



Avaliação Estratégica do QREN – Lote 1



SUMÁRIO EXECUTIVO

outubro de 2013



1. INTRODUÇÃO

O “Estudo de Avaliação do Contributo do QREN para o Combate ao Abandono Escolar Precoce”, realizado pelo consórcio Quaternaire Portugal/IESE, desenvolveu-se entre novembro de 2012 e outubro de 2013. O presente documento constitui o Sumário Executivo do Relatório Final e procura resumir os principais conteúdos do Estudo. Assim, no primeiro ponto apresentam-se os objetivos gerais da avaliação e as principais questões a que procurou dar resposta. O segundo ponto sintetiza o percurso metodológico cumprido na estratégia de resposta às questões de avaliação. As principais conclusões e recomendações da avaliação reúnem-se no terceiro ponto do Sumário Executivo.

O desenvolvimento do Estudo beneficiou dos comentários e sugestões que ao longo do percurso foram realizados pelo Grupo de Acompanhamento constituído pela Agência Nacional para a Qualificação e Ensino Profissional (ANQEP), a Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC), o Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional (IFDR), o Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu (IGFSE), Observatório do QREN e o Programa Operacional Potencial Humano (POPH) cuja valia se sublinha e, aqui, formalmente se agradecem. Também se expressa um especial agradecimento a todos aqueles que foram ouvidos durante o trabalho de terreno realizado e que, desse modo, contribuíram para a boa consecução do trabalho e dos resultados alcançados.

2. ÂMBITO E OBJETIVOS DE AVALIAÇÃO

Entendida como estando centrada na identificação do contributo do QREN para a redução do abandono escolar precoce no período que decorreu desde o início da sua execução, em 2007, até ao momento atual¹, a avaliação privilegia a análise do contributo dos instrumentos que no âmbito da programação do QREN especificamente se dirigem à problemática do abandono escolar e que se incluem na Agenda Operacional Temática para o Potencial Humano.

Assim, as tipologias de intervenção distinguidas para o objeto do estudo são (i) as **ofertas formativas de dupla-certificação** dirigidas à qualificação inicial de jovens; e (ii) os **Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP)**² que promovem a adoção de medidas de natureza extraordinária para os territórios/comunidades com significativos problemas de abandono e saída precoce do sistema de ensino. A abrangência territorial do exercício de avaliação foi o território nacional e os Programas Operacionais do QREN considerados, em resultado dos instrumentos avaliados, foram o Programa Operacional do Potencial Humano (Continente), o Programa Rumos (Região Autónoma da Madeira) e o Programa PRO-EMPREGO (Região Autónoma dos Açores).

No caso dos percursos de dupla-certificação, importará distinguir entre os ciclos de ensino básico e secundário uma vez que ao nível do ensino básico os Cursos de Educação e Formação de jovens (CEF) são hegemónicos do ponto de vista da oferta, enquanto no ensino secundário a diversidade de modalidades abrange os Cursos Profissionais (com maior representatividade) e os Cursos de Aprendizagem, já que os Cursos de Educação e Formação de jovens não são cofinanciados pelo FSE neste nível de ensino.

Nos Cursos de Aprendizagem, o FSE representa 100% da despesa nas regiões de convergência (Norte, Centro e Alentejo) e 78% do total do Continente. Os Cursos Profissionais e os CEF representam mais de metade (58%) da despesa nas regiões de convergência e 45% do total. No caso dos TEIP, o FSE representa 72% da despesa nas regiões de convergência, metade da despesa na região Lisboa e 65% do total no Continente.

O quadro que se segue sistematiza as questões e subquestões que orientam o presente estudo de avaliação.

¹ O período de análise considerado para resposta a cada uma das questões de avaliação não cobre em algumas situações a totalidade do período mencionado. A situação difere de acordo com o tipo de análise considerada e a disponibilidade dos dados em cada sistema e fonte de informação considerados.

² Financiados pelos Programas Integrados de Promoção do Sucesso Educativo no âmbito do POPH.

Quadro 1 – Questões, subquestões e domínios de análise

Q	QE.1 -As formações profissionalizantes dirigidas a jovens em idade escolar contribuem para reduzir o abandono precoce e para melhorar o desempenho escolar e profissional dos formandos?
SQ	<ul style="list-style-type: none"> • Qual o contributo da estratégia de diversificação pedagógica apoiada pelo FSE para promover a generalização dos níveis básico e secundário de educação e a qualidade das aprendizagens? • Qual o contributo da estratégia de dupla certificação apoiada pelo FSE para promover a inserção profissional dos formandos?
Q	E.2 -A iniciativa “Territórios Educativos de Intervenção Prioritária” contribui para reduzir o abandono precoce e para melhorar o desempenho escolar dos jovens abrangidos?
SQ	<ul style="list-style-type: none"> • A progressão da performance das escolas TEIP é relevante face à média verificada nas outras escolas? • Os projetos TEIP asseguraram uma acrescida articulação do projeto educativo da escola com as características do seu meio envolvente? • Em que medida os projetos TEIP contribuíram para a inovação ao nível organização e das práticas pedagógicas?
Q	E.3 - As ofertas formativas apoiadas dirigidas a jovens em idade escolar dão resposta às necessidades de competências do tecido produtivo nos vários territórios (em termos de áreas e de qualidade da formação, no presente e no futuro previsível)?
SQ	<ul style="list-style-type: none"> • As áreas de formação articulam-se com o perfil económico regional? • Qual a empregabilidade dos jovens diplomados no ensino profissionalizante por área? • Qual a eficácia dos mecanismos institucionais de estruturação da oferta e da procura de formações?
Q	E.4 - A trajetória de redução do abandono escolar que tem vindo a ser registada é sustentável com base nas intervenções atualmente apoiadas (sem pôr em causa a qualidade da formação)?
SQ	<ul style="list-style-type: none"> • Em que medida as intervenções QREN de combate ao abandono escolar permitem responder às necessidades dos jovens que persistem em trajetórias de abandono? • Em que medida a dinâmica de procura das ofertas de dupla-certificação permite sustentar a tendência observável de redução do abandono escolar? • Que práticas desenvolvidas pelas escolas contribuem para potenciar o contributo das intervenções QREN no combate ao abandono escolar? • Em que medida o contexto de implementação das intervenções QREN contribui para a tendência de redução do abandono escolar?
Q	T.1 - Quais os impactos (efetivos e potenciais) das intervenções apoiadas pelo QREN ao nível dos diferentes tipos de resultados esperados, em termos quantitativos e qualitativos?
SQ	As mesmas utilizadas em E1 e E3.
Q	T.2 - Como variam esses impactos em função dos instrumentos de intervenção pública, dos grupos de beneficiários/destinatários e das regiões relevantes?
SQ	As mesmas utilizadas em E1 e E2.
Q	T.3 As intervenções têm privilegiado os grupos de beneficiários/destinatários e territórios que representam desafios mais prementes e para os quais os impactos podem ser mais significativos?
SQ	<ul style="list-style-type: none"> • Em que medida a oferta de dupla certificação tem sido eficaz na promoção do sucesso escolar de beneficiários/destinatários mais desfavorecidos do ponto de vista social e com trajetórias escolares de risco? • Os TEIP criados correspondem aos territórios mais problemáticos do ponto de vista do abandono escolar? • O perfil regional de participação nas vias de dupla-certificação está alinhado com o perfil de abandono registado nas regiões?
Q	T.4 - Os impactos estimados das intervenções apoiadas pelo QREN justificam os custos associados?
SQ	<ul style="list-style-type: none"> • Qual o volume e evolução do investimento realizado e qual o seu peso no quadro do investimento global nas políticas de educação e formação? • Em que medida o peso financeiro atribuído às vias de dupla certificação é adequada face à despesa global e à sua representatividade no sistema de educação e formação? • Os custos unitários das intervenções apoiadas são adequados?
Q	T.5 - O volume de recursos financeiros alocado às intervenções é adequado tendo em conta o(s) desafio(s) estratégico(s) em causa e o volume total de recursos disponíveis no QREN?
SQ	<ul style="list-style-type: none"> • Os recursos afetos pelo FSE são proporcionais aos objetivos de política tendo em conta a estrutura de custos inerente aos instrumentos escolhidos? • Os recursos afetos pelo FSE são proporcionais à relevância e exigência do desafio estratégico em causa face ao conjunto do investimento programado pelo QREN? • Que exigências de financiamento podem estar associadas às metas de curto e médio prazo estabelecidas ao nível deste desafio estratégico?
Q	T.6 - Quais os fatores que se têm revelado mais decisivos para a eficácia, a eficiência e a utilidade das intervenções?
SQ	As mesmas utilizadas em E1, E2, E3 e E4.

Tendo em vista conter a dimensão do relatório e otimizar a estratégia de desenvolvimento da análise, a resposta às questões transversais 1, 2 e 6 foi sendo dada na abordagem às questões específicas e, mais criticamente, no capítulo de conclusões e recomendações, pelo que as subquestões associadas a estas questões são as mesmas que se consideram ao longo das quatro questões específicas.

3. METODOLOGIA

A metodologia utilizada no Estudo de Avaliação do Contributo do QREN para a Redução do Abandono Escolar Precoce contempla uma abordagem multimétodo e inclui algumas abordagens inovadoras, ainda que não inéditas, no contexto da avaliação de políticas públicas em Portugal. Em particular, destaca-se a realização de uma análise contrafactual ao nível da avaliação de resultados e impactos assegurados pelos instrumentos de política objeto de avaliação. O recurso ao método contrafactual procurou reforçar a capacidade de resposta do exercício de avaliação na determinação dos resultados alcançados e na validação das relações de causa e efeito presumidas.

Para efeito da avaliação do contributo das modalidades de dupla certificação para reduzir o abandono escolar, as análises realizadas incidiram nas bases de dados administrativas dos diferentes sistemas de informação (DGEEC, DGE, IEFP e IGFSE). O exercício contrafactual permitiu avaliar a relação causa-efeito entre diferentes variáveis em Estudo, aferindo os resultados e impactos das intervenções em causa em relação às seguintes dimensões de análise: abandono, sucesso escolar e empregabilidade.

No seu conjunto, a abordagem metodológica compreendeu a triangulação de diferentes métodos e técnicas de recolha e tratamento de informação de naturezas qualitativa, p.e., por via do envolvimento participativo de *stakeholders* em entrevistas, estudos de caso e *focus group* que forneceram inputs posteriormente alvo de análise de conteúdo, e quantitativa, p.e., por via do tratamento de informação documental e de bases de dados dos sistemas de informação mais estruturantes na matéria do objeto de estudo (SIIFSE, MISI, PISA, OTEC, SGFOR), através da aplicação rigorosa da análise contrafactual. Assim, foi vasta e diversificada a informação recolhida ao longo do curso da avaliação, beneficiando a complementaridade das evidências recolhidas no quadro de resposta às diferentes questões de avaliação.

4. CONCLUSÕES e RECOMENDAÇÕES

O roteiro de conclusões e recomendações do Estudo organiza-se em dois grandes tópicos de leitura que procuram permitir uma abordagem mais integrada aos resultados obtidos na resposta a cada uma das questões de avaliação consideradas.

I. Combate ao Abandono e Insucesso Escolar: o contributo da oferta de dupla certificação e dos TEIP

Evolução do abandono escolar precoce e do sucesso educativo na última década

I.1. O movimento de expansão da oferta de dupla certificação e de progressivo reequilíbrio entre a representatividade destas modalidades e da via regular de ensino acompanha uma melhoria contínua em indicadores-chave para aferir o desempenho do sistema de educação e formação, como será o caso mais evidente das taxas de escolarização, de desistência e abandono escolar precoce e de conclusão.

A relação entre a intensificação dos ganhos obtidos e a expansão das ofertas de dupla certificação é atestada pela análise contrafactual realizada através da medição da diferença de impacto nas taxas de conclusão, desistência, transição e retenção. No caso do ensino básico, controlando as características dos alunos da via regular pelas dos alunos CEF, verificamos que a taxa de conclusão dos alunos matriculados nos CEF é 65,7 p.p. mais elevada do que a dos alunos matriculados no ensino regular. No nível secundário e na comparação entre os Cursos Profissionais e os Cursos Científico-Humanísticos esse valor situa-se nos 20,7 p.p. No caso da taxa de desistência, para os alunos matriculados nos CEF verifica-se uma diminuição progressiva da taxa, situando-se 9,7 p.p. abaixo da dos alunos matriculados no ensino regular dois anos após a data normal de conclusão do curso. No ensino secundário o

mesmo indicador regista um decréscimo de 4,9 p.p. No seu conjunto, os dados da análise contrafactual evidenciam o contributo relevante das oferta e dupla certificação na redução do abandono precoce e dos níveis de retenção, ao mesmo tempo que atribui uma expressão ainda maior à melhoria das taxas de conclusão.

O abandono escolar precoce no território e o contributo dos TEIP

I.2. Apesar da redução significativa da taxa de abandono precoce de educação e formação em Portugal, os dados mostram que subsiste alguma desigualdade regional na trajetória de convergência.

O Algarve é a região do continente onde se regista a maior percentagem de jovens (18-24 anos) que abandonaram a escola antes de terminarem o secundário e que não estão inseridos em educação e formação (26% em 2011). As regiões autónomas revelam as mais elevadas taxas de abandono precoce de educação e formação do país – Açores com 44,3% e Madeira com 31,7%. No conjunto, quer do ponto de vista dos resultados quer do próprio investimento que lhe está associado, o desempenho alcançado pela estratégia desenhada no âmbito do QREN apresenta nuances territoriais com relevo e surge mais fragilizado nas regiões autónomas.

I.3. Os resultados alcançados pelo Programa TEIP refletem a necessidade de afinar estratégias para elevar a um patamar de maior eficácia a ação do Programa. Com efeito, a análise da evolução das taxas de abandono nas escolas TEIP leva a concluir que este instrumento de política assume um contributo moderadamente positivo para a redução da saída precoce do sistema de ensino. O modo como a ação do Programa contribuiu para reduzir o abandono precoce é mais visível ao nível do 3º ciclo do ensino básico (- 2,5 p.p.) e no ensino secundário (- 3,9 p.p.).

No caso da promoção do sucesso escolar, os resultados apurados refletem uma menor consistência nos ganhos alcançados. Ao nível do 3º ciclo, os ganhos na redução da taxa de insucesso nas escolas TEIP³ face à média nacional situou-se em 5,3 p.p. entre 2006/07 e 2010/11, mas observou um recuo de 4 p.p. no período se considerarmos a taxa de insucesso apurada no ano letivo 2011/12 e a compararmos com a taxa observada em 2007/08. No ensino secundário a evolução é, também ela, globalmente negativa no período (regista-se um recuo de 2,9 p.p. entre 2007/08 e 2011/12).

Também no plano dos resultados obtidos pelos alunos das escolas TEIP se verifica uma evolução que acompanha a curva ditada pela evolução dos resultados a nível nacional sem ganhos assinaláveis na ótica da convergência com as médias nacionais.

A análise contrafactual realizada converge na evidenciação de que os ganhos obtidos pelo Programa TEIP na discriminação de territórios problemáticos apresenta um contributo modesto para o objetivo de política para que visa contribuir. No caso do ensino básico, a taxa de conclusão para os alunos matriculados nas escolas TEIP é 7,6 p.p. inferior às escolas não TEIP no ano normal de conclusão do ciclo. No caso do ensino secundário, o mesmo indicador é 11,3 p.p. inferior. A diferença observada nas taxas de desistência, embora seja muito mais reduzida, continua a evidenciar um comportamento desfavorável às escolas TEIP (a taxa de desistência é 0,1 p.p. superior nas escolas não TEIP no básico e 0,7 p.p. no secundário). O exercício contrafactual, embora acentuando um retrato negativo da performance alcançada pelo programa, corrobora a perspetiva dada pelos indicadores estatísticos recolhidos que os resultados são mais frágeis no que se refere à redução do insucesso escolar do que no que se refere à redução da interrupção precoce do percurso escolar.

O exercício contrafactual evidenciou, também, que na comparação com as escolas não abrangidas pelo Programa TEIP, as escolas TEIP mostram um desempenho ligeiramente mais favorável ao nível das modalidades de dupla certificação, ou seja, estas modalidades são apropriadas favoravelmente pelos projetos TEIP na promoção do sucesso escolar (a taxa de conclusão nos Cursos Profissionais nas escolas TEIP era 2,1 p.p superior face às escolas não TEIP, enquanto nas Cursos Científico-Humanísticos era 8,6 p.p inferior).

No plano da recolha qualitativa é enfatizado o efeito de foco na resposta a casos problemáticos e a internalização das estratégias de ação. A atuação a partir da sala de aula e a centralidade das estratégias de aprendizagem assumem maior protagonismo do que as ações de mediação com o contexto familiar e social envolvente. A

³ A Taxa de Insucesso é o indicador calculado pela equipa de coordenação do Programa TEIP e considera a relação entre o nº de alunos retidos na avaliação final do 3º período e o nº total de alunos inscritos (excluindo os transferidos e em processo de avaliação).

fragilidade dos resultados convoca a importância de a estratégia atuar sobre os contextos de inserção social e familiar que acentuam o efeito de desvinculação relativamente à escola e fragilizam a eficácia das estratégias centradas na aprendizagem.

Sustentabilidade futura da trajetória de redução do abandono escolar precoce

I.4. Apesar da progressão notável que nos últimos anos se tem registado em matéria de redução do abandono precoce de educação e formação, o cumprimento das metas estabelecidas no âmbito da Estratégia Europa 2020 representa ainda um enorme desafio para o sistema educativo português.

No que respeita ao ensino secundário, será determinante apostar no aumento da taxa real de escolarização (72,5% em 2011), para níveis próximos dos alcançados pelo ensino básico (92,1% no 3º ciclo do ensino básico em 2011), mas também na melhoria contínua do sucesso escolar (transição/conclusão, retenção e desistência) e dos níveis de eficiência e eficácia conseguidos. O aumento da participação no ensino secundário, entre o grupo etário dos 15-18 anos de idade, por um lado, e a melhoria das taxas de conclusão de ciclo, por outro lado, serão fundamentais para reduzir progressivamente os *early school leavers* entre o grupo etário dos 18 aos 24 anos de idade. Em 2011/2012, a taxa de conclusão registada, quer nos CP, quer no ensino regular ao nível do secundário, era ainda na ordem dos 62%, apesar dos valores já muito residuais das taxas de desistência verificadas em qualquer das modalidades de ensino.

Também o ensino básico atingiu já níveis de sucesso bastante satisfatórios, nomeadamente no controlo da desistência. Ainda assim, as taxas de transição/conclusão, sobretudo no 3º ciclo do ensino básico (86,2% em 2009/2010) e nos CEF (taxa de conclusão de 68,9% em 20011/2012), revelam uma significativa margem de progressão.

Contudo, a sustentabilidade dos resultados alcançados em Portugal em matéria de redução de abandono escolar terá que ser equacionada também pela necessidade de combinar estratégias de prevenção e intervenção no sistema educativo, evitando as saídas precoce do sistema, com o recurso eficaz e alargado a estratégias de recuperação dos jovens adultos (18-24 anos) que já fora da escola, tenham acesso a oportunidades de educação e formação alternativas no sentido de completarem o ensino secundário.

I.5. Considerando que em Portugal, existem cerca de 150 a 200 mil jovens que abandonaram a escola sem completarem o ensino secundário e não frequentam educação e formação, ganham particular relevância as estratégias de compensação, orientadas para a diminuição do stock de mão-de-obra jovem disponível no mercado de trabalho com baixas habilitações.

Reconhece-se, cada vez mais, que as estratégias de aposta nas ofertas de dupla certificação, com uma forte componente de formação profissional, ao nível do ensino básico e secundário, constituem percursos de educação e formação mais ajustados à diversidade de alunos, mais atrativos para aqueles que evidenciam risco de abandono escolar precoce e potencialmente recuperadores dos jovens adultos que já abandonaram a escola.

No entanto, este elemento não parece ser suficiente para dar resposta às necessidades dos jovens em risco de abandono escolar precoce. Os processos de decisão e de escolha são difíceis e ainda imaturos e normalmente com poucas expectativas de sucesso. O risco de desistência mantém-se particularmente elevado no primeiro ano dos cursos, sobretudo devido a escolhas vocacionais desajustadas ou a expectativas desadequadas dos jovens face à exigência dos cursos.

O combate ao abandono escolar precoce obriga assim a um acompanhamento atempado e regular, por parte dos profissionais, e muito próximo dos jovens e das suas famílias, mas também a respostas complementares do sistema de educação e formação no sentido de garantir, a par da permanência na educação, uma melhoria progressiva do desempenho escolar destes alunos.

Contributos diferenciados por modalidade

I.6. A análise realizada a cada uma das modalidades de dupla certificação apoiadas pelo FSE sugere a existência de distinção nos públicos abrangidos e no tipo de resposta assegurada.

No conjunto, os resultados apurados relacionam o impacto nos Cursos de Educação e Formação ao nível do ensino básico com a reparação de trajetórias de exclusão mais pontuadas por processos de não identificação com a escola, comumente associados a processos de rejeição, abandono, indisciplina e repetência a que os alunos do sexo masculino estarão mais expostos. No caso do secundário, o impacto positivo associado aos Cursos Profissionais coloca em maior evidência a resposta a situações de desfavorecimento económico, potenciando os ganhos no desempenho, já de si mais elevado em termos médios, das raparigas.

Ainda no caso do ensino secundário, a análise entre modalidades sublinha, também, diferenças de perfil de recrutamento, domínios de formação e indicadores de desempenho entre os Cursos Profissionais e os Cursos de Aprendizagem, sendo possível encontrar uma diferenciação de atributos que ajudam a desenhar identidades próprias. Em particular, sublinhe-se o público-alvo, mais hegemónico em torno de alunos com percursos escolares com problemas, e as áreas de formação, com maior representação de atividades industriais, no caso dos Cursos de Aprendizagem. A diferenciação pedagógica dos Cursos de Aprendizagem, apoiada no reforço da componente prática mas, também, numa função reforçada de tutoria e acompanhamento dos formandos e a maior expressão de áreas formativas práticas constitui um ativo desta modalidade para resposta a alunos com maior risco de abandono e com maiores dificuldades de aprendizagem nas áreas disciplinares da formação geral.

Os Cursos Profissionais, por sua vez, reúnem atributos diferenciadores na diversidade de áreas formativas que contemplam, na preservação de um maior foco à formação de base e no desenvolvimento de estratégias de apoio formativo que promovem uma maior eficácia na promoção de estratégias de prosseguimento de estudos para o ensino superior.

Recomendações: Combate ao Abandono e Insucesso Escolar: o contributo da oferta de dupla certificação

No sentido de **garantir uma maior eficácia na promoção do sucesso educativo ao nível do ensino básico** e, conseqüentemente, de reduzir as taxas de retenção e o número de alunos que não concluem este nível de ensino e/ou não prosseguem para o ensino secundário:

1. Aprofundar a estratégia de diversificação pedagógica dos percursos do básico, reforçando as componentes vocacionais e de formação prática do currículo; neste âmbito, alargar a oferta de cursos profissionalizantes/vocacionais ao nível do 3º ciclo do ensino básico. A par do esforço de diversificação, recomenda-se a preservação das metas governamentais no sentido de elevar a representatividade das vias de dupla certificação ao nível do ensino básico (3º ciclo) e secundário (neste caso assumindo como referência a meta de 50%). (MEC; MEE; ANQEP)
2. Aprofundar os mecanismos de deteção precoce e de acompanhamento individualizado dos alunos com desempenhos escolares mais fracos e maior risco de entrarem em trajetos de repetência e abandono. Procurar deslocar os esforços de atenção individualizada de uma atuação reativa a comportamentos de indisciplina e desresponsabilização para uma atuação preventiva que procure identificar e atuar sobre os fatores indutores desse comportamento. As estratégias de acompanhamento individualizado devem conciliar o apoio à aprendizagem que reforce o trabalho em sala de aula e em tempo adicional de estudo acompanhado com mecanismos de resposta a problemas de inserção social e familiar que prejudicam o desempenho escolar. Nesta dimensão, importa reforçar a articulação entre a escola e a família, apostando em estratégias de mediação profissionalizadas que promovam a participação da família e assegurem uma adequada mobilização de recursos de apoio social e económico disponíveis no quadro da intervenção estatal ou de organizações sem fins lucrativos. Promover um maior envolvimento dos pais e família na vida escolar e o investimento em programas de sensibilização e educação dos pais, quando os baixos níveis de escolaridade dos pais condicionam negativamente as expectativas e o comportamento face à trajetória escolar dos filhos e quando as responsabilidades educativas destes não são plenamente assumidas, constitui uma relevante valência desta aposta. (MEC; DGE; ANQEP)
3. No sentido de melhor calibrar algumas das opções a assumir, considera-se útil realizar uma avaliação dos fatores subjacentes ao recuo verificado em alguns dos principais indicadores de sucesso ao nível do sistema educativo, nomeadamente a partir do ano letivo 2010/2011, ponderando a relação dessa evolução com as opções (re)organizativas e de política educativa associadas ao processo de contração orçamental com expressão a partir de 2010. (MEC)
4. O aperfeiçoamento do modelo de intervenção do Programa TEIP, privilegiando uma maior focalização da ação através de uma acrescida seletividade no tipo de problemas e públicos visados e uma modelização da estratégia de intervenção que promova uma acrescida capacidade de articulação com os contextos familiares e sociais de

Recomendações: Combate ao Abandono e Insucesso Escolar: o contributo da oferta de dupla certificação

inserção dos jovens. Esse esforço de acrescida articulação deve apoiar-se no reforço do papel de mediação/ligação da escola à família e aos instrumentos e instituições que no terreno podem prestar apoio na resolução dos problemas existentes, aprofundando a estratégia incluída na recomendação acima expressa. A experiência e a aprendizagem desenvolvida no âmbito do projeto EPIS – Empresários Pela Inclusão social (nomeadamente ao nível da mediação), assim como do próprio quadro diversificado de implementação dos projetos TEIP, deve ser tida em conta neste plano. A mediação de proximidade, profissionalizada e investida de estabilidade na relação técnico-aluno constituem atributos valorizados no projeto EPIS que relevam para uma melhor articulação no quadro dos projetos TEIP entre a dimensão de apoio à aprendizagem e a promoção de um contexto de inclusão sociofamiliar mais reforçado. (MEC; DGE)

5. No âmbito dos Programas TEIP, e considerando o facto de nestas escolas o desempenho associado às ofertas de dupla certificação ser comparativamente melhor do que nas outras escolas, fazer uma valorização acrescida nas modalidades de dupla certificação num quadro de diversificação da oferta. Ainda no âmbito da intervenção do Programa TEIP, dinamizar o funcionamento de uma comissão local de apoio à escola que reúna as entidades relevantes para assegurar uma melhor capacidade de ativar as estratégias e mobilizar os recursos adequados a dar resposta aos problemas identificados. Trata-se de favorecer a constituição de uma rede local de proximidade que, de forma mais personalizada e diligente, assegure complementaridade de resposta à atuação da escola em domínios relevantes para melhorar o apoio prestado aos alunos. As áreas da segurança social, saúde, justiça, proteção de jovens em risco, habitação, constituem exemplos de setores a abranger. A comissão deve reunir numa base regular na escola e assegurar a participação das entidades locais que atuam nos domínios considerados necessários (incluindo entidades privadas com atividade relevante para os fins em causa). (MEC; DGE)

No domínio do ensino secundário e no sentido de elevar a eficácia na redução do abandono escolar precoce e na promoção do sucesso educativo:

6. Reorganizar os percursos dos CEF de modo a permitir a integração de alunos sem aprovação no 10º ano de escolaridade, de jovens que tendo obtido a certificação escolar pretendam obter uma certificação profissional de nível 4 do Quadro Nacional de Qualificações (QNQ) e de flexibilizar as exigências ao nível do alinhamento de áreas formativas com o ensino básico. O reforço da componente de formação em contexto de trabalho constitui também uma opção relevante para valorizar a eficácia pedagógica dos CEF. No entanto, esta não parece ser uma opção articulável, nas suas premissas, com o desenho em curso de uma nova oferta ao nível do ensino secundário (Cursos Vocacionais). (MEC; MEE; ANQEP; IEFP)
7. A redução de trajetórias de abandono sem que se verifique a conclusão do ensino secundário, nomeadamente nos jovens que se encontram fora da escolaridade obrigatória constitui, ainda, uma prioridade com grande relevância; nesta ótica, considera-se útil alargar a diversificação pedagógica ao nível das modalidades profissionalizantes, nomeadamente pela introdução de uma modalidade vocacionada para desenvolver estratégias de recuperação da escolaridade (a partir do 10º, 11º ou 12º ano) junto dos jovens que interrompem o percurso de secundário (em particular nos cursos científico-humanísticos); essa estratégia de diversificação pode passar pela reativação dos Cursos de Educação e Formação de nível secundário ou pelo desenho de uma nova modalidade que reúna propriedades importantes como o desenho de percursos à medida do ponto de interrupção do percurso e uma relevância curricular grande das componentes de formação prática e em contexto de trabalho. A diversificação pedagógica e o alargamento efetivo dos Cursos de Educação e Formação ao nível secundário permitirão uma maior individualização estratégia dos Cursos Profissionais e dos Cursos de Aprendizagem. Os resultados da avaliação refletem já uma individualização de perfil de resposta que importa considerar: os Cursos de Educação e Formação, combinados com as estratégias de apoio acima referenciadas, reúnem condições preferenciais para responder a problemas mais críticos de aproveitamento escolar e risco de abandono; os Cursos de Aprendizagem reúnem condições preferenciais para consolidar uma via de qualificação intermédia mais exclusivamente orientada para a inserção no mercado de trabalho e para a resposta a áreas formativas valorizadas pela atual visão para a especialização produtiva do país - a especialização da rede de centros de formação do IEFP constitui uma importante mais-valia neste sentido; os Cursos Profissionais tendem a corresponder de forma crescente à oferta de uma escolha alternativa para um público com percursos escolares normais e representam uma opção preferencial para combinar a certificação profissional de nível 4 com a possibilidade de alinhar uma fileira de qualificação vocacional com o ensino superior. A perspetiva de evolução ao nível do ensino politécnico no sentido de reforço da vocação profissionalizante deve ser considerada nesta

Recomendações: Combate ao Abandono e Insucesso Escolar: o contributo da oferta de dupla certificação

equação. (MEC)

8. Flexibilizar as estratégias curriculares dos Cursos Profissionais, permitindo uma maior capacidade de adequação a contextos regionais/setoriais do mercado de trabalho e o reforço da componente de formação em contexto de trabalho, sem hipotecar o espaço de diferenciação entre estes e os Cursos de Aprendizagem. A estratégia de flexibilização no desenho curricular e nos programas formativos, valorizada no âmbito dos Cursos Vocacionais, poderá constituir uma pista e elemento de aprendizagem a valorizar no âmbito desta recomendação. (MEC; ANQEP)
9. No quadro da proposta de reforço da formação em contexto de trabalho e do reforço da aposta no ensino dual, aposta declarada da agenda governativa, esta deve ser acompanhada de uma maior profissionalização e regulação da função de tutoria, justificando-se, como acontece noutros países europeus, desenvolver um referencial de competências e, num segundo momento, de certificação para a função de tutoria e, mais latamente, das condições de exercício da formação em contexto de trabalho nas empresas. O mapeamento especificado das competências a desenvolver em cada curso no âmbito da formação em contexto de trabalho (através da elaboração de um referencial orientador da organização e desenvolvimento dessa componente da formação) constitui uma condição importante para salvaguardar a adequação das aprendizagens. (MEC; ANQEP)
10. A valorização da componente profissionalizante justifica, também, um maior investimento na qualificação pedagógica dos formadores da componente técnica. (MEC; ANQEP; IEFP)
11. Garantir que a revitalização da estratégia de intervenção do Programa TEIP reforça a relevância da intervenção junto dos alunos do ensino secundário.

Tendo em conta a exigência do esforço necessário para alcançar a **meta de redução do abandono escolar precoce até 2020**, importará ainda ter em conta a capacidade de melhoria progressiva do sistema, em particular no que respeita à promoção, organização, relevância e permeabilidade das vias de dupla certificação:

12. Continuada aposta na valorização social destas vias, quer para a conclusão da escolaridade obrigatória e prosseguimento de estudos, quer para a empregabilidade, envolvendo jovens e famílias, empregadores e comunidades locais, mas também as escolas e o corpo docente, evitando a estigmatização destas ofertas dentro da própria escola.
13. Ativar, a partir do quadro de possibilidades para a diversificação de percursos que se encontra regulado ao nível dos Cursos de Educação e Formação de Adultos (EFA), uma oferta de cursos de nível secundário, de vocação escolar ou de dupla certificação, orientada para recuperar para o sistema de educação e formação os jovens adultos (em particular do segmento 18-24 anos) que não tendo concluído o ensino secundário não se encontram nem a estudar nem a trabalhar. Também os Cursos de Aprendizagem podem ser chamados a dar um contributo mais dirigido na resposta a este público-alvo (MEC, MEE ANQEP; IEFP)
14. Visando uma maior proximidade ao mercado de trabalho, a reativação da oferta de Cursos EFA pode privilegiar a participação da rede de centros de formação do IEFP e das Escolas Profissionais – beneficiando, também, de uma maior capacidade disponível nesta rede –, assim como, explorar uma maior flexibilização organizativa da componente profissionalizante do currículo (ao nível dos módulos e do reforço da formação em contexto de trabalho). Neste âmbito, a flexibilização do currículo para dar resposta a necessidades de base setorial ou regional específicas (explorando as margens de flexibilidade dos referenciais do Catálogo) e o aprofundamento de estratégias de formação em contexto de trabalho, constituem opções a considerar e aprofundar. (MEC; MEE; ANQEP; IEFP)

II. Empregabilidade, Aprendizagens e Produção de Competências: o contributo da oferta de dupla certificação

Promoção da empregabilidade

II.1. As taxas de empregabilidade dos alunos do ensino secundário confirmam a vocação profissionalizante dos cursos de dupla certificação. Em primeiro lugar, confirmam que a preferência pelo curso de dupla certificação é

amplamente influenciada pela opção de transitar para o mercado de trabalho no fim do ensino secundário. Enquanto ao fim de cerca de 14 meses sobre a data previsível de conclusão do curso secundário 43,2% dos alunos dos Cursos Profissionais se encontrava a trabalhar e ao final de 9 meses após a conclusão do curso 44,2% dos alunos dos Cursos de Aprendizagem estava a trabalhar, esse indicador era apenas de 10% para aqueles que frequentavam um curso científico-humanístico. Esta vocação profissionalizante é reforçada quando analisamos a representatividade daqueles que, tendo optado por não estudar, se encontravam a trabalhar ao fim de 14 meses da data previsível de conclusão dos estudos, ou seja, 53,3% no caso dos Cursos Profissionais, 46,2% no caso dos CEF e 28,5% no caso dos Cursos Científico-Humanísticos.

Combinado com a leitura proporcionada pelos indicadores relativos à qualidade do trabalho (regime de trabalho e tipo de vínculo), este dado coloca em evidência um quadro de inserção profissional, ao fim de 14 meses sobre o tempo normal para a conclusão do curso, menos precário no caso dos alunos das vias de dupla certificação.

II.2. No plano da organização verifica-se uma excessiva concentração da oferta de educação e formação na área dos serviços, sendo contudo também notório que esta terciarização acompanhou, em parte, a própria terciarização da atividade económica registada na última década, nomeadamente nos setores da ação social, da educação e da saúde. O perfil da oferta surge fortemente influenciado pelas preferências da procura por parte dos jovens e pelo próprio perfil de dotação de recursos em termos de equipamentos e formadores das escolas. Dito de outro modo, a organização da oferta surge condicionada por uma viciação dos termos do mercado formativo, determinada pela convergência entre as preferências da oferta e procura, que limita o efeito de transmissão a partir do mercado de trabalho.

II.3. Estes resultados situam uma capacidade limitada de incluir uma perspetiva mais estratégica na componente de planeamento. Apesar disso, alguns exemplos sinalizados no estudo evidenciam progressos relevantes neste plano que importa aprofundar. As limitações no planeamento de fundo mais estratégico entroncam nas fragilidades do modelo de antecipação de necessidades de formação, vulnerabilizado, nomeadamente, por uma insuficiente compreensividade nas metodologias e uma insuficiente sistematicidade na produção de dados.

II.4. Ao nível curricular, a dinamização do Catálogo Nacional de Qualificações só limitadamente reverte o ajustamento que procura garantir às necessidades veiculadas pelo tecido produtivo para a oferta profissionalizante na medida em que, embora já se encontre em desenvolvimento esse trabalho, ainda não é possível assegurar o alinhamento dos Cursos Profissionais pelos referenciais de qualificação que nele se integram.

Financiamento

II.5. A despesa associada aos instrumentos avaliados, tendo em conta o número de alunos abrangidos, evidencia uma boa eficiência por via de um custo unitário comparativamente mais reduzido no que se refere ao FSE. Os dados analisados sugerem, contudo, que as diferenciações de custos se estabelecem por via da estratégia remuneratória e de distribuição de serviço entre subsistemas (público e privado), sugerindo, também, que serão já limitadas as margens para promover significativos ganhos de eficiência no quadro do financiamento do FSE sem incorrer em riscos de fragilização da qualidade e eficácia das respostas. No caso das ofertas de dupla-certificação, o risco de subfinanciamento dos recursos necessários ao desenvolvimento de componentes específicas do currículo assume maior relevo. Os termos de comparação recolhidos a nível internacional, embora com limitações de comparabilidade que são identificadas no relatório, não deixam de colocar o custo unitário das ofertas de dupla certificação apoiadas pelo FSE num patamar que podemos adjetivar como “competitivo”.

II.6. Embora os indicadores financeiros apresentados apontem no sentido de um bom nível de eficiência, a ambição das metas estabelecidas pela Agenda 2020 em termos de redução do abandono escolar precoce e pelas próprias metas nacionais para expansão do ensino profissionalizante posiciona como insuficiente o volume de recursos financeiros que tem sido afeto à estratégia. Com efeito, a expansão do número de alunos e as exigências de qualificação da oferta, no que se destaca a importância de valorizar a vertente pedagógica e os recursos afetos à formação prática, dificilmente serão conciliáveis com o atual volume de investimento afeto às ofertas profissionalizantes. Esta conclusão assume uma importância adicional quando se discute a estratégia de generalização do modelo dual para as ofertas profissionalizantes de nível secundário.

A incontornável opção do ponto de vista dos objetivos da política pública de promover o regresso a percursos de educação e formação dos jovens que abandonaram a escola precocemente, bem como a exigência de alargamento

da taxa de escolarização no ensino secundário no âmbito do cumprimento da escolaridade obrigatória, confrontam o sistema de educação com a necessidade de alocar mais recursos às ofertas de dupla certificação.

Recomendações: Empregabilidade, Qualidade das Aprendizagens e Produção de Competências

O reforço da integração das ofertas qualificantes com as necessidades do tecido produtivo constitui uma linha fundamental de aposta para valorizar as ofertas de dupla certificação e consolidar o percurso de afirmação social que tem sido realizado, devendo priorizar:

15. O desenvolvimento dos instrumentos e metodologias de orientação escolar e vocacional e a efetiva generalização da sua aplicação ao universo de alunos que concluem o ensino básico. Este desenvolvimento constitui uma condição de base para poder cumprir o objetivo de melhor alinhamento entre oferta e procura. Neste sentido, a plena entrada em funcionamento da rede de Centros para a Qualificação e o Ensino Profissional (CQEP) e a capacidade de fazer da sua atuação um elo de integração da relação entre as escolas, as famílias e o tecido empregador constituirá um recurso a valorizar. (DGE; ANQEP; IEFPP)
16. Afirmação crescente de uma lógica de “especialização inteligente” de base regional, em que o padrão de especialização produtiva e as opções de desenvolvimento económico sejam integrados e reforçados por uma oferta diferenciada de qualificações intermédias; esta lógica tenderá a melhorar a atratividade destas ofertas na medida em que poderá potenciar perspetivas mais credíveis para a empregabilidade dos jovens. (ANQEP; IEFPP)
17. Mobilizar os Conselhos Setoriais para a Qualificação como plataforma para mapear as qualificações que permitem suportar a «especialização inteligente» referida, investindo no desenvolvimento de estratégias qualitativas de aferição de necessidades e de criação de redes regionais para orientar a produção de qualificações. Sublinha-se a utilidade de dinamização de uma agenda de diagnósticos de âmbito setorial e da sua articulação com redes de atores que apoiem a estruturação de processos de especialização inteligente da produção de qualificações. (ANQEP; IEFPP)
18. Reforçar estratégias integradas e sistemáticas de antecipação de necessidades de competências que mobilizem estratégias de prospeção qualitativas e quantitativas e assegurem informação relevante para apoio ao processo de decisão ao nível da rede escolar. Nesta ótica, o investimento central deve residir na função de produção dos diagnósticos e de coordenação do processo de disseminação e análise de informação. (ANQEP; DGE; IEFPP)
19. Continuar a estratégia de flexibilização curricular do Catálogo Nacional de Qualificação, potenciando a adequação de base regional e empresarial, flexibilizando mais a sua organização curricular. Aumentar, por exemplo, a componente opcional do currículo nos referenciais do CNQ ou contemplar a possibilidade de uma parte do referencial ser desenhado à medida de determinados contextos setoriais e/ou regionais constituem exemplos dessa estratégia. Complementarmente, deve assegurar-se a articulação do CNQ e a organização curricular dos Cursos Profissionais. Esta recomendação prevê a agilização da possibilidade de organização dos Cursos Profissionais a partir dos referenciais do Catálogo Nacional de Qualificações; (ANQEP)
20. Maior legibilidade das ofertas disponíveis e suas saídas profissionais, racionalizando e evitando sobreposições, sobretudo em contextos territoriais delimitados e/ou com procuras insuficientes (jovens e empregadores) em determinadas áreas de educação e formação. A constituição de uma nova oferta (Cursos Vocacionais) não deixará de poder representar uma dificuldade acrescida para o esforço de coordenação exigível neste plano. (DGE; ANQEP; IEFPP)
21. Reduzir os obstáculos ao prosseguimento de estudos, entre ciclos, com ofertas adequadas de cursos na mesma área de educação e formação, ou similares no contexto da escola ou na proximidade. A relação entre os CEF de básico e as ofertas profissionalizantes de secundário e entre estas e ofertas vocacionais de nível superior. (MEC; ANQEP)
22. Assegurar a sequência dos percursos educativos no ensino superior, a nível regional, em particular com a oferta de CET. (MEC; ANQEP)
23. Rever as exigências e a adequação dos cursos procurando compatibilizar a especificidade e as expetativas dos alunos relativamente aos conteúdos, tempos letivos e estratégias pedagógicas dos programas (sobretudo entre as componentes sociocultural, científica e tecnológica), com a qualidade das aprendizagens e as exigências do conhecimento e das competências requeridas, quer para as transições de ciclos educativos, quer para a

Recomendações: Empregabilidade, Qualidade das Aprendizagens e Produção de Competências

empregabilidade. (ANQEP; IEFP; DGE)

A opção de expansão e de especialização das ofertas pressupõe desafios nos planos organizativos e pedagógicos que constituem importantes **requisitos de eficácia e melhoria da qualidade das aprendizagens**:

24. A escolaridade de 12 anos e o objetivo de universalização do ensino secundário justificam que se reequacione a função qualificante dos cursos de nível básico, nomeadamente no que se refere à atribuição de um nível de qualificação profissional. A certificação profissional de básico deverá evitar constituir um fator indutor de transição precoce para o mercado de trabalho. Nesta perspetiva, a certificação nesse nível de ensino deverá, tendencialmente, estar articulada com o acesso a percursos de nível secundário que aprofundem e concluam a aquisição de competências profissionais, preservando-se a componente vocacional como recurso de diferenciação pedagógica e como formação de base alinhada com percursos qualificantes de nível secundário. (ANQEP; IEFP; DGE)
25. No que se refere aos Cursos de Educação e Formação de Jovens, a evolução curricular, nomeadamente ao nível do ensino secundário, deverá equacionar-se a possibilidade de reforço das componentes formativas em contexto de trabalho, orientando o seu desenvolvimento para a aquisição de competências profissionais mas, também, comportamentais. (ANQEP; IEFP; DGE)
26. A definição de referenciais de aprendizagem baseados em competências é uma condição relevante para contribuir para a qualidade e eficácia das aprendizagens e um mecanismo de garantia com redobrada importância em face do projetado reforço da formação em contexto de trabalho. (ANQEP)
27. O desenvolvimento de competências comportamentais constitui, também, um desafio ao desenvolvimento curricular das ofertas formativas e, por essa via, ao Catálogo Nacional de Qualificações. (ANQEP)

No que se refere ao **financiamento das intervenções analisadas e à sustentabilidade das metas e objetivos de política existentes**, contempla-se:

28. A necessidade de adequar o nível de investimento às metas previstas, pressupondo um equilíbrio diferente na afetação de recursos entre as vias regulares e de dupla certificação e o reforço do financiamento global afeto aos instrumentos de política e estratégias consideradas. Em particular, associa-se esta necessidade ao objetivo de expansão das taxas de escolarização e do sucesso escolar ao nível do ensino secundário com vista ao cumprimento da escolaridade de 12 anos. (MEC; MTE)
29. O objetivo de redução da taxa de abandono escolar (medida no segmento 18 – 24) justifica o reforço dos recursos financeiros afetos à estratégia de qualificação dos adultos jovens que não concluíram o ensino secundário. (MEC; MTE)