



Departamento de Sociologia e Políticas Públicas

As Políticas Públicas de Prevenção do Abandono Escolar em Portugal:
Análise do Programa TEIP

Maria Leonor Morais

Dissertação submetida para obtenção do grau de
Mestre em Políticas Públicas

Orientador:

Professor João Sebastião

ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Ano letivo 2017/2018

Resumo

Esta dissertação tem como objetivo a análise das políticas públicas educativas implementadas de prevenção do abandono escolar precoce em Portugal. Em particular, a análise do programa Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP) criados em 1996 com o objetivo de ceder apoio às comunidades carenciadas, promovendo a igualdade e combatendo o insucesso e o abandono escolar.

Procurou-se entender o abandono escolar como problema social, quais as suas causas e quais as suas consequências. Foi utilizado o ciclo político para a execução desta dissertação por esta metodologia permitir uma análise global, passando pela definição do problema e agendamento, pela formulação das medidas, pela implementação, e por fim, pela avaliação.

Com esta dissertação foi possível concluir que o abandono escolar não se trata de um fenómeno isolado ou repentino, que as consequências do abandono escolar vão para além do aluno e que o programa TEIP é eficaz junto dos seus alvos. Pudemos também concluir que, apesar de o abandono escolar ainda ser uma realidade, os seus indicadores são cada vez menos significativos.

Palavras-chave: abandono escolar; programa TEIP; políticas públicas educativas; educação; insucesso escolar.

Abstract

This dissertation aims to analyze the educational public policies implemented in Portugal to prevent early school leaving. In particular, the analysis of the Priority Intervention Educational Territories (TEIP) program, created in 1996 with the goal of giving support to the communities in need, promoting equality and fighting school failure and school dropout.

The goal was to understand school leaving as a social problem and its consequences. The political cycle was the chosen methodology to execute this dissertation, as it allows the global approach of the problem, analyzing the definition of the problem and scheduling, the formulation of the measures, the implementation and the final evaluation.

With this dissertation it was possible to conclude that the school leaving is not an isolated or sudden phenomenon, that the consequences go far beyond the student, and that the TEIP program is effective. We were also able to conclude that, even though school leaving is a reality, its indicators are becoming less significant.

Key-words: early school leaving; TEIP program; educational public policies; education; school failure.

Índice

| | |
|---|------|
| Índice de Figuras | P.5 |
| Índice de Quadros | P.6 |
| Glossário de Siglas | P.7 |
| 1. Introdução | P.9 |
| 2. Metodologia | P.11 |
| 3. O abandono escolar como problema social | P.15 |
| 4. A entrada do abandono escolar na agenda política | P.21 |
| 5. Itinerário das políticas públicas de prevenção do abandono escolar | P.25 |
| 6. Análise do Programa TEIP | P.29 |
| 7. Os modelos políticos utilizados | P.45 |
| 8. Conclusão | P.47 |
| Bibliografia | P.51 |
| Fontes | P.54 |
| Curriculum Vitae | P.57 |

Índice de Figuras

Figura 1. População com o ensino secundário e pós-secundário (ISCED 3-4) P. 10

Figura 2. Indicadores de participação e abandono do sistema de educação e formação, em Portugal e na União Europeia..... P. 19

Figura 3. Taxa de abandono precoce de educação e formação P. 20

Figura 4. Número de técnicos e docentes colocados em agrupamentos pertencentes ao projeto TEIP por área P. 39

Figura 5. Interrupção precoce do percurso escolarP. 40

Figura 6. Absentismo escolar – Universo TEIPP. 41

Figura 7. Insucesso escolar – TEIP vs NacionalP. 42

Índice de quadros

| | |
|--|-------|
| Quadro 1. Descrição dos casos apresentados em (Abrantes, Mauritti & Roldão, 2011) | P. 30 |
| Quadro 2. Características socio-demográficas e famílias pertencentes ao Programa TEIP | P.31 |
| Quadro 3. Características socio-económicas das famílias pertencentes ao Programa TEIP | P.32 |
| Quadro 4. Condições de vida das famílias pertencentes ao Programa TEIP | P.33 |
| Quadro 5. Cronograma de desenvolvimento dos projetos TEIP | P.36 |
| Quadro 6. Cobertura do programa TEIP | P.37 |
| Quadro 7. Percentagem de TEIP que estabeleceram parcerias com a comunidade ... | P.38 |
| Quadro 8. Perceção dos professores sobre os efeitos dos TEIP na redução do abandono e do absentismo escolar | P.41 |
| Quadro 9. Perceção dos professores sobre a evolução das aprendizagens dos alunos nos últimos 3 anos | P.43 |

Glossário de Siglas

ANESPO – Associação Nacional de Escolas Profissionais

ASE - Ação Social Escolar

CEE - Comunidade Económica Europeia

CEF – Curso de Educação e Formação

CEFPI – Curso de Educação e Formação Profissional Inicial

CPCJ - Comissão de Proteção de Crianças e Jovens

EIT – Instituto Europeu de Inovação e Tecnologia

GAVE – Gabinete de Avaliação Educativa

GETAP – Gabinete de Educação Tecnológica, Artística e Profissional

ISCTE - Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

PEETI – Plano para a Eliminação da Exploração do Trabalho Infantil

PETI – Plano para a Eliminação da Exploração do Trabalho Infantil

PEDI – Projeto Escola na Dimensão Intercultural

PIB – Produto Interno Bruto

PIEF – Programa Integrado de Educação e Formação

PIJVA – Projeto de Integração de Jovens na Vida Ativa

PIPSE – Programa Interministerial de Promoção do Sucesso Educativo

PMSE – Programa Mais Sucesso Escolar

PREDI – Projeto de Educação Intercultural

PRM – Projeto Regional do Mediterrâneo

QEQ – Quadro Europeu de Qualificações

RVCC – Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências

SPO – Serviços de Psicologia e Orientação

TEIP – Territórios Educativos de Intervenção Prioritária

TIC - Tecnologias de Informação e Comunicação

UE – União Europeia

1. Introdução

O trabalho que se apresenta nas próximas páginas trata-se de uma dissertação de Mestrado na área de Políticas Públicas realizado durante o ano letivo de 2017/2018 no ISCTE-IUL.

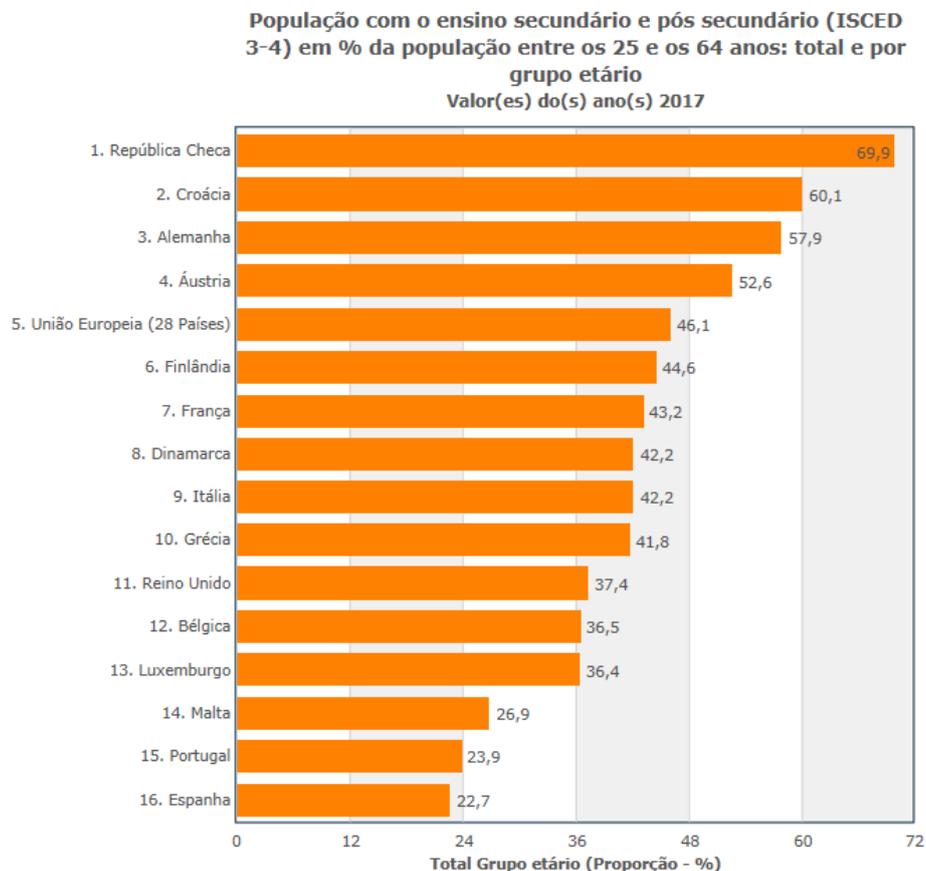
Este trabalho terá como tema principal as políticas públicas de prevenção de abandono escolar, com especial foco no Programa Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP), e será guiado conforme a metodologia do ciclo político. O objetivo do ciclo político é analisar a temática em questão na sua totalidade, e por essa razão, abordarei neste trabalho as seguintes etapas, de acordo com o ciclo político: metodologia a adotar (especificar a razão pela qual optei pelo ciclo político e em que consiste esta metodologia), formulação da política, implementação da política, avaliação e mudança da política, conclusões e, por fim, bibliografia e respetivos anexos.

Decidi abordar o tema do abandono escolar porque acredito que para o bom funcionamento de qualquer órgão, empresa, entre outros, é essencial começar pelo bom funcionamento da base que suporta esse sistema. Esta lógica não difere quando se trata de um país: para haver estabilidade económica, social e boas condições de vida, é necessário que os trabalhadores tenham algum tipo de formação – quer seja esta profissional ou universitária. A formação dos trabalhadores pode levar a uma melhor concretização do seu trabalho, que por sua vez pode levar à obtenção de melhores salários e que, conseqüentemente, melhores condições de vida ao trabalhador. Neste sentido, destaco a Teoria do Capital Humano, na perspetiva de Theodore Schultz em (Schultz, O valor económico da educação, 1963) e (Schultz, O capital humano - investimentos em educação e pesquisa, 1971), que enfatiza a melhoria da educação como uma das chaves para a criação de uma nova economia global - o capital educacional. De acordo com esta perspetiva, investimento na educação retorna mais tarde na profissão, como maior produtividade por parte do trabalhador (Alves, 2001).

Com isto quero dizer que escolhi este tema porque acredito que as políticas públicas de prevenção de abandono escolar podem contribuir para a melhoria de questões sociais tais como o níveis de qualificação, empregos precários e de pouca duração, e salários insuficientes. Apesar de Portugal ter feito bastantes progressos no aumento da

população escolarizada e da escolaridade mínima ao longo dos últimos 25 anos, quando comparado com o quadro europeu, ainda há um longo caminho a percorrer.

Figura 1. População com o ensino secundário e pós-secundário (ISCED 3-4)



Fonte: Eurostat / INE / PORDATA

É essencial referir que a União Europeia criou o projeto Europa 2020 que *é a estratégia da UE para o crescimento e o emprego para a década em curso, colocando a tónica no crescimento inteligente, sustentável e inclusivo como forma de superar as deficiências estruturais da economia europeia, melhorar a sua competitividade e produtividade e assegurar uma economia social de mercado sustentável.* (Site da Comissão Europeia: https://ec.europa.eu/info/index_pt) e como consequência deste projeto forneceu um *Guia Europeu Para As Escolas* que assenta nas seguintes bases: governação escolar, apoio aos professores, apoio aos alunos, envolvimento dos pais e envolvimento dos intervenientes), servindo este guia para ajudar a estabelecer uma certa regularidade e homogeneidade entre as escolas.

Esta dissertação centra-se numa análise do fenómeno do abandono escolar como problemática a nível macro (de que maneira esta problemática pode ter impacto a nível nacional? Quais as consequências a longo-prazo?) e pela caracterização das fases antecedentes ao abandono escolar (nível micro), sendo estas o absentismo escolar e o insucesso escolar - pois o abandono escolar não é um fenómeno isolado e repentino - , entendendo assim o título de relação que os jovens estabelecem com a escola. Analisarei também as etapas do desenvolvimento do sector educacional em Portugal e a entrada da problemática do abandono escolar na agenda política, olhando para a situação em que o país se encontrava e que etapas se viu obrigado a ultrapassar para conseguir avançar nos seus objetivos. Após estas duas fases, passarei a explicar detalhadamente e de forma cronológica quais os planos e as medidas impostas, quais eram essas medidas, com que objetivo foram criadas e que métodos utilizariam para atingir esses objetivos, fazendo um análise detalhada particularmente do Programa TEIP. Por fim, abordarei os modelos de implementação que foram seguidos para que estes mesmos objetivos fossem alcançados de forma mais eficiente e eficaz.

2. Metodologia

No presente trabalho, escolhi adotar a metodologia da análise documental e como ferramenta o modelo do ciclo político (ou sequencial) sendo que esta ferramenta me permite analisar as políticas de prevenção do abandono escolar de forma orientada e estruturada, tendo em conta que esta metodologia distribui-se em diversas etapas. Cada etapa é essencial para entender quais os pontos fortes e os pontos fracos das medidas tomadas, de modo a que as mudanças a serem feitas de forma contínua sejam sempre no sentido de melhorar os resultados destas políticas públicas, e entender a origem das questões a serem tratadas resultando na maior e melhor inserção dos jovens na escola e na prevenção do abandono escolar. A análise das políticas públicas permite abrir a “caixa negra” do estado, pois transforma a sua ação em objeto de estudo (Rodrigues, Exercícios de Análise de Políticas Públicas, 2014). *Ao subdividir o agir público em fases parciais do processo político-administrativo de resolução de problemas, o policy cycle acaba se revelando um modelo heurístico bastante interessante para a análise da vida de uma política pública* (Freys, 2000).

Este modelo é alvo de várias concepções: Harold Lasswell (Lasswell, 1956) propõe um mapa conceptual composto por: informação, promoção, prescrição, invocação, aplicação, conclusão e avaliação. Por outro lado, Charles O. Jones (Jones, 1984) desenvolve uma classificação com dez etapas: percepção do problema, agregação, organização, representação do público-alvo, agendamento, formulação, orçamentação, concretização, avaliação e ajustamento ou conclusão e entre outras propostas. No entanto, apesar das propostas feitas por diferentes autores, estas que a meu entender podem resumir-se em 4 etapas gerais:

1ª Etapa - Definição do problema e agendamento: esta etapa diz respeito ao início da percepção de um problema como problema político - isto é, entrada na agenda política - e à necessidade de promoção do desenvolvimento intervenção das políticas públicas para a sua resolução. É necessária tanto a identificação do problema assim como a desmistificação da maneira como surgiu essa identificação, e para isso é necessário o estabelecimento de padrões considerados normais e considerados desviantes, para que se possa tomar decisões que tenham em vista o melhoramento da situação em causa. É necessário também ter em conta os contextos sociais e as diferentes sociedades, onde os problemas podem ser bastante diferentes.

Existem vários contributos para o debate sobre o agendamento, sendo algumas delas:

A) Os modos de agendamento, proposto por Cobb em 1972 consiste na identificação de uma forma de agendamento sistemática/informal (todas as matérias que requerem atenção e discussão pública) e institucional/formal (número reduzido de problemas) e identificação de 4 etapas no processo de agendamento: emergência dos problemas, especificação das soluções, alastramento do problema e entrada na agenda;

B) Agenda-setting e meios de comunicação sugerido por McCombs no mesmo ano (1972) salientando os efeitos da agenda mediática e opinião pública;

C) Ciclos de atenção protagonizados por Downs em 1972 e Peters em 1986 argumentando que a atenção dos problemas resulta em ciclos padronizados causados por fatores externos (ex. crise económica ou política);

D) Metáfora dos fluxos, Kingdon (2003) acredita na existência de um grupo de atores e numa janela de oportunidade política que se expande quando se converge a percepção

pública dos problemas, conhecimento de soluções e condições de governação. Birkland em 1998 defendia os eventos focalizadores em que o autor explora a influência das catástrofes e eventos extraordinários nos processos de agendamento;

E) As abordagens cognitivas e centradas no papel das ideias suportadas por King, Jobert, Hall e Sebatier em 1973, 1989, 1993 e 1993, respetivamente, propunham um quadro analítico baseado na ideia de que os elementos do conhecimento, ideias, crenças e representações sociais são determinantes;

F) O equilíbrio pontuado ou interrompido apoiado por Baumgartner em 2009 referia a existência de monopólios políticos que controlam tanto o discurso como a visão dos problemas e identifica subsistemas específicos que ganham controlo sobre as interpretações dos problemas e a forma como são discutidos, gerando agendas negativas. A transformação de um monopólio político num sistema mais competitivo, com novos atores e ideias, conduz ao agendamento de novos problemas e debates. (Rodrigues, 2014)

2ª Etapa - Formulação das medidas de política: esta fase corresponde ao início de tomada de ação, isto é, mobilização de forças, processo de decisão e de elaboração de desenhos e de alternativas, de forma a atingir os objetivos a que se propõe. Para a realização desta etapa com sucesso é necessária a influência de diversos agentes/atores tais como governos, juristas, agências de administração pública, especialistas, universidades, políticos e grupos de interesse e desenvolve-se através de 4 etapas: avaliação e informação (análise e comparação deste tema com outros, identificação das causas e dos efeitos que este tema tem a outros níveis tendo como objetivo a definição do problema), discussão, negociação e legitimação (troca de ideias entre os agentes para que as diferentes perspetivas e soluções sejam confrontadas), desenho da política (definição de aspetos da medida tais como o alcance, os objetivos, público alvo, segmentos a ser atingidos, entre outros) e decisão política e consolidação (decisão final da escolha da solução, dos objetivos, metas, meios e outras questões abordadas na etapa anterior). (Rodrigues, Exercícios de Análise de Políticas Públicas, 2014)

3ª Etapa - Implementação: esta etapa baseia-se na transformação de uma lei, de um programa ou de uma iniciativa na sua prática, ou seja, é um estudo dos obstáculos à concretização da medida em questão. É essencial analisar os recursos (institucionais, organizacionais, burocráticos, financeiros, humanos, económicos, entre outros) para

passar à implementação e assim identificar o que foi inicialmente proposto e programado e poder comparar com o que foi, de facto, realizado e entender os motivos dessa incompatibilização. Para identificar essas razões, é necessário ter em conta a distribuição tanto de competências como de recursos, as técnicas de controlo, acompanhamento e apoio utilizadas (inspeção, licenças, subsídios, benefícios, contratos, entre outros.) Como tentativa de explicar estes obstáculos, vários autores tais como Pressman, Wildavsky, Lipsky, Sebatier, entre outros, abordaram esta questão no sentido de reconhecer a complexidade deste processo, surgindo assim os modelos *Top-down* (Pressman & Wildavsky, 1986); (Bardach, 1977) e *Bottom-up* (Lipsky, 1980); (Sebatier, 1986), que serão explicados mais à frente.

4ª Etapa - Avaliação e mudança: esta última etapa remete aos processos de acompanhamento e avaliação dos programas com o objetivo de entender os seus impactos e de entender qual a relação entre os objetivos e metas estabelecidas, assim como a eficiência e a eficácia. É executada através de acompanhamento a longo prazo com supervisão e controlo, de recolha de informação para que o processo vá sendo acompanhado e que os problemas sejam imediatamente detetados assim que surgem (Rodrigues, Exercícios de Análise de Políticas Públicas, 2014). Pode ser avaliado das seguintes formas: avaliação formal (acompanhamento das tomadas de decisão), avaliação dos níveis de satisfação dos beneficiários, avaliação da efetividade dos resultados, avaliação custo-benefício (eficiência da utilização de recursos) e avaliação dos impactos de médio ou longo prazo (Munger, 2000).

No entanto, esta metodologia não é a garantia de que a análise será perfeitamente executada. Apresenta vantagens tais como a ideia de processo e de efeito de retroação e repetição; a redução da complexidade na identificação de momentos específicos, dos atores envolvidos, das decisões e dos obstáculos; a formulação de questões analíticas, hipóteses e teorias em cada etapa, acerca das condições específicas de ação política e a possibilidade de combinar a análise de políticas públicas para fins académicos com as preocupações de racionalizar a ação pública. Por outro lado, traz algumas limitações tal como a indução da ideia de curso cronológico associado a etapas em que alguns casos não existe, dificulta a aplicação do modelo de causalidade das políticas públicas e a identificação das ligações lógicas entre as diferentes etapas, uma vez que estabelece uma coerência artificial, alinhado com interpretações legalistas centradas no estado e em

decisões *Top-down* e não é adequado a uma análise de múltiplos ciclos ou de ciclos incompletos. (Rodrigues, Exercícios de Análise de Políticas Públicas, 2014, p. 31).

3. O abandono escolar como problema social

A baixa qualificação da grande parte da população portuguesa é um facto reconhecido, e essa falta constitui-se como um obstáculo ao melhor desempenho do país. Para que esta questão seja analisada de forma correta e completa, é necessário remeter à base do problema, isto é, à frequência (ou à ausência) da escola por parte dos alunos. A educação é um fator determinante tanto ao nível das remunerações como nas oportunidades de emprego (Woessmann, 2006), e por essa razão os níveis educativos são fundamentais para a explicação da distribuição dos rendimentos e da pobreza (Psacharopoulos, 2007).

Antes de avançar, e tendo em conta o tema a tratar, penso que seja essencial esclarecer e diferenciar três conceitos: insucesso escolar, absentismo escolar e abandono escolar. Escolhi esta ordem porque considero que estes três constituam um ciclo: o aluno começa por obter notas negativas nos momentos de avaliação escolar resultando em insucesso escolar, e são inseridos em programas de recuperação que muitas vezes obrigam o aluno a passar mais horas na escola e em frente aos livros, o que provoca desmotivação pois esse jovem vai abdicar dos seus tempos de lazer. Essa desmotivação resulta na pouca vontade de frequentar as aulas e resulta no aumento de faltas do aluno até que estas ultrapassam o limite permitido, resultando no absentismo escola. Este número de faltas resulta muitas vezes na reprovação de ano, que gera ainda mais desmotivação, e o aluno após percorrer este ciclo algumas vezes, eventualmente, acaba por considerar abandonar a escola.

Define-se um aluno que abandona precocemente os estudos: *jovens com idades compreendidas entre os 18 e os 24 anos que concluíram, no máximo, o ensino secundário inferior e que não se encontram atualmente inseridos no sistema de ensino ou formação, isto é, não prosseguiram os estudos* (Europeia/EACEA/Eurydice/Cedefop, 2015).

A questão do abandono escolar foi durante muitos anos uma questão negligenciada porque as escolas não davam importância à quantidade de crianças que

abandonavam a escola precocemente, impedindo-as assim de conseguirem empregos que lhes garantissem mais tarde boas condições de vida. O abandono escolar não é um fenómeno instantâneo, pelo contrário, é um processo longo, que – como se mencionou anteriormente - começa no insucesso escolar, traduzindo-se no absentismo escolar e sendo este processo finalizado muitas vezes no abandono escolar. Assim sendo, o abandono escolar não pode ser considerado de forma alguma como um fenómeno isolado ou repentino. Desde cedo, os alunos estabelecem uma relação com a escola seja esta relação boa ou má, dependendo das ideias que lhes são transmitidas através de colegas, familiares, professores entre outros e, claro, das suas experiências. Apesar de este processo não ser linear – o abandono escolar não resulta da vontade espontânea do aluno de abandonar a escola simplesmente porque decidiu dessa forma, e os alunos que são inseridos em programas de recuperação têm sempre oportunidade de alterar o seu percurso. No entanto, é importante entender que o abandono escolar começa sempre a partir de um conjunto de circunstâncias que provocam desânimo, desmotivação, tristeza, frustração, entre outros, no entanto, Miranda afirma que o insucesso escolar pode ser entendido como *o resultado de um conjunto de fatores que atuam de modo coordenado e que nenhum deles tomado isoladamente o conseguiria provocar* (Miranda, C., 2010:14 *apud* Rosa, 2013:19)

Agentes adversos, comuns em contextos sociais precários, lares desintegrados, contextos escolares e comunitários marginais, (...) os quais podem interferir e bloquear o processo de desenvolvimento normal dos indivíduos neles inseridos, colocando-os em situação de vulnerabilidade para o desenvolvimento de padrões de comportamento comprometedores (Chiapetti, 2003:3).

Devido ao facto de o abandono escolar ser um fenómeno problemático com bastante incidência e que conduz a um conjunto de outros problemas, tornou-se necessário entender os motivos que levam à desistência dos alunos. Desta forma, as variáveis mais comumente identificadas são: a nível individual (insucesso escolar, desinteresse, dificuldades de frequência, dificuldades de integração, problemas de saúde, falta de educação pré-escolar) (Ferrão, 2000) a nível sociocultural (grau de instrução dos pais, falta de capital cultural por parte do aluno e da sua família, herança do abandono, ambiente não urbano, instabilidade no seio familiar), a níveis económicos e sociais (baixos rendimentos, sobrelotação e más condições do alojamento no qual habita o aluno, necessidade do trabalho o que dificulta a conciliação com a escola, entre outros) (Estêvão

& Álvares, 2013) e (Amado & Freire, 2002). Apesar de estes serem os fatores com maior influência no percurso escolar dos alunos, existem ainda outros fatores que apesar de não serem fulcrais, são fatores que fazem diferença na vida escolar do aluno tais como fatores geográficos (distância do alojamento do aluno até à escola, insuficiência de transportes para fazer esse trajeto, ausência de meio de transporte próprio), a dificuldade de integração de alunos imigrantes, minorias étnicas (Ferrão, 2000) entre muitos outros.

Relativamente aos fatores económicos - no caso de haver dificuldades económicas - os pais inserem os filhos no mercado de trabalho assim que atingirem idade para se inserirem no mercado de trabalho pois isso irá significar maior rendimento para a família em questão. Quando os jovens começam a trabalhar podem vir a sentir a necessidade de não ter de prosseguir os estudos pois já recebem rendimento e muitas vezes ficam mesmo sem tempo para os estudos pois podem priorizar o trabalho aos estudos, visto que o primeiro lhes garante dinheiro imediato e o segundo apenas renderá dentro de alguns meses/anos. Quanto aos fatores sociais, uma família equilibrada é essencial para a continuação dos estudos de um jovem pois a família é o grupo social de quem estamos mais próximos e de quem mais recebemos influência (pois é este o grupo que nos acompanha durante a nossa socialização primária), surgindo então a relevância da escolaridade dos pais. Para além desta influência por parte dos pais, o grupo de amigos do jovem pode ser um fator de extrema influência. (Aloise-Young & Chavez, 2002) afirmaram que existem mesmo casos em que os jovens abandonam a escola porque os amigos assim o fizeram (Ferrão, 2000), (Amado & Freire, 2002), (Martínez-González, et al., 2008) e (Chiapetti, 2003).

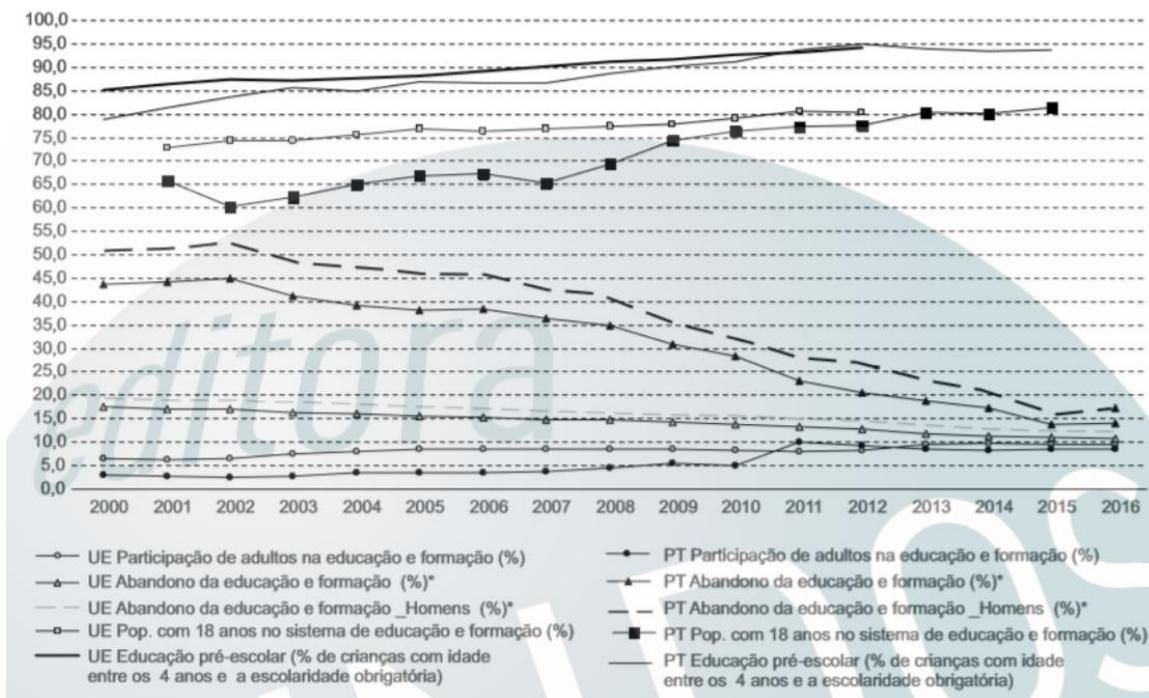
Num estudo realizado pela ANESPO numa escola profissional entre 2010 e 2012, foram entrevistados todos os alunos que desistiram do curso em que estavam matriculados. Baseado nas conclusões desse estudo, as razões são divididas em quatro diferentes categorias: razões económicas (necessidade de trabalhar, perder o subsídio, desemprego na família, perda de capacidade económica no agregado familiar causado por divórcio, falecimento, entre outros); Insatisfação vocacional: curso não era o que esperava, mudança de curso ou escola, perfil pessoal incompatível com o curso; Insatisfação motivacional: estar farto de estudar, não se sentir integrado na escola, ensino demasiado difícil, inadaptação ao sistema de avaliação, e por fim, razões circunstanciais: mudança de residência, motivos de saúde, serviço militar e gravidez (Rocha, Ferreira, Moreira, & Gomes, 2014).

No plano cívico, o abandono escolar inibe a participação plena na vida da comunidade tanto diretamente – pelos défices de competências de interpretação, expressão, organização de discurso, crítica, etc. – como indiretamente, através dos efeitos da autoimagem da precariedade e dos baixos salários numa sociedade em que trabalho e consumo são elementos identitários centrais (Estêvão & Álvares, 2013).

Uma sociedade com uma elevada percentagem de abandono escolar pode ser um indicador de um país que não demonstra crescimento económico. Num estudo promovido pela Comissão Europeia entre 1960 e 1996 (GHK, Study on Access to Education and Training, Basic Skills and Early School Leavers: Final Report, 2005), foi demonstrado que o combate ao abandono escolar precoce pode ser dispendioso, mas que os benefícios retirados do investimento que é feito nos estudantes, nas escolas, nos professores, nas leis escolares entre outros, compensam o dinheiro investido, que se refletem em receitas fiscais significativamente superiores e em dinheiro poupado em áreas como a saúde, criminalidade e segurança social, ou seja, o investimento é preventivo e tem retorno. (GHK, Redução do Abandono Escolar Precoce na União Europeia, 2011).

Desde a entrada de Portugal na União Europeia que o combate ao insucesso e ao abandono escolar se tornou de maior importância, visto que a melhoria destas duas questões estavam nos planos da comunidade europeia. Apesar dos esforços, Portugal encontra-se na base da tabela com um dos valores mais baixos dos países pertencentes à União Europeia:

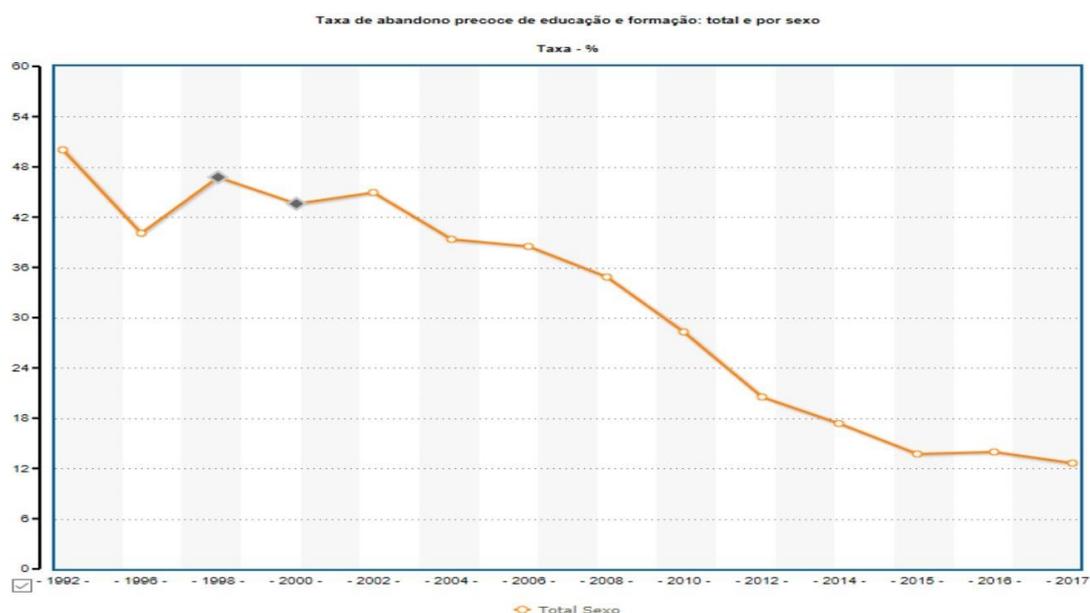
Figura 2. Indicadores de participação e abandono do sistema de educação e formação, em Portugal e na União Europeia.



Fonte: (Martins, Sebastião, Abrantes, & Rodrigues, 2018:8)

No entanto, e apesar do desempenho de Portugal no contexto europeu, é importante ter em conta que Portugal teve um progresso bastante positivo nos últimos anos tendo em conta o seguinte gráfico que representa a Taxa de abandono precoce de educação e formação:

Figura 3. Taxa de abandono precoce de educação e formação



Fonte: PORDATA

É importante destacar uma nota: a medição do abandono escolar, tal como qualquer outra estatística, não é 100% transparente, isto é, não é uma estatística sem qualquer tipo de erro. É bastante difícil para as entidades competentes distinguir abandono escolar de absentismo escolar reiterado, isto é, distinguir alunos que abandonam de facto a escola e alunos que ultrapassam o limite de faltas permitido por aluno. Outra situação que dificulta a medição do abandono escolar são os falsos abandonos: alunos que não se matriculam na escola na transição de um ano letivo para o outro por passarem a frequentar ensino privado, e por migrarem ou emigrarem juntamente com os seus familiares (como é o caso de comunidades circenses, por exemplo).

Numa entrevista realizada a um membro da CPCJ (Comissão de Proteção de Crianças e Jovens) foi dito que: *[Os números do abandono] não espelham a realidade. (...) Elas [as crianças] são avaliadas e uma coisa é terem insucesso (...) pesa muito mais o abandono. Portanto, (...) muitas vezes os números são camuflados (...)* (Estêvão & Álvares, 2013).

4. A entrada do abandono escolar na agenda política: contexto histórico

Anteriormente ao início da valorização da escola, esta era vista apenas como uma ocupação e não como um meio para atingir futuros objetivos, arranjar melhores empregos ou ter melhores salários. Até ao século XVIII, na grande maioria dos países ocidentais, a educação era essencialmente aristocrática e a taxa de natalidade era bastante elevada (devido à inexistência de meios anticoncepcionais). Por essa razão, as crianças em vez de seguirem o percurso que nos dias de hoje se interpreta como normal – isto é, frequentar a escola e desfrutar da infância – eram vistas como mão de obra para a família tivesse maior rendimento mensal, sendo que na maioria das vezes acabavam por abandonar a escola e ingressar no mercado de trabalho bastantes anos antes da altura em que é suposto essa transição ocorrer hoje em dia.

No ano de 1955, foi nomeado como Ministro da Educação o engenheiro Francisco Leite Pinto, que tinha formação matemática e técnica, ao contrário dos seus antecessores, que tinham maioritariamente formação em direito. O ministro teceu diversas críticas relativamente ao atraso de Portugal quando comparado com outros países ocidentais e tinha uma visão acerca da ligação entre a educação e o desenvolvimento do país pouco comum, referindo num discurso que (...) *é evidente que desde as barragens até aos comutadores das lâmpadas elétricas é necessário dispor de uma gama de técnicos especializados e competentes. Formar mão-de-obra diversificada que a técnica exige, formar os especialistas habilitados a conhecer, orientar e conservar as máquinas, formar investigadores preparados, para, através da pesquisa, ativarem a escola, são tarefas urgentes* (Pinto, 1966). No ano seguinte à sua nomeação, o Ministro Leite Pinto começou por alargar a escolaridade obrigatória para 4 anos através do Decreto-lei nº 40964 de 31 de Dezembro de 1956, no entanto este alargamento apenas incluía os homens, passando a abranger as mulheres apenas no ano de 1960.

Descontente com o atraso educativo que Portugal tinha relativamente a outros países, o ministro promoveu em 1959 o Plano de Fomento Cultural, que apesar de saber da indisponibilidade do regime para a execução desse plano, insistiu na sua criação mesmo assim. Perante a falta de condições do regime português para a implementação deste projeto, Leite Pinto entrou em contacto com a OCDE para que o plano pudesse ser desenvolvido por técnicos portugueses, mas acompanhado e avaliado por especialistas da

organização e com financiamento conjunto. Esta proposta permitiu alterar a desconfiança que o regime tinha face ao estrangeiro e às ideias liberais (pois o estudo seria realizado por portugueses) e ao mesmo tempo foi feita na altura certa porque no ano de 1958/1959 a OCDE tinha iniciado exames anuais aos países para avaliar a situação do ensino.

1959 foi o ano que marcou o início do PRM (Projeto Regional do Mediterrâneo), embora os acordos entre a OCDE e vários países se tenham prolongado e o contrato tenha sido concluído no início de 1962. A OCDE utilizou este pedido por parte de Leite Pinto como forma de ser um influenciador das políticas públicas que interligariam a educação, o crescimento económico e o progresso social. (Lemos, 2014). A primeira alteração ocorreu através de um despacho datado de 21 de Novembro de 1959 em que o Professor Alves Martins (diretor do Centro de Estudos de Estatística Económica do Instituto de Alta Cultura) foi encarregue de constituir uma equipa e de fazer uma análise quantitativa da estrutura escolar portuguesa. Com o avanço deste projeto, entraram na agenda política temas como o cumprimento da escolaridade obrigatória – recomendação feita pela OCDE e executada em 1964 através do prolongamento para seis anos de escolaridade obrigatória - e a dualização das vias de ensino.

Se a missão das escolas é qualificar a população, então já não é suficiente apenas garantir o acesso dessa população à educação; é necessário sobretudo conseguir promover o seu sucesso escolar e formativo em grande escala. (Capucha, et al., 2011)

Ao longo das últimas décadas, o abandono escolar tem sido um tema em ascensão nas agendas políticas de vários países e este tema (designado por *early school leaving*) surgiu pela primeira vez num comité europeu no ano de 1999 como resultado da cooperação europeia no Employment Committee, surgindo como um objetivo horizontal na Estratégia Europeia para o Emprego. Neste mesmo comité, definiu-se também que se entenderia o abandono escolar designando a situação dos indivíduos até aos 18 anos que não tivessem completado o ensino secundário e que não estivessem a frequentar o sistema de educação/formação (Capucha, et al., 2011).

Depois da revolução de Abril de 1974 e com a Constituição de 1976, desenvolveu-se o regime democrático com uma profunda mudança de políticas públicas para melhorar setores como a justiça, saúde, segurança social, ensino, educação (básica e secundária) entre outros. Esta data consistiu numa rutura e a inserção de novas regras. A democratização do acesso ao ensino desenvolveu-se relativamente rápido resultando na

sobrelocação das escolas (tanto das escolas técnicas como dos liceus), o que resultou na desaceleração da escolaridade obrigatória, que era de 8 anos e passou para os 6 anos. Apesar deste avanço na área educativa, Portugal enfrentava um período crítico no que respeita ao sector financeiro e económico, especialmente acentuado devido à perda do dinheiro proveniente do mercado colonial que detinha antes desta Revolução. Neste contexto, Portugal candidata-se à Comunidade Económica Europeia (CEE) em 1977 e é aceite em 1986.

A evolução da preocupação com o ensino pode então dividir-se entre três etapas: os antecedentes da democratização política, a rutura e a institucionalização de novas regras e o desenvolvimento do sistema democrático de ensino (Rodrigues, et al., 2016).

Na primeira etapa (1955-1974) tratam-se das questões base para que o ensino possa avançar, tais como reforma dos ensinos (escolas técnicas e liceus), Plano de Educação Popular, início do alargamento escolar para ambos os sexos, é criada a telescola, o Instituto de Ação Social Escolar (ASE), gratuidade do ensino de 8 anos (entre outros); Na segunda etapa (1974-1986) cria-se o Serviço Cívico Estudantil, associações de educação popular, define regime escolar para alunos portadores de deficiências, cria-se o plano nacional de alfabetização e educação base de adultos, cria-se a Direção Geral de Educação de Adultos, define o estatuto dos jardins de infância, cria-se Escolas Superiores de Educação e Institutos Politécnicos, o estatuto trabalhador-estudante, realiza-se o Relatório do Exame Nacional da OCDE e cria-se o ensino técnico-profissional. Na terceira e última etapa (1986-2014) cria-se a Lei de Bases do Sistema Educativo, o programa de combate ao trabalho infantil, o Gabinete de Educação Tecnológica, Artística e Profissional (GETAP), o Instituto de Inovação Educacional, institui a prova geral de acesso ao ensino superior, cria-se o PIEF (Programa Integrado de Educação e Formação), cria-se o GAVE (Gabinete de Avaliação Educacional), os agrupamentos de escolas, o estatuto do aluno, apoio às famílias no pré-escolar, o passe escolar, a valorização das competências TIC para docentes, a educação para adultos, entre muitos outros. (Rodrigues, et al., 2016)

Portugal passa então a fazer parte da CEE a partir de 1986 e conseqüentemente a ter que cumprir todos os requisitos para continuar a fazer parte desta comunidade. Em 2000, o Conselho Europeu define a Estratégia Lisboa que mais tarde veio a evoluir para o Programa Europa 2020, que tinha três prioridades (Europeia, 2010):

A) Crescimento inteligente: desenvolver uma economia baseada no conhecimento e na inovação.

B) Crescimento sustentável: promover uma economia mais eficaz, mais ecológica e mais competitiva.

C) Crescimento inclusivo: estimular uma economia com taxas de emprego elevadas, oferecendo ao mesmo tempo a coesão social e territorial.

Para além destas prioridades, estabeleceu também cinco grandes objetivos, sendo estes:

1º objetivo: *Procurar elevar para 75% a taxa de emprego das mulheres e dos homens com idades compreendidas entre os 20 a 64 anos, inclusivamente através de uma maior participação dos jovens, dos trabalhadores mais velhos e dos trabalhadores menos qualificados, e de uma melhor integração dos migrantes legais;*

2º objetivo: *Melhorar as condições para a Investigação e o Desenvolvimento (I&D), em especial com o objetivo de elevar para 3% do PIB o nível de investimento conjugado dos sectores públicos e privados neste domínio; a Comissão elaborará um indicador que reflita a intensidade de I&D e de inovação;*

3º objetivo: *Reduzir as emissões de gases com efeitos de estufa em 20% relativamente aos níveis de 1990; aumentar para 20% a percentagem das energias renováveis no consumo energético final, e avançar no sentido de um aumento de 20% da nossa eficácia energética (...);*

4º objetivo: *Melhorar os níveis de educação, em particular procurando reduzir a taxa de abandono escolar para um nível inferior a 10 % e aumentando para pelo menos 40 %, a percentagem da população de na faixa etária de 30-34 anos que conclui o ensino superior ou equivalente;*

5º objetivo: *Promover a inclusão social, em especial através da redução da pobreza, tendo em vista retirar pelo menos 20 milhões de pessoas de situações de risco de pobreza e de exclusão» (de acordo com três indicadores: em risco de pobreza, privação material e o facto de viver num agregado familiar sem emprego). Fonte: Decisão do Conselho, 17 de junho de 2010.*

Após a introdução de Portugal no contexto comunitário, surgiram várias medidas para que todos os países pertencentes pudessem ter a oportunidade de evolução e surgiram então métodos para que a comparação entre países fosse justa bem como para a integração de cidadãos europeus em outros países que não os seus de origem. Desta forma, surge o Programa Erasmus+ (com o objetivo de integrar alunos de ensino superior em outros países e estimular o turismo); o Europass (para que fosse mais fácil o acesso a empresas estrangeiras), o EIT (Instituto Europeu de Inovação e Tecnologia, surgiu com o objetivo de ser uma nova força da investigação universitária para a excelência no ensino superior, da investigação e da inovação na Europa), o Quadro Europeu de Qualificações (corresponder os sistemas de qualificações de vários países, funcionando como um dispositivo de conversão de modo a tornar as qualificações mais claras e compreensíveis entre diferentes países e sistemas na Europa fonte Quadro Europeu de Qualificações para a aprendizagem ao longo da vida (QEQ) comissão europeia).

5. Itinerário das políticas públicas de prevenção do abandono escolar

Está presente na Constituição a garantia da igualdade no acesso à educação independente das características do estudante (sexo, raça, língua, origem, religião, convicções políticas, entre outros). Foi através da publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo no ano de 1986 que se iniciaram as políticas públicas educativas.

A publicação da Lei nº 46/86 a 14 de Outubro determinou que o ensino obrigatório passasse a ter a duração de 9 anos e que esta obrigatoriedade terminasse aos 15 anos de idade (Rocha, Ferreira, Moreira, & Gomes, 2014).

No ano seguinte à publicação desta lei, foi criado o PIPSE (Programa Interministerial de Promoção do Sucesso Educativo) que tinha como principal objetivo o combate ao insucesso escolar e tinha incidência principalmente em zonas desfavorecidas, tanto social como culturalmente.

No ano de 1989 foi implementado o Regime Jurídico de autonomia nas escolas públicas através do Decreto-Lei nº 43/89, com o objetivo de ceder autonomia às escolas públicas para que estas pudessem tomar decisões personalizadas a cada caso em particular. No mesmo ano, o ensino profissional foi reinserido nas escolas públicas (devido à extinção das escolas técnicas) com a conjugação da Lei 46/86 e do Decreto-Lei

43/89 resultando no Decreto-Lei nº 26/89. Esta medida teve como objetivo fortalecer a relação entre a escola e o mercado de trabalho para que os alunos ficassem bem preparados para esta transição.

Em 1990 foi criado o Projeto a Escola na Dimensão Intercultural (PEDI) com o objetivo de combater o insucesso e abandono escolar através da criação de projetos interculturais e de pedagogias diferenciadas, dando assim a oportunidade a todas as crianças de terem acesso à escola e ao sucesso escolar.

Em 1991 criou-se os Serviços de Psicologia e Orientação (SPO) com o objetivo de assegurar apoio psicológico aos alunos e apoiar o desenvolvimento de relações interpessoais na escola, contratando psicólogos e reservando horas específicas nos horários das crianças para que essas pudessem visitar estes serviços. No mesmo ano surgiu o Programa Educação Para Todos (PEPT) que tinha como objetivo o cumprimento da escolaridade obrigatória e da frequência no ensino secundário e que se desenvolveu em duas etapas: a 1ª etapa consistia no cumprimento da escolaridade obrigatória e a 2ª etapa era focada para o acesso e frequência generalizados do ensino secundário ou equivalente, enquanto os preparava para o mercado de trabalho.

No ano de 1992 foram criadas medidas de apoio e complementos educativos tendo estes apoios como objetivo o apoio às escolas mais carenciadas, sendo este apoio feito através da criação de projetos educativos e pedagógicos.

No ano seguinte o Projeto a Escola na Dimensão Intercultural (PEDI) foi atualizado para Projeto de Educação Intercultural (PREDI), sendo que o PEDI esteve em ação até 1993 mas apenas com 35 escolas. Nesse mesmo ano de 1993 surgiu o PREDI que decorreu até 1997 mas envolveu várias escolas a nível nacional do 1º e 2º ciclo.

Como resultado do balanço efetuado sobre as medidas anteriores e a compreensão da importância das comunidades educativas, no ano de 1996 foram criados os Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP), que tinham como objetivo o desenvolvimento social e cultural de populações carenciadas cedendo apoio às comunidades mais carenciadas promovendo a integração social e educativa destas. No mesmo ano foram criados os Currículos Alternativos, em colaboração com os TEIPS, que tinham como objetivo combater o insucesso escolar repetido, problemas de integração e

abandono da escolaridade básica, adaptando os currículos às diferentes necessidades dos alunos, facilitando a sua integração social e profissional.

Em 1997 foi criada uma rede única e integrada de educação pré-escolar que tinha como objetivo combater a privação do ensino pré-escolar por razões económicas ou sociais, instituindo a gratuidade do ensino escolar dos 3 aos 5 anos de idade. No mesmo ano foi criado o Programa de Integração de Jovens na Vida Ativa (PIJVA) que consistia num programa de orientação profissional para os jovens ingressarem no mercado de trabalho, identificando os jovens com mais de 15 anos que não estivessem a estudar e dando-lhes oportunidades para concluírem a escolaridade obrigatória e apoio à inserção profissional. Ainda no mesmo ano criaram-se os Cursos de Educação e Formação Profissional Inicial (CEFPI) que criaram condições para que todos os jovens cumprissem a escolaridade obrigatória e iniciar a sua formação profissional para aqueles que não pretendessem prosseguir de imediato os seus estudos.

Em 1998 fez-se uma alteração à Lei de Bases Educativas através da Lei nº 115/97 demandando um novo regulamento de autonomia e gestão das escolas, baseado na descentralização e identidade de cada instituição escolar. Ainda no mesmo ano de 1998, pela resolução do Conselho de Ministros 75/98 a 2 de Julho foi criado o Plano para a Eliminação da Exploração do Trabalho Infantil (PEETI) com o objetivo de combater o trabalho infantil, o insucesso e o abandono escolar e reforçar competências pessoais e formação profissional, fornecendo apoio aos jovens em situações de trabalho e exploração infantil, integrando-os escolar e socialmente. Este plano foi substituído pelo Programa para a Prevenção e Eliminação da Exploração do Trabalho Infantil (PETI) no ano seguinte.

Após esta mudança, ainda no ano de 1999, foi desenvolvido o Programa 15-18 com o objetivo de combater o insucesso e abandono escolar promovendo a formação profissional preparando-os para o mercado de trabalho; e o Secretariado Entre Culturas/Educação Intercultural ofereceu cursos profissionais com o objetivo de qualificar os jovens que concluíram o 9º ano, mas que não pretendem prosseguir com os estudos. Ainda em 1999, foi atualizado o PETI e substituído pelo Programa Integrado de Educação e Formação (PIEF) que tinha como objetivo apoiar os jovens em situações de trabalho e exploração infantil, integrando-os escolar e socialmente reforçando as suas competências.

No ano de 2001 foi criado o Sistema Nacional de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (SNRVCC) pela Portaria nº 1082-A/2001 a 5 de Setembro para reduzir os défices de qualificação escolar e profissional e aumentar os níveis de reconhecimento pessoal e social, criando cursos profissionais para o efeito.

Em 2002 foi criado o Curso de Educação e Formação (CEF) que permite aos jovens que já atingiram os 15 anos de idade e ainda não concluíram a escolaridade obrigatória, um certificado escolar do 1º, 2º ou 3º ciclo ao mesmo tempo que adquirem uma qualificação profissional, para que possam continuar os seus estudos e inserir-se no mercado de trabalho.

No ano de 2004 foi criado o Plano Nacional de Prevenção do Abandono Escolar pela resolução do Conselho de Ministros nº 7/2004 de 25 de Agosto , promovendo a educação e formação de jovens de 15 ou mais anos que estivessem em risco de abandono escolar.

Em 2008 o programa Territórios Educativos de Intervenção Prioritária foi atualizado pelo Despacho Normativo nº 55/2008 de 23 de Outubro que pretendia contribuir para a criação de condições de promoção do sucesso escolar dos alunos integrados em comunidades problemáticas social e economicamente.

Por fim foi criado o Programa Mais Sucesso Escolar (PMSE) em 2009 com o objetivo de melhorar os resultados escolares e reduzir o abandono escolar, criando mecanismos para o efeito, como por exemplo a Turma Mais (turmas de integração) ou o projeto Fénix (apoio personalizado aos alunos). (Rocha, Ferreira, Moreira, & Gomes, 2014)

6. Análise do Programa Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP)

Como já foi mencionado anteriormente, o meio em que um indivíduo se desenvolve influencia de grande maneira a sua vida e futuro pessoal, educativo e profissional. O programa Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP) foi uma política territorial criada para ceder apoio às comunidades mais carenciadas (económica e culturalmente), promovendo então a integração social e educativa dos membros destas comunidades e lutando contra o abandono e o insucesso escolar e as desigualdades no ensino. O objetivo central deste programa era *a promoção da igualdade no acesso e no sucesso educativos da população escolar em idade de frequência do ensino básico, universal e gratuito, muito em particular das crianças e dos jovens em situação de risco de exclusão (social e escolar)* (Costa, Sousa, & Neto-mendes, 2000), melhorando também a qualidade das aprendizagens traduzida em sucesso educativo dos alunos combatendo o abandono e insucesso escolar dos alunos, a orientação educativa e transição qualificada para a vida ativa e o papel da escola como elemento central da vida comunitária. (Abrantes, Mauritti, & Roldão, 2011).

Apesar da dificuldade em definir territórios prioritários, após uma análise de sete casos, foram identificados territórios demarcados por *exclusão social, em que a pobreza e as baixas qualificações constituem traços marcantes* (Abrantes, Mauritti, & Roldão, 2011) e onde existe uma concentração de problemas sociais (Barbieri, 2003). No entanto, de acordo também com Barbieri, emergem quatro perfis de territórios que coexistem e se intercetam: *o território parceria (projeto 'a bem da comunidade educativa')*, *o território pedagógico escolar (projeto 'a bem da escola')*, *o território ligação vida ativa (projeto 'a bem da imagem da escola perante as empresas e os empresários')* e *o território gestão, ligação e articulação entre ciclos de ensino (projeto 'a bem dos professores do ciclo seguinte')* sendo este último o que surge de forma mais reforçada. (Barbieri, 2003). Muitas vezes, estes territórios prioritários estão associados a populações imigrantes ou de etnia cigana, mas é um erro associar as carências existentes a perfis culturais e étnicos demarcados (Abrantes, Mauritti, & Roldão, 2011), evitando assim o efeito perverso associado a rótulos (Barbieri, 2003), por essa razão, destaco um quadro síntese de características sócio-demográficas das famílias.

Aproveito para destacar que os quadros referentes a (Abrantes, Mauritti, & Roldão, 2011) representam um estudo feito em sete territórios prioritários, representando as siglas:

Quadro 1. Descrição dos casos apresentados em (Abrantes, Mauritti, & Roldão, 2011)

| Casos A e B | Caso C | Casos D e F | Casos E e G |
|--|--|--|--|
| Dois casos enquadrados no projeto TEIP desde os anos 90, um na Grande Lisboa e outro no Grande Porto caracterizando-se um por resultados escolares positivos e outro por etapas mais instáveis e resultados escolares menos positivos. | Situado na região centro e abrange um número elevado de pequenos estabelecimentos dispersos por território rural amplo e apresentando resultados escolares medianos. | Estes casos apenas se constituíram na segunda fase do programa sendo um deles de grande dimensão e situado nos subúrbios apresentando resultados escolares medianos e outro de dimensão reduzida numa cidade pequena a sul de Portugal tendo resultados também medianos. | Um agrupamento em Lisboa com resultados medianos e público heterogéneo recentemente integrado no projeto TEIP. Uma das escolas está localizada num bairro de realojamento com graves problemas de exclusão social e outro agrupamento no centro de uma cidade média no norte do país que atende a um grande número de alunos provenientes de famílias pobres mas com resultados escolares positivos. |

Quadro 2. Características sócio-demográficas s famílias pertencentes ao TEIP

| | D | F | C | E | A | B | G | Total |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Tipo de família* | | | | | | | | |
| Monoparental | 17,2 | 17,4 | 9,9 | 16,2 | 16,8 | 22,0 | 21,5 | 16,9 |
| Casal com um filho | 18,0 | 22,5 | 15,3 | 24,8 | 30,1 | 7,6 | 11,2 | 18,5 |
| Casal com 2+ filhos | 46,1 | 46,5 | 57,9 | 50,4 | 39,8 | 28,0 | 43,8 | 46,5 |
| Família recomposta | 7,0 | 5,0 | 5,8 | 3,0 | 1,8 | 8,5 | 6,4 | 5,3 |
| Família alargadas ou complexas | 3,9 | 8,1 | 11,2 | 5,6 | 11,5 | 33,9 | 16,7 | 11,9 |
| À guarda de uma instituição | 7,8 | 0,4 | — | — | — | — | 0,4 | 0,9 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| - Alunos c/ irmãos*** | 82,5 | 79,2 | 77,8 | 74,8 | 66,4 | 84,7 | 79,5 | 77,9 |
| - Irmãos a estudar | 53,1 | 52,1 | 54,7 | 50,8 | 41,6 | 60,0 | 56,6 | 53,1 |
| Número de pessoas no agregado familiar* | | | | | | | | |
| - Duas pessoas | 11,0 | 9,7 | 5,8 | 9,4 | 8,8 | 9,3 | 15,1 | 9,9 |
| - Três pessoas | 27,1 | 30,4 | 20,6 | 31,6 | 39,8 | 22,9 | 20,7 | 26,9 |
| - Quatro pessoas | 43,2 | 35,8 | 46,5 | 45,7 | 40,7 | 26,3 | 39,7 | 40,5 |
| - Cinco pessoas | 15,3 | 15,2 | 19,3 | 11,1 | 5,3 | 22,9 | 13,8 | 14,8 |
| - Seis + pessoas | 3,4 | 8,9 | 7,8 | 2,1 | 5,3 | 18,6 | 10,8 | 7,9 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Nacionalidade do pai* e da mãe* | | | | | | | | |
| Portuguesa | 83 | 79 | 93 | 96 | 97 | 83 | 88 | 88 |
| Outra | 17 | 21 | 7 | 4 | 3 | 17 | 12 | 12 |
| Famílias que falam em casa pelo menos uma língua estrangeira* | | | | | | | | |
| % | 15,7 | 8,4 | 5,1 | 1,7 | 0,9 | 9,6 | 10,6 | 7,1 |
| Aluno Portador de deficiência** | | | | | | | | |
| % | 3,1 | 1,9 | 6,8 | 2,6 | 3,8 | 11,1 | 6,2 | 4,7 |

Qui-quadrado significativo *p<= 0.000; ** p<= 0.001; ***p>=0,05.
Fonte: Questionário às famílias.

Fonte: (Abrantes, Mauritti, & Roldão, 2011)

Como é possível analisar, a grande maioria das famílias pertencentes ao projeto TEIP, são casais com dois filhos ou famílias constituídas por quatro pessoas e na sua grande maioria portuguesas. No entanto, ainda que as famílias sejam maioritariamente portuguesas, o que faz grande diferença no plano educativo é o contraste entre a cultura escolar e a cultura de origem (o que afasta a família do contacto com a escola, havendo muito pouco envolvimento dos encarregados de educação), de acordo com a teoria da reprodução (Bourdieu & Passeron, 1970) (Bowles & Gintis, 1976), a escolaridade dos pais (e desvalorização da escola), e as características socioeconómicas observadas no quadro 2.

Quadro 3. Caracterização sócio-económica das famílias pertencentes ao projeto TEIP.

| | D | | F | | C | | E | | A | | B | | G | | Total | |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | P | M | P | M | P | M | P | M | P | M | P | M | P | M | P | M |
| <i>Condição do pai **e da mãe*** perante a atividade económica</i> | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Empregado | 82,7 | 60,9 | 83,2 | 69,7 | 88 | 71,2 | 88,7 | 72,0 | 95,4 | 78,6 | 70,8 | 66,1 | 81,2 | 75,9 | 84,9 | 71,1 |
| Desempregado | 14,4 | 31,3 | 13,6 | 24,6 | 8,3 | 14,8 | 8,1 | 19,0 | 3,7 | 12,5 | 21,9 | 22,6 | 12,9 | 16,2 | 11,3 | 19,7 |
| Tarefas domésticas | -- | 6,1 | 0,5 | 4,1 | -- | 12,7 | -- | 6,9 | 0,9 | 8,0 | -- | 6,1 | -- | 5,6 | 0,2 | 7,1 |
| Reforma/ incapacidade | 2,9 | 1,7 | 2,3 | 0,8 | 1,8 | 1,3 | 2,8 | 2,2 | -- | 0,9 | 3,1 | 5,2 | 3,0 | 1,9 | 2,3 | 1,8 |
| Falecido/a | -- | -- | 0,5 | 0,8 | 1,8 | -- | 0,5 | -- | -- | 4,2 | -- | 3,0 | 0,4 | 1,4 | 0,3 | -- |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| <i>Escolaridade do pai* e da mãe*</i> | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Sem grau | 2,0 | 4,5 | 1,8 | 1,7 | 2,7 | 2,2 | 1,3 | 0,9 | -- | -- | 3,4 | 4,5 | 1,0 | 1,8 | 1,7 | 2,0 |
| 1º Ciclo | 21,6 | 11,7 | 12,3 | 8,4 | 10,9 | 8,2 | 10,1 | 11,2 | 12,8 | 13,3 | 19,5 | 20,9 | 11,1 | 11,0 | 12,8 | 11,2 |
| 2º Ciclo | 19,6 | 21,6 | 14,2 | 15,1 | 23,1 | 18,6 | 18,9 | 18,5 | 21,1 | 16,8 | 19,5 | 21,8 | 13,1 | 11,5 | 18,1 | 17,1 |
| 3º Ciclo | 22,5 | 25,2 | 20,1 | 23,0 | 26,2 | 21,6 | 18,4 | 21,0 | 18,3 | 13,3 | 29,9 | 26,4 | 14,1 | 11,0 | 20,7 | 19,9 |
| Total Básico | 65,7 | 63,0 | 48,4 | 48,2 | 62,9 | 50,6 | 48,7 | 51,6 | 52,2 | 43,4 | 72,3 | 73,6 | 39,3 | 35,3 | 53,3 | 50,2 |
| Secundário | 25,5 | 32,4 | 41,1 | 38,9 | 23,5 | 33,3 | 38,6 | 32,6 | 26,6 | 36,3 | 24,1 | 24,5 | 35,4 | 35,8 | 32,3 | 34,1 |
| Superior | 8,8 | 4,5 | 10,5 | 13,0 | 13,6 | 16,0 | 12,7 | 15,9 | 21,1 | 20,4 | 3,4 | 1,8 | 25,3 | 28,9 | 14,3 | 15,8 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| <i>Frequência de cursos de formação de adultos pelo pai e/ou pela mãe***</i> | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 13,4 | 15,0 | 16,2 | 25,1 | 20,5 | 29,5 | 17,2 | 23,9 | 16,8 | 16,8 | 6,0 | 22,4 | 15,5 | 18,8 | 16,1 | 22,7 |

Qui-quadrado significativo *p<= 0.000; ** p<= 0.001; ***p<=0.05.

Fonte: Questionário às famílias.

Fonte: (Abrantes, Mauritti, & Roldão, 2011)

Quadro 4. Condições de vida das famílias pertencentes ao projeto TEIP

| | D | F | C | E | A | B | G | Total |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------|
| <i>Classe social do grupo doméstico de origem</i> | | | | | | | | |
| - EDL | 12,8 | 5,8 | 9,0 | 13,7 | 10,1 | 8,7 | 11,6 | 10,1 |
| - PTE | 22,0 | 28,5 | 32,6 | 37,2 | 35,8 | 19,4 | 46,5 | 33,3 |
| - TI | 4,6 | 3,7 | 8,6 | 4,0 | 4,6 | 5,8 | 2,8 | 4,8 |
| - TipL | 9,2 | 5,4 | 6,8 | 3,5 | 3,7 | 2,9 | 1,4 | 4,6 |
| - EE | 30,3 | 27,3 | 18,1 | 17,3 | 28,4 | 28,2 | 21,9 | 23,3 |
| - O | 2,8 | 5,0 | 12,2 | 8,4 | 6,4 | 8,7 | 6,0 | 7,3 |
| -AepL | 18,3 | 24,4 | 12,7 | 15,9 | 11,0 | 26,2 | 9,8 | 16,6 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| <i>Escalão de rendimentos da família*</i> | | | | | | | | |
| - até 238€ | 6,1 | 9,6 | 9,9 | 6,4 | 6,0 | 20,2 | 7,5 | 9,1 |
| - de 238€ a 475€ | 19,4 | 25,1 | 24,1 | 16,3 | 9,0 | 30,8 | 15,5 | 20,2 |
| - de 475€ a 712€ | 40,8 | 16,4 | 29,6 | 18,2 | 17,0 | 26,0 | 18,0 | 22,4 |
| - 712€ a 1187€ | 16,3 | 23,3 | 14,8 | 30,0 | 23,0 | 15,4 | 18,0 | 20,7 |
| - 1187€ a 2365€ | 15,3 | 19,6 | 14,8 | 22,2 | 30,0 | 7,7 | 27,5 | 20,1 |
| - >=2365€ | 2,0 | 5,9 | 6,9 | 6,9 | 15,0 | — | 13,5 | 7,5 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Qui-quadrado significativo * $p \leq 0.000$.

Fonte, Inquérito às famílias.

Fonte: (Abrantes, Mauritti, & Roldão, 2011)

Após a realização de testes e relatórios por parte da OCDE considerando os relatórios do Programme for International Student Assessment (PISA), foi observado que Portugal é um dos países cuja influência do contexto social é mais determinante como se pôde observar anteriormente. Sendo que *as escolas em meios críticos sentem mais dificuldade em cumprir a sua missão, necessitam de acompanhamento, de recursos, de regras de funcionamento, adequados às suas necessidades e orientados para a superação dos problemas concretos que enfrentam* (Rodrigues, A Escola Pública Pode Fazer a Diferença, 2010), Portugal seguiu o exemplo de vários países que já tinham adotado políticas educativas a nível territorial. Surgem então programas de compensação: *sendo a igualdade de acesso insuficiente para garantir a igualdade das oportunidades, seria necessário compensar, por um reforço da ação, dos meios e da pertinência social da instituição escolar, os déficits ou carências de ordem cultural, linguística ou intelectual que sofreriam os alunos impossibilitados de obter proveito da oferta escolar* (Jean-Yves, 2011:872), tendo como *finalidade integrar as minorias desfavorecidas e com pouca escolaridade, compensando os alunos que se encontrarem em inferioridade em relação aos demais* (Ferreira & Teixeira, 2010:335).

A partir dos anos 60, os EUA surgem com o princípio de “discriminação positiva”, expandindo-se para o mundo anglo-saxónico.

Na sequência da política do Welfare State, em 1967 a Inglaterra implementa uma medida também de discriminação positiva criando o programa Educational Priority Areas que vem a ser substituído pelo Educational Action Zones em 1998, que seguia o mesmo plano que as ZEP francesas e os TEIP portugueses (ação em zonas desfavorecidas), apenas com uma particularidade: a iniciativa não partia do governo, mas sim das próprias parcerias locais que eram desenvolvidas no terreno. Inovou também no financiamento deste programa sendo que metade era cedido pelo Ministério da Educação com base num plano pré-concebido e a parte restante ficava a cargo do parceiro, em cada zona são formados Education Action Forums e cada um tem representantes de cada parceiro. A Office for Standards in Education analisou a situação e embora no início houvesse alguma dificuldade, as melhorias foram notórias no campo do planeamento e do estabelecimento de parcerias.

No início da década de 80, França atravessava uma fase marcada pelo desemprego, falta de mão de obra qualificada e insucesso escolar e face a essa crise, o governo socialista francês decidiu lançar as Zones D’Éducation Prioritaires (ZEP) – o programa que inspirou os TEIP em Portugal – que também tem como objetivo sinalizar determinadas escolas e atribuir recursos a essas escolas para que possam fazer frente aos problemas identificados. Depois de os problemas e as escolas serem identificadas, o Estado cede alguma autonomia às escolas, passem estas pelo alargamento de horários, contratação de docentes, a frequência de formações específicas para as situações com que lidam, a atribuição de bolsas de estudo a alunos, entre outras medidas.

França, um dos estados “semicentralizados” percursores da descentralização, publicando em 1992 uma carta de desconcentração, declarando que o país estava numa etapa de mudança e que *as suas funções de gestão direta já não constituem a regra; a sua ação tende cada vez mais a centrar-se em funções de estímulo, de coesão, de acompanhamento, de controlo a posteriori e de avaliação* (François, 1996), diminuindo os encargos financeiros por parte do Estado e afirmando as autarquias.

Em Portugal, tal como foi referido anteriormente, o impacto da origem social no sucesso era bastante sentido e na segunda metade dos anos 90 iniciaram-se projetos para verificar essa conexão. Em 1997/98 realizou-se o projeto de investigação “Escolas e

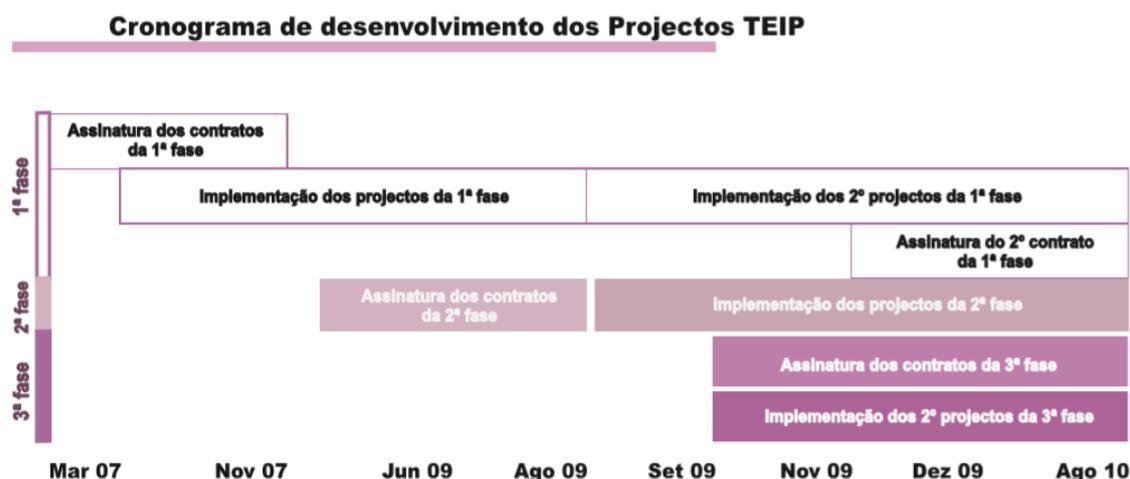
Territórios Educativos”, e em 1998/99 “Escolarização em zonas de intervenção prioritária: o ponto de vista das crianças e das famílias” e o projeto internacional “EGSIE: Educational Governance and Social Inclusion na Exclusion” que demonstraram a influência da origem social no desempenho escolar dos alunos. Desta forma, em 1996/97 inicia-se o projeto TEIP com especial foco em zonas com altos níveis de insucesso e abandono escolar, violência e indisciplina para evitar a exclusão social e escolar e garantir a igualdade de oportunidades. De acordo com o Despacho n.º 147B/ME/96, estas medidas de prevenção foram implementadas *no sentido da introdução de mecanismos de apoio as populações mais carenciadas, importa continuar a aprofundar os esforços tendentes à criação, nas escolas, de condições geradores de sucesso escolar e educativo dos seus alunos, definindo-se as medidas a desenvolver, com vista a atingir-se o objetivo primordial de promover a igualdade do acesso e do sucesso educativo da população escolar do ensino básico.*

Após o início do projeto TEIP, 10 anos depois esta medida foi reestruturada e relançada através do Despacho n.º 55/2008, de 23 de Outubro, surgindo então o TEIP2 (ou segunda geração do TEIP). Esta mudança procedeu a uma nova seleção de agrupamentos de escolas que visava promover o sucesso educativo dos alunos em contextos socio educacionais particulares, continuando a colmatar as desigualdades sociais e são visíveis algumas mudanças: *o território consta de uma base administrativa estruturada a partir de agrupamentos; as parcerias são orientadas sobretudo para o mundo empresarial, instituições de perfil assistencial e poder autárquico; os projetos a desenvolver deverão comportar dimensões de educação permanente, educação de adultos e preparação para o mundo do trabalho* (Carvalho & Araújo, 2009). Durante este projeto educativo, foi mencionado no Artigo 4º do citado Despacho n.º 55/2008 de 23 de Outubro que as circunstâncias de cada comunidade devem ser analisadas individualmente e ir de encontro aos interesses dessa mesma comunidade, contando com a colaboração e intervenção de parceiros, sendo esses os *serviços desconcentrados do Estado, incluindo centros de emprego e de formação profissional, centros de saúde, serviços de ação social, empresas, comissões de proteção de menores, instituições de solidariedade e associações culturais, recreativas e desportivas, entre outras* (Despacho n.º 55/2008), havendo assim uma maior descentralização comparativamente à sua anterior geração.

Esta medida entrou então na fase de concretização e implementação. De acordo com o quadro abaixo inserido, podemos verificar que o programa desenvolveu-se em

etapas diferentes, todas elas entre Março de 2007 e Junho de 2010. De acordo com o relatório TEIP Em Números *O Programa TEIP teve fases e tempos de implementação diferentes. Na 1ª fase abrangeu 35 Agrupamentos, tendo sido alargado a mais 24 Agrupamentos na 2ª fase e a 46 na 3ª fase, perfazendo um total de 105 Agrupamentos* (Educação, TEIP em números, 2010).

Quadro 5. Cronograma de desenvolvimento dos projetos TEIP



Fonte: Relatório TEIP 2009/2010 (Educação, Relatório TEIP 2009/2010)

O projeto começa então a ganhar forma em várias zonas dos países de modo a alcançar um maior número de agrupamentos e, conseqüentemente, de alunos. Podemos observar pela tabela inserida abaixo que, das 1196 escolas em território nacional continental, 105 eram parte do programa PIEF, sendo que a maioria dessas escolas localizavam-se em Lisboa (43 escolas) e no Norte (38 escolas). Relativamente aos alunos, do número total de alunos existentes em território nacional continental (que eram 1.301.743), 141.881 pertenciam ao programa PIEF.

Quadro 6. Cobertura do programa TEIP

| Direção Regional de Educação | N.º total de Agrupamentos / escolas não agrupadas | | | N.º total de alunos | | |
|------------------------------|---|-------------------|----------------------|------------------------------------|-------------------|----------------------|
| | No território Nacional Continental | No Programa TEIP2 | Peso relativo (em %) | No território Nacional Continental | No Programa TEIP2 | Peso relativo (em %) |
| | A | B | C = B/A | D | E | F = E/D |
| Algarve | 70 | 6 | 9% | 64092 | 7120 | 11% |
| Alentejo | 98 | 9 | 9% | 65006 | 9155 | 14% |
| Lisboa e Vale do Tejo | 376 | 43 | 11% | 454054 | 58969 | 13% |
| Centro | 251 | 9 | 4% | 212839 | 8580 | 4% |
| Norte | 401 | 38 | 9% | 505752 | 58057 | 11% |
| Total | 1196 | 105 | 9% | 1301743 | 141881 | 11% |

Fonte: Relatório TEIP 2010/2011 – dados relativos ao ano letivo de 2010/2011 (Educação, Relatório TEIP 2010/2011)

Para facilitar as condições de vida dos alunos do programa TEIP, foram feitos acordos e parcerias extremamente importantes para a comunidade em que se inserem para que haja um trabalho coletivo (por parte dos alunos, dos encarregados de educação, dos professores, da escola, da comunidade e dos parceiros), facilitar a relação escola/comunidade e diminuir desigualdades. O quadro abaixo anexado demonstra não apenas que instituições estabeleceram parcerias, mas também quais foram a que mais parcerias fizeram. Dessa forma, podemos constatar que a instituição que mais parcerias estabeleceu foi a CPCJ, incluindo as colaborações que faziam entre instituições.

Quadro 7. Percentagem de TEIP que estabeleceram parcerias com a comunidade

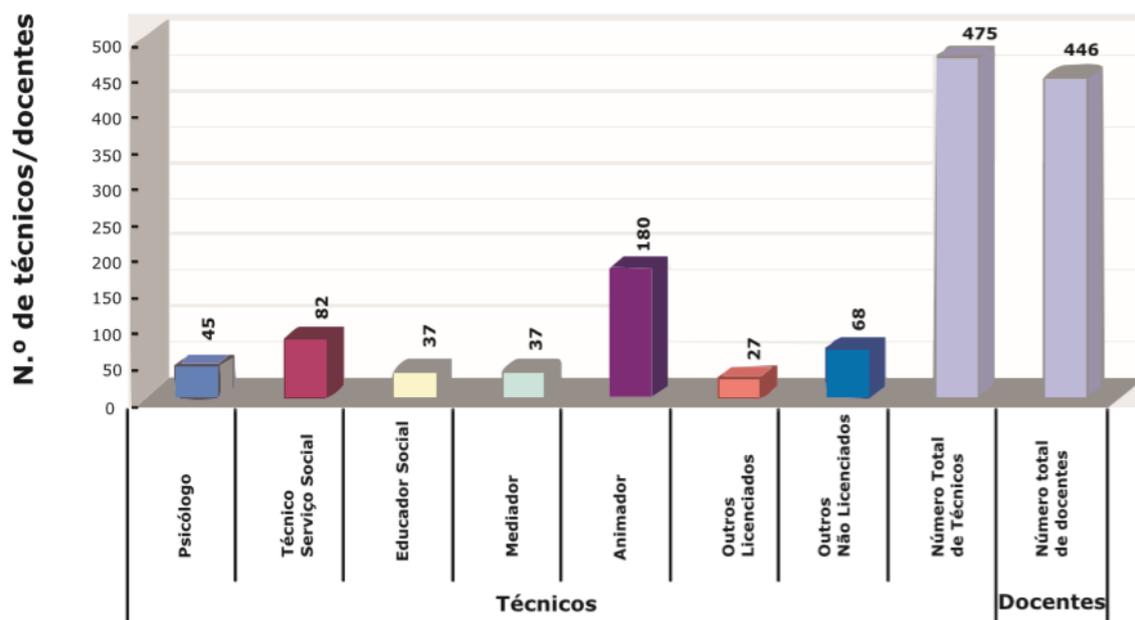
| Instituições | Percentagem de TEIP que estabeleceram parcerias |
|---------------------|---|
| CPCJ | 83,93% |
| Centros de Saúde | 76,79% |
| Autarquias | 73,21% |
| Associações | 64,29% |
| Segurança Social | 62,50% |
| Forças de Segurança | 48,21% |
| ONG | 35,71% |
| Outras | 35,71% |
| Associações de Pais | 32,14% |
| Empresas | 32,14% |
| IPSS | 30,36% |

Fonte: (Educação, Relatório TEIP 2009/2010)

O relatório TEIP em números (Educação, TEIP em números, 2010) fornece-nos ainda a informação de que *o investimento financeiro dos Contratos-Programa firmados entre os Agrupamentos e as Direções Regionais de Educação é de 39.010.288,593€.* Este esforço financeiro é co-financiado pelo Fundo Social Europeu, através dos Programas Integrados de Promoção do Sucesso Educativo do POPH (Programa Operacional Potencial Humano). *A parcela maioritária deste investimento, 83%, refere-se a despesas com Recursos Humanos. Os restantes 17% dizem respeito a despesas com a Aquisição de Bens e Serviços.*

Como se pode verificar através da Figura 4, foram constituídas equipas multidisciplinares, para que as respostas possam ser adequadas a cada agrupamento/escola e o atendimento ao público tenha melhor qualidade. Estas contratações servem também para a distribuição equilibrada de recursos humanos, físicos e materiais, para que não haja sobrecarga ou falta de recursos para desempenhar determinadas tarefas.

Figura 4. Número de técnicos e docentes colocados em agrupamentos pertencentes ao projeto TEIP por área.



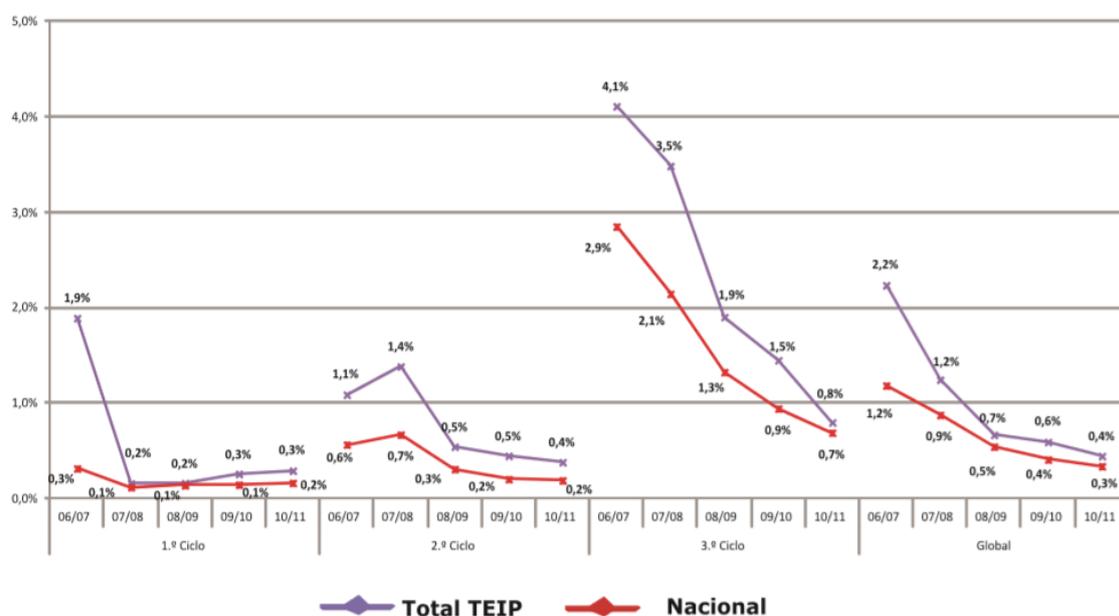
Fonte: Relatório TEIP 2009/2010

De maneira a poder avaliar a eficácia do programa TEIP, vou avaliar os efeitos deste programa em três parâmetros: A) interrupção precoce do percurso escolar; B) absentismo escolar, e C) sucesso escolar.

A) Interrupção precoce do percurso escolar

A informação retirada do Relatório TEIP refere-se a uma comparação entre os alunos dos agrupamentos TEIP e os alunos de agrupamentos não incluídos no programa. Incluem-se na designação de interrupção precoce: indicadores de abandono, anulação de matrículas, exclusão por faltas e retenção por excesso de faltas.

Figura 5. Interrupção precoce do percurso escolar



Fonte: Relatório TEIP 2010/2011

Como se pode observar na figura acima inserida, apesar de os alunos do programa TEIP terem sempre percentagens maiores de interrupção precoce do percurso escolar, são também os que têm diferenças mais acentuadas. Pode observar-se que no ano de 2006/2007 para o ano de 07/08 houve uma diferença de 1,7% no primeiro ciclo, no mesmo ano uma diferença de 0,9% no segundo ciclo e no terceiro ciclo desde o ano de 2006/2007 até 2010/2011 que a interrupção precoce desce sempre, sem aumentar durante 4 anos, podendo concluir-se então que os TEIP têm percentagens de interrupção escolar precoce muito próximas das médias nacionais.

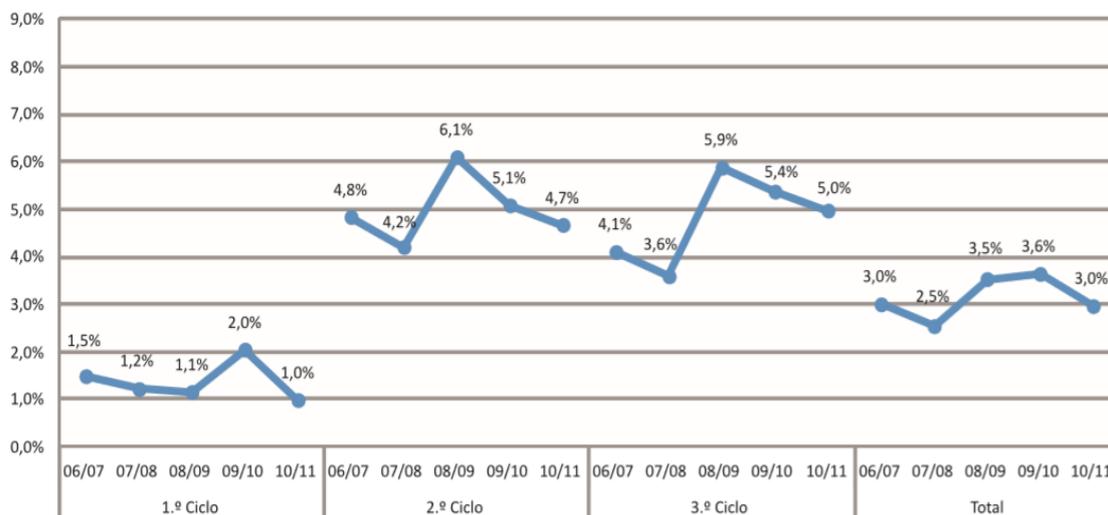
B) Absentismo escolar

Para a avaliação dos valores do absentismo escolar, o relatório TEIP 2010/2011 utilizou como indicador a percentagem total de alunos que ultrapassaram o número legal de faltas injustificadas.

Como se pode observar na figura abaixo inserida, constata-se que no ano de 2010/2011 houve uma diminuição do absentismo escolar em todos os ciclos, ainda que o segundo e o terceiro ciclo sejam os ciclos em que mais se observa um absentismo escolar

mais acentuado. Este indicador pode também ser influenciado por transferências não declaradas durante o ano.

Figura 6. Absentismo escolar – Universo TEIP



Fonte: Relatório TEIP 2010/2011

Relativamente às perceções dos professores acerca dos efeitos dos TEIP na redução do abandono e do absentismo escolar, 66,7% dos professores inquiridos em sete territórios prioritários indicaram uma melhoria do panorama.

Quadro 8. Perceções dos professores sobre efeitos dos TEIP na redução do abandono e do absentismo

| | D | F | C | E | A | B | G | Total |
|---------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------------|-------|-------|
| Melhorou | 69,7 | 56,0 | 82,9 | 74,6 | 92,0 | 48,6 | 36,3 | 66,7 |
| Está na mesma | 10,6 | 28,4 | 11,8 | 8,5 | 4,5 | 19,4 | 23,1 | 15,1 |
| Piorou | -- | -- | 1,3 | 1,5 | -- | 12,5 | 3,3 | 2,3 |
| NS/NR | 19,7 | 15,5 | 3,9 | 15,4 | 3,6 | 19,4 | 37,4 | 16,0 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Qui-quadrado significativo * $p \leq 0.000$.

Fonte: Inquérito aos docentes

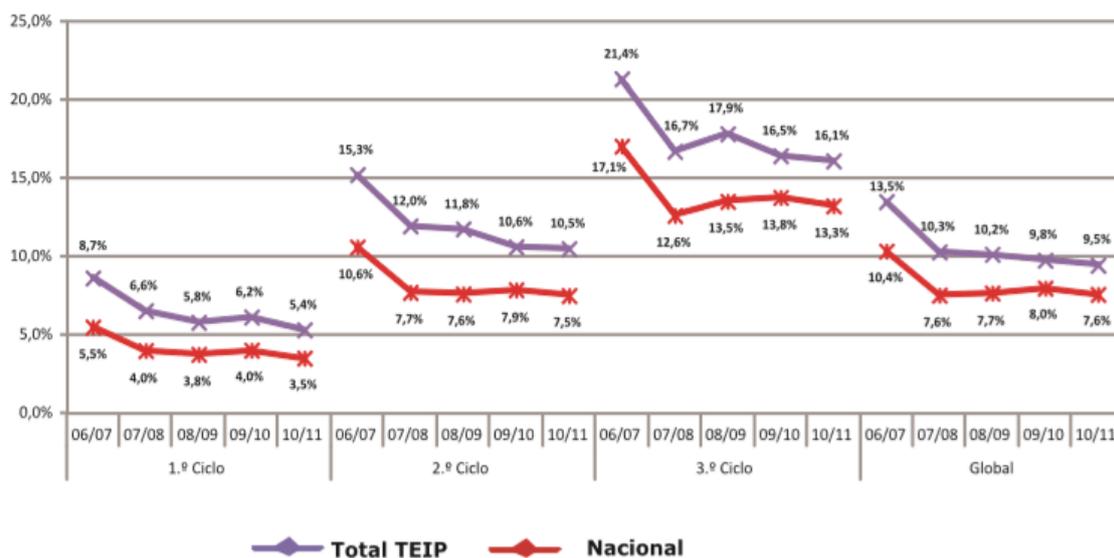
Fonte: (Abrantes, Mauritti, & Roldão, 2011)

C) Sucesso escolar (avaliação interna)

Utiliza-se como indicador para o sucesso escolar a percentagem de alunos que não transitaram de ano letivo em cada ciclo.

Podemos observar que os níveis dos alunos TEIP não diferem muito dos alunos que não estão inseridos no programa TEIP, no entanto, podemos também observar que na transição do ano 2008/2009 para o ano 2009/2010, tanto no segundo como no terceiro ciclo, apesar de haver um aumento de retenções a nível nacional, a média dos TEIP desce.

Figura 7. Insucesso escolar – TEIP vs Nacional



Fonte: Relatório TEIP 2010/2011

Podemos também observar que, quando os professores foram questionados acerca dos efeitos do projeto TEIP no que concerne à evolução das aprendizagens dos alunos durante os anos de 2008, 2009 e 2010, 59.9% dos professores indicam uma melhoria dos resultados, 60.8% indica também que os alunos melhoraram nas avaliações internas e 72.4% que o envolvimento dos alunos nas iniciativas propostas.

Quadro 9. Percepção dos professores sobre a evolução das aprendizagens dos alunos, nos últimos três anos.

| | D | F | C | E | A | B | G | Total |
|----------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <i>Aprendizagens dos alunos*</i> | | | | | | | | |
| Melhoraram | 59,1 | 46,6 | 76,3 | 67,7 | 88,4 | 43,1 | 30,8 | 59,9 |
| Estão na mesma | 18,2 | 35,3 | 14,5 | 12,3 | 3,6 | 20,8 | 26,4 | 18,6 |
| Pioraram | 4,5 | 2,6 | 3,9 | 4,6 | 2,7 | 20,8 | 6,6 | 5,9 |
| NS/NR | 18,2 | 15,5 | 5,3 | 15,4 | 5,4 | 15,3 | 36,3 | 15,7 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

| | D | F | C | E | A | B | G | Total |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <i>Notas obtidas nas avaliações internas*</i> | | | | | | | | |
| Melhoraram | 62,1 | 54,3 | 76,0 | 64,6 | 85,6 | 43,1 | 34,1 | 60,8 |
| Estão na mesma | 15,2 | 23,3 | 10,7 | 12,3 | 4,5 | 18,1 | 22,0 | 15,0 |
| Pioraram | 1,5 | 2,6 | 6,7 | 3,8 | 0,9 | 20,8 | 6,6 | 5,4 |
| NS/NR | 21,2 | 19,8 | 6,7 | 19,2 | 9,0 | 18,1 | 37,4 | 18,8 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

| | D | F | C | E | A | B | G | Total |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <i>Envolvimento dos alunos nas iniciativas propostas*</i> | | | | | | | | |
| Melhoraram | 75,8 | 64,7 | 85,5 | 76,2 | 86,6 | 69,4 | 47,8 | 72,4 |
| Estão na mesma | 7,6 | 20,7 | 10,5 | 5,4 | 6,3 | 15,3 | 17,8 | 11,8 |
| Pioraram | 3,0 | 0,9 | 1,3 | 3,1 | 0,9 | 1,4 | 4,4 | 2,1 |
| NS/NR | 13,6 | 13,8 | 2,6 | 15,4 | 6,3 | 13,9 | 30,0 | 13,7 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Qui-quadrado significativo * $p \leq 0.000$ | Fonte: Inquérito aos professores.

Fonte: (Abrantes, Mauritti, & Roldão, 2011)

Após feita a análise desta política de prevenção de abandono escolar, podemos então fazer uma análise SWOT:

- fatores internos: A) Pontos fortes, B) Pontos fracos
- fatores externos: C) Oportunidades, D) Ameaças.

A) Pontos fortes:

- Evolução positiva dos resultados produzidos (houve um aumento do sucesso educativo e diminuição do abandono e absentismo escolar);

- Equipas multidisciplinares.

B) Pontos Fracos:

- Pouco envolvimento dos encarregados de educação, alunos e funcionários nas tomadas de decisões;

- Resultados existem mas não significativos;

- Frágil articulação entre entidades orgânicas, estruturas e/ou docentes.

C) Oportunidades

- Atribuição de recursos humanos, físicos e materiais;

- Aumento do número de parcerias e maior eficácia na relação entre a rede social;

D) Ameaças:

- Pouca interação entre a escola e as famílias/comunidade.

- Encarregados de educação com baixas qualificações não valorizam a escola e a educação dos seus educandos.

7. Os modelos políticos utilizados

Como se sabe, o facto de existir a iniciativa de criar um programa ou concertar um problema, não é garantido que assim aconteça: as leis podem ser vetadas, pode não haver colaboradores, a iniciativa não ser bem constituída entre outros problemas que podem afastar uma lei/um programa da sua atual concretização.

De acordo com (Jann, 2007)— a concretização corresponde à fase de execução de uma política por parte das entidades responsáveis, no entanto não garante que esta concretização corra 100% como está planeado – estando por isso sujeito a alterações. De acordo com o mesmo autor, o plano ideal de concretização de uma política pública inclui três etapas:

1ª Etapa: Um projeto detalhado onde esteja discriminado o responsável pelo programa;

2ª Etapa: Um projeto monetário onde esteja detalhadamente descrito o montante disponível e como este será aplicado;

3ª Etapa: Um projeto que indique como serão resolvidas questões particulares.

Apesar de, no ponto 5 desta dissertação, ser feito um itinerário das políticas públicas de prevenção do abandono escolar, anteriormente a essas medidas existiram tantas outras (ainda que menos relevantes). Assim sendo, não é possível determinar a data exata da implementação de políticas públicas de prevenção do abandono escolar, mas podemos sim determinar o início da sua evolução, que sucedeu em 1986 com a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo, como foi anteriormente mencionado.

Apesar de não se poder associar uma data exata, podemos associar modelos para a criação destes programas que se seguiram a 1986. Existem dois tipos de abordagem na análise da implementação de políticas públicas: *Top-down* e *Bottom-up*. A abordagem *Top-down* é caracterizada por as decisões serem tomadas pelas autoridade político-administrativas, do topo para a base, está em conformidade e legalidade com os procedimentos de concretização. A abordagem *Bottom-Up* caracteriza-se pelas atividades dos atores da rede de implementação ao nível local, é executado no *street-level* (da base para o topo) considerando atores públicos e privados, sem critérios a priori e envolve

participação e envolvimento dos atores. (Rodrigues, Exercícios de Análise de Políticas Públicas, 2014)

Posto isto, podemos concluir que as política públicas de prevenção de abandono escolar não se podem caracterizar todas de um só modelo de implementação porque as decisões não são todas tomadas pelas autoridades político-administrativas, mas o processo de identificação dos autores também não ocorre sempre da base para o topo; relativamente aos critérios de avaliação, é necessária conformidade e legalidade dos procedimentos de concretização e eficácia, mas também é necessária a participação e o envolvimento dos atores envolvidos nos processos. No entanto, podemos afirmar que o Programa TEIP que foi analisado anteriormente adota a abordagem *Bottom-Up* porque apesar de ter grande influência das autoridades político-administrativas, é implementado da base para o topo e considera atores públicos e privados

8. Conclusão

Esta dissertação focou-se na análise de políticas públicas implantadas em Portugal destinadas ao combate do abandono escolar e com particular ênfase no Programa TEIP. O ciclo político foi a metodologia selecionada para este trabalho, de modo a obter uma análise mais profunda destas questões.

Durante a execução desta dissertação, que envolveu uma extensa pesquisa e análise bibliográfica, procurou-se saber mais acerca das políticas educativas implantadas em Portugal para diminuir o abandono escolar, passando por analisar quais os seus antecedentes, quais as causas e quais as consequências deste fenómeno.

Respeitando a lógica do ciclo político, procedeu-se então à definição e análise do problema e o seu agendamento (de modo a entender o abandono como problema político e social e a sua entrada na agenda política); à formulação das medidas para um melhor entendimento do início de tomada de ação para a resolução deste problema; à implementação, analisando o processo de transformação de leis/iniciativas na sua prática e por fim avaliou-se as medidas, verificando a sua eficiência, eficácia, impacto e resultados.

Pudemos entender que o abandono escolar não se trata de um fenómeno isolado ou repentino, e que têm consequências que vão para além do aluno, afetando a escola e o país, sendo que o abandono escolar conduz muitas vezes à insatisfação da população, salários e trabalhos precários, maior exclusão social, entre outros. Pudemos também observar que os motivos que levam os alunos ao insucesso, ao absentismo e ao abandono escolar, podem ser caracterizados em diferentes grupos:

- a) nível individual: insucesso escolar, desinteresse, dificuldades de frequência, dificuldades de integração, problemas de saúde, falta de educação pré-escolar;
- b) nível sociocultural: grau de instrução dos pais, falta de capital cultural por parte do aluno e da sua família, herança do abandono, ambiente não urbano, instabilidade no seio familiar;
- c) níveis económicos e sociais: baixos rendimentos, pobreza, dimensão da família, sobrelotação do alojamento no qual habita o aluno e a sua respetiva família e as más condições desse mesmo alojamento, dependência/necessidade do trabalho o que dificulta a conciliação com a escola consequente muitas vezes do desemprego

- dos encarregados de educação, práticas de ajuda entrefamiliar que ocupa bastante tempo do estudante, entre outras;
- d) fatores geográficos: distância do alojamento do aluno até à escola, insuficiência de transportes para fazer esse trajeto, ausência de meio de transporte próprio;
 - e) entre muitos outros fatores.

Analisaram-se as políticas públicas educativas de prevenção de abandono escolar que foram implementadas, iniciando na Lei de Bases em 1986 e terminando no Programa Mais Sucesso Escolar em 2009.

O programa TEIP foi analisado e pode concluir-se que:

-Criado em 1996 e renovado em 2008, este projeto teve como objetivo *dar resposta a contextos sociais potenciadores de risco de insucesso no âmbito do sistema educativo normal, verificando-se que em territórios social e economicamente degradados o sucesso educativo é muitas vezes mais reduzido do que a nível nacional, sendo a violência, a indisciplina, o abandono, o insucesso escolar e o trabalho infantil alguns exemplos da forma como essa degradação se manifesta* (Despacho Normativo 55/2008, de 23 de Outubro), promovendo então a igualdade no acesso e no sucesso educativo da população, particularmente em jovens em situações de risco (escolar e social) em idade de frequência escolar;

-Entendem-se como territórios prioritários territórios demarcados pela pobreza e baixa qualificação da população;

-O Projeto TEIP teve inspiração estrangeira, mais precisamente francesa e inglesa.

-Dos 1.301.743 estudantes em território nacional continental, 141.881 pertencem ao Programa TEIP.

-Foram estabelecidas parcerias com a comunidade de modo a agilizar as relações entre a comunidade e a escola (sendo que estas eram frágeis) e foram feitas contratações para uma melhor distribuição dos recursos humanos, físicos e materiais e para uma melhor resposta ao público.

-A interrupção precoce do percurso escolar, o absentismo escolar, o abandono escolar diminuíram enquanto o sucesso escolar aumentou.

Analisámos também os modelos políticos utilizados, chegando à conclusão de que o Programa TEIP tem uma abordagem *Bottom-Up*, devido à influência que as autoridades político-administrativas têm no seu desempenho e ao facto de ser implementado da base para o topo, considerando atores públicos e privados.

Podemos concluir que, apesar de o abandono escolar ainda ser uma realidade, os seus indicadores têm vindo a decrescer no decorrer dos anos devido às políticas públicas implementadas nesse sentido. Por fim, concluímos também que o Programa TEIP é eficaz na prevenção e diminuição do abandono escolar como tive oportunidade de mostrar estatísticas que assim o confirmam, bem como professores pertencentes a um estudo desenvolvido em sete territórios prioritários que assumiram a melhoria dos resultados escolares e do abandono escolar dos alunos envolvidos neste programa.

Bibliografia

- Abrantes, Pedro; Rosário Mauritti., & Cristina Roldão. (2011). *Efeitos TEIP: Avaliação de impactos escolares e sociais em sete territórios educativos de intervenção prioritária*. Lisboa: CIES-IUL, 18-21.
- Aloise-Young, Patricia & Ernest Chavez. (2002). Not all School Dropouts are the Same: Ethnic Differences in the Relation Between Reason for Leaving School and Adolescent Substance Use. *Psychology in the Schools*, 161-180.
- Alves, Natália (2001). *Educação e Formação: Análise Comparativa dos sub-sistemas de qualificação profissional de nível III*. Lisboa: Observatório do Emprego e Formação Profissional.
- Amado, João da Silva & Isabel Pimenta Freire. (2002). *Indisciplina e Violência na Escola - Compreender Para Prevenir*. Porto: Edições ASA.
- Barbieri, Helena (2003). Os TEIP: o projecto educativo e a emergência de perfis de território. *Revista Científica Nacional*.
- Bardach, Eugene (1977). *The Implementation Game: What happens after a bill becomes a law*. MIT Press.
- Baumgartner, Frank R.; Christian Breunig; Christoffer Green-Pedersen; Bryan D. Jones; Peter B. Mortensen; Michiel Nuytemans e Stefaan Walgrave. (July de 2009). Punctuated Equilibrium in Comparative Perspective. *American Journal of Political Science*, 602-619.
- Birkland, Thomas A. (1998). Focusing events, mobilization and agenda setting. *Journal of Public Policy*, 18.
- Bourdieu, Pierre & Jean-Claude Passeron. (1970). *A Reprodução: Elementos para uma Teoria do Sistema de Ensino*. Lisboa: Vega.
- Bowles, Samuel & Herbert Gintis (1976). *Schooling in Capitalist America: Educational Reform and the Contradictions of Economic Life*. Londres: Routledge & Kegan Paul.
- Capucha, Luis; Maria Álvares; Alexandre Calado; Pedro Estevão; Sara Merlini, & Fátima Nalha. (2011). *Combate ao Abandono Escolar Precoce: Políticas e Práticas: Políticas e Práticas*. Lisboa: CIES-IUL, 6.
- Carmo, Renato Miguel; João Sebastião, Joana Azevedo, Susana da Cruz Martins & António Firmino da Costa (2018). *Desigualdades Sociais. Portugal e a Europa*. Lisboa: Editora Mundos Sociais.
- Carvalho, Angelina, & Araújo, Maria José (2009). Geração TEIP: One size fits all. *Actas do Encontro Contextos Educativos na Sociedade Contemporânea*, 2, pp. 353 – 361.

- Chiapetti, N. (Julho de 2003). Comportamento de risco em pré-adolescentes e contextos de convivência: Influência do contexto escolar. *Revista Eletrônica de Psicologia*.
- Cobb, Roger (1972). *Participation in American Politics: the dynamics of agenda-building*. John Hopkins University Press.
- Costa, J. A.; L. Sousa., & A. Neto-mendes (2000). *Territórios educativos de intervenção prioritária: construção “ecológica” da Ação educativa* (“Gestão pedagógica e lideranças intermédias na escola: estudo de caso TEIP do Esteiro ed.”). Instituto de Inovação Educacional.
- Downs, Anthony (1972). Up and down ecology - the issue-attention cycle. *The Public Interest*, 28.
- Ministério da Educação. (2010). *TEIP em números*.
- Ministério da Educação. *Relatório TEIP 2009/2010*, 15-19.
- Ministério da Educação. *Relatório TEIP 2010/2011*, 34-43.
- Estêvão, Pedro, & Maria Álvares (2013). A medição e intervenção do abandono escolar precoce: desafios na investigação de um objeto esquivo. *CIES e-Working Papers*, 3.
- Europeia/EACEA/Eurydice/Cedefop, C. (2015). *Combate ao Abandono Precoce na Educação e Formação na Europa*. Luxemburgo: Serviço de Publicações da União Europeia.
- Ferrão, João (2000). Saída Prematura do Sistema Educativo: Aspetos da Situação, Causas e Perspetivas em Termos de Emprego e Formação. *Observatório do Emprego e Formação Profissional*.
- Isabel Ferreira & Ana Rita Teixeira (2010). Territórios Educativos de Intervenção Prioritária: breve balanço e novas questões. *Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, pp. 331-350.
- Tochon, François (1996). A Descentralização e a Autonomia dos Estabelecimentos em França: Balanço e Perspectivas. Em *A administração da Educação - Os caminhos da descentralização - Actas do Seminário do Fórum Português de Administração Educacional*. Lisboa: Colibri.
- Freys, Klaus (2000). Políticas Públicas: Um Debate Conceitual e Reflexões Referentes à Prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil". *Planejamento e Políticas Públicas*, Nº 21, 211 - 259.
- GHK. (2005). *Study on Access to Education and Training, Basic Skills and Early School Leavers: Final Report*. Bruxelas: DG EAC. Obtido de http://ec.europa.eu/education/pdf/doc284_en.pdf.
- GHK. (2011). *Redução do Abandono Escolar Precoce na União Europeia*. Bruxelas: DG EAC, 60.

- Hall, Peter (1993). Policy paradigms, social learning and the State: the case of economic policy-making in Britain. *Comparative Politics*, 25, 275-298.
- Jann, Werner & Kai Wegrich (2007). Theories of the Policy cycle. (B. Raton, Ed.) *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*.
- Rochex, Jean-Yves. (2011). As três idades das políticas de educação prioritária: uma convergência europeia? *Educação e Pesquisa*, pp. 871-881.
- Jobert, Bruno & Pierre Muller (1987). *L'état en Action: Politiques Publiques et Corporatismes*. Paris: Puf.
- Jones, Charles O. (1984). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Brooks Cole Publishing.
- King, Anthony (1973). Ideas, Institutions and the Policies of Governments: a Comparative Analysis. *British Journal of Political Science*, 3.
- Kingdon, John W. (2003). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Longman.
- Lasswell, Harold D. (1956). *The Decision Process. Seven Categories of Functional Analysis*. University of Maryland Press.
- Lemos, Valter (2014). *A influência da OCDE nas políticas públicas de educação em Portugal*. Lisboa: ISCTE-IUL.
- Lipsky, Michael (1980). Street-level bureaucracy and the analysis of urban reform. *Urban Affairs Quarterly*, 6, pp. 391-409.
- Martínez-González, Raquel-Amaya; Loizos Symeou, Lucía Álvarez-Blanco, Eleni Roussounidou, Jesús Iglesias-Muñiz & María-Auxiliadora Cao-Fernández (2008). Family involvement in the education of potential drop-out children: a comparative study between Spain and Cyprus. *Educational Psychology - An International Journal of Experimental Educational Psychology*, 1-16.
- Martins, Susana da Cruz., João Sebastião, Pedro Abrantes & Maria de Lurdes Rodrigues (2018). Desigualdades e políticas educativas: Portugal no contexto europeu. Em R. M. Carmo, J. Sebastião, J. Azevedo, S. d. Martins, & A. F. Costa, *Desigualdades sociais: Portugal e a Europa*. Lisboa: Mundos Sociais.
- McCombs, Maxwell (1972). The agenda-setting function of mass media. *The Public Opinion Quarterly*, 633-645.
- Miranda, C. (2010). *Causas de (in)sucesso escolar*. Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, 14.
- Munger, Michael (2000). Policy Analysis as a Profession and a Process: An Overview. *Analyzing Policy. Choices, Conflicts and Practices*.
- Peters, B. G. (1986). Policy dynamics. *Policy Sciences*, 19, 225-7.
- Pinto, Francisco Leite (1966). *Da instrução pública à educação nacional*. Lisboa: Edições Panorama.

- Pressman, Jeffrey & Aaron Wildavsky. (1986). *Implementation*. Berkeley: *University of California Press*.
- Psacharopoulos, George (2007). *The Costs of School Failure. A Feasibility Study*. European Commission. European Expert Network.
- Rocha, Maria; Adelaide Ferreira, Ana Paula Moreira, & Teresa Furstenau Gomes, (2014). *Redução do abandono escolar precoce - uma meta a prosseguir, Estudos e Intervenções*. RH+50, 16.
- Rodrigues, Maria de Lurdes (2010). *A Escola Pública Pode Fazer a Diferença*. Coimbra: Edições Almedina, 128.
- Rodrigues, Maria de Lurdes (2014). *Exercícios de Análise de Políticas Públicas*. Imprensa Nacional - Casa da Moeda e ISCTE-IUL, 19-31.
- Rodrigues, Maria de Lurdes; João Sebastião, João Trocado da Mata, Luís Capucha, Luísa Araújo, Mariana Vieira da Silva, Susana da Cruz Martins, & Valter Lemos (2016). *Educação: 30 anos de Lei de Bases*. Editora Mundos Sociais, CIES, ISCTE-IUL, 15-16.
- Rosa, Bruno. (2013). *Causas de Abandono e Insucesso escolar*. Dissertação de Mestrado em Educação Física Nos Ensinos Básico e Secundário. Universidade de Trás-Os-Montes e Alto Douro, 19.
- Sabatier, Paul & Hank C. Jenkins-Smith (1993). *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Westview Press.
- Schultz, Theodore (1963). *O valor económico da educação*. Nova Iorque: Columbia University Press.
- Schultz, Theodore (1971). *O capital humano - investimentos em educação e pesquisa*. New York: Free Press.
- Sebatier, Paul (1986). Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policies*, 6.
- Woessmann, Ludger (2006). Efficiency and equity of European education and training policies. *CESifo Working Paper*.

Fontes

-Sites consultados:

Site da Comissão Europeia: https://ec.europa.eu/info/index_pt

Site do Parlamento: <https://www.parlamento.pt/>

Site da Procuradoria Geral de Lisboa: <http://www.pgdlisboa.pt/home.php>

Legislação utilizada:

Lei nº 46/86

Lei 115/97

Decreto-Lei nº 43/89

Decreto-Lei nº 26/89

Decreto-Lei nº 40964

Portaria nº 1082-A/2001

Despacho Normativo nº 55/2008

Despacho Normativo nº 147B/ME/96

