Educação e Formação (EF2020)** e **Projecto Metas Educativas 2021**. *Produção própria.*

²⁹ Os programas nos quais Portugal participa partilham metodologias semelhantes e estabelecem metas a alcançar num período de 10 anos; quantificam e medem os níveis de aproximação das metas, a partir de indicadores específicos; Acompanham anualmente os progressos de cada país e realizam um balanço intermédio em 2015, para reavaliar as metas, em face dos progressos verificados.

Desta forma, e para alcançar os pressupostos enunciados foi lançado no ano lectivo de 2010/2011 o Programa Educação 2015, programa intermédio cujos objectivos são melhorar as competências básicas dos alunos portugueses, assegurar a permanência no sistema de todos os jovens até aos 18 anos, garantindo o cumprimento da escolaridade obrigatória de 12 anos. Para a concretização destes objectivos serão seleccionados Indicadores nacionais e internacionais de qualidade educativa: Indicador 1 – Resultados em provas nacionais (provas de aferição e exames nacionais de Língua Portuguesa e de Matemática) e em provas internacionais (PISA – programme for international student assessment); Indicador 2 – Taxas de repetência nos vários anos de escolaridade; Indicador 3 – Taxas de desistência escolar.

Quadro Estratégico para a Cooperação Europeia no domínio da Educação e Formação (EF2020) União Europeia			
Domínio: Competências básicas em Leitura, Matemática e Ciências.	Objectivo: Assegurar que todos os alunos atinjam um nível adequado de competências em Leitura, Matemática e Ciências.	Meta: Até 2020, a percentagem de alunos de 15 anos com fraco aproveitamento em leitura, matemática e ciências deverá ser inferior a 15%.	Situação Nacional: Ciências: 24,5% Leitura: 24,9 % Matemática: 30,7% Fonte: OCDE, Relatório PISA 2006 (Resultados 2006 para os níveis -1- e 1)
Domínio: Abandono precoce da educação e da formação	Objectivo: Assegurar que o maior número possível de alunos complete a sua educação e formação.	Meta: Até 2020, a percentagem de alunos que abandonam o ensino e a formação deverá ser inferior a 10%.	Situação Nacional: 30,2% Fonte: INE, Inquérito ao Emprego, 2010 (dados referentes a 2009)
Domínio: Educação pré-escolar	Objectivo: Aumentar a participação na educação pré-escolar, enquanto fundamento para o futuro sucesso educativo, em especial no caso das crianças provenientes de meios desfavorecidos.	Meta: Até 2020, pelo menos 95% das crianças entre os 4 anos de idade e a idade de início da escolaridade obrigatória deve participar na educação pré-escolar.	Situação Nacional: 87,7% Fonte: GEPE/ME, Estatísticas da Educação 2008/2009 (valores para Portugal Continental)
Domínio: Aprendizagem ao longo da vida	Objectivo: Aumentar a participação dos adultos, em particular dos adultos pouco qualificados, na aprendizagem ao longo da vida.	Meta: Até 2020, uma média de pelo menos 15% de adultos deverá participar na aprendizagem ao longo da vida.	Situação Nacional: 6,5% Fonte: INE, Inquérito ao Emprego, 2009 (dados referentes a 2008)

Tabela 12. Quadro Estratégico para a Cooperação Europeia no domínio da Educação e Formação (EF2020). Fonte: Programa Educação 2015

A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA PREVENÇÃO E COMBATE AO ABANDONO ESCOLAR
- ESTUDO DE CASO NO AGRUPAMENTO VERTICAL DE ESCOLAS DA COSTA DA CAPARICA -

BRUNO COIMBRA – MASTER OF PUBLIC ADMINISTRATION / EDUCATIONAL MANAGEMENT

Metas Educativas 2021 (OEI) Organização dos Estados Ibero Americanos			
Domínio: Competências básicas dos alunos	Objectivo: baixar a percentagem de alunos com baixo nível nas provas nacionais e internacionais e aumentar a percentagem de alunos com melhores resultados.	Meta: Reduzir, até 2021, entre 10 e 20% a percentagem de alunos com baixo rendimento e aumentar entre 10 e 20% os alunos com melhores níveis de rendimento.	Situação Nacional: Ciências: 24,5% Leitura: 24,9 % Matemática: 30,7% Fonte: OCDE, Relatório PISA 2006
Domínio: Ensino Secundário	Objectivo: Aumentar o número de jovens que terminam o ensino secundário.	Meta: Assegurar que, até 2021, entre 60% a 90% de jovens terminam o ensino secundário.	Situação Nacional: 55,5% de jovens (20-24 anos) completou pelo menos o ensino secundário. Fonte: Eurostat (2008)
Domínio: Educação pré-escolar	Objectivo: Aumentar a oferta de educação pré-escolar	Meta: Em 2021, 100% das crianças entre os 3 anos e a idade de início da escolaridade obrigatória frequentam o pré-escolar.	Situação Nacional: 88,2% Fonte: Estatísticas da Educação, 2010 (ano de referência 2008/2009, valores para Portugal Continental)
Domínio: Bibliotecas Escolares e Computadores	Objectivo: disponibilizar uma biblioteca em cada escola e melhorar o rácio computador/aluno.	Meta: Assegurar que, em 2021, 100% das escolas têm biblioteca e que o rácio computador/aluno se situe entre 1/2 e 1/10.	Situação Nacional: Bibliotecas: EB23 - 100%; ES - 90%; Fonte: Relatório de Avaliação Externa da Rede de Bibliotecas Escolares Rácio computador/aluno: 1/2 Fonte: GEPE/ME, Modernização Tecnológica das Escolas 2008/2009
Domínio: Grau de empregabilidade das formações profissionalizantes	Objectivo: Aumentar a taxa de inserção profissional dos alunos dos Cursos Profissionais e CEF em áreas associadas à respectiva formação.	Meta: em 2021, entre 50% e 75% dos jovens que terminam estas formações são inseridos no mercado de trabalho em áreas associadas à formação frequentada	Situação Nacional: ensino profissional - 34,8%; CEF - 32,5% Fonte: OTES/GEPE (dados de 2008/2009)
Domínio: Aprendizagem ao longo da vida	Objectivo: aumentar a participação de jovens e adultos em programas de formação contínua presencial e à distância	Meta: 20% dos jovens e adultos participam em actividades de formação em 2021	Situação Nacional: 6,5% Fonte: INE, Inquérito ao Emprego, 2009 (dados referentes a 2008)

Tabela 13. Metas Educativas 2021 (OEI), Organização dos Estados Ibero-Americanas. Fonte: Programa Educação 2015

Em suma, com o Programa Educação 2015 e para prosseguir com os objectivos traçados a nível internacional pretende-se reduzir o abandono escolar nas faixas etária dos 14, 15 e 16 anos para menos de 1%, 2% e 4% respectivamente.

Pretende-se igualmente reduzir o número de alunos que ficam retidos nos vários ciclos de educação (1ºciclo - 2%; 2ºciclo – 5%; 3ºciclo – 10%; ensino secundário – 12%) e melhorar os resultados ao nível da língua portuguesa e de matemática. Os objectivos e resultados a atingir foram definidos ao nível maso, meso e micro, designadamente num perspectiva top-down mas também ao nível municipal através de networks e a nível local onde as escolas têm um papel preponderante na definição de estratégias para alcançar os objectivos.

3.2 O PROGRAMA INTEGRADO DE EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO (PIEF)

Actualmente assiste-se a debates sobre o estado da educação, do ensino e da formação das nossas crianças e jovens e até ao reajustamento e alterações do sistema escolar. Destacamos inúmeras vezes neste contexto educativo e pedagógico o papel que assume a escola e as parcerias que estabelece, principalmente com a comunidade local. Este papel de abertura e de partilha, olhado historicamente com alguma desconfiança, devido ao centralismo da administração pública portuguesa, tem vindo a alterar-se nos últimos tempos (Benavente, 1990).

Actualmente, no contexto europeu, detecta-se a necessidade premente de mudanças na escola, no sistema educativo, na educação ou na formação (Canário, 2000). Estas mudanças estão emergentes nos discursos dos diversos actores educativos, no contexto da relação aberta e dinâmica da “escola” com a “comunidade”. O debate implica pensar a escola enquanto organização e questionar a sua capacidade de reconstrução, no sentido de realizar no seu contexto específico as finalidades propostas no âmbito do sistema social e cultural.

Assim, é importante que a escola sensibilize os seus alunos para os desafios fundamentais para o futuro da comunidade/região onde vive, do país, da comunidade europeia ou, de forma geral, da Humanidade e do nosso planeta. As grandes evoluções do território onde vivemos e do mundo actual e vindouro requerem transformações em todos os sistemas, fundamentalmente no sistema educativo, nos seus objectivos e processos de aprendizagem, pelo que devemos indicar os desafios prováveis ou desejáveis e o modo de cooperação (parcerias) em que se deverá efectuar essa articulação entre a escola e a comunidade. Daí a necessidade que hoje tem a escola de promover e manter parcerias com o meio que a envolve. Devemos manter parcerias (institucionais, operacionais e participativa), pensá-las como funcionamento de relações no contexto de um modelo em rede (Cardim, 2006) não apenas com fins exclusivamente económicos mas devemos sim, de forma sustentável,

estabelecer parcerias mais alargadas nos seus fins sociais, educativos, culturais e mistos entre a escola, a comunidade, a autarquia, as empresas e outros parceiros nessa perseguição de bem-estar e de formação dos cidadãos a que estão destinadas essas entidades.

3.2.1. ESTRUTURA DE IMPLEMENTAÇÃO

Entre muitas medidas propostas, encontra-se aquela que será o objecto da nossa investigação, o PIEF. É um projecto reconhecido por todos os intervenientes educativos como uma medida que veio solucionar um problema há muito diagnosticado, ou seja, o que fazer aos alunos que abandonam a escola sem terem concluído a escolaridade obrigatória e que se encontram em risco de abandono escolar? E que de certa forma estão votados à exclusão social?

O PIEF é o Programa Integrado de Educação e Formação, medida de excepção que se apresenta como remediação quando tudo o mais falhou e à qual os jovens e suas famílias efectivamente aderem (depois de terem rejeitado outras existentes quer no sistema educativo quer na formação profissional ou de terem sido rejeitados).

A medida PIEF que se concretiza por ser um programa integrado de Educação e formação veio trazer algo de novo a este flagelo que de uma forma silenciosa entrava no quotidiano da sociedade portuguesa.

Considerada uma medida de inclusão social, o PIEF concretiza-se através de planos de educação e formação individualizados que integram um componente de escolarização³⁰ que favorece o cumprimento da escolaridade obrigatória, uma componente de formação para a ocupação e orientação vocacional³¹ de acordo com os interesses e expectativas evidenciadas durante o processo de sinalização e intervenção e uma componente de educação para a cidadania com o desenvolvimento de actividades de interesse social e comunitário, com a finalidade de promover a integração social, com a mobilização de saberes relacionais e sociais.

³⁰ As disciplinas são: viver em Português, Comunicar em Língua Estrangeira, Matemática e Realidade, Homem e o Ambiente, Educação Física e Desporto e Expressões Artísticas.

³¹ Formação Vocacional e Actividade de Interesse Social e Comunitário.

A elaboração de um projecto de formação vocacional ou de formação vocacional tem sempre presente um determinado projecto escolar e um determinado projecto profissional, dado que as suas opções nesta fase irão condicionar a sua futura ocupação profissional. Permite também aos jovens experimentar e experienciar oportunidades de vida e por conseguinte a construção de um projecto de vida futuro assente nas experiências vividas.

É uma medida que não trata somente da parte escolar mas também da certificação e em muitos casos, a certificação profissional.

Existem dois tipos de PIEF: o de nível 1, para obtenção do certificado de 6ºano, no qual os jovens realizam projectos de exploração vocacional que lhes permitem fazer incursões no mercado de trabalho, para uma possível observação e escolha de um futuro profissional. No PIEF de nível 2, os jovens são encaminhados para uma vertente mais profissional mas nunca dissociada da parte escolar e concluir o 9ºano de escolaridade. Existe também a par das modalidades PIEF atrás referidas, a modalidade PETI EMPRESA que consiste na celebração de um contrato de formação em contexto de trabalho, mediante protocolo celebrado entre o jovem, a família e a entidade patronal. Esta última modalidade de formação permite aos jovens estar mais tempo a fazer uma incursão laboral (três dias por semana) ao mesmo tempo que, com um currículo adaptado, completam a sua formação escolar, sendo a sua certificação atribuída quando as competências para o ciclo em que se encontram matriculados são atingidas.

Um aspecto relevante nesta medida paliativa de remediação e prevenção do abandono escolar é o facto de não estar adstrita ao ano lectivo comum. Os alunos podem ou não ser certificados mais rápido consoante o seu desempenho na escola e na aquisição das competências previstas³².

O perfil dos alunos destinatários desta medida é bastante heterogéneo. Na sua generalidade, os alunos estão compreendidos na faixa etária entre os treze/catorze anos até aos dezoito³³. Excepcionalmente são admitidos alunos com idade inferiores desde que já “tenham” atingido um abandono escolar absolutamente instalado e que seja difícil recuperá-los no ensino regular.

Muitos destes alunos exibem como factor comum explicativo da sua entrada em PIEF e abandono escolar o seu próprio percurso escolar que, sem excepção, se pauta por sucessivas repetências, falta de assiduidade, insucesso recorrente. Estamos assim perante uma clara associação entre o insucesso escolar e o abandono mesmo no interior de políticas orientadas para a democratização da educação. (Almeida, 1992; Sebastião e Correia, 2007 citados por Roldão, 2008).

³² Desde que atingidas as competências delineadas os alunos podem ser certificados mais rapidamente.

³³ Excepcionalmente são admitidos alunos com idade inferiores desde que já “tenham” atingido um abandono escolar absolutamente instalado e que seja difícil recuperá-los no ensino regular.

São, pois, estes programas óptimas oportunidades para dar resposta aos casos de abandono escolar motivados pela exploração do trabalho infantil, já que incluem, na sua dinâmica, segundo o despacho conjunto nº 948/2003 de 20 de Março dos Ministérios da Educação e da Segurança Social e do Trabalho, duas vertentes fundamentais:

a vertente educativa e formativa, centrada no reingresso escolar e na definição de percursos alternativos de educação e formação, visando a escolaridade ou a dupla certificação escolar e profissional, e a vertente de integração, orientada para a despistagem de situações e para a disponibilização de respostas de ordem social e económica, para a inserção em actividades de formação não escolar, de ocupação e desenvolvimento vocacional, de orientação e de desporto escolar.

É, desta forma, competência do PIEC, juntamente com o Ministério da Educação, a coordenação dos PIEF a nível nacional, num universo de 130 grupos-turma em todo o país e abrangendo cerca de 2350 jovens no ano lectivo 2010/2011.

O PIEF nasce de uma parceria entre os dois ministérios, através de uma implementação *top-down que se concretiza depois através dos chamados middle-range que muitas vezes condicionam e são determinantes no sucesso da implementação das políticas* (Hill e Hupe, 2002, p. 66-69) e tem por objectivos:

- Favorecer o cumprimento da escolaridade obrigatória a menores e a certificação escolar e profissional de menores a partir dos 15 anos, em situação de exploração de trabalho infantil, incluindo nas formas consideradas intoleráveis pela Convenção nº 182 da OIT;
- Favorecer o cumprimento da escolaridade obrigatória associada a uma qualificação profissional relativamente a menores com idade igual ou superior a 16 anos que celebrem contratos de trabalho;

(http://www.peti.gov.pt/peeti_menu.asp?menuID=7).

Era para os jovens que estavam em situações nestas situações de trabalho infantil que o PETI pretendia actuar e concretizava-o através da medida PIEF, prevenindo e remediando este fenómeno, facultando assim, aos jovens a criação de um projecto de vida. Ao nível nacional as questões relativas ao trabalho infantil foram sendo cada vez menores e o PIEF hoje aposta noutro público-alvo, ou seja, retenções repetidas, mau comportamento e em risco de abandono escolar.

De acordo com o Ministério do Trabalho e da Solidariedade, o Programa Integrado de Educação e Formação procura motivar adolescentes e famílias pela forte tónica em aprendizagens práticas que serão certificadas, e incentivar o seu empenhamento na conclusão da escolaridade obrigatória em um ou dois anos, conforme os diferentes níveis de aprendizagem dos alunos.

A decisão de inserir um jovem num PIEF acontece quando todas as outras ofertas/medidas educativas não resultaram e o PIEF representa, para muitos jovens, aquilo que é comum designar-se como a “última oportunidade”, depois de terem frequentado o ensino regular e/ou outros programas educativos que não corresponderam às suas aspirações, ou que se demonstraram ineficazes perante tais problemas.

Segundo Barroso (2003, p.26), a função residual da escola é determinar os que ‘estão dentro’ e os que ‘estão fora’”. A crítica implícita nesta afirmação é que a própria escola é a principal responsável pela existência do fenómeno da exclusão escolar ao adoptar metodologias e práticas pedagógicas uniformes para todos os seus alunos e muitas vezes desfasadas das várias realidades escolares. Urge a definição e a clarificação de conceitos de diferenciação para que todos os alunos tenham igualdade de oportunidades no acesso à escolaridade, independentemente do sexo, idade ou estrato social.

O PIEF, medida educativa desenvolvida pelo PIEC é um programa educativo que funciona como um desafio para os seus destinatários visto que representa a última forma de muitos jovens conseguirem uma certificação escolar. Concretiza-se, relativamente a cada menor, mediante a elaboração de um plano de educação e formação (PEF) com subordinação aos seguintes princípios:

- a) Individualização, tendo em conta a idade, a situação pessoal, os interesses e as necessidades de inserção escolar e social do menor, com base em avaliação diagnóstica inicial;
- b) Acessibilidade, permitindo a intervenção e a integração do menor em qualquer momento do ano lectivo;

- c) Flexibilidade, permitindo a integração do menor em percursos de educação e formação ou de educação extra-escolar, nomeadamente em acções susceptíveis de certificação ou de creditação no quadro de percurso subsequente;
- d) Continuidade, procurando assegurar uma intervenção permanente e integrada, através da frequência de actividades de desenvolvimento de competências, designadamente de carácter vocacional, de acordo com os recursos e as ofertas dos serviços e entidades tutelados ou apoiados pelos Ministérios da Educação e da Segurança Social e do Trabalho, em especial quando concluído o 2º ciclo do ensino básico sem possibilidade de ingresso imediato em percurso subsequente;
- e) Faseamento da execução, permitindo o desenvolvimento da intervenção por etapas estruturantes do percurso educativo e formativo do menor;
- f) Celeridade, permitindo a obtenção de certificados escolares em período de tempo mais curto, nomeadamente de um ano e de dois anos para a conclusão do 2º e 3º ciclos do ensino básico, respectivamente;
- g) Actualização, permitindo a revisão e alteração do plano, em função das alterações de situação e de necessidades do menor, disponibilizando-lhe apoio psicopedagógico e favorecendo-lhe a frequência de actividades de orientação escolar e profissional.

No que concerne a organização curricular concretiza-se em projectos de percursos diversificados conducentes à conclusão da escolaridade obrigatória e à obtenção de uma qualificação profissional, visando a certificação escolar ou escolar e profissional. Obedece ao determinado relativamente a cada ciclo e modalidade de ensino ou de educação e formação, integrando, nomeadamente uma formação sociocultural, visando a aquisição de competências nas áreas de português, língua estrangeira, matemática, tecnologias da informação e da comunicação e em área que integre conhecimentos das ciências sociais e das ciências naturais, uma formação vocacional, artística ou científico-tecnológica e formação prática em contexto de trabalho, no caso de percursos qualificantes e numa área de projecto, transversal ao currículo, integrando, sempre que possível, programa de desenvolvimento vocacional;

TIPO DE FORMAÇÃO	ÁREAS DE COMPETÊNCIA	UNIDADES DE EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO/DISCIPLINAS
Sociocultural	Línguas, Cultura e Comunicação	Viver em Português
		Comunicar em Língua Estrangeira
	Matemática	Matemática e realidade
	Meio Físico e Social	Homem e o Ambiente
	Cidadania e Sociedade	Formação para a cidadania
	Desporto	Educação Física
	Tecnologias da informação	Tecnologias da informação e da comunicação
Formação Vocacional	Formação Vocacional	Prática em contexto real de trabalho numa empresa ou IPSS local

Tabela 14. Estrutura Curricular de um curso PIEF. Fonte: produção própria

Os alunos em PIEF são avaliados nas diferentes disciplinas, sendo-lhes atribuído um nível que depois de somado com todas as outras áreas curriculares dará um nível final. Não existe uma classificação semelhante ao ensino regular, sendo os alunos classificados de A a E, sendo que o primeiro corresponde ao nível mais fraco e o segundo à excelência.

Após esta breve explanação da caracterização da medida PIEF importa dizer que a mesma apresenta, a nosso ver algumas fragilidades do ponto de vista da organização e mesmo das expectativas dos seus principais destinatários. Relativamente a este ponto achamos que os constrangimentos à eficácia da medida são:

- sistema de colocação de professores que não permite a continuidade pedagógica.
- os professores nem sempre estão a tempo inteiro em turmas PIEF, leccionando outras turmas.
- dificuldade em proporcionar aos alunos a experimentação vocacional e as actividades de voluntariado.

- currículo diferente em vários PIEF o que pode causar assimetrias ao nível da mobilidade regional.
- carga horária muito excessiva elevada.
- alunos sujeitos à avaliação externa, i.e., provas de aferição/exames.
- os horários dos professores são muito diferentes, não permitindo (salvo raras excepções) os encontros entre pares pedagógicos para planificar.
- currículo poder ser diferente ao nível distrital, concelhio, o que a nosso ver pode potenciar uma desigualdade ao nível das competências a adquirir;

O PIEF foi constituído pelos despachos conjuntos n.º 948/2003 e n.º 171/2006 dos Ministérios do Trabalho e da Solidariedade Social e da Educação. Inicialmente era tutelado por um Programa – PETI que foi remodelado em 2009 dando origem ao Programa para a Inclusão e Cidadania (PIEC)³⁴. Os decretos-leis acima referidos prevêm que a Estrutura de Implementação seja composta por 3 níveis – central, regional e local – bem como por *stakeholders* que desempenham um papel fundamental em todo o processo. O trabalho em rede é uma característica do programa que tem como parceiros o Ministério da Educação (ME), o Instituto de Segurança Social (ISS), o Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, e representantes integrados em 5 Estruturas de Coordenação Regional (Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve). A sua estrutura organizativa é composta por estruturas de coordenação regional (Representantes do PIEC, DREs, IEFP e ISS), por equipas técnico-pedagógicas (Técnicos das Equipas Móveis Multidisciplinares, TIL e professores) e por parcerias locais (escola; CPCJ; EMAT; autarquias; centros de saúde; empresas; ONGs e IPSS).

A decisão de integração de um menor no PIEF obedece a uma série de diligências efectuadas pelos técnicos do PIEC³⁵ após as sinalizações efectuadas pelos Agrupamentos de Escolas.

³⁴ O PIEC – Programa para a Inclusão e Cidadania foi criado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 79/2009 de 2 de Setembro, é um Programa a funcionar na dependência do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social

³⁵ Estes técnicos têm um papel preponderante e determinante na sinalização e acompanhamento dos jovens. Os técnicos são o técnico de intervenção local (TIL) e o técnico de intervenção regional que trabalham directamente com as escolas, alunos e professores e está regularmente em contacto com os alunos a que nós podemos apelidar de *street level bureaucrats*. A equipa móvel multidisciplinar (EMM) faz a ponte entre os vários stakeholders e com os *policy makers*, designando-se como os técnicos *middle range*.

Os jovens encaminhados para o PIEF podem, por norma, ser caracterizados da seguinte forma:

- jovens com comportamentos desviantes;
- jovens com um passado de insucesso escolar;
- jovens com muitas retenções ao longo do percurso escolar;
- jovens oriundos de famílias disfuncionais;

Estes problemas vêm criar mais dificuldades ao sistema educativo vigente que não tem resposta para todas estas situações pelo que surgiu a necessidade de arranjar respostas educativas adequadas para estes jovens. O PIEF tenta responder a estas necessidades educativas com a ajuda de técnicos especializados e de professores qualificados com o objectivo de criar uma rede social de apoio aos jovens e suas famílias.

Destacamos o papel desempenhado pela Equipa Móvel Multidisciplinar (EMM), pelo Técnico de Intervenção Local (TIL), pelo Técnico de Intervenção Regional (TIR) e pelos Professores que, em conjunto, são recursos humanos indispensáveis para o sucesso do programa.

3.2.2 RECURSOS HUMANOS EXISTENTES NO PIEF

A EMM está directamente dependente da estrutura central do PIEC pelo que tem grandes responsabilidades em todo o processo de integração do jovem no PIEF e vai acompanhar o seu percurso até ser encaminhado para outra etapa de formação. Em conjunto com as entidades sinalizadoras, com os serviços locais, com os jovens e suas famílias, e com o apoio das instituições a que pertencem, propõe um percurso escolar e de formação profissional.

As metodologias adoptadas ao nível da intervenção são faseadas no tempo que correspondem às fases da Sinalização, do Diagnóstico e do Encaminhamento que são elaboradas pelas EMM. As sinalizações de jovens em risco são efectuadas em modelo próprio, contudo estas podem e devem ser sinalizadas pelos cidadãos em geral, pelos tribunais, pela comissão de protecção de jovens e crianças (CPCJ), pela segurança social e também pelas escolas. O diagnóstico é a fase na qual os técnicos do PIEC avaliam as condições familiares e socioeconómicas do jovem bem como o seu percurso escolar e elaboram uma proposta de intervenção. O encaminhamento dos jovens pode ser a

integração no mercado de trabalho, o regresso à escola para frequentar os cursos de percursos curriculares alternativos, os CEF ou o PIEF.

Segundo Machado (2006), compete ainda às EMM:

- avaliar e analisar as sinalizações de jovens provenientes de diversas entidades;
- proceder a uma avaliação diagnóstica das áreas individual, sociofamiliar e escolar do jovem;
- encaminhar o jovem para a oferta educativa que melhor responde às suas necessidades;

Sendo integrado num PIEF, será necessário elaborar um Plano de Educação Formação (PEF) para o jovem, baseado no diagnóstico previamente efectuado deverá estar subordinado aos seguintes princípios:

- a) A Individualização – no que concerne a idade, à situação pessoal do jovem, os interesses e necessidade de inserção escolar;
- b) A Acessibilidade - permitindo a integração do jovem em qualquer momento do ano lectivo;
- c) A Flexibilidade - integrando o menor em percursos de educação-formação, ou educação extra-escolar, susceptíveis de certificação escolar;
- d) A Continuidade - assegurando uma intervenção permanente e continuada através da frequência de actividades de desenvolvimento de competências de carácter vocacional;
- e) Faseamento da execução - permitindo o desenvolvimento da intervenção por etapas estruturantes;
- f) A Celeridade - permitindo a certificação ao nível do 2º ou 3º ciclo no menor espaço de tempo;

Outro interveniente no processo é o Técnico de Intervenção Local (TIL) que desempenha funções ao nível local, ou seja na escola onde está inserido o PIEF, acompanhando os jovens nos aspectos burocráticos do quotidiano, nas idas ao médico e intervindo também ao nível das famílias e nos aspectos sociais. Articula ainda com os parceiros locais e ajuda nas tarefas burocráticas do director de turma.

A grande característica deste programa de combate ao abandono escolar é a criação de networks que se juntam em prole de um flagelo que a todo o custo teima em grassar a sociedade portuguesa.

A estrutura de implementação congrega vários parceiros sociais, públicos ou privados que produzem conhecimento científico e acrescentam mais-valias a um programa que se encontra implantado de forma muito expressiva em Portugal continental.

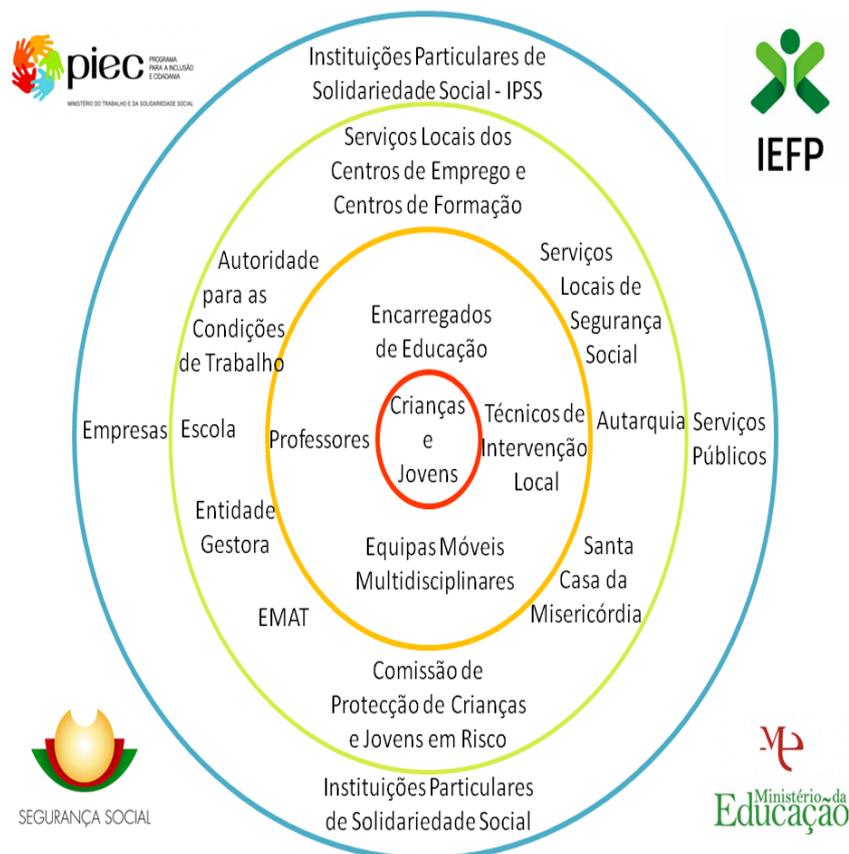


Figura 17. Stakeholders e parcerias na estrutura de implementação do PIEF. Fonte: monitorização PIEF disponível em <http://olhopief.blogspot.pt/p/medida-pief.html>

3.2.3 O PIEF NO CONTEXTO NACIONAL

O PIEF sob a alçada governativa (por delegação por competências) do qual o PIEC é o principal dinamizador, em parceria com o Ministério da Educação (ME), com o Instituto de Segurança Social (ISS) e o Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, com representantes integrados em 5 Estruturas de Coordenação Regional (Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve) encontra-se implantado em Portugal continental³⁶ de forma muito expressiva.

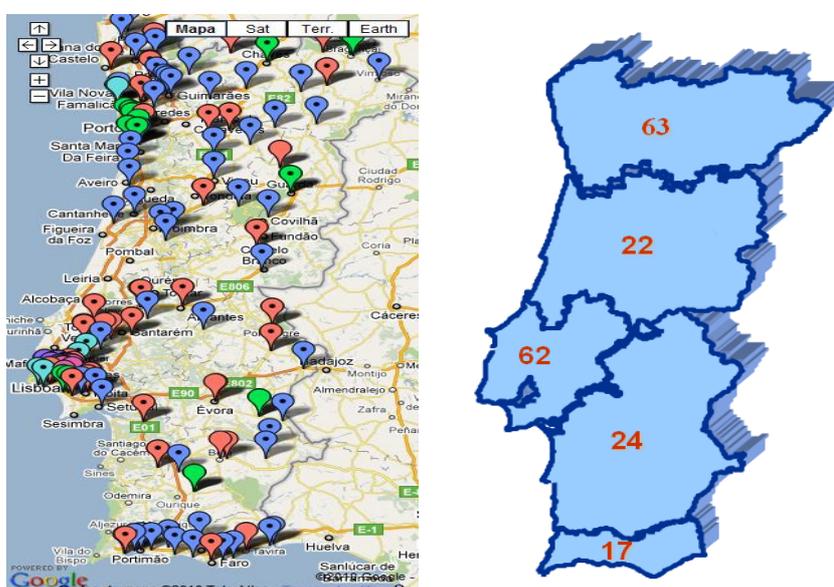


Figura 18. Número de cursos PIEF a funcionar em Portugal Continental. Fonte: monitorização PIEF (<http://olhopief.blogspot.pt/p/pief-em-numeros.html>)

Constata-se que a medida PIEF se encontra largamente implantada em território continental e de acordo com os dados estatísticos da equipa de estudos e planeamento do PIEC, no ano lectivo de 2010/2011 encontravam-se a funcionar 188 grupos-turma abrangendo um

³⁶ Nas regiões autónomas a medida PIEF não tem presença ou é pouco expressivo. Contudo, na Região Autónoma dos Açores, a Direcção Regional da Educação tem vindo a implementar programas específicos de recuperação de escolaridade (PERE) dirigidos a alunos com historial de reprovação, que registem visíveis dificuldades em adquirir os conhecimentos e desenvolver as competências definidas para cada ciclo de ensino da educação básica.

Na Região Autónoma da Madeira não existe um programa específico de combate e prevenção do abandono escolar. Contudo, a Secretaria regional de Educação elenca algumas medidas para minorar o problema: Apoio Escolar Online, Plano Regional de Leitura, Projecto PEGA (Paixão de ensinar gosto de aprender), Projecto Didactização da Língua Portuguesa, Baú de Leitura, Triatlo Literário, Educação para a Sexualidade e Afectos, Educação Rodoviária, Educação Ambiental, Educação Parlamentar, Educação para a Solidariedade, Projecto prevenção e socorrimento, Colocação de psicólogos nas escolas, Aposta na Educação Especial (um efectivo de 830 funcionários que todos os dias dedicam o melhor do seu saber e a sua condição de cidadãos para acompanhar, ajudar e promover a população diferente).

total de 2305 alunos estando apenas a frequentar 2126 alunos, como ilustra a figura seguinte³⁷:

	Nº de grupos-turma	Alunos que frequentam	%	Alunos matriculados	%	Taxa de frequência %
Norte	64/63	742		833		98,3
Centro	22/21	214		227		98,2
LVT	62	740		797		98,8
Alentejo	24	223		237		99,6
Algarve	17/15	207		211		100,0
Total	185	2126		2305		98,7

Tabela 15. Número de alunos matriculados e que frequentam a Medida PIEF, por grupos-turma, segundo a Região e taxa de frequência. Fonte: monitorização PIEF (<http://olhopief.blogspot.pt/p/pief-em-numeros.html>)

Verifica-se que relativamente à distribuição dos alunos por região, consta-se que é na região norte do país que se verifica uma maior incidência de cursos PIEF em contraste com a região do algarve onde essa incidência é menor. Para esta relevância estatística há que ter em conta o número de grupos-turma em cada região.

Como já foi anteriormente referido, a medida PIEF permite a aceleração da escolarização podendo certificar os alunos ao nível dos três primeiros ciclos do sistema educativo português. Feita a análise comparativa entre os alunos inscritos e a região de onde são oriundos, importa agora verificar a sua distribuição pelos vários ciclos de ensino.

	1º ciclo	2º ciclo	3º ciclo	Total	%
Norte	9	291	533	833	36,1
Centro	0	65	162	227	9,8
LVT	64	445	288	797	34,6
Alentejo	20	100	117	237	10,3
Algarve	4	75	132	211	9,2
Total	97	976	1232	2305	100,0
%	4,2	42,3	53,4	100	

Tabela 16. Número de alunos matriculados por nível de ensino segundo a Região. Fonte: monitorização PIEF (<http://olhopief.blogspot.pt/p/pief-em-numeros.html>)

³⁷ Relativamente ao ano lectivo anterior houve a abertura de mais 690 vagas, aumentando em cerca de 32,4% a oferta, aumentando assim a eficácia e a eficiência de um desígnio exigente.

No que respeita à distribuição dos alunos por nível de ensino verificamos que a maior parte se encontra a frequentar o 3º ciclo do ensino básico, 1232 alunos (53,4%). Exceção feita à região Lisboa e vale do Tejo onde a maior parte dos alunos estão matriculados para certificação do 2º ciclo (445 alunos).

Estavam a frequentar a Medida PIEF no 2º ciclo 976 alunos (42,3%) e 97 alunos o 1º ciclo do ensino básico (4,2%).

Relativamente ao sexo uma predominância de alunos do sexo masculino. À data da entrada num curso PIEF a maior parte dos alunos tinha menos de 15 anos.

	Masculino	Feminino	Total
Norte	553	280	833
Centro	155	72	227
LVT	562	235	797
Alentejo	161	76	237
Algarve	154	57	211
Total	1585	720	2305
%	68,8	31,2	100,0

Tabela 17 - Número de alunos matriculados por sexo e Região. Fonte: monitorização PIEF (<http://olhopief.blogspot.pt/p/pief-em-numeros.html>)

	< 15	15	16	17	> 17	Total
Norte	312	234	169	79	39	833
Centro	107	35	41	32	12	227
LVT	92	187	262	198	58	797
Alentejo	72	60	46	45	14	237
Algarve	47	54	60	36	14	211
Total	630	570	578	390	137	2305
%	27,3	24,7	25,1	16,9	5,9	100,0

Tabela 18 - Número de alunos matriculados por idades e Região. Fonte: monitorização PIEF (<http://olhopief.blogspot.pt/p/pief-em-numeros.html>)

A avaliação das políticas públicas é neste trabalho de investigação e no seio do processo de produção e implementação de políticas públicas um ponto fulcral. Aferir da eficácia dos programas governamentais e sujeitá-los a um processo de *accountability* é credibilizar os *policy makers*, os *policy decisors* e tirar elações com implicações na produção de políticas futuras.

Assim sendo, de acordo com os relatórios disponíveis de monitorização do PIEC verifica-se que no 3º trimestre apenas um número muito reduzido de alunos foi certificado.

Estas certificações têm que ver com alunos matriculados no ano lectivo 2009/2010 mas cuja certificação ocorreu depois de 30 de Junho, após a data da última monitorização. (relatório de monitorização: 2010)³⁸

	1º ciclo	2º ciclo	3º ciclo	Total	%
Norte	0	33	6	39	49,4
Centro	0	0	0	0	0,0
LVT	0	13	4	17	21,5
Alentejo	1	17	0	18	22,8
Algarve	0	4	1	5	6,3
Total	1	67	11	79	100,0
%	1,3	84,8	13,9	100,0	

Tabela 19 - Número de alunos certificados no 3º trimestre de 2010 por nível de ensino e Região. Fonte: monitorização PIEF (<http://olhopief.blogspot.pt/p/pief-em-numeros.html>)

³⁸ No ano lectivo de 2009/2010 a taxa de certificação dos jovens nos vários ciclos de ensino foi de 43,5%; Cf. Relatório de monitorização do PIEC disponível em <http://olhopief.blogspot.pt/p/pief-em-numeros.html>

V – METODOLOGIA DA INVESTIGAÇÃO E O CONTEXTO DO ESTUDO

1. OPÇÕES METODOLÓGICAS

- 1.1 A definição dos objectivos do estudo -----
- 1.2 O método: estudo de caso -----

2. INSTRUMENTOS DE RECOLHA E ANÁLISE DE DADOS

- 2.1 Análise documental -----
- 2.2 Observação participante -----
- 2.3 Entrevistas semiestruturadas -----
- 2.3.1 Guião da entrevista -----
- 2.3.2. Procedimentos -----

3. O CONTEXTO EDUCATIVO DO ESTUDO

- 3.1 Indicadores demográficos da cidade de Almada -----
- 3.2 Indicadores educacionais -----
- 3.3 Caracterização do Agrupamento de Escolas da Costa da Caparica -----
- 3.3.1 Recursos Humanos -----
- 3.3.2 Recursos Físicos -----
- 3.4 Parcerias / *Stakeholders* / Actores sociais do agrupamento -----
- 3.5 Estrutura organizacional e funcional do agrupamento -----
- 3.6 População escolar -----
- 3.6.1 Pessoal docente -----
- 3.6.2 Alunos -----
- 3.6.3 Pessoal Não docente -----
- 3.7 Resultados educativos do agrupamento -----
- 3.8 Caracterização da Escola Básica 2,3 Costa da Caparica -----

V – METODOLOGIA DA INVESTIGAÇÃO

1.OPÇÕES METODOLÓGICAS

1.1 A DEFINIÇÃO DOS OBJECTIVOS DO ESTUDO

Com este projecto de investigação pretende-se estudar o modo como uma política pública foi implementada num contexto escolar específico.

Esta investigação que agora enforma numa dissertação de mestrado pretende responder à seguinte pergunta de partida: ***Quais os benefícios da implementação de um programa de combate e prevenção ao abandono escolar na óptica dos alunos e das suas trajectórias?*** Subjaz ainda o seguinte objectivo:

-estudar o modo como a medida PIEF foi concretizada num agrupamento e, em particular, o modo como esta medida se traduziu no percurso escolar e pessoal de um conjunto de cinco jovens seus destinatários.

1.2 O MÉTODO: ESTUDO DE CASO

As características do nosso trabalho de investigação, a nosso ver, permitem incluí-lo numa metodologia de natureza predominantemente assente no paradigma qualitativo, de carácter descritivo e interpretativo, apoiando-nos na perspectiva de autores como Bogdan e Bilken (1994). Este paradigma é construtivista, assume muitas formas e é conduzido em múltiplos contextos, de forma a conseguir abarcar a complexidade das situações a investigar, poder abordá-las com maior profundidade e permitir uma maior sensibilidade às diferenças (Guba e Lincoln, 1994).

O estudo de caso é um estudo não experimental predominantemente qualitativo. O investigador conta com acuidade e de forma muito detalhada dados de um caso ou grupo de casos idênticos. Constitui uma forma de se fazer investigação empírica ao investigar um fenómeno actual dentro do seu contexto real, onde segundo Reis (2010) as fronteiras entre o fenómeno e o contexto não estão claramente definidas e na situação em que múltiplas fontes de evidências são utilizadas. Com efeito, é possível, no estudo de caso o recurso a uma multiplicidade de técnicas, das quais se destacam a entrevista, a análise documental, a

observação, ou o inquérito por questionário e que reforça a ideia geral de que os métodos devem ser escolhidos e utilizados com flexibilidade, em função dos seus objectivos próprios do seu modelo de análise e das suas hipóteses (Quivy & Campenhoudt, 2005).

A nossa opção metodológica incidiu sobre o estudo de caso porque não pretendemos fazer uma investigação sobre uma grande amostra da população, com pretensões a generalização mas antes estudar um público específico, com características específicas numa organização específica.

O estudo de caso consiste na observação detalhada de um contexto, ou indivíduo, de uma única fonte de documentos ou de um acontecimento específico (Bogdan & Biklen, 1994)

Segundo Bogdan e Biklen (1994) a investigação qualitativa tem características que se adequam a investigações que têm como objectivo dar respostas aprofundadas acerca de situações contextualizadas, como é o caso do nosso estudo: a fonte directa de dados é o ambiente natural, o contexto em que são produzidos torna-os únicos; é descritiva, pois assume que tudo o que se analisa é susceptível de constituir uma pista que nos facilita a compreensão do objecto de estudo.

Os investigadores tendem a escolher o método que mais se adequa ao seu objecto de estudo. O investigador que opta por um método qualitativo interessa-se mais pelo processo do que simplesmente pelos resultados ou produtos, ou seja, interessa-se fundamentalmente por compreender “como” se desenrolam as situações.

Os investigadores que utilizam métodos qualitativos tendem a analisar os seus dados de forma indutiva, o que lhes permite (re)elaborar o quadro teórico à medida que os dados vão surgindo, com o objectivo de confirmar ou infirmar hipóteses construídas previamente.

O significado é de uma importância vital na abordagem qualitativa, pois assume-se que a realidade é construída pelos actores através dos sentidos e significados que estes atribuem aos factos, e por isso os investigadores qualitativos fazem questão em se certificarem que estão a apreender as diferentes perspectivas e adequadamente.

2. INSTRUMENTOS DE RECOLHA E ANÁLISE DE DADOS

A metodologia e por conseguinte o método que preconizamos para a realização da nossa investigação é de natureza qualitativa.

A definição dos instrumentos de recolha de dados depende dos objectivos que se pretendem atingir com a pesquisa. Ao seleccionar e delimitar o objecto de estudo, o investigador tem de saber *à priori* qual o tipo de informação que deve ser recolhida e qual a melhor forma de se poder obter essa informação, se por via do contacto informal ou por via de um contacto mais formal. Das técnicas comumente aceites pela comunidade científica, seleccionámos aquelas que mais se adequam ao nosso objecto de estudo, ou seja a análise documental, a observação participante e a entrevista semiestruturada. Estes instrumentos de recolha foram aplicados aleatoriamente a cinco alunos¹.

2.1 ANÁLISE DOCUMENTAL

A análise documental é uma técnica de recolha de dados muito importante no processo investigativo. Permite ao investigador um conhecimento prévio da realidade, do fenómeno e dos sujeitos objecto da investigação.

No âmbito da nossa investigação recorreremos à análise documental para nos documentarmos da história de vida e dos percursos escolares dos alunos. A metodologia de investigação a utilizar será a análise documental às fontes do curso PIEF existentes durante o tempo em que esteve em funcionamento no agrupamento de escolas. Poderíamos optar por estudar apenas um ano lectivo mas a nossa opção, sendo a de avaliar uma medida educativa inserida numa política pública, achámos que seria de todo conveniente abordar e avaliar a implementação do curso acima citado durante os três anos lectivos². A nossa investigação incidirá na análise documental dos processos de todos os alunos que frequentaram o curso PIEF bem como na análise das actas dos conselhos de turma e dos demais registos existentes.

1 Dada a dificuldade em encontrar estes alunos porque não existe um registo nacional de alunos no sistema educativo português, optámos por entrevistar cinco alunos que sabemos onde se encontram e com quem estabelecemos uma relação de confiança enquanto professores que poderá despoletar o sucesso da entrevista.

2 Os anos lectivos em que o curso PIEF esteve em funcionamento foram: 2007/2008; 2008/2009; 2009/2010;

2.2 OBSERVAÇÃO PARTICIPANTE

A observação é uma técnica de recolha de dados que permite ao investigador verificar os que os investigados realmente fazem e não só o que dizem fazer. O investigador assume um papel de parceiro e coloca-se na no mesmo plano que os inquiridos observando comportamentos e estruturas mentais que muitas vezes não se conseguem vislumbrar através de outras técnicas.

No nosso estudo privilegiámos a observação participante porque fomos simultaneamente professores e directores de turma, tendo por isso acesso a conversas de foro mais íntimo e particular, tendo acesso a informação importante que de outra forma não seria impossível de ser obtida.

2.3 ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS

Segundo Ackroyd e Hughes (1992 citados por Reis, 2010) as entrevistas permitem que o investigador tenha acesso a relatórios verbais fornecidos pelos respondentes e que as mesmas contêm uma riqueza de informação que seriam impossíveis de recolher se utilizadas outras técnicas de recolhas de dados.

Existem três tipos de entrevista, a entrevista não estruturada, a entrevista estruturada e a entrevista semiestruturada.

Optámos por este último tipo de entrevista porque possibilita ao investigador a construção de um guião³ com perguntas suficientemente abertas para que o entrevistado possa exprimir o seu ponto de vista sem estar agarrado a um tema ou pergunta específica.

A nossa opção por este tipo de entrevista prende-se com o facto de estes alunos terem um vocabulário muito reduzido que conjugados com alguma inibição poderiam pôr em causa a recolha de informações. Desta forma a entrevista pode assumir, se ambas as partes concordarem, como uma conversa informal e sem rigidez na formulação e no alinhamento das perguntas efectuadas.

As entrevistas foram realizadas em sítios diferentes no que se a cada um dos entrevistados. Na qualidade de investigadores optámos por realizar as mesmas num sítio de conforto para

³ O guião encontra-se em anexo

os entrevistados para que os mesmos se sentissem no “seu mundo”. Assim sendo duas entrevistas foram feitas numa esplanada junto à praia que os entrevistados costumam frequentar e onde praticam regularmente *Surf*. Uma entrevista foi realizada no local de trabalho do jovem, durante a sua pausa para descanso e as outras duas foram realizadas na escola 2,3 Costa da Caparica.

Cada entrevista teve a duração de cerca de duas horas, sem pressões por parte do entrevistador ou do entrevistado. Apenas a entrevista realizada no local de trabalho foi mais rápida porque o inquirido estava no seu momento de pausa e houve o cuidado de apressar um pouco a entrevista. Foram igualmente garantidas as condições de anonimato de confidencialidade do conteúdo das entrevistas se bem que fomos autorizados a reproduzir o nome de cada uma no relatório final.

2.3.1. GUIÃO DA ENTREVISTA

Para realizarmos o nosso estudo elaborámos um guião de entrevista. O guião de entrevista de natureza aberta tinha como objectivos traçar o percurso escolar dos alunos antes e depois do abandono escolar, a relação familiar existente, os benefícios da frequência de um curso PIEF bem como as aspirações futuras.

Desta forma construímos a entrevista em torno de blocos temáticos e de categorias como se elenca em seguida.

BLOCOS TEMÁTICOS	SUBCATEGORIAS	PERGUNTAS
Contexto familiar	Contexto sociofamiliar Agregado familiar Relações afectivas com o espaço	Há quanto tempo vives em ____?
		Gostas de viver onde vives?
		Porquê? Onde gostarias de viver?
		Como é composto o teu agregado familiar?
		Os teus pais valorizam a escola?
Percurso escolar	Relação com professores Relação com colegas Relação com o currículo escolar Trajectória de insucesso	Quantas vezes reprovaste? Porquê?
		Gostaste de estar na escola? Porquê?
		O que menos gostaste da escola? Porquê?
		Tiveste algum processo disciplinar? Porquê?
Abandono escolar	Motivos do abandono	Porque abandonaste a escola?
Integração num curso PIEF	Diferenças e semelhanças entre currículos Frequência do curso PIEF Experimentação vocacional Nível de certificação	O que te fez aceitar a frequência do PIEF?
		Que semelhanças/diferenças encontras entre o PIEF e o ensino regular?
		Gostaste de frequentar o PIEF? Porquê?
		Saíste com que certificação?
		Experimentaste alguma formação vocacional?

Trajectórias profissionais/ Académicas pós-PIEF	Percurso pós-PIEF Valorização escolar Aquisição e competências Estagnação	E depois do PIEF? Qual foi o teu percurso?
		Voltaste a estudar? O quê?
		Não voltaste? Porquê? O que fazes neste momento?
Avaliação do PIEF	Avaliação do curso PIEF na óptica dos alunos	Se pudesses mudar alguma coisa no PIEF, o que mudarias?
		Que avaliação fazes do PIEF?

2.3.2. PROCEDIMENTOS

Os alunos inquiridos foram escolhidos de forma aleatória, dois do sexo feminino e três do sexo masculino.

Como directores de turma tínhamos o conhecimento prévio dos seus percursos e sabíamos onde os poderíamos encontrar. Optámos por seleccionar estes cinco alunos por estarem mais acessíveis e por sabermos que não se oporiam à realização das entrevistas. A selecção dos alunos teve ainda em conta os seus percursos escolares e profissionais, ou seja interessava-nos saber o que estes alunos fizeram depois de frequentarem o curso PIEF. Assim sendo, escolhemos três alunos que optaram por prosseguir o seu percurso escolar e dois alunos que abandonaram os estudos e enveredaram por uma carreira profissional.

	Local da Entrevista	Idade à entrada do PIEF	Idade actual	Percurso(s)
Ruben “Karamelo” (entrevista 1)	Café	16	20	6ºano Emp. Balcão
Jorge “Galã” (entrevista 2)	Café	17	21	12ºano (RVCC) Administrativo
Nancy (entrevista 3)	Escola	14	17	9ºano (CEF) Mãe aos 17
Jéssica (entrevista 4)	Escola	14	17	9ºano (CEF) Mãe aos 16
David (entrevista 5)	Local de trabalho	16	20	6ºano Talhante

Os alunos entrevistados mostraram-se receptivos na participação do estudo e de alguma forma sentiram-se “importantes” porque gostam de falar sobre si próprios e sobre a sua vida.

As entrevistas foram combinadas previamente por telefone ou por contacto directo e realizadas nos locais escolhidos pelos alunos, aquilo a que eles consideraram ser a sua zona de conforto. Sem pressão de tempo os alunos puderam responder às perguntas que lhes iam sendo colocadas e, ao mesmo tempo iam falando sobre a sua vida pessoal, profissional e projectos para o futuro. As entrevistas foram gravadas e transcritas através de suporte digital.

3. O CONTEXTO DO ESTUDO

3.1. INDICADORES DEMOGRÁFICOS



Almada é uma cidade do distrito de Setúbal que faz fronteira com a cidade de Lisboa através da ponte 25 de Abril. De acordo com o Anuário Estatístico da Região Lisboa 2010, o concelho de Almada tem cerca de 165758 habitantes (79978 do sexo masculino e 85780 do sexo feminino, sendo a par do concelho do Seixal o concelho mais populoso da Península de Setúbal. Esse facto verifica-se em função da proximidade com a cidade de Lisboa, para onde se dirigem milhares de trabalhadores

diariamente da margem sul do Tejo. O concelho de Almada abrange onze freguesias: Almada, Cacilhas, Charneca da Caparica, Costa da Caparica, Cova da Piedade, Feijó, Laranjeiro, Monte da Caparica, Pragal, Sobreda e Trafaria.

3.2. INDICADORES EDUCACIONAIS

Almada apresenta uma **taxa de pré-escolarização** de 77,8%, apresentando valores similares à cidade de Lisboa e muito próximo dos resultados ao nível de Portugal continental. Em todos os níveis e graus de ensino o município de Almada apresenta valores que se aproximam dos valores ao nível do continente.

%	Taxa bruta de pré-escolarização	Taxa bruta de escolarização		Taxa de retenção e desistência no ensino básico				Taxa de transição/conclusão No ensino secundário		
		básico	secundário	Total	1º	2º	3º	total	gerais	vocacionais
Portugal	85,0	127,1	146,2	7,9	3,7	7,7	13,8	80,7	78,9	83,7
Continente	84,7	127,5	148,4	7,6	3,5	7,5	13,5	81,1	79,2	84,2
Lisboa	76,1	123,9	154,6	9,6	4,2	10,7	16,8	78,1	76,5	81,4
Península de Setúbal	66,8	121,5	134,3	10,3	4,5	11,8	18,1	77,7	76,5	80,1
Almada	77,8	128,8	148,6	10,7	5,0	10,8	19,2	75,4	75,5	75,2

Tabela 20. Indicadores educacionais. Fonte: Anuário da região de Lisboa 2010

A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA PREVENÇÃO E COMBATE AO ABANDONO ESCOLAR
- ESTUDO DE CASO NO AGRUPAMENTO VERTICAL DE ESCOLAS DA COSTA DA CAPARICA -

BRUNO COIMBRA – MASTER OF PUBLIC ADMINISTRATION / EDUCATIONAL MANAGEMENT

Relativamente ao uso das novas tecnologias da educação constata-se que a média dos alunos se equipara aos dos alunos da região de Lisboa o que em termos de *benchmarking* evidencia um investimento educacional ao nível das tecnologias da informação importantes.

%	Total	Número médio de alunos por computador				Número médio de alunos por computador com internet				
		1º	2º	3º	Sec	Total	1º	2º	3º	Sec
Portugal	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Continente	2,0	1,0	3,7	3,7	3,6	2,2	1,1	4,9	4,7	4,3
Lisboa	2,0	1,1	4,1	4,0	3,5	2,2	1,1	5,5	5,1	4,2
Península de Setúbal	2,0	1,1	3,8	3,9	3,3	2,2	1,1	5,5	5,1	3,9
Almada	2,0	1,1	3,7	3,1	2,2	1,1	1,1	5,8	5,4	3,7

Tabela 21. Percentagem de acesso às TIC. Fonte: Anuário da região de Lisboa 2010

Almada tem ainda um total de 92 estabelecimentos de educação pré-escolar, 60 escolas do 1ºciclo do ensino básico e 53 escolas com 2º/3º e secundário (números do público e do privado). O número de alunos que frequentam o sistema educativo local tem vindo a crescer fruto de uma maior fixação das populações na região (proximidade com a capital) e com o investimento escolar que tem vindo a ser feito pela autarquia. É de realçar igualmente o desenvolvimento do ensino privado não superior que representa cerca de 15% da rede total escolar existente.

%	Educação pré-escolar			Ensino Básico								
				1ºCiclo			2ºciclo			3ºCiclo		
	Total	Pub	Pri	Total	Pub	Pri	Total	Pub	Priv	Total	Pub	Priv
Portugal	274387	141044	133343	479519	424587	54932	272248	236023	37225	503695	409416	94279
Continente	258598	130592	128006	452236	401005	51231	257464	221014	36450	480296	387528	92770
Lisboa	73132	23432	49700	134234	106531	27703	72421	61279	11142	120547	102209	18338
Península de Setúbal	18216	6412	11804	37481	33869	3612	20357	19232	1125	33330	31012	2318
Almada	4309	1516	2793	8452	7317	1135	4407	3961	446	6660	6160	500

Tabela 22. Número de alunos matriculados no concelho de Almada. Fonte: Anuário da região de Lisboa 2010

3.3 CARACTERIZAÇÃO DO AGRUPAMENTO DE ESCOLAS DA COSTA DA CAPARICA

A proposta de constituição do Agrupamento de Escolas da Costa da Caparica, surge na sequência da reestruturação da organização dos órgãos de gestão dos estabelecimentos de ensino básico e por contacto directo da Sr.^a Coordenadora da Área Educativa da Península de Setúbal. Decorria o ano de 2003 e foi colocada a possibilidade de se reunirem em agrupamento as seguintes escolas:

- Escola EB 23 da Costa da Caparica;
- Escola nº1 da Costa de Caparica;
- Escola nº1/JI da Costa de Caparica (na altura a maior escola do 1º ciclo do concelho);
- Escola nº1 dos Capuchos;
- Escola nº1 de Vila Nova de Caparica;

Na sua constituição, pesaram não só factores de proximidade geográfica, mas também o facto de serem destas escolas os alunos que normalmente constituem a população da escola sede - a escola EB 2,3 da Costa da Caparica. Oficialmente, o Agrupamento entrou em funcionamento a 29 de Agosto de 2003, com a tomada de posse da Comissão Instaladora. Esta comissão integrou na altura os elementos que compunham os Conselhos Executivos da Escola EB23 da Costa da Caparica e da Escola EB1/JI da Costa da Caparica que era, na altura, uma unidade autónoma. Actualmente, o Agrupamento é constituído pelos seguintes estabelecimentos de ensino:

Estabelecimento de Ensino	Morada	Distância da sede
Escola EB 2,3 da Costa da Caparica	Rua João Lopes 2825-471 Costa da Caparica	-----
Escola EB José Cardoso Pires	Rua Jorge Gomes Vieira 2825- Costa da Caparica	1Km
Escola EB1/JI da Costa da Caparica	Praça dos Apóstolos 2825-294 Costa da Caparica	1 Km
Escola EB1/JI de Vila Nova da Caparica	Rua Pedro Álvares Cabral 2825-132 Vila Nova da Caparica	5 Km

No que concerne os recursos físicos e humanos, estes encontram-se devidamente identificados conforme tabelas seguintes:

3.3.1 RECURSOS HUMANOS

Estabelecimentos de ensino	Educadoras	Auxiliares	Professores	Biblioteca	Ensino Especial	Gestão	Psicóloga	Administrativos	Ass.operacionais	Alunos
Escola 2,3 da Costa da Caparica	1	1	101			5			20	895
Escola EB1/JI José Cardoso Pires	2	2	8			1			3	233
Escola EB1/JI da Costa da Caparica	2	2	13	2	6	1	1	9	4	341
Escola EB1/JI de Vila Nova da Caparica	2	2	9			1			3	256

Tabela 23. Recursos Humanos. Produção própria

3.3.2. RECURSOS FÍSICOS

Estabelecimentos de Ensino	Salas de Aula	Ginásio	Refeitório Bufete	Pátio	Biblioteca / Centro Recursos Educativos	Sala de Professores	Sala de Convívio dos alunos	ATL/C AF	Laboratório	Outros
EB/JI Costa da Caparica	12	1	1	1	1	1	0	1	0	_____
EB1/JI José Cardoso Pires	6	1	1	1	1	1	0	1	0	_____
EB1/JI Vila Nova da Caparica	6	1	1	1	1	1	0	1	0	_____
EB 2,3 Costa da Caparica	18	1	2	1	1	1	1	1	1	4 salas de EVT/ET; 1 Atelier; 1 TIC; Espaços desportivos; 2 TIC; Secretaria; gabinete médico; papelaria; sala de Educação Especial; sala dos Serviços de Psicologia e Orientação; 1 sala dos Assistentes

Tabela 24 - Instalações Escolares existentes no Agrupamento. Produção própria

3.4 PARCERIAS / STAKEHOLDERS / ACTORES SOCIAIS DO AGRUPAMENTO

A inserção do agrupamento na comunidade implica o desenvolvimento de uma política de interligação com os contextos locais, regionais, nacionais e internacionais, territorializando a sua política educativa.

Esta linha estratégica é de máxima importância para superar problemas e encontrar soluções de melhoria do processo educativo e formativo, da integração social e do mercado de trabalho dos alunos do agrupamento.

Este desiderato só é possível através da colaboração e da intervenção sistémica com o estabelecimento de uma rede de parcerias que o agrupamento tem vindo progressivamente a incrementar.

Neste contexto, destacam-se as parcerias com as seguintes entidades:

UAPAVECC;

Câmara Municipal de Almada;

Junta de Freguesia da Costa da Caparica;

Junta de Freguesia da Caparica;

Centro de Formação de professores ALMADAFORMA;

Centro Formação Profissional do Seixal;

Centro de Saúde da Costa da Caparica;

D.A.R. à Costa;

Escola Superior de Educação Piaget;

Escola Superior de Educação Maria Ulrich;

Escola Superior de Educação de Setúbal;

Programa de Exclusão do Trabalho Infantil;

Escola Segura;

Rede de Bibliotecas escolares;

Universidade Sénior de Almada (USALMA);

Associação Naval de Lisboa;

Centro Internacional de Surf da Caparica;

Centro Paroquial da Costa da Caparica;

Cooperativa Irmanadora;

Externato Pedagógico Zazzo

3.5 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E FUNCIONAL DO AGRUPAMENTO

A administração do Agrupamento Vertical de Escolas da Costa da Caparica é exercida pelos seguintes órgãos: Conselho Geral, Direcção, Conselho Pedagógico e Conselho Administrativo. A sua composição, competências e formas de eleição constam de legislação geral e do Regulamento Interno do Agrupamento. A direcção é formada por 5 elementos; um Director e 1 Subdirector, e 3 Adjuntos. Foram ainda constituídas 2 assessorias técnico-pedagógicas:

- O “Gabinete de Apoio ao Aluno”, onde são analisadas as questões disciplinares e os assuntos relacionados com alunos, trabalhando directamente com os Directores de Turma;
- Uma segunda assessoria para assuntos relacionados com os programas informáticos do Agrupamento e a coordenação do plano tecnológico.

O Conselho Administrativo é responsável pela administração do Agrupamento de acordo com as leis gerais da contabilidade pública, nomeadamente pela execução do orçamento atribuído ao agrupamento de acordo com os princípios estabelecidos pelo Conselho Geral. É constituído por um Director, um Subdirector (ambos da Direcção Executiva) e um Secretário (chefe dos serviços administrativos).

Cada escola do 1º ciclo e Jardim-de-infância do Agrupamento tem uma coordenadora de estabelecimento escolar a quem compete a gestão da escola de acordo com as orientações do Direcção Executiva do Agrupamento.

Com a entrada em vigor da nova legislação, todas as coordenadoras desempenham essa função em exclusividade, simultaneamente com apoios educativos.

3.6. POPULAÇÃO ESCOLAR

3.6.1. PESSOAL DOCENTE

O corpo docente do Agrupamento é composto por 5 Educadoras, 141 Professores e 6 professoras a exercer no Ensino especial. A provar a estabilidade e a qualificação do corpo docente do Agrupamento está o facto de 84% dos professores serem do Quadro de Escola e Quadro de Zona Pedagógica, sendo apenas 16% a percentagem de professores contratados.

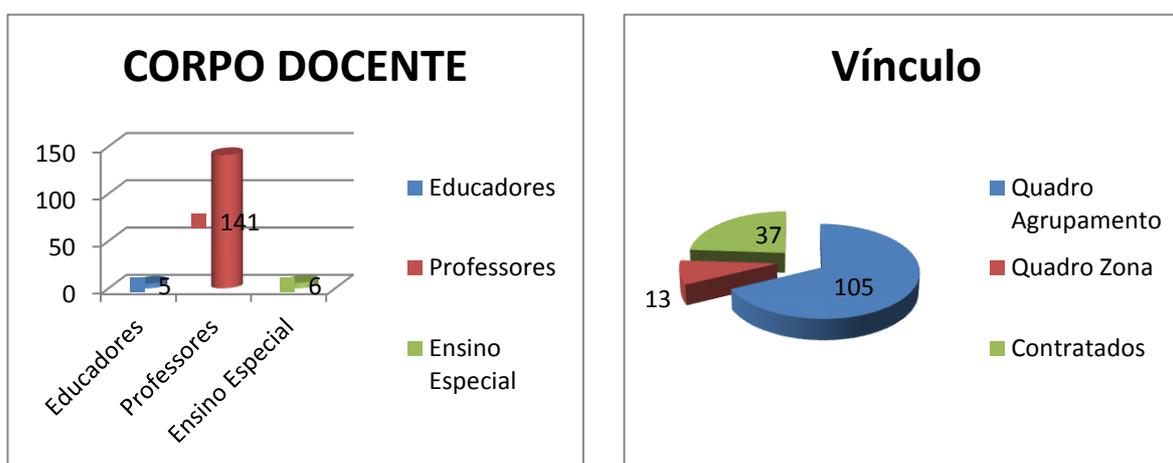


Figura 19. Vínculo contratual dos docentes em exercício de funções por categorias. Produção própria

3.6.2 ALUNOS

Os alunos do Agrupamento encontram-se distribuídos da seguinte forma:

Escola	Pré	1ºciclo				2ºciclo		3ºciclo			Cursos		
		1º	2º	3º	4º	5º	6º	7º	8º	9º	CEF	PIEF	Extr
EB1 José Cardoso Pires	50	67	33	39	46								
EB1/JI da Costa da Caparica	50	49	79	78	85								
EB1/JI de Vila Nova da Caparica	50	51	50	57	48								
EB 2,3 da Costa da Caparica						179	178	178	114	116	55	15	60
Total	150	167	162	174	179							15	60
Total Ciclos	150	682				357		408			55	15	60
1737													

Tabela 25. Número de alunos do agrupamento de escolas. Produção própria

3.6.3. PESSOAL NÃO DOCENTE

FUNCIONÁRIOS ADMINISTRATIVOS:

Local	Chefe	Tesoureira	Principais	Administrativos	Contratados	Total
Secretaria	1	1	4	1	2	
ASE			2			2
Total						11

Tabela 26. Relação do número de funcionários administrativos. Produção própria

Relativamente às habilitações académicas dos funcionários administrativos da secretaria a maioria frequentou o ensino secundário, mas há ainda um número significativo de funcionários que apresenta o terceiro ciclo incompleto, encontrando-se uma funcionária a frequentar o ensino superior e outros a frequentar e a realizar processos de reconhecimento e validação de competências.

De acordo com o modelo de auto-avaliação CAF em curso no presente ano lectivo, e no que se refere à realização profissional, a esmagadora maioria dos funcionários encontra-se realizado profissionalmente.

Todos os elementos empenham-se e contribuem para que haja um bom ambiente de trabalho.

Todos os funcionários consideram ser, igualmente, reconhecidos quer pelo desempenho do seu trabalho, quer por colegas, alunos, professores e Direcção Executiva.

Indicam ainda que as suas funções estão adequadas aos seus conhecimentos profissionais.

Na globalidade, têm frequentado acções de formação e as mesmas têm servido para melhorar o respectivo desempenho profissional.

AUXILIARES DE ACÇÃO EDUCATIVA:

Local	Quadro	Contrato	Horas Limp	Guarda Nocturno	Total
EB1 da Costa de Caparica	2	0	0	0	2
EB1/JI da Costa da Caparica	1	4	3	0	8
EB1/JI de Vila Nova da Caparica	0	2	2	0	4
Escola EB 23 da Costa da Caparica	16	6	0	2	24
Total	19	12	5	2	38

Tabela 27. Relação do número de auxiliares de acção educativa. Produção própria

Relativamente às habilitações académicas dos Auxiliares de Acção Educativa do Agrupamento todos concluíram o primeiro ciclo e, pelo menos três, têm a frequência do ensino secundário, encontrando-se neste momento uma funcionária a frequentar o ensino superior.

3.7. RESULTADOS EDUCATIVOS DO AGRUPAMENTO⁴

É importante para o Agrupamento e para a Comunidade Educativa de uma maneira geral ter uma ideia precisa dos valores do sucesso e insucesso escolar, uma vez que estes fornecem uma noção real das taxas de aproveitamento escolar.

Os dados aqui apresentados foram obtidos através do documento de informação estatística do Agrupamento elaborada no final do ano lectivo 2009/2010, altura em que o curso PIEF terminou.

⁴ Dados relativos aos anos lectivos compreendidos entre 2007 e 2010, retirados do projecto educativo do agrupamento disponível em www.avecc.pt

Em termos gerais e no âmbito cronológico do nosso estudo investigativo verifica-se que o abandono escolar é um assunto grave no agrupamento, atingindo um valor de cerca de 10%. Este facto deve-se sobretudo às oscilações ao nível das matrículas dos alunos provenientes do Brasil. Não raras vezes os alunos abandonam a escola e regressam ao seu país de origem sem informar a escola nem tratar do processo de transferência escola, o que configura em termos legais, o abandono da escola.

ABANDONO ESCOLAR (2007-2010)

	5ºano	6ºano	7ºano	8ºano	9ºano	Total
EB2,3 da Costa de Caparica	17	18	30	11	4	80
Total %	11%	10%	16%	6,5%	3%	9,9 %
Total de alunos	156	176	188	167	119	806

Tabela 28. Número de alunos que abandonaram a escola entre os anos lectivos de 2007 e 2010

3.8 CARACTERIZAÇÃO DA ESCOLA BÁSICA 2,3 COSTA DA CAPARICA



A Escola EB 23 Costa da Caparica foi criada por despacho ministerial a 23 de Maio de 1991, e começou a funcionar no dia 1 de Setembro do ano lectivo de 1992/1993.

Inicialmente foi construída numa zona em franco desenvolvimento urbanístico, que fazia parte dos terrenos da Quinta de S. António e que, na sua origem, eram constituídos por matas de eucaliptos, acácias, e pinheiros.

Fica, numa zona perto do Cemitério da Costa de Caparica e ainda junto a pequenas explorações agrícolas e parte da área protegida da Arriba Fóssil, criada pelo Decreto-lei n.º 168/84.

A Oeste do recinto escolar situa-se a orla costeira marítima, bem como um conjunto de praias, ocupando 35 Km de frente de mar com início em S. João de Caparica.

Iniciou a sua actividade lectiva com turmas do 5º e 7ºanos num total de 16 turmas. A entrada principal situava-se na rua Jerónimo Dias, sendo numa primeira fase alojados os serviços administrativos num contentor que, para tal efeito, foi colocado junto ao portão. Posteriormente, a entrada principal passou a efectuar-se pela rua João Lopes. É de salientar que as actividades lectivas tiveram o seu início ainda com a escola em construção, tendo a última parte (zona do refeitório), entrado em funcionamento apenas no ano seguinte.

Com o decorrer dos anos, o número de alunos foi aumentando e, consecutivamente, o número de turmas.

Em 1994/95, a escola sentiu necessidade de abrir as suas portas ao Ensino Recorrente Nocturno para o 2º Ciclo, devido ao considerável número de alunos que desejavam continuar os seus estudos e que estavam fora da escolaridade obrigatória. A este grupo de alunos juntaram-se igualmente adultos, residentes na área geográfica da Escola.

No ano lectivo de 1997/98, a escola atingiu o maior número de turmas - 42 turmas - sendo uma de Ensino Recorrente Nocturno e duas com projectos de currículos alternativos.

No ano lectivo de 2002/2003, a escola aderiu aos cursos EFA (Educação e Formação de Adultos) em parceria com a Proformar (Centro de Formação de Almada Ocidental).

No ano lectivo 2003/2004, juntou-se às escolas do 1º ciclo para constituir o actual Agrupamento Vertical de Escolas da Costa da Caparica, da qual é a sua sede.

No ano lectivo 2006/2007, atendendo à procura de Cursos de Educação e Formação (CEF), forma parceria com o Centro de Formação Alimentar da Pontinha e abre 2 cursos (Cozinha e Empregados de Mesa).

No ano lectivo (2008/2009), contava com 36 turmas, de entre as quais 4 turmas CEF (Cozinha, Empregado de Mesa/Bar, Manutenção Hoteleira e Acompanhamento de Jovens), uma turma PIEF e uma turma de Percursos Alternativos de 5ºano.

Do seu historial constam já algumas actividades significativas que, pela sua importância, deixamos aqui assinaladas:

- Exposição “Mini-Expo 97”;
- Passeios pedestres;
- Actividades de *Rally-paper*;
- Actividades de cicloturismo;
- Salada de Culturas
- Inclusão na rede de BE/CRE;
- Comemoração dos 10 anos de escola;
- Participação nas Marchas de Almada;
- Participação no Carnaval das escolas;
- Comemoração dos 30 anos do 25 de Abril;
- Exposições de final do ano lectivo;
- Mostra de escolas profissionais no âmbito do SPO;
- “Tendinhas”;
- Maratona da poesia;
- Semanas culturais;
- Integração no projecto Sócrates-Coménius (programa línguas);
- 1º Prémio no concurso “Escola-Alerta”;
- Participação no concurso “Entre-Palavras”.

VI – APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

1. O CONTEXTO PIEF

- 1.1 Processo de implementação de um PIEF na escola -----
- 1.2 Caracterização das turmas PIEF de 2007-2010 -----

2. PERCURSO(S) DE CINCO JOVENS PIEF

- 2.1 Ruben “Karamelo”-----
- 2.2 Jorge “Galã”-----
- 2.3 Jéssica -----
- 2.4 David -----
- 2.5 Nancy -----

3. APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS COM BASE NAS ENTREVISTAS

- 3.1 Contexto familiar -----
- 3.2 Percurso escolar -----
- 3.3 Abandono escolar -----
- 3.4 Integração num curso PIEF -----
- 3.5 Trajectórias profissionais/académicas -----
- 3.6 Avaliação do PIEF -----

VI – APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

1. CONTEXTO PIEF

1.1 PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DE UM PIEF NA ESCOLA

A decisão de implementar um curso PIEF foi da competência da direcção do agrupamento e do PIEC. A direcção do agrupamento foi contactada pelo PIEC na tentativa de dar resposta às solicitações de integração de menores em risco de abandono escolar ou seja grupos específicos de alunos em que o êxito de uma escolaridade obrigatória está seriamente comprometido, solicitadas pelo agrupamento e pelos tribunais de família e menores.

Foi negociada a criação de um curso de tipo 1 e igualmente combinada a forma de selecção dos alunos a integrar. A negociação foi pacífica tendo a direcção executiva do agrupamento exigido que alguns alunos que pese embora não estando em risco de abandono escolar, fossem integrados no curso PIEF. Contudo, estes alunos apresentavam um historial de retenções sucessivas e de comportamentos disruptivos.

Após a selecção dos alunos ser feita numa perspectiva *top-down* por parte dos decisores escolares, os professores por sua vez fizeram entrevistas aos alunos no sentido de os enquadrar ao nível dos conhecimentos e também para conhecerem mais em profundo as vivências escolares, familiares e sociais de cada um. Estas entrevistas revestiam-se de um carácter informal e resumia-se a uma conversa entre professores e alunos. O teor deste diagnóstico incidia em perguntar aos alunos o número e anos de repetência (áreas de insucesso; desmotivação/desinteresse) e quando é que o desinteresse pela escola tinha começado.

A implementação seguiu várias fases no que concerne a sua execução no terreno conforme se ilustra na tabela seguinte:

A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA PREVENÇÃO E COMBATE AO ABANDONO ESCOLAR
- ESTUDO DE CASO NO AGRUPAMENTO VERTICAL DE ESCOLAS DA COSTA DA CAPARICA -

BRUNO COIMBRA – MASTER OF PUBLIC ADMINISTRATION / EDUCATIONAL MANAGEMENT

FASES	OBJECTIVOS	MOMENTO DO ANO LECTIVO	INTERVENIENTES/ACTORES
Prospecção	- detectar alunos com perfil de acordo com o decreto regulamentar	Até ao final do 3º Período de cada não lectivo	- professores do 1º Ciclo - conselho de turma do 2º Ciclo - Tribunal de Família e Menores - CPCJ
Constituição da turma	- agrupar os alunos em função da faixa etária	Setembro de cada ano lectivo	- SPO - PIEC
Elaboração Curricular	- definir áreas de formação - definir metodologias adequadas de implementação	Setembro de cada ano lectivo	- Professores - PIEC
Aprovação	Pedir homologação à DRELVT	1/09/2007 e 31/08/2010	- DRELVT / Ministério da Educação
Avaliação/ Terminação	-garantir a continuação da validade do projecto -verificar os objectivos alcançados	- contínua - final do ano lectivo	- Escola - DRELVT - PIEC

Tabela 29. Fases de implementação do curso PIEF no agrupamento. Produção própria

Os professores foram convidados pela direcção executiva em função de um perfil ¹ previamente definido assim com a contratação do TIL. Foram igualmente definidos critérios de avaliação e de funcionamento da formação vocacional a realizar pelos alunos no decurso do ano lectivo.

A cada um dos alunos era atribuído um professor tutor que ficaria encarregue de todo o processo administrativo e dos contactos regulares com os encarregados de educação. Era também responsável pela formação vocacional do aluno.

O PIEF esteve em funcionamento durante três anos lectivos. No final de cada ano escolar foi feita uma avaliação da medida e quais os benefícios que se conseguiram alcançar através do mesmo. A avaliação incidia em termos numéricos, na quantidade de certificações obtidas e nas trajectórias escolares e profissionais seguidas pelos alunos após a frequência com sucesso do PIEF.

A avaliação do curso foi positiva, contudo e fruto de pressões por parte de encarregados de educação e da comunidade envolvente o curso foi extinto dando origem a um vazio “local” no que concerne o regresso destes jovens à escola. Que fazer com estes jovens que continuam a abandonar os seus estudos sem o cumprimento da escolaridade mínima obrigatória.

¹ O perfil do professor PIEF encontra-se em anexo e foi consultado em <http://www2.drealentejo.pt/index.php/ensino-basico/71-pief-programa-integrado-de-educacao-e-formacao> (consultado no dia 12 de Fevereiro de 2012)

1.2 CARACTERIZAÇÃO DAS TURMAS PIEF DE 2007-2010

Como já referimos o nosso estudo tem duas variantes. Por um lado e porque se trata de analisar o sucesso de uma política pública, centra-se na análise do percurso de todos os jovens integrados no curso PIEF no agrupamento de escolas Costa da Caparica nos anos lectivos de 2007/2008, 2008/2009 e 2009/2010, o que equivale a cerca de 41 alunos. Por outro a realização de entrevistas a cinco alunos que frequentaram o curso PIEF para perceber a eficácia e a operacionalização do PIEF na óptica de cada um dos alunos. Esta parte da investigação será desenvolvida no capítulo seguinte.

Para esta análise prévia, a que apelidamos de análise documental procurámos consultar os registos biográficos existentes e devidamente arquivados nos serviços de administração escolar do agrupamento.

A nossa análise incidiu essencialmente nas variáveis idade, ao sexo, habilitações literárias aquando da entrada no curso PIEF, a nacionalidade, o número de retenções escolares e saber há quantos alunos estavam em risco de abandono escolar e do final do seu percurso, aferindo se conseguiram concluir com sucesso o PIEF e os seus trajectos formativos. Sendo uma das características dos que abandonam a escola o facto de ser oriundos de meios socioeconómicos mais desfavorecidos e de famílias com baixas qualificações, optámos por não incluir essa variável na nossa análise documental porque o objectivo primeiro é o de avaliar a eficácia da política pública implementada e dos ganhos em termos de retorno educativo e profissional para os seus destinatários.

Relativamente às idades dos alunos podemos constatar que os alunos nem sempre cumprem os pressupostos inerentes à frequência de um curso PIEF (conforme decreto-lei)

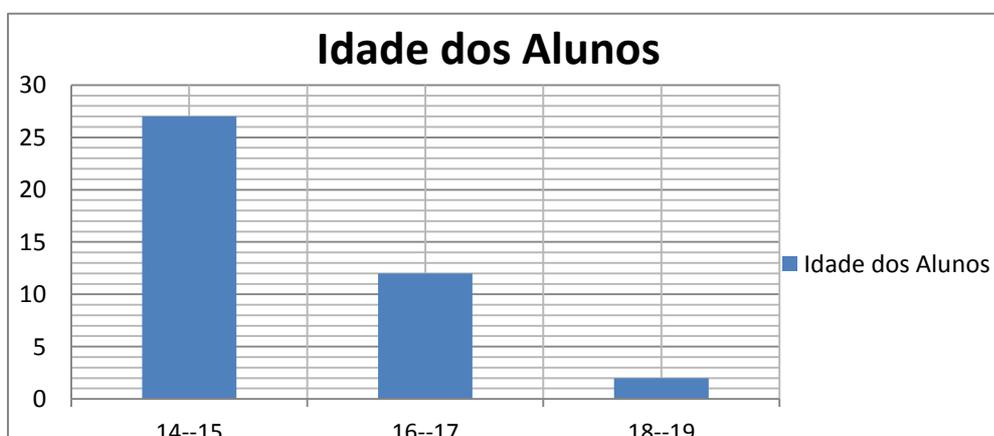


Figura 20. Idade dos alunos. Fonte: registos biográficos dos alunos

Relativamente ao sexo, constatámos que existe uma predominância de alunos do sexo masculino em detrimento do sexo feminino, o que à partida é um óptimo indicador na prevenção do abandono escolar:

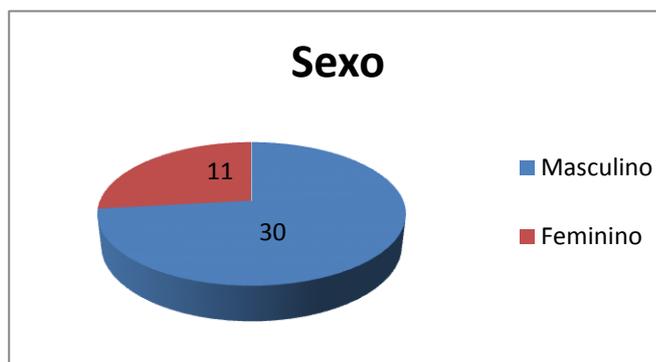


Figura 21. Distribuição dos alunos quanto ao sexo. Fonte: registos biográficos dos alunos

Relativamente ao nível de instrução dos encarregados de educação dos alunos, verificamos que a maioria possui apenas o 1ºciclo do ensino básico e um número significativo apenas o 2ºciclo do ensino básico o que de certa forma vem corroborar uma das hipóteses da presente investigação mo que concerne às fracas habilitações dos progenitores como factor preditor de abandono escolar no seio das famílias bem como a fraca valorização da escola.

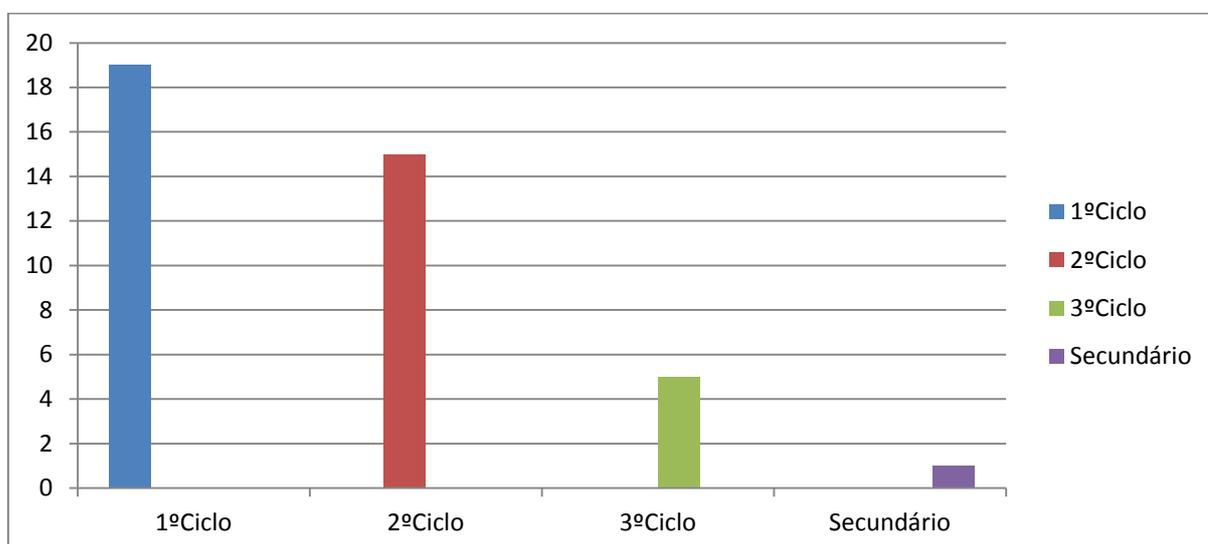


Figura 22. Habilitações dos encarregados de educação. Fonte: registos biográficos dos alunos

As baixas qualificações dos encarregados de educação traduzem-se em empregos com salários baixos e muitas vezes em situações de desemprego conforme ilustrado no gráfico seguinte. Cerca de quinze encarregados de educação encontram-se numa situação de

desemprego e outros em situações laborais precárias como a construção civil ou a agricultura.

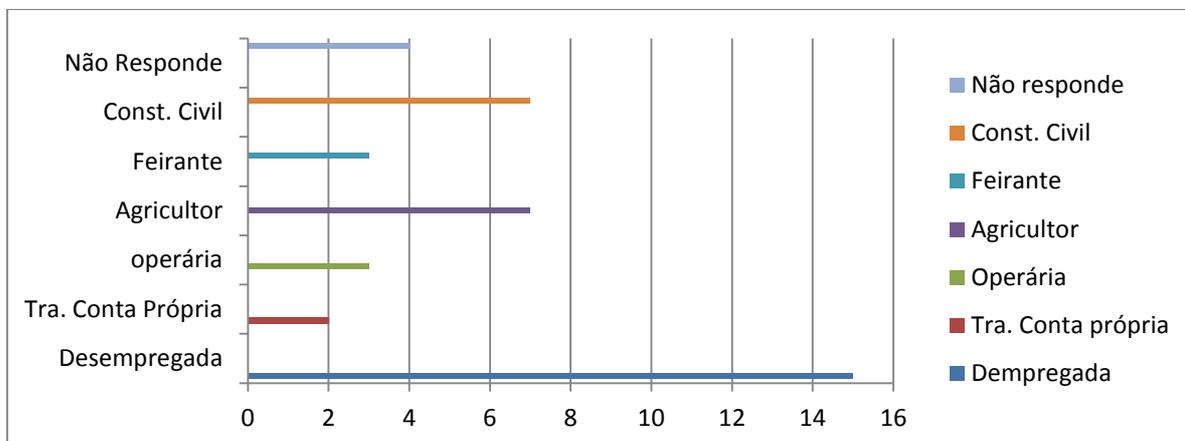


Figura 23. Profissão dos encarregados de educação. Fonte: registos biográficos dos alunos

No que concerne as habilitações literárias, no momento em que iniciaram o curso PIEF, verifica-se que a maior parte dos alunos possuía apenas a frequência do 5º ano de escolaridade e cerca de dois alunos não tinham sequer o 1º ciclo do ensino básico completo.

Habilitações dos alunos							
<small>*considera-se que o aluno é detentor da qualificação equivalente a um ano específico bem como se considera apenas a frequência do mesmo</small>							
Anos de Escolaridade	1ºano	2ºano	3ºano	4ºano	5ºano	6ºano (frequência)	TOTAL
Número de alunos	-	-	-	2	31	8	41

Tabela 30. Habilitações dos alunos à entrada do curso PIEF. Fonte: registos biográficos dos alunos

Relativamente à nacionalidade dos alunos constata-se que a maior parte dos alunos são de nacionalidade portuguesa. Contudo há um número significativo de alunos de nacionalidade brasileira.

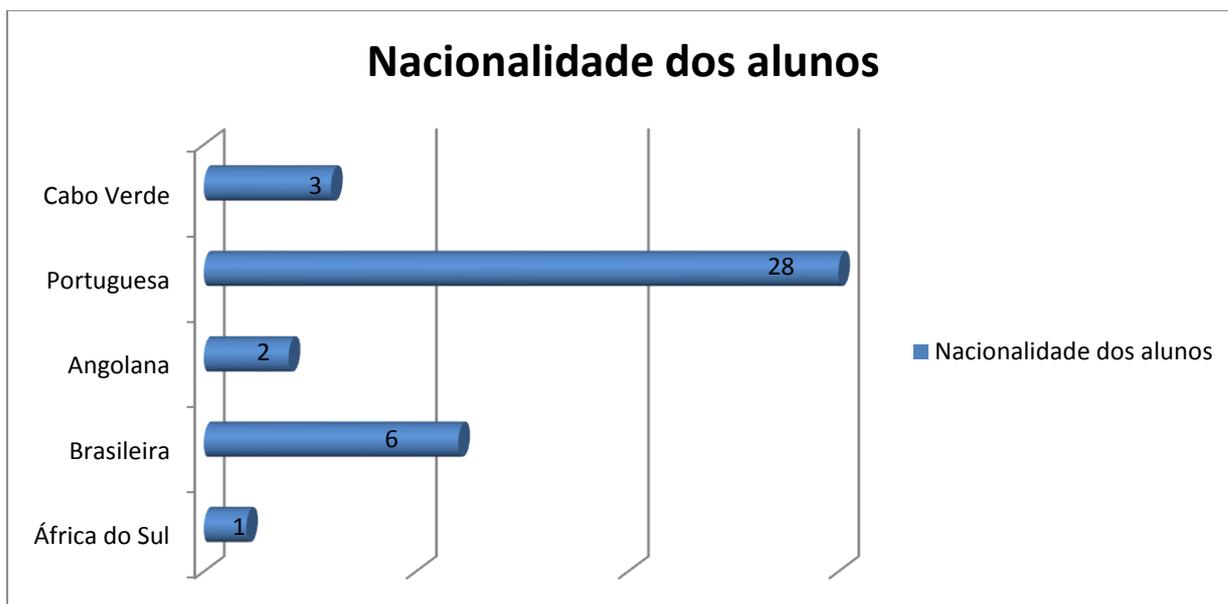


Figura 24. Nacionalidade dos alunos. Fonte: registos biográficos dos alunos

Relativamente aos alunos que se encontravam em risco ou em abandono escolar, verifica-se que apenas quatro alunos se encontravam efectivamente em abandono escolar contrastando com os trinta e sete que estavam em risco conforme tabela seguinte:

ABANDONO ESCOLAR	TOTAL
ALUNOS QUE SE ENCONTRAVAM EM RISCO DE ABANDONO ESCOLAR	37
ALUNOS QUE SE ENCONTRAVAM EM ABANDONO ESCOLAR	4
	41

Tabela 31. Número de alunos que se encontravam numa situação considerada de risco de abandono escolar ou mesmo numa situação efectiva de abandono. Fonte: Projecto educativo do agrupamento

No que concerne as retenções escolares, ou seja quantas vezes é que os alunos ficaram retidos em determinado ano de escolaridade há um facto curioso. Muitos alunos referem que repetiram várias vezes o mesmo ano de escolaridade, o que nos leva a concluir um certo

desencantamento destes alunos para com a escola e para com as tarefas ditas escolares que mais cedo ou mais tarde irá desembocar num abandono escolar precoce:

Retenções Escolares						
*considera-se retenção escolar quando o aluno não atingiu as competências necessárias para que fosse possível a transição para o ano de escolaridade seguinte.						
Anos de Escolaridade	1ºano	2ºano	3ºano	4ºano	5ºano	6ºano
Número de alunos	-	4	6	9	17	9

Tabela 32. Retenções escolares dos alunos à entrada do curso PIEF. Fonte: registos biográficos dos alunos

Motivos para as Retenções Escolares/Abandono Escolar	
	Alunos
Não gosto de estudar	30
A escola não é atractiva	27
Não gosto de algumas disciplinas	40
Preciso de trabalhar para ajudar a família	4
O meu comportamento é mau	39
Não gosto dos professores	3
Estudar para quê?	12
Quero trabalhar para ter dinheiro	39
Questões familiares	38

Tabela 33. Motivos das retenções dos alunos à entrada do curso PIEF. Fonte: registos biográficos dos alunos

Nem todos os alunos que frequentaram o PIEF conseguiram a certificação equivalente ao 6ºano (2ºCiclo do Ensino Básico). Dos quarenta e um alunos, trinta e três conseguiram obter a certificação e cerca de quatro ficaram retidos no PIEF². Cerca de quatro alunos abandonaram mesmo o curso³.

² Não deixa de ser curioso haver alunos abrangidos por uma medida que pretende remediar e prevenir o abandono e ficarem retidos.

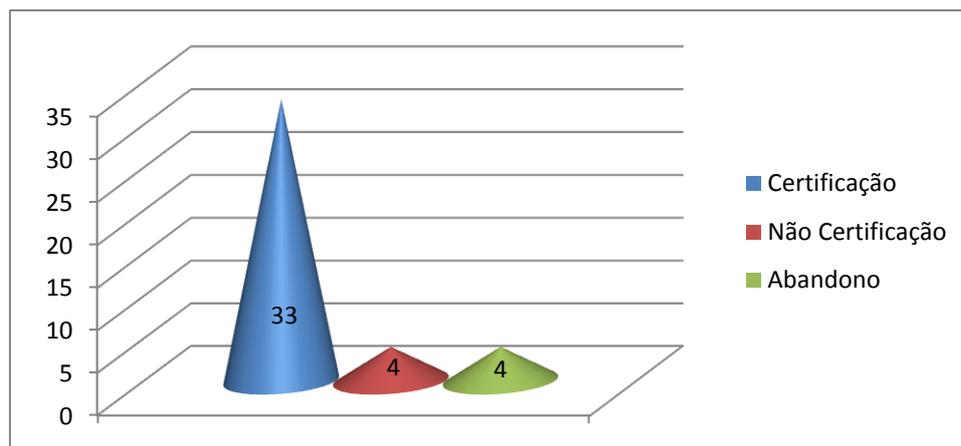


Figura 25. Distribuição dos alunos por nível de certificação. Fonte: registos biográficos dos alunos

No que concerne os percursos formativos e educativos dos alunos ao nível do prosseguimento de estudos, verifica-se que a maioria dos alunos ingressou em cursos CEF e em cursos de carácter profissionalizante no Centro de Formação do Seixal. Casos há em que os alunos optaram por abandonar precocemente a escola sem obterem a escolaridade mínima obrigatória.

Começa-se desta forma a desenhar um modelo de análise da política pública em questão. Poder-se-á afirmar que o curso PIEF conseguiu fazer regressar alunos há muito esquecidos pela escola e pela sociedade e fez com que os alunos não só concluíssem o seu percurso formativo a que estavam estatutariamente obrigados, como fez com que os alunos prolongassem a sua estadia escolar optando por cursos que iam ao encontro das suas expectativas.

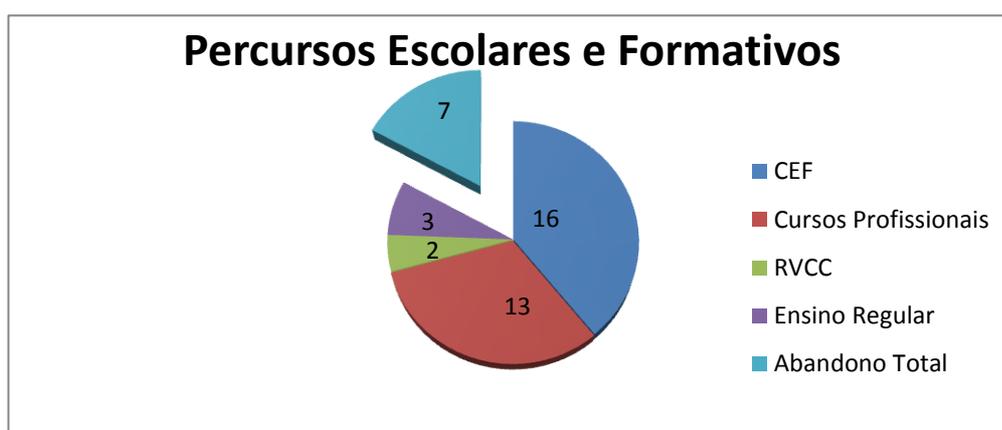


Figura 26. Distribuição dos alunos por trajetórias escolares. Fonte: registos biográficos dos alunos

³ Um dos alunos que abandonou o curso PIEF era uma aluna de etnia cigana que, obedecendo às crenças e tradições abandonou a escola para se casar. Outra aluna entretanto engravidou com quinze anos e abandonou igualmente a escola. Os outros dois alunos abandonaram a escola porque foram trabalhar para o estrangeiro.

2. PERCURSO(S) DE CINCO JOVENS PIEF

No capítulo anterior procedemos à caracterização do contexto PIEF durante o tempo em que esteve implementado no agrupamento em estudo. Com já foi referido seleccionou-se aleatoriamente cinco alunos para a concretização do nosso objectivo primordial da investigação.

Apresentam-se aqui as histórias de vida e os percurso(s) dos nossos entrevistados. As histórias aqui apresentadas foram recolhidas e analisadas em conversas informais no papel de director de turma e professor, como observador participante e não participante in loco e também através das entrevistas efectuadas.

O distanciamento natural do investigador esteve sempre presente na redacção das narrativas, contudo o lado emocional e emotivo plasmam e enformam as histórias de vida de cada um dos participantes no estudo que, segundo Bogdan e Biklen (1994) as histórias de vida têm como finalidade o registo da história de vida para a compreensão de aspectos básicos do comportamento humano. Nóvoa (1992) refere que com as histórias de vida se capta o modo como a pessoa se transformou, pondo em evidência o modo como mobilizou os seus conhecimentos, os seus valores, as suas energias, para ir dando forma à sua identidade, num diálogo com os seus contextos.

Segundo Goodson (2008, p. 24) a experiência das pessoas deve ser encarada como o ponto de partida da inquirição científica, mas esta deve ir para além daquilo que é microscópico e anedótico. Efectivamente precisamos de perceber que as experiências vividas pelas pessoas estão ligadas de forma dialéctica às relações sociais da sociedade em que elas estão inseridas, numa tentativa de reconstruir a carreira dos indivíduos, enfatizando o papel das organizações, acontecimentos marcantes e outras pessoas com influências significativas comprovadas na moldagem das definições de si próprios e das suas perspectivas sobre a vida. (Bogdan e Biklen, 1994, p.93)

2.1 Ruben “Karamelo”

Ruben tem 20 anos e vive com a mãe num apartamento muito pequeno, num bairro social da margem sul.

Nasceu em Lisboa e veio morar para a margem sul com os pais quando tinha 12 anos. No início mostrou alguma relutância porque já tinha o seu grupo de amigos firmado e não os queria abandonar. Passado algum tempo instalou-se com os pais na casa dos avós. Nunca se enquadrou muito bem no ambiente da margem sul e nunca teve grandes amigos.

Foi inscrito na escola no 5º ano de escolaridade mas reprovou porque não gostava dos professores nem dos colegas porque queria voltar para Lisboa. No ano seguinte voltou a reprovar novamente.

O pai, toxicodependente é apanhado nas malhas da lei e o Ruben fica a morar sozinho com a mãe e com a avó. Aconselhado pela psicóloga da escola, o Ruben integra a turma PIEF por forma a minorar o seu desencanto pelas tarefas escolares.

Não gostava da escola, reprovou algumas vezes e abandona a escola. Sinalizado pela CPCJ é convidado a integrar a turma PIEF.

Afirma gostar da escola e de referir a importância de lhe terem dado mais uma oportunidade ao frequentar o PIEF.

Tem um bom desempenho escolar mas um episódio da sua vida impede que o Ruben termine a escolaridade obrigatória. O Ruben engravidou a sua namorada da altura e decide abandonar a escola para dar sustento à sua futura filha.

Foi morar com a namorada para casa dos sogros mas a relação familiar nem sempre foi boa. Acabou por sair de casa dos sogros abandonando a namorada e a futura filha.

Trabalhou numa fábrica de estores como aprendiz para arranjar dinheiro para dar à namorada para sustentar a filha. Numa contenda com o patrão acaba por se despedir e encontra emprego no Mercado Abastecedor de Lisboa e mais tarde numa padaria. Foi estudar à noite mas era difícil conciliar os estudos com a actividade profissional. Abandonou os estudos e presentemente trabalha como gerente num café na Costa da Caparica de um “amigalhaço” seu. Ganha o ordenado mínimo. Da escola guarda algumas recordações e só tem pena de não saber mais inglês porque diz que lhe faz muita falta para atender os turistas que vão passando pelo café onde labora.

Pretende voltar a estudar porque quer ter um emprego melhor e quer ganhar mais dinheiro. Irá inscrever-se este ano na escola secundária do Monte da Caparica para concluir o ensino básico.

2.2 Jorge “Galã”

Jorge é alto, esguio e com boa aparência física. Tem 22 anos e concluiu o 12º ano de escolaridade.

Oriundo de uma família de 5 irmãos, donos de uma roulotte de hambúrgueres e cachorros quentes sempre teve tudo o que quis. A família é estruturada com casa própria e inserida numa zona habitacional privilegiada da margem sul. Nunca teve dificuldades financeiras.

A vida itinerante da vida familiar (sempre de feira em feira) fez com que o Jorge não se revisse nas rotinas diárias da escola, fazendo com que não gostasse de ir à escola.

Cineta da escolaridade obrigatória e da importância da conclusão da escolaridade obrigatória, os pais do Jorge sempre o incentivaram a ir e a frequentar a escola.

Reprovou 4 vezes e integrou o PIEF porque já tinha quase 17 anos e precisava de terminar a escolaridade obrigatória. Não gostava da escola porque era enfadonha e as matérias desinteressantes. O Jorge concluiu o PIEF com sucesso e imediatamente começou a tirar um curso profissional na área da electricidade porque era um curso com saída e que um grande amigo seu lhe tinha “recomendado” porque era um curso fácil de fazer. O aluno gosta muito de bricolage e assim poderia pôr em prática os saberes.

Da escola e do PIEF guarda recordações dos professores que estavam sempre lá para o ouvir seja e quem situação fosse e das disciplinas que se relacionavam com aquilo que eles iriam precisar na vida real, no seu quotidiano.

Apercebeu-se de que não era suficiente. Entretanto tinha arranjado uma namorada (na altura a frequentar uma licenciatura em Linguagem Gestual) que o incentivou a continuar os estudos e por conseguinte inscreveu-se num processo de RVCC e assim concluiu o 12º ano de escolaridade.

Arranjou emprego como administrativo no aeroporto da Portela e sente-se realizado profissionalmente até porque segundo refere não ganha mal.

Continua a viver em casa dos pais e a ajudar os pais na roulotte aos fins-de-semana.

Pretende inscrever-se num curso superior para poder ter melhores condições de vida e assim alcançar a tão desejada autonomia.

2.3 Jéssica

A Jéssica é uma aluna brilhante. Tem 18 anos e mãe de um filho de um ano de idade.

Sempre teve um bom desempenho escolar mas começou a namorar muito cedo (com autorização dos pais) e a faltar às aulas.

Oriunda de uma família estruturada vive em casa dos seus pais com o seu filho e namorado. Tem uma irmã gémea que mora na mesma habitação.

Na escola não era uma aluna com comportamentos desviantes nem disruptivos.

A sua trajectória escolar foi pautada pelas três retenções que teve. Reprovou no 5º ano por duas vezes e uma no 6º ano por causa das amigas. Foi referenciada pela escola para integrar o curso PIEF. Apesar de estar em risco de abandono escolar nunca abandonou a escola.

Fez o curso com notas de excelência, experienciou a formação vocacional no âmbito da puericultura, tendo realizado um estágio numa creche das redondezas. Evidencia e realça a importância do PIEF na estruturação e na construção de um projecto de vida que viria a culminar no prosseguimento de estudos porque doutra forma não sabe se conseguiria porque as matérias curriculares não lhe diziam muito.

Afirma gostar da escola e tal facto demonstra-se porque a Jéssica continuou os seus estudos no âmbito de um curso CEF de Jardinagem que lhe deu a equivalência ao 9º ano de escolaridade. Fez estágio no Leroy Merlin e foi convidada para ficar a trabalhar na multinacional mas entretanto tinha engravidado.

Por alguns meses teve de abdicar do sonho de fazer o ensino secundário e de trabalhar para ajudar o “namorado” a sustentar a família. Afirma que quando o bebé for mais velho (tem um ano neste momento) e já tiver idade para ir para a creche irá continuar os seus estudos na área profissional da jardinagem e assim tentar “agarrar” a oportunidade que deixou “fugir” no Leroy Merlin.

2.4 David

David tem 19 anos e o 6ºano de escolaridade. Frequentou o 7ºano de escolaridade numa escola secundária da região mas acabou por desistir no 2ºperíodo.

Os pais têm a 4ªclasse (a mãe é empregada doméstica) e o pai trabalha como agricultor nuns terrenos baldios existentes na Costa da Caparica.

Refere que gostava da escola, dos amigos, dos professores mas que achava algumas disciplinas aborrecidas mas sentia a falta de ter dinheiro para cigarros e também para comprar a mota que tanto queira.

Abandonou a escola mas a técnica de reinserção social bateu à porta de casa dos pais e “obrigou” o David a ir à escola. Gostou de regressar à escola e elege como preferidas as disciplinas de Língua Portuguesa e de Inglês porque o professor era porreiro. Acrescenta ainda o facto de ter sido na escola e no PIEF que descobriu a sua verdadeira vocação, ser talhante. (realizou um projecto de formação vocacional num talho da Costa da Caparica)

Lamenta ter desistido da escola. Tentou estudar à noite mas não conseguiu conciliar o trabalho, a família com os estudos. Refere que estudar faz ainda parte dos seus planos para poder subir a encarregado da secção de talho e charcutaria do Pingo Doce onde trabalha.

A sua satisfação profissional é evidente porque todos valorizam as suas competências e foi-lhe pago pela entidade patronal um curso que o certifica como talhante de 1ª. É um motivo de grande orgulho para o David aliado aos cerca de mil euros que auferе mensalmente.

Nunca foi muito namoradeiro mas encontrou uma rapariga de quem gosta muito e com quem pensa casar e constituir família. A sua família aprova a relação e dentro em breve pensa em alugar casa mas antes precisa de trocar a mota pelo carro porque as responsabilidades assim o obrigam.

Pretende ser pai dentro e dar ao seu filho o que nunca teve.

2.5 Nancy

A história da Nancy é parecida com a da sua irmã gémea Jéssica. Tem igualmente 18 anos.

Começou muito cedo a sua desmotivação pela escola. Achava as disciplinas enfadonhas e os professores muito chatos. Repudiava qualquer tipo de regra e opunha-se veementemente ao cumprimento das normas de funcionamento da instituição escolar.

A sua história de insucesso escolar foi muito precoce.

Reprovou porque não gostava dos currículos e dos professores. Frequentou o PIEF com sucesso e decidiu ir atrás do namorado que frequentava um curso CEF noutra escola. Ingressou no curso CEF de Empregados comerciais e continuava a ter sucesso quando um episódio marcante na sua vida fez com que interrompesse os estudos. Engravidou e teve de abandonar o curso. Viria a ingressar mais tarde no mesmo curso CEF de jardinagem que a irmã frequentava. Realizou um estágio no Leroy Merlin na área de jardinagem remunerado mas considera que o seu objectivo de vida não passa pela área da jardinagem. Gostaria de fazer um curso profissional na área da educação de infância e até sabe onde existe um curso profissional de acompanhantes de crianças e jovens, que lhe permitirá trabalhar numa escola como auxiliar.

Mora igualmente em casa dos pais com o seu filho que tem neste momento dois anos e respectivo companheiro. Refere que a casa é pequena para tanta gente mas que se sente bem e protegida, um T3 onde moram 6 adultos e duas crianças.

Não sabe se voltará a estudar porque a tarefa de ser mãe é complicada e muito extenuante. Refere que quer estar a tempo inteiro com o filho e também porque o seu namorado ganha muito bem na construção civil e sempre tem a ajuda dos pais.

3. APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS COM BASE NAS ENTREVISTAS

Neste capítulo procuraremos dar voz aos alunos i.e., sintetizar o conteúdo das entrevistas realizadas a cinco alunos do curso PIEF e perceber se o curso que frequentaram foi benéfico para a prevenção do abandono escolar e para a construção de um projecto de vida dos jovens. Optámos por esta via porque já existem muitos estudos que estudam os fenómenos educativos que ocorrem no meio escolar sempre no ponto de vista de percepção de quem os implementa e não se direcciona para os seus principais destinatários, neste caso os alunos. São estes quem beneficia directamente da boa ou má implementação das políticas e são igualmente estes que nos dão a perspectiva de um eventual contributo para a suas construções de um projecto de vida social, económico ou psíquico.

Para uma melhor compreensão da análise efectuada e porque as questões do anonimato forma devidamente acauteladas⁴ optamos por mencionar o nome do aluno em cada momento da análise de conteúdo das entrevistas.

Desta forma foram entrevistados três jovens do sexo masculino e duas jovens do sexo feminino.

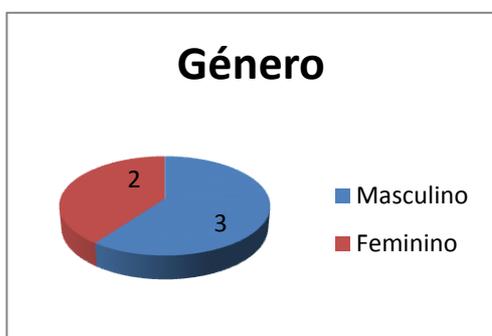


Figura 27. Género dos alunos

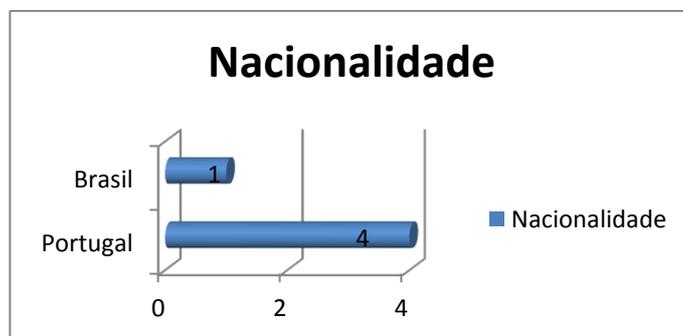


Figura 28. Nacionalidade dos alunos

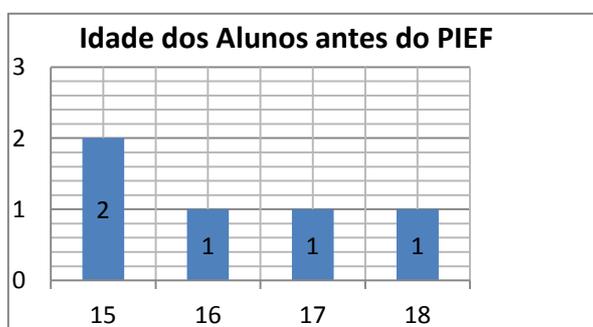


Figura 29. Idade dos alunos antes do PIEF

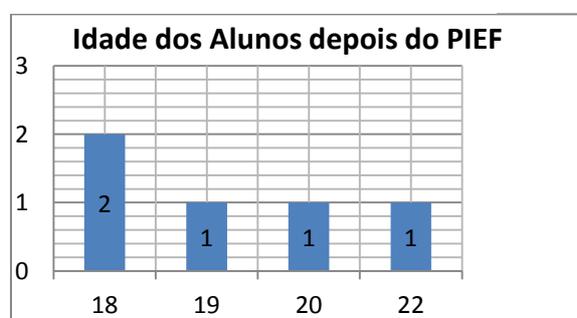


Figura 30. Idade dos alunos depois do PIEF

⁴ Todos os alunos concordaram de que não haveria qualquer problema em mencionar os nomes e outros assuntos do foro íntimo no presente trabalho de investigação.

3.1 CONTEXTO FAMILIAR

CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS	PERGUNTAS
Contexto familiar	Contexto sociofamiliar Agregado familiar Relações afectivas com o espaço	Há quanto tempo vives em ____?
		Gostas de viver onde vives? Porquê? Onde gostarias de viver?
		Como é composto o teu agregado familiar?
		Os teus pais valorizam a escola?

Pelas respostas dadas por todos os alunos é perceptível de que todos moram na mesma localidade há muito tempo. Contudo há um aluno que refere algumas alterações ao nível da morada de família *Nasci no Brasil mas depois vim para Costa. Entretanto houve uma altura em que bazei e fui morar com o meu pai para Lisboa quando ele se separou da minha cota. Entretanto voltei outra vez.* (entrevista 1)

Relativamente à questão sobre se gostavam do local onde moravam, todos os alunos mencionaram o facto de ser muito importante morar no mesmo sítio porque *Ya, claro. Porque... o que é quer que diga. Sinto-me bem aqui, tenho as pessoas que gosto* (entrevista 1); *Sim, não me imagino noutro sítio* (entrevista 2 e 3); *Gosto muito de viver onde vivo* (entrevista 4); *Isso agora. Somos tantos lá em casa.* (entrevista 5). Quando questionados a propósito da razão pela qual gostavam de morar naquele sítio os alunos referiram a importâncias dos laços familiares e também dos laços de amizade que se criam e que devem perdurar: *tenho as pessoas que gosto, a minha dama e as pessoas que gostam de mim* (entrevista 1); *Tenho os meus amigos a minha namorada por perto* (entrevista 2) e ainda o facto de todos membros da família morarem perto *Tenho os meus amigos de infância e pessoal fixe. Toda a minha família mora aqui* (entrevista 5).

O agregado familiar dos alunos é um factor importante quando se analisam as causas do abandono escolar do ponto de vista sociológico porque do nosso ponto de vista, são os pais que potenciam o gosto pela instituição escolar e pelas tarefas académicas. Os alunos entrevistados habitam todos em casa juntamente com os pais, irmão e filhos à excepção de um aluno que mora somente com a mãe num bairro social após o divórcio dos pais, *Moro*

com a minha mãe (entrevista 1). Verifica-se uma valorização social por parte dos pais dos entrevistados porque *Eles sempre dizem que a escola é boa e que a educação acompanha-nos ao longo da nossa vida (...)podia faltar tudo, mas que uma pessoa com escola vai sempre mais além.*(entrevista 2); *Sím. Mais a minha mãe.* (entrevista 3); *Os meus pais sempre me disseram que a escola era boa e fazia falta para ter um futuro melhor que o deles mas nunca lhes dei ouvidos* (entrevista 4); *Eles sempre disseram que ir à escola era importante. A minha mãe trabalha numa escola e disse que os professores dizem que a escola é importante. Pelo menos o 12º* (entrevista 5) mas também o inverso quando *Os meus cotas nunca ligaram muito à escola. Sempre fiz o que queria. Baldava-me às aulas e nunca foram falar com o DT.* (entrevista 1).

3.2 PERCURSO ESCOLAR

CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS	PERGUNTAS
Percurso escolar	Relação com professores Relação com colegas Relação com o currículo escolar Trajectória de insucesso	Quantas vezes reprovaste? Porquê?
		Gostaste de estar na escola? Porquê?
		O que mais gostaste da escola? Porquê?
		O que menos gostaste da escola? Porquê?
		Tiveste algum processo disciplinar? Porquê?

A escola é por norma, um local onde os alunos gostam de estar. É um local de excelência potenciador e catalisador de novas experiências de aprendizagem e onde são firmadas as relações de amizade entre os pares. Todos os entrevistados referiram gostar da escola, do espaço escolar. À pergunta *gostaste de estar na escola e porquê?* todos os alunos disseram que gostavam do espaço escolar porque *Sím , porque sim. Porque podia fazer o que quisesse. Gostava dos professores.* (entrevista 1) ou porque *o ambiente era muito bom. Aliás era a minha escola de sempre. Apesar de ter escola ao pé de casa, os meus pais sempre me puseram nesta por causa do ambiente. Não havia tanta confusão. Muita porreiro e os meus amigos*

estavam todos lá.(entrevista 2 e 3) ou gostava dos professores, dos poucos amigos que tinha e de algumas disciplinas(entrevista 4) e ou ainda quando referem que Sim. Olhe lá professor. Tinha lá os meus amigos, íamos prá praia, brincávamos. Dos amigos e de estarmos à conversa nos intervalos. Também gostei muito de alguns professores que ainda hoje falo como você. (entrevista 5). Referem também os professores quando referem que os profs eram do melhor, amigos e ouvintes. Estavam sempre lá quando precisei. (entrevista 2). Apenas um aluno referiu que não gostava da escola porque Não sei bem porquê mas nunca gostei. As disciplinas eram uma seca, não se fazia nada e tinha de tar ali a ouvir aquilo. Os professores só me diziam que ia chumbar se não me aplicasse mas eu tava a borrifar-me (entrevista 5).

Quando questionados sobre o que não gostavam da escola, os alunos responderam que não gostavam nada da disciplina de Matemática porque *era uma seca (entrevista 1,2,3,4,5) e dos betos finesses lá da escola. (entrevista 3)*

No que concerne o número de vezes em que forma retidos ou alvo de sanções disciplinares, os alunos referem que chumbaram algumas vezes e que raramente forma alvo de sanções disciplinares na escola. Um aluno evidenciou mesmo o facto de ter sido expulso inclusive do PIEF quando menciona o facto de ter sido *expulso e suspenso algumas vezes da escola. Até fui expulso do PIEF (entrevista 1)*. Quando questionado sobre os motivos de tantas retenções, um aluno respondeu que *Eu queria era borgas, borgas e tar no relax com o pessoal. Ir prá aulas e levar com aquilo da matemática dos números era horrível, e depois tinha de fazer muitos trabalhos de casa.(entrevista 3)*

3.3 ABANDONO ESCOLAR

CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS	PERGUNTAS
Abandono escolar	Motivos do abandono	Porque abandonaste a escola?

Quando questionados sobre as razões do abandono escolar dois alunos referiram o facto de nunca terem abandonado a escola (entrevista 2,3), uma aluna referiu o facto de só ter abandonado a escola porque *engravidei* (entrevista 5) e também porque *não curtia as regras e as disciplinas. Mas uma senhora foi lá a casa e tive de voltar* (entrevista 1) e também porque *o meu pai não me dava gúito. Queria dinheiro para sair, para comprar cigarros e não tinha* (entrevista 4).

3.4 INTEGRAÇÃO NO CURSO PIEF

CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS	PERGUNTAS
Integração num curso PIEF	Diferenças e semelhanças entre currículos Frequência do curso PIEF Experimentação vocacional Nível de certificação	O que te fez aceitar a frequência do PIEF?
		Que semelhanças/diferenças encontras entre o PIEF e o ensino regular?
		Gostaste de frequentar o PIEF? Porquê?
		Saíste com que certificação?
		Experimentaste alguma formação vocacional?

A integração num curso PIEF obedece a regras definidas pela direcção do agrupamento em conjunto com a entidade promotora. Os alunos são muitas vezes referenciados e integrados nas turmas após os conselhos de turma onde se debatem as questões académicas, pessoais e sociais e quais os benefícios da frequência do curso PIRE por parte de determinados alunos. Muitas vezes os alunos não sabem o motivo pelo qual foram convidados a integrar a turma PIEF. O nosso intuito aqui, coimo investigadores era o de perceber a razão pela qual os alunos foram para PIEF, se uma decisão do aluno, dos professores ou das famílias. Assim sendo, à questão O que te fez aceitar a frequência do PIEF? os alunos responderam que tinha sido uma decisão da escola fruto do elevado número de retenções, *Vim do PIEF do Monte da Caparica. Como não tive aproveitamento e era um baldas mandaram-me para outro*

PIEF.(entrevista 1); *Chumbei bué. Era sempre o mais velho e o mais alto nas turmas. Era uma maçada tar ali com o s bebés. A minha DT na altura falou com o s meus pais e comecei o PIEF.* (entrevista 2); *Oh prof. É assim eu até gostava da escola mas eram muitas disciplinas e o professor sabe que na altura eu queria era borgan e não fazer nada mas não era má aluna* .(entrevista 3) Outro motivo apontado pelos alunos era o facto de haver uma pressão social por parte das instituições que os apoiavam socialmente (CPCJ e SS através do RSI) para que frequentassem a escola, *Houve uma senhora que foi lá a casa por causa do rendimento mínimo. Disse que tinha de voltar à escola senão os meus pais iriam deixar de receber aquilo e que podia ir parar a uma instituição. Então fui pró PIEF da Caparica.*(entrevista 4); *A minha mãe é empregada na escola e dava-se muito com os professores. Ela falou com eles e eles disseram que era melhor para mim ir pró PIEF porque assim conseguia fazer a escolaridade obrigatória porque senão iam lá a casa da minha mãe e ela podia arranjar problemas.* (entrevista 5)

Relativamente às diferenças entre o PIEF e o ensino regular (fruto de inúmeras retenções) os alunos referiram o facto de os professores serem mais atenciosos e mais compreensivos porque *não nos mandavam prá rua, conversavam muito com a gente e ouviam os nossos problemas.* (entrevista 5), as disciplinas eram *mais divertidas e fizemos muitas visitas de estudo para vermos a realidade. Fui bué vezes ao supermercado com a professora de Matemática para fazermos contas.* (entrevista 4), salientado a vantagem de se poder acabar o curso de forma mais célere, *consegui acabar o PIEF mais cedo que os outros e fui pró curso de electricidade.* (entrevista 2)

Quanto ao grau de satisfação do curso PIEF todos os alunos referiram a oportunidade que lhes tinha sido dada para completarem os seus estudos porque de outra forma *Não sei se conseguiria.*(entrevista 2) ou quando menciona que *Foi no PIEF que descobri o que queira fazer na vida. Os professores arranjararam-me um talho para eu trabalhar* (entrevista 4).

À excepção de um aluno que não fiz a realizar a formação vocacional porque Não. Recusei-me sempre. Á viste o que era trabalhar à borla. Tinha mais que fazer. (entrevista 1), todos os alunos puderam experimentar em situação real de trabalho não remunerado, *Fiz o estágio numa oficina de automóveis com o Senhor Jaime.* (entrevista 2); *fiz a formação vocacional num talho.* (entrevista 3); *fiz um estágio na creche Irmanadora.*(entrevista 4) *Fiz um estágio na escola a contar histórias na pré e também numa creche lá perto da escola. Os professores iam lá ver se tava tudo a correr bem.* (entrevista 3).

Quanto ao perfil de saída, quatro dos alunos entrevistados concluíram o PIEF com sucesso, ou seja, com a certificação ao nível do 6ºano de escolaridade (na escola só existia o PIEF tipo 1). Um aluno não conseguiu obter a certificação porque abandonou o PIEF porque entretanto a sua namorada tinha engravidado e apesar dos esforços da escola, dos professores e das entidades parceiras não se conseguiu com que o aluno regressasse.

3.5 TRAJECTÓRIAS PROFISSIONAIS/ACADÉMICAS

CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS	PERGUNTAS
Trajectórias profissionais/ Académicas pós-PIEF	Percurso pós-PIEF Valorização escolar Aquisição e competências Estagnação	E depois do PIEF? Qual foi o teu percurso?
		Voltaste a estudar? O quê?
		Não voltaste? Porquê? O que fazes neste momento?

No que concerne as trajectórias académicas e profissionais tentamos perceber o que estes alunos (uns ainda estudantes outros trabalhadores) fizeram depois de frequentarem um curso PIEF. A nossa intenção era a de verificar se o objectivo primordial dos alunos seria o completamento da escolaridade obrigatória ou se por outro lado, o PIEF seria a ponte para a continuação dos estudos.

À pergunta E depois do PIEF? Qual foi o teu percurso? Dois alunos responderam que foram trabalhar e não regressaram à escola porque precisavam do dinheiro para sustentar a família, *Trabalhei no mercado abastecedor de Lisboa, numa padaria a ganhar uns trocos para sustentar a minha filha* (entrevista 1) ou ainda *Trabalhar. Continuei a trabalhar no talho* (entrevista 3). Referiram ainda o facto de estudar à noite e trabalhar de dia não é fácil e que muitas vezes é incompatível com

os “namoricos”. Três alunos referiram o facto de depois do PIEF terem conseguido entrar para um CEF. Dois alunos completaram o curso CEF com sucesso e outro aluno conseguiu obter a certificação ao nível do 12º ano de escolaridade, *Depois do PIEF fui pró curso na Emídio Navarro e tirei o 9º ano em electricidade. Depois não fiz nada. A minha namorada pediu-me pra ir tirar o 12º ano e fui. Tirei naquilo das Novas Oportunidades* (entrevista 2).

Os seus trajectos académicos e profissionais são muito diferentes entre os entrevistados. Três alunos optaram por trabalhar, um deles trabalha num talho de uma multinacional (entrevista 5), outro trabalha no aeroporto da Portela como administrativo (entrevista 2) e outro trabalha num café como gerente que como refere *Trabalho num café. Sou o gerente do café. O patrão, um amigalhaço dá-me carta branca para gerir isto e fazer o que quero* (entrevista 1). Os outros entrevistados (entrevista 3 e 5) fruto de gravidezes precoces optaram por concluir o 9º ano de escolaridade e neste momento encontram-se em casa a tomar conta dos seus filhos, até porque o namorado ganha bem.

3.6 AVALIAÇÃO DO PIEF

CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS	PERGUNTAS
Avaliação do PIEF	Avaliação do curso PIEF na óptica dos alunos	Se pudesses mudar alguma coisa no PIEF, o que mudarias?
		Que avaliação fazes do PIEF?

A avaliação na óptica dos alunos era um ponto fulcral do presente objecto de investigação. Queríamos saber, na perspectiva dos alunos qual era a sua percepção relativamente à eficácia do curso na construção de um projecto de vida ou que alterações provocou nas suas vidas. Os alunos responderam todos de forma muito positiva quando lhes foi perguntado qual a sua avaliação do PIEF porque *Deu-me as ferramentas necessárias mas não me deu mais porque não o acabei Sou um autodidacta porque aprendi tudo o que sei sozinho* (entrevista 1); *Gostei muito de andar no PIEF. Não sei se estaria aqui hoje a falar consigo* (entrevista 2); *O PIEF é bom. Foi uma oportunidade que ainda bem que a*

minha mãe conhecia os professores. Foi ela quem me disse pra ir. Andar lá deu-me a oportunidade de ter o 9º ano e de ter ambições (entrevista 3); O PIEF acordou-me, deu-me uma nova oportunidade. Se não fosse o PIEF de certeza que estaria na rua a portar-me mal e sem objectivos (entrevista 4); Se não fosse o PIEF e os professores que me ajudaram não sei se tinha continuado a estudar (entrevista 5).

Quando questionados sobre o que alterariam no modelo de funcionamento do curso, os entrevistados referiram que não mudariam nada mas um aluno mencionou o facto de *Há alunos muito estranhos que vão pró PIEF e não querem fazer nada. Quem não quer não deveria estar lá. O PIEF é uma oportunidade para se agarrar com unhas e dentes. Foi o que eu fiz.* (entrevista 2)

VII – CONSIDERAÇÕES FINAIS-----

VII – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os alunos que abandonam a escola constituem um problema económico e social que irá ter consequências ao nível do desenvolvimento de uma sociedade global e globalizante capaz de competir com os seus congéneres mundiais.

Com esta investigação julgamos ter dado um pequeno contributo para a análise e avaliação de uma política pública ao nível educacional.

Em termos de avaliação consideramos que o curso PIEF em muito contribuiu não só para as estatísticas nacionais e internacionais mas também porque conseguiu captar um capital humano há muito esquecido pelo tecido social. Ao invés de apostar na inovação e na tecnologia poderíamos eventualmente apostar na captação de jovens, na qualificação e na melhoria de condições dos nossos alunos portugueses.

Muito se tem feito ao nível europeu, com directrizes emanadas superiormente. Contudo, as directrizes e os despachos e decretos-lei muitas vezes esquecem que as políticas devem ser implementadas localmente e em função das especificidades de cada povoação, localidade ou mesmo região, apontando para uma clara territorialização das políticas.

O fenómeno social do abandono escolar é um problema que começa nos tenros anos de idade escolar e é geralmente o culminar de um insucesso da escola ao não conseguir cativar os jovens para o prosseguimento dos seus estudos como foi o caso dos nossos entrevistados. A falta de expectativas das famílias, construída pelos seus próprios percursos negativos, reforça os sentimentos de desistência dos seus próprios percursos negativos, reforça os sentimentos de desistência de alguns alunos que vêem na escola um beco sem saída. As consequências são a fuga para trabalhos precários, para projectos de futuro esvaziados de conteúdo e sentido.

Os currículos escolares encontram-se desajustados e muitas vezes a grande preocupação é dar cumprimentos aos programas porque existe um calendário a cumprir. Este factor e outros tais como a falta de apoio pedagógico ou mesmo psicológico nas escolas para lidar com alunos oriundos de meios socioeconómicos mais desfavorecidos podem potenciar um desencantamento pelas tarefas escolares. Outro facto potenciador de um abandono escolar

é o número de retenções que os alunos têm ao longo do seu percurso escolar. De acordo com o estudo *Grade Retention during Compulsory Education in Europe: Regulations and Statistics* (2011), Portugal é dos países da união europeia onde mais os alunos ficam retidos. A retenção escolar não é benéfica e demonstra uma clara ineficácia da escola em conseguir com que os alunos atinjam as competências necessárias sem recurso à retenção. De acordo com o estudo acima referido (2011, p.57) *In three of the countries where the rate of grade retention is quite high at primary level (Spain, France and Portugal), all pupils follow a common type of education without separate strands or tracks* o que pressupõe que nas programações escolares não se tem em conta o background nem as experiências vividas pelos alunos porque todos aprendem e têm de aprender da mesma forma e ao mesmo tempo.

É cumulativamente uma questão cultural em que se prefere reter um aluno na expectativa de que irá fazer melhor nos anos seguintes porque *despite similar regulations, grade retention rates vary widely between European countries. In countries with high rates, the idea that grade retention is beneficial for pupils is still prevalent in the education community.* (Grade Retention during Compulsory Education in Europe: Regulations and Statistics, 2011, p.60).

Caberá igualmente à escola e aos *policy makers* a produção de políticas enquadradas no tecido social e perante as condições adversas da sociedade prevenir que milhares de jovens abandonem precocemente a escola em busca de trabalhos não raras vezes precários e mal remunerados que em nada contribuem para uma sociedade global e globalizante, de igualdade de oportunidades para todos.

Em alturas de crise económica mundial como a que estamos presentemente a vivenciar, estaremos provavelmente a caminho de uma outra ainda mais grave, ou seja uma crise social que potenciará tudo aquilo que plasmamos nesta investigação. Caberá aos governos a árdua tarefa de manter os alunos nas escolas, com programas escolares diferenciados porque cada um tem a sua idiosincrasia.

A aposta na qualificação de capital humano, na melhoria de competitividade só se conseguem se estivermos alertas para situações de risco que cada vez estão mais patentes nas sociedades. Aquilo que antigamente era atribuído causalmente a famílias de meios mais desfavorecidos não se verifica. O abandono escolar é um fenómeno multifactorial e as suas causas estão longe de ser totalmente conhecidas.

À pergunta de partida deste projecto de investigação: ***Quais os benefícios da implementação de um programa de combate e prevenção ao abandono escolar na óptica dos alunos e das suas trajectórias?***

Apraz-nos como investigadores considerar que é com medidas como a do PIEF que devem ser tomadas como boas práticas que se combate verdadeiramente e eficazmente o abandono escolar que é igualmente precoce.

Os percursos dos nossos entrevistados foram tortuosos e sinuosos mas os objectivos principais foram alcançados. Conseguiu-se ajudar os alunos a descobrir um modo de vida diferente daquele a que estavam habituados e ajudou-se na construção e elaboração de um projecto de vida. Percurso(s) de jovens adolescentes que cresceram à força, que engravidaram, que chumbaram vezes sem conta, que abandonaram a escola e que hoje são com certeza pessoas e cidadãos diferentes conscientes da importância que a escola e a escolaridade operou nas suas vidas.

Os dados da investigação evidenciam que a medida educativa PIEF contribuiu para um projecto de vida, para a construção do saber quotidiano na perspectiva dos jovens. A alternativa ao PIEF seria a da rua, da delinquência e como Pais (2005) refere, a opção pelos ganchos, pelos tachos e pelos biscates.

O PIEF é, em suma, uma boa medida política no combate ao abandono escolar precoce que potencia e promove uma verdadeira igualdade de oportunidades e uma efectiva inclusão e igualmente um contributo para que Portugal consiga ajudar a Europa a atingir o *benchmark* de 10% no ano de 2020 e para a construção de uma escola para todos e onde cabem todos promovendo *um tipo de ensino que reproduz relações de hierarquia e subordinação, substituindo-o por modos de ensino alternativo. Modos de ensino que concedam aos indivíduos a capacidade de agirem colectiva e democraticamente. No fundo, trata-se de substituir uma escola criada à imagem da fábrica por uma outra, inclusiva e capaz de promover e desenvolver indivíduos-cidadãos, ao invés de simples produtores-consumidores* (Bessa e Fontaine, 2003: 143)

Como dirá o velho ditado Mais vale prevenir do que remediar. De acordo com dados estatísticos, ao reduzirmos em 1% a percentagem de abandono escolares precoces representará cerca de mais 500 000 trabalhadores qualificados por ano porque a qualificação é sinónimo de uma garantia de um melhor emprego. Não existem soluções imediatas nem se conseguem resultados efectivos se apenas aplicarmos medidas paliativas

na tentativa de minorar os efeitos a curto prazo. Os sistemas educativos ao centrarem os seus objectivos na função primordial de ensino acabam por optar pelo exercício de uma função selectiva, onde só uma pequena parte dos alunos está *a priori* capacitada para acompanhar os professores, no seu tempo e no seu modo (Azevedo, 1999) e atentar *nas diferenças e nas idiossincrasias de cada aluno e passar rapidamente de um currículo único e pronto-a-vestir para uma maior flexibilidade curricular e uma aposta no fato-por-medida.* (Azevedo, 1999, p.26).

São necessárias políticas efectivas de suporte às famílias e aos jovens através do aumento da escolaridade obrigatória e a criação de *second chance schools* ou *alternative programmes* na tentativa de cativar os alunos que estão em risco de abandono e a reintegração daqueles que pela escola e pelo sistema foram abandonados. Segundo as principais conclusões da conferência *Early School Leaving* promovida pela Comissão Europeia¹ são igualmente necessários sistemas educativos mais flexíveis que permitam aos alunos a escolha de vários *pathways* adaptados às suas necessidades com o envolvimento de todos os stakeholders (parceiros sociais, empresários, políticos, família e professores).

Em suma, as políticas de prevenção e combate ao abandono escolar precoce deverão ter especial atenção para os:

*Alunos que deixam a escola antes de concluir a escolaridade obrigatória;

*Alunos que não obtêm quaisquer qualificações no fim da escolaridade obrigatória;

*Alunos que não recebem formação profissional depois de saírem da escola, com ou sem qualificações;

Que tipo de apoio pode ser dado a cada um destes grupos de jovens para reduzir as taxas de abandono escolar?

¹ Em anexo

VIII – BIBLIOGRAFIA E LEGISLAÇÃO-----

VIII - BIBLIOGRAFIA

Abrantes, P. (2010). *Tendências e controvérsias em sociologia da educação*. Lisboa: Editora Mundos Sociais.

Allard, A. (2004). *Early school leaving and the classed and gendered assumptions of 'good student'/'good girl'/'good woman'*. Working Paper apresentado na conferência *Learning from the Margins* Conference em Julho de 2004 em Melbourne, Austrália. Consultado no dia 3 de Janeiro de 2012 em www.deakin.edu.au/education/quality_learning

Alves, N. (2006). *Socialização escolar e profissional dos jovens: Projectos, estratégias e representações*. Cadernos Sísifo 1. Lisboa: Educa/Ui&dCE.

Anuário Estatístico da Região Lisboa (2010). Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.

Araújo, J. (2007). *Avaliação da gestão pública: a administração pós-burocrática*. Universidade do Minho.

Azevedo, J. (1990). *Inserção precoce dos jovens no mercado de trabalho*. Cadernos PEETI. Lisboa: Ministério do Trabalho e da Segurança Social.

Azevedo, J. (2003). *Disparidades territoriais em educação na Região Norte. Indicadores de escolarização construídos com informações do Censos de 2001*. Porto: Edição da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (CCDRN), Ministério da Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente.

Azevedo, J. (2007). *Sistema educativo mundial*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.

Azevedo, J. (2011). *Liberdade e Política Pública de Educação*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.

Ball, S.(1992). *Subject departments and the "implementation" of national curriculum policy: an overview of the issues*. Journal of Curriculum Studies, v. 24, n. 2, p. 97-115.

Barroso, J.(2003). *Factores organizacionais da exclusão escolar*. Porto: Porto Editora.

Beckne et al (2003). *Young people's social origin, educational attainment and labour market outcomes in europe*. Bruxelas: Comissão Europeia.

Benavente, A. (1981). *Obstáculos ao sucesso na escola primária*. Lisboa: Instituto de estudos para o Desenvolvimento.

Benavente A. (1990a). *Escola, Professoras e Processos de Mudança*, Lisboa: Livros Horizonte.

Benavente, A. (1990b), *Insucesso escolar no contexto português: abordagens, concepções e políticas*. Lisboa: Faculdade de Ciências.

Benavente, A. et al.(1994). *Renunciar à escola: o abandono escolar no ensino básico*. Lisboa: Editora Fim de Século.

Bento, A. (2007). *Apontamento da disciplina de organização e administração escolares*. Funchal: Universidade da Madeira.

Bessa, N. (2003). *A aprendizagem cooperativa numa pós-modernidade crítica*. *Educação Sociedade & Culturas*, nº18, 123-147.

- Bilhim, J. (2004). *Qualificação e valorização de competências*. Lisboa: Sociedade Portuguesa de Inovação.
- Bilhim, J. (2008). *Teoria organizacional: estruturas e pessoas*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Bogdan et al. (1994). *Investigação qualitativa em educação*. Porto: Porto Editora.
- Caetano, L. (2005). Abandono escolar: repercussões socioeconómicas na região centro. Algumas reflexões. *Finisterra*, XI, 79, pp. 163-176.
- Canário, R. (1999). *Educação de adultos: um campo e uma problemática*. Lisboa: Educa & ANEFA.
- Canário, R. (2000). *Territórios educativos de intervenção prioritária: A escola face à Exclusão*. *Revista de Educação*, vol. IX, nº 1, pp. 125 – 135.
- Canavarro, J. et al. (2004). *Eu Não Desisto – Plano Nacional de Prevenção do Abandono Escolar*. Lisboa: Ministério da Educação/Ministério da Segurança Social e do Trabalho.
- Carapeto, C. (2005). *Administração pública: modernização, qualidade e inovação*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Cardim, M. (2006). *Implementação de políticas públicas: do discurso às práticas*, Tese de Doutoramento em Ciências Sociais na especialidade Administração Pública. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Cardim, M. (2009). *Implementação de políticas públicas: do discurso às práticas*. Comunicação oral apresentada no XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahia, Brasil, 27 – 30 de Outubro.
- Carmo, R. (2010). *Desigualdades sociais 2010*. Lisboa: Editora Mundos Sociais.
- Carneiro, R. (2000). *2020: 20 anos para vencer 20 décadas de atraso educativo*, In Tomo I – *Questões de método e linhas gerais de evolução de o Futuro da educação em Portugal: Tendências e Oportunidades – um estudo de reflexão prospectiva*. Lisboa, DAPP.
- Carneiro, P. (2008). *Inequality of opportunity and educational achievement in Portugal*. *Portuguese Economic Journal*, 7: 17-41.
- Carvalho, E. (2001). *Reengenharia na administração pública: a procura de novos modelos de gestão*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Carvalho, E. (2007). *Políticas de reforma administrativa em Portugal*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Carvalho, E. (2008). *Reforma Administrativa sob o mote do New Public Management: os casos de Irlanda, Espanha e Irlanda*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Carvalho, E. (2009). *Nova gestão pública: procura-se substituto*. *Interface Administração Pública*, 40-43. Lisboa: Instituto Nacional de Administração.
- Coles, B., Godfrey, C., Keung, A., Parrott, S. and Bradshaw, J. (2010). *Estimating the life-time cost of NEET: 16-18 year olds not in Education, Employment or Training*. York: University of York.
- Comissão Europeia. (2001). *European commission white paper - A new impetus for european youth*. Bruxelas: Comissão Europeia.

Comissão Europeia. (2011). *Proposal for a council recommendation: on policies to reduce early school leaving*. Bruxelas: Comissão Europeia.

Comissão Europeia. (2011). *Grade retention during compulsory education in europe: regulations and Statistics*. Bruxelas: Comissão Europeia.

Comissão Europeia (2009). *Progress towards the Lisbon Objectives in Education and Training, Indicators and benchmarks*

Comissão Europeia (2011), *Reducing early school leaving*. Commission Staff Working Paper. Accompanying document to the Proposal for a Council Recommendation on policies to reduce early school leaving. Bruxelas: Comissão europeia.

Comissão Europeia (2011). *Tackling early school leaving: a key contribution to the europe 2020 agenda*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Bruxelas: Comissão europeia.

Conselho da União Europeia (2004). *Educação e formação para 2010. A urgência das reformas necessárias para o sucesso da estratégia de Lisboa*, Bruxelas: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

Cordeiro, S. (2008). *Estruturas Organizacionais emergentes de parcerias público-privadas*. Tese de doutoramento não publicada. Universidade do Minho.

Denhardt, R. et al (2000). *The New Public Service: Serving Rather than Steering*. Public Administration Review, 60, 549–559.

Denhardt, R. (2003). *The New Public Service: An Approach to Reform*, International Review of Public Administration, Vol. 8, N.º 1.

Dye, T.(2002). *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prentice Hall.

Epis. (2010). *Escolas de futuro: 130 boas práticas de gestão de escolas*. Porto: Porto Editora.

Ferrão, J. (1992). *Caracterização regional dos factores de abandono escolar nos 2º e 3º Ciclos do ensino básico*. Lisboa: Ministério da Educação.

Ferrão, J. (2000). *Saída prematura do sistema educativo: aspectos da situação, causas e perspectivas em termos de emprego e formação*. Lisboa: OEFP.

Figueiredo, M. (1986) *Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica*. Revista Fundação João Pinheiro:108-129.

Formosinho, J. (1986). *A regionalização do sistema de ensino*. Porto: *Cadernos Municipais*, nº 38/39, p.p. 63-67.

Formosinho, J. (1992). *O dilema organizacional das escolas de massas*. Braga: Universidade do Minho.

Formosinho, J. (2000). *Políticas educativas e autonomia das escolas*. Lisboa: Edições ASA.

Guerreiro, M. (2009). *Trajectórias escolares e profissionais de jovens com baixas qualificações*. Lisboa: Gabinete de estatística e planeamento da educação.

GEPE. (2009). *50 anos de Estatísticas da Educação em Portugal*. Lisboa: Gabinete de estatística e planeamento da educação.

GEPE. (2011). *Educação em Números 2011*. Lisboa: Gabinete de estatística e planeamento da educação.

- GHK. (2005). *Study on Access to Education and Training, Basic Skills and Early School Leavers*. Bruxelas: Comissão Europeia
- GHK. (2011). *Reducing early school leaving in EU*. Bruxelas: Comissão Europeia
- Goodson, I. (2008). *Conhecimento e vida profissional. Estudos sobre educação e mudança*. Porto: Porto Editora.
- Goulart, P. and A.S. Bedi (2007). *A history of child labour in Portugal*. ISS Working Paper, 448.
- Goulart, P. and A. S. Bedi (2008). *Child labour and educational success in Portugal*. *Economics of Education Review*, 27(5): 575-87.
- Grilo, M. (2010). *Se não estudas estás tramado*. Lisboa: Editora Tinta da China
- Guichard, S. (2006). *Enhancing portugal's human capital*, *OECD Economics Department Working Papers* No. 505.
- Hood, Christopher (1991). *A public management for all seasons?* *Public Administration Review*, 69, 3-19.
- Hood, C. et al (1994). *From old Public administration to new public management*. *Public Money and Management*, 9-16.
- Justino, D. (2010). *Difícil é Educá-los*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Ketete, et al (1999). *Metodologia da recolha de dados*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service*. Nova Iorque: Russell Sage Foundation
- Lowi, T. (1972). *Four systems of policy, politics and choice*. *Public Administration Review*, Vol 32: 298-310
- Lyche, C. (2010). *Taking on the completion challenge: a literature review on policies to prevent Dropout and Early School Leaving*. *OECD Education Working Papers*, No. 53. OECD Publishing.
- Magalhães, A (2003). *Educação, Conhecimento e a Sociedade em Rede*. *Educação e Sociedade - Revista de Ciências da Educação*, vol. 24, nº85, pp.1179-1202.
- Marto, H. (2006). *Identificação dos instrumentos e boas práticas de combate à exploração do trabalho infantil – A experiência de Portugal e a experiência do Brasil: apresentação de boas práticas*. Actas da conferência internacional subordinada ao título: Combate à Exploração do Trabalho Infantil no Mundo de Língua Portuguesa. Lisboa: MTSS/PETI.
- Mata, I. (2000). *Sucessos e insucessos de uma experiência pedagógica com jovens em risco de exclusão escolar*. Lisboa: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa (texto policopiado).
- Mainardes, J. (2006) *Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais*. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 27, n. 94, p. 47-69.
- Ministério da Educação (2003). *Cartografia do abandono e insucesso escolares*. Lisboa: Ministério da Educação.
- Ministério do Trabalho e da Solidariedade (1999). *Guia de Legislação e Recursos sobre Trabalho Infantil*. Lisboa: Ministério do Trabalho e da Solidariedade.

- MTS-PEETI (1999). *Plano para a eliminação da exploração do trabalho infantil. Medidas e políticas Legislativas*. Lisboa: Ministério do Trabalho e da Solidariedade.
- Moreira, J. (2009). *Entrevista a José Manuel Moreira*. Interface Administração Pública, 15-18. Lisboa
- Mozzicafreddo, J. (2000). *Estado-providência e cidadania em Portugal*. Oeiras: Celta Editora.
- Mozzicafreddo, J. (2001). *Cidadania e administração pública em Portugal*. In J. Mozzicafreddo e J. Salis Gomes (Org.), in *Administração e Política – Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*. Oeiras: Celta Editora.
- Murray, M. (1975). *Comparing public and private management: an exploratory essay*, Public Administration Review, Vol. 35, No. 4. (Jul. - Aug., 1975), pp. 364-371.
- Neto, D. (2001). *Diffícil é sentá-los*. Lisboa: Oficina do Livro.
- NESSE. (2009). *Early school leaving: lessons from research for policy makers*. Report submitted by the Network of Experts in Social Sciences of Education. <http://www.nesse.fr/nesse/activities/reports/early-school-leaving.pdf>
- OECD (2011). *Education at a glance*. Paris: OECD.
- Santiago, P. et al. (2012). *OECD reviews of evaluation and assessment in education: Portugal 2012*. Paris: OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264117020-en>
- O'Toole, L. (2004). *The theory practice issue in policy implementation research*. Public Administration, 82: 309-329.
- O'Toole, L. (2000). *Research on policy implementation: assessment and prospects*. Journal of Public Administration Research and Theory, 10: 263-288.
- Pais, M. (2003). *Culturas juvenis*. Lisboa: Imprensa Nacional da Casa da Moeda.
- Pais, M. (2005). *Ganchos, Tachos e Biscates*. Lisboa: Âmbar.
- Paudel, N (2002). *A critical account of policy implementation theories: status and reconsideration*. Journal of Public Policy. Volume: 15, Issue: 2, Pages: 36-54.
- Pasquino, G. (2002) *Curso de ciência política*. Cascais: Príncípia.
- Pereira, A. (2007). *PIEF: Um programa de educação e formação*. Cadernos PETI n.º 5. Lisboa: Ministério do Trabalho e Solidariedade Social e Programa para Prevenção e Eliminação da Exploração do Trabalho Infantil (PETI).
- Pereira, A. (2011). *Portugal na hora da verdade*. Lisboa: Gradiva Publicações.
- Pereirinha, J. (2008) *Política social: fundamentos de actuação das políticas públicas*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Phillips, D. & Schweisfurth, M. (2006). *Comparative and international education. An introduction to theory, method and practice*. London: Continuum International Publishing Group.
- Pollit, C. (2003). *The essential public manager*. Maidenhead: The open university press.
- Pressman, Jeffrey L. e Aaron Wildavsky. (1984). *Implementation: how great expectation in Washington are dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press.
- Quivy, R. (2003). *Manual de investigação em Ciências Sociais.* Lisboa: Gradiva

Roazzi, A. & Almeida, L. (1988). *Insucesso Escolar: insucesso do aluno ou insucesso do sistema escolar?* Revista Portuguesa de Educação. 1(2), 53-60.

Rocha, Oliveira. 1991. *Princípios de gestão pública*. Lisboa: Editorial Presença.

Rocha, O. (2001). *Gestão pública e modernização administrativa*. Oeiras: Instituto Nacional de Administração.

Rocha, O. (2002). *A importância da qualidade nos serviços públicos*. In Melhor Gestão para uma Melhor Administração, Fórum 2002. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

ROLDÃO, M. (2008). *Estudo Curricular da Medida PIEF*. Lisboa: PETI (MTSS) e Almedina.

Roldão, M. (2008). *A medida PIEF*. Coleção de opúsculos publicados no âmbito da obra comemorativa dos 10 anos do PETI, n.º 2. Lisboa: Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social Programa para Prevenção e Eliminação da Exploração do Trabalho Infantil (PETI).

Sabatier, P. (1980) *The implementation of public policy: a framework of analysis*. Policy Studies Journal, 8 (1980): 538-560.

Secchi, L. (2009). *Modelos organizacionais e reformas da administração pública*. RAP: Rio de Janeiro, 347-69.

Seminário EUNEC. *CNE: efficiency, equity and early school leaving* em 9 de Outubro de 2007.

SIETI (2004). *Inserção precoce no mercado de trabalho – Um estudo de casos*. Manuscrito elaborado pelo Grupo de Trabalho nomeado por Despacho do Ministro do Trabalho e da Solidariedade n.º 8676/98 publicado no Diário da República – n.º 119 da 2ª série de 23 de Maio de 1998.

SIETI. (2003). *Trabalho infantil em Portugal. Caracterização social dos agregados familiares portugueses com menores em idade escolar*. Lisboa: Ministério da Segurança Social e do Trabalho.

Sil, V. (2007). *Alunos em situação de insucesso escolar*. Lisboa: Instituto Piaget.

Souza, Celina. (2003). *Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa*. Caderno CRH 39: 11-24. 2003.

Wilson, Woodrow (1887). *Study of Administration*. Political Science Quarterly. The Academy of Political Science.

LEIS E DECRETOS-LEI

Lei de Bases do Sistema Educativo 46/86, de 14 de Outubro

Decreto – Lei nº 49.408, de 24 de Novembro de 1969

Decreto – Lei nº 396/91, de 14 de Outubro

Decreto – Lei nº 6/2001, de 18 de Janeiro

Decreto – Lei n.º 11/98, de 19 de Março

DESPACHOS E RESOLUÇÕES DO CONSELHO DE MINISTROS

Despacho Conjunto 948/2003, de 25 de Agosto editado em 26 de Setembro

Despacho n.º 20 331/99 (2ª série), de 27 de Setembro

Despacho Conjunto de 10/09/96

Resolução do Conselho de Ministros nº 37/2004 de 20 de Março

Resolução do Conselho de Ministros n.º1/2000, de 13 de Janeiro

Resolução do Conselho de Ministros n.º75/98 de 4 de Junho

Resolução da Assembleia da República n.º 47/2000, de 1 de Junho.

LEGISLAÇÃO REFERENTE AO PIEF

Despacho conjunto n.º 948/2003

Despacho conjunto n.º 171/2006,

Despacho Conjunto nº 948/2003, de 26 de Setembro

ANEXOS-----

- ANEXO I – Guião da entrevista -----
- ANEXO II – Transcrição das entrevistas -----
- ANEXO III - Decreto-lei que regulamenta o PIEF -----
- ANEXO IV - Perfil e competências do (a) professor (a) PIEF -----
- ANEXO V - Principais conclusões da conferência – *Early School Leaving*
(Bruxelas, 1 e 2 de Março de 2012)-----

ANEXO I – GUIÃO DA ENTREVISTA

Guião de entrevista aos alunos do PIEF
1. Há quanto tempo vives em _____?
2. Gostas de viver onde vives? Porquê? Onde gostarias de viver?
3. Gostas de estar na escola? Porquê?
4. O que menos gostas da escola? Porquê?
5. Quantas vezes reprovaste? Porquê?
6. Tiveste algum processo disciplinar? Porquê?
7. Os teus pais valorizam a escola?
8. O que te fez aceitar a frequência do PIEF?
9. Que diferença encontras entre o PIEF e o ensino regular?
10. Que semelhança encontras entre o PIEF e o ensino regular?
11. Gostaste de frequentar o PIEF? Porquê?
12. Se pudesses mudar alguma coisa no PIEF, o que mudarias?
13. Saíste com que certificação?
14. Experimentaste alguma formação vocacional?
15. E depois do PIEF? Qual foi o teu percurso?
16. Voltaste a estudar? O quê?
17. Não voltaste? Porquê? O que fazes neste momento?
18. Que avaliação fazes do PIEF?

A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA PREVENÇÃO E COMBATE AO ABANDONO ESCOLAR
- ESTUDO DE CASO NO AGRUPAMENTO VERTICAL DE ESCOLAS DA COSTA DA CAPARICA -

BRUNO COIMBRA – MASTER OF PUBLIC ADMINISTRATION / EDUCATIONAL MANAGEMENT

ANEXO II – Transcrição das entrevistas -----

Ruben “Karamelo”

(entrevista 1)

ENTREVISTA AOS ALUNOS PIEF	
1. Há quanto tempo vives em ____?	<i>Nasci no Brasil mas depois vim para Costa. Entretanto houve uma altura em que bazei e fui morar com o meu pai para Lisboa quando ele se separou da minha cota. Entretanto voltei outra vez.</i>
2. Gostas de viver onde vives? Porquê? Onde gostarias de viver?	<i>Ya, claro. Porque o que é quer que diga. Sinto-me bem aqui, tenho as pessoas que gosto, a minha dama e as pessoas que gostam de mim. Sinto-me bem aqui. O professor quer conhecer a minha dama, é irmã do capitão da selecção nacional de rugby</i>
3. Como é composto o teu agregado familiar?	<i>Moro com a minha mãe.</i>
4. Os teus pais valorizam a escola?	<i>Os meus cotas nunca ligaram muito à escola. Sempre fiz o que queria. Baldava-me às aulas e nunca foram falar com o DT. Diziam-me que tinha de trabalhar se queira ter os ténis da Nike e as calças da Levi's. O meu cota estava sempre ausente. Nunca me obrigaram a estudar.</i>
5. Gostaste de estar na escola? Porquê?	<i>Sím, porque sím. Porque podia fazer o que quisesse. Gostava dos professores. Tinha o objectivo de arranjar namorada. Curtia bué os colegas, o ambiente do people porreiro e das damas. O horário era bom e também gostava do passe grátis porque assim podia mexer-me por todo o lado e não pagava</i>
7. O que menos gostaste da escola? Porquê?	<i>Não gostava nada de Matemática</i>
8. Quantas vezes reprovaste? Porquê?	<i>Bué vezes. Porque não ligava à escola, só fazia porcaria.</i>
9. Tiveste algum processo disciplinar? Porquê?	<i>Algumas vezes. Fui expulso e suspenso algumas vezes da escola. Até fui expulso do PIEF.</i>
10. Porque abandonaste a escola?	<i>Não curtia as regras e as disciplinas. Mas uma senhora foi lá a casa e tive de voltar.</i>
10. O que te fez aceitar a frequência do PIEF?	<i>Vim do PIEF do Monte da Caparica. Como não tive aproveitamento e era um baldas mandaram-me para outro PIEF.</i>
11. Que diferenças/semelhanças encontras entre o PIEF e o ensino regular?	<i>Não há nada muito diferente. O PIEF pode ser acabado mais depressa mas o horário da escola boy era maior. Távamos bué tempo na escola.</i>

A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA PREVENÇÃO E COMBATE AO ABANDONO ESCOLAR
- ESTUDO DE CASO NO AGRUPAMENTO VERTICAL DE ESCOLAS DA COSTA DA CAPARICA -

BRUNO COIMBRA – MASTER OF PUBLIC ADMINISTRATION / EDUCATIONAL MANAGEMENT

12. Gostaste de frequentar o PIEF? Porquê? <i>Gostei porque sentia-me bem e era muito fixe. Os professores eram porreiros e dava-me muita atenção.</i>
13. Se pudesses mudar alguma coisa no PIEF, o que mudarias? <i>Não, não mudava nada. Estava satisfeito com tudo.</i>
14. Saíste com que certificação? <i>Não saí com nenhuma. Não acabei o 6º ano.</i>
15. Experimentaste alguma formação vocacional? <i>Não. Recusei-me sempre. Á viste o que era trabalhar à borla. Tinha mais que fazer.</i>
16. E depois do PIEF? Qual foi o teu percurso? <i>Trabalhar, trabalhar. Trabalhei no mercado abastecedor de Lisboa, numa padaria a ganhar uns trocos para sustentar a minha filha.</i>
17. Voltaste a estudar? O quê? <i>Voltei à escola à noite mas não gostei do ambiente. Era muito stressante. Havia muitos pretos e ciganos.</i>
18. Não voltaste? Porquê? O que fazes neste momento? <i>Trabalho num café. Sou o gerente do café. O patrão, um amígalhaço dá-me carta branca para gerir isto e fazer o que quero.</i>
19. Que avaliação fazes do PIEF? <i>Muito bom mesmo. Deu-me as ferramentas necessárias mas não me deu mais porque não o acabei Sou um autodidacta porque aprendi tudo o que sei sozinho.</i>

Jorge “Galã”

(entrevista 2)

GUIÃO DE ENTREVISTA AOS ALUNOS PIEF	
1. Há quanto tempo vives em ____?	<i>Moro no Monte da Caparica desde que me lembro.</i>
2. Gostas de viver onde vives? Porquê? Onde gostarias de viver?	<i>Gosto muito de viver aqui. Tenho os meus amigos a minha namorada por perto.</i>
3. Como é composto o teu agregado familiar?	<i>Paí, mãe, irmãos (2)</i>
4. Os teus pais valorizam a escola?	<i>Eles sempre dizem que a escola é boa e que a educação acompanha-nos ao longo da nossa vida. Sempre me disseram que podia faltar tudo, mas que uma pessoa com escola vai sempre mais além.</i>
5. Gostaste de estar na escola? Porquê?	<i>Sim. O ambiente era muito bom. Aliás era a minha escola de sempre. Apesar de ter escola ao pé de casa, os meus pais sempre me puseram nesta por causa do ambiente. Não havia tanta confusão. Muita porreiro. Curtia muito dos colegas, das miúdas e dos professores. Não havia confusão, o ambiente era calmo e tranquilo. Os profs eram do melhor, amigos e ouvintes. Estavam sempre lá quando precisei.</i>
7. O que menos gostaste da escola? Porquê?	<i>Gostava de tudo. A comida no refeitório é que não era lá grande coisa.</i>
8. Quantas vezes reprovaste? Porquê?	<i>Chumbei muitas vezes. As aulas eram esquisitas. Só nos ensinavam tretas que não faziam sentido. Eu estava preocupado em ajudar os meus pais na roulotte porque era daí que vinha o dinheiro para comer.</i>
9. Tiveste algum processo disciplinar? Porquê?	<i>Não, nunca.</i>
10. Porque abandonaste a escola?	<i>Nunca abandonei a escola.</i>
10. O que te fez aceitar a frequência do PIEF?	<i>Chumbei bué. Era sempre o mais velho e o mais alto nas turmas. Era uma maçada tar ali com o s bebés. A minha DT na altura falou com o s meus pais e comecei o PIEF.</i>
11. Que diferenças/semelhanças encontras entre o PIEF e o ensino regular?	<i>Hum. Pra começar os professores eram mais porreiros e fazíamos muitas experiências. Íamos a muitas visitas de estudo. Consegui acabar o PIEF mais cedo que os outros e fui pró curso de electricidade.</i>
12. Gostaste de frequentar o PIEF? Porquê?	<i>Muito. Porque tirei o 9º ano e o 12º ano. Não sei se conseguiria.</i>

A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA PREVENÇÃO E COMBATE AO ABANDONO ESCOLAR
- ESTUDO DE CASO NO AGRUPAMENTO VERTICAL DE ESCOLAS DA COSTA DA CAPARICA -

BRUNO COIMBRA – MASTER OF PUBLIC ADMINISTRATION / EDUCATIONAL MANAGEMENT

13. Se pudesses mudar alguma coisa no PIEF, o que mudarias? <i>Há alunos muito estranhos que vão pró-PIEF e não querem fazer nada. Quem não quer não deveria estar lá. O PIEF é uma oportunidade para se agarrar com unhas e dentes. Foi o que eu fiz.</i>
14. Saíste com que certificação? <i>6º ano.</i>
15. Experimentaste alguma formação vocacional? <i>Fiz o estágio numa oficina de automóveis com o Senhor Jaime.</i>
16. E depois do PIEF? Qual foi o teu percurso? <i>Depois do PIEF fui pró curso na Emídio Navarro e tirei o 9º ano em electricidade. Depois não fiz nada. A minha namorada pediu-me pra ir tirar o 12º ano e fui. Tirei naquilo das Novas Oportunidades.</i>
17. Voltaste a estudar? O quê? <i>Já disse</i>
18. Não voltaste? Porquê? O que fazes neste momento? <i>Depois do 12º o meu pai falou com um colega do aeroporto e agora estou lá há 5 meses a ganhar uns dinheiros. Pode ser que quando acabar o contrato fique lá. Estou a pensar em ir prá universidade. Prof, o que achas?</i>
19. Que avaliação fazes do PIEF? <i>Gostei muito de andar no PIEF. Não sei se estaria aqui hoje a falar consigo. Gostei dos professores e dos meus colegas. Ainda hoje saímos juntos.</i>

Jéssica

(entrevista 3)

GUIÃO DE ENTREVISTA AOS ALUNOS PIEF	
1. Há quanto tempo vives em ____?	<i>Desde que me lembro. Tenho 18 anos, há 18 anos.</i>
2. Gostas de viver onde vives? Porquê? Onde gostarias de viver?	<i>Sim, não me imagino noutra sítio. Tenho aqui a minha família</i>
3. Como é composto o teu agregado familiar?	<i>O professor já sabe né. Os meus pais, a Nancy e o Roberto e o filho dela, eu, o meu filhote e o meu namorado.</i>
4. Os teus pais valorizam a escola?	<i>Sim. Mais a minha mãe. O meu pai nunca fala muito sobre isso. Quer é que eu seja feliz e que arranje um trabalhito.</i>
5. Gostaste de estar na escola? Porquê?	<i>Gostei muito. Os meus amigos estavam todos lá e o rapz de quem eu gostava também, o Jorge do PIEF. Dos amigos e dos professores. Era um ambiente porreiro, mas eu não dava com os betos da minha turma. andava sempre com os do 8º e do 9º anos.</i>
7. O que menos gostaste da escola? Porquê?	<i>Não gostava nada de algumas disciplinas e dos betos finesses lá da escola.</i>
8. Quantas vezes reprovaste? Porquê?	<i>Umás duas ou três vezes. Eu queria era borgas, borgas e tar no relax com o pessoal. Ir prá aulas e levar com aquilo da matemática dos números era horrível, e depois tinha de fazer muitos trabalhos de casa.</i>
9. Tiveste algum processo disciplinar? Porquê?	<i>Nunca. Pelo menos noa me lembro, mas não, acho que não. Eu não me portava mal, apenas não gostava de ir à escola. Quer dizer, gostava de ir prá escola, não gostava era das aulas.</i>
10. Porque abandonaste a escola?	<i>Nunca sai da escola.</i>
10. O que te fez aceitar a frequência do PIEF?	<i>Oh prof. É assim eu até gostava da escola mas eram muitas disciplinas e o professor sabe que na altura eu queria era borgas e não fazer nada mas não era má aluna.</i>
11. Que diferenças/semelhanças encontras entre o PIEF e o ensino regular?	<i>No PIEF as disciplinas eram diferentes. Eram mais práticas e podíamos falar muito. Lembro-me que muitas vezes os professores nem davam as aulas e ficávamos ali a conversar sobre os nossos problemas. Notava-se que eles eram diferentes dos outros. Preocupavam-se com a nossa vida. E isso era bom pra nós. Termos alguém com quem falar. Houve uma altura em que achava que tava grávida e uma professora foi comigo a uma consulta ao centro de saúde.</i>

A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA PREVENÇÃO E COMBATE AO ABANDONO ESCOLAR
- ESTUDO DE CASO NO AGRUPAMENTO VERTICAL DE ESCOLAS DA COSTA DA CAPARICA -

BRUNO COIMBRA – MASTER OF PUBLIC ADMINISTRATION / EDUCATIONAL MANAGEMENT

12. Gostaste de frequentar o PIEF? Porquê? <i>Sim porque os professores eram dedicados a nós e porque davam bem as matérias. Tenho algumas saudades de alguns professores.</i>
13. Se pudesses mudar alguma coisa no PIEF, o que mudarias? <i>Nada.</i>
14. Saíste com que certificação? <i>Saí com o 6º ano</i>
15. Experimentaste alguma formação vocacional? <i>Fiz um estágio na escola a contar histórias na pré e também numa creche lá perto da escola. Os professores iam lá ver se tava tudo a correr bem.</i>
16. E depois do PIEF? Qual foi o teu percurso? <i>Depois do PIEF comecei no CEF de jardinagem e fiz um estágio np Leroy Merlin</i>
17. Voltaste a estudar? O quê? <i>Fiz o CEF que me deu o 9º ano.</i>
18. Não voltaste? Porquê? O que fazes neste momento? <i>Neste momento estou em casa a tomar conta do meu bebé. O professor sabe que fui mãe há pouco tempo. É uma canseira. Ele chora muito de noite</i>
19. Que avaliação fazes do PIEF? <i>O PIEF é bom. Foi uma oportunidade que ainda bem que a minha mãe conhecia os professores. Foi ela quem me disse pra ir. Andar lá deu-me a oportunidade de ter o 9º ano e de ter ambições.</i>

David

(entrevista 4)

GUIÃO DE ENTREVISTA AOS ALUNOS PIEF	
1. Há quanto tempo vives em ____?	<i>Desde que nasci.</i>
2. Gostas de viver onde vives? Porquê? Onde gostarias de viver?	<i>Gosto muito de viver onde vivo. Tenho os meus amigos de infância e pessoal fixe. Toda a minha família mora aqui</i>
3. Como é composto o teu agregado familiar?	<i>Moro com a minha mãe, pai, irmã e agora namorada. Mas vou arranjar um place pra ir morar com ela.</i>
4. Os teus pais valorizam a escola?	<i>Os meus pais sempre me disseram que a escola era boa boa e fazia falta para ter um futuro melhor que o deles mas nunca lhes dei ouvidos</i>
5. Gostaste de estar na escola? Porquê?	<i>Mais ou menos. Nas escolas há grupos populares. Nunca fui um dos mais populares, era gordinho, os outros gozavam comigo. Gostava dos professores, dos poucos amigos que tinha e de algumas disciplinas. Curtia bué Português e História. Os professores eram amigos.</i>
7. O que menos gostaste da escola? Porquê?	<i>Hiiiiiiii. Não gostava nada de Matemática. E também do dono da escola quando me chamava pra me dar nas orelhas.</i>
8. Quantas vezes reprovaste? Porquê?	<i>Chumbei três vezes. Andei com más companhias. Sabe, os cigarritos para rir. Mas agora já não me meto nisso.</i>
9. Tiveste algum processo disciplinar? Porquê?	<i>Tive alguns. Portava-me mal e os professores estavam sempre a pôr-me na rua. Às vezes nem era eu o culpado mas sabe como é.</i>
10. Porque abandonaste a escola?	<i>Sai da escola porque o meu pai não me dava guto. Queria dinheiro para sair, para comprar cigarros e não tinha.</i>
10. O que te fez aceitar a frequência do PIEF?	<i>Houve uma senhora que foi lá a casa por causa do rendimento mínimo. Disse que tinha de voltar à escola senão os meus pais iriam deixar de receber aquilo e que podia ir parar a uma instituição. Então fui pró-PIEF da Caparica.</i>
11. Que diferenças/semelhanças encontras entre o PIEF e o ensino regular?	<i>Eh pá. O PIEF era porreiro. Os professores eram porreiros. Davam-nos o pequeno-almoço e o passe pra nós nos movimentarmos. As disciplinas eram mais divertidas e fizemos muitas visitas de estudo para vermos a realidade. Fui bué vezes ao supermercado com a professora</i>

<i>de Matemática para fazermos contas.</i>
12. Gostaste de frequentar o PIEF? Porquê? <i>Bastante. Tava à vontade com os colegas e os professores. Foi no PIEF que descobri o que queira fazer na vida. Os professores arranjaram-me um talho para eu trabalhar</i>
13. Se pudesses mudar alguma coisa no PIEF, o que mudarias? <i>Nada. Tudo era porreiro. Só tenho pena que já tenha acabado aí na Costa. Tenho um amigo que queria.</i>
14. Saíste com que certificação? <i>Saí com o 6º ano. Eh, Eh, Eh</i>
15. Experimentaste alguma formação vocacional? <i>Já tinha dito que fiz a formação vocacional num talho.</i>
16. E depois do PIEF? Qual foi o teu percurso? <i>Trabalhar. Continuí a trabalhar no talho. Agora trabalho noutra talho.</i>
17. Voltaste a estudar? O quê? <i>Ainda voltei a estudar mas não deu. Trabalhar e estudar não é fácil. Já vii o que é trabalhar 8 horas por dia e ainda ir à escola. Depois não tinha tempo prá namorada</i>
18. Não voltaste? Porquê? O que fazes neste momento? <i>Não voltei a estudar porque não dava. Estou a trabalhar numa secção de talho no Pingo Doce. Estou a gostar da experiência.</i>
19. Que avaliação fazes do PIEF? <i>O PIEF acordou-me, deu-me uma nova oportunidade. Se não fosse o PIEF de certeza que estaria na rua a portar-me mal e sem objectivos.</i>

Nancy

(entrevista 5)

GUIÃO DE ENTREVISTA AOS ALUNOS PIEF	
1. Há quanto tempo vives em ____?	<i>Moro na Caparica há muito tempo. Quando nasci já os meus pais moravam nesta casa.</i>
2. Gostas de viver onde vives? Porquê? Onde gostarias de viver?	<i>Sim. Sei lá professor. Gosto de viver aqui. Tão cá os meus amigos todos.</i>
3. Como é composto o teu agregado familiar?	<i>Isso agora. Somos tantos lá em casa. Os meus pais, eu e o meu filho e o meu namorado, a minha irmã e o meu cunhado e o meu sobrinho. É uma festa.</i>
4. Os teus pais valorizam a escola?	<i>Eles sempre disseram que ir à escola era importante. A minha mãe trabalha numa escola e disse que os professores dizem que a escola é importante. Pelo menos o 12º.</i>
5. Gostaste de estar na escola? Porquê?	<i>Sim. Olhe lá professor. Tinha lá os meus amigos, íamos prá praia, brincávamos. Dos amigos e de estarmos à conversa nos intervalos. Também gostei muito de alguns professores que ainda hoje falo como você.</i>
7. O que menos gostaste da escola? Porquê?	<i>Eu nunca gostei da escola. Não sei bem porquê mas nunca gostei. As disciplinas eram uma seca, não se fazia nada e tinha de tar ali a ouvir aquilo. Os professores só me diziam que ia chumbar se não me aplicasse mas eu tava a borrifar-me. Detestava a matemática e acho que as aulas de EVT eram uma seca.</i>
8. Quantas vezes reprovaste? Porquê?	<i>2 vezes. Não gostava de tar na escola. Queria era estar na rua a curtir como os meus colegas. O DT estava sempre a telefonar prá minha mãe.</i>
9. Tiveste algum processo disciplinar? Porquê?	<i>Não.</i>
10. Porque abandonaste a escola?	<i>Abandonei a escola só quando engravidei</i>
10. O que te fez aceitar a frequência do PIEF?	<i>A minha mãe é empregada na escola e dava-se muito com os professores. Ela falou com eles e eles disseram que era melhor para mim ir pró PIEF porque assim conseguia fazer a escolaridade obrigatória porque senão iam lá a casa da minha mãe e ela podia arranjar problemas.</i>
11. Que diferenças/semelhanças encontras entre o PIEF e o ensino regular?	<i>Os professores são mais atenciosos e mais compreensivos. Não nos mandavam prá rua, conversavam muito com a gente e ouviam os nossos problemas. Quando não queria ir à escola telefonava e iam a minha casa ver o que se passava...e aprendíamos coisas diferentes na sala. Fazíamos muitos desenhos e jogos.</i>

A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA PREVENÇÃO E COMBATE AO ABANDONO ESCOLAR
- ESTUDO DE CASO NO AGRUPAMENTO VERTICAL DE ESCOLAS DA COSTA DA CAPARICA -

BRUNO COIMBRA – MASTER OF PUBLIC ADMINISTRATION / EDUCATIONAL MANAGEMENT

12. Gostaste de frequentar o PIEF? Porquê? <i>Sím, muito, porque sím. Não sei professor.</i>
13. Se pudesses mudar alguma coisa no PIEF, o que mudarias? <i>Não sei.</i>
14. Saíste com que certificação? <i>Com o 6º ano de escolaridade. E consegui fazer o PIEF em 6 meses.</i>
15. Experimentaste alguma formação vocacional? <i>Sím, fiz um estágio na creche IRMANADORA.</i>
16. E depois do PIEF? Qual foi o teu percurso? <i>Depois do PIEF fui atrás do meu namorado da altura pró Feijó. Fiz lá o CEF de empregados comerciais mas desisti porque engravidei do Rafael.</i>
17. Voltaste a estudar? O quê? <i>Entretanto voltei à escola e comecei a frequentar o CEF de jardinagem com a minha irmã gémea. Era uma forma de voltar à escola e ao mesmo tempo ter um subsídio para me ajudar com o meu filhote.</i>
18. Não voltaste? Porquê? O que fazes neste momento? <i>Estou em casa a tomar conta do meu bebé mas estou a pensar em voltar a estudar à noite e tirar um curso para tomar conta de crianças. A minha mãe diz que é bom.</i>
19. Que avaliação fazes do PIEF? <i>O PIEF foi muito bom porque foi como um abre olhos. Se não fosse o PIEF e os professores que me ajudaram não sei se tinha continuado a estudar. Aqui fora tudo é mais apelativo mas sem escola as coisas tornam-se mais difíceis. O PIEF foi dos melhores cursos onde estive.</i>

A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA PREVENÇÃO E COMBATE AO ABANDONO ESCOLAR
- ESTUDO DE CASO NO AGRUPAMENTO VERTICAL DE ESCOLAS DA COSTA DA CAPARICA -

BRUNO COIMBRA – MASTER OF PUBLIC ADMINISTRATION / EDUCATIONAL MANAGEMENT

ANEXO III - Decreto-lei que regulamenta o PIEF -----

MINISTÉRIOS DA EDUCAÇÃO E DA SEGURANÇA SOCIAL E DO TRABALHO

Despacho conjunto n.º 948/2003.—Nos termos do disposto no despacho conjunto n.º 9/2003, de 6 de Dezembro de 2002, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 7, de 9 de Janeiro de 2003, foi reconhecida a necessidade de revisão do Programa Integrado de Educação e Formação (PIEF), criado, no âmbito do Plano para a Eliminação da Exploração do Trabalho Infantil (PEETI), pelo despacho conjunto n.º 882/99, de 28 de Setembro, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 241, de 15 de Outubro de 1999.

As avaliações realizadas no âmbito do Conselho Nacional de Combate à Exploração do Trabalho Infantil (CNCETI) e pelo grupo de trabalho criado pelo referido despacho conjunto n.º 9/2003 apontam para a necessidade de alargar e flexibilizar a resposta aos casos de abandono escolar motivados pela exploração do trabalho infantil ou por outras formas de exploração de menores, nomeadamente nas formas consideradas intoleráveis pela Convenção n.º 182 da OIT, privilegiando e reforçando o papel da escola, dado ser nesta que convergem as intervenções de todas as estruturas que integram o sistema educativo e ser aí que essas intervenções se transformam em serviços educativos. Importa ainda reforçar a dupla vertente do PIEF: a vertente educativa e ou formativa, centrada no reingresso escolar e na definição de percursos alternativos de educação e formação, visando a escolaridade ou a dupla certificação escolar e profissional, e a vertente de integração, orientada para a despistagem de situações e para a disponibilização de respostas de ordem social e económica, para a inserção em actividades de formação não escolar, de ocupação e desenvolvimento vocacional, de orientação e de desporto escolar.

Na revisão do presente despacho conjunto, foi dado especial enfoque ao estabelecimento de uma política integrada de infância e juventude, o que, em concreto, se traduz na promoção e protecção dos direitos de todos os menores, na promoção de respostas integradas e adequadas aos menores vítimas ou em risco.

Finalmente, o Programa ora revisto atende, igualmente, ao facto de o PEETI, instituído pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 75/98, de 2 de Julho, e posteriormente objecto de revisão pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 1/2000, de 13 de Janeiro, ter como horizonte temporal 31 de Dezembro de 2003, reunindo o PIEF as condições necessárias para continuar a existir após aquela data.

Assim, os Ministros da Educação e da Segurança Social e do Trabalho determinam:

1—O presente despacho revê e reformula o Programa Integrado de Educação e Formação, abreviadamente designado por PIEF, criado pelo despacho conjunto n.º 882/99, de 28 de Setembro, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 241, de 15 de Outubro de 1999.

2—O PIEF tem como objectivo favorecer o cumprimento da escolaridade obrigatória a menores e a certificação escolar e profissional de menores a partir dos 15 anos, em situação de exploração de trabalho infantil, nomeadamente nas formas consideradas intoleráveis pela Convenção n.º 182 da OIT.

2.1—O PIEF tem ainda como objectivo favorecer o cumprimento da escolaridade obrigatória associada a uma qualificação profissional relativamente a menores com idade igual ou superior a 16 anos que celebrem contratos de trabalho.

3—O PIEF integra um conjunto diversificado de medidas e acções prioritariamente orientadas para a reinserção escolar, através da integração no percurso escolar regular ou da construção de percursos alternativos, escolares e de educação e ou formação, incluindo actividades de educação extra-escolar, de ocupação e orientação vocacional de desporto escolar, promovidas, realizadas ou apoiadas pelos serviços e organismos dos Ministérios da Educação e da Segurança Social e do Trabalho.

4—O PIEF concretiza-se, relativamente a cada menor, mediante a elaboração de um plano de educação e formação (PEF) com subordinação aos seguintes princípios:

- Individualização, tendo em conta a idade, a situação pessoal, os interesses e as necessidades de inserção escolar e social do menor, com base em avaliação diagnóstica inicial;
- Acessibilidade, permitindo a intervenção e a integração do menor em qualquer momento do ano lectivo;
- Flexibilidade, permitindo a integração do menor em percursos de educação e formação ou de educação extra-escolar, nomeadamente em acções susceptíveis de certificação ou de creditação no quadro de percurso subsequente;

- Continuidade, procurando assegurar uma intervenção permanente e integrada, através da frequência de actividades de desenvolvimento de competências, designadamente de carácter vocacional, de acordo com os recursos e as ofertas dos serviços e entidades tutelados ou apoiados pelos Ministérios da Educação e da Segurança Social e do Trabalho, em especial quando concluído o 2.º ciclo do ensino básico sem possibilidade de ingresso imediato em percurso subsequente;
- Faseamento da execução, permitindo o desenvolvimento da intervenção por etapas estruturantes do percurso educativo e formativo do menor;
- Celeridade, permitindo a obtenção de certificados escolares em período de tempo mais curto, nomeadamente de um ano e de dois anos para a conclusão dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico, respectivamente;
- Actualização, permitindo a revisão e alteração do plano, em função das alterações de situação e de necessidades do menor, disponibilizando-lhe apoio psicopedagógico e favorecendo-lhe a frequência de actividades de orientação escolar e profissional.

5—OPEF é assumido como forma de intervenção para a promoção dos direitos e para a protecção da criança e do jovem em perigo, no âmbito do previsto no artigo 7.º da lei de protecção de crianças e jovens em perigo, aprovada pela Lei n.º 147/99, de 1 de Setembro.

5.1—O PEF pode ainda ser disponibilizado com vista a integrar acordos de promoção e protecção, nos termos previstos nos artigos 56.º, n.º 1, alínea c), 98.º, n.º 3, e 113.º, n.º 1, da lei de protecção de crianças e jovens em perigo.

5.2—Quando relativamente a um mesmo menor exista processo tutelar educativo, o PEF pode também ser apresentado como plano de conduta, para efeito do disposto no artigo 84.º da Lei Tutelar Educativa, aprovada pela Lei n.º 166/99, de 14 de Setembro.

6—O PEF compreende as seguintes fases:

- Preparação, abrangendo a avaliação diagnóstica, tendo por objecto o nível de aquisição de competências, a situação escolar, familiar e social do menor, a sua orientação escolar e profissional, a identificação dos objectivos a atingir e dos recursos a utilizar, bem como a consequente formalização do plano mediante documento escrito;
- Execução, abrangendo a integração do menor, em qualquer momento do ano civil, inclusive em actividades de educação extra-escolar de curta duração, com vista a favorecer a sua inserção em percurso que vise a escolarização ou a dupla certificação, escolar e profissional;
- Avaliação, abrangendo a avaliação da evolução do plano, com vista a assegurar a sua adaptação às necessidades do menor, e a avaliação final.

7—No quadro estabelecido pelo presente despacho, o PEF obedece, consoante o caso, às orientações definidas pelos serviços competentes dos Ministérios da Educação e da Segurança Social e do Trabalho.

8—O PEF é acompanhado por um professor-tutor ou por um formador-tutor, consoante a respectiva realização ocorra em estabelecimento de ensino, em centros de formação profissional ou em outra entidade formadora acreditada.

8.1—Compete ao professor-tutor ou ao formador-tutor promover a intervenção articulada das entidades envolvidas na execução do plano, manter contacto regular com a família do menor, informar regularmente as entidades responsáveis pela avaliação da evolução da execução do plano, bem como propor a revisão e alteração deste, sempre que necessário.

9—O PEF integra, sempre que necessário e na medida do possível, a intervenção dos serviços de psicologia e orientação escolar e profissional e dos centros de apoio social escolar, no âmbito das direcções regionais de educação, e a intervenção das valências técnicas de orientação profissional, de serviço social e de medicina do trabalho, no âmbito dos serviços locais do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP).

10—Os PEF podem ser agrupados em projectos e realizados em estabelecimento de ensino, em centros de formação profissional ou em outra entidade formadora acreditada, devendo incentivar-se e manter-se assegurada a articulação com outras entidades da comunidade local cuja intervenção se repute necessária.

10.1—A realização de projectos fora de estabelecimento de ensino ou de entidade formadora acreditada não dispensa a matrícula dos destinatários em estabelecimentos de ensino, sempre que seja necessário assegurar as respectivas certificação e futura integração escolares.

10.2—Os projectos visando a integração no percurso de ensino regular integram obrigatoriamente medidas de apoio educativo, nomeadamente

no âmbito da educação extra-escolar, com vista a favorecer a inserção no grupo-turma.

11—A organização curricular em projectos de percursos diversificados conducentes à conclusão da escolaridade obrigatória e à obtenção de uma qualificação profissional, visando a certificação escolar ou escolar e profissional, obedece ao determinado relativamente a cada ciclo e modalidade de ensino ou de educação e formação, integrando, nomeadamente, as seguintes componentes:

- a) Formação sócio-cultural, visando a aquisição de competências nas áreas de português, língua estrangeira, matemática, tecnologias da informação e da comunicação e em área que integre conhecimentos das ciências sociais e das ciências naturais;
- b) Formação vocacional, artística ou científico-tecnológica e formação prática em contexto de trabalho, no caso de percursos qualificantes;
- c) Área de projecto, transversal ao currículo, integrando, sempre que possível, programa de desenvolvimento vocacional.

11.1—A constituição de grupo-turma subordina-se ao princípio da individualização da aprendizagem, não devendo ser ultrapassado o limite de 15 alunos.

11.2—São prioritariamente afectos ao desenvolvimento dos projectos professores dos estabelecimentos de ensino em que aqueles se realizam ou em que os alunos estão matriculados, sem prejuízo de serem designados outros docentes pela direcção regional de educação competente, mediante proposta da estrutura de coordenação regional do PIEF.

11.3—A avaliação dos destinatários obedece aos princípios fixados para cada modalidade e ciclo de ensino e é orientada por critérios de competência.

11.4—No caso de acções de curta duração, é emitida certidão discriminando as competências adquiridas, permitindo a respectiva capitalização em percursos em que o menor venha a ser inserido.

12—A promoção e realização de planos e de projectos de educação e formação incumbe ao estabelecimento de ensino ou ao centro de formação profissional mais próximo da residência dos destinatários, sem prejuízo da fixação, pela direcção regional de educação ou delegação regional do IEFP respectivas, de outro estabelecimento em melhores condições para a realização desses planos e projectos, sob proposta da estrutura de coordenação regional do PIEF.

12.1—A componente curricular de novos projectos que integrem percursos alternativos de ensino básico, visando a certificação escolar ou escolar e profissional, é aprovada pelos serviços centrais do Ministério da Educação, mediante parecer da direcção regional de educação competente.

12.2—A componente curricular de novos projectos que integrem percursos alternativos de formação profissional, visando, exclusivamente, a certificação profissional, é aprovada pelo Departamento de Formação Profissional do IEFP, mediante parecer da delegação regional do IEFP competente.

13—No desenvolvimento do PIEF, compete aos Ministérios envolvidos:

13.1—Ao Ministério da Educação incumbe assegurar a realização das acções de integração em percurso escolar regular ou em percursos de educação e formação profissional inicial, sem prejuízo de, quanto a estas, aquelas acções serem realizadas conjuntamente com entidades tuteladas ou apoiadas pelo Ministério da Segurança Social e do Trabalho, relativamente a jovens com idade igual ou superior a 15 anos, se isso se revelar concretamente mais favorável à consecução dos fins visados.

13.2—Ao Ministério da Segurança Social e do Trabalho, designadamente através dos serviços do IEFP, incumbe assegurar a realização das acções de integração em percursos formativos ou em percursos de educação e formação profissional inicial, sem prejuízo de as acções serem realizadas conjuntamente com entidades tuteladas ou apoiadas pelo Ministério da Educação ou outros parceiros, relativamente a jovens com idade igual ou superior a 15 anos, se isso se revelar concretamente mais favorável à consecução dos fins visados.

13.3—Ao Ministério da Segurança Social e do Trabalho, designadamente através do Instituto de Solidariedade e Segurança Social (ISSS), incumbe garantir respostas sociais no âmbito sócio-familiar e em equipamentos e serviços de apoio à família, à infância e juventude em articulação com entidades parceiras e o apoio psicossocial a menores e famílias em situação de carência social, bem como assegurar os apoios necessários que consubstanciem as medidas de promoção e protecção previstas na lei de protecção de crianças e jovens em perigo, aprovada pela Lei n.º 147/99, de 1 de Setembro.

14—No desenvolvimento do PIEF, compete ao Ministério da Segurança Social e do Trabalho, através da entidade responsável pelo PEETI:

- a) Dinamizar e coordenar a sinalização das situações de risco dos destinatários do PIEF e canalizar a informação para as estruturas regionais responsáveis pela execução do Programa;
- b) Dinamizar e coordenar a nível nacional, em articulação com as estruturas regionais, o desenvolvimento do PIEF;
- c) Monitorizar a execução do Programa, mediante recolha e sistematização da informação e divulgação dos resultados;
- d) Divulgar o Programa e estimular o desenvolvimento de experiências locais e o seu intercâmbio, bem como dar visibilidade às boas práticas;
- e) Gerir um fundo de apoio ao desenvolvimento do Programa.

14.1—O fundo de apoio ao desenvolvimento do Programa, cujo regulamento será elaborado pela entidade responsável pelo PEETI e homologado pelo Ministro da Segurança Social e do Trabalho, destina-se a suportar financeiramente as componentes do desenvolvimento do PIEF que não sejam da competência de quaisquer outros serviços ou organismos do Estado.

15—Para a execução do PIEF, são mantidas as estruturas de coordenação regionais existentes em cada uma das áreas das direcções regionais de educação e das delegações regionais do IEFP, compostas por um representante da entidade responsável pelo PEETI, um representante da direcção regional de educação, um representante do IEFP e um representante do ISSS.

15.1—Cabe às estruturas de coordenação regionais promover, dinamizar, acompanhar e avaliar a operacionalização das respostas previstas no presente despacho, com instrumentos, critérios e procedimentos uniformes, tendo em vista, nomeadamente, a optimização das ofertas e a rentabilização dos recursos, competindo-lhes:

- a) Proceder ao levantamento dos recursos localmente disponíveis;
- b) Promover as articulações pertinentes com as entidades públicas e privadas a envolver, com vista à criação de respostas integradas;
- c) Apreciar e aprovar os planos e os projectos de intervenção especificamente dirigidos às situações detectadas, com especial incidência nos domínios da educação, da formação e do apoio social;
- d) Monitorizar os processos de intervenção na região e divulgar boas práticas.

15.2—A nomeação dos elementos integrantes das estruturas de coordenação regionais, a fixação das respectivas competências e a definição dos serviços em que aquelas estruturas estão sediadas são efectuados por despacho conjunto dos Ministros da Educação e da Segurança Social e do Trabalho, a proferir no prazo de 30 dias a contar da data de publicação do presente despacho conjunto.

16—As medidas promovidas no âmbito do PIEF desenvolvem-se nas estruturas e serviços dos Ministérios da Educação e da Segurança Social e do Trabalho, com recursos àqueles afectos, sendo asseguradas, nos limites da lei, a gratuidade do cumprimento da escolaridade obrigatória e a aplicação de medidas de acção e apoio social aos destinatários.

16.1—Os montantes necessários à implementação das medidas são suportados pelos referidos Ministérios, em termos proporcionais à respectiva intervenção.

16.2—Quando não for possível desenvolver estas medidas nas estruturas e serviços dos Ministérios da Educação e da Segurança Social e do Trabalho, cabe às estruturas de coordenação regionais do PIEF garantir a afectação de recursos.

17—A execução do PIEF é avaliada anualmente por uma comissão composta por um representante do CNCETI, que preside, por dois representantes do Ministério da Educação, sendo um da Direcção-Geral de Inovação e Desenvolvimento Curricular e o outro da Direcção-Geral de Formação Vocacional, e por dois representantes do Ministério da Segurança Social e do Trabalho, sendo um do IEFP e o outro do ISSS.

18—As situações insusceptíveis de resposta através das medidas e acções previstas neste despacho conjunto serão objecto de análise no quadro da entidade responsável pelo PEETI, que apresentará as propostas consideradas adequadas aos Ministros da Educação e da Segurança Social e do Trabalho.

19—É revogado o despacho conjunto n.º 882/99, de 28 de Setembro.

25 de Agosto de 2003.—O Ministro da Educação, *José David Gomes Justino*.—O Ministro da Segurança Social e do Trabalho, *António José de Castro Bagão Félix*.

A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA PREVENÇÃO E COMBATE AO ABANDONO ESCOLAR
- ESTUDO DE CASO NO AGRUPAMENTO VERTICAL DE ESCOLAS DA COSTA DA CAPARICA -

BRUNO COIMBRA – MASTER OF PUBLIC ADMINISTRATION / EDUCATIONAL MANAGEMENT

ANEXO IV - Perfil e competências do (a) professor (a) PIEF -----

PROGRAMA INTEGRADO DE EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO

(PIEF)

Perfil e Competências do(a) **Professor(a)** do PIEF

O Professor do PIEF deverá demonstrar:

Capacidade no desempenho profissional, nas diferentes dimensões, nomeadamente:

- **Saber relacional e social (Saber - Ser);**
 - Capacidade de comunicação e de interacção com os outros em diferentes contextos (outros técnicos e Instituições Parceiras).
 - *Características pessoais* como auto-confiança, tolerância, estabilidade emocional, perseverança, resistência à frustração, espírito de iniciativa, optimismo, criatividade e abertura à mudança, características que permitam superar dificuldades com sucesso.
 - Capacidade de planificar e perspectivar o seu *trabalho em Equipa* permitindo a partilha de saberes e de experiências.
 - Ser capaz de planificar e executar o trabalho em **Par Pedagógico**, quer em áreas disciplinares específicas e próximas, quer em áreas disciplinares transversais como Formação para a Cidadania, Saúde Higiene e Segurança no Trabalho e Tecnologias da Informação e Comunicação, entre outras.
 - Ser crítico, capaz de identificar e avaliar os efeitos das decisões tomadas.
 - Estar disponível para o *desenvolvimento de competências* pessoais, relacionais, sociais e profissionais numa perspectiva de formação ao longo da vida.

- Capacidade de se relacionar positivamente com os jovens e adultos, em especial com as *famílias*, com os *técnicos* envolvidos directamente no projecto, e com a *comunidade em geral*.

- **Saber-Fazer;**

- Conhecer e saber desenvolver processos de educação não formal na aquisição de competências pessoais e sociais.
- Utilizar no processo de aprendizagem a Metodologia de Projecto, concebendo técnicas, estratégias e instrumentos adequados.
- Organizar aprendizagens com base em metodologias e estratégias activas centradas nos jovens e na sua experiência de vida.
- Promover aprendizagens que permitam a aquisição e desenvolvimento de competências essenciais (gerais, específicas e transversais).
- Desenvolver estratégias pedagógicas diferenciadas, promovendo aprendizagens através de trabalhos individuais e de grupo.
- Utilizar métodos, técnicas e instrumentos de avaliação do processo de educação, formação e de aprendizagem de forma a torná-lo mais eficaz.
- Dinamizar **sessões de tutoria** (Decreto Regulamentar nº 10/99, de 21 de Julho de 1999 (artº10) , espaço privilegiado de relação, onde o professor como educador, é um promotor do desenvolvimento integral dos seus alunos.
- Ao professor PIEF é pedida a capacidade de ser Professor Tutor, Professor de Formação Vocacional e Professor Coordenador de Turma, conforme consta em referencial próprio.

- **Saber-Saber.**

- Sensibilidade e conhecimento sobre problemáticas sociais que marcam os contextos naturais dos jovens sujeitos à medida PIEF.

A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA PREVENÇÃO E COMBATE AO ABANDONO ESCOLAR
- ESTUDO DE CASO NO AGRUPAMENTO VERTICAL DE ESCOLAS DA COSTA DA CAPARICA -

BRUNO COIMBRA – MASTER OF PUBLIC ADMINISTRATION / EDUCATIONAL MANAGEMENT

ANEXO IV - PRINCIPAIS CONCLUSÕES DA CONFERÊNCIA – *REDUCING EARLY SCHOOL LEAVING* (Bruxelas, 1 e 2 de Março de 2012)



EUROPEAN COMMISSION
Directorate-General for Education and Culture
Lifelong learning: policies and programme
School education; Comenius

CONFERENCE REPORT: REDUCING EARLY SCHOOL LEAVING: EFFICIENT AND EFFECTIVE POLICIES IN EUROPE

Brussels, 1 and 2 March 2012

1. BACKGROUND

Affecting one in seven young people, early school leaving (ESL) is one of the main educational challenges in Europe, and reducing its levels is a shared objective of EU countries. The conference organised by the European Commission on 1-2 March 2012 brought together more than 300 practitioners, researchers and policy makers to discuss ways of addressing early school leaving. Over two days participants had the opportunity to meet colleagues from different European countries, to share views on the most urgent needs for further policy development, to exchange experiences and practices and to see some concrete examples of successful initiatives. The four workshops addressed fundamental issues such as the challenges of developing a sufficient evidence-base for better targeted policies against early school leaving, of establishing cross-sectoral cooperation, of addressing drop-out from vocational education and training, and of promoting different forms of learning to retain disengaged young people in education and training. The conclusions of the workshops were discussed in a final panel debate. An exhibition of 22 concrete examples of successful initiatives took place in the evening of the first day.

The conference also marked the launch of a Thematic Working Group in this field, which will meet regularly to exchange experiences and good practice and to contribute to policy development at European level. Conference discussions were supposed to give additional input for the work of this group.

2. PLENARY SESSION 1 MARCH 2012

Jan Trzuszczński, Director General for Education and Culture, opened the conference by recalling the political context of the event. More than 14% of all 18 to 24 year olds in the EU finish their education and training with only lower secondary education or less; to reduce early school leaving is therefore one of the headline targets in the Europe 2020 strategy. By 2020, the average European early school leaving rate will be below 10% if the target is met.

The Council Recommendation on policies to reduce early school leaving, which was adopted in June 2011¹, defines a common baseline for policy development. EU Member States agreed in this Recommendation to put in place comprehensive

¹ OJ C 191 2011

strategies against early school leaving by end of 2012; the annexed 'framework for comprehensive policies against early school leaving' argues strongly for a holistic approach and includes a list of recommendable and transferable measures for the analysis and monitoring, the prevention, intervention and compensation of early school leaving.

But despite the numerous measures already taken in Member States, progress in reducing early school leaving remains too slow. There is a need to increase efforts in order to reach the EU target and to provide more young people with better qualifications. Mr Truszczyński underlined that countries need to shift from implementing individual measures to introducing evidence-based, comprehensive and cross-sectoral policies, as set out in the Council Recommendation.

The European Commission supports this process in different ways: This conference is one important contribution to the development of efficient and effective policies against early school leaving. It is expected to be a lively forum for exploring new ideas and will feed into the work of the new Thematic Working Group on early school leaving. In turns, this group will contribute to the extension of knowledge on early school leaving processes, on efficient and effective policies against early school leaving and on methods of monitoring developments. It will feed its results into the regular discussion at policy level and publish its results.

But financial support is also crucial. Mr Truszczyński highlighted the role European Structural funds and the EU's programmes in education and training can play in supporting efficient and effective policies against early school leaving. Together with initiating more research and experimentation, the targeted use of European funding can make a difference.

The **Danish Minister for Education, Christine Antorini**, reminded the audience that early school leaving is not a new problem. Combating youth unemployment and early school leaving was also high on the agenda in the 1980s. But today politicians and practitioners in Europe are starting to work together and to share good practice. Denmark recently started a national campaign against absenteeism, one of the first signs that a student is at risk of early school leaving. While there are many reasons for absenteeism, such as poor results or family problems, Ms Antorini argued that the answer to it is better teaching: spell-binding, involving and well designed. Denmark therefore supports initiatives to improve teaching and to focus more on applied linguistics and applied mathematics. The Danish Presidency will also host a conference on entrepreneurial teaching methods.

In order to reduce drop-out in Denmark, the following measures are taken in general upper secondary education: identifying students at risk of dropping out, offering subject-related support as well as specifically targeted support from teachers to make sure that students understand the requirements, and providing counselors or mentors to help students to deal with difficulties. Absenteeism of a student triggers not only support, but can also lead to penalties such as forced examinations or loss of study grants.

With regard to drop-out in vocational education and training (VET), Denmark also introduced a set of measures which will better support students, but also improve the image and the quality of VET. A 'Quality Patrol' has already visited 75% of all VET colleges and supported the development and dissemination of good practices. A stronger focus on pupils with migrant backgrounds and cooperation with social partners are also expected to contribute to improving the results of VET colleges.

In addition, Denmark invests strongly in guidance. Guidance is seen as a continuous process throughout the educational system. It starts already from the 8th grade and continues to the 10th grade. Youth guidance centers provide guidance services up to the age of 25 years. Their focus is on the transition from compulsory education to upper secondary education or, alternatively, to the labour market.

In his speech on "the crisis of schooling in the age of learning: the growing menace of school disengagement, failure and leaving", **Mariano Fernández Enguita** (University of Salamanca, Spain) urged the audience to reflect on a number of factors, common to all educational systems and revealing the inadequacy of the school institution in the age of information, knowledge and learning society.

While information becomes more abundant, widespread, accessible and cheap, knowledge becomes scarce, more valuable and unequally distributed. Comparable to the Matthew-Effect, a situation in which the rich get richer and the poor get poorer, Prof Fernández Enguita sees a growing gap in European societies between the 'logorich' and the 'logopoor'. Failure in education, which was not regarded as a serious problem until some decades ago, today equates to a ticket for exclusion. Disadvantaged and vulnerable groups are more likely to experience failure in education and more affected by early school leaving. This is linked to weaknesses in education systems such as poor teaching quality, academically biased curricula or the overuse of grade repetition (repeating school years). However, the problem of schooling in the age of learning is more profound.

He pointed to a new 'economy of attention', where school is no longer the window to the world, but seeks to keep pupils' allegiance in an increasing competition for attention. Despite the growing importance of skills and qualifications for finding a good job, schooling is losing instrumental and expressive [?] perceived value for young people. Schools no longer have a monopoly on learning, which now takes places in a range of more diverse ways. There is a growing divide between old ways of accessing information and knowledge and new forms of learning emerging around ICT, new media and social networks, hiding maybe a third order digital divide between institutions and society, the teaching profession and its public. The bias of the composition of teaching professionals (in terms of gender, ethnicity and socio-economic background) might accelerate this development.

Prof Fernández Enguita sees school systems called into question by new movements of home schooling, by failure, drop-out and disengagement of too many young people and by different forms of learning not linked to the traditional education institutions. Against this background he argued for opening classrooms and better integrating schools into society.

Royston Maldoom, world-known British choreographer, who has for a long time developed dance projects with disadvantaged young people (including youngsters in prisons) all over the world, recalled that children are to be at the centre of all actions, and that the glance we cast on them at a very early stage will strongly affect the way their personalities develop. Having worked many years with youngsters at risk of dropping out, or already excluded from mainstream education, he sees low self-esteem and low ambition as the main problem, which can in turn generate a number of negative or disruptive attitudes (inability to cope with failure, lack of empathy and respect for others, poor discipline).

He pointed to some of the school's most urgent challenges: curricula not reflecting the children's interests; a lack of choice; a timetable in which the flow of teaching is constantly interrupted; simplistic and rapid diagnostics labelling children. He stressed the fundamental role for all those involved in education is recognising and trusting children's potential and helping them discover and cultivate their own talents and qualities. Teachers should help children expand their horizons and feel ownership of their own learning. Mr Maldoom stressed the hard mental, emotional and physical work involved; achievement comes as the result of challenging and expanding oneself, not through lower standards. Dance, and all forms of creativity and art, can be a powerful tool to help children become conscious of their physical, emotional, social abilities, to encourage them to engage and to feel positive and proud of their achievements.

3. WORKSHOPS

The workshops focussed on the critical policy areas in the context of early school leaving. Participants were invited to reflect on their own practices, to learn from experiences in other countries, to look at different policy options for combating ESL and to provide inputs for the Thematic Working Group on ESL. The Workshops conclusions were structured around three questions: 1) new ideas I can use in my country; 2) main policy implications; 3) recommendations for the Thematic Working Group.

3.1. Workshop 1: Who leaves why and when? – Evidence-based approaches towards reducing early school leaving

The workshop presented different approaches to collect data and information on early school leavers and early school leaving processes.

Suzanne Dannenburg-Bijl, Ministry of Education of the Netherlands, showcased the **Drop-out explorer (NL)**. The Drop-out Explorer is based on individual pupil numbers that allow tracking the educational development of all pupils in the Netherlands. Linked to a nation-wide IT system, it offers complete and reliable figures on drop-out rates nationally, regionally and at the municipal and school levels. Individual data contain information on age, gender, address, ethnic origin, education type and school history. At the aggregated level, data is linked to socio-economic data per region, city and district. This creates very relevant and valuable information at hand for implementing policy and adjusting it when necessary. In addition, the Drop-out Explorer can compare ESL figures between regions or educational institutions, show multiple school years side by side and detect trends in ESL.

There are annual publications of ESL figures, factsheets for every region and every secondary vocational school, detailed tables for regions and schools and a monthly report for municipalities and schools. Information is also used to target resources aimed at reducing ESL.

Michael Stark from the UK described briefly a comparable approach introduced in the UK as early as 1986. Every pupil receives an **individual pupil number** which is kept throughout his or her entire school career. The National Pupil Database collects all information in an anonymous format and in this way provides a wealth of

information on the school education system. Mr Stark underlined that the system is easy to develop; interested countries can contact him in order to get support in establishing it in their country.

Gábor Halász from the Hungarian Institute for Educational research and Development reported on a **life course survey** which is conducted annually since 2006 and tracks the school career of 10 000 students. They were in eighth-grade in May 2006 (ISCED 2 end). The survey collects, among others, information on socio-economic status, ethnicity, family background, and reasons for drop-out. In the sample, students with low competence results are over-represented, and the sample also contains a 1000-person sub-sample covering SEN students. About 8-10% of the students are Roma. First results show the increased risk of Roma students to drop out or to have to repeat school years. Dropping out and year repetition is also especially high at vocational schools.

The study provides useful information on school progression and selection processes in the school education systems. Results are extensively used by academics, but not yet turned into a policy response.

The **Action locale pour Jeunes (LU)**, introduced by **Casimir Pich**, Ministry of Education Luxembourg, contacts young people who have dropped out of school and helps them to develop new educational perspectives. While supporting transition processes, interviews with early school leavers provide information about their reasons for dropping out, their motivation to re-engage in education and training and their educational and professional interests. This information is systematically collected and analysed. In Luxembourg, many young people leave school to circumvent the language learning requirements and go instead to schools in Belgium and Germany.

Christoph Meng from the Research Centre for Education and the Labour Market of Maastricht University (NL) has conducted research among early school leavers in the Netherlands since 2007: **The Early School Leaver Monitor**. The main instrument of the monitor is an annual large scale survey among early school leavers. They are asked to respond to a questionnaire approximately one year after dropping out. The findings of the survey complement the Dutch Drop-out Explorer and help to better understand early school leaving and to adapt solutions to the interests, needs and motivation of young people.

According to his findings, there is no single reason for young people to drop out; most have several reasons for their decision. With 27% the 'wrong study choice' is mentioned as the most important reason, followed by (mental) health problems (20%) and attraction of the labour market (15%). There is a difference between male and female respondents with young men more often motivated to drop-out due to wrong study choice (31%) and young women more often referring to health problems (23%).

1.5 years after leaving school, 43% of the young people in the Netherlands work, 33% continue studies, 6% combine working and studying. The majority of young people do not regret leaving school (56%). Only 16% state that they would not do it again, 27.8% state that they had no other choice at that time. Also, 46% of those drop-outs who are inactive after leaving school do not regret that they left school.

The discussion made clear that the motivation of young people to leave school differs between countries. Several participants stated that in their countries, labour market pull is not the first reason for dropping out as it is difficult for early school leavers to find jobs. Other conditions such as the home environment determine the decision to continue education or to drop-out.

The workshop also discussed the relevance and difficulties in publishing data on early school leaving. While transparency can be helpful, it can also lead to stigmatisation of certain schools or areas. Approaches such as the Drop-out Explorer need to be adapted to the school education system. In addition, databases containing information on individuals can create problems in data protection. It was however noted that the UK system has never encountered problems of this sort and has a high level of data security.

Other aspects concerned the development of early warning systems, need for improved guidance to avoid wrong study choices, regional involvement and support for teachers and parents.

The participants concluded on the following points:

3.1.1. New ideas:

- Development of comparable databases
- Focus on data that are collected by an independent body and can be used/adapted across sectors
- Need for longitudinal research
- Early warning and prevention in the education system (from the early years onwards)
- Career guidance – including reaching out to families

3.1.2. Main policy implications:

- Clear definition of the problem and of the responsibility of all actors
- Coordination between different levels and sectors
- Databases that follow ESLs individually – issues of transparency and privacy
- The importance of teacher education

3.1.3. Recommendations for the Thematic Working Group:

- Give a clear distinction between ESL and drop-out
- Comparison of existing data bases, policies and practices
- European survey on ESL particularly focusing on motivation

3.2. Workshop 2: It takes a village to raise a child - cross-sectoral and local cooperation

The workshop discussed forms of cross-sectoral cooperation in municipalities and regions, focussing on structures which are sustainable and mainstreamed and include a wide range of stakeholders.

Clare Ryan (National Educational Welfare Board) presented the **School Completion Programme (IE)**. Designed for areas of lower socio-economic status, the SCP aims to have a significant positive impact on levels of young people's retention in primary and secondary level schools and on the numbers of pupils who successfully complete upper secondary level education. The 124 SCP projects in Ireland work in cluster arrangements, comprising in total 464 primary and 224 post-primary schools. The work follows principles such as working in partnership with schools, parents and local communities, targeting each young person individually and supporting them as early as possible. The programme also favours a "whole school approach" in order to minimise the stigmatisation of young people at risk of early school leaving and also offers continuous support also outside school hours. It is supported by Local Management Committees which involve different local agencies and help deliver integrated services to marginalised children and their families.

Also thanks to the programme, upper secondary completion rates in Ireland increased by 6.4 percentage points from 2001/2002 to 2009/2010.

John Winter Knudsen introduced the **Youth Guidance Centres (DK)**. The Centres provide guidance for young people under 24 as well as trainee periods to support transition to the labour market. According to data from the Ministry of Education in Denmark, 10% of the Danish students face severe problems in their education and training career. The centres contact drop-outs, organise support to address their specific problems, and try to find adequate solutions for their personal and professional development. Their work relies heavily on cooperation with other stakeholders, such as social and employment services. In Copenhagen, all students are asked to prepare an 'educational plan' during the transition phase from school to work or further training. In addition, their competences and maturity are assessed by a counsellor in cooperation with the school. All young people in Denmark have to be involved either in education, work or other activities. In order to achieve this, social services, employment services and the guidance centres cooperate.

Nikoletta Olah (Roma Education Fund) presented the **Tanoda Centres (HU)** which provide disadvantaged children and young people, mainly but not exclusively Roma, with the extra support to complete schooling. They aim to reduce the effects of social disadvantage and strengthen cultural identity. They provide young people with tutoring in specific subjects, help to increase school success and to avoid truancy and drop-out, and support the development of skills, competences and talents. They also organise leisure activities such as handicraft classes, drama groups or excursions. On average, each Tanoda centre involves 35 children or young people. They also aim to involve parents, schools, local employment services, etc.

Asunción Manzanares (University of Castilla La Mancha) reported on the **PROA programme (ES)**. Focused on students who do not receive sufficient support from their social environment and family, and on schools with high proportions of such students, the programme provides extra resources to education establishments to address inequalities in education and to prevent social exclusion. It works together with pupils, families and the local environment and offers extra support for

individual pupils facing difficulties as well as targeted support for primary and secondary schools hosting large numbers of pupils from socially disadvantaged backgrounds.

During the discussions, the following success factors were identified:

- flexibility; solutions need to be adapted to the specific social, cultural, economic contexts;
- broad partnership and cooperation between different agencies and at different levels (local, regional or national);
- involvement of parents;
- cooperation is a tool, not the aim of the projects;
- variety of options for students to engage;
- multidisciplinary teams; motivated, trained and supported staff;
- early intervention, although there is a risk of "labelling" or "stigmatizing" children and young people.

Participants identified preconditions for effective cross-sectoral and local cooperation, such as sufficient funding, political commitment, involvement of and incentives for schools, action and quality school plans, committed leadership in schools, evaluation and monitoring (internal/external).

Among the most significant challenges are:

- data protection, risk of "social control",
- shift from individual measures against early school leaving to embedding measures into the daily work of schools, ensuring the sustainability of measures,
- understanding of the consequences of early school leaving as a social inclusion problem,
- ensuring that children and young people are part of the solution and acknowledged as partners.

The participants concluded on the following points:

3.2.1. New ideas:

- Overarching strategies that include and respect the roles of children, parents, school community
- Multidisciplinary teams as a success factor
- Ensuring that a child is at the centre

3.2.2. Main policy implications:

- Targeting, monitoring and evaluation
- Outreach to children, parents and community
- National/regional government commitment through cross-departmental policy/cooperation (education, health, justice)

- Funding/resourcing – ring-fenced at national/regional level

3.2.3. *Recommendations for the Thematic Working Group:*

- Getting national/regional governments to commit themselves to the issue and get involved in projects
- Go on the publicity offensive
- Consider the new ideas that came out of our work and discussion

3.3. Workshop 3: Challenge and opportunity – Vocational education and training and ESL

Anne-Mari Nevala (GHK Consulting) provided an **overview of the current situation** in vocational education and training and the challenges and opportunities with regard to early school leaving. She underlined that, despite the fact that drop-out rates are higher in VET than in general upper secondary education, data on early school leaving in VET is scarce. New OECD data confirms that fewer young people complete vocational courses than general upper secondary education within the planned time. According to a study on AT, EN, FR, DE and IE, apprenticeship completion rates differ between 67% and 86%.

The nature of the problem is complex. Its causes are linked to the student profile, but also to the lack of counselling and career guidance support, to the structure of VET pathways and their responsiveness to the needs of young people and employers, to the shortage of study and apprenticeship places in many countries and to insecure employment prospects.

Member States take different measures to reduce early school leaving in VET. These measures range from asking VET institutions to develop action plans against drop-out, increasing the availability of support for VET students, improving guidance and career counselling, increasing work-based learning opportunities and enhancing the permeability of educational pathways.

Ms Nevala underlined that exploring the scale and the nature of the problem is a key starting point. There are several measures which proved to be successful, such as providing extra support for VET students at risk of dropping-out, improving career guidance and psychological counselling, enhancing work-based and other practical learning opportunities and improving the climate in VET institutions to nurture supportive and positive learning attitudes, high educational expectations and mutual respect. Also VET trainers and teachers need to be adequately trained to support young people at risk of dropping out.

Erik Sandvik, Ministry of Education and Research Norway, presented the "**Practice Certificate**", a two-year pilot scheme for young people who are interested in vocationally orientated learning but have problems following existing school-based VET programmes. Norway is facing high drop-out rates in VET; one of the reasons is that upper secondary VET lasts four years with the first two years focussing on classroom based learning.

The new 'practice certificate' can be achieved in two years and is a 'reduced craft certificate', not giving the young person the full qualification mainstream VET

students acquire. It offers instead a different approach to pedagogy and was built to act as a stepping stone for those who are unable to complete the traditional form of upper secondary education. Students spend four days a week at a workplace carrying out on-the-job training and one day a week in a VET school studying general, compulsory subjects.

The results of the first pilot were promising with a low drop-out rate and 70% of the graduates who went on to complete the full VET qualification after taking part in the programme. Success factors were the strong orientation on work-based learning and the chance to gain self-confidence in own abilities, and the selection of teachers and training firms willing to work with difficult students. Programmes such as the 'practice certificate' need strong support by social partners, which is not always given. Funding limitations as well as difficult economic circumstances (high unemployment and non-availability of training places in companies) are additional obstacles.

The **KUTSE programme**, introduced by **Aivi Virma**, Ministry of Education and Research Estonia, was created during the economic crisis to invite students who had dropped out from vocational education to return back to school to finish their studies. Each year around 5,500 VET students in Estonia drop out, constituting around 15% of the VET student population. The programme focussed on creating additional study places, launching a campaign to make young people interested in returning to VET, offering study grants, the reimbursement of travel costs and free lunch and giving access to career guidance. There was also the opportunity for young people to gain recognition for their skills and competences gained in a workplace or in another non-formal and informal context.

During the first year the results were not as good as hoped. A new approach introduced VET courses for adults (25+ year olds). Entry requirements for these courses were lowered and most importantly, pedagogical approaches were changed. A flexible curriculum was introduced to allow people who are still working or have family responsibilities to take part in the programme. Forty VET schools are participating in this revised programme.

One of the key lessons is the importance of career guidance given that VET students in Estonia tend to have a poor understanding of labour market needs and of the importance of qualifications in the labour market.

YouthReach (IE), presented by **Mary Gordon**, is the principal national response in Ireland to the difficulties faced by young people who have left school early. It is an education and training programme targeting in particular those between 15 and 20 years of age who have left the mainstream school system with poor qualifications or none. The programme aims to promote personal and social development and increase self-esteem as well as independence, personal autonomy, active citizenship and a pattern of lifelong learning. The programme is delivered through a national network of 150 local centres. They are small out-of-school units and intended to be dynamic studio or laboratory type settings able to adapt to the needs of young people.

At the core of the programme is a series of guidance interventions which aim to increase personal awareness, social competence and practical life skills and to address the individual difficulties that the learners may be facing in their lives. It

invites the young person to talk about his or her life, to identify problems, but also to talk about desires and dreams. Dreams help to set goals and motivate for action and change. Based on this the young person draws up an individual action plan to achieve the goals.

The '**Bildungsketten**' initiative (DE), presented by **Jens Peschner** from the Federal Institute for Vocational Education and Training, Germany, aims to improve the transition between school and vocational education and training.

The initiative focuses on avoiding school drop-out, preventing waiting loops before entering vocational education and training and supporting young people to complete VET. It has three core components: analysis of a pupil's potential, professional orientation measures and individual guidance and help. Pupils in their 7th or 8th grade of secondary school (aged 13 or 14) are supported in identifying their strengths and skills, but also their weaknesses. Individual guidance includes support to successfully complete lower secondary education, to develop personally and reach the maturity needed for starting vocational education and training, to select the right profession and to find an apprenticeship. Currently 1000 lower-secondary schools are involved in the programme.

More than 1200 senior experts complement this endeavour on a voluntary basis. They are retired, but have experience in their profession and provide individual support for young people at risk of dropping out of VET. They accomplish a variety of tasks: mediation between companies and apprentices in case of conflicts as well as accompanying and actively helping young people to finish their education.

The discussion raised also the following points:

- VET has a dual mission: to provide excellence and contribute to social inclusion goals.
- Many VET students are already 'second chancers'. Different VET pathways and arrangements might be needed for different groups of students.
- Successful approaches to VET and ESL adopt a well balanced approach to theory & practice. Absence of employer involvement in VET is a significant challenge for work-based learning.
- VET students should be given opportunities to gain international experiences, e.g. student exchanges.
- There is a need to advertise the benefits of VET to young people and their parents; VET should not be seen as a second tier system.
- Good teachers are those who are motivated, trained and supported. They need time, resources and tools to help young people. All teachers need to be trained on how to deal with vulnerable young people.
- Need to better involve parents in the education of their children.
- Availability of one-to-one mentoring is important for at risk youth. Peer mentoring helps young people to understand that they are not alone.
- All young people should have the right and opportunities to 'dream' about their professional future, their skills and opportunities.

The participants concluded on the following points:

3.3.1. New ideas

- Introduce a continuous vocational dimension in education from the start (develop work awareness from early stage)
- To develop an ongoing and holistic monitoring system which starts early and is adapted to different modes of education (VET has different learning environments, such as workplaces, classrooms, practical workshops, simulations, etc. to take into consideration)
- Ensure involvement and cooperation of all stakeholders (social partners, employers, politicians, parents, educators, young people)
- Child-centred approach (ownership of personal development plan by young people)

3.3.2. Main policy implications

- Initial and continuous teacher training, which incorporates not only syllabus but also social, practical labour market and modern pedagogical elements (VET teachers need to be able to present topics in a work relevant context)
- New models of integrated employment & training that take into consideration small businesses (new economic context)
- Flexible education system to allow individuals to change pathways (permeability) and to adapt their own personal development plan accordingly
- Funding systems can be used to motivate individual learners

3.3.3. Recommendations for the Thematic Working Group

- Definition of a new ‘social contract’ (all stakeholders involved in re-building of the link between education, training and employment)
- Make recommendations on the creation of flexible education systems that empower children to make their own well-informed decisions about their future
- To work with all ‘social members’ to transform the image and show the real value of VET

3.4. Workshop 4: Learning differently

The workshop concentrated on intervention measures at school level: how schools can reduce ESL by e.g. supporting pupils at risk of dropping out, changing teaching styles, offering new learning opportunities and increasing the commitment of pupils to their school and its success. It also looked at second chance education to get an insight into what second chance education does differently.

Tom Canning (Headteacher) presented the **Tollgate Primary School**. With a pupil population characterised by high diversity (minorities, pupils with special needs) Tollgate has been very proactive in making education inclusive, positive and

culturally relevant to the wide multicultural community that the school serves. Changes in curriculum and teaching styles have made education more relevant for the children and helped them to understand its value. Cooperation with the neighbouring secondary school, and provision of adult learning and other community services on the school site, as well as the active involvement of parents in social and informal learning activities, help students to see learning as a life long continuum. Tollgate's key word is raising the children's and parents' self-esteem: children with low self-esteem are the ones who will be underachievers, and who are likely to leave school early.

Cordula Heckmann (Headteacher) introduced the **Campus Rütli**. Located in a disadvantaged area in Berlin, Campus Rütli is based on a new and sustainable educational concept which includes the creation of a collective and integrated social space where the entire spectrum of care, guidance and educational institutions for young people collaborate and jointly shoulder responsibility. Integration between schools (from 1st to 13th grade), and between schools and youth clubs, sports and other extra-curricular activities, individualised learning, age mixing, cooperation with local institutions (libraries, theatre, etc.) are some of the distinctive features. Pupils develop their own 'learning portfolio', and twice a year they present their portfolio and achievements to parents and teachers. As part of the individualised approach, children can skip a year or repeat a year if needed. Parents are invited to school twice a month, and a parents' centre is located in the same building.

Verner Ljung from the Association of Danish Production Schools and **Gert Møller** from the Production School in Korsør reported on the concept of **Production Schools in Denmark**. Production schools address young people under 25 who have not completed a qualifying education and are not sufficiently qualified to start a further training or education. Their main purpose is to provide them with a different learning experience through practical work in a binding real working community.

Students can develop their competences by working in different workshops covering a wide range of skills and products (e.g. metal, carpentry, textile work, but also media, theatre and music). They work with trained craftsmen on real life production tasks, as all workshops produce goods or services which are traded and used. Students are paid for their work at the school, treated as responsible persons and expected to be responsible for themselves.

The improvement of basic skills is integrated in the working day; the development of competencies is recognised and documented in a production school certificate. 80% of all students in Production Schools continue education, work or other activities after finishing the production school. In cooperation with vocational schools they can also complete a vocational education course at the production school and achieve a basic vocational qualification.

Jérôme Teillard, Ministry of Education France, presented the **Micro Lycées (FR)**. Micro Lycées are permanent structures, attached to secondary schools, which offer possibilities for early school leavers to finish upper secondary education. They are at the same time experimental structures and often developed as a part of an action-research project by teachers. They use innovative teaching methods, adapted to the

needs and backgrounds of the young people, applying a holistic and student-centred approach and providing tailored support for their students.

Micro-lycées such as the one in Créteil have up to 80 students. Young people can enrol at anytime; timetables are negotiated and drawn up in a contract. Students also develop a personal training plan. They can receive individual tutoring and additional targeted support. The school tries to support commitment and ownership by having weekly meetings, involving students in the collective management of the premises, and creating new facilities together with the students.

The micro-lycée model is currently in the process of evaluation with the view of having at least one of this type of school in each region.

During the workshop discussions, the following success factors were identified, which could be generalised to help young people to re-engage in learning:

- Sense of ownership, active involvement, feeling to have a choice and a say in learning and school management;
- Learning which is learner-centred, relevant, practical, individualised, flexible, interactive, supported through peer learning across age groups, and fun;
- Supportive, motivational teachers, seen as coaches rather than assessors;
- Involvement of parents and of the local community;
- A community centred approach, with many interesting learning (formal, informal, non-formal) opportunities integrated in the same location.

To change learning environments at school, some preconditions need to be in place: funding, strong partnership between all levels concerned, more school autonomy (financial, organisational and curricular), stable and inspirational leadership, a shared vision between staff, highly motivated teachers, and above all a strong confidence in the pupils' ability.

The participants concluded on the following points:

3.4.1. New ideas:

- Parental involvement
 - From early years
 - Removing any fear of school – making school a place for them
 - Social settings, drop-in coffee mornings
 - The school principal becomes a community figure
 - Parents support groups
 - Language courses for parents
- The holistic approach
 - Not just the academic side of the child
- Raising the self-esteem and morale of teachers and support staff, too
 - Teachers need to feel secure

- Working in teams, having support of colleagues

3.4.2. *Policy implications:*

- The importance of the small, community school
- The school needs curricular, budgetary and organisational autonomy
- Schools taking responsibilities for outcomes
- Politicians must acknowledge and support teachers' role – parents need to believe in teachers
- The right balance between autonomy and local support
- Focus on progress/achievement rather than attainment only
- The importance of student involvement in the learning process

3.4.3. *Input for Thematic Working Group*

- Promote a holistic, child-centred approach, the involvement of all stakeholders and of the whole community
- Research and data-based policy suggestions to be made available at European level on how to increase motivation
- Raise awareness on the need for increased autonomy of schools (e.g. recruitment/ creation of teaching team with shared values; involvement in partnership with other community actors, etc), coupled with accountability

4. **PLENARY SESSION 2 MARCH 2012**

The panel debate presented four speakers from very different backgrounds:

Pedro Cunha, Deputy Director-General for Innovation and Curriculum Development in Portugal, summarised the six lessons learned from reducing early school leaving in his country: 1) There is no unique model for preventing drop-out; the specific context of a school matters. 2) Education systems need to allow freedom for schools, teachers, parents and students to initiate change. 3) School drop-out is a process and prevention has to start early; early childhood education and care is key. 4) Curricula have to be relevant, flexible and student focussed. 5) School is only a part of the life of young people; non-school aspects have to be taken into account when trying to reduce early school leaving. 6) And finally, a social disadvantage does not necessarily lead to early school leaving. There is a correlation, but there should be 'zero tolerance' for early school leaving in all parts of society.

Germaine Noonan, Programme Manager of Business in the Community in Ireland, asked if business could assist in reducing early school leaving. Cooperation between education and business could help young people reach their potential. This cooperation has to be built on a common vision, common funding of initiatives, trust and open dialogue. Positive experiences of Business in the Community can be spread to other countries, but critical for each country is to analyse the problem carefully, to take a whole school approach in helping young people and to have the political will to address early school leaving.

Jean-Louis Mucchielli, Rector of the Académie d'Amiens in France, reported on the new approach in France to collect data on early school leavers, to track their development and to enforce cooperation at local level between the different stakeholders working with young people. He also underlined the need of a good analysis of the early school leaving problem and the importance of prevention, for example through better personalisation (or individualisation) of learning pathways. Young people with low basic skills need extra support.

Piet Boekhoud from Rotterdam Offensief, an organisation supporting young drop-outs, underlined the crucial role of the teacher. In order to motivate young people, teachers need to be inspiring and they need teacher education and support to fulfil this role and be able to inspire their students. He gave the example of a new training programme for teachers in Rotterdam and stressed that teachers can have/present? a real chance to re-motivate young people.

Slavica Černoša, Boris Jokic, Costas Ieridis and **Arlette Delhaxe** presented the main results of the four workshops (see above). Across all workshops, the following points were raised as crucial pre-conditions to successfully reducing early school leaving:

- Policies to reduce early school leaving need to take a holistic approach by looking at all the different obstacles to school success. While young people at risk of early school leaving face not only educational, but also social and emotional problems, targeted support to continue education and training has to address the entire situation of the young person. This requires the involvement of all stakeholders, of different services and multidisciplinary teams. At a policy level, it requires the setting up of overarching strategies, the support of whole school approaches, and the outreach to groups not yet sufficiently involved.
- The involvement of the local community and especially of parents were mentioned by several speakers and also highlighted in the workshop discussions.
- Children and young people need to be at the centre of all activities and need to be involved as competent partners in policy development against early school leaving. They need to feel ownership with regard to education and their school and having a choice and a say in their learning process. To integrate their perspective is crucial as measures have to respond to their specific needs; without motivating and convincing them to remain or re-engage in education and training all measures to reduce drop-out will fail.
- Teachers play an important role in reducing early school leaving, but they need time, support and training to work with young people at risk of dropping out. At the same time, schools also need the autonomy to change teaching and learning patterns and provide their pupils with better and more targeted learning support.

- Monitoring and evaluation of the nature and level of early school leaving are essential for understanding the phenomenon and its causes and finding solutions; early identification of signs and symptoms is crucial for rapid and preventative intervention, though any stigmatisation (of pupils/schools/areas) should be avoided.

These points were also confirmed by many speakers during the plenary discussion.

5. CONCLUSIONS AND FOLLOW-UP

Xavier Prats Monné, Deputy Director General for Education and Culture, closed by giving an outline of forthcoming European policy initiatives in the area of early school leaving. He underlined that policy can make a difference. Looking only at the costs of early school leaving shows that reaching the European target of lowering the ESL rate by more than 4 percentage points will create massive economic, educational and social benefits.

The unemployment of young people currently costs the EU more than two billion Euro per week. More than 100 billion Euro per year – that corresponds to 1% GDP or the annual EU budget. In order to reduce youth unemployment and improve the education outcomes of young people it is crucial to invest in better policies against early school leaving. The exchange of good practice and peer learning helps countries to invest better. Peer reviews can, in addition, help assess the performance of countries and help understand better how to improve national policies to reduce early school leaving.

Mr Prats Monné underlined in this context the important role of the Thematic Working Group on early school leaving, which has to take a critical look at the ongoing policies and identify policies that work.

He concluded his speech by highlighting the European funding available and how it can efficiently support the objective of reducing early school leaving. The European Commission has proposed for the new financing period (2014 – 2020) that the use of Structural Funds such as the European Social Funds should be better linked to the objectives of the Union. In case of early school leaving that could mean that EU financed measures against early school leaving have to be part of a comprehensive and evidence-based strategy. They have to prove their potential to improve educational attainment and to have a sustainable impact in providing young people with better education and training.

In its proposal for the new financing period, the only area in which the Commission proposed a significant budget increase (70%) was in education and training, in the form of the proposed new European education programme 'Erasmus for All'. The challenge was now to design the programme so as to maximise its impact on quality in European education and training systems, so that a euro spent at EU level has a better effect than one spent at national level or not spent at all. Erasmus for All should be an important tool in stimulating innovation and helping to tackle the strategic challenge of early school leaving.

