



Bruxelas, 18.5.2018
COM(2018) 304 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO
CONSELHO**

sobre a educação em situações de emergência e crises prolongadas

1. O COMPROMISSO DE UMA EDUCAÇÃO SEGURA, INCLUSIVA E DE QUALIDADE EM SITUAÇÕES DE EMERGÊNCIA E CRISES PROLONGADAS NO ÂMBITO DA AÇÃO EXTERNA DA UE

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, em especial o objetivo n.º 4,¹ reconhece a importância de ter como fundamento essencial um ensino e formação de qualidade para dar resposta aos grandes desafios globais. Em 2016, esta importância foi reconhecida na Cimeira Humanitária Mundial com o lançamento da plataforma «A Educação Não Pode Esperar»² com vista a transformar a prestação de serviços educativos em contexto de situações de emergência e crises prolongadas.

O direito à educação está consagrado na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia³, que deve ser respeitada pelas instituições da UE e pelos Estados-Membros na aplicação do direito comunitário. A educação é essencial para o desenvolvimento pacífico da sociedade⁴, para o crescimento económico e para a concretização do potencial individual. O Tratado da União Europeia vincula expressamente a UE a promover a proteção dos direitos da criança⁵. O direito a uma educação, uma formação e uma aprendizagem ao longo da vida, inclusivas e de qualidade, constitui o primeiro princípio do Pilar Europeu dos Direitos Sociais⁶. As crianças ocupam um lugar especial na ação externa da UE, alicerçado nos direitos da criança⁷ e na afirmação de que «a melhoria da situação das crianças é essencial para evitar a fragilidade dos Estados e assegurar o desenvolvimento sustentável, a coesão social, a estabilidade e a segurança humana a longo prazo, a nível nacional, regional e mundial»⁸.

Porém, a realidade é que o acesso a uma educação de qualidade está a ser negado a milhões de crianças devido ao crescente número de conflitos prolongados, deslocamentos forçados, violência, alterações climáticas e catástrofes. Estas situações, que estão a deixar um rasto de **gerações perdidas** e sem instrução, são as principais causas que levam muitas crianças a empreender viagens perigosas para a Europa⁹ e para outras regiões do mundo, afetando a sua estabilidade e o seu desenvolvimento.

Metade das crianças de todo o mundo que não frequentam a escola vivem em contextos afetados por crises e conflitos, e quase metade dos refugiados com idade para frequentar o ensino primário não vão à escola. Esta situação condiciona a UE a reagir através da grande variedade de instrumentos e de abordagens à sua disposição. Nos últimos anos, a UE **aumentou significativamente o apoio** que canaliza para a educação em situações de emergência e crises prolongadas a nível mundial, reconhecendo que a educação é o setor que mais sofre com o subfinanciamento crónico em tempos de crise, auferindo menos de 3 % do

¹ Garantir o acesso à educação inclusiva, de qualidade e equitativa, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos.

² <http://www.educationcannotwait.org/>

³ Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, artigo 14.º. JO C 326 de 26.10.2012, p. 391-407; Assembleia-Geral das Nações Unidas, Convenção sobre os Direitos da Criança, 20 de novembro de 1989, Organização das Nações Unidas, Coletânea de Tratados, vol. 1577.

⁴ Estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia, apresentada pela Alta Representante da União/Vice-Presidente, em junho de 2016 https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/pages/files/eugs_review_web_13.pdf

⁵ O artigo 3.º, n.º 3, segundo parágrafo, e n.º 5, do Tratado da União Europeia (TUE) vincula expressamente a UE a promover a proteção dos direitos da criança na ação interna e externa da UE.

⁶ Comunicação da Comissão «Criação de um Pilar Europeu dos Direitos Sociais», COM(2017) 250

⁷ Diretrizes da UE sobre a Promoção e Proteção dos Direitos da Criança, aprovadas pelo Conselho em 2017.

⁸ COM(2008) 55 e Diretrizes da UE sobre a Promoção e Proteção dos Direitos da Criança, aprovadas pelo Conselho em 2017.

⁹ COM(2017) 211 Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho: Proteção das crianças no contexto da migração

total da ajuda humanitária¹⁰. A UE aumentou o financiamento destinado à educação em situações de emergência e crises, tendo passado de 1 % da sua ajuda humanitária em 2015 para 8 % em 2018, com o objetivo de chegar aos 10 % em 2019. Grande parte da ajuda bilateral ao desenvolvimento para 2014-2020, destinada à educação, é atribuída a países fragilizados e afetados por crises. A UE é o principal doador no domínio da educação em resposta à crise regional síria e, a nível multilateral, está a financiar significativamente iniciativas globais que visam satisfazer as necessidades educativas em situações de emergência e crises¹¹.

A assistência que a UE canaliza atualmente para a educação em situações de emergência e crises prolongadas abrange todos os níveis educativos, uma vez que trabalha com governos, agências das Nações Unidas, organizações não governamentais, sociedade civil, intervenientes do setor privado, a Parceria Global para a Educação e outras partes interessadas. O apoio bilateral e o diálogo político com os governos são acompanhados por uma série de iniciativas destinadas a atenuar as perturbações que se fazem sentir na educação em todo o mundo, desde a criação de espaços de aprendizagem temporários até ao desenvolvimento de programas de aprendizagem à distância para as crianças que não conseguem chegar fisicamente à escola. Por exemplo, a UE tem dado uma resposta em grande escala às necessidades educativas das crianças sírias, recorrendo ao financiamento bilateral para o desenvolvimento, à ajuda humanitária, ao Fundo Fiduciário Regional da UE de resposta à crise síria e ao Mecanismo em Favor dos Refugiados na Turquia.

Nos últimos anos, as necessidades no terreno têm crescido significativamente e têm surgido novos desafios. Embora a dimensão das necessidades esteja fora do alcance dos seus recursos, a UE tem um papel a desempenhar ao atribuir a dimensão adequada às suas respostas, procurando **chegar àqueles com maiores necessidades em termos de apoio**¹² e mobilizando o apoio global para mais ações.

Por conseguinte, a presente comunicação propõe a atualização do quadro político da UE para, através da sua ação externa, dar resposta aos crescentes desafios da educação em situações de emergência e crises prolongadas fora da UE. Propõe uma abordagem que reforça a responsabilidade mútua entre os instrumentos externos da UE pertinentes para satisfazer as necessidades de educação em situações de emergência e crises através da ajuda ao desenvolvimento e da ajuda humanitária, com base na **coordenação, complementaridade e ação política** («correlação»¹³). Reflete igualmente prioridades novas e emergentes, tais como os efeitos da violência na educação.

Dar resposta às necessidades educativas em situações de emergência e crises exige uma abordagem holística. A presente comunicação define **o que a Comissão entende por educação em situações de emergência e crises prolongadas** no seu sentido mais lato; essa definição assenta numa abordagem estratégica e integrada que visa promover oportunidades de aprendizagem seguras, inclusivas e de qualidade para todos. Educação engloba

¹⁰ Relatório Mundial de Monitorização da Educação (2016) da UNESCO: «Aid to education stagnates, jeopardising global targets» [Quando a ajuda à educação estagna, os alvos globais ficam comprometidos] e Relatório Mundial de Monitorização da Educação (2017) da UNESCO: «Responsabilização na Educação: respeitar os nossos compromissos».

¹¹ A UE, através da sua ajuda ao desenvolvimento, comprometeu-se com 475 milhões de EUR de auxílio à Parceria Global para a Educação e pretende contribuir com 16 milhões de EUR para a plataforma «A Educação Não Pode Esperar», no período 2018-2020, e, através da sua ajuda humanitária, com 1 milhão de EUR para o *Global Education Cluster*, em 2018-2019.

¹² Ver secção 3.2 onde se estabelecem as prioridades relativamente a quem passa por maiores necessidades.

¹³ Cumprir os compromissos assumidos pela UE na comunicação «Viver com dignidade: da dependência da ajuda à autossuficiência» (COM(2016) 234) e o novo Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento JO C 210 de 30.6.2017, p. 1-24.

aprendizagem ao longo da vida, nomeadamente o ensino formal e não formal¹⁴ dos níveis estabelecidos nos sistemas de educação, por forma a incluir educação na primeira infância, ensino primário, secundário, pós-secundário não superior e ensino superior (incluindo formação técnica e profissional, universidade e outras formas de desenvolvimento de competências).

A abordagem da Comissão à educação em situações de emergência e crises engloba emergências de ocorrência súbita ou lenta, conflitos, situações de violência, deslocação forçada, catástrofes (naturais e provocadas pelo homem) e emergências de saúde pública, crises prolongadas e recorrentes ou qualquer combinação destas. Com o objetivo de apoiar a oferta educativa contínua, esta abordagem gira em torno da correlação entre a ajuda humanitária e o desenvolvimento por forma a abranger ações de preparação, redução do risco de catástrofes, prevenção, atenuação, resposta de emergência, assistência durante crises prolongadas e ações de recuperação.

1.1. A ameaça das gerações perdidas

Um terço da população mundial são crianças e estas representam mais de metade das pessoas afetadas por crises humanitárias. As raparigas e rapazes que enfrentam estas crises representam metade das **crianças que não frequentam a escola** em todo o mundo, e este número está a aumentar¹⁵. A Síria, o Iraque, o Iémen, o Afeganistão, o Sudão do Sul e a República Democrática do Congo são alguns dos 35 países afetados por crises, onde a educação de quase 75 milhões de crianças em idade escolar (3-18 anos) é interrompida¹⁶. Este risco é consideravelmente superior para as pessoas deslocadas. A Agência das Nações Unidas para os Refugiados estima que mais de 65 milhões de pessoas estejam atualmente deslocadas (o número mais elevado desde a Segunda Guerra Mundial), sendo que a duração média da deslocação ultrapassa frequentemente os 20 anos¹⁷. Pouco mais de metade dos refugiados com idade para frequentar a escola primária vão à escola e, nos grupos etários interessados, menos de um quarto frequentam a escola secundária e apenas 1 % frequentam o ensino superior. As raparigas estão consideravelmente mais desfavorecidas, tendo 2,5 vezes mais probabilidades de abandonar a escola nos países afetados por conflitos¹⁸.

O futuro de milhões de crianças e jovens está ameaçado pela crescente **violência em contextos educativos**¹⁹, incluindo ataques a escolas e universidades, tais como raptos de estudantes, utilização militar das escolas, presença de minas terrestres, munições por explodir e resquícios de guerra em redor das escolas, bem como destruição dos edifícios escolares. A educação pode ser mal utilizada pelas autoridades para fomentar o ódio e a intolerância, aumentar a desigualdade e a opressão e recrutar crianças vulneráveis para participarem em

¹⁴ Em consonância com a recomendação do Conselho sobre a validação da aprendizagem não formal e informal, JO C 398 de 22.12.2012, p. 1-5: A aprendizagem formal tem lugar num ambiente organizado e estruturado, especificamente dedicado à aprendizagem, e conduz normalmente à atribuição de uma qualificação, geralmente sob a forma de um certificado ou diploma; a aprendizagem não formal é desenvolvida através de atividades planeadas com recurso a alguma forma de apoio à aprendizagem; pode abranger programas destinados a conferir competências profissionais, alfabetização de adultos e ensino básico para jovens que tenham abandonado a escola precocemente.

¹⁵ Relatório sobre o desenvolvimento mundial (2017) do Grupo do Banco Mundial: «Aprendizagem para Realizar a Promessa da Educação». As crianças que vivem nos contextos mais frágeis totalizam 20 % da população mundial com idade para frequentar o ensino primário; contudo, constituem cerca de 50 % das que não frequentam a escola; um aumento em comparação com os 42 % em 2008.

¹⁶ Overseas Development Institute (2016) «A common platform for education in emergencies and protracted crises: Evidence paper». ODI, Londres

¹⁷ Tendências Globais do ACNUR: Deslocações forçadas em 2016

¹⁸ UNICEF (2017) Education Uprooted: For every migrant, refugee and displaced child, education.

¹⁹ Coligação Global para a Proteção da Educação contra os Ataques. Relatório «Education Under Attack» de 2018.

atos de violência.²⁰ As desigualdades na oferta educativa podem criar um sentimento de injustiça e desfavorecer ainda mais os grupos marginalizados, o que, em última análise, pode agudizar os conflitos²¹.

As crianças e os jovens que não frequentam a escola estão **expostos a maiores riscos** de violência sexual e baseada no género, extremismo violento, casamentos forçados, gravidez em idade precoce, trabalho infantil e recrutamento forçado²². A existência de conflitos persistentes, violentos e frequentemente prolongados, de deslocações forçadas, desigualdades, oportunidades económicas reduzidas e acesso limitado a serviços básicos aumenta ainda mais a vulnerabilidade a estes riscos. Os efeitos das crises no acesso à educação, tais como encerramento de escolas ou presença militar nas escolas, podem desencadear a deslocação das pessoas que partem em busca de ambientes mais seguros, muitas vezes em circunstâncias que põem em perigo as suas vidas. A educação é um ativo essencial que transportam consigo.

As situações de emergência e as crises prolongadas enfraquecem os sistemas educativos que, já por si, não dispõem de recursos suficientes, comprometendo **os resultados da aprendizagem e o potencial das crianças e dos jovens**. As interrupções escolares frequentes e os danos psicossociais provocados por acontecimentos traumáticos dificultam a aprendizagem e são agravados pela escassez de professores e pela sobrelotação das salas de aula.

²⁰ Burde *et al* (2015) «What works to promote children's educational access, quality of learning and wellbeing in crisis-affected contexts».

²¹ Relatório Mundial de Monitorização da Educação (2011) da UNESCO: «The hidden crisis: Armed conflict and education».

²² Nicolai *et al* (2015) «Education in emergencies and protracted crises towards a strengthen response: Background paper for the Oslo Summit on education for development».

1.2. Reforçar a ação externa da UE

Procurando alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e em consonância com a Agenda 2030 para a Educação, a UE concentrar-se-á em quatro domínios prioritários de ação estratégica:

1. Reforçar os sistemas e as parcerias que visam dar uma resposta educativa rápida, eficiente, eficaz e inovadora;
2. Promover o acesso, a inclusão e a equidade;
3. Defender uma educação em prol da paz e da proteção;
4. Apoiar uma educação de qualidade para melhorar os resultados de aprendizagem.

Para que estas prioridades registem progressos, a Comissão pretende melhorar as formas de trabalho em termos de coordenação, liderança mundial e financiamento.

A programação e o planeamento conjuntos e coordenados serão promovidos dentro da Comissão, com os Estados-Membros da UE e com outros doadores e parceiros, procurando encontrar um equilíbrio para as respostas a curto, médio e longo prazos. A UE utilizará o seu papel, a sua influência e os seus instrumentos a nível global para chamar ainda mais a atenção mundial para as necessidades não satisfeitas e para as insuficiências de financiamento, bem como para reforçar a coordenação e as capacidades de resposta operacional.

Nos últimos três anos, os aumentos do financiamento humanitário da UE destinado à educação em situações de emergência têm resultado de esforços políticos redobrados, baseados na dimensão das necessidades. Importa que este financiamento seja agora mantido para permitir que as prioridades estratégicas da UE sejam alcançadas e, em última análise, para que possa chegar aos milhões de crianças e jovens em risco de se tornarem gerações perdidas.

- A partir de 2019, a Comissão pretende afetar 10 % da sua ajuda humanitária para a educação em situações de emergência e crises prolongadas²³.
- A Comissão apoiará o financiamento coordenado globalmente, atempado, previsível e flexível da educação em situações de emergência e crises prolongadas.

2. PRIORIDADES ESTRATÉGICAS PARA A EDUCAÇÃO EM SITUAÇÕES DE EMERGÊNCIA E CRISES PROLONGADAS

2.1. Reforçar os sistemas e as parcerias que visam dar uma resposta educativa rápida, eficiente, eficaz e inovadora

Com o objetivo de assegurar a disponibilidade, a previsibilidade e a transparência do financiamento da educação em situações de emergência e crises, e em consonância com os compromissos assumidos na Cimeira Humanitária Mundial de 2016²⁴, as ações da UE melhorarão a eficácia das respostas no âmbito da correlação entre a ajuda humanitária e o desenvolvimento. Nesse sentido, a Comissão adotará perspetivas partilhadas de curto, médio e longo prazos, mecanismos de coordenação mais sólidos, análises conjuntas, supervisão conjunta das ações e contributos partilhados em matéria de comunicação de informações,

²³ Ultrapassando o nível das recomendações da Comissão Internacional do Financiamento da Oportunidade para uma Educação Global (Relatório «A Geração do Saber», 2016).

²⁴ Lançada na Cimeira Humanitária Mundial em 2016, a iniciativa «grande pacto» inclui uma série de alterações das práticas de trabalho dos doadores e das organizações de ajuda, incluindo preparar melhor a programação financeira, aumentar o financiamento para os elementos locais e nacionais e reduzir a burocracia através de requisitos harmonizados de comunicação de informações.

entre outras medidas. Trata-se de algo que contribuirá para uma combinação contextualmente relevante de apoio ao financiamento previsível, plurianual e de curto a longo prazos.

A Comissão pretende reforçar e racionalizar as suas ações de oferta educativa enquanto bem público global, através de financiamento multilateral, assistência técnica, convocação de reuniões globais, participação em órgãos consultivos e outras oportunidades de participação externa.

A Comissão adotará uma abordagem orientada para reforçar os sistemas educativos, alavancando o seu papel no diálogo político e no apoio bilateral para este efeito. Sempre que possível e adequado, o financiamento da União apoiará os sistemas governamentais, nomeadamente aqueles que acolhem refugiados²⁵, enquanto principais responsáveis pelo direito à educação. Caso não seja possível ou adequado apoiar diretamente os governos, as ações de reforço do sistema apoiarão os intervenientes mais adequados e disponíveis no setor educativo²⁶.

Para facilitar a definição de prioridades com base nas necessidades ao nível da ajuda da UE, em consonância com as prioridades das autoridades nacionais, a Comissão incluirá as necessidades educativas relacionadas com situações de emergência e crises prolongadas no planeamento setorial do apoio destinado à educação. O financiamento da União terá por base avaliações sólidas das necessidades, nomeadamente dos ministérios da Educação, das agências das Nações Unidas, de organizações não governamentais, de organizações da sociedade civil, de intervenientes do setor privado e de outras partes interessadas pertinentes.

Os intervenientes de todos os níveis serão apoiados para melhorar a recolha, gestão e análise dos dados, nomeadamente sobre o financiamento da educação e os dados sobre os resultados da aprendizagem. Também serão apoiadas ações para identificar as melhores práticas e formas eficazes e inovadoras para partilhar e gerir informações. O reforço das capacidades de todos os intervenientes do setor e de todos os níveis será uma prioridade, em coordenação com o setor privado quando tal for adequado.

Embora a UE tenha um compromisso com os serviços de educação públicos²⁷, o setor privado e a sociedade civil podem acrescentar valor ao apoiarem esses serviços. A Comissão recorrerá ao setor privado para identificar e desenvolver abordagens inovadoras e para associar as reformas educativas às necessidades sociais e às oportunidades do mercado de trabalho. São necessários mecanismos de coordenação e parcerias reforçadas com outros setores pertinentes, tais como a saúde, meios de subsistência, proteção e nutrição, para se conseguirem respostas holísticas e integradas às necessidades das crianças em situações de emergência e crises.

Exemplos de boas práticas:

No Líbano, a UE apoia a estratégia «Fazer chegar a educação a todas as crianças» do Ministério da Educação e do Ensino Superior que visa facilitar a integração dos refugiados sírios no sistema nacional. O apoio da UE é coordenado através um quadro conjunto em matéria de ação humanitária e desenvolvimento a nível do país, que assenta num equilíbrio

²⁵ O âmbito da presente comunicação está limitado à ação fora da UE.

²⁶ Nas zonas não governamentais apoiadas, as autoridades locais ou os prestadores de serviços alternativos, os sistemas de coordenação entre a ação humanitária e o desenvolvimento ou outros podem ser considerados como parte do sistema a reforçar. Podem ser procuradas alternativas quando um governo for responsável por atacar quem está a aprender ou por negar aos grupos marginalizados o direito à educação.

²⁷ COM(2016) 234. Os compromissos relativos à educação centram-se: na coordenação e na abordagem de correlação; no potencial papel dos professores deslocados; no apoio destinado ao bom funcionamento dos serviços de educação públicos; na utilização de progressos tecnológicos e no acesso facilitado ao ensino superior para os discentes deslocados.

entre a assistência e o apoio bilaterais dados através do Fundo Fiduciário Regional da UE de resposta à crise síria e através da ajuda humanitária. A execução é apoiada pelas agências da ONU e por organizações não governamentais.

A UE assume um papel de liderança no Fórum Diálogo sobre Educação, iniciado no âmbito do Fundo «A Educação Não Pode Esperar», que reúne os intervenientes em ações humanitárias e de desenvolvimento empenhados em apoiar a educação dentro da Síria. O fórum tem permitido uma supervisão partilhada da programação, a realização de análises conjuntas e uma melhor coordenação.

A UE tem apoiado os esforços recentes para aplicar o quadro abrangente em matéria de resposta aos refugiados a nível regional, nomeadamente através da Conferência Ministerial sobre a educação dos refugiados, realizada em Djibuti em dezembro de 2017, sob a égide da Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento da região e o Governo de Djibuti. Os compromissos assumidos na declaração e no plano de ação que daí resultaram incluem integrar os refugiados nos sistemas de educação nacionais, desenvolver normas mínimas e objetivos, bem como desenvolver um mecanismo regional para reconhecimento de qualificações.

Em 2015, os sismos no Nepal destruíram 35 000 salas de aula e privaram cerca de um milhão de crianças da sua escolarização. A UE trabalhou com o governo e com outros parceiros para que fossem disponibilizados centros de aprendizagem provisórios e materiais essenciais por forma a permitir, tanto quanto possível, o regresso à escola o mais rapidamente possível. A UE está a apoiar o plano de desenvolvimento do setor escolar do Nepal que visa uma melhor reconstrução das zonas afetadas pelos sismos, chegando às populações marginalizadas, reforçando as capacidades de planeamento e gestão a todos os níveis e garantindo um ensino e uma aprendizagem de melhor qualidade.

Principais ações para melhorar a governação, a responsabilização e o financiamento:

- Apoiar o reforço da coordenação, da transparência e da responsabilização do financiamento global e ao nível da UE, por exemplo apoiando a introdução de melhorias na norma da Iniciativa Internacional para a Transparência da Ajuda no que toca à comunicação de informações sobre a educação em situações de emergência e crises;
- Promover parcerias de colaboração mais sólidas, nomeadamente a nível global, por exemplo financiando ações educativas realizadas por várias partes interessadas que criem valor acrescentado e que tenham melhor impacto através dos conhecimentos especializados e das experiências de todos os parceiros, em especial agências da ONU e o setor privado;
- Em colaboração com as autoridades nacionais, investir em abordagens inovadoras para a gestão dos dados, a transparência e a comunicação de informações, incluindo fazer o acompanhamento dos professores e das crianças que não frequentam a escola, de modo a facilitar a continuidade da educação e o reconhecimento dos resultados alcançados;
- Apoiar o reforço das capacidades dos intervenientes do setor da educação em situações de emergência e crises, tais como organismos de coordenação, serviços de resposta e governos, com especial ênfase na sociedade civil e nos intervenientes locais, através de iniciativas de desenvolvimento das capacidades novas e existentes, tais como os cursos do *Global Education Cluster*.

2.2. Promover o acesso, a inclusão e a equidade

Uma coexistência pacífica, uma sensibilidade intercultural, uma integração bem-sucedida nas comunidades de acolhimento e coesão social são funções essenciais da educação em situações de emergência e crises. A UE apoiará a integração de crianças e jovens deslocados

nos sistemas de ensino, incluindo apoio às comunidades de acolhimento, cumprindo assim ativamente os compromissos assumidos no Novo Consenso sobre o Desenvolvimento e na comunicação intitulada «Viver com dignidade»²⁸.

Reconhecendo a dimensão da necessidade e as limitações do apoio da UE neste aspeto, as ações centrar-se-ão nos *mais necessitados*, tais como:

- crianças e jovens que não frequentam a escola e aqueles em risco de verem a sua educação interrompida;
- crianças e jovens sujeitos a deslocações forçadas (refugiados e pessoas deslocadas internamente) e respetivas comunidades de acolhimento;
- grupos vulneráveis e desfavorecidos, incluindo as crianças e os jovens que foram separados da família e estão desacompanhados, que se encontram em zonas de difícil acesso, que vivem com deficiência ou necessidades especiais, que se associaram a forças e grupos armados (dando especial atenção à sua reintegração através da educação) e que pertencem a minorias etnolinguísticas e aos grupos socioeconómicos mais pobres.

São necessárias respostas pró-ativas e rápidas a todos os níveis para minimizar as interrupções na educação e fomentar oportunidades educativas inclusivas, seguras e que ofereçam proteção. Cada semana, cada mês e cada ano que as crianças passam sem frequentar a escola no período em que estão em «idade escolar» contribuem para aumentar o seu afastamento do percurso escolar e reduzir a probabilidade de regressarem à escola.

Como a grande maioria das crianças e dos jovens sujeitos a deslocações forçadas é acolhida em países com níveis de rendimento baixos ou médios²⁹, o apoio flexível de curto prazo precisa de estar associado a financiamento previsível de longo prazo para reforçar a resiliência e a eficácia dos sistemas educativos. Importa que os sistemas educativos se adaptem para gerir as deslocações recorrentes e prolongadas e para satisfazer as necessidades, quer das populações sujeitas a deslocações forçadas, quer das comunidades de acolhimento. Para tal, é necessário dar resposta aos desafios que as comunidades de acolhimento enfrentam no que toca a assegurar serviços educativos inclusivos e de qualidade, com base num compromisso de partilha de responsabilidades com os países afetados.

As situações de emergência e as crises prolongadas têm um efeito desproporcionado na educação das mulheres e das raparigas. Os riscos específicos associados ao género, que afetam raparigas e rapazes em situações de emergência e crises, incluem o casamento forçado e em idade precoce, gravidez em idade precoce, recrutamento para grupos armados e violência sexual e baseada no género. Importa que os serviços de educação tenham em conta as necessidades das raparigas e dos rapazes, por exemplo estabelecendo como prioridade a separação por género das casas de banho aquando da reabilitação das escolas, com vista a dar resposta às preocupações de segurança dos estudantes e dos pais. A Comissão pretende continuar a dar ênfase à importância da inclusão dos grupos vulneráveis e desfavorecidos. Importa dar especial atenção aos jovens que, muitas vezes, passam ao lado do apoio educativo por terem assumido responsabilidades de adultos, dando particular atenção às suas necessidades específicas decorrentes do género.

²⁸ O Novo Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento, JO C 210 de 30.6.2017, e COM(2016) 234 «Viver com dignidade: da dependência da ajuda à autossuficiência.

²⁹ Tendências Globais do ACNUR: Deslocações forçadas em 2016

Exemplos de boas práticas:

Apoiado pela UE, o projeto inovador de Transferências Monetárias Condicionadas para a Educação na Turquia já chegou a mais de 290 000 crianças de famílias de refugiados vulneráveis, incentivando-as a frequentarem regularmente a escola.

A UE apoiou o desenvolvimento da Resposta Rápida aos Movimentos Populacionais na República Democrática do Congo. É assim possível realizar avaliações rápidas das necessidades para assegurar um pacote de assistência integrado às populações em contextos de deslocação, doença ou catástrofes naturais.

A UE, juntamente com os Estados-Membros, é quem mais contribui financeiramente para a Agência das Nações Unidas de Assistência (UNRWA) que apoia os Refugiados da Palestina. A UNRWA apoia mais de 513 000 crianças e jovens a frequentar quase 700 escolas básicas, preparatórias e secundárias e centros de formação profissional a funcionar em Gaza, na Cisjordânia e por toda a região.

Quando a Serra Leoa foi afetada pelo vírus ébola em 2014, as escolas estiveram fechadas durante nove meses. A Parceria Global para a Educação, com o apoio da UE, ajudou a disponibilizar educação alternativa através da televisão e da rádio para as crianças verem e ouvirem os conteúdos enquanto não voltassem à escola. Assim que as escolas reabriram, a parceria garantiu a existência de ambientes de aprendizagem seguros, desinfetando as escolas e fornecendo locais adequados e materiais para lavar as mãos.

Principais ações para melhorar o acesso, a inclusão e a equidade:

- Apoiar e promover mecanismos de resposta rápida e pró-ativa, nomeadamente através de organizações humanitárias e governos, para chegar às crianças e aos jovens durante situações de emergência e crises, **com o objetivo de estas regressarem à aprendizagem no prazo de três meses**³⁰;
- Estabelecer como prioridade o apoio às crianças e aos jovens mais necessitados devido a situações de emergência e crises prolongadas;
- Reforçar, quando possível, a capacidade dos principais intervenientes nos sistemas educativos, especialmente os Ministérios da Educação, ajudando-os a preparar e adaptar os sistemas educativos para gerirem situações de deslocações recorrentes e prolongadas;
- Apoiar as necessidades específicas de género das crianças e dos jovens, em especial no que diz respeito à educação e proteção, com especial ênfase na educação das raparigas e das jovens mulheres, em consonância com o Plano de Ação sobre o Género para 2016-2020³¹.

2.3. Defender uma educação em prol da paz e da proteção

A educação é um instrumento poderoso de transformação social, equidade melhorada, prosperidade e consolidação da paz. Contudo, uma gestão da educação pouco capaz, abusiva ou manipuladora pode agudizar os conflitos através da opressão, da desigualdade de oportunidades e de resultados ou da promoção do ódio e da violência. A UE apoiará a educação sensível às questões de conflito³² e apoiará políticas educativas, baseadas em dados

³⁰ Esta meta está em consonância com as ambições da Declaração de Nova Iorque sobre os Refugiados e os Migrantes, 2017.

³¹ Plano de Ação sobre o Género para 2016-2020, conclusões do Conselho (26 de outubro de 2015), 13201/15

³² Rede interinstitucional para a Educação em situações de Emergência. Manual sobre educação sensível às questões de conflito. 2013.

concretos e que promovam a igualdade e que protejam crianças e jovens de situações de estigmatização por parte de terceiros, promoção do ódio, do extremismo violento e do recrutamento para grupos armados.

A criação de ambientes de aprendizagem seguros, de qualidade e que oferecem proteção é um ponto central na abordagem da Comissão. São necessárias boas práticas para proteger crianças e jovens, baseadas no princípio de «não causar danos». Consciente do colapso das salvaguardas institucionais e sociais que frequentemente ocorre durante uma crise, são necessários sistemas de salvaguarda de crianças na preparação, no planeamento e na execução das ações, bem como nas etapas de transição. A Comissão reconhece e apoia o papel central dos pais e dos cuidadores na educação e proteção das crianças, bem como o papel mais alargado das comunidades nestas duas vertentes.

Sendo particularmente importante em situações de emergência e crises, a proteção deve estar no coração dos sistemas educativos em todos os níveis, com ênfase nas políticas, nos processos e nas práticas de não violência nas escolas, nomeadamente na prevenção da violência sexual e baseada no género. As ações que visam reforçar a avaliação das necessidades e o planeamento em termos de proteção das crianças serão apoiadas, além das intervenções inovadoras para satisfazer as necessidades identificadas.

Para apoiar sistemas educativos mais resilientes, a ajuda da UE irá além do apoio destinado às infraestruturas que resistem a catástrofes³³ e também abrangerá a redução dos riscos de catástrofes e o planeamento da educação que tem em conta crises. As infraestruturas educativas devem ser estruturalmente seguras e devem ser propícias a uma aprendizagem segura e inclusiva. O apoio destinado a infraestruturas em situações de emergência e crises incluirá várias opções, alinhadas com as normas nacionais acordadas, tais como espaços de aprendizagem temporários, reabilitação de escolas destruídas e construção de escolas.

A educação é um dos principais elementos da abordagem da Comissão em matéria de resiliência³⁴, uma vez que ajuda a criar resiliência pessoal e societal. A educação é uma pedra angular na resiliência pessoal, assegurando o bem-estar das novas gerações, proporcionando proteção e fomentando o bem-estar social e emocional e o desenvolvimento cognitivo das pessoas afetadas por situações de emergência e crises. A ajuda da UE promoverá a prestação de apoio psicossocial, tal como apoio para professores e outros cuidadores, bem como vias de referenciação e resposta para crianças e jovens que necessitem de serviços especializados. As referidas ações devem estar inseridas em mecanismos nacionais de referenciação e resposta já existentes.

Por forma a dar resposta e procurar erradicar os ataques à educação, a Comissão reconhece e apoia o trabalho da Coligação Global para a Proteção da Educação contra os Ataques e apoiará iniciativas que promovam e implementem a Declaração sobre Escolas Seguras³⁵. As escolas devem ser locais seguros, tal como consagrado no direito internacional humanitário.

³³ COM(2014) 216 Quadro de ação de Hyogo pós-2015: gerir os riscos e criar resiliência

³⁴ COM(2017) 21 e COM(2011) 637. A UE compromete-se a reforçar o seu apoio a um ensino de qualidade a fim de dotar os jovens de conhecimentos e competências que lhes permitam tornar-se membros ativos de uma sociedade em mutação. O novo Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento vincula a UE e os seus Estados-Membros a aplicarem a abordagem da correlação, aumentando ativamente a resiliência individual, comunitária, societal e estatal. Este ponto está associado a prevenir e encontrar solução para as crises, combater a vulnerabilidade crónica e reforçar a autossuficiência, a resiliência societal e estatal.

³⁵ A Declaração sobre Escolas Seguras (2015) confere aos Estados a possibilidade de manifestarem o seu apoio político alargado em matéria de proteção e continuação da educação durante conflitos armados, sendo o instrumento através do qual os países signatários subscreveram e assumiram o compromisso de utilizar as Diretrizes para a Proteção de Escolas e Universidades contra a Utilização Militar durante Conflitos Armados.

Exemplos de boas práticas:

A UE apoiou o projeto «Escolas como Zonas de Paz» na República Democrática do Congo. O projeto visa assegurar a proteção de raparigas e rapazes na escola, evitar interrupções na educação devido a conflitos armados e garantir que todas as crianças se desenvolvem harmoniosamente e são educadas num ambiente livre de interferências, violência e ataques.

O programa Melhor Aprendizagem é apoiado pela UE na Palestina³⁶ e visa dar apoio psicossocial às crianças que têm pesadelos devido às suas experiências de violência. Combina atividades de grupo que os professores podem realizar com serviços especializados para crianças que necessitam de apoio adicional.

Para apoiar a educação das crianças deslocadas que regressam às suas aldeias nas zonas tribais sob administração federal no Paquistão, a UE trabalhou com as autoridades locais e com outras agências para «voltar a construir melhor» a longo prazo. Foram disponibilizados espaços de aprendizagem seguros, que oferecem proteção e respeitadores de género para 45 000 crianças. Proporcionou-se aos jovens a possibilidade de participar em atividades de consolidação da paz, aquisição de competências profissionais e programas de aprendizagem. Estas ações fazem parte de um plano educativo a dez anos elaborado pelo governo local que está a ser desenvolvido pela administração regional com o apoio da UE.

Principais ações para apoiar e reforçar a educação em prol da paz e da proteção:

- Promover e aplicar os princípios e as orientações relativas à educação sensível às questões de conflito, por exemplo assegurando que o ensino fomenta o respeito pela diversidade, pela tolerância e pela cidadania ativa e responsável, através da formação de professores, do desenvolvimento curricular e do desenvolvimento profissional dos professores;
- Reforçar os sistemas educativos para preparar e dar resposta a catástrofes, como acontece através do quadro abrangente em matéria de segurança nas escolas³⁷;
- Apoiar ações para prevenir e dar resposta à violência, nomeadamente violência sexual e baseada no género relacionada com a escola, através do reforço dos quadros para salvaguardar as crianças;
- Apoiar abordagens inovadoras para melhorar a resiliência pessoal das crianças e dos jovens afetados por situações de emergência e crises prolongadas, nomeadamente através de ações que incorporem apoio psicossocial e intervenções sociais e emocionais relacionadas com a aprendizagem;
- Defender através de todos os canais existentes ao dispor da UE o fim dos ataques à educação e apoiar ativamente iniciativas e projetos que procurem proteger a educação contra ataques;
- Apoiar ações que ultrapassem os limites da escola e promover a participação mais alargada da comunidade e dos cuidadores na educação e na proteção em situações de emergência e crises prolongadas.

³⁶ Esta designação não deve ser interpretada como um reconhecimento do Estado da Palestina e não prejudica as posições de cada Estado-Membro quanto a esta questão.

³⁷ Gabinete das Nações Unidas para a Redução do Risco de Catástrofes e Aliança Global para a Redução do Risco de Catástrofes e a Resiliência no Setor da Educação (2017), Quadro abrangente em matéria de Segurança nas Escolas.

2.4. Apoiar uma educação de qualidade para melhorar os resultados de aprendizagem

A ajuda da UE destinada à educação assenta na premissa de que os sistemas educativos devem ser de boa qualidade, por forma a permitir que crianças e jovens tenham bons resultados na sua aprendizagem³⁸. Os compromissos assumidos pela UE no que toca à pertinência dos planos curriculares, à formação de professores e diretores, à adequação dos materiais de ensino e à disponibilidade de infraestruturas escolares adequadas continuam a ter um papel central na ajuda em situações de emergência e crises prolongadas³⁹.

Em contextos de crise, especialmente nos países com níveis baixos de rendimento, a oferta de professores qualificados e com formação não é muitas vezes suficiente. Os professores podem não ter as competências linguísticas ou pedagógicas para satisfazer as necessidades dos discentes. Tanto eles como outros funcionários do setor educativo podem, eles próprios, já ter passado por experiências traumáticas e necessitar de apoio. Aos professores deslocados pode faltar a documentação para lecionarem nas suas comunidades de acolhimento. A UE apoiará políticas e ações que visem assegurar a oferta de pessoal docente com formação.

A UE apoiará medidas específicas, tais como apoio para ações de transição e retenção, para compensar os desafios que os discentes possam enfrentar quando passam a integrar um sistema educativo. São necessárias respostas adaptadas a cada nível de ensino, com base na idade, no sexo e na formação escolar passada dos discentes. Podem incluir formas não formais ou alternativas de ensino e devem considerar as diferentes necessidades de cada nível de ensino.

A integração de crianças e jovens sujeitos a deslocações forçadas nos sistemas educativos nacionais exige a manutenção de ligações básicas entre língua, identidade e cultura. Os conhecimentos especializados da UE em termos de políticas linguísticas, tomando como exemplo o que acontece em toda a UE, serão alavancados através do diálogo político e da assistência. Apoiar-se-á assim a promoção de políticas linguísticas avançadas e baseadas em dados concretos, relacionadas com a utilização da língua-mãe e de outras línguas.

Reconhecendo o caráter cada vez mais prolongado das deslocações e que as populações deslocadas são suscetíveis de passar por vários processos de deslocação, importa reforçar a mobilidade e a acreditação entre e dentro dos sistemas educativos⁴⁰. A falta de documentação não deve ser um obstáculo para aceder à educação em tempo útil aquando da chegada de crianças e jovens deslocados, sendo necessário definir protocolos para assegurar que o direito à educação prevalece relativamente a qualquer sistema de acreditação. Em especial, o acesso ao ensino básico não deve ser negado com base em provas⁴¹. Em vez disso, devem ser utilizados mecanismos de avaliação adequados para identificar formas de melhorar o acesso e o apoio e contribuir para as políticas. Da mesma forma, importa que todos os jovens consigam aceder aos exames e obter o certificado que, regra geral, está na base de outras oportunidades educativas e de emprego.

A UE está empenhada numa educação inclusiva, equitativa e de qualidade ao nível do ensino primário e secundário, e está consciente de que as competências basilares, como as

³⁸ COM(2002) 116 Comunicação relativa à educação e à formação no contexto da redução da pobreza nos países em desenvolvimento

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ A aprendizagem pode ser aplicada a partir do plano de ação da Comissão Europeia sobre a integração dos nacionais de países terceiros, no qual a Comissão estabeleceu como prioridade apoiar a avaliação precoce, a documentação e o reconhecimento rápido das competências e das qualificações académicas e profissionais.

⁴¹ Este ponto refere-se a provas, a quaisquer testes/exames que tenham associado consequências para o participante (avaliações importantes das quais depende muita coisa), tais como o exame de admissão.

competências básicas em literacia e numeracia, são elementos fundamentais para aprofundar a educação.⁴²

A UE também reconhece a importância do ensino técnico e da formação profissional muito direcionados para o mercado de trabalho, bem como do ensino superior⁴³. Importa que o desenvolvimento de competências e a formação direcionada para a empregabilidade em situações de crise tenham em consideração as pressões económicas e sociais exercidas sobre os discentes, tais como o trabalho infantil, restrições de circulação e normas de género. Os compromissos assumidos pela UE em matéria de desenvolvimento de competências, bem como de promoção da empregabilidade, de trabalho e meios de subsistência dignos, dão ênfase à necessidade de assegurar oportunidades equitativas para os jovens, tanto mulheres como homens, e para outros grupos desfavorecidos.

A UE continuará a apoiar parcerias especificamente dedicadas à investigação e à aprendizagem para reforçar a base de conhecimentos validados sobre o setor. Neste contexto, importa procurar sinergias com o Programa-Quadro de Investigação e Inovação da UE, com vista a ultrapassar eficazmente os desafios da educação em situações de emergência e crises na ação externa da UE.

Exemplos de boas práticas:

No Iraque, a UE apoiou a reforma do sistema de ensino técnico e formação profissional para aumentar a sua competitividade e relevância em consonância com as normas internacionais.

Em 2018, a UE lançou a iniciativa «Desenvolver a resiliência: oportunidades de educação em ambientes frágeis e afetados por crises». Esta iniciativa combina investigação e programação conjunta em sete países africanos, com um financiamento de aproximadamente 20 milhões de EUR durante quatro anos.

No Quênia, a UE apoiou programas de formação destinados aos refugiados da Somália para que estes se tornassem professores acreditados no campo de refugiados de Kakuma. Os professores utilizaram tecnologias da informação para participar nos programas curriculares de formação de professores através do ensino à distância.

Principais ações para melhorar a qualidade da educação:

- Apoiar iniciativas que permitam a certificação, mobilidade, acreditação, reconhecimento e transição de crianças e jovens deslocados entre sistemas educativos, bem como ações que assegurem a entrada e retenção das crianças através de vários percursos educativos formais e não formais;
- Defender e apoiar a reforma do sistema educativo, em especial reformas curriculares, por forma a adaptar o sistema às diferentes necessidades existentes em situações de emergência e crises prolongadas, por exemplo expandindo e reforçando o pessoal docente para satisfazer as necessidades dos discentes em situações de emergência e crises e introduzindo programas de aprendizagem acelerada para crianças que não frequentaram a escola durante anos;
- Apoiar ações que aproveitem as tecnologias da informação e os recursos educativos abertos para abrir o acesso à aprendizagem digital e ao intercâmbio virtual e a outras inovações;
- Apoiar o ensino técnico e a formação profissional ligados à aquisição de competências e aos meios de subsistência, dando atenção às necessidades específicas dos jovens, tanto

⁴² COM(2002) 116 Comunicação relativa à educação e à formação no contexto da redução da pobreza nos países em desenvolvimento

⁴³ Ibidem.

mulheres como homens, e que estejam inseridos na aprendizagem prática e sejam pertinentes para oportunidades de subsistência;

- Apoiar mecanismos que visem partilhar, atualizar e aplicar normas internacionais⁴⁴ pertinentes para a educação em situações de emergência e crises.

3. CONCLUSÃO

A crescente atenção que, nos últimos anos, se tem dado à educação em situações de emergência e crises fora da UE reflete a dimensão alarmante e crescente das necessidades e dos desafios que é necessário ultrapassar. A presente comunicação prevê um quadro político holístico e eficaz para que a UE possa promover esta agenda e reforçar o seu papel de liderança neste domínio de intervenção. Esta ambição assenta no exemplo das crianças e dos jovens que superam as adversidades para prosseguirem a sua educação.

A Comissão, com o apoio do Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE), incluindo as delegações da UE, pretende que os Estados-Membros, outros países, organizações internacionais e outros intervenientes do setor público e do setor privado colaborem ativamente para promover e apoiar uma cooperação e coordenação mais eficientes e eficazes, visando apoiar de forma mais rápida, previsível e sustentável a educação em situações de emergência e crises prolongadas. Nesse sentido, os serviços da Comissão e o SEAE promovem também a consecução dos objetivos do Novo Consenso sobre o Desenvolvimento e da comunicação «Viver com dignidade». O papel dos Estados-Membros é fundamental neste contexto.

A Comissão convida o Parlamento Europeu a registar as orientações políticas definidas na presente comunicação e o Conselho a apoiá-las através de conclusões do Conselho.

⁴⁴ Por exemplo, as normas mínimas para a educação da rede internacional para a educação em situações de emergência: preparação, resposta, recuperação. 2010