

PT

PT

PT



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 31.1.2011
SEC(2011) 98 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

Documento de acompanhamento da

Proposta de Recomendação do Conselho sobre as políticas de redução do abandono escolar precoce

SEC(2011) 97 final
SEC(2011) 96 final
COM(2011) 19 final

RESUMO

A presente avaliação de impacto acompanha a proposta de Recomendação do Conselho sobre as políticas de redução do abandono escolar precoce.

1. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

Em 2009, 14,4 % dos jovens com 18-24 anos de idade abandonaram a educação e formação, tendo concluído apenas o ensino básico ou um nível inferior¹. Embora a situação tenha melhorado em quase todos os Estados-Membros, os progressos alcançados foram insuficientes para cumprir o objectivo inicial de redução das taxas de abandono escolar precoce (AEP) para menos de 10 % até 2010. Tendo oito países alcançado esta meta e estando outros perto de o conseguir, é realista pensar numa nova redução das taxas de AEP. Todavia, fazê-lo num período de crise económica e financeira exigirá esforços redobrados e mais bem coordenados.

A necessidade de reduzir o AEP adquiriu maior urgência com a adopção da estratégia «Europa 2020» para toda a UE, pelo Conselho Europeu, em Junho de 2010. A redução do AEP para menos de 10 % até 2020 constitui um dos cinco objectivos prioritários. A nova estratégia destaca três prioridades complementares: o «crescimento inteligente», baseado no conhecimento e na inovação, o «crescimento sustentável», promovendo uma economia mais amiga do ambiente, e um «crescimento inclusivo», a favor do emprego e da coesão social. A existência de taxas elevadas de AEP é considerada um obstáculo ao crescimento inteligente e inclusivo².

O AEP gera custos individuais, sociais e económicos elevados. As consequências do AEP afectam as pessoas ao longo das suas vidas e reduzem a possibilidade de participarem na vida social, cultural e económica da sociedade. O AEP aumenta o risco individual de desemprego, pobreza e exclusão social. As taxas elevadas de AEP nas sociedades europeias têm efeitos a longo prazo nos mercados de trabalho, na oferta de trabalhadores qualificados e, conseqüentemente, no crescimento económico. Esses efeitos poderão vir a aumentar em muitos Estados-Membros da UE devido à crise económica e financeira.

O AEP é um fenómeno complexo e os processos que conduzem ao AEP resultam de diferentes factores. As razões pelas quais os jovens decidem abandonar precocemente a educação e formação têm uma natureza extremamente individual. Não obstante, é possível identificar algumas características comuns aos processos de AEP:

¹ Eurostat, Inquérito às Forças de Trabalho de 2010. Mais informações em: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europa_2020_indicators/headline_indicatorshttp://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=t2020_40. Os dados têm por base o Inquérito às Forças de Trabalho. O conceito de «abandono escolar precoce» abrange os jovens na faixa etária dos 18-24 anos que reúnem as seguintes condições: primeiro, o nível mais elevado de ensino ou formação alcançado corresponde ao nível 1, 2 ou 3C da CITE; segundo, os inquiridos declararam não ter frequentado nenhum programa de ensino ou formação nas quatro semanas precedentes ao inquérito.

² Comunicação da Comissão «Europa 2020 – Estratégia para um Crescimento Inteligente, Sustentável e Inclusivo», COM(2010) 2020. Conclusões do Conselho Europeu de 17 de Junho de 2010.

- O AEP está fortemente associado a situações de desvantagem social e a meios com baixos níveis de instrução. As crianças de meios socialmente desfavorecidos tendem a não receber apoio suficiente das suas famílias, enfrentam alguma discriminação no sistema educativo e têm um acesso limitado às oportunidades de aprendizagem não formais e informais, fora do ensino obrigatório.
- Os problemas educativos começam, frequentemente, no ensino primário, com as primeiras experiências de insucesso escolar e crescente alienação da escola. Muitas vezes, os sistemas educativos e formativos não dão uma assistência suficiente e específica aos alunos de risco, para os ajudar a superar as dificuldades e permanecer no ensino e formação.
- Poucos Estados-Membros dispõem de uma estratégia coerente e abrangente para reduzir o AEP. A falta de uma estratégia fundamentada, consistente e abrangente contra o AEP na maioria dos Estados-Membros tem contribuído significativamente para a evolução relativamente lenta das taxas de AEP.

Para serem eficazes, as políticas de redução do AEP têm de ser fundamentadas, abrangentes e consistentes, o que exige passar da aplicação de medidas individuais para a introdução de estratégias globais contra o AEP. É importante considerar todos os níveis educativos, garantir o carácter intersectorial e promover a participação das partes interessadas ligadas nomeadamente à juventude, aos aspectos sociais, ao emprego e à saúde. Além disso, as políticas contra o AEP deverão incidir na prevenção, na intervenção e na compensação.

- A prevenção pretende evitar as condições que estão na origem dos processos que conduzem ao abandono escolar precoce.
- A intervenção procura solucionar as dificuldades numa fase inicial e impedir que os alunos abandonem a escola.
- A compensação visa proporcionar oportunidades de reintegração na educação e formação para os alunos que abandonaram a escola.

2. ANÁLISE DA SUBSIDIARIEDADE

Em virtude do princípio da subsidiariedade, as políticas de educação e formação constituem um domínio em que a UE apenas tem competência para apoiar os Estados-Membros, como referido no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (Tratado de Lisboa). O Tratado (artigo 165.º) estabelece que a «União contribuirá para o desenvolvimento de uma educação de qualidade, incentivando a cooperação entre Estados-Membros e, se necessário, apoiando e completando a sua acção».

Além disso, o artigo 9.º prevê que a UE tenha em conta «as exigências relacionadas com a promoção de um nível elevado de emprego, a garantia de uma protecção social adequada, a luta contra a exclusão social e um nível elevado de educação, formação e protecção da saúde humana».

O lançamento de uma iniciativa no domínio do AEP visa melhorar a qualidade da educação e formação e os seus resultados, reduzir a desarticulação entre a procura e oferta de qualificações e apoiar a empregabilidade e a coesão social. Pretende, em particular, facilitar e incentivar a cooperação entre os Estados-Membros e apoiar as suas iniciativas. A iniciativa

proposta respeita o princípio da subsidiariedade, procurando dar apoio e facilitar o intercâmbio entre os Estados-Membros, sem deixar de respeitar a responsabilidade dos Estados-Membros pelo conteúdo dos programas de ensino e pela organização dos sistemas educativos nos seus países.

3. OBJECTIVOS DA INICIATIVA

O objectivo geral da iniciativa é contribuir para o desenvolvimento de uma educação de qualidade, incentivando a cooperação entre Estados-Membros e apoiando a sua acção. Tem como objectivos específicos reduzir o AEP na Europa e acelerar a redução deste fenómeno. A redução da taxa média de AEP na UE para menos de 10 % representaria um corte de aproximadamente 2 milhões no número de jovens em situação de abandono escolar na Europa. Contribuiria para a qualificação de um maior número de jovens, aumentaria a sua empregabilidade e reduziria o risco de pobreza e exclusão social nestes casos.

Os objectivos operacionais visam ajudar os Estados-Membros a desenvolver políticas eficazes e eficientes contra o AEP. A iniciativa ajudará os Estados-Membros a definir os principais elementos dos quadros estratégicos nacionais, a adoptar uma abordagem fundamentada para combater o AEP e a integrar medidas abrangentes e consistentes de redução do AEP em todas as políticas relativas às crianças e jovens. Pretende, igualmente, intensificar a cooperação e o intercâmbio de experiências e boas práticas entre os Estados-Membros. A cooperação deve incluir representantes e partes interessadas de outros domínios de intervenção pertinentes como a política social e de emprego e a política de juventude. Uma abordagem global de redução do AEP significa também promover uma cooperação intersectorial a todos os níveis, considerar todos os factores relacionados com o AEP e garantir um maior empenho de todos os agentes na redução do AEP. Os esforços dos Estados-Membros nesta matéria deverão ser acompanhados de uma aplicação mais adequada e devidamente canalizada dos financiamentos da UE.

4. OPÇÕES POLÍTICAS

Opção A (cenário de base): actualmente, a redução do AEP está integrada no quadro «EF2020». O Método Aberto de Coordenação facilita a cooperação e o intercâmbio de boas práticas entre os Estados-Membros. As oportunidades de financiamento existentes, principalmente os Fundos Sociais Europeus (FSE), o Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida (ALV) ou o Programas-Quadro para a Investigação e a Inovação (IDT), permitem a realização de acções específicas, estudos comparativos, investigação e o desenvolvimento de novas abordagens.

Opção B: a adopção de um quadro estratégico garantiria aos Estados-Membros uma ferramenta para os ajudar a desenvolver as políticas nacionais contra o abandono escolar precoce, com base numa abordagem mais global. Esta opção realça a necessidade de melhorar a base de informações disponíveis para desenvolver as políticas de redução do abandono escolar precoce e exige um acompanhamento mais adequado, medidas mais abrangentes para combater o AEP e uma cooperação mais estreita entre todos os domínios políticos relacionados directa ou indirectamente com os jovens e, em especial, com os jovens em risco de abandono escolar. As medidas propostas de prevenção, intervenção e compensação do AEP baseiam-se em medidas testadas e avaliadas nos Estados-Membros e podem ser adaptadas à situação concreta de outros Estados-Membros. Os Estados-Membros que ainda

não dispõem de uma política de redução do AEP podem basear-se neste quadro para definir os seus quadros estratégicos nacionais. Os outros Estados-Membros podem utilizá-lo para avaliar e rever as políticas existentes nos seus países. O quadro pode também servir de referência para a futura cooperação entre os Estados-Membros, o desenvolvimento de futuras políticas a nível da UE e a utilização eficaz e eficiente dos financiamento da UE.

Importa salientar que a opção B não é uma opção autónoma: requer um instrumento para garantir a sua aplicação. As opções B.1 e B.2 propõem abordagens diferentes para promover e aplicar o quadro estratégico com base em instrumentos jurídicos diferentes. Embora o conteúdo do quadro estratégico permaneça inalterado, a utilização de instrumentos diferentes para garantir a sua aplicação produz resultados e impactos diferentes.

Opção B1 (Comunicação ou Recomendação da Comissão): a Comissão adoptaria uma Comunicação ou Recomendação, estabelecendo um quadro estratégico para a adopção de políticas eficazes e eficientes contra o AEP. Este instrumento poderia ser utilizado pelos Estados-Membros para o desenvolvimento das políticas nacionais e incluiria os principais resultados da investigação e da experiência europeia nesta matéria.

Opção B2 (Recomendação do Conselho): o Conselho adoptaria uma Recomendação apresentando um quadro estratégico. A Recomendação constituiria uma base para o reforço da cooperação entre os Estados-Membros. Serviria, igualmente, de base para um processo mais alargado e intersectorial no âmbito do MAC.

Opção C (programa de financiamento): para lançar as iniciativas visadas, poderiam ser disponibilizados fundos da UE para medidas específicas contra o AEP a nível da UE, em especial para a investigação comparativa e para projectos-piloto com a participação de vários Estados-Membros e um valor acrescentado europeu. Esta opção foi rejeitada, uma vez que pode sobrepor-se aos regimes de financiamento existentes como o Fundo Social Europeu e o Programa ALV. Além disso, não responde adequadamente aos objectivos específicos e operacionais desta iniciativa: um financiamento adicional não conduz necessariamente ao desenvolvimento de estratégias mais focalizadas, fundamentadas, consistentes e abrangentes para reduzir o AEP. Pelo contrário, existe o risco de se manter a adopção de estratégias de redução do AEP com base nos projectos. Por conseguinte, não tem justificação prever um regime de financiamento adicional.

5. AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS

A redução das taxas de AEP terá impactos económicos e sociais significativos. Esses impactos incluem, resumidamente:

- uma melhoria dos níveis de qualificação e empregabilidade dos jovens, bem como do bem-estar, do estado de saúde e das condições de vida dos jovens;
- a redução do risco de pobreza e de exclusão social e uma menor dependência da assistência social, e uma maior coesão social nas sociedades europeias;
- uma diminuição da desarticulação entre a oferta e procura de qualificações, uma maior oferta de trabalhadores qualificados e, conseqüentemente, um maior crescimento económico.

Os impactos ambientais serão limitados, não se prevendo também nenhum impacto em termos de carga administrativa ou para os países terceiros. Não existe nenhum outro impacto em matéria de direitos humanos.

Os impactos sociais e económicos estão em consonância com os objectivos gerais da iniciativa. As várias opções poderão contribuir diferentemente para a sua realização, consoante a rapidez e o êxito esperados na redução do AEP na Europa. No caso das opções A e B1, a avaliação de impacto revelou que a redução das taxas de AEP evoluiria demasiado lentamente e seria demasiado reduzida para compensar as dificuldades económicas, fiscais e sociais nos Estados-Membros geradas pela crise económica.

A análise do cenário de base (opção A) mostrou que o actual MAC pode ajudar a desenvolver as políticas necessárias, a partir do intercâmbio de experiências e boas práticas, mas carece de uma base forte como um quadro estratégico ou orientações para a definição das políticas de redução do AEP. A experiência alcançada nesta matéria mostra que, sem um quadro ou agenda comum, nem todos os Estados-Membros poderão aproveitar plenamente os ensinamentos da aprendizagem interpares. Além disso, a integração nas actuais políticas nacionais de abordagens inovadoras e bem-sucedidas identificadas no passado no âmbito do MAC poderá revelar-se um processo difícil. Uma Comunicação ou Recomendação da Comissão, como previsto na opção B1, garantiria essa base adicional, embora um documento da Comissão possa não receber atenção política suficiente nos Estados-Membros. Esse documento reflectiria unicamente um compromisso e opinião da Comissão e não garantiria aos Estados-Membros um poder suficiente para aplicarem o quadro proposto. Uma Comunicação ou Recomendação da Comissão poderia, portanto, não ser suficiente para assegurar a adopção de políticas fundamentadas, abrangentes e consistentes, e reforçar a eficácia e eficiência das medidas de redução do AEP.

Relativamente à cooperação intersectorial, é de salientar que os actuais mecanismos de aplicação do quadro estratégico «EF2020» continuam a cingir-se à educação e formação. Acresce que uma Comunicação ou Recomendação da Comissão não afectaria directamente o âmbito do actual MAC, nem alargaria a cooperação intersectorial a nível europeu, porque vincularia a Comissão, mas não os Estados-Membros. Limitar o intercâmbio de experiências e boas práticas ao domínio da educação e formação pode restringir os desenvolvimentos políticos subsequentes.

A prossecução do MAC actual e dos seus métodos de trabalho não se adequa ao crescente interesse pelo objectivo de redução do AEP, como manifestado na estratégia «Europa 2020». Existe o risco de as opções A e B1 não melhorarem suficientemente a eficácia e eficiência das medidas de redução do AEP.

Por conseguinte, a avaliação de impacto concluiu que uma Recomendação do Conselho, tal como proposto na opção B2, seria a opção mais adequada para assegurar o desenvolvimento de políticas fundamentadas, abrangentes e consistentes de redução do AEP nos Estados-Membros. Este instrumento deverá permitir, igualmente, uma redução mais rápida das taxas de AEP e um surgimento mais rápido dos impactos económicos e sociais desejados.

A Recomendação incluiria um quadro estratégico para combater o AEP, baseado nas experiências existentes nesta matéria nos Estados-Membros e numa investigação comparativa. Apresentaria igualmente medidas concretas de redução do AEP no âmbito do quadro estratégico, para dar resposta às deficiências das políticas actuais nesta área. Através da adopção de um quadro estratégico com o apoio formal do Conselho, esta Recomendação

poderá apoiar a acção dos Estados-Membros e contribuir para uma aplicação mais rápida de medidas focalizadas e devidamente fundamentadas para combater o AEP. O procedimento de negociação, adopção e implementação da Recomendação no âmbito do Conselho permitirá aos Estados-Membros rever as suas abordagens políticas e tomar posição sobre as futuras necessidades políticas nesta área.

Poderia ser lançado um processo de cooperação alargado e intersectorial no âmbito do MAC, com base na Recomendação do Conselho aos Estados-Membros, de âmbito geral e não limitado apenas ao domínio da educação. Tal estimularia o desenvolvimento das políticas a nível da UE e garantiria um *feedback* aos Estados-Membros, ajudando-os a definir políticas mais eficazes contra o AEP. A Recomendação estabeleceria uma agenda clara e uma nova base para a cooperação futura.

A opção B2 garante um compromisso mais forte por parte dos Estados-Membros em termos de desenvolvimento do quadro estratégico. Os debates realizados no Comité da Educação e no Conselho fornecerão dados relevantes para a definição de um quadro estratégico aplicável nos Estados-Membros e susceptível de ser utilizado nas políticas de educação. A resultante Recomendação do Conselho deverá, por conseguinte, beneficiar de um maior empenho, compreensão e compromisso político, do que as outras opções consideradas, que apenas vinculam a Comissão.

6. COMPARAÇÃO DAS OPÇÕES

A opção B2, a adopção de uma Recomendação do Conselho, responde de forma mais adequada aos objectivos da iniciativa:

- ajuda os Estados-Membros a desenvolver políticas coerentes e consistentes contra o AEP;
- abrange questões adicionais, confere um novo ímpeto ao MAC e garante um forte compromisso por parte dos Estados-Membros em termos de desenvolvimento do quadro estratégico;
- pode também considerar-se que garante o mais elevado nível de compromisso por parte dos Estados-Membros, tem potencial para influenciar de forma significativa o desenvolvimento das políticas nos Estados-Membros e contribui mais eficazmente para a redução das taxas de AEP na Europa.

Em comparação com as outras opções, representa o instrumento jurídico com maior força possível. Tal justifica-se pela importância do objectivo em causa e a urgência em reduzir o AEP.

A opção A, o cenário de base, não apresenta grandes vantagens adicionais, nem garante uma redução mais rápida do AEP. A diferença mais evidente entre as opções B e C reside no maior nível de participação dos Estados-Membros, no caso da opção C, o que facilitaria a sua aplicação.

Em termos de custo-eficácia, importa realçar que a aplicação de medidas fundamentadas, abrangentes e consistentes não implica necessariamente mais custos. Tal depende da abordagem política concreta que cada Estado-Membro adoptar e dos actuais meios de recolha e análise de dados. Melhorar a disponibilidade dos dados e informações pertinentes sobre o

abandono escolar precoce também não gera necessariamente custos adicionais avultados. Além disso, esta opção permite aplicar políticas e medidas mais focalizadas. Uma vez que implica um compromisso político mais forte, a opção B2 deverá intensificar a acção política nos Estados-Membros. A aplicação de políticas fundamentadas, abrangentes e consistentes deverá produzir melhores resultados e reduzir os custos do AEP de uma forma mais rápida e eficiente. Tal compensará os custos adicionais. Por conseguinte, e especialmente num momento de restrições orçamentais, a opção B2 poderá ser a opção preferida, caso se opte por investir os limitados recursos de uma forma mais eficiente.

7. ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO

A redução do AEP será uma questão crucial nos relatórios a apresentar no âmbito da «Europa 2020». Os objectivos europeus fixados nesta estratégia serão reforçados por objectivos nacionais e as políticas para alcançar esses objectivos serão objecto de programas nacionais de reforma (PNR). Os relatórios dos Estados-Membros sobre a aplicação dos seus PNR facultarão uma informação pormenorizada sobre os progressos alcançados em matéria de redução do AEP e apresentarão as medidas-chave previstas pelos Estados-Membros. Em conjunto com os relatórios apresentados no âmbito do Programa-Quadro para a Cooperação no domínio da Educação e Formação («EF2020») e dos relatórios intercalares anuais «EF2020» da Comissão e outras fontes como o Eurostat, serão disponibilizados dados e informações suficientes para acompanhar a evolução nesta matéria a nível de cada Estado-Membro e da UE no seu conjunto.

A Recomendação proposta obrigará igualmente a Comissão a apresentar um relatório de execução. Este relatório será apresentado de acordo com o calendário previsto para os relatórios da estratégia «Europa 2020». O referido relatório analisará não apenas os desenvolvimentos verificados nos Estados-Membros, mas também a eficácia e a eficiência do quadro estratégico, motivando se necessário a sua revisão.

No que se refere ao acompanhamento, identificação e intercâmbio de boas práticas existentes na redução do AEP, prevê-se que a adopção da Recomendação seja seguida da criação de um novo grupo de peritos dos Estados-Membros, coordenado pela Comissão, que será composto por um grupo de especialistas em políticas nos domínios social, da saúde, do emprego e da educação.