

PT

PT

PT



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 3.7.2008
COM(2008) 423 final

LIVRO VERDE

Migração e mobilidade: desafios e oportunidades para os sistemas educativos da UE

{SEC(2008) 2173}

(apresentado pela Comissão)

1. INTRODUÇÃO

1. O presente livro verde aborda um importante desafio que se coloca actualmente aos sistemas educativos e que, embora não sendo novo, se tem vindo a intensificar e generalizar nos últimos anos: a presença, nas escolas, de um grande número de crianças oriundas da imigração que vivem numa situação socioeconómica precária.

2. Os termos «crianças oriundas da imigração», «filhos de migrantes» e «alunos migrantes» aplicar-se-ão, no âmbito específico do presente livro, aos filhos de todas as pessoas que vivem num país da UE que não o de origem, independentemente de serem cidadãos de países terceiros ou cidadãos de outro Estado-Membro da UE, ou de terem adquirido a cidadania do Estado-Membro de acolhimento. Trata-se, assim, de um conceito mais lato de «migração», distinto do utilizado em determinados documentos da UE que abordam a política de imigração¹. Apesar das importantes diferenças, em termos práticos e jurídicos, que distinguem a sua situação da situação dos cidadãos de países terceiros, os cidadãos da UE residentes noutra Estado-Membro foram incluídos no presente documento por se considerar provável que as questões específicas em matéria de educação que aqui são abordadas se apliquem também a um número considerável de entre eles. Esta opção tem também por base o facto de as fontes de dados em que o presente documento em grande parte se fundamenta, a saber, PIRLS (*Progress in International Reading Literacy Study*) e PISA (*Programme for International Student Assessment*), não fazerem distinção entre países de origem, independentemente de os cidadãos serem oriundos da UE ou de países terceiros².

3. Os fluxos de entrada de cidadãos de países terceiros na UE, que atingiram os níveis mais elevados de sempre, aliados à grande mobilidade que se verificou na UE na sequência dos dois últimos alargamentos, fizeram com que as escolas de alguns países da UE se deparassem com um aumento súbito e drástico do número destas crianças. Os dados PISA de 2006³ mostram que, pelo menos, 10% da população escolar com 15 anos de idade nos países da UE tinham nascido noutra país ou eram filhos de pais nascidos noutra país; esta percentagem ascende a quase 15% no quarto ano do ensino básico. Em alguns países, como a Irlanda, a Itália e a Espanha, a percentagem de alunos nascidos noutra país triplicou ou quadruplicou desde 2000. No Reino Unido, no espaço de dois anos, o número de alunos recém-chegados ao país que deram entrada nas escolas duplicou, fazendo aumentar o número já elevado de alunos oriundos da imigração. Note-se ainda que os fluxos migratórios tendem a

¹ Neste contexto, importa recordar que, ao contrário dos cidadãos de países terceiros, os cidadãos da UE gozam de um direito fundamental ao abrigo do Tratado CE: a liberdade de circulação no espaço da União Europeia, sem requisitos específicos de integração para efeitos de residência noutra Estado-Membro. Trata-se, assim, de uma diferença fundamental em relação às condições que, ao abrigo das legislações comunitária e nacionais em vigor em matéria de imigração, os cidadãos de países terceiros devem respeitar para que possam residir num Estado-Membro da UE.

² No presente texto, as referências a *comunidades migrantes* remetem para a questão de fundo apresentada na parte 2.1, nomeadamente, de que o fenómeno do insucesso escolar e os factores que lhe estão subjacentes se podem vir a aplicar também às gerações seguintes (naturalizadas ou não), sobretudo nos casos em que haja segregação em relação à comunidade de base do Estado-Membro de acolhimento. Note-se que o texto não faz qualquer alusão a grupos de cidadãos da UE não migrantes, de etnia e identidade cultural distintas, cujo risco de exclusão social é também elevado (por exemplo, ciganos). Não obstante, muitos dos aspectos da presente análise e dos desafios em matéria de educação nela enumerados ser-lhes-iam igualmente aplicáveis.

³ O Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA) é um estudo internacional trienal do desempenho escolar de alunos de 15 anos, cuja execução é coordenada pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE).

dar origem a concentrações de alunos migrantes em áreas urbanas e em determinadas cidades; por exemplo, em Roterdão, Birmingham ou Bruxelas, cerca de metade da população escolar é oriunda da imigração⁴. Em Madrid, a percentagem de alunos migrantes decuplicou desde 1991.

4. A presença de um número considerável de alunos migrantes tem implicações assinaláveis nos sistemas educativos europeus. As escolas devem adaptar-se à presença destes alunos e integrar as suas necessidades específicas no objectivo tradicional da prestação de um ensino equitativo e de elevada qualidade. A educação é fundamental para dotar estes alunos das competências necessárias para que possam vir a ser cidadãos plenamente integrados, bem sucedidos e activos no país de acolhimento, ou seja, para que a migração seja positiva tanto para os migrantes como para o país de acolhimento. As escolas devem ser determinantes para o fomento de uma sociedade inclusiva, porque constituem uma oportunidade privilegiada para os jovens das comunidades migrantes e de acolhimento se conhecerem e respeitarem mutuamente. A migração pode enriquecer a experiência educativa de todos: a diversidade cultural e linguística pode constituir um recurso inestimável para as escolas, contribuindo para aprofundar e reforçar as abordagens pedagógicas, as competências e o próprio conhecimento.

5. O fenómeno da migração influencia a educação das crianças, mesmo quando as respectivas famílias têm habilitações e um estatuto socioeconómico elevados. Os alunos migrantes podem ser prejudicados, pelo menos a curto prazo, em virtude da interrupção da escolaridade ou dos obstáculos linguísticos e culturais que devem superar; no entanto, a longo prazo, têm boas perspectivas de sucesso educativo e a sua exposição a novas culturas e línguas irá, provavelmente, enriquecer o seu capital humano. É inegável que muitos filhos de migrantes, entre os quais se inclui um grande número de recém-chegados, se inserirão neste grupo. No entanto, o presente livro verde incide na combinação das diferenças linguísticas e culturais com as desvantagens socioeconómicas e a respectiva tendência de concentração em determinadas áreas e escolas específicas. Para a educação, trata-se de um desafio considerável e o sucesso ou fracasso dos sistemas terão grandes repercussões sociais. Como se atesta pelos factos a seguir apresentados, as crianças oriundas da imigração têm problemas consideráveis e persistentes de insucesso escolar em relação aos seus pares. Num relatório publicado em 1994, a Comissão sublinhou os riscos que poderiam advir caso não se melhorassem as oportunidades educativas dos filhos dos migrantes - o alargamento do fosso social, transmitido de geração em geração, a segregação cultural, a exclusão das comunidades e os conflitos entre etnias. Hoje em dia, mantém-se ainda o risco de tais consequências.

6. A instituição das políticas educativas continua a ser da responsabilidade exclusiva dos Estados-Membros. No entanto, os desafios que aqui se expõem são cada vez mais comuns. O Conselho Europeu de 13 e 14 de Março de 2008 instou os Estados-Membros a melhorarem os níveis de sucesso escolar dos alunos oriundos da imigração. O relatório conjunto de 2008 do Conselho e da Comissão sobre a aplicação do programa de trabalho «Educação e Formação para 2010» chamou a atenção para as desvantagens educativas de muitos alunos migrantes e para o facto de estes exigirem mais atenção⁵. A análise seguinte mostra que alguns países são mais bem sucedidos do que outros na redução das diferenças entre os resultados escolares dos alunos migrantes e dos restantes alunos. Existe um claro potencial de aprendizagem mútua no

⁴ Quadro em anexo.

⁵ Relatório conjunto de 2008 do Conselho e da Comissão sobre a aplicação do programa de trabalho «Educação e Formação para 2010» — *Aprendizagem ao longo da vida ao serviço do conhecimento, da criatividade e da inovação*, Fevereiro de 2008.

que diz respeito aos factores que determinam as desvantagens educativas e às políticas que podem contribuir para as minorar.

7. A Directiva 77/486/CEE constituiu uma das primeiras abordagens da UE no sentido de promover junto dos Estados-Membros a atribuição de uma maior importância à escolarização dos filhos dos trabalhadores migrantes. Esta directiva é aplicável aos menores sujeitos à escolaridade obrigatória, tal como definida pela legislação do Estado-Membro de acolhimento, que estejam a cargo de qualquer trabalhador nacional de outro Estado-Membro. Nos termos da directiva, os Estados-Membros devem:

- assegurar, no respectivo território, um ensino gratuito e adaptado às necessidades específicas dessas crianças que inclua, nomeadamente, o ensino da língua oficial ou de uma das línguas oficiais do Estado de acolhimento; bem como
- promover, em cooperação com os Estados-Membros de origem e em coordenação com o ensino normal, o ensino da língua materna e da cultura do país de origem.

8. O presente livro verde convida a reflectir sobre o futuro da directiva e o papel que ela poderá actualmente desempenhar para concretizar o objectivo subjacente à sua adopção - reforçar a educação dos filhos dos trabalhadores migrantes oriundos dos países da UE e, desta forma, contribuir para realizar uma das quatro liberdades consagradas no Tratado.

9. Os desafios em matéria de educação com que os sistemas educativos se deparam hoje em dia evoluíram consideravelmente desde a adopção da Directiva 77/486/CEE. Por abordar exclusivamente a educação das crianças cidadãs da UE, esta directiva exclui uma parte considerável do desafio actual - a educação das crianças cidadãs de países terceiros⁶. Como se verá mais adiante, a aplicação desta directiva não foi nada homogénea. No âmbito da reflexão proposta, há que ponderar se a directiva contribui efectivamente para os esforços dos Estados-Membros neste domínio político e se representa a forma mais adequada de apoio da UE aos ditos esforços.

10. O presente livro verde traça também um quadro de análise de todos os desafios que se colocam à educação dos filhos dos migrantes e convida as partes interessadas a enviarem as suas observações relativamente ao modo como, no futuro, a UE poderá apoiar os Estados-Membros na elaboração das suas políticas de educação neste domínio e como se poderá organizar um eventual processo futuro de intercâmbio e aprendizagem mútua, bem como sobre qual deverá ser o respectivo âmbito de aplicação⁷.

⁶ Os filhos dos cidadãos de países terceiros gozam de acesso à educação em pé de igualdade com as crianças naturais do Estado-Membro de acolhimento quando abrangidos pelo âmbito de aplicação da Directiva 2003/86/CE do Conselho relativa ao direito ao reagrupamento familiar (JO L 251 de 3.10.2003, p.12) e/ou da Directiva 2003/109/CE do Conselho relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração (JO L 16 de 23.1.2004, p. 44).

⁷ Este livro verde baseou-se numa investigação e numa análise documental exaustivas (ver a bibliografia em anexo). Partiu dos trabalhos da rede Eurydice e da OCDE sobre a educação dos alunos migrantes e de uma extensa recensão literária de obras fornecidas pelo Fórum Europeu de Estudos sobre Migração da Universidade de Bamberg. As questões foram debatidas com o grupo de aprendizagem entre pares em matéria de acesso e inclusão social, no quadro do programa de trabalho «Educação e Formação para 2010».

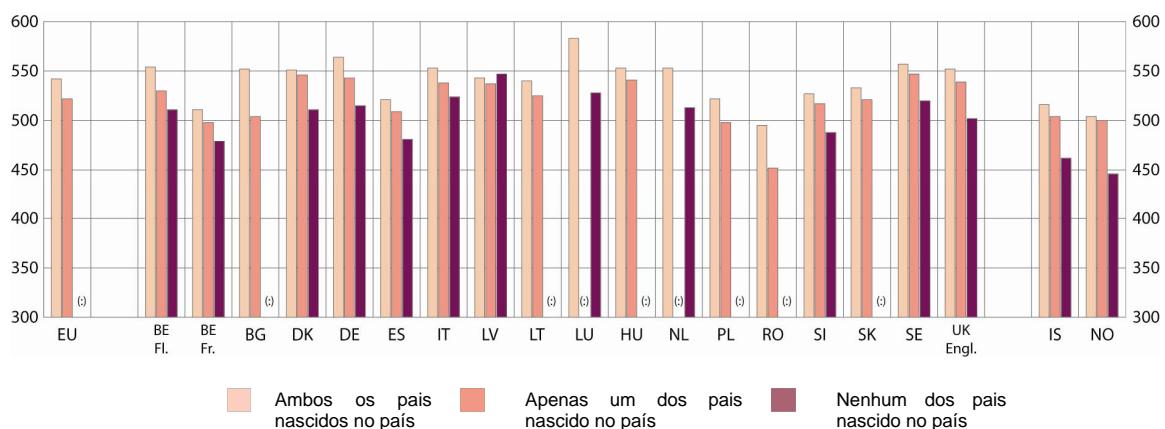
2. SITUAÇÃO EDUCATIVA DAS CRIANÇAS ORIUNDAS DA IMIGRAÇÃO

2.1. Muitos filhos de migrantes estão em situação de desvantagem educativa

11. Há fortes e claros elementos de prova de que os resultados escolares de um grande número de filhos de migrantes são inferiores aos dos seus pares. O inquérito PIRLS de competência em leitura mostra que, no final do primeiro ciclo do ensino básico, os alunos migrantes têm resultados inferiores aos dos seus pares.

Figura 1 – Diferenças de competência em leitura entre alunos filhos de pais ambos nascidos no país de acolhimento e alunos filhos de pais ambos nascidos no estrangeiro, em 2006

(competências na escala de leitura PIRLS - resultados médios)

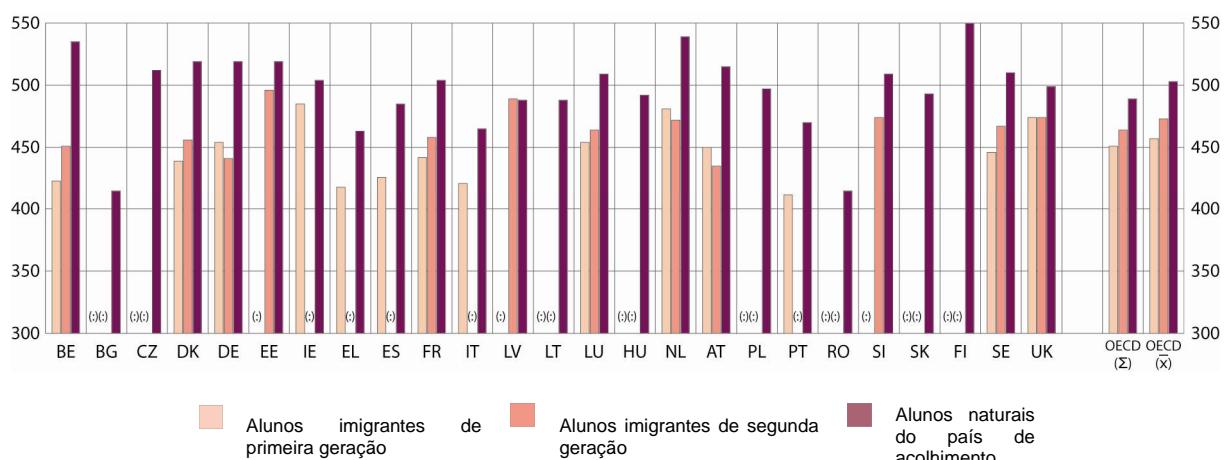


Fonte: Dados PIRLS 2006

12. O estudo PISA da OCDE sobre as competências académicas dos alunos de 15 anos confirma que os alunos migrantes neste grupo etário tendem sistematicamente a ter resultados inferiores aos dos alunos naturais dos países de acolhimento em cada uma das competências testadas: ciências, matemática e, sobretudo, leitura.

Figura 2 – Diferenças no desempenho dos alunos em matemática, por perfil de imigrante e país

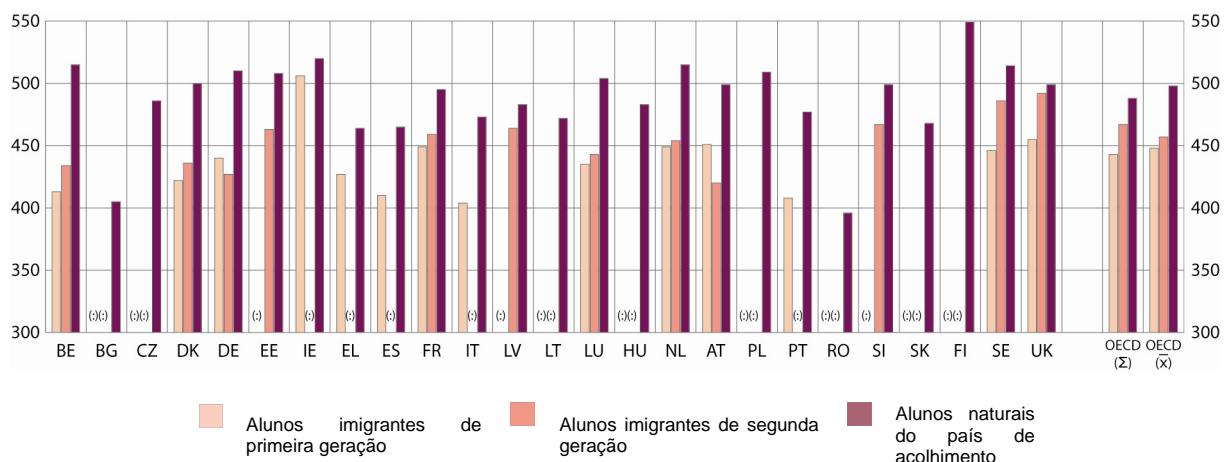
(competências na escala de matemática - resultados médios)



Fonte: OCDE (PISA), 2006

Figura 3 – Diferenças no desempenho dos alunos em leitura, por perfil de imigrante e país

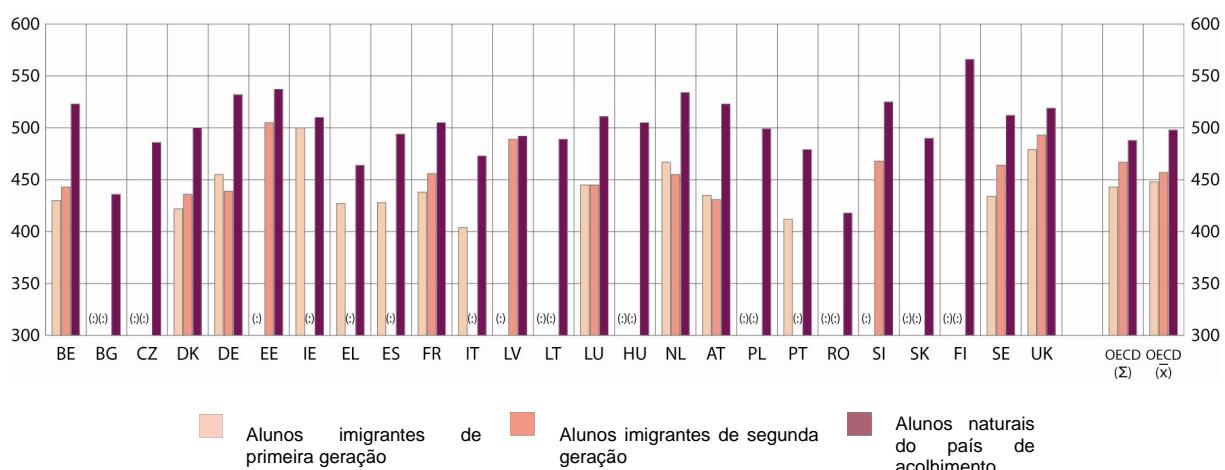
(competências na escala de leitura - resultados médios)



Fonte: OCDE (PISA), 2006

Figura 4 – Diferenças no desempenho dos alunos em ciências, por perfil de imigrante e país

(competências na escala de ciências - resultados médios)



Fonte: OCDE (PISA), 2006

13. Os indicadores nacionais confirmam esta observação⁸.

14. Este padrão de insucesso escolar é também evidente nos padrões comparativos de inscrição escolar dos alunos migrantes. Embora tenha havido uma certa evolução positiva nos

⁸

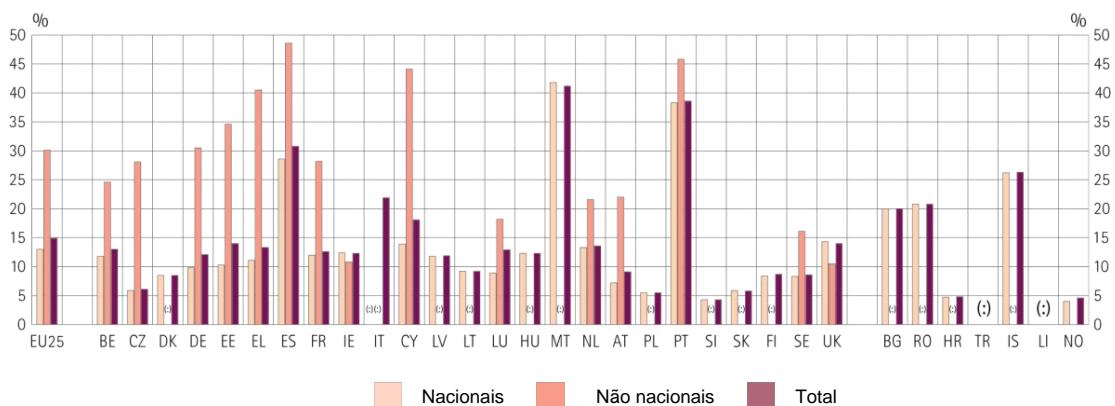
Ver, neste contexto, o Mikrozensus alemão de 2005; ver, no Reino Unido, a publicação «Ethnicity and education: the evidence on minority ethnic pupils aged 5 – 16», de 2006, e em Itália «Scolarizzazione dei minori immigrati in Italia», CENSIS 2007.

últimos anos, na maior parte dos países a inscrição dos alunos migrantes na educação pré-escolar é menos frequente e tende a ser mais tardia que a dos outros alunos. No primeiro ciclo do ensino básico, a inscrição obrigatória faz com que não haja diferenças entre os níveis de participação dos migrantes e de outras crianças. Todavia, no ensino secundário, o nível de segregação sobressai claramente, porque os alunos migrantes estão sobre-representados nas escolas de via profissionalizante que, normalmente, não dão acesso ao ensino superior. O facto mais evidente é, sem dúvida, a maior taxa de abandono escolar precoce dos alunos migrantes em quase todos os países. Todos estes factores contribuem para o número relativamente baixo de estudantes migrantes que completam os estudos universitários.

15. Por último, o estudo PISA põe em destaque uma questão imperiosa para os decisores políticos no domínio da educação – em determinados países, o insucesso escolar em cada um dos três domínios de estudo agrava-se efectivamente da primeira para a segunda geração de alunos migrantes. Ora isto demonstra, nestes casos, o fracasso do ensino enquanto veículo de inclusão dos migrantes, uma vez que o crescente insucesso escolar tende a consolidar e intensificar a sua exclusão social.

Figura 5 – Percentagem de abandonos escolares precoces, por nacionalidade, em 2005

(Percentagem da população entre os 18 e os 24 anos cujo nível de escolaridade não ultrapassa o ensino básico e que não frequenta outras formas de ensino ou formação, por nacionalidade, em 2005)



Fonte: Eurostat, Inquérito às Forças de Trabalho, 2005.

2.2. Impacto da migração nos sistemas educativos

16. A adaptação à presença de um número elevado de alunos migrantes constitui, para o ensino, um desafio multifacetado ao nível da sala de aula, da escola e dos sistemas de ensino.

17. Nos espaços das salas de aula e das escolas, há que conciliar a diversidade crescente de línguas maternas, perspectivas culturais e resultados. Será necessário dispor de competências pedagógicas novas e devidamente adaptadas e desenvolver novas formas de vencer as distâncias que separam as comunidades e as famílias migrantes.

18. A nível do sistema de ensino, a presença de grandes concentrações de alunos migrantes pode intensificar a tendência – que já existe, mesmo nos melhores sistemas de ensino – para a segregação, com base nas circunstâncias socioeconómicas. Esta tendência pode manifestar-se de diferentes formas, uma vez que aqueles que usufruem de uma situação mais privilegiada

em termos sociais podem abandonar as escolas onde existem muitos alunos migrantes⁹. Independentemente do mecanismo, este fenómeno acentua as disparidades entre escolas e torna ainda maior o desafio da consecução da igualdade na educação.

19. O desafio em matéria de educação deve ser entendido no contexto mais lato da coesão social - de facto, a incapacidade de integrar plenamente os alunos migrantes nas escolas vai provavelmente reflectir-se, em termos mais vastos, no insucesso da inclusão social. O baixo nível de escolaridade, as taxas reduzidas de conclusão do ensino e o elevado abandono escolar precoce comprometem as possibilidades de os jovens alunos migrantes se integrarem, posteriormente, com sucesso no mercado de trabalho. Uma integração mal sucedida dos sistemas educativos tolherá o desenvolvimento dos vínculos sociais positivos e da interacção entre os diferentes grupos de que uma sociedade coesa carece. A conclusão, pelos filhos dos migrantes, de um percurso escolar marcado pelo insucesso e a segregação perpetuará estes estigmas na vida adulta, acarretando mesmo o risco de que tal padrão se venha a repetir na geração seguinte. Em contrapartida, sempre que as escolas responderem bem às necessidades dos seus alunos migrantes, estarão a abrir-lhes caminho para uma integração bem sucedida no mercado de trabalho e na sociedade. Desta forma, uma boa escolarização dos alunos migrantes vem dar resposta a objectivos de igualdade e eficácia.

20. A migração pode levar até às escolas elementos valiosos em termos culturais e educativos. A oportunidade de se verem confrontados com outros pontos de vista e opiniões pode, potencialmente, ser enriquecedora tanto para alunos como para professores. As competências interculturais e a capacidade de se envolver num diálogo tolerante e leal com pessoas de origens culturais distintas são aptidões que devem e podem ser desenvolvidas.

3. MOTIVOS SUBJACENTES ÀS DESVANTAGENS EDUCATIVAS DAS CRIANÇAS ORIUNDAS DA IMIGRAÇÃO

21. São muitos os factores que estão na origem do fenómeno de desvantagem educativa das crianças oriundas da imigração a que atrás se alude.

3.1. Situação e antecedentes das crianças oriundas da imigração

22. É frequente observar-se uma estreita correlação entre o desempenho escolar e as condições socioeconómicas¹⁰. Por isso, uma das primeiras causas das dificuldades dos alunos migrantes reside, frequentemente, nos seus antecedentes socioeconómicos precários. Não obstante, as desvantagens dos alunos migrantes não se explicam apenas pela situação socioeconómica - o estudo PISA mostra que estes alunos tendem a ter piores resultados escolares do que outras crianças com origens socioeconómicas semelhantes, e que este fenómeno ocorre com mais frequência em alguns países que noutras¹¹.

⁹ Bloem e Diaz (2007) fazem referência a uma escola em Aarhus, na Dinamarca, onde não há um único aluno de origem dinamarquesa; McGorman et al. (2007) descrevem a situação na área de Dublim 15; Burgess et al. (2006) referem que, em Bradford (UK), 59% das crianças frequentam escolas com uma única identidade étnica ou cultural; Karsten et al. (2006) descrevem uma situação semelhante nos Países Baixos.

¹⁰ EU-SILC (Estatísticas do rendimento e das condições de vida na UE), 2005.

¹¹ Quadro em anexo e OCDE (2006). Se bem que confirmada em determinados estudos, por exemplo, Jacobs, Hanquinet & Rea (2007), esta noção é contestada por outros trabalhos de investigação – por exemplo, por Kristen e Granato (2004), que, após uma análise cruzada dos dados com o estatuto

23. Entre os factores que estão na origem desta situação, contam-se os seguintes:

- Os migrantes e as suas famílias sofrem uma desvalorização do **conhecimento** que acumularam, em particular a sua língua materna, mas também o conhecimento do modo de funcionamento das instituições e, sobretudo, dos sistemas educativos. Acresce a isto que as suas habilitações podem não ser reconhecidas oficialmente ou ser tidas em menor apreço¹².
- A **língua** constitui um factor-chave. O domínio da língua em que a instrução é ministrada é uma condição indispensável para o sucesso na escola¹³, o que, no entanto, se pode revelar problemático, mesmo para os filhos dos migrantes nascidos no país de acolhimento, se a língua utilizada na escola não puder ser reforçada em casa. A língua pode funcionar também como um obstáculo entre as famílias migrantes e a escola, pondo em causa a capacidade de os pais apoarem os seus filhos.
- As **expectativas** têm uma enorme importância no domínio da educação. Tanto as famílias como as comunidades que atribuem grande importância à educação tendem a prestar mais apoio às crianças durante o seu percurso escolar¹⁴. As mães exercem especial influência no desempenho escolar¹⁵. O modo como as mulheres foram educadas e o poder de que gozam para conseguir tomar decisões relativamente aos seus filhos numa determinada comunidade pode ter uma enorme influência no desempenho escolar destes. Cercear a educação das raparigas poderá não só afectá-las, mas também transmitir a situação de desvantagem à geração seguinte. A atitude das crianças para com a educação poderá ser menos favorável se viverem numa comunidade caracterizada por elevados níveis de desemprego e onde o sucesso no mercado de trabalho ou a nível empresarial seja raro.
- A existência de **modelos** e a adopção de uma postura de incentivo por parte da comunidade podem ter grande influência, mas importa ter em conta que poderão não se verificar em comunidades caracterizadas por uma situação socioeconómica precária¹⁶. Algumas comunidades migrantes ilustram esta constatação de uma forma positiva; certos grupos de origem asiática no Reino Unido que se encontram comparativamente em situação de desvantagem apresentam, todavia, taxas muito elevadas de admissão ao sistema de ensino superior nacional.

3.2. O meio escolar

24. Mesmo nos casos em que os padrões de migração são semelhantes, o desempenho dos alunos migrantes da mesma origem varia consoante os países europeus¹⁷. Esta constatação mostra que as abordagens políticas e educativas são, de facto, importantes. A estrutura do

socioeconómico, verificaram que as diferenças entre alunos migrantes e naturais do país de acolhimento se esbatem em larga medida.

¹² O quadro europeu de qualificações (QE) proporciona um quadro comunitário comum para a correspondência dos quadros nacionais de qualificações. Prevê-se que venha melhorar a transparência e a transferibilidade das qualificações adquiridas em qualquer Estado-Membro e minorar este problema para os cidadãos migrantes da UE.

¹³ Esser (2006).

¹⁴ Há diversos trabalhos de investigação, sobretudo nos EUA, centrados na influência das expectativas dos pais e da comunidade no sucesso escolar de diferentes grupos étnicos. Destes trabalhos, destaca-se como fundamental o de Ogbu (1991).

¹⁵ *Progress towards the Lisbon Objectives in Education and Training – Indicators and Benchmarks*, SEC (2007) 1284.

¹⁶ Wiley (1977).

¹⁷ Ver *Where immigrant students succeed*, OCDE 2006.

sistema educativo e a forma como as escolas e os professores lidam com eles podem ter repercuções consideráveis nos resultados escolares. O sucesso é influenciado pela pressão dos pares. Os alunos migrantes costumam ter um melhor desempenho quando inseridos em turmas juntamente com colegas que não só têm um bom domínio da língua do país de acolhimento como também ambições educativas elevadas¹⁸.

25. No entanto, em determinados sistemas, continua a ser grande a tendência para a segregação. Os alunos migrantes estão, frequentemente, concentrados em escolas que se encontram, de facto, **segregadas** em relação aos estabelecimentos tradicionais e que se encontram num vórtice de degradação da qualidade, que se manifesta, por exemplo, na rotação frequente do corpo docente. O estudo PISA mostra efectivamente que o desempenho nas escolas com elevadas concentrações de alunos migrantes é inferior¹⁹. Mas a segregação também ocorre no âmbito das escolas: há dados que atestam que **o agrupamento e/ou a identificação de aptidões** remetem uma percentagem demasiado elevada de alunos migrantes para vias de ensino de nível inferior – em virtude, provavelmente, dos níveis iniciais mais baixos de sucesso escolar e/ou de capacidade linguística²⁰. Por último, a elevada concentração de filhos de migrantes em escolas de ensino especial para alunos com deficiência verificada em determinados países constitui um caso extremo de segregação²¹. Afigura-se, à partida, improvável que os níveis de deficiência dos alunos migrantes sejam muito diferentes de país para país.

26. Todas as formas de segregação escolar enfraquecerão a capacidade de a educação cumprir um dos seus principais objectivos - propiciar a inclusão social e estabelecer laços sociais e de amizade entre os filhos dos migrantes e os seus pares²². Em termos gerais, quanto mais as políticas de ensino contrariarem todas as formas de segregação real dos alunos migrantes, tanto melhor será a experiência educativa.

27. As abordagens educativas podem contribuir para resolver o problema das fracas expectativas que atrás se referiu. As expectativas geradas, por exemplo, em relação a alunos que verbalizam menos (uma situação que previsivelmente, por motivos linguísticos, engloba muitos alunos migrantes) podem subestimar as suas capacidades.

3.3. Algumas respostas políticas positivas

28. Tanto a investigação como os intercâmbios permitiram identificar políticas e abordagens que poderão incentivar o sucesso educativo dos alunos migrantes. Em geral, de acordo com a investigação, os alunos migrantes têm melhores desempenhos sempre que há uma menor correlação entre o estatuto socioeconómico e o sucesso escolar. Por outras palavras, os

¹⁸ Um estudo fundamental neste domínio é o de Coleman et al. (1966), que revela que o desempenho dos alunos oriundos de minorias que frequentam escolas segregadas fica aquém do seu potencial. Farley (2005) analisou estudos de investigações mais recentes sobre a influência dos pares no sucesso académico e as suas conclusões vêm basicamente reforçar as conclusões anteriores.

¹⁹ Quadro em anexo.

²⁰ Schofield (2006). As repercuções da identificação precoce de aptidões na igualdade nos sistemas educativos foi já abordada na Comunicação da Comissão «Eficiência e equidade nos sistemas de educação e formação».

²¹ Por exemplo, em 1999, os alunos migrantes constituíam 9,4% da população escolar total na Alemanha, mas cerca de 15% da população das escolas de ensino especial. Ver igualmente EUMC (2004). A Agência Europeia para o Desenvolvimento da Educação em Necessidades Educativas Especiais está actualmente a realizar uma análise comparativa da situação dos alunos migrantes no ensino especial em 23 Estados-Membros. Prevê-se que os resultados sejam publicados no início de 2009.

²² Rutter et al. (1979).

sistemas que dão maior prioridade à igualdade na educação são aqueles que terão mais probabilidades de responder efectivamente às necessidades específicas destes alunos. Os melhores resultados derivam de estratégias abrangentes que cobrem todos os níveis e vertentes do sistema; as medidas parciais podem limitar-se a transferir os problemas de desigualdade ou de insucesso de um segmento do sistema para outro. Além do mais, as políticas que visam fomentar a igualdade na educação obterão melhores resultados num quadro mais lato de construção de uma sociedade inclusiva.

29. Há também toda uma gama de abordagens políticas especificamente orientadas para determinados aspectos das experiências educativas dos alunos migrantes.

- Cientes da importância da aprendizagem da **língua do país de acolhimento** como factor fundamental para a integração, todos os Estados-Membros adoptaram já disposições específicas em apoio²³ da mesma, por exemplo, aulas de língua para os alunos migrantes recém-chegados (que por vezes são também facultadas a alunos oriundos da imigração que, embora nascidos no país de acolhimento, ainda não dominam a língua). Outras práticas promovem um domínio linguístico tão precoce quanto possível – testes iniciais de competência linguística para todas as crianças, aprendizagem da língua na educação pré-escolar, e formação específica dos professores para o ensino da língua do país de acolhimento como segunda língua.
- Para além da ênfase principal na língua do país de acolhimento, têm vindo a ser envidados esforços no sentido de promover a aprendizagem da **língua de origem**, por vezes no quadro dos acordos bilaterais com outros Estados-Membros previstos na Directiva 77/486/CEE²⁴. As novas oportunidades propiciadas pela mobilidade e pelos contactos com o país de origem através dos meios de comunicação social e da Internet, bem como as acções de geminação electrónica entre as escolas dos países de origem e de acolhimento alargaram as possibilidades de realização desta aprendizagem. Há alguns indícios de que reforçar a língua de origem se pode revelar uma vantagem em termos educativos. Para além de ser valiosa para o capital cultural e a auto-confiança dos filhos dos migrantes, a fluência na língua de origem pode também constituir uma aptidão fundamental para a sua futura empregabilidade. Importa também considerar que, para determinadas famílias migrantes, o eventual regresso ao país de origem constitui uma opção deseável, e que o ensino na língua de origem viria facilitá-lo.
- Muitos países oferecem **apoio orientado** para tentar colmatar as desvantagens educativas. Se bem que não visem especificamente os grupos de migrantes, tais medidas podem revelar-se extremamente pertinentes no seu caso. Algumas destas medidas são aplicadas a título individual - bolsas de estudo e eventuais quotas de participação em instituições de ensino de prestígio (se bem que, com frequência, a questão das quotas seja motivo de controvérsia). Outras medidas aplicam-se às famílias, revestindo a forma de subvenções concedidas sob reserva da frequência ou do sucesso escolar. De acordo com as informações disponíveis, estas medidas parecem ter tido algum êxito. O apoio orientado destina-se também a **escolas** com uma elevada percentagem de alunos migrantes, mas os

²³ Ver o Relatório Eurydice sobre a integração escolar dos alunos migrantes (2004); este relatório será actualizado em 2008.

²⁴ Relatório Eurydice sobre a integração escolar dos alunos migrantes (2004).

resultados têm sido mais modestos neste domínio, quer por não haver uma massa crítica necessária, quer por uma má orientação das medidas²⁵.

- Existem também diversos programas que oferecem **apoio educativo suplementar** para grupos específicos, por exemplo, centros de aprendizagem e de realização de tarefas em horário pós-escolar, instituídos, frequentemente, em parceria com a comunidade. O **aconselhamento e o acompanhamento dos estudos** das crianças pode, por exemplo, ser realizado por estudantes do ensino superior. Estas modalidades de apoio revelaram-se particularmente proveitosas quando realizadas por pessoas da mesma origem e no âmbito de **parcerias mais latas entre as associações de pais e as instituições da comunidade**, que podem englobar outras medidas, como a nomeação de mediadores nas escolas²⁶.
- **A educação de segunda oportunidade** tem sido utilizada por alguns sistemas, que, no entanto, estão cientes de que esta forma de ensino não se pode tornar uma via paralela e segregada destinada a quem não tem sucesso no sistema escolar tradicional. **A educação de adultos**, sobretudo no domínio das línguas, é objecto de uma forte promoção junto das comunidades migrantes, como forma de ajudar a pôr cobro à transmissão, entre gerações, das desvantagens educativas atrás referidas e de facilitar a comunicação entre a escola e as famílias.
- **A educação pré-escolar** traz grandes vantagens²⁷. Na medida em que der primazia ao desenvolvimento linguístico, esta fase da escolaridade irá beneficiar os alunos migrantes, dotando-os das competências necessárias para o restante percurso escolar²⁸. Como se refere no ponto 2.1, são muitas vezes os filhos de migrantes que apresentam a taxa de acesso mais baixa; os sistemas que instituíram medidas de apoio financeiro às famílias socialmente desfavorecidas para que estas possam ter acesso aos serviços de assistência à infância tiveram alguns resultados positivos²⁹.
- **O ensino integrado**, que visa reverter a tendência de segregação atrás referida, constitui um objectivo específico em determinados sistemas. Como a segregação é dificilmente eliminável uma vez instalada, os países que se defrontam pela primeira vez com uma migração em grande escala têm todo o interesse em adoptar uma **estratégia preventiva**, no intuito de assegurar a manutenção, desde o início, de um equilíbrio étnico e socioeconómico. A instituição em rede de escolas e serviços pode ajudar a disseminar os alunos migrantes e assim evitar a sua concentração. As medidas destinadas a reforçar a capacidade de atracção das escolas com números elevados de alunos desfavorecidos - a criação dos chamados **pólos escolares de atracção** («magnet schools»³⁰) - produziram resultados animadores.

²⁵ Ver a base da reforma da política de educação prioritária em França.

²⁶ Ver exemplos em anexo.

²⁷ Ver a Comunicação da Comissão «Eficiência e equidade nos sistemas de educação e formação», COM(2006) 481 final, e as Conclusões do Conselho «Educação», de Novembro de 2007, sobre a educação e a formação como motor essencial da Estratégia de Lisboa.

²⁸ Por exemplo, Spies, Büchel e Wagner (2003) verificaram que, na Alemanha, a frequência da educação pré-escolar aumentava as possibilidades de as crianças migrantes chegarem a níveis mais elevados no ensino secundário.

²⁹ Um bom exemplo, bem documentado, é o programa HeadStart nos EUA, a que se faz referência no anexo.

³⁰ Estes pólos de atracção surgiram inicialmente nos EUA no final da década de setenta. Têm por princípio atrair alunos de diversos bairros de classe média numa zona metropolitana através da oferta de programas escolares e actividades interessantes e invulgares. Estas escolas contribuem para o

- Uma etapa fundamental consiste na salvaguarda de **padrões de qualidade**. O fomento da qualidade pode ter por base as políticas destinadas a estabelecer relações com os pais, melhorar as infra-estruturas, alargar o leque de actividades extracurriculares e instituir uma cultura de respeito. As práticas incidiram, sobretudo, no **ensino e na liderança**³¹. Alguns sistemas tentaram solucionar o problema da rotação frequente do corpo docente nas escolas carenciadas dando incentivos aos professores para escolher e manter-se no quadro dessas escolas. A **formação e o desenvolvimento profissional dos professores** tem vindo cada vez mais a abordar formas de lidar com a diversidade e motivar as crianças em situações vulneráveis. Alguns sistemas têm como objectivo explícito **o aumento do número de professores oriundos da imigração**.
- O conhecimento aprofundado da cultura própria e das culturas dos outros pode reforçar a auto-confiança dos alunos migrantes e, ao mesmo tempo, valorizar todos os alunos. Este tipo de **educação intercultural** não vem de modo algum retirar impacto à orientação principal que se centra na identidade, nos valores e nos símbolos do país de acolhimento. Implica, pelo contrário e acima de tudo, o fomento do **respeito mútuo** e da compreensão das consequências negativas de preconceitos e estereótipos e o desenvolvimento da capacidade de aceitar pontos de vista diversos³², melhorando o conhecimento e o respeito pelos valores e direitos fundamentais da sociedade de acolhimento.

4. ABORDAGEM DA QUESTÃO A NÍVEL EUROPEU

30. O conteúdo e a organização da educação e da formação são da competência das autoridades nacionais. As estratégias devem ser definidas e aplicadas a nível nacional ou regional. Os Estados-Membros manifestaram interesse em colaborar no que diz respeito à inclusão dos filhos de migrantes. A Comissão Europeia pode facilitar essa cooperação. A natureza comum do desafio e dos factores que lhe estão subjacentes, aliada à variedade de abordagens actualmente aplicadas por diferentes Estados-Membros, regiões e cidades mostram que há margem para estabelecer um diálogo profícuo.

31. A União Europeia é já responsável pela realização de diversas actividades de diferentes tipos que se repercutem, de forma directa ou indirecta, nas políticas dos Estados-Membros nesta matéria. Além disso, há também que ponderar a influência da Directiva 77/486/CEE na definição dos esforços políticos no domínio.

4.1. Papel dos programas e acções da UE

32. A Comissão Europeia apoia já diversos programas e acções que, entre outros aspectos, dizem respeito a esta questão. Em 2005, a Comissão apresentou a sua «Agenda Comum para a Integração: enquadramento para a integração de nacionais de países terceiros na União Europeia»³³, na qual propôs medidas destinadas a pôr em prática os princípios básicos

reequilíbrio socioeconómico na escola, reforçando ao mesmo tempo o programa educativo nos bairros mais vulneráveis. Na Europa, fizeram-se algumas experiências com este tipo de escola – ver, por exemplo, <http://schulpreis.bosch-stiftung.de>.

³¹ Relatório McKinsey (2007).

³² Ver a Recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho sobre as competências essenciais da aprendizagem ao longo da vida, nomeadamente as competências essenciais números 6 (competências sociais e cívicas) e 9 (sensibilidade e expressão culturais).

³³ COM(2005) 389.

comuns em matéria de integração³⁴, juntamente com uma série de mecanismos comunitários de apoio, entre os quais os pontos de contacto nacionais sobre integração, o Fórum Europeu sobre Integração e os relatórios anuais sobre a migração e a integração. Além disso, o Fundo Europeu para a Integração dos Nacionais de Países Terceiros veio também facultar medidas de integração para jovens e crianças migrantes. A Recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de Dezembro de 2006, sobre as competências essenciais para a aprendizagem ao longo da vida, enumera os tipos de atitudes, conhecimentos e competências que a educação deverá ministrar às pessoas, para facilitar a sua realização e o seu desenvolvimento pessoais, a cidadania activa, a inclusão social e o emprego na Europa moderna. As competências essenciais números 6 (competências sociais e cívicas) e 9 (sensibilidade e expressão culturais) afiguram-se particularmente pertinentes no contexto da incidência elevada de alunos migrantes e podem ser úteis enquanto quadro de desenvolvimento de abordagens educativas a nível nacional.

33. O programa «Aprendizagem ao Longo da Vida», em particular as acções Comenius (ensino básico e secundário), Leonardo da Vinci (formação profissional) e Grundtvig (educação de adultos) e o programa «Juventude» apoiam projectos relacionados com a educação intercultural, a integração escolar dos alunos migrantes e a inclusão social de jovens desfavorecidos. No anexo, figuram alguns exemplos.

34. Através dos Fundos Estruturais, designadamente o FSE e o FEDER, a política de coesão pode apoiar projectos e medidas de inclusão social aos níveis nacional e regional. Por meio do programa URBACT, a iniciativa «As Regiões e a Mudança Económica» incentivará o intercâmbio de melhores práticas e a cooperação transnacional. A inclusão social dos jovens migrantes constitui uma grande prioridade. A cooperação transnacional pode igualmente desenvolver-se no âmbito do programa comunitário para o emprego e a solidariedade social (PROGRESS).

35. Os Anos Europeus da Igualdade de Oportunidades para Todos (2007) e do Diálogo Intercultural (2008) vieram criar um quadro para a promoção de um debate a nível europeu sobre inclusão e jovens migrantes.

4.2. Intercâmbio político a nível europeu

36. O método aberto de coordenação para a educação e formação profissional propicia um fórum de cooperação e intercâmbio entre Estados-Membros no que diz respeito aos desafios comuns em matéria de educação. A Comissão apresentará propostas relativas a um novo quadro para este processo em Dezembro de 2008, que, entre outros aspectos, poderá abranger o intercâmbio político nesta matéria. Neste domínio, poderá ponderar-se a eventual criação de indicadores ou de valores de referência relativos aos níveis de sucesso escolar e às taxas de inscrição dos alunos migrantes.

37. A Comissão Europeia colabora também estreitamente com organismos internacionais como a OCDE e o Conselho da Europa, que, entre outros domínios, abordam igualmente a educação e a migração. Esta cooperação continuará a ser prioritária.

³⁴

Documento do Conselho 14615/04.

4.3. Papel da Directiva 77/486/CEE que tem por objectivo a escolarização dos filhos dos trabalhadores migrantes³⁵

38. No contexto da reflexão política lançada no presente documento, importa determinar o papel que, no futuro, a Directiva 77/486/CEE poderá desempenhar na definição das políticas nacionais.

39. A transposição, a aplicação e o acompanhamento da directiva revelaram-se complexos³⁶, pelo menos em parte, porque, aquando da sua adopção, o contexto no âmbito do qual a directiva fora elaborada, ou seja, a gestão dos fluxos migratórios através de acordos bilaterais entre Estados-Membros, perdera já a sua actualidade. Atendendo às dificuldades que se verificaram no estabelecimento da cooperação bilateral necessária à aplicação formal da directiva pelos então nove Estados-Membros da CE, não se sabe ao certo como se poderá aplicar efectivamente a directiva numa UE com 27 Estados-Membros.

40. Em segundo lugar, levanta-se o problema do âmbito da directiva. Actualmente, o desafio diz respeito, em grande medida, à educação das crianças oriundas de países terceiros, situação esta que não é abrangida pela directiva.

41. Por último, há que avaliar o valor acrescentado das disposições da directiva para a elaboração das políticas educativas. A disposição inicial da directiva, nos termos da qual os Estados-Membros devem tomar «as medidas adequadas a fim de que no seu território seja proporcionado, [aos filhos dos trabalhadores migrantes], um ensino de acolhimento gratuito que inclua, nomeadamente, o ensino, adaptado às necessidades específicas desses menores, da língua oficial ou de uma das línguas oficiais do Estado de acolhimento», pouco se parece ter repercutido na elaboração das políticas dos Estados-Membros, a avaliar pelos muitos e complexos desafios descritos no presente documento. Todos os Estados-Membros desenvolveram abordagens específicas relativas ao ensino da língua do país de acolhimento. Quanto aos problemas mais latos do ensino das crianças oriundas da imigração, convém questionar se os Estados-Membros poderão beneficiar sobretudo da directiva ou de uma conjugação de intercâmbios políticos e de programas de apoio à elaboração de políticas.

A segunda disposição da directiva - nos termos da qual os Estados-Membros tomarão «em cooperação com os Estados de origem, as medidas adequadas tendo em vista promover, em coordenação com o ensino normal, um ensino da língua materna e da cultura do país de origem» - permite uma maior flexibilidade quanto às formas de concretizar esta obrigação. Esta disposição, cujo impacto³⁷ foi heterogéneo, pode nas presentes circunstâncias, a que se faz referência no anterior ponto 3.1, revelar-se uma abordagem útil do ponto de vista educativo. O volume da mobilidade intracommunitária dos trabalhadores dos Estados-Membros da UE aumentou acentuadamente nos últimos anos, na sequência dos alargamentos de 2004 e 2007. Esta situação poderá, em princípio, renovar o interesse na promoção da aprendizagem da língua de origem pelos filhos dos migrantes em geral. Contudo, não se sabe se esta abordagem deve ser preferencialmente aplicada por meio de instrumentos legislativos baseados nos diferentes regimes jurídicos previstos no Tratado para os cidadãos da UE e os cidadãos de países terceiros, ou por meio de acordos voluntários, estabelecidos no âmbito ou à margem do sistema de ensino formal. Tendo em conta que, ao abrigo da directiva, este

³⁵ Directiva 77/486/CEE do Conselho, de 25 de Julho de 1977, que tem por objectivo a escolarização dos filhos dos trabalhadores migrantes, JO L 199 de 6.8.1977, pp.32-33.

³⁶ Ver COM(94) 80 e Relatório Eurydice 2004.

³⁷ Relatório Eurydice, 2004.

objectivo deve ser concretizado em cooperação com o Estado-Membro de origem, poderá recorrer-se à instauração de redes e a projectos de geminação de escolas para promover o ensino da língua de origem, sobretudo de escolas ou em localidades que usufruam do apoio do programa «Aprendizagem ao Longo da Vida». Poderá igualmente contemplar-se a formação específica dos professores neste tipo de ensino.

5. PROPOSTA DE CONSULTA

42. No entender da Comissão, afigura-se útil realizar uma consulta das partes interessadas sobre a política educativa para as crianças oriundas da imigração. Convidam-se as partes interessadas a apresentar os seus pontos de vista sobre:

- o desafio político;
- as políticas adequadas para dar resposta a este desafio;
- o apoio que a União Europeia poderá eventualmente prestar aos Estados-Membros neste contexto; bem como
- o futuro da Directiva 77/486/CEE.

43. Convidam-se os interessados a enquadrar os seus contributos nas seguintes questões gerais.

A. O desafio político

1. Quais os desafios fundamentais associados à prestação de um ensino de qualidade às crianças oriundas da imigração? Devem ser tidos em conta outros desafios políticos, para além dos já identificados no presente documento?

B. A resposta política

2. Quais as respostas mais adequadas para esses desafios? Devem ser tidas em conta outras políticas e abordagens para além das enumeradas no presente documento?

C. O papel da União Europeia

3. Que acções poderão realizar-se no âmbito dos programas comunitários para influenciar de forma positiva a educação das crianças oriundas da imigração?

4. De que forma podem estas questões ser tratadas no âmbito do método aberto de coordenação para a educação e formação profissional? Em seu entender, devem desenvolver-se eventuais indicadores e/ou valores de referência que possam servir de base a uma maior concentração dos esforços políticos na redução das disparidades em matéria de sucesso escolar?

D. O futuro da Directiva 77/486/CEE

5. Tendo em conta os antecedentes da sua aplicação e a evolução da natureza dos fluxos migratórios desde a sua adopção, de que modo pode a Directiva 77/486/CEE contribuir para apoiar as políticas dos Estados-Membros neste domínio? Recomendaria a manutenção da directiva no seu estado actual, a sua adaptação ou a sua revogação? Proporia algumas abordagens alternativas para apoiar as políticas dos Estados-Membros nas questões visadas pela directiva?

44. A consulta sobre estas questões decorrerá até 31 de Dezembro de 2008.

45. Endereço para envio de contributos:

Comissão Europeia
DG «Educação e Cultura»
Consulta sobre Educação e Migração
B-1049 Bruxelas
E-mail EAC-migrantchildren@ec.europa.eu

46. A Comissão Europeia analisará os resultados desta consulta e publicará as suas conclusões no início de 2009. Chamamos a atenção para o facto de os contributos e os nomes dos autores poderem ser publicados, salvo se estes não o consentirem explicitamente aquando do envio dos respectivos contributos.