

I

(Resoluções, recomendações e pareceres)

RECOMENDAÇÕES

CONSELHO

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

de 28 de Junho de 2011

sobre as políticas de redução do abandono escolar precoce

(Texto relevante para efeitos do EEE)

(2011/C 191/01)

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente os artigos 165.º e 166.º,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Considerando o seguinte:

- (1) O conceito de abandono escolar precoce é utilizado em relação às pessoas que abandonam o ensino e a formação tendo concluído apenas o ensino básico ou outro nível de ensino inferior e que não frequentam nenhum programa de educação ou formação.
- (2) A redução do abandono escolar precoce é essencial para alcançar alguns dos objectivos prioritários da Estratégia «Europa 2020». Da redução do abandono escolar precoce depende a possibilidade de garantir quer um «crescimento inteligente», através de uma melhoria dos níveis de ensino e formação, quer um «crescimento inclusivo», ao abordar um dos principais factores de risco de desemprego, pobreza e exclusão social. Um dos objectivos prioritários da Estratégia «Europa 2020» é, pois, reduzir o abandono escolar precoce de 14,4 % em 2009 para menos de 10 % até 2020. Os Estados-Membros aceitaram fixar metas nacionais, de acordo com as situações de partida respectivas e as circunstâncias nacionais.
- (3) As orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros, contidas na Decisão 2010/707/UE do Conselho ⁽¹⁾, para a implementação da Estratégia «Europa

2020» convidam os Estados-Membros a envidar todos os esforços para prevenir o abandono escolar precoce.

- (4) A iniciativa emblemática Uma Plataforma Europeia contra a Pobreza e a Exclusão Social estabelece um quadro de acção para garantir a coesão social e territorial, dando especial ênfase à necessidade de quebrar o ciclo de desvantagem e reforçar a acção preventiva. Integra o objectivo prioritário da «Europa 2020» de retirar pelo menos 20 milhões de pessoas de situações de pobreza e exclusão social na próxima década.
- (5) A Juventude em Movimento, uma iniciativa emblemática da Estratégia «Europa 2020», tem por objectivo «melhorar o desempenho e a capacidade de atracção internacional das instituições de ensino superior europeias, melhorar a qualidade global de todos os níveis de ensino e formação na UE, combinando excelência e equidade, através da promoção da mobilidade dos estudantes e formandos, e melhorar a situação de emprego dos jovens».
- (6) As Conclusões do Conselho, de 5 e 6 de Maio de 2003, sobre os níveis de referência do desempenho médio europeu na educação e formação (Critérios de referência) reiteram a necessidade de reduzir o abandono escolar precoce para menos de 10 % até 2010, referindo-se especificamente aos jovens entre os 18 e os 24 anos de idade que abandonam precocemente a escola, tendo concluído apenas o ensino básico ou outro nível de ensino inferior e que não frequentam nenhum programa de educação ou formação. Este critério de referência não foi cumprido. Actualmente, um em cada sete jovens abandona o ensino e a formação antes de concluir o ensino secundário.

⁽¹⁾ JO L 308 de 24.11.2010, p. 46.

- (7) A Resolução do Conselho, de 15 de Novembro de 2007, sobre novas competências para novos empregos ⁽¹⁾ salienta a necessidade de elevar os níveis gerais de qualificação e de dar prioridade à educação e formação das pessoas em risco de exclusão económica e social, em especial os jovens em situação de abandono escolar precoce. Sublinha a importância de garantir serviços de orientação profissional e planos de formação personalizados aos candidatos a emprego, e de desenvolver a validação das aprendizagens adquiridas no âmbito da educação formal, não formal ou informal.
- (8) As Conclusões do Conselho, de 22 de Maio de 2008, relativas à educação de adultos reconhecem a importância deste tipo de educação para a redução do abandono escolar precoce, na medida em que representa uma segunda oportunidade para os cidadãos que atingem a maioria sem qualquer qualificação, incidindo especialmente nas competências básicas, nas competências TI e na aprendizagem das línguas.
- (9) Nas suas conclusões de 12 de Maio de 2009 sobre um quadro estratégico para a cooperação europeia no domínio da educação e da formação («EF 2020»), o Conselho acordou em que, até 2020, a percentagem de alunos que abandonam o ensino e a formação deverá ser inferior a 10 %.
- (10) As Conclusões do Conselho, de 26 de Novembro de 2009, sobre a educação das crianças oriundas da imigração salientam que, apesar de muitas crianças nesta situação terem êxito na escola, os alunos oriundos da imigração tendem em geral a abandonar precocemente a escola. No caso dos migrantes, a taxa média de abandono escolar precoce na UE corresponde ao dobro da taxa dos alunos nativos. Os dados disponíveis revelam que o abandono escolar precoce é ainda mais elevado no caso da população de etnia cigana.
- (11) Nas suas conclusões de Maio de 2010 sobre a dimensão social da educação e formação, o Conselho reconhece que uma prevenção eficaz do abandono escolar precoce exige um maior conhecimento dos grupos de risco aos níveis local, regional e nacional, e a criação de mecanismos que permitam identificar atempadamente os alunos em risco de abandono escolar precoce, referindo também a necessidade de adoptar estratégias abrangentes e intersectoriais, abarcando as diversas políticas relacionadas com os sistemas de educação e formação e a escola, para abordar os vários factores do abandono escolar precoce.
- (12) As razões do abandono escolar precoce diferem fortemente de país para país e também dentro de cada região. As políticas neste domínio deverão ser ajustadas à situação específica de cada área local, região ou país; não existe uma solução única para todos os Estados-Membros.
- (13) Não obstante as diferenças entre países e regiões, existem numerosos dados que confirmam o facto de os grupos

mais desfavorecidos e vulneráveis serem os mais afectados. Além disso, os jovens com necessidades educativas especiais representam uma parte muito significativa dos jovens que abandonam precocemente o ensino e a formação. O abandono escolar precoce resulta da desvantagem social, mas perpetua também por sua vez o risco de exclusão social.

- (14) Sem deixar de respeitar plenamente o princípio da subsidiariedade, a adopção de um quadro europeu para a definição de políticas globais em matéria de abandono escolar precoce pode ajudar os Estados-Membros a rever as políticas existentes, a desenvolver os planos nacionais de reforma no âmbito da Estratégia «Europa 2020» e a implementar estratégias com forte impacto e uma boa relação custo-benefício. Pode também constituir uma base para a cooperação desenvolvida no âmbito do método aberto de coordenação e uma referência para a utilização dos instrumentos de financiamento da União.
- (15) As reformas educativas levam tempo a produzir efeitos. Para conseguir uma redução das taxas de abandono escolar precoce nas próximas décadas e cumprir o objectivo da «Europa 2020», devem ser adoptadas logo que possível estratégias globais e intersectoriais em matéria de abandono escolar precoce,

RECOMENDA AOS ESTADOS-MEMBROS QUE:

Apliquem o quadro adoptado no anexo da presente recomendação em função do seu contexto nacional, com vista a:

1. Identificar os principais factores do abandono escolar precoce e acompanhar a evolução das características deste fenómeno aos níveis nacional, regional e local, como base para a definição de políticas focalizadas, eficazes e fundamentadas.
2. Garantir que, até ao final de 2012, sejam adoptadas estratégias globais em matéria de abandono escolar precoce e que estas sejam aplicadas de acordo com as prioridades nacionais e os objectivos fixados na «Europa 2020». As estratégias globais deverão incluir medidas de prevenção, medidas de intervenção e medidas de compensação, sendo estas últimas destinadas a reintegrar as pessoas que abandonaram o sistema de ensino.
3. Garantir que as referidas estratégias incluem medidas adequadas aos grupos em maior risco de abandono escolar precoce no Estado-Membro em causa, nomeadamente as crianças de meios socioeconómicos desfavorecidos, de origem migrante ou pertencentes à etnia cigana, ou que apresentam necessidades educativas especiais.
4. Garantir que essas estratégias se aplicam de forma coerente tanto ao ensino geral como ao ensino e formação profissionais, e que abordam os desafios específicos de cada um.
5. Integrar medidas que favoreçam a redução das taxas de abandono escolar precoce nas políticas relativas às crianças e aos jovens, e coordenar as actividades entre os diferentes sectores políticos.

⁽¹⁾ JO C 290 de 4.12.2007, p. 1.

6. Reconhecendo o papel fundamental desempenhado pelos docentes, pelos responsáveis dos estabelecimentos de ensino e outro pessoal educativo, garantir a participação de todas as partes interessadas nessas medidas e actividades com vista a ajudar os alunos em risco de abandono escolar precoce ou que já tenham abandonado a escola.

CONVIDA A COMISSÃO A:

1. No âmbito do EF 2020, apoiar os esforços realizados pelos Estados-Membros, acompanhando a evolução da situação nos diferentes níveis de ensino em todos os Estados-Membros, a fim de identificar as tendências nesta matéria.

2. Apoiar as estratégias dos Estados-Membros através da troca de experiências e boas práticas, e facilitar uma aprendizagem interpares eficaz, a criação de redes e a experimentação com abordagens inovadoras entre os Estados-Membros sobre as medidas destinadas a reduzir o abandono escolar precoce e a melhorar os resultados de aprendizagem das crianças em risco de abandono escolar precoce.

3. Integrar as medidas de redução das taxas de abandono escolar precoce em todas as acções pertinentes da União relativas às crianças e aos jovens adultos.

4. Apoiar o desenvolvimento de políticas eficazes contra o abandono escolar precoce, realizando estudos comparativos e investigação, e incentivar a cooperação entre os Estados-Membros neste domínio.

5. Assegurar, em cooperação com os Estados-Membros, e sem prejuízo das negociações sobre o futuro Quadro Financeiro, que os programas da União nos domínios da aprendizagem ao longo da vida, da juventude e da investigação, bem como os Fundos Estruturais Europeus, apoiem as estratégias dos Estados-Membros em matéria de abandono escolar precoce e contribuam para a sua implementação.

6. Comunicar regularmente os progressos registados no que respeita ao objectivo fixado na «Europa 2020» e à implementação das estratégias dos Estados-Membros em matéria de abandono escolar precoce, através da Análise Anual do Crescimento e no âmbito dos mecanismos de apresentação de relatórios previstos pelo EF 2020.

Feito no Luxemburgo, em 28 de Junho de 2011.

Pelo Conselho
O Presidente
FAZEKAS S.

ANEXO

QUADRO PARA A ADOÇÃO DE POLÍTICAS GLOBAIS DE REDUÇÃO DO ABANDONO ESCOLAR PRECOCE

As estratégias em matéria de abandono escolar precoce devem basear-se numa análise nacional, regional e local das condições que estão na origem deste fenómeno, uma vez que as taxas médias muitas vezes escondem grandes diferenças entre regiões ou países. Os jovens que abandonam a escola precocemente formam um grupo heterogéneo e as razões individuais que justificam essa decisão são muito diversas. O meio familiar e certas condições socioeconómicas mais amplas, incluindo a atractividade dos mercados de trabalho, são factores importantes. O seu impacto varia consoante a estrutura dos sistemas de ensino e formação, a oferta de oportunidades de aprendizagem e o ambiente de aprendizagem. A coordenação das políticas relacionadas com o bem-estar das crianças e dos jovens, a segurança social, o desemprego dos jovens e as perspectivas profissionais é essencial para a redução do abandono escolar precoce.

1. Identificação dos principais factores e acompanhamento

Os processos de abandono escolar precoce têm causas complexas e variadas, mas estão muitas vezes associados a desvantagens socioeconómicas, a meios com baixos níveis de instrução, a um afastamento do ensino e da formação ou aos fracos resultados obtidos, à atractividade dos mercados de trabalho e/ou a uma conjugação de problemas sociais, emocionais e educativos que põem as pessoas em risco de abandono escolar.

É preciso ter em conta o tipo de ensino seguido pelos alunos. Em certos Estados-Membros, os estudantes que encontram dificuldades no ensino geral optam muitas vezes pelo ensino e formação profissionais («EFP»). Nesses casos, as escolas profissionais têm uma responsabilidade e enfrentam desafios específicos no que diz respeito à redução do abandono escolar precoce. A adopção de políticas fundamentadas exige que seja dada particular atenção aos resultados alcançados por sector de educação ou formação.

Para elaborar políticas fundamentadas de luta contra o abandono escolar precoce, que garantam também uma boa relação custo-eficácia, é necessário recolher e conservar dados sobre este fenómeno. Tal deverá permitir uma análise a nível local, regional e nacional. Esses dados podem incluir informações sobre as taxas de abandono escolar precoce, sobre a transição entre níveis de ensino, sobre as taxas de inscrição e de conclusão do ensino secundário, bem como sobre o absentismo escolar e os comportamentos de evitamento da escola.

- A recolha de dados deverá permitir uma análise das principais razões do abandono escolar precoce nos diferentes grupos de alunos, escolas, tipos de estabelecimentos de ensino e formação, municípios ou regiões.
- O cruzamento dos dados sobre o abandono escolar precoce e dos dados contextuais como as informações de carácter socioeconómico pode contribuir para a definição de medidas e políticas. A recolha e análise de informações sobre a motivação das pessoas que abandonam precocemente a escola e as suas perspectivas de emprego e de carreira também podem ajudar a definir essas medidas e políticas.
- A avaliação da eficácia e eficiência das medidas políticas existentes destinadas a reduzir o abandono escolar precoce constitui uma base importante para melhorar as estratégias e os programas destinados a aumentar as possibilidades de sucesso escolar dos alunos.

2. Enquadramento político

As estratégias globais em matéria de abandono escolar precoce envolvem a combinação de várias políticas, um esforço de coordenação entre os diferentes sectores e a integração de medidas de redução do abandono escolar precoce em todas as políticas pertinentes relativas às crianças e aos jovens. Para além das políticas educativas que promovem sistemas de ensino de elevada qualidade, trata-se sobretudo das políticas no domínio social e dos serviços de apoio, do emprego, da juventude, da família e da integração. A coordenação horizontal entre os diferentes agentes e a coordenação vertical entre os diferentes níveis de governação são ambas importantes. As estratégias em matéria de abandono escolar precoce devem incluir medidas de prevenção, de intervenção e de compensação. Os Estados-Membros devem definir os elementos específicos das suas estratégias de acordo com os contextos e circunstâncias nacionais.

2.1. AS POLÍTICAS DE PREVENÇÃO têm por objectivo reduzir o risco de abandono escolar precoce antes que os problemas surjam. Estas medidas optimizam a oferta em termos de ensino e formação, de modo a melhorar os resultados da aprendizagem e eliminar os obstáculos ao sucesso escolar.

Visam fornecer desde cedo às crianças uma base sólida que lhes permita desenvolver as suas potencialidades e integrar-se bem nas escolas. Nas políticas de prevenção poderão ser assinalados os seguintes elementos:

1. Assegurar uma educação e cuidados de elevada qualidade nos primeiros anos de vida é benéfico para todas as crianças e especialmente pertinente para as crianças oriundas de meios desfavorecidos, incluindo os migrantes e as populações ciganas. Melhora o bem-estar físico, o desenvolvimento social e emocional, a competência linguística e as capacidades cognitivas básicas. A prestação destes serviços deve ser de elevada qualidade, ter um preço reduzido, dispor de pessoal adequado e ser acessível às famílias de meios desfavorecidos.

As políticas de prevenção abordam a organização dos sistemas de ensino e formação, os recursos disponíveis nas escolas, a disponibilidade, permeabilidade e flexibilidade dos percursos educativos. Tratam também de questões relativas às disparidades entre os sexos e ao apoio às crianças de meios desfavorecidos ou com uma língua materna diferente. Nas políticas de prevenção poderão ser ainda assinalados os seguintes elementos:

2. O facto de se aumentar a oferta educativa, garantindo possibilidades de ensino e formação para além da idade da escolaridade obrigatória, pode influenciar o comportamento dos jovens e das suas famílias e traduzir-se num aumento das taxas de conclusão do ensino secundário.
 3. A promoção de políticas activas contra a segregação e a concessão de apoios suplementares às escolas em zonas desfavorecidas ou com um elevado número de alunos oriundos de meios socioeconómicos desfavorecidos pode ajudá-las a diversificar a sua composição social e a melhorar a oferta educativa. Tal vem aumentar o sucesso escolar dos alunos oriundos de um meio socioeconómico desfavorecido e reduzir os riscos de abandono escolar precoce.
 4. O facto de salientar o valor da diversidade linguística e de dar apoio às crianças com uma língua materna diferente para melhorarem os seus conhecimentos linguísticos na língua de ensino e, se for caso disso, na sua língua materna, e de ajudar os professores a ensinar crianças com diferentes níveis de competência linguística pode melhorar os resultados escolares das crianças oriundas da imigração e reduzir o risco de abandono escolar precoce.
 5. Melhorar a participação dos pais, intensificando a sua cooperação com a escola e criando parcerias entre as escolas e os pais, pode motivar mais os alunos para a aprendizagem.
 6. Uma maior flexibilidade e permeabilidade dos percursos educativos (por exemplo, estruturando os cursos em módulos ou facilitando a alternância entre períodos de estudo e de trabalho) é particularmente útil para os alunos com resultados escolares fracos e poderá incentivá-los a prosseguir os estudos ou a formação mais adequados às suas necessidades e capacidades. Ajuda também a dar resposta às razões específicas de género que estão na origem do abandono escolar precoce, como a integração no mercado de trabalho numa idade muito jovem ou a gravidez na adolescência. Além disso, o facto de se limitar a repetência escolar e de se substituir essa prática por um apoio individual flexível tem estado associada a uma baixa do abandono escolar precoce.
 7. O reforço das vias de formação profissionais de elevada qualidade e da sua atractividade e flexibilidade oferece aos alunos em risco alternativas credíveis ao abandono escolar precoce. Os EFP, quando bem integrados nos sistemas de ensino geral e formação, oferecem percursos alternativos de acesso ao ensino secundário e ao ensino superior.
 8. Reforço do vínculo entre os sistemas de ensino e formação e o sector do emprego, a fim de salientar os benefícios de concluir os estudos para garantir uma futura empregabilidade, o que poderá ser feito através de estágios profissionais ou de uma maior participação dos empregadores nas escolas e universidades.
- 2.2. AS POLÍTICAS DE INTERVENÇÃO procuram evitar o abandono escolar precoce, melhorando a qualidade do ensino e da formação prestados nos estabelecimentos de ensino, reagindo cedo aos sinais de alerta e prestando um apoio específico aos alunos ou grupos de alunos em risco de abandono escolar precoce. Visam todos os níveis de ensino, desde a educação e os cuidados pré-escolares até ao ensino secundário.

Ao nível da escola ou do estabelecimento de formação, as estratégias de redução do abandono escolar precoce inscrevem-se numa política global de desenvolvimento escolar. Estas estratégias visam assegurar um ambiente de aprendizagem positivo, reforçar a qualidade e a inovação pedagógicas, melhorar as competências do pessoal docente face à diversidade social e cultural e definir abordagens contra a violência e a intimidação. Nas políticas de intervenção ao nível da escola ou do estabelecimento de formação poderão ser assinalados os seguintes elementos:

1. Transformar as escolas em comunidades de aprendizagem baseadas numa visão comum do desenvolvimento escolar, partilhada por todas as partes interessadas, apelando à experiência e aos conhecimentos de todos e oferecendo um ambiente aberto, estimulante e agradável, para incentivar os jovens a prosseguirem os seus estudos e formação.
2. Prever sistemas de alerta rápido que permitam identificar os alunos de risco poderá ajudar a adoptar medidas eficazes antes que os problemas surjam, que os alunos comecem a perder o interesse pela escola, a faltar ou abandonem a escola.
3. A criação de redes com os pais e outros intervenientes exteriores à escola, como os serviços comunitários locais, as organizações representativas dos migrantes ou dos grupos minoritários, as associações desportivas e culturais, ou os empregadores e as organizações da sociedade civil, permite encontrar soluções mais completas para os alunos em risco e facilita o acesso a apoios externos tais como psicólogos, assistentes sociais ou animadores de juventude e os serviços culturais e comunitários. Tal pode ser facilitado através de mediadores da comunidade local que sejam capazes de apoiar a comunicação e atenuar o sentimento de desconfiança.
4. Dar apoio e capacitar os professores no seu trabalho com os alunos de risco constitui uma condição prévia para o êxito das medidas tomadas a nível das escolas. A formação inicial e o desenvolvimento profissional contínuo permitem aos docentes e aos responsáveis dos estabelecimentos de ensino fazer face à diversidade dos alunos nas classes, prestar apoio aos alunos oriundos de meios socioeconómicos desfavorecidos e resolver situações difíceis em termos de ensino.

5. As actividades extracurriculares após e fora da escola, bem como as actividades artísticas, culturais e desportivas, podem reforçar a auto-estima dos alunos e melhorar a sua capacidade de ultrapassar as dificuldades de aprendizagem.

O objectivo das políticas de intervenção a nível individual é estabelecer um conjunto de mecanismos de apoio adaptados às necessidades específicas de cada estudante que se encontre em risco de abandonar a escola. Centram-se tanto no desenvolvimento pessoal, a fim de aumentar a capacidade de resistência dos estudantes em situação de risco, como na superação de dificuldades concretas, que podem ser de carácter social, cognitivo ou emocional. Nas políticas de intervenção a nível individual poderão ser ainda assinalados os seguintes elementos:

1. O apoio educativo ajuda os alunos a ultrapassar dificuldades específicas de natureza académica, social ou pessoal. Seja no quadro de uma abordagem personalizada (apoio educativo individual), seja em pequenos grupos (apoio educativo em grupo), os alunos recebem uma assistência específica, muitas vezes assegurada pelo pessoal docente, por membros da comunidade ou pelos seus colegas.
 2. Adaptar o ensino às necessidades dos alunos, reforçar as abordagens pedagógicas personalizadas e dar apoio educativo aos alunos de risco ajuda-os a adaptar-se às exigências do ensino formal e a ultrapassar as barreiras criadas pelos sistemas de educação e formação, podendo assim contribuir para limitar a repetência escolar.
 3. A melhoria dos serviços de orientação e aconselhamento facilita as escolhas profissionais dos estudantes, as transições no interior do sistema escolar ou entre a escola e o mundo do emprego, reduz o risco de tomadas de decisão erradas devido a falsas expectativas ou à falta de informações, ajuda os jovens a fazerem escolhas que correspondam às suas ambições, aos seus interesses pessoais e ao seu talento.
 4. Garantir que os jovens cuja situação económica possa determinar o seu abandono escolar tenham acesso a um apoio financeiro adequado. Se for caso disso, esse apoio poderá ser sujeito a condições ou ser articulado com os benefícios sociais.
- 2.3. AS POLÍTICAS DE COMPENSAÇÃO visam ajudar os jovens que abandonaram a escola prematuramente a retomarem os estudos, dando-lhes possibilidades de reingresso no ensino e na formação e de adquirirem as qualificações que não tiveram oportunidade de obter. Nas políticas de compensação poderão ser assinalados os seguintes elementos:
1. Os programas educativos de segunda oportunidade oferecem condições de aprendizagem que respondem às necessidades específicas das pessoas que abandonaram a escola prematuramente, reconhecem as competências anteriormente adquiridas e contribuem para o seu bem-estar. Esses programas são diferentes das escolas, quer do ponto de vista organizativo quer pedagógico, e são muitas vezes caracterizados por pequenos grupos de aprendizagem, por um ensino personalizado, em função da idade e inovador, e por percursos educativos flexíveis. Devem, na medida do possível, ser facilmente acessíveis e gratuitos.
 2. Vias alternativas de reingresso no sistema geral de ensino e formação, que é importante assegurar. As classes de transição que dão particular relevo à orientação podem ajudar a colmatar a lacuna entre o insucesso escolar do passado e a reintegração no sistema escolar.
 3. Reconhecer e validar as aprendizagens anteriores, incluindo as competências adquiridas através da educação não formal e informal, reforça a confiança e a auto-estima dos jovens e facilita o seu reingresso no ensino. Pode motivar os alunos a prosseguir os seus programas de estudo ou formação, ajudá-los a identificar as suas capacidades e contribuir para uma escolha profissional mais adequada.
 4. É importante dar um apoio individual específico aos jovens em dificuldade, que integre formas de apoio social, financeiro, educativo e psicológico. Este apoio é sobretudo importante para os jovens em situação de desvantagem social ou emocional grave, que limite a possibilidade de prosseguirem os seus programas de ensino ou formação.
-