

Documento de Referência

Coerência entre Ação Humanitária e Desenvolvimento, na Educação: Trabalhar em conjunto nos contextos de crise



Rede Interinstitucional
para a Educação em
Situações de Emergência

A Rede Interinstitucional para a Educação em Situações de Emergência (INEE) é uma rede internacional e aberta formada por representantes das organizações não-governamentais, agências das Nações Unidas, entidades doadoras, governos e instituições acadêmicas que trabalham em conjunto para assegurar o direito à educação segura e de qualidade para todas as pessoas afetadas por situações de crise. Para mais informações, por favor visite www.inee.org

Publicado por:

Rede Interinstitucional para a Educação em Situações de Emergência (INEE)
a/c Comité Internacional de Resgate
122 East 42nd Street, 12th floor
New York, NY 10168
Estados Unidos da América

INEE © 2021

Citação sugerida:

Rede Interinstitucional para a Educação em Situações de Emergência (INEE). (2021). Coerência entre Ação Humanitária e Desenvolvimento na Educação: Trabalhar em conjunto nos contextos de crise. Nova Iorque, NY. <https://inee.org/pt/resources/coerencia-entre-acao-humanitaria-e-desenvolvimento-na-educacao-trabalhar-em-conjunto-nos>

Licença:

Este documento está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 É atribuída à Rede Interinstitucional para a Educação em Situações de Emergência (INEE).



Imagem de capa:

Mahamadou Abdourhamane, NRC

Agradecimentos:

Este Documento de Referência foi redigido por Sonia Gomez, com o apoio de Lyndsay Bird (INEE) numa iniciativa da Equipa de Trabalho sobre Ação Humanitária e Desenvolvimento (HDTF, na sigla em inglês), uma colaboração entre o Grupo de Trabalho da INEE sobre Política Educativa (GTPE) e o Grupo de Trabalho de Advocacy (GTA), ambos da INEE. A Equipa de Trabalho sobre Ação Humanitária e Desenvolvimento (HDTF, na sigla em inglês) é coordenado por Margi Bhatt (Coordenadora para a Política Educativa) e Alana Christopher (Coordenadora Interna para a Política Educativa).

Gostaríamos de agradecer a Nina Weisenhorn (USAID), Anna Tammi (Parceria Global para a Educação, PGE), Ikali Karvinen (FCA), Cornelia Janke (EDC), Stefanie Kendall (FHI 360), Leonora MacEwen (UNSECO-IEEP), Gerhard Pulfer (Porticus), Julia Finder Johna (Save the Children), Paul Frisoli (LEGO Foundation) Laura Davison (INEE), Dean Brooks (INEE) e outros membros do Equipa de Trabalho sobre Ação Humanitária e Desenvolvimento (HDTF, na sigla em inglês), que contribuíram, de forma valiosa com orientação, conhecimento e feedback, para o desenvolvimento do Documento de Referência. Agradecemos ainda a Kamila Partyka (ECHO), Lisa Bender (UNICEF), Elisa Radisone (CGE), Charlotte Berquin (UNHCR), Benoit D'Ansembourg (UNHCR), Manan Kotak (ECW), Annina Mattson (Dubai Cares), Sabina Handschin (SDC), and Marco Grazia (WVI), pelo seu contributo para a revisão do documento. Finalmente, agradecemos a cada uma das partes interessadas em educação em situações de emergência que contribuíram para este projeto com o seu tempo e experiência, através de entrevistas e partilha de documentos.

A coordenação da edição esteve a cargo de Dody Riggs, Margi Bhatt (INEE) e Alana Christopher (INEE).

O design esteve a cargo de 2D Studio Ltd.

Esta tradução resulta de uma colaboração entre a organização Tradutores sem Fronteiras e a INEE.

A INEE gostaria de agradecer e reconhecer a Agência Suíça para o Desenvolvimento e Cooperação (SDC, na sigla em inglês) e a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID, na sigla em inglês) pelo seu generoso apoio financeiro ao trabalho realizado no âmbito deste relatório.

Índice

Acrónimos	5
Sumário Executivo	6
Introdução	9
Metodologia	10
O que é a coerência entre ação humanitária e desenvolvimento no setor da educação?	12
Coerência entre ação humanitária e desenvolvimento: Importante porquê?	17
As barreiras à coerência entre ação humanitária e desenvolvimento no setor da educação	21
Normas	22
Capacidades	23
Operações	26
Recomendações para fortalecer a coerência entre ação humanitária e desenvolvimento na educação	30
Conclusão	43
Referências	47

Lista de Acrónimos

- ACNUR** — Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
- AENN** — Abordar a educação no Nordeste da Nigéria (do inglês, *Addressing education in Northeast Nigeria*)
- CGE** — Cluster Global de Educação
- CICV** — Comité Internacional da Cruz Vermelha
- EA** — Educação Acelerada
- ECHO, sigla em inglês** — Direção-Geral da Proteção Civil e das Operações de Ajuda Humanitária Europeias, Comissão Europeia
- ECW, sigla em inglês** — A Educação não Pode Esperar
- EeE** — Educação em Situações de Emergência
- GLE** — Grupo Local de Educação
- GRF, sigla em inglês** — Fórum Global de Refugiados
- GT sobre EeE** — Grupo de Trabalho sobre Educação em Situações de Emergência
- GTEA** — Grupo de Trabalho sobre Educação Acelerada
- GTRE** — Grupo de Trabalho sobre Resiliência na Educação
- IIFE** — Instituto Internacional de Planeamento Educativo
- INEE** — Rede Interinstitucional para a Educação em Situações de Emergência
- ME** — Ministério da Educação
- NWOW, sigla em inglês** — Nova Forma de Trabalhar
- OBC** — Organização de Base Comunitária
- OCHA, sigla em inglês** — Gabinete de Coordenação dos Assuntos Humanitários das Nações Unidas
- ODI, sigla em inglês** — Instituto de Desenvolvimento Ultramarino
- ODS** — Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
- ONG** — Organização não-governamental
- OSC** — Organização da Sociedade Civil
- PDI** — Pessoas Deslocadas Internamente
- PEIC** — Proteger a Educação na Insegurança e no Conflito: Educação Acima de Tudo (do inglês, *Protect Education in Insecurity and Conflict: Education Above All*)
- PGE** — Parceria Global para a Educação
- PSE** — Plano Setorial de Educação
- RRD** — Redução do Risco de Desastres
- SEA** — Sistemas de Educação Alternativa
- SIGE** — Sistemas de Informação e Gestão da Educação
- UNESCO** — Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
- UNICEF, sigla em inglês** — Fundo das Nações Unidas para a Infância
- USAID, sigla em inglês** — Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

Sumário Executivo

O setor da educação tem a responsabilidade de assegurar uma educação de qualidade, equitativa e inclusiva, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos, no âmbito do compromisso assumido para com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4 (ODS4). A atual tendência de permanência de crises complexas a longo prazo, quer causadas por emergências climáticas, conflito violento ou pandemias, ameaçam o progresso em direção às metas do ODS4. Como a pandemia da COVID-19 nos mostrou, nenhum país nem sistema educativo está imune à crise; portanto, o fortalecimento da resiliência é crucial para evitar não somente as perdas, mas para preservar os progressos e manter os nossos objetivos comuns no setor da educação. Uma ação coletiva é necessária no espectro entre ação humanitária e desenvolvimento para desenvolver sistemas de educação adaptáveis e inclusivos que estejam preparados e tenham a capacidade de responder às crises, de modo que todas as crianças e jovens tenham a oportunidade de ir à escola, permanecer na escola e concluir um ciclo completo de educação primária e secundária.

Este relatório dirige-se aos membros da Rede Interinstitucional para a Educação em Situações de Emergência (INEE). Esta comunidade de membros inclui um amplo conjunto de atores humanitários, de desenvolvimento, representantes do governo e da sociedade civil, que trabalham para assegurar que todas as pessoas tenham o direito a uma educação equitativa, relevante, segura e de qualidade. A finalidade do relatório é detalhar o conceito de coerência entre ação humanitária e desenvolvimento, e propor um conjunto de ações e recomendações para fortalecer esta mesma coerência no setor da educação. O relatório também disponibiliza algumas diretrizes aos/às membros da INEE e às partes interessadas da educação para que tomem medidas coletivas e advoguem por uma melhor coerência dentro das suas agências e em todo o espectro de políticas e programas no setor da educação.

Assim, este relatório recapitula o conceito de coerência entre ação humanitária e desenvolvimento e procura demonstrar por que motivo é crucial proporcionar uma visão geral das barreiras à coerência no setor da educação. Mais ainda, este documento apresenta exemplos ilustrativos de ação coerente, e avança com recomendações concretas para uma coerência melhorada, como sintetizado através de um enquadramento de “Aprender-Reunir-Adaptar”.

Para explicar o conceito de coerência entre ação humanitária e desenvolvimento, este documento adota a definição da *New Ways of Working* (Nova Forma de Trabalho), à luz da qual se descreve a coerência entre ação humanitária e desenvolvimento como sendo o trabalho de vários anos procurando resultados coletivos, baseado na vantagem comparativa de um conjunto diverso de atores (ver a secção de definições deste documento). Este documento argumenta que a coerência entre ação humanitária e desenvolvimento é crucial para assegurar que todas as crianças tenham acesso à educação de qualidade e ininterrupta, que promova o fortalecimento da sua resiliência e o seu desenvolvimento geral. Embora a educação possa oferecer vantagens significativas a pessoas, comunidades e países, estabelecer sistemas educativos resilientes requer planeamento, coordenação e investimento plurianual no setor da educação.

Para analisar os obstáculos à coerência na educação, o documento usa o quadro conceitual proposto no livro branco da USAID, *Educação e Coerência entre Ação Humanitária e Desenvolvimento* (Nicolai et al., 2019). Este quadro delineia três níveis de ação que influenciam as condições para a coerência: Normas, Capacidades e Operações. As barreiras identificadas e exploradas no documento são as seguintes:

NORMAS

- É desafiante equilibrar os mandatos de ação humanitária e de desenvolvimento, especialmente em contextos de conflito.

CAPACIDADES

- A coordenação é feita de forma fragmentada e sem interligações estruturais que permitam uma aproximação entre os organismos de coordenação de ação humanitária e desenvolvimento.
- A capacidade local para apoiar a educação em situações de crise é muito desigual e requer apoio adicional.
- A especialização dos setores conduziu a uma falta de capacidade transversal aos sistemas de, o desenho e a implementação de programas de ação humanitária e desenvolvimento.

OPERAÇÕES

- Há diferentes tempos de resposta no que diz respeito ao planejamento e intervenção ao nível da ação humanitária e do desenvolvimento.
- Vários níveis de planejamento da educação e, por conseguinte, de desenho, implementação de programas, ocorrem de forma independente.

O documento avança com seis recomendações para abordar estas barreiras à coerência e três formas de trabalhar necessárias para cumprir as recomendações, nomeadamente:

1. Usar quadros e requisitos/normas comuns para equilibrar a priorização dos compromissos no âmbito da ação humanitária e desenvolvimento.
2. Unificar os sistemas de coordenação da educação no domínio da ação humanitária e do desenvolvimento.
3. Fortalecer a capacidade dos atores locais do setor da educação em responder em crise.
4. Desenvolver a capacidade de forma transversal de modo a que mais atores do setor da educação tenham conhecimento abrangente do setor, incluindo os processos cruciais no domínio da ação humanitária e do desenvolvimento.
5. Assegurar que os planos nacionais do setor da educação respondem às necessidades das crianças e jovens nos contextos de crise e que os planos de ação humanitária estão alinhados com os processos e prioridades nacionais.
6. Integrar nos sistemas educativos nacionais as abordagens de redução do risco de desastres e educação em situações de emergência para que estes estejam preparados para responder às necessidades das crianças e jovens em situações de crise.

Para cumprir estas recomendações, o documento propõe um quadro que tem por base 3 formas de trabalhar: Aprender-Reunir-Adaptar. Estas três formas de trabalhar são comuns às práticas promissoras da coerência, pois criam as condições necessárias para que os parceiros identifiquem e trabalhem juntos para alcançar os resultados coletivos para as crianças e jovens afetados pela crise.

APRENDER

Os serviços de educação governamentais, no domínio da ação humanitária e do desenvolvimento, precisam conhecer melhor todo o sistema educativo, assim como se conhecerem melhor entre si, nomeadamente as abordagens e mandatos de cada uma, ação humanitária e desenvolvimento. Esta aprendizagem inclui documentar as abordagens e intervenções no domínio da coerência para informar práticas futuras a nível operacional.

REUNIR

É crucial promover a proximidade entre as diversas partes interessadas para realizar análises conjuntas e procurar oportunidades de trabalhar para alcançar resultados comuns, pois proporciona a abertura ao diálogo e à descoberta de uma base comum para uma colaboração significativa. Nas organizações e ministérios de educação com múltiplos mandatos é necessário criar canais internos sistemáticos que permitam o diálogo e articulação entre a ação humanitária e o desenvolvimento e as divisões que possam existir.

ADAPTAR

A coerência também exige que os atores no espetro entre ação humanitária e desenvolvimento tenham em consideração como podem adaptar-se e aproximar-se um pouco da outra perspetiva, mantendo, ao mesmo tempo, os seus mandatos e responsabilidades principais. Esta adaptação exige uma análise sobre que recursos financeiros e humanos, existentes ou complementares, são necessários para apoiar a coerência de forma mais eficaz.

Introdução

© Enayatullah Azad / NRC
Herat, Afghanistan

Quando a crise da COVID-19 atingiu o seu pico pela primeira vez no princípio de 2020, mais de 1,5 mil milhões de crianças - aproximadamente 90% dos estudantes do ensino primário e secundário a nível mundial - ficaram fora da escola devido às medidas tomadas para controlar a propagação do vírus (UNESCO, 2020a). Dado que a COVID-19 agrava vários fatores que contribuem para a interrupção da educação em contextos de crise, nunca tinha sido tão crucial uma abordagem sistemática e estruturada à colaboração entre os parceiros humanitários e de desenvolvimento para apoiar o direito à educação para todas as crianças e jovens. Visto que a escala da crise de COVID-19 afeta populações de nações inteiras, os clusters de educação e os grupos de trabalho para a educação de pessoas refugiadas fizeram aquilo que fazia mais sentido, ou seja, associaram-se aos planos nacionais de resposta educativa para assegurar que as necessidades das crianças afetadas pela crise seriam incluídas naqueles planos. As iniciativas conjuntas, tais como a [Coligação Mundial para a Educação](#), lançada pela UNESCO, reuniram vários parceiros da educação, no sentido de se encontrarem soluções.

A coerência entre ação humanitária e desenvolvimento é um tema vasto e complexo que se relaciona com vários aspetos da educação, da política e coordenação ao planeamento, financiamento e implementação de programas. Junta atores com mandatos, pontos de vista e culturas institucionais diferentes, portanto encontrar uma base em comum não é automático. É antes o resultado de um processo, por vezes longo, de diálogo e de criação de uma relação de confiança. Um relatório recente intitulado [Financiar o Nexo](#) verificou que, apesar de a finalidade e o âmbito das abordagens à correlação não serem ainda claras a nível nacional, muitos exemplos de abordagens do nexa baseadas na área, setor e temática permitem retirar lições úteis e pensar em possibilidades de expansão (Poole & Culbert, 2019, pág. 6). Ao confirmar as observações no relatório Financiar o Nexo, a revisão documental e as entrevistas realizadas para o relatório apresentado no presente documento permitiram verificar que existem níveis mistos de entendimento e compromisso para com a coerência entre ação humanitária e desenvolvimento no setor da educação, e que existem várias barreiras estruturais a impedir a sua operacionalização. Contudo, muitos exemplos práticos da coerência estão a ser implementados a nível nacional e mundial à medida que os parceiros da educação reconhecem, cada vez mais, que a ação coordenada e unida é fundamental se quisermos cumprir com o [Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4 \(ODS4\)](#) até 2030.

Este relatório dirige-se aos membros da Rede Interinstitucional para a Educação em Situações de Emergência (INEE). Esta comunidade de membros inclui um amplo conjunto de atores humanitários, de desenvolvimento, representantes do governo e da sociedade civil, que trabalham para assegurar que todas as pessoas tenham o direito a uma educação equitativa, relevante, segura e de qualidade. A finalidade do relatório é detalhar o conceito de coerência entre ação humanitária e desenvolvimento, e propor um conjunto de ações e recomendações para fortalecer esta mesma coerência no setor da educação. O relatório também disponibiliza algumas diretrizes aos/às membros da INEE e às partes interessadas da educação para que tomem medidas coletivas e advoguem por uma melhor coerência dentro das suas agências e em todo o espectro de políticas e programas no setor da educação.

Este relatório está organizado de forma simples. Na primeira parte é apresentada uma explicação dos principais termos e conceitos relacionados com a coerência entre ação humanitária e desenvolvimento, seguida de uma análise das barreiras estruturais e operacionais que reforçaram as formas de trabalhar em silos ao longo do tempo. Por último, apresenta uma proposta de novas formas de trabalhar e recomendações para responder às principais barreiras à coerência. São, ainda, destacados exemplos de práticas promissoras que já estão a ser implementadas e podem ser seguidas de forma sistemática, de forma a criar a base para uma sólida colaboração no setor da educação. Este relatório não pretende ser exaustivo nem definitivo; pelo contrário, propõe novas formas de pensar e abordar a coerência entre ação humanitária e desenvolvimento no setor da educação, o que servirá de plataforma para um diálogo entre as diversas partes interessadas que ajudará a analisar as valiosas oportunidades e complexidades nesta área.

METODOLOGIA

Este relatório foi solicitado pela Equipa de Trabalho da INEE sobre a Ação Humanitária e o Desenvolvimento. O seu conteúdo baseia-se, principalmente, na análise documental de literatura cinzenta sobre o assunto, bem como em 34 entrevistas a profissionais que representam um conjunto de organizações que trabalham na educação em situações de crise e propensas a esse tipo de situações, incluindo agências das ONU, organizações não-governamentais (ONGs), entidades doadoras e redes de educação. As entrevistas forneceram uma amostra das abordagens organizacionais e atividades relacionadas com a coerência no setor, e foram usadas para identificar exemplos de práticas promissoras. O relatório refere e usa-se de um conjunto de quadros existentes, tais como: o quadro New Way of Working - Nova Forma de Trabalhar (NWOW, na sigla em inglês) é usado para explicar o conceito de coerência; o quadro concetual de normas, capacidades e operações, que está exposto no livro branco da USAID sobre Educação e Coerência entre Ação Humanitária e Desenvolvimento (Nicolai et al., 2019), é usado para estruturar as análises dos principais desafios colocados à coerência, assim como para formular as recomendações. As recomendações e as formas de trabalhar apresentadas no fim do relatório surgem diretamente da análise das barreiras, do mapeamento das práticas promissoras e da recolha de recomendações dos principais documentos de políticas relacionados com a coerência. Ao longo da redação do relatório, as suas diferentes versões foram revistas pelos membros da referida Equipa de Trabalho da INEE e por especialistas externos convidados.

Existem várias limitações ao âmbito e profundidade deste relatório. Uma das lacunas deriva da falta de documentação sobre a coerência entre ação humanitária e desenvolvimento no setor da educação, principalmente a nível operacional. Além disso, as entrevistas foram enviesadas no sentido em que se limitaram a profissionais com sede a nível regional ou mundial; atores e perspetivas dos Ministérios da Educação a nível local teriam aprofundado a análise. Uma das principais limitações foi a falta de oportunidade para uma consulta presencial das várias partes interessadas com os membros da equipa de trabalho da INEE para corrigir e aperfeiçoar e os principais conteúdos que tinham sido planeados, mas isso acabou por não ser possível devido às restrições relacionadas com a COVID-19. Devido às limitações de tempo e de abrangência, alguns assuntos principais como finanças, consolidação da paz e redução do risco de desastres (RRD) não são detalhados no relatório. Estes assuntos deviam ser priorizados nos próximos anos, à medida que evolui o diálogo e documentação sobre a coerência no setor da educação.

Este documento é uma contribuição inicial dos Grupos de Trabalhos da INEE sobre Políticas Educativas e o sobre Advocacy para a comunidade da INEE. A esperança é que tanto os atores humanitários como os de desenvolvimento desenvolvam e expandam ainda mais o que se apresenta aqui, visto que ainda há muito trabalho por fazer para conseguir desenredar a complexidade de uma resposta educativa coerente.

O que é a coerência entre ação humanitária e desenvolvimento no setor da educação?



© Alan Ayoubi / NRC
Alqa'im, Iraq

QUADRO 1

Exemplos de compromissos globais que promovem a coerência entre ação humanitária e desenvolvimento

- [New Ways of Working \(Nova Forma de Trabalho\)](#) e [Grand Bargain](#)
- [Pacto Global sobre Refugiados](#)
- [Quadro de Sendai para a Redução do Risco de Desastres](#)
- [Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4](#)

A coerência entre ação humanitária e desenvolvimento não é um conceito novo; há anos que os parceiros em situações de crise e propensas a estas têm vindo a trabalhar sobre isso, de diversas formas. O conceito teve uma maior aceitação recentemente devido a diferentes tendências no cenário de situações de emergência humanitária mundial, nomeadamente: a escalada sem precedentes no número de pessoas deslocadas à força e de situações de crise prolongada, a atual emergência climática, e os numerosos compromissos políticos mundiais relacionados com esta mesma questão (ver quadro 1). Contudo, ao passo que a “coerência entre ação humanitária e desenvolvimento” é um termo usado constantemente, o seu significado e o modo como deve ser operacionalizado, ou não é ainda bem compreendido de todo, ou então é compreendido de diferentes formas pelos diferentes profissionais. Esta secção do relatório explica o conceito de coerência entre ação humanitária e desenvolvimento, e o seu significado no setor da educação, bem como os termos-chave usados no documento.

QUADRO 2

Termos usados

Coerência entre ação humanitária e desenvolvimento: Ver a definição no texto principal. De acordo com o Livro Branco da USAID (Nicolai et al., pp. 13, 17), este termo descreve a ligação entre os dois tipos de assistência internacional de modo a alcançar mais resultados economicamente viáveis e sustentáveis para as populações e países afetados pela crise. A “coerência” é um termo genérico que inclui o nexo entre ação humanitária e desenvolvimento, que se refere mais especificamente ao ponto de encontro entre as abordagens humanitárias e de desenvolvimento, e o triplo nexo, que inclui uma dimensão de consolidação da paz.

Atores humanitários e de desenvolvimento: Este termo refere-se às organizações cujos mandatos, formas de trabalhar, tempos de resposta e fluxo de financiamento estão, predominantemente, associados a um dos dois modelos de assistência. Contudo, em muitos casos, estas distinções podem confundir-se. Ao passo que algumas agências, entidades e entidades doadoras (exemplo, A Educação não Pode Esperar, o Conselho Norueguês para os Refugiados, o Cluster Global de Educação e ECHO) têm um mandato claro para oferecer assistência humanitária às pessoas carenciadas, muitas organizações com diversos mandatos (por exemplo, a UNICEF, a Save the Children e o ACNUR, cujo papel na procura de soluções duradouras para as pessoas refugiadas transcendem a assistência humanitária) trabalham tanto no espaço de desenvolvimento como no da ação humanitária. Muitas organizações e entidades doadoras que se focam no desenvolvimento também estão a trabalhar de modo crescente, por vezes predominantemente, em contextos de crise (por exemplo, a Parceria Global para a Educação, a USAID e o Banco Mundial). Os governos e os Ministros da Educação são os atores mais importante nas dinâmicas de desenvolvimento e ação humanitária no setor de educação; estes têm o potencial de explorar ambos os modelos de assistência para favorecer a resiliência e alcance dos sistemas de educação.

Contextos de e propensos a situações de crise: Neste relatório, o termo “crise”, de modo geral, é usado para cobrir um vasto conjunto de situações de crises crónicas e agudas, incluindo situações de emergência causadas por acontecimentos climáticos e outros desastres naturais, situações de violência, conflito e instabilidade política, deslocções forçadas e pandemia. As dinâmicas que influenciam a coerência entre ação humanitária e desenvolvimento são específicas ao contexto e variam consideravelmente, dependendo do tipo e duração de uma crise e das condições pré-existentes. A coerência entre ação humanitária e desenvolvimento também é crucial nas situações propensas à crise, em que a preparação e prevenção podem mitigar os riscos e assegurar uma resposta rápida e eficaz.

Neste relatório, a Nova Forma de Trabalhar (NWOW, na sigla em inglês) - um quadro global da coerência entre ação humanitária e desenvolvimento assinado pelas agências da ONU na Cimeira Mundial Humanitária e amplamente apoiado pelos estados, entidades doadoras e ONGs - é usada para explicar o conceito de coerência entre ação humanitária e desenvolvimento.

A coerência entre ação humanitária e desenvolvimento envolve trabalhar durante múltiplos anos em busca de resultados coletivos, tendo por base a vantagem comparativa (ver definição abaixo) de um variado conjunto de atores.

A Nova Forma de Trabalhar (NWOW, na sigla em inglês) tem sido determinante para impelir a mudança por parte dos atores humanitários e de desenvolvimento que trabalham de forma fragmentada, para que adotem uma abordagem mais colaborativa e integrada, para assim reduzir a vulnerabilidade, riscos e necessidades humanitárias (OCHA, 2017, pág. 7). Uma análise conjunta de contexto, do planeamento, do desenho e implementação de programas, da coordenação e do financiamento são áreas fundamentais para a coerência. As abordagens atuais enfatizam que os esforços conjuntos de ação humanitária e de desenvolvimento devem “reforçar, e não substituir” as capacidades já existentes a nível nacional e local. Esta abordagem, conhecida como localização, reconhece que as autoridades e os atores locais estão em melhor posição para liderar e associar as respostas de emergência à preparação e reconstrução. A coerência não é considerada uma transferência linear do desenho e implementação de programas dos parceiros humanitários para os parceiros de desenvolvimento; em vez disso, reconhece que, em situações de crise, os atores humanitários e de desenvolvimento deverão colaborar e trabalhar lado a lado (OCHA, 2017, pp. 6-7). A coerência inclui um contínuo de atividades, desde a partilha de informação entre atores, ao planeamento e implementação de programas conjuntos, e ao desenvolvimento de uma visão coletiva de sistemas de educação resilientes.

O conceito de resiliência sustenta os esforços da ação humanitária e do desenvolvimento para alcançar a coerência: ou seja, para assegurar que os sistemas educativos, as crianças, os jovens e as comunidades estão preparadas para e conseguem recuperar rapidamente de situações de crise. Como o expressou uma recente nota de orientação da UNICEF sobre implementação de programas de educação informada pelos riscos, “em todo o contínuo de atividades de ação humanitária e de desenvolvimento, as políticas e os programas devem ser informadas pelo risco, para que possam ajudar as populações a serem mais resilientes e para que os serviços sociais estejam mais bem equipados para resistir a ciclos de crises” (Secção de Educação da UNICEF, 2019, pág. 9). A Abordagem dos Sistemas para Melhores Resultados de Educação e a Abordagem da Resiliência no setor da Educação do Grupo do Banco Mundial destacam a necessidade de os países investirem em sistemas de educação resilientes para promover fatores de proteção, bem-estar psicossocial e sucesso adicional. Isto reflete a premissa de que “os indivíduos, organizações e sociedades possuem recursos e capacidades de relacionamento inerentes que - se forem reconhecidas e encorajadas - podem não só apoiar a reconstrução dos sistemas de educação depois das crises, mas também contribuir para o desempenho positivo dos estudantes e para os seus resultados de aprendizagem” (Grupo do Banco Mundial, 2013, pág. 6).

O quadro da Nova Forma de Trabalhar (NWOW, sigla em inglês) é, e tem sido até agora, utilizado para estabelecer os resultados desejáveis em múltiplos setores a nível

nacional. Também pode ser um ponto de partida útil e prático para abordar a coerência a nível dos setores. Os elementos que se seguem são partes fundamentais do quadro da Nova Forma de Trabalhar (NWOW, sigla em inglês), visto que estão relacionados com o setor da educação.

- **Um resultado coletivo** é “um resultado quantificável e mensurável acordado conjuntamente, ou o impacto na redução das necessidades, dos riscos e das vulnerabilidades das pessoas e o reforço da sua resiliência, que exige um esforço combinado de diferentes atores” (OCHA, 2017, pág. 7).

Os resultados coletivos resultam do diálogo entre múltiplas partes interessadas, o qual junta o governo, atores humanitários e de desenvolvimento, comunidades locais e outros beneficiários para uma análise conjunta das necessidades educativas das crianças e jovens, e para identificar o resultado para o qual todos os atores trabalharão para atingir. **ODS4 - para assegurar uma educação de qualidade, inclusiva e equitativa e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos**—é o resultado coletivo de nível mais elevado na educação. A Educação 2030: Marco de Ação, que se refere especificamente à educação em contextos de conflito, liga ainda mais o ODS4 à educação em situações de emergência (EeE). O quadro enfatiza que “devem envidar-se esforços urgentes para aumentar significativamente o apoio à educação em respostas humanitárias e crises prolongadas de acordo com as necessidades e para assegurar uma resposta rápida a situações de conflito e crise” (UNESCO, 2016, para. 107).

Em situações de emergência, os Requisitos Mínimos da INEE para a Educação são uma ferramenta fundamental para reunir as partes interessadas na educação em torno de requisitos e resultados comuns. Os resultados coletivos na educação em contextos de crise podem ser produzidos tanto a nível nacional (ver Quadro 3) como a nível dos programas. Os atores da educação também podem contribuir para os esforços dos atores da proteção da criança e de outros setores, levando os resultados coletivos a reduzir a vulnerabilidade e a aumentar a resiliência.¹

- **Uma vantagem comparativa** é “a capacidade e a competência de um indivíduo, grupo ou instituição para ir ao encontro das necessidades e contribuir para a redução dos riscos e da vulnerabilidade, que supera a capacidade de outro ator” (OCHA, 2017, pág. 7).

Os atores humanitários e de desenvolvimento trazem um conjunto de mandatos e de especializações diferentes à área da educação. A coerência entre ação humanitária e desenvolvimento não significa que os atores humanitários tenham de fazer trabalho que é do domínio do desenvolvimento, nem vice-versa. Pelo contrário, significa que cada ator tem a capacidade de contribuir para resultados coletivos ao aplicar a sua especialização, competência e pontos fortes específicos antes, durante e após uma crise.

- **Um prazo plurianual** envolve “operações de análise, estratégia, planeamento e financiamento que são construídas ao longo de vários anos para cumprir objetivos específicos ao contexto e, por vezes, dinâmicos” (OCHA, 2017, pág. 7).

¹ As ligações intersetoriais entre a educação e a proteção da criança estão a ser abordadas através de trabalhos paralelos pelo Cluster Global de Educação e a Área de Responsabilidade da Proteção da Criança, bem como pela INEE e a Aliança para a Proteção da Criança na Ação Humanitária.

A educação é um esforço plurianual; a resposta às situações de crises é assumida cada vez mais dessa forma em vários contextos mundiais. A colaboração entre ação humanitária e desenvolvimento pode ser especialmente eficaz no apoio à continuidade da educação através de todas as fases na cronologia de resposta às crises. Isto requer apoiar a institucionalização da preparação para emergências, assim como a disponibilização de serviços de educação em crise prolongada e em situações de rápida reconstrução. O planeamento plurianual pode possibilitar transições estáveis, que permitirão que os programas e os atores sejam dispostos em sequência, para que as suas vantagens comparativas sejam utilizadas adequadamente.

QUADRO 3

O Plano de Resposta Educativa para Refugiados e Comunidades de Acolhimento no Uganda: um exemplo do quadro da coerência entre ação humanitária e desenvolvimento em ação

O Uganda acolhe aproximadamente 1,4 milhões de refugiados, o que o torna no país africano de acolhimento com a maior população de pessoas refugiadas. Na altura em que o plano de resposta do Uganda foi publicado, o país tinha acolhido mais de 616 000 crianças refugiadas em idade escolar, 43% das quais estavam matriculadas em serviços de educação. A necessidade básica de salas de aulas e de professores/as era elevada; por exemplo, eram necessários mais 6987 professores/as para servir todas as crianças refugiadas em idade para frequentar a escola primária no país (Ministério da Educação e do Desporto, 2018, pág. 13).

O Plano de Resposta Educativa para Refugiados e Comunidades de Acolhimento no Uganda é um plano estimado para três anos e meio, que reúne e alinha vários atores em torno de resultados coletivos, influenciando os seus papéis complementares. O plano está alinhado com o plano setorial de educação do Uganda (PSE) e o Quadro de Resposta aos Refugiados. Tem sido seguida uma abordagem faseada ao longo do prazo plurianual.

Resultado coletivo

“Assegurar que todas as crianças e adolescentes refugiados/as, assim como as crianças dentro das comunidades de acolhimento, têm acesso a uma boa educação de qualidade a todos os níveis, independentemente do país de origem das pessoas refugiadas e da sua localização no Uganda” (pág. 7).

Vantagem comparativa

O plano estabelece os papéis complementares e as responsabilidades de um conjunto de atores que ajudarão a alcançar o resultado coletivo. Os papéis e responsabilidades que se seguem são retirados diretamente do plano do Governo de Uganda e do Ministério da Educação e do Desporto:

“A coordenação geral do plano será da responsabilidade dos Ministérios da Educação. A implementação do plano também depende da coordenação entre o Gabinete do Primeiro-Ministro, outros ministérios, departamentos e agências competentes, governos locais, distritais e autarquias locais, parceiros de desenvolvimento, setor privado, ONGs, organizações religiosas, organizações de base comunitária e comunidades” (pág. 40).

Parceiros de Desenvolvimento

Para alcançar os resultados à escala, o Ministério da Educação e do Desporto colaborará com agências doadoras, agências da ONU e outros parceiros de educação para mobilizar recursos e coordenar a implementação de intervenções de forma mais eficaz, incluindo a monitorização e avaliação.

Parceiros de Implementação

Os parceiros de implementação, como as agências da ONU, ONGs internacionais e outras, prestadores de serviços privados, órgãos do governo, etc., colaborarão com autoridades a nível distrital e do assentamento para assegurar uma abordagem harmonizada. Os parceiros de implementação precisarão de colaborar eficazmente com as pessoas refugiadas e as comunidades de acolhimento para assegurar o sucesso e a relevância das atividades.

Instituições públicas e privadas

Já que 20% das escolas são prestadores de serviços privados de educação pré-escolar, primária e secundária, e de formação em competências, o setor privado deve estar envolvido nisto para rentabilizar a sua contribuição, expandir a provisão de serviços e capacidades, criar abordagens de educação sustentáveis e disponibilizar mais recursos para apoiar o plano.

Comunidades de pessoas refugiadas e de acolhimento

As comunidades, pais e mães desempenham um importante papel no que toca a assegurar que as crianças em idade escolar frequentam a escola, assim como os grupos na escola, tais como comités de gestão escolar, associações de professores/as e encarregados de educação e comités de bem-estar dos refugiados/as. Os pais e mães também contribuem financeiramente e/ou em géneros para a educação das suas crianças e para as refeições da escola.

COERÊNCIA ENTRE AÇÃO HUMANITÁRIA E DESENVOLVIMENTO: IMPORTANTE PORQUÊ?

Alcançar resultados coletivos e potencializar a complementaridade entre os atores em contextos complexos e politicamente sensíveis não é tão simples quanto parece. É importante compreender porque é que esta abordagem é necessária, assim como a forma como as crianças e jovens em contextos de crise poderão beneficiar substancialmente da mesma. Neste setor, apresentamos vários desafios que são frequentemente encontrados nesta abordagem e oferecemos quatro razões imperiosas pelas quais a coerência entre ação humanitária e desenvolvimento é merecedora do investimento conjunto da comunidade internacional.



O acesso à educação de qualidade ininterrupta é um direito de todas as crianças e jovens, incluindo os que são afetados por crises prolongadas e conflitos.

Na Cimeira sobre Desenvolvimento Sustentável da ONU realizada em setembro de 2015, os estados-membros adotaram formalmente a [Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável](#), incluindo o ODS4, que garante “uma educação de qualidade inclusiva e equitativa e promove oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas as pessoas” (UNESCO, 2020b, para. 1).

Apesar deste compromisso, a comunidade internacional está em falta perante milhões de crianças e jovens em contextos de crise e de conflito. Mesmo antes do surto da pandemia de COVID-19, estima-se que 75 milhões de crianças e jovens estavam fora da escola devido a conflitos ou crises (ODI, 2016). Como resultado da pandemia, é provável que milhões de jovens alunos/as nunca regressem à escola, ou que venham a precisar de alternativas à educação formal, caso queiram concluir a sua educação.

Um compromisso para com serviços de educação fortalecidos no sentido de garantir que todas as crianças e jovens possam concluir o seu percurso educativo pré-escolar até à escola primária, e daí até ao ensino superior - mesmo se o seu processo educativo for afetado por situações de crise ou conflito - é um elemento crucial do compromisso da comunidade global para com o ODS4. Deve ser cumprido.

A única maneira de honrar o direito de alunos/as afetados por situações de crise e conflitos à educação de qualidade ininterrupta é responder às suas necessidades educativas imediatas, planeando ao mesmo tempo a continuidade da educação perante crises cada vez mais complexas e prolongadas -conforme estabelecido nos [Requisitos Mínimos da INEE para a Educação](#). Com base na premissa de que a educação é um direito humano fundamental para todas as pessoas, os Requisitos Mínimos (INEE, 2010) destacam uma série de ações-chaves que podem ser tomadas em situações de crise e na ao longo da transição ação humanitária-desenvolvimento para garantir a continuidade da educação, incluindo o planeamento da educação que incorpora a participação comunitária (Domínio 1, Requisito 1 da Participação Comunitária), fortes mecanismos de coordenação (Domínio 1, Requisito 1 da Coordenação), e formulação de leis e políticas que priorizam a continuidade da educação (Domínio 5, Requisito 1), entre outras.

Honrar o ODS 4 requer um planeamento antecipado, uma vez que os riscos são características inerentes à vida mesmo em contextos de desenvolvimento estáveis, e devem ser tidos em conta no planeamento do setor de educação. Só este tipo de planeamento é que possibilitará que limitemos as interrupções à educação de qualidade quando ocorrerem situações de crise ou conflitos (p. ex.: pandemia, distúrbios civis e violência, desastres naturais). O planeamento da educação sensível às questões de crises é crucial para reduzir o impacto negativo que as crises exercem sobre a educação, e para promover o desenvolvimento de programas e políticas de educação que ajudarão a prevenir as crises futuras. As partes fundamentais do planeamento da educação sensível a questões de crises incluem superar a desigualdade e exclusão na educação, desenvolver estratégias que respondam adequadamente às crises e garantir o acesso à educação mesmo em contextos desafiantes (UNESCO IIEP, n.d.).



A educação é um alicerce para a resiliência individual, familiar, comunitária e social e, portanto, é essencial para o desenvolvimento geral.

Devido à crescente duração e complexidade das situações de crise modernas, muitos jovens e crianças afetados por conflitos ou crises perderão, por envelhecerem e ultrapassarem a idade escolar, as oportunidades de educação formal sem sequer ter posto os pés numa sala de aula; a educação de outros será interrompida ou fragmentada, o que provavelmente resultará em resultados de aprendizagem fracos e nenhum certificado de conclusão. Ainda assim, sabemos que o acesso sustentável à educação de qualidade é, verdadeiramente, uma tábua de salvação, particularmente para alunos/as afetados por crises e conflitos, não só porque proporciona uma sensação de estabilidade e esperança no futuro, mas também porque oferece aos alunos/as uma via produtiva para além dos desafios relacionados com crises ou conflitos que estes têm que suportar, sem culpa nenhuma. A educação melhora os indicadores de redução da pobreza, saúde, proteção infantil, meios de subsistência e participação cívica (UNESCO, 2014). Em particular, **possibilitar que os e as jovens concluem o ciclo inteiro da educação primária até ao nível secundário traz benefícios significativos a pessoas, comunidades e países, tais como uma maior capacidade de auferir rendimentos mais elevados e taxas de mortalidade infantil mais baixas** (UNESCO, 2014).



Construir sistemas de educação resilientes capazes de sustentar a aprendizagem das crianças e jovens exige um planeamento, coordenação e investimento plurianuais.

Devido à sua orientação para o risco e para a proteção, a ação humanitária tem potencial para desenvolver as capacidades de resiliência de vários níveis do sistema de educação. Ao mesmo tempo, a orientação do planeamento a longo prazo da ação de desenvolvimento pode apoiar a preparação e a capacidade de resposta às necessidades educativas das crianças e jovens durante uma crise. **Se se combinar as abordagens humanitárias e de desenvolvimento, podem resultar daí sistemas de educação mais resilientes.** A Abordagem da Educação Resiliente do Grupo do Banco Mundial é um esforço que liga a resposta humanitária à reconstrução dos sistemas de educação em contextos afetados por crises com o desenvolvimento do sistema educativo a longo prazo, enfatizando que, em contextos afetados por crises e conflitos, “a educação de qualidade e relevante - guiada por uma ótica de resiliência - pode também aperfeiçoar as oportunidades para uma transformação social mais ampla” (Grupo do Banco Mundial, 2013, pág. 16). Isto pode ajudar a melhorar a segurança, o bem-estar socioemocional e o sucesso académico dos alunos e alunas.

O compromisso internacional com a Agenda 2030 da ONU reconhece que alcançar os ODS, incluindo o ODS4, requer uma ação coletiva sustentável e investimento por parte dos governos. Visto que o acesso sustentável à educação de qualidade para os alunos/as afetados por crises e conflitos só é possível através de um planeamento humanitário e de um desenvolvimento coerente e plurianual, o compromisso dos ODS para com a ação coletiva faz sentido especialmente para o setor da educação. As estratégias educativas governamentais são elaboradas com metas ligadas aos compromissos da Agenda 2030 e, geralmente, a ciclos de planeamento de 10 anos. Para apoiar a sua implementação entre todos os atores humanitários e de desenvolvimento, uma análise contextual conjunta e liderada localmente deve refletir os planos e prioridades estratégicos do atual sis-

tema educativo, e também articular a forma como os esforços de reforma da educação e respetivos investimentos interagirão com os riscos contextuais. Isto é um componente fundamental da educação sensível às questões de conflito, que é o processo de “(1) compreender o contexto no qual a educação tem lugar; (2) analisar a interação bidirecional entre o contexto e os programas e políticas de educação (desenvolvimento, planeamento e operacionalização); e (3) atuar para minimizar os impactos negativos e maximizar os impactos positivos das políticas e programas de educação sobre os conflitos, dentro das prioridades de uma organização” (INEE, 2013, pág. 12). Os esforços agudos de resposta e reconstrução, portanto, podem ser vinculados e promover a longo prazo as prioridades locais a nível da educação.

Esta sinergia só pode ser alcançada através da coordenação e cooperação entre autoridades educativas nacionais, atores da ação humanitária e de desenvolvimento, beneficiários e comunidades de acolhimento. Estes esforços devem impulsionar as forças comparativas, desenvolver a capacidade dos sistemas locais onde necessário e trabalhar em diferentes fases da emergência para tecer uma rede de apoio para que as crianças e jovens sejam capazes de continuar por entre todo o ciclo de educação.



É mais eficiente e económico impulsionar a vantagem comparativa das partes interessadas na educação em todos os espaços da ação humanitária e de desenvolvimento.

Os governos e entidades doadoras multilaterais gastam centenas de milhões de dólares para financiar esforços da ação humanitária e de desenvolvimento, de forma a operacionalizar serviços de educação cruciais para os alunos/as afetados por conflitos e crises. No entanto, devido a prazos, requisitos contratuais e estruturas de prestação de contas diferentes e que, por vezes, estão em conflito, o financiamento da educação no domínio da ação humanitária e do desenvolvimento, é muitas vezes, descoordenado. Na melhor das hipóteses, estas diferenças resultam numa manta de retalhos desigual de oportunidades de educação; na pior das hipóteses, resultam na perda de tempo e dinheiro quando os ganhos financiados pela ação humanitária não são transitados para programas financiados pelo desenvolvimento, ou quando os ganhos de educação financiados pelo desenvolvimento são rapidamente desgastados devido à falha na resposta às necessidades da educação aguda que surgem quando aparece uma crise repentina.

Uma abordagem coerente ao financiamento da educação que inclui (1) preparação e planeamento da educação sensíveis às questões de crise, (2) serviços de educação de resposta rápida que são desenvolvidos tendo em mente uma oportunidade educativa a longo prazo, e (3) a aceitação e coordenação pós-crise de serviços de educação relevante é a única maneira de assegurar que os governos e entidade doadoras multilaterais recebem o retorno do investimento que as respetivas partes interessadas merecem e esperam.

As barreiras à coerência entre ação humanitária e desenvolvimento no setor da educação



© J Arredondo, IRC
Colombia

Embora exista, em teoria, um argumento convincente para a coerência entre ação humanitária e desenvolvimento, na prática, há uma diversidade de barreiras estruturais e operacionais que compartimentalizam efetivamente as duas formas de assistência internacional. A fragmentação das abordagens começa com mandatos distintos e estendem-se à coordenação, experiência, planejamento, financiamento e implementação de programas separados. Esta secção fornece uma visão geral das principais barreiras à coerência entre ação humanitária e desenvolvimento no setor da educação. Os progressos significativos feitos na resposta a esses desafios e exemplos de práticas promissoras são descritos na Secção 5.

O nível de facilidade da colaboração entre os atores governamentais, afetos à ação humanitária e ou desenvolvimento é influenciada pela força do sistema educativo em questão, e pelo tipo e fase da situação de crise. Um relatório conjunto do Comité Internacional da Cruz Vermelha e da *Protect Education in Insecurity and Conflict* (CICV e PEIC, 2019, pág. 12) observa que “os sistemas de educação fracos são menos capazes de absorver e de se adaptar aos choques dos conflitos e de outras crises, o que torna difícil criar programas (humanitários) de «educação em situações de emergência» sustentáveis e manter o progresso do desenvolvimento.” Em geral, os ambientes de conflito e as situações de pessoas refugiadas tendem a ser politizados e voláteis, o que complica os esforços no sentido de unir as abordagens humanitárias e de desenvolvimento. Quando as situações de emergência associadas a desastres naturais ocorrem em contextos afetados por conflitos, os esforços de resposta e os esforços para mitigar o risco também podem ser dificultados pelas dimensões políticas e sistemas fracos. Alcançar a coerência em contextos de crise prolongada tem recebido bastante atenção, pois tanto a rápida reconstrução como a necessidade de soluções a nível da educação longo prazo oferecem oportunidades óbvias para uma resposta conjunta. No entanto, investir em sistemas de educação mais resilientes e na preparação durante os períodos de estabilidade é igualmente importante.

Para melhor compreender os obstáculos que inibem a coerência na educação, o enquadramento conceitual proposto no livro branco da USAID a respeito da coerência entre ação humanitária e desenvolvimento (Nicolai et al., 2019, pp. 29-30) é usado para destacar os fatores que propulsionam a divisão entre ação humanitária e desenvolvimento. O enquadramento descreve níveis de ação que influenciam as condições de colaboração:

As normas orientam a resposta educativa em contextos de crise, e moldam e definem a ação humanitária e o desenvolvimento. Os exemplos incluem princípios, objetivos, requisitos, mandatos, estratégias e resultados esperados.

As capacidades abordam a questão de quem lidera e coordena o apoio à educação e identificam os atores fundamentais, grupos de coordenação, conhecimento e competências da equipa.

As operações abordam a forma como os programas de educação são planeados e operacionalizados, incluindo abordagens, processos de avaliação, planeamento, finanças e monitorização.

NORMAS

É desafiante equilibrar os mandatos de ação humanitária e de desenvolvimento, especialmente em contextos de conflito.

As normas podem ser poderosos propulsores tanto à união entre os atores quanto a manter uma abordagem fragmentada. Os distintos papéis, responsabilidades e mandatos dos atores humanitários e de desenvolvimento estão no cerne da divisão entre ação humanitária e desenvolvimento e são os principais propulsores da compartimentalização de capacidades e operações. Enquanto os atores de desenvolvimento estão comprometidos em apoiar os governos nacionais a atingir os objetivos de desenvolvimento, os atores humanitários orientam-se pelo princípio fundamental da proteção do “não causar dano” e pelos quatro princípios humanitários consagrados nas resoluções da Assembleia Geral da ONU - humanidade, neutralidade, imparcialidade e independência. Estes princípios são essenciais à capacidade de aceder e prestar assistência humanitária a pessoas afetadas por crises.

Equilibrar os objetivos de desenvolvimento a longo prazo com a urgência e imparcialidade necessárias à prestação de assistência humanitária que salva vidas é um grande desafio colocado à coerência entre ação humanitária e desenvolvimento. Um relatório da Oxfam (2019, pág. 4) explica isto bem: “Nos casos em que os objetivos de desenvolvimento a longo prazo são priorizados em todo o sistema, há o risco de que as necessidades humanitárias imediatas não recebam respostas adequadas. Uma ênfase acrescida no papel das instituições lideradas pelo estado corre o risco de prejudicar a aceitação e prestação de assistência independente e imparcial. Por outro lado, priorizar a ação humanitária em toda a resposta (como acontece em muitas crises prolongadas e cíclicas) corre o risco de não fortalecer os sistemas locais para fornecer serviços sociais essenciais de forma responsável.” Em muitas situações, a imparcialidade humanitária está em conflito com as dinâmicas políticas que influencia as agendas dos governos e dos parceiros de desenvolvimento.

Os Ministérios da Educação (ME), com a sua supervisão e prestação de contas pelos sistemas educativos nacionais, estão na melhor posição para coordenar a preparação dos atores humanitários e de desenvolvimento para responderem a situações de emergências e apoiarem a reconstrução. No entanto, colaborar e apoiar os Ministérios da Educação (e outras autoridades educativas não estatais em alguns contextos em conflito) em situações onde o governo é uma parte do conflito pode ser complicado e, em alguns casos, pode ser algo altamente condicionado. Uma resposta conjunta da ação humanitária-de desenvolvimento pode ser difícil de alcançar em contextos afetados por conflitos onde o controlo é fragmentado entre o governo e autoridades ou grupos armados não estatais: “Não só o acesso é restringido por más condições de segurança, como também há questões, como o pagamento dos professores/as e o conteúdo curricular, que podem tornar-se especialmente sensíveis. A questão de quem é responsável pelos serviços de educação é também delicada e pode afetar o relacionamento entre as agências da ação humanitárias/de desenvolvimento e o governo” (ICRC e PEIC, 2019, pág. 6).

No caso da resposta da Síria, os membros do Fórum de Diálogo da Educação, que foi criado para facilitar as discussões entre os parceiros da ação humanitária e de desenvolvimento, observam que as discussões, muitas vezes, se centraram na negociação entre a aplicação de princípios humanitários a todas as crianças que precisam de assistência, e as restrições políticas e sanções sobre financiamento de parceiros de desenvolvimento (K. Bryner, comunicação pessoal, 30 de abril de 2020). Na resposta aos refugiados/as rohingya no Bangladesh, uma política que proíbe o uso do currículo do Bangladesh exige uma advocacy contínua junto do Ministério da Educação para tentar mudar a sua posição, e exigiu também negociações difíceis entre os parceiros quanto a uma opção de currículo a curto prazo adequada (Observatório dos Direitos Humanos, 2019). Foram negociadas soluções bem-sucedidas em ambos os casos, mas isto exigiu uma quantidade considerável de tempo e energia.

Além do desafio fundamental de negociar as prioridades entre os princípios humanitários e compromissos a nível de desenvolvimento, os mandatos distintos dos dois sistemas têm consequências abrangentes que influenciam também as capacidades e operações. O mandato das agências humanitárias para prestar assistência imparcial a todas as pessoas carenciadas é protegido e implementado por via de uma arquitetura humanitária separada, incluindo sistemas de coordenação, planeamento, mecanismos de financiamento e abordagens programáticas que, ao longo do tempo, moldaram as divisões estruturais, operacionais e de atitude entre os atores humanitários e de desenvolvimento.

CAPACIDADES

A coordenação é feita de forma fragmentada e sem interligações estruturais que permitam uma aproximação entre os organismos de coordenação de ação humanitária e desenvolvimento.

Em contextos de crise, existem diferentes sistemas de coordenação a nível nacional para garantir a prestação de contas relativa às respostas de emergência a grupos populacionais com necessidades distintas. A coordenação do setor é liderada pelo Ministério da Educação através de um grupo do setor da educação, referido neste relatório como o grupo local de educação (GLE), que é o mecanismo normalmente estabelecido em países onde a Parceria

Global para a Educação (PGE) está a financiar os Planos Setoriais de Educação (PSE). O GLE coordena a assistência do desenvolvimento e o diálogo político para o setor e assume a liderança do planeamento do setor da educação. O Cluster Global de Educação (CGE), coliderado pela UNICEF e pela Save the Children no âmbito do Sistema de Cluster do Comité Permanente Interagências, coordena a educação nos contextos de pessoas deslocadas internamente (PDI) e de resposta local de emergência. Os Grupos de Trabalho sobre Educação de Pessoas Refugiadas, liderados pelo ACNUR e pelos Ministérios da Educação, coordenam a educação das pessoas refugiadas segundo o modelo de coordenação de refugiados/as, que tem uma função especializada no que toca a assegurar a proteção internacional dos direitos de pessoas refugiadas. Os acordos de coordenação conjunta podem ser usados em contextos mistos, onde estão em andamento tanto as respostas às pessoas refugiadas como às pessoas deslocadas internamente.

O Projeto Parcerias Globais, uma colaboração entre o CGE, o ACNUR e a INEE, descobriram que, em muitos contextos, os três sistemas principais de coordenação tendem a funcionar de forma independente: “os sistemas de coordenação humanitária e de desenvolvimento para a educação não estão ligados de sistemática e, como resultado, os jovens e crianças afetados pela crise podem ficar invisíveis nos processos e no planeamento do setor nacional” (INEE et al., 2020, pág. 13). Vários estudos de caso sobre coordenação realizados pelo Instituto de Desenvolvimento Ultramarino (ODI) constataram a ausência de vínculos estruturais e a falta de uma liderança designada para assegurar as ligações entre os órgãos de coordenação. O estudo de caso da Etiópia, por exemplo, observa que “um grande desafio para a coordenação é que não existe atualmente nenhum mecanismo oficial cujo papel seja coordenar os refugiados/as e os sistemas de educação nacionais, assim como a ausência de indivíduos ou cargos para cumprir esta função” (Wales et al., 2020, pág. 46).

Além disso, os estudos do ODI sobre o Chade e da República Democrática do Congo mostram que os mecanismos de coordenação tendem a funcionar de forma independente uns dos outros, apesar do facto de muitas das mesmas agências participarem tanto do Cluster de Educação/GTER como nas reuniões do GLE (Wales et al., 2020; Dewulf et al., 2020). Esta desarticulação é sintomática da compartimentalização entre equipas humanitárias e de desenvolvimento no âmbito de agências com múltiplos mandatos que, em muitos países, lideram e participam tanto do GLE como do Cluster de Educação e/ou Grupos de Trabalho sobre Educação de Pessoas Refugiadas.

A Coordenação desarticulada resulta na perda de oportunidades de partilha de informação, análise conjunta e planeamento. Os sistemas de coordenação fragmentados também contribuem para uma falta de visibilidade e prestação de contas em ambos os lados - é menos provável que os GLEs assumam a responsabilidade da educação em situações de crise, enquanto o Cluster de Educação e os Grupos de Trabalho sobre Educação de Pessoas Refugiadas podem comprometer a continuidade da educação e outros contributos e recursos de qualidade para os seus beneficiários.

A capacidade local para apoiar a educação em situações de crise é muito desigual e requer apoio adicional.

Localização - “tornar a ação humanitária baseada em princípios tão local quanto possível e tão internacional quanto necessário” (IASC, n.d., para. 1) é um compromisso sob o Grand Bargain, um acordo global entre entidades doadoras e organizações

humanitárias para melhorar a eficácia e eficiência da ação humanitária. A agenda de localização reconhece que as autoridades e atores locais estão em melhor posição de liderar e vincular a resposta de emergência à preparação e reconstrução. A localização apoia a capacidade de resposta dos sistemas e atores de educação nacionais, e representa um esforço importante para abordar o desequilíbrio sistêmico no poder, finanças e tomada de decisão na arquitetura da assistência (Cornish, 2019).

Em alguns países, os Ministérios da Educação têm a capacidade e vontade política para liderar situações de emergência, ao passo que, noutros países, os recursos básicos e as suscetibilidades políticas em torno das crises impedem o envolvimento do Ministério da Educação. O relatório de síntese do ODI, *Reforço do Planejamento Coordenado e Resposta em Contextos de Crise* (Nicolai et al., 2020, pp. 34-35) observa que, “embora os governos nacionais - geralmente sob a forma do Ministério da Educação - sejam responsáveis em todas as circunstâncias, existe uma ampla variação na sua disponibilidade e capacidade para assumir a liderança da coordenação da educação.” Este recomenda o enfoque tanto nas “capacidades centralizadas e na localização, como no fortalecimento dos Ministérios da Educação para melhor liderar e apoiar a coordenação na designação e na prática.” Muitas vezes, é negado às ONGs locais e às organizações da sociedade civil o financiamento humanitário ou de desenvolvimento, pois estas carecem de sistemas financeiros e de gestão para corresponder aos requisitos das entidades doadoras. No entanto, estes atores locais têm, muitas vezes, uma compreensão crucial dos contextos locais e, portanto, são capazes de fornecer um apoio mais coerente e apropriado às comunidades onde está em falta a capacidade do governo nacional.

Em última análise, um Ministério da Educação enfraquecido e uma capacidade local ineficiente arriscam uma dependência da assistência internacional fragmentada; pelo contrário, uma liderança forte por parte do Ministério da Educação e de atores locais altamente capacitados oferecem uma melhor posição para assegurar ligações entre a preparação, resposta de emergência e objetivos do plano setorial.

A especialização dos setores conduziu a uma falta de capacidade transversal aos sistemas de, o desenho e a implementação de programas de ação humanitária e desenvolvimento.

Outro desafio relacionado com as capacidades é a desarticulação sistêmica entre departamentos da ação humanitária e do desenvolvimento dentro e entre agências, e a subsequente falta da capacidade de “cruzamento” - ou seja, pessoas que têm experiência e conhecimento que lhes permite navegar pelos sistemas e desenho e implementação de programas e de ação humanitária e de desenvolvimento.

Muitos atores do governo e de desenvolvimento carecem de conhecimento e compreensão da arquitetura e princípios humanitários, e das abordagens da EeE. Para abordar esta lacuna, algumas agências, como a Agência Suíça para o Desenvolvimento e Cooperação, participaram em formações sistemáticas sobre EeE para reforçar a capacidade das equipas de educação focadas no desenvolvimento. Por outro lado, os profissionais de EeE carecem, muitas vezes, de conhecimento sobre os sistemas, planos e processos fundamentais do setor da educação. O

relatório do Projeto Parcerias Globais refere que “há uma lacuna crucial a nível da capacidade entre coordenadores de EeE e profissionais, que inibe um envolvimento confiante com o GLE e os parceiros de desenvolvimento, para assim defender as necessidades das populações afetadas por crise, para que estas sejam tidas em consideração e explicitamente abordadas em processos de planeamento do setor” (INEE et al., 2020, pág. 14). A par disso, a capacidade institucional para a desenho e implementação de programas a longo prazo em agências humanitárias é limitada, tais como os custos plurianuais ou recursos para a institucionalização de programas em larga escala, ao passo que levar a cabo uma resposta de emergência rápida e ágil pode ser difícil para as agências de desenvolvimento. A colaboração em toda a divisão entre ação humanitária e desenvolvimento também exige competências interpessoais como negociação, mediação, e gestão de um leque de diversos atores em torno da operacionalização de resultados coletivos.

A falta de capacidade de trabalharem de forma interligada tem uma série de efeitos negativos. A falta de entendimento das distintas responsabilidades, formas de trabalhar, e processos da ação humanitária e de desenvolvimento significa que há oportunidades fundamentais para a colaboração que, muitas vezes, não são visíveis ou são ignoradas. Por último, a falta desta capacidade também abranda a colaboração, pois encontrar um terreno comum requer tempo para diálogo e desenvolvimento de um entendimento mútuo.

OPERAÇÕES

Há diferentes tempos de resposta no que diz respeito ao planeamento e intervenção ao nível da ação humanitária e do desenvolvimento.

Os atores humanitários e de desenvolvimento estão separados por diferentes tempos de resposta e operacionalização, de planeamento e financiamento. Muitos atores humanitários trabalham, tipicamente, dentro de prazos apertados desde o início de uma situação de crise até à fase inicial de reconstrução, ao passo que os atores se focam em abordagens plurianuais, a longo prazo. As oportunidades para as ligações entre ação humanitária e desenvolvimento surgem de forma mais óbvia em situações de crise prolongada, nas quais a resposta de emergência se mistura com soluções e planeamento a longo prazo, como é o caso em muitas situações de pessoas refugiadas. A Visão Geral Humanitária Global (OCHA, 2019, pág. 17) do escritório da ONU para a Coordenação dos Assuntos Humanitários observa que, embora se espere que as alterações climáticas sejam um grande propulsor das necessidades humanitárias nos próximos anos, “os esforços de adaptação climática não são priorizados como parte da resposta humanitária.” No entanto, em algumas regiões, a adaptação climática, a RRD e a preparação para emergências ainda não estão bem integradas nos sistemas nacionais e, portanto, tendem a “volatilizar-se” por entre o prazo de resposta. O Instituto Internacional da UNESCO para Planeamento Educativo (IIEP) (2011, pág. 13) orienta os Ministérios da Educação sobre a integração de medidas para conflitos e RRD na política, planeamento e implementação de programas de educação para mitigar os riscos apresentados por conflitos e desastres associados a ameaças naturais. Também destaca o facto de que a redução do risco de conflito e desastre “não só salva vidas, mas também é economicamente viável: cada (1)

dólar investido na gestão de risco antes do início de um desastre evita 7 dólares em perdas.” A preparação e a RRD foram integradas com sucesso aos níveis escolar e dos sistemas no Sudeste da Ásia, em parte devido a um ciclo regular de crise e recuperação dos desastres ambientais, tais como cheias e ciclones, e ao alto nível de compromisso dos governos da região para lidar com a questão.

As lacunas entre tempos da resposta podem ter um impacto crucial na continuidade da educação, tais como os longos períodos em que as crianças e jovens estão fora da escola devido à falta de ligações entre as intervenções humanitárias e de desenvolvimento a nível da preparação ou recuperação inicial.

Vários níveis de planeamento da educação e, por conseguinte, de desenho, implementação de programas, ocorrem de forma independente.

O planeamento, que está intimamente ligado a sistemas de coordenação fragmentada, também ocorre, muitas vezes, de forma independente. A nível nacional, conforme mostrado no Quadro 4, existem várias camadas de planeamento para diferentes propósitos que cobrem tempos, prazos e grupos populacionais diferentes, e que são apoiados por fluxos de financiamento distintos. Os planos, que estão associados a diferentes órgãos e processos de coordenação, são, em muitas situações, concebidos de forma independente uns dos outros, o que resulta em ineficiências, prestação de contas fragmentada e em lacunas na resposta a longo prazo. A má coordenação entre os sistemas humanitários e os GLE dificulta o planeamento conjunto. Nos Camarões, por exemplo, o ACNUR conseguiu contribuir para o novo PSE, incluindo com conhecimento de campo, experiência em deslocações forçadas e dados sobre as crianças afetadas por crises. No entanto, houve desafios no que toca a ficar a par das diferentes etapas do setor de planeamento, pois havia uma coordenação e comunicação limitadas entre os órgãos de coordenação. Os processos de planeamento conjunto provavelmente serão ainda mais dificultados pela falta de capacidade de cruzamento descrita acima, bem como pela disponibilidade e sobrecarga das equipas.

QUADRO 4

Múltiplos planos relacionados com a educação a nível nacional (dependendo do tipo de crises ativas)

Planos multissetoriais que incluem a educação	Limite temporal	Descrição
Quadro de Cooperação para o Desenvolvimento Sustentável da ONU	Plurianual	Desenvolvido em parceria com o governo; representa a oferta coletiva do sistema de desenvolvimento da ONU para ajudar países a lidar com as prioridades e lacunas cruciais dos ODS
Plano de resposta humanitária informado pela Visão Geral sobre as Necessidades Humanitárias	Anual	Preparado para uma emergência de manifestação repentina ou prolongada que requer assistência humanitária internacional. O plano articula a visão partilhada de como responder às necessidades da população afetada e comunica o âmbito da resposta de emergência às entidades doadoras e ao público. A Visão Geral das Necessidades Humanitárias é uma abordagem coordenada para a avaliação de uma situação de emergência e para a priorização das necessidades das pessoas afetadas, que estabelece a base para uma resposta humanitária coerente e eficiente.
Plano de Resposta aos Refugiados/as	Plurianual	Ferramenta de planeamento e coordenação interinstitucional liderada pelo ACNUR para situações complexas ou de larga escala relacionadas com pessoas refugiadas
Planos Setoriais de Educação	Limite temporal	Descrição
PSE Nacional	Plurianual	Um instrumento político nacional que apresenta a direção estratégica a longo prazo para cumprir as principais prioridades políticas do sistema educativo nacional
Plano de educação de transição	Plurianual	Em situações onde o planeamento a longo prazo ou a implementação de um ESP existente são comprometidos pelas incertezas do contexto, um plano de educação de transição possibilita que o estado e os seus parceiros (de desenvolvimento, ação humanitária e sociedade civil) desenvolvam um plano estrutural que manterá o progresso no sentido de assegurar o direito à educação e os objetivos educativos a longo prazo.
Estratégia do Cluster Nacional de Educação	Plurianual	Descreve o plano operacional e de abordagem do Cluster para responder a uma situação de emergência.
Estratégia de Educação para Pessoas Refugiadas	Plurianual	Descreve o plano operacional e de abordagem do Grupo de Trabalho sobre Educação de Pessoas Refugiadas para responder a uma crise dessa natureza.
Programa de Resiliência Plurianual facilitado pelo ECW	Plurianual	Preenche a lacuna entre resposta de emergência e desenvolvimento a longo prazo. Os programas têm um foco específico em alcançar as crianças e jovens mais vulneráveis e marginalizadas.

O planeamento fragmentado em todo o setor significa que o planeamento, a implementação de programas e financiamento não podem ser coordenados, sequenciados nem estratificados de forma eficaz, para apoiarem eficazmente a continuidade da educação durante todas as fases de uma crise. Os fluxos separados de financiamento internacionais da ação humanitária e do desenvolvimento são tipicamente alocados para as respostas de emergência a curto prazo e projetos de desenvolvimento de longo prazo e, embora a flexibilidade esteja a melhorar, é necessária uma melhor coordenação entre as entidades doadoras. Em particular, nas situações de conflito politicamente delicadas, os custos recorrentes essenciais, como a compensação dos professores/as, continuam a ser difíceis de financiar, devido a restrições no financiamento humanitário para sanções e custos institucionais que colocam restrições às entidades doadoras de desenvolvimento.

O planeamento desarticulado também promove abordagens fragmentadas em processos fundamentais, tais como a recolha de dados e implementação de programas. Em contextos de crise, os dados da educação são tipicamente recolhidos por parceiros humanitários e não são incluídos, de forma sistemática, nos Sistemas de Informação para Gestão da Educação (SIGE) nacionais, o que torna as crianças em contextos de crise invisíveis no planeamento e orçamento nacional.

Finalmente, muitas das barreiras descritas nesta secção contribuem para a implementação de programas de educação desarticulada no âmbito da ação humanitária e do desenvolvimento. A implementação de programas da educação informada pelos riscos e sensível às questões de crise não está suficientemente integrada nos sistemas nacionais. Por exemplo, os professores e professoras que trabalham com populações deslocadas geralmente carecem de formação especializada pré-serviço ou durante o serviço, e de apoio para lidar com alunos e alunas de vários níveis, multilingues e multiculturais (Mendenhall et al., 2019, pág. 14). As áreas de programas tais como o apoio psicossocial e a educação acelerada (EA) são, muitas vezes, fornecidos em contextos de crise, mas não são institucionalizados pelos sistemas de educação nacionais. O Quadro Integral de Segurança Escolar (GADRRRES, 2017) destaca a necessidade de as partes interessadas na educação se unirem em torno da redução de riscos e da resiliência no setor. A cooperação sistemática em torno do planeamento entre os parceiros humanitários e de desenvolvimento assegurarão que os planos e processos sejam vinculados, simplificados e alinhados.

Recomendações para fortalecer a coerência entre ação humanitária e desenvolvimento no setor de educação

© J Arredondo, IRC
Colombia

Apesar das lacunas sistêmicas entre a ação humanitária e o desenvolvimento descritas na secção anterior, reconhecemos que se fez um grande progresso prático no sentido de diminuir a divisão, à medida que mais parceiros humanitários e de desenvolvimento dão consigo a procurar soluções para as crianças afetadas por situações de crise.

Esta secção oferece seis recomendações para lidar com as barreiras à coerência, conforme se descreve na secção anterior, e três formas de trabalhar que são necessárias para operacionalizar estas recomendações.

Essas três formas de trabalhar são comuns no domínio das práticas e sucessos promissores na coerência entre ação humanitária e desenvolvimento. Estas criam as condições necessárias para os parceiros identificarem e trabalharem juntos para alcançar resultados coletivos para as crianças e jovens afetados por situações de crise.

APRENDER

Os e as profissionais dos serviços de educação governamentais, no domínio da ação humanitária e do desenvolvimento, precisam conhecer melhor todo o sistema educativo, assim como se conhecerem melhor entre si, nomeadamente as abordagens e mandatos de cada uma, ação humanitária e desenvolvimento. Esta aprendizagem inclui documentar as abordagens e intervenções no domínio da coerência para informar práticas futuras a nível operacional.

REUNIR

É crucial promover a proximidade entre as diversas partes interessadas para realizar análises conjuntas e procurar oportunidades de trabalhar para alcançar resultados comuns, pois proporciona a abertura ao diálogo e à descoberta de uma base comum para uma colaboração significativa. Nas organizações e ministérios de educação com múltiplos mandatos é necessário criar canais internos sistemáticos que permitam o diálogo e articulação entre a ação humanitária e o desenvolvimento e as divisões que possam existir.

ADAPTAR

A coerência também exige que os atores no espectro entre ação humanitária e desenvolvimento tenham em consideração como podem adaptar-se e aproximar-se um pouco da outra perspectiva, mantendo, ao mesmo tempo, os seus mandatos e responsabilidades principais. Os atores de ação humanitárias podem precisar de se adaptar ao planeamento a longo prazo e considerar a mudança da prestação de serviços para o fortalecimento dos sistemas. Os atores de desenvolvimento podem precisar de desenvolver planos de contingência sólidos, flexibilidade e agilidade na resposta às crises. Esta adaptação exige uma análise sobre que recursos financeiros e humanos, existentes ou complementares, são necessários para apoiar a coerência de forma mais eficaz.

As seis recomendações apresentadas abaixo, juntamente com os exemplos ilustrativos de iniciativas recentes ou atuais, respondem diretamente às barreiras à coerência descritas na secção anterior. Estas procuram conjugar um conjunto de recomendações de diversas fontes (por exemplo, Nicolai et al., 2019; INEE et al., 2020; Mendenhall, 2019) num único lugar, e refletir áreas onde os esforços em prol da coerência já começam a ocorrer e poderiam, se implementados sistematicamente, formar uma base de ações coletivas para a promoção de sistemas educativos resilientes.

Estas seis recomendações estão interligadas e reforçam-se mutuamente. Por exemplo, a coordenação deve facilitar o alinhamento do planeamento humanitário e nacional. Os exemplos apresentados destacam tais sucessos, mas muitos também refletem um investimento considerável no desenvolvimento de relacionamentos e confiança ao longo do tempo entre os parceiros humanitários, governamentais e de desenvolvimento. Esta é uma condição fundamental para uma coerência bem-sucedida, juntamente com o envolvimento de múltiplas partes interessadas, vontade política e incentivos relacionados com o financiamento e a necessidade de encontrar soluções para problemas persistentes.

RECOMENDAÇÃO 1:

Usar quadros e requisitos comuns para equilibrar a priorização de compromissos humanitários e de desenvolvimento

As iniciativas da coerência entre ação humanitária e desenvolvimento em contextos complexos requerem uma negociação constante e o equilíbrio de considerações políticas, compromissos de desenvolvimento e imperativos humanitários. Embora os mandatos e estruturas das organizações humanitárias e de desenvolvimento tenham o potencial de dividir os seus esforços de resposta, uma série de compromissos, quadros e requisitos atuais de políticas globais, regionais e nacionais podem ser poderosas ferramentas para reunir os parceiros em torno de resultados coletivos e encontrar formas de trabalhar complementares.

A nível global, o Fórum Global de Refugiados (GRF, sigla e inglês) é um exemplo de como o ACNUR mobilizou e promoveu o assumir de compromisso sem precedentes para com os resultados coletivos, por parte de um grande número de parceiros, para a educação de pessoas refugiadas (ver Quadro 5). A nível nacional, o PSE é o quadro comum que deve unir os parceiros humanitários e de desenvolvimento. Em situações politicamente

delicadas, a coerência pode ser apoiada pela advocacy e negociações baseadas num compromisso com os direitos da criança, usando quadros como a [Declaração sobre Escolas Seguras](#). Os [Requisitos Mínimos da INEE para a Educação](#) e o [Pack da INEE sobre Educação Sensível às questões de Conflito](#) têm sido ferramentas eficazes para envolver os parceiros nas análises de contextos conjuntos e num compromisso partilhado com a aplicação dos requisitos.

QUADRO 5

Fórum Global de Refugiados: Reunir parceiros em torno de um compromisso global

O [Pacto Global sobre Refugiados](#), afirmado pela Assembleia Geral da ONU em 2019, introduziu um novo modelo de resposta abrangente a pessoas refugiadas que inclui um compromisso para dar resposta à educação de crianças e jovens refugiados/as. O GRF reúne os estados e outros atores a cada quatro anos para partilhar boas práticas e para contribuir com apoio financeiro e conhecimentos técnicos para ajudar a alcançar os objetivos do Pacto Global.

Durante os preparativos para o primeiro GRF, que ocorreu em dezembro de 2019, o ACNUR formou uma Aliança de Copatrocinio de Educação composta por estados-membros da ONU, agências da ONU, organizações internacionais, instituições financeiras, organizações locais e nacionais, pelo setor privado, por filantropos e pelos próprios refugiados/as. Este grupo de múltiplas partes interessadas reuniu-se diversas vezes para realizar análises conjuntas de necessidades e chegar a um acordo sobre o seguinte resultado coletivo:

“Para fomentar as condições, parcerias, colaboração e abordagens que levam a que todas as crianças e jovens refugiados/as, requerentes de asilo, repatriados/as e apátridas e respetivas comunidades de acolhimento, incluindo os deslocados internos nestas comunidades, tenham acesso a uma educação de qualidade inclusiva e equitativa que lhes permita aprender, prosperar e desenvolver o seu potencial, e também desenvolver a resiliência individual e coletiva e contribuir para a coexistência pacífica e a sociedade civil” (ACNUR, 2019, pág. 6).

A Aliança de Copatrocinadores da Educação do GRF produziu, de forma conjunta, um [Quadro Global para a Educação de Refugiados](#), que inclui apelos à ação em áreas como financiamento, políticas nacionais e primeira infância. O propósito do quadro é mobilizar compromissos e contribuições para a educação inclusiva e de qualidade em todos os níveis para as crianças e jovens refugiados/as e da comunidade de acolhimento.

Esta ação conjunta e diálogo de múltiplas partes interessadas mobilizaram diversos parceiros em torno de um objetivo comum, o que resultou num nível de compromisso sem precedentes para abordar as necessidades de educação de crianças e jovens deslocados. O trabalho de 67 copatrocinadores levou a mais de 204 compromissos de educação para com o GRF (de cerca de 1400 compromissos no geral) por parte de estados, organizações internacionais, sociedade civil, académicos e grupos de refugiados/as para contribuir com recursos e experiência para a educação de crianças e jovens deslocados. Algumas organizações observaram que os compromissos assumidos no GRF forneceram uma oportunidade para o diálogo interno e para a colaboração entre as divisões da ação humanitária e de desenvolvimento dentro das suas próprias organizações.

Fontes: ACNUR (2019, 2020)

RECOMENDAÇÃO 2: **Unificar os sistemas de coordenação da educação no domínio da ação humanitária e do desenvolvimento**

Unificar sistemas de coordenação de educação é um passo fundamental para reunir os atores humanitários e de desenvolvimento de forma estruturada para realizar análises conjuntas de necessidades, alinhar o planeamento e identificar resultados coletivos. A participação de atores de EeE nos GLEs e outros grupos do setor da educação pode assegurar que as crianças afetadas por crises são representadas e, por outro lado, que os atores EeE estão a trabalhar em linha com as prioridades nacionais. A coordenação conjunta no Myanmar (ver Quadro 6) demonstra como a ligação sistemática entre o GLE e o Grupo de Trabalho sobre EeE levou a vários resultados positivos para as crianças afetadas por crises, e como aumentou a resiliência do sistema educativo do país. Nas Filipinas, país afetado por uma série de desastres associados a ameaças naturais e a conflitos, o Serviço de Gestão e Redução de Riscos de Desastres do Departamento de Educação das Filipinas é apoiado por um fórum de múltiplas partes interessadas, o Grupo de Trabalho sobre Resiliência da Educação (GTRE). Durante os períodos em que não há situações de emergência, este grupo reúne parceiros em torno de resultados coletivos para a prevenção e mitigação de desastres, adaptação às alterações climáticas e para a EeE. O GTRE emergiu dos Termos de Referência nacionais do Cluster de Educação em 2016, que identificou uma lacuna no prazo de resposta e na necessidade de “institucionalizar a coordenação e colaboração interinstitucional, principalmente durante os períodos em que não há situações de emergência, para promover uma cultura de segurança e fortalecer a resiliência do setor de educação” (República das Filipinas, 2017). O GTRE é um excelente exemplo de um mecanismo de coordenação inovador que ajuda a preencher a lacuna nos tempos de resposta na ação humanitária e no desenvolvimento, procurando trabalhar a preparação.

Embora estabelecer mecanismos de coordenação seja uma responsabilidade das principais agências de coordenação, parceiros de educação, em especial aqueles com implementação de programas de múltiplos mandatos e participação em vários grupos de coordenação, também podem advogar e apoiar a coordenação conjunta. A UNICEF, que colidira o Cluster de Educação e é a agência coordenadora do GLE em vários países e junto de vários Ministérios de Educação, desempenha um importante papel no que toca a ligar os sistemas educativos, a começar pela partilha interna de informação e identificação de oportunidades para ligações adicionais. As ligações entre a educação e outros setores, como saúde e proteção da criança, também permitem criar oportunidades para uma resposta holística, assim como a segurança e bem-estar dos alunos/as ao longo de todas as intervenções no âmbito da ação humanitária e de desenvolvimento.

QUADRO 6

Ligar a coordenação do setor de EeE e o GLE no Myanmar

As situações de emergências crónicas e prolongadas no Myanmar (nos estados de Arração, Kachin e norte de Shan) requerem um maior enfoque no planeamento para uma transição da EeE e implementação de programas a longo prazo, assegurando ao mesmo tempo que as necessidades humanitárias imediatas e agudas são respondidas.

Ao longo dos últimos anos, o Grupo do Setor de EeE do Myanmar, que coordena os parceiros que apoiam a educação para PDI e as pessoas afetadas pelo surgimento de desastres naturais, trabalhou para aperfeiçoar a coordenação com o Ministério da Educação e parceiros de desenvolvimento. Os pontos de partida nestes processos foram os seguintes:

- Investimento de tempo e esforço para construir relacionamentos e cultivar a confiança das principais contrapartes do governo e parceiros e entidades doadoras de desenvolvimento da educação, juntamente com a familiarização com o sistema educativo do Myanmar, processos contínuos de reforma do setor e as modalidades para promover a participação nestes processos
- Participação ativa nas reuniões regulares entre os parceiros de desenvolvimento da educação, incluindo o estabelecimento de um espaço para fornecer atualizações setoriais de EeE como um ponto de trabalho permanente na agenda de reuniões
- Identificação e participação nos fóruns e processos relevantes do Ministério da Educação, como orçamento anual e processos de planeamento do Ministério da Educação, reuniões anuais de revisão do setor conjunto e processos de desenvolvimento de revisão do PSE
- Colaboração com os parceiros de desenvolvimento da educação no âmbito do desenvolvimento de programas de PGE, incluindo consulta e contribuição técnica do setor da EeE no âmbito do programa de Financiamento Acelerado da resposta à COVID-19 no Myanmar e um componente do Subsídio de Implementação do Plano Setorial de Educação que se foca em crianças deslocadas e migrantes

Estes esforços para unir a coordenação do setor da EeE levaram os processos de planeamento do Ministério da Educação a longo e curto prazo para o setor a integrar as necessidades de educação das crianças afetadas por crises. Os exemplos dos resultados de coordenação conjunta do setor da EeE no Myanmar incluem:

- Nomeação, por parte do Ministério da Educação, de pontos focais de EeE a nível nacional e subnacional em cinco estados afetados por conflitos e propícios a desastres (Arração, Kachin, Norte de Shan, Kayah, e Kayin)
- Criação de uma linha orçamental destinada, pela primeira vez, à EeE, no orçamento do Ministério da Educação para o ano fiscal 2019-2020
- Desenvolvimento de um quadro conjunto de resposta e preparação para emergências/ contingências do setor da EeE do Ministério da Educação, com o apoio técnico da IIEP da UNESCO (em curso).

Fontes: Grupo do Setor da EeE de Myanmar; CGE

RECOMENDAÇÃO 3: **Fortalecer a capacidade dos atores locais do setor da educação em responder em crise**

Os Ministérios da Educação, as ONGs locais e as comunidades escolares são os atores da linha da frente no que toca a ligar as iniciativas da ação humanitária e de desenvolvimento neste domínio e em construir sistemas resilientes. Embora, em alguns casos, existam lacunas ao nível das capacidades e recursos dos atores locais e do Ministério da Educação, ao mesmo tempo, muitas autoridades educativas locais e nacionais desenvolveram capacidades adaptativas e transformadoras que tornam o sistema educativo mais resiliente. O livro branco da USAID, *Transformar Sistemas em Tempos de Adversidade: Educação e Resiliência*, descreve o modo como as crianças deslocadas do Mali foram integradas nas escolas locais: “Em muitos casos, as escolas ofereceram a estrutura para reunir famílias e comunidades, muitas vezes através de comités de gestão escolar-comunidade. A nível de sistemas, as políticas flexíveis do Ministério da Educação possibilitaram que os professores e professoras deslocadas do norte encontrassem cargos temporários em escolas do sul e também disponibilizaram uma estrutura em todo o sistema que encorajou as interações comunidade-escola durante as crises” (Shah, 2019, pág. 37). Os exemplos do Quadro 7 mostraram como os programas da Save the Children e do FHI 360, financiados pela USAID, estão a trabalhar com as autoridades educativas nacionais e as comunidades locais no Nordeste da Nigéria para apoiar a localização.

A melhoria da capacidade do Ministério da Educação de se preparar e responder as situações de crise poderia incluir o estabelecimento de um departamento dedicado à EeE, o destacamento de funcionários de EeE e o fortalecimento da capacidade de coordenação da EeE e do planeamento sensível às questões de crise. Isto exigirá um investimento centrado e poderia ter potenciais implicações de custos. Também é necessário apoiar ONGs locais, OSCs e comunidades da escola, para possibilitar que assumam a liderança do planeamento, desenvolvimento do programa e implementação. É necessário fortalecer a capacidade das ONGs e OCSs locais no domínio da gestão financeira e de EeE, para possibilitar que acedam ao financiamento e apoiar a continuidade da educação a nível da comunidade.

QUADRO 7

Investir nas capacidades locais do Nordeste da Nigéria

O Nordeste da Nigéria permanece em estado de crise devido ao conflito em curso no país e às situações de pobreza associadas; a crise exerceu uma pressão adicional num sistema educativo já de si frágil. Estima-se que 60% das crianças da região com idade para frequentar a escola primária não estão a ir à escola. As crianças e professores/as precisam de apoio psicossocial para lidar com o impacto de riscos de proteção significativos, que incluem ataques à educação (OCHA, 2018).

Em 2019, o programa Abordar a Educação no Nordeste da Nigéria (AENN) da USAID conduziu um processo consultivo com as autoridades educativas a nível local, regional e nacional para compreender as barreiras institucionais à resiliência do sistema, incluindo planeamento e preparação. Um desafio fundamental que surgiu foi a falta de dados de qualidade sobre o impacto da crise na educação. Em resposta, o AENN, juntamente com o governo do estado, desenvolveu um modelo de Centro de Dados adaptado às necessidades e capacidades das autoridades educativas locais e estatais. Os principais elementos do programa incluem:

- Os Centros de Dados Físicos estão a ser estabelecidos através do uso de uma avaliação rápida e um processo de elaboração colaborativo; estes incluem um espaço equipado com computadores, acesso à internet, mapas e gráficos, onde os utilizadores podem aceder e utilizar os dados de educação para o planeamento e gestão da educação.
- Os Centros de Dados apresentam painéis simples e funcionais que são preenchidos com dados de avaliações contínuas, incluindo (1) dados humanitários secundários, (2) dados de inquéritos telefónicos quinzenais com atores a nível comunitário, e (3) dados a nível da escola.
- Os painéis de dados serão usados como ferramenta de coordenação pelos Conselhos de Educação Básica Universal do Estado pelo GT sobre EeE para informar planos de resposta de educação em situações de emergência e planeamento do setor da educação.

No âmbito do programa AENN e com apoio adicional da União Europeia, a FHI 360, juntamente com a Save the Children, apoia os governos do estado e as comunidades locais a fornecer às crianças deslocadas internas o acesso à educação não-formal acreditada. Dada a natureza complexa da prestação de apoio a projetos de educação em Borno e Yobe, onde prevalecem a insegurança e desconfiança de que as pessoas de fora estão afiliadas ao Boko Haram, o projeto baseou-se fortemente numa abordagem focada na comunidade e numa perspetiva sensível às questões de conflito. Os principais elementos do programa incluem:

- **Coligações da comunidade:** Os membros da comunidade formaram coligações que ajudam a supervisionar o programa através da facilitação de sessões de sensibilização da comunidade, identificação que crianças que estão fora da escola e da prestação de apoio à seleção dos facilitadores da aprendizagem.
- **Comités de gestão de centros de aprendizagem:** Todos os centros de aprendizagem não-formal têm comités de gestão que são compostos pelos pais das crianças matriculadas no programa. Estes comités lideraram o desenvolvimento de planos de segurança escolar abrangentes e assumiram um papel de liderança na definição do sistema de aviso prévio.

- **Governos locais e organizações de base comunitária (OBCs):** O AENN envolve-se com agentes do governo a vários níveis para ajudar a clarificar os seus papéis e responsabilidades na provisão de educação não-formal às crianças deslocadas. O projeto também se envolveu e desenvolveu a capacidade das OBCs locais, que ajudam a monitorizar a implementação do programa e a oferecer outra camada de apoio entre a comunidade e a equipa do projeto.

Como resultado do programa AENN, os membros da comunidade têm um melhor entendimento dos seus papéis no âmbito do apoio à educação das crianças, e foram capazes de compreender o sistema e matricular, com sucesso, os seus filhos/as em escolas formais depois de concluírem o programa de ENF.

Fontes: FHI 360; Save the Children EUA

RECOMENDAÇÃO 4:

Desenvolver a capacidade de forma transversal de modo a que mais atores do setor da educação tenham conhecimento abrangente do setor, incluindo os processos cruciais no domínio da ação humanitária e do desenvolvimento.

É necessária uma nova geração de especialistas em educação para levar a coerência adiante, uma que seja capaz de conhecer e operar tanto em processos humanitários como em processos de desenvolvimento e de apoiar uma coordenação forte e ligações entre os mesmos. Esta capacidade de interligação é necessária entre todas as partes interessadas na educação, e no âmbito de organizações que executam tanto a implementação de programas humanitária como a de desenvolvimento. Há bons processos nesta área; por exemplo, o CGE já inclui um módulo sobre o alinhamento com os processos nacionais de educação na sua formação em competências básicas, e o ACNUR e a INEE assumiram um compromisso conjunto de desenvolver mais materiais de capacitação no âmbito desta parceria. No geral, uma documentação cuidadosa de boas práticas e a investigação sobre as intervenções humanitárias e de desenvolvimento, e respetivo impacto, fornecerão uma base muito necessária de evidências relativamente ao que está a resultar.

São necessários mais materiais de aprendizagem e oportunidades para analisar a coerência entre ação humanitária e desenvolvimento no setor da educação. Nalguns casos, pode ser necessário destacar a capacidade dedicada aos Ministérios da Educação para coordenar e vincular a coordenação, planos e iniciativas da ação humanitária e de desenvolvimento. O Quadro 8 destaca o trabalho do IIEP da UNESCO na capacitação de grupos com múltiplas partes interessadas no planeamento sensível às questões de crise.

QUADRO 8

Desenvolvimento da capacidade de cruzamento para o planeamento da educação com grupos com múltiplas partes interessadas

O planeamento sensível às questões de crise permite que Ministérios da Educação desenvolvam e implementem políticas, planos e programas sistémicos que fortalecem a resiliência dos sistemas de educação. Fá-lo ao reunir os Ministérios da Educação com os seus parceiros humanitários e de desenvolvimento para reduzir o risco de crises.

Desde 2008, para atender à procura cada vez maior dos Ministérios da Educação e respetivos parceiros à medida que integram o risco de conflito e desastre nos seus processos de planeamento, o IIEP tem ampliado o seu programa sensível a questões de crise em colaboração com parceiros tais como a PGE, a INEE e o ACNUR.

O desenvolvimento de competências para formulação de políticas e planeamento estratégico com os funcionários do Ministério da Educação a nível internacional, regional e nacional e respetivos parceiros humanitários e de desenvolvimento é central para o trabalho de planeamento sensível às questões de crise do IIEP. As atividades de desenvolvimento de competências incluem (1) workshops de desenvolvimento de competências com autoridades educativas nacionais; (2) formação adicional usando uma variedade de modalidades, incluindo workshops presenciais, e aprendizagem mista e online usando a plataforma de aprendizagem virtual do IIEP; e (3) atribuições práticas no trabalho apoiadas por pessoas capacitadas e participantes.

O IIEP também realiza workshops regionais que apoiam o intercâmbio e a aprendizagem entre as equipas nacionais. Em 2019, por exemplo, o IIEP realizou um workshop regional sobre planeamento sensível a questões de crise e sobre inclusão de crianças e jovens deslocados nos sistemas nacionais de educação na África Central e Ocidental em Dacar, Senegal. O workshop foi realizado em colaboração com o ACNUR, a UNICEF, e o CGE, com financiamento do Serviço de Instrumentos de Política Externa da Europa (EU's Service for Foreign Policy Instruments).

O workshop ofereceu uma plataforma para os participantes de seis países (Burquina Fasso, Camarões, Mali, Níger, Nigéria e Senegal) para se reunirem, trocarem ideias e construir um entendimento comum em torno de oportunidades de planeamento para dar resposta a situações de EeE e a crises prolongadas. O workshop reforçou e promoveu a futura colaboração entre os vários órgãos de tomada de decisão e os atores a nível nacional e regional. As equipas nacionais, compostas por planeadores/as, administradores/as e profissionais da educação do Ministério da Educação, e por parceiros da educação no âmbito da ação humanitária e de desenvolvimento, desenvolveram planos de ação conjuntos para dar resposta às necessidades educativas das populações deslocadas.

Um resultado deste workshop foi uma contribuição para a capacidade técnica da recém-criada divisão do Ministério da Educação de Burquina Fasso, o Secretariado técnico da Educação em Situações de Emergência, e o desenvolvimento de uma estratégia do Ministério da Educação entre 2019-2024 para institucionalizar uma prevenção, preparação e abordagem de resposta para os múltiplos riscos de crise que afetam o setor da educação.

Fontes: IIEP da UNESCO; Livretos do IIEP sobre Planeamento sensível à crise e currículo

RECOMENDAÇÃO 5: **Assegurar que os planos nacionais do setor da educação respondem às necessidades das crianças e jovens nos contextos de crise e que os planos de ação humanitária estão alinhados com os processos e prioridades nacionais.**

Alinhar o planeamento da educação no domínio da ação humanitária e de desenvolvimento, que, por sua vez, está intimamente ligado com a coordenação conjunta, é um fórum ideal para as necessidades conjuntas, e é a melhor forma de garantir que todos os parceiros de educação estão a trabalhar em direção a resultados coletivos plurianuais baseados na vantagem comparativa, para assegurar a continuidade da educação para todas as crianças e jovens. Embora se tenha feito um bom progresso, é necessária uma cooperação mais sistemática em torno do planeamento entre os parceiros humanitários e de desenvolvimento para garantir que os planos e processos estão ligados, simplificados e alinhados.

Exemplos de boas práticas incluem o [Lebanon RACE II](#) e o Plano de Resposta Educativa do Uganda (ver Quadro 3), que são planos liderados pelo Ministério da Educação para responder a significantes crises de refugiados/as. Os planos estabelecem resultados coletivos, papéis e responsabilidades dos atores do governo, da ação humanitárias e de desenvolvimento. Muitas entidades doadoras melhoraram a flexibilidade dos seus financiamentos em toda a divisão da ação humanitária-de desenvolvimento em contextos de crise, como evidenciado pelo alinhamento político entre a Direção Geral da Comissão Europeia para a Cooperação Internacional e Desenvolvimento e a Direção Geral para a Proteção Civil Europeia e Operações de Ajuda Humanitária, e por medidas práticas, como o modificador de crise da USAID, que possibilita que o financiamento do desenvolvimento se centre na resposta a situações de emergência. A PGE e o ECW têm sido instrumentais em incentivar a coerência entre ação humanitária e desenvolvimento por meio do desenvolvimento de planos conjuntos do setor de educação e de transição. Além disso, a introdução recente dos programas resilientes plurianuais facilitados pelo ECW fornece um financiamento mais flexível tanto à resposta de emergência e como ao fortalecimento de sistemas em situações de crise prolongada. Também é promissor um [compromisso conjunto](#) entre o ECW, a PGE e o Banco Mundial para criar abordagens conjuntas que visam financiar a educação em contextos de pessoas refugiadas e situações de crise.

Além do planeamento, o alinhamento de processos cruciais tais como a gestão de dados de educação e a orçamentação, garante que as crianças e jovens em situações de crise são visíveis e representados nos sistemas nacionais, como descrito no Quadro 9. Áreas cruciais, tais como a gestão e desenvolvimento de professores e professoras também exigem um planeamento conjunto harmonizado. Por exemplo, é necessária uma melhor preparação e planeamento para rapidamente aumentar a oferta de professores/as em contextos de deslocação e abordar a espinhosa questão da compensação dos professores e professoras (Mendenhall et al., 2019, pág. 13).

QUADRO 9

Alinhar as ferramentas da coleta de dados humanitários com o SIGE no Uganda

No Uganda, a gestão diária das escolas, incluindo orçamento local, visitas de inspetores escolares, monitorização das salas de aula, etc., é da responsabilidade dos Gabinetes Distritais de Educação. No entanto, as escolas comunitárias criadas especialmente para as populações de refugiados/as geralmente não estão registadas no sistema educativo do Uganda e são geridas e fundadas por parceiros da EeE.

O GT sobre EeE do Uganda tem trabalhado com os seus parceiros e com esses Gabinetes Distritais para implementar um sistema de monitorização e comunicação eficaz para a resposta às pessoas refugiadas. Este está alinhado com os sistemas nacionais e fornece os dados necessários para o planeamento e o orçamento. O ACNUR simplificou a gestão dos dados de educação dos refugiados/as ao designar agências líderes nos distritos de acolhimento de pessoas refugiadas para coordenar o processo de monitorização e comunicação. As agências líderes comparam os dados de parceiros individuais e submetem mensalmente relatórios compilados ao ACNUR e aos Gabinetes Distritais de Educação.

A harmonização da gestão de dados com os sistemas nacionais foi alcançada da seguinte forma:

- Os atores da EeE desenvolveram ferramentas de monitorização alinhadas com o sistema do SIGE do Uganda. A informação registada fornece as mesmas métricas de qualidade usadas no Uganda, tais como a taxa de estudantes por sala de aula, taxa de estudantes por professores/as, etc.
- Os formulários e dados que os parceiros da EeE recolhem são familiares aos membros da equipa da escola que os fornecem, aos inspetores da escola, ao Gabinete Distrital de Educação e à divisão de planeamento do Ministério da Educação em Kampala.
- O GT sobre EeE e Grupo de Trabalho da Gestão de Informação desenvolveram ferramentas de orçamento para apoiar os Gabinetes Distritais no cálculo do custo do plano de resposta educativa, com base em métricas cruciais de qualidade. Isto reflete o processo que os Gabinetes Distritais de Educação usam para o seu planeamento e orçamento educativo normal.

À medida que os processos de monitorização, comunicação, planeamento e orçamento para a resposta às pessoas refugiadas se vão alinhando com os processos gerais de planeamento do setor, o próximo objetivo é integrar totalmente a provisão de educação às pessoas refugiadas no PSE geral.

Fontes: Plano de Resposta Educativa para Comunidades de Refugiados e de Acolhimento no Uganda; J. Sparkes, comunicação pessoal, 28 de abril de 2020

RECOMENDAÇÃO 6: **Integrar nos sistemas educativos nacionais as abordagens de redução do risco de desastres e educação em situações de emergência para que estes estejam preparados para responder às necessidades das crianças e jovens em situações de crise.**

Idealmente, os atores humanitários e de desenvolvimento apoiam os Ministérios da Educação nacionais na preparação para emergências e na capacitação para uma resposta educativa robusta durante e após as crises. Num relatório sobre a institucionalização do programa de apoio psicossocial nos sistemas nacionais, Shah (2018, pág. 4) descreve o ajustamento das agências humanitárias desde a prestação de serviços ao fortalecimento dos sistemas como “assegurar que as melhores práticas de resposta humanitária, que inclui um forte foco na proteção, segurança e inclusão, transferência para as práticas do sistema educativo; e, por outro lado, que algumas das principais ambições da educação para a agenda de desenvolvimento e, em particular, o foco nos resultados de aprendizagem e retenção recebem cada vez mais atenção no âmbito das respostas humanitárias.”

Tipicamente, a institucionalização é um processo a longo prazo de integração de todos os aspetos de um modelo num sistema educativo nacional, incluindo o planeamento, implementação, financiamento, recursos humanos, supervisão, monitorização e avaliação. Alguns países têm feito progressos significantes na institucionalização da preparação e na implementação de programas sensível às questões de crise. Nas Filipinas, os sistemas de prevenção e resposta à crise são apoiados por orientações e políticas nacionais, tais como “a Estrutura Política Nacional sobre Alunos/as e Escolas como Zonas de Paz” (República das Filipinas, 2019), que destaca uma estratégia para assegurar a segurança dos alunos/as e escolas, a continuidade da educação em situações de conflito armado e contribuições da educação para a construção da paz. O Ministério da Educação de Burquina Faso estabeleceu uma divisão da EeE (ver Quadro 8), e está em curso uma política nacional sobre a educação de pessoas refugiadas no Quênia. O quadro 10 mostra como a EA está a ser gradualmente institucionalizada numa série de países como um programa crucial que possibilita que as crianças e jovens que estão fora da escola obtenham uma certificação da educação primária ou que sejam reintegradas na escola formal. Este exemplo destaca a importância do apoio da consulta das múltiplas partes interessadas e dos grupos de trabalho para a harmonização e institucionalização das áreas do programa, bem como o uso de ferramentas comuns como os 10 Princípios para a Prática Eficaz de EA.

Podem ser encontrados mais bons exemplos de coerência a nível do programa, particularmente em torno de professores/as e alunos/as, no artigo de reflexão sobre a educação da UNICEF, Navegar o Nexo da Ação Humanitária e de Desenvolvimento em Contextos de Deslocação Forçada (Mendenhall, 2019).

QUADRO 10

Institucionalização da Educação Acelerada

A EA é um programa flexível e adequado à idade que oferece acesso à educação a crianças e jovens desfavorecidos acima da idade escolar e que estejam fora da escola, e é um programa que ocorre num período de tempo acelerado. Os programas da EA oferecem aos alunos/as competências equivalentes e certificadas de educação básica, que apoiam a sua transição para a educação formal ou que lhes oferecem qualificações básicas credenciadas se a transição não for possível (INEE, 2020). A nível global, o Grupo de Trabalho sobre Educação Acelerada (GTEA), um grupo interinstitucional de parceiros de educação que apoiam e/ou financiam os programas da EA, tem utilizado as ferramentas e orientações do GTEA para ajudar os Ministérios da Educação dos países e as partes interessadas da EA a alcançar uma abordagem mais harmonizada e padronizada no que toca à provisão da EA.²

Em alguns países, como a República Democrática do Congo e o Sudão do Sul, os quadros que regulam a EA existem como parte da política não-formal ou da EA, mas muitos não têm programas de EA padronizados e credenciados do Ministério da Educação que promovam o acesso e a continuidade da educação para crianças e jovens acima da idade escolar e que se encontrem fora da escola nas comunidades afetadas pela crise e outros grupos marginalizados. Juntamente com os grupos de múltiplas partes interessadas do Ministério da Educação e das instituições afiliadas, tais como os órgãos de desenvolvimento curricular, e as partes humanitárias e de desenvolvimento, os membros do GTEA têm apoiado diversos países a ir em direção a harmonizar e institucionalizar a EA nos seus sistemas nacionais de educação. Alguns dos exemplos:

- **Uganda:** O Ministério da Educação e parceiros no país desenvolveram conjuntamente diretrizes nacionais da EA (ainda em rascunho e pendentes de aprovação do Ministério da Educação) baseados nos 10 Princípios para uma Prática Eficaz de EA, e um currículo nacional de EA.
- **Sudão do Sul:** O Sudão do Sul tem uma política de Sistemas de Educação Alternativa (SEA) e um guia de implementação, sendo que ambos incluem a EA. Existe uma direção dos SEA a nível nacional com um diretor para os SEA, além de diretores dos SEA no Ministério da Educação de cada estado. Existe também um grupo consultivo a nível nacional que é liderado pelo Ministério da Educação e pela UNICEF.
- **Paquistão:** Como parte da resposta da educação não-formal, que os parceiros concordaram advogar no sentido de incluir a EA no PSE como uma estratégia fundamental para as crianças que estão fora da escola.
- **Quênia:** Os parceiros concordaram em fortalecer a colaboração e a coordenação ao estabelecer uma equipa temática/grupo de trabalho para a EA, que seria um subgrupo do Grupo de Trabalho sobre Educação do Quênia, conhecido como as Entidades doadoras da Educação e Grupo de Coordenação dos Parceiros.

A chave para o sucesso do trabalho feito nestes países foi trabalhar com os Ministérios da Educação e as múltiplas partes interessadas dos setores humanitários e de desenvolvimento para dialogar, identificar as necessidades contextuais e fazer o compromisso de trabalhar de forma conjunta para alcançar coletivamente os resultados aprovados.

Há uma oportunidade fundamental para os parceiros humanitários que implementam programas de EA trabalharem intimamente com os parceiros de desenvolvimento e do Ministério da Educação para assegurar que as escolas formais têm a capacidade em sala de aula apropriada para assimilar os alunos/as da EA que conseguem fazer a transição para a educação formal após concluir um ou dois níveis de EA. Isto incluirá abordar as barreiras à continuação da educação no sistema formal e preparar os professores/as para apoiar as transições de sucesso.

Fontes: GTEA; Centro de Desenvolvimento da Educação

2 O GTEA é atualmente liderado pelo ACNUR com representação da UNICEF, UNESCO, USAID, Conselho Norueguês para os Refugiados, Plan Internacional, Comité Internacional de Resgate, Save the Children, Centro de Desenvolvimento da Educação e War Child Holanda.

Conclusão

© NRC
Baidoa, Somália

O resultado coletivo no setor da educação é o **ODS4: garantir uma educação inclusiva, equitativa e de qualidade e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas as pessoas**. No entanto, as situações de crise, quer sejam causadas pela atual emergência climática, conflito violento ou pela recente pandemia de COVID-19, ameaçam o nosso progresso em direção às metas do ODS4.

A coerência entre ação humanitária e desenvolvimento é crucial fundamental para garantir que todas as crianças têm acesso a uma educação ininterrupta de qualidade que ajude a aumentar a sua resiliência e desenvolvimento geral. A ação coletiva é necessária para construir sistemas de educação inclusiva e adaptáveis que estejam preparados e tenham a capacidade de responder às crises. Embora a educação possa oferecer vantagens significativas aos indivíduos, comunidades e países, estabelecer sistemas de educação resilientes requer planeamento, coordenação e investimento plurianuais no setor da educação. Isto está refletido na estrutura da NWOW proposta durante a Cimeira Mundial Humanitária de 2016. A NWOW envolve agências humanitárias e de desenvolvimento que trabalham tendo em vista resultados coletivos ao longo de vários anos, com base na vantagem comparativa de vários atores.

Os exemplos de práticas promissoras citados na secção anterior sinalizam uma mudança no setor educação que se afasta da compartimentalização da ação humanitária e de desenvolvimento e se aproxima da coerência. Na verdade, há atualmente uma janela de oportunidade para se fazerem mais progressos combinados no sentido de uma colaboração sistemática no domínio da ação humanitária e de desenvolvimento no setor de educação. Os principais compromissos políticos globais, tais como o Pacto Global Sobre Refugiados e a NWOW, incentivam a uma abordagem conjunta. As entidades doadoras estão a tornar-se cada vez mais flexíveis, o que possibilita que as intervenções humanitárias e de desenvolvimento se adaptem às necessidades imediatas, o que contribui, ao mesmo, para tornar os sistemas resilientes. Além disso, o início da atual emergência climática à escala global e o âmbito e escala da crise da COVID-19 sugerem que a reunião em torno de resultados coletivos e dar impulso à vantagem comparativa pode ser a única forma eficaz de disponibilizar serviços de educação às crianças e jovens nos próximos anos.

Desafios à coerência

Como discutido na Secção 4 deste relatório, há três níveis de ação que influenciam as condições para a coerência - normas, capacidades e operações - que refletem o quadro proposto no livro branco da USAID, *Educação e a Coerência entre Ação Humanitária e Desenvolvimento* (Nicolai et al., 2019). Estes desafios incluem:

NORMAS

- É desafiante equilibrar os mandatos de ação humanitária e de desenvolvimento, especialmente em contextos de conflito

CAPACIDADES

- A coordenação é feita de forma fragmentada e sem interligações estruturais que permitam uma aproximação entre os organismos de coordenação de ação humanitária e desenvolvimento.
- A capacidade local para apoiar a educação em situações de crise é muito desigual e requer apoio adicional.
- A especialização dos setores conduziu a uma falta de capacidade transversal aos sistemas de, o desenho e a implementação de programas de ação humanitária e desenvolvimento.

OPERAÇÕES

- Há diferentes tempos de resposta no que diz respeito ao planeamento e intervenção ao nível da ação humanitária e do desenvolvimento.
- Vários níveis de planeamento da educação e, por conseguinte, de desenho, implementação de programas, ocorrem de forma independente.

APRENDER, REUNIR E ADAPTAR:

Ações para fortalecer a coerência entre ação humanitária e desenvolvimento na educação

Conforme discutido na Secção 5 deste documento, fazemos seis recomendações para fortalecer a coerência, que são enquadradas no quadro Aprender-Reunir-Adaptar que se encontra abaixo. Estas ações criam as condições necessárias para os parceiros identificarem e trabalhar em conjunto no sentido de alcançar resultados coletivos para as crianças e jovens afetados pela crise.

APRENDER:

Fortalecer o entendimento abrangente dos processos humanitários e de desenvolvimento

Os profissionais de educação precisam de adotar uma abordagem holística à educação. Os atores humanitários precisam de aprender mais sobre processos/abordagens de desenvolvimento, e vice-versa. Isto significa oferecer uma melhor documentação das abordagens e intervenções de coerência mais eficazes a nível operacional.

Ações sugeridas	Principais atores
Desenvolver e tornar acessíveis materiais sobre a coerência entre ação humanitária e desenvolvimento na educação, disponibilizá-los no site da INEE e integrá-los em iniciativas de desenvolvimento de competências, existentes, ou outras que possam ser criadas.	Iniciativa para Fortalecer a Coordenação da Educação em situações de Emergência ³ ; GLE, Cluster de Educação, ACNUR e Ministérios da Educação a nível nacional
Mapear os parceiros, programas e planos humanitários e de desenvolvimento ativos a nível nacional e identificar lacunas sistêmicas e oportunidades para a coerência.	Ministérios da Educação, coordenadores de educação (GLE, Cluster de Educação, GTER)
Investir no desenvolvimento de competências dos funcionários do Ministério da Educação nacional e subnacional, ONGs, OBCs e comunidades escolares locais para apoiar a educação em situações de crise.	Ministérios da Educação, entidades doadoras, agências da ONU, parceiros de implementação
Documentar e aprender mais sobre os fatores que influenciam o sucesso e o impacto da intervenção da ação humanitária e do desenvolvimento, incluindo e entre os diferentes mecanismos de financiamento.	Entidades doadoras, agências da ONU, parceiros de implementação

REUNIR

Usar quadros e requisitos comuns e unir os sistemas de coordenação da educação no domínio da ação humanitária e de desenvolvimento

Reunir várias partes interessadas para realizar análises conjuntas e procurar oportunidades para trabalhar com vista alcançar resultados coletivos está no cerne da coerência entre ação humanitária e desenvolvimento. Em organizações e Ministérios da Educação de múltiplos mandatos, são necessários canais internos sistemáticos para o diálogo.

Ações sugeridas	Principais atores
Estabelecer ligações entre os órgãos de coordenação da educação, bem como vínculos entre a ação humanitária e o desenvolvimento no âmbito de agências que lideram ou participam em múltiplos sistemas de coordenação.	Coordenadores da educação com o apoio de parceiros, organizações com múltiplos mandatos e entidades doadoras
Usar compromissos políticos globais, regionais e nacionais, requisitos e ferramentas para construir uma base comum para as análises e resultados coletivos.	Ministérios da Educação, estruturas de coordenação da educação, agências da ONU ou de ONGs
Envolver grupos de múltiplas partes interessadas para identificar os resultados coletivos durante os processos de planeamento e negociar soluções em contextos politicamente delicados.	Ministérios da Educação, IIEP da UNESCO, grupos de entidades doadoras, estruturas de coordenação da educação

³ A iniciativa para fortalecer a Coordenação na Educação em Situações de Emergência é uma parceria entre o CGE, o ACNUR e a INEE.

ADAPTAR

Garantir que os PSEs nacionais dão resposta às necessidades das crianças e jovens em contextos de crise e que os planos humanitários se alinham com os processos e prioridades nacionais

A coerência também requer que os parceiros humanitários e de desenvolvimento considerem se podem adaptar mutuamente, mantendo, ao mesmo tempo, os seus mandatos e responsabilidades essenciais. Isto implica institucionalizar a RRD e as abordagens da EeE no âmbito dos sistemas nacionais de educação, para que estejam preparados para responder às necessidades das crianças e jovens em situações de crise. Os atores humanitários podem precisar de se adaptar ao planeamento de longo prazo e de considerar uma mudança das abordagens de prestação de serviços para as abordagens de fortalecimento de sistemas. Para responder às situações de crise, os atores de desenvolvimento podem precisar de desenvolver planos robustos de contingência, flexibilidade e agilidade nos seus programas. Isto implica fortalecer a capacidade dos atores locais de educação para responder às crises.

Ações sugeridas	Principais atores
Fortalecer a capacidade dos Ministérios da Educação de se prepararem e liderarem a resposta da EeE.	Entidades doadoras, estruturas de coordenação da educação e agências da ONU
Garantir que os planos e processos humanitários e nacionais, tais como a gestão de dados e professores e professoras, são harmonizados a nível de setor e agência.	Estruturas de coordenação da educação, todas as partes interessadas na educação
Apoiar a harmonização e institucionalização da implementação de programas responsiva à RDD e à EeE.	Ministérios da Educação, entidades doadoras e parceiros de implementação humanitários e de desenvolvimento

Os exemplos acima destacam as medidas concretas que as partes interessadas na educação podem tomar para fortalecer a coerência entre ação humanitária e desenvolvimento. Como demonstram os exemplos apresentados neste relatório, a coerência entre ação humanitária e desenvolvimento no domínio da educação requer o envolvimento de todas as partes interessadas, em particular a sua disponibilidade para renunciar às agendas das organizações e agências e que estejam abertas às análises de necessidades conjuntas e à ação coletiva em todas as fases da resposta de emergência. Esta é a melhor forma de trabalhar para assegurar que todas as crianças e jovens afetados pela crise têm a possibilidade de ir à escola de permanecer na escola durante todo o ciclo de educação.

Referências

- Cornish, L. (2019, June 20). Q&A: Degan Ali on the systemic racism impacting humanitarian responses. Devex. <https://www.devex.com/news/q-a-degan-ali-on-the-systemic-racism-impacting-humanitarian-responses-95083>
- Dewulf, A. L., Khan, A., & Nicolai, S. (2020). *Strengthening coordinated education planning and response in crises: Chad case study*. Overseas Development Institute. <https://www.odi.org/publications/11476-strengthening-coordinated-education-planning-and-response-crises-chad-case-study>
- Global Alliance for Disaster Risk Reduction and Resilience in the Education Sector (GADRRRES). (2017). *Comprehensive School Safety*. GADRRRES. <https://inee.org/resources/comprehensive-school-safety-framework>
- Human Rights Watch. (2019, December 3). "Are we not human?" Denial of education for Rohingya children in Bangladesh. <https://www.hrw.org/report/2019/12/04/are-we-not-human/denial-education-rohingya-refugee-children-bangladesh>
- Inter-agency Network for Education in Emergencies (INEE). (2010). *Minimum Standards for Education: Preparedness, Response, Recovery*. INEE. <https://inee.org/resources/inee-minimum-standards>
- Inter-agency Network for Education in Emergencies (INEE). (2013). *INEE guidance note on conflict sensitive education*. INEE. <https://inee.org/resources/inee-guidance-note-conflict-sensitive-education>
- Inter-agency Network for Education in Emergencies (INEE). (2020). *Accelerated education*. <https://inee.org/collections/accelerated-education>
- Inter-agency Network for Education in Emergencies (INEE), UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), & Global Education Cluster. (2020). *Education in emergencies coordination: Harnessing humanitarian and development architecture for Education 2030*. <https://inee.org/resources/education-emergencies-coordination-harnessing-humanitarian-and-development-architecture>
- Inter-Agency Standing Committee (IASC). (n.d.). *More support and funding tools for local and national responders*. <https://interagencystandingcommittee.org/more-support-and-funding-tools-for-local-and-national-responders>
- International Committee of the Red Cross (ICRC) & Protect Education in Insecurity and Conflict (PEIC). (2019, June 19-20). *The role of humanitarian actors in safeguarding access to education [workshop report]*. ICRC & PEIC. <https://www.icrc.org/en/publication/role-humanitarian-actors-safeguarding-access-education-workshop-report-geneva-19-20-june>

- Mendenhall, M. (2019). *Navigating the humanitarian-development nexus in forced displacement* [UNICEF Think Piece Series: Education in Emergencies]. UNICEF Eastern and Southern Africa Regional Office. <https://www.unicef.org/esa/media/4866/file>
- Mendenhall, M., Gomez, S., & Varni, E. (2019). *Teaching amidst conflict and displacement: Persistent challenges and promising practices for refugee, internally displaced and national teachers*. UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000266060>
- Ministry of Education and Sports. (2018). *Education response plan for refugees and host communities in Uganda*. http://planipolis.iiep.unesco.org/sites/planipolis/files/ressources/uganda_education-response-plan-for-refugees-and-host-communities-in-uganda.pdf
- Nicolai, S., Hodgkin, M., Mowjee, T., & Wales, J. (2019). *Education and humanitarian-development coherence* [USAID white paper]. USAID, Office of Education. <https://www.eccnetwork.net/resources/humanitarian-development-coherence-white-paper>
- Nicolai, S., Diwakar, V., Khan, A., Mansour-Ille, D., & Anderson, A. (2020). *Strengthening coordinated education planning and response in crises: Synthesis report*. Overseas Development Institute. <https://www.odi.org/publications/16741-strengthening-coordinated-education-planning-and-response-crises-synthesis-report>
- Overseas Development Institute. (2016). *Education Cannot Wait: Proposing a fund for education in emergencies*. Overseas Development Institute. <https://inee.org/resources/education-cannot-wait-proposing-fund-education-emergencies>
- Oxfam. (2019). *The humanitarian-development peace nexus: What does it mean for multi-mandated organisations?* [Discussion paper]. <https://reliefweb.int/report/world/humanitarian-development-peace-nexus-what-does-it-mean-multi-mandated-organizations>
- Poole, L., & Culbert, V. (2019). *Financing the nexus: Gaps and opportunities from a field perspective*. Food and Agriculture Organization (FAO), Norwegian Refugee Council (NRC), & United Nations Development Programme (UNDP). <https://www.nrc.no/resources/reports/financing-the-nexus-gaps-and-opportunities-from-a-field-perspective/>
- Republic of the Philippines, Department of Education. (2017). *Terms of reference: Education Resilience Working Group*. Republic of the Philippines, Department of Education.
- Republic of the Philippines, Department of Education. (2019). *National policy framework on learners and schools as zones of peace* [DepEd order no. 32]. https://www.deped.gov.ph/wp-content/uploads/2019/11/DO_s2019_032.pdf
- Shah, R. (2018). *Opportunities, considerations, and challenges for institutionalising the Better Learning Programme within education systems in the Middle East*. University of Auckland, Faculty of Education and Social Work.
- Shah, R. (2019). *Transforming systems in times of adversity: Education and resilience* [USAID white paper]. USAID, Office of Education. <https://www.eccnetwork.net/resources/transforming-systems-times-adversity-education-and-resilience-white-paper>
- UN Children's Fund (UNICEF) Education Section. (2019, March). *Risk-informed education programming for resilience guidance note*. UNICEF. <https://www.unicef.org/media/65436/file/Risk-informed%20education%20programming%20for%20resilience:%20Guidance%20note.pdf>

- UN Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). (2014). *Sustainable development begins with education: How education can contribute to the proposed post-2015 goals*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000230508>
- UN Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). (2016). *Education 2030: Incheon declaration and framework for action for the implementation of Sustainable Development Goal 4*. <https://inee.org/resources/education-2030-incheon-declaration-and-framework-action>
- UN Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). (2020a). *Global Education Coalition #LearningNeverStops: Covid-19 education response*. <https://en.unesco.org/covid19/educationresponse/globalcoalition>
- UN Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). (2020b). *SDG4: Education*. <https://en.unesco.org/gem-report/sdg-goal-4>
- UN Educational, Scientific and Cultural Organization International Institute for Educational Planning (UNESCO IIEP). (n.d.). *Crisis-sensitive education planning* <http://www.iiep.unesco.org/en/our-expertise/crisis-sensitive-education-planning>
- UN Educational, Scientific and Cultural Organization International Institute for Educational Planning (UNESCO IIEP). (2011). *Integrating conflict and disaster risk reduction into education sector planning: Guidance notes for educational planners*. UNESCO IIEP. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000228650>
- UN High Commissioner for Refugees (UNHCR). (2019). *Global framework for refugee education*. Global Refugee Forum. <https://www.unhcr.org/5dd50ce47.pdf>
- UN High Commissioner for Refugees (UNHCR). (2020). *Global refugee forum*. <https://www.unhcr.org/global-refugee-forum.html>
- UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). (2017). *New way of working: OCHA policy and development studies branch*. https://www.unocha.org/sites/unocha/files/NWOW%20Booklet%20low%20res.002_0.pdf
- UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). (2018). *Humanitarian response strategy 2019-2021: Nigeria*. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/29012019_nigeria_humanitarian_response_strategy.pdf
- UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). (2019a). *Global Humanitarian Overview* <https://www.unocha.org/sites/unocha/files/GHO2019.pdf>
- Wales, J., Khan, A., & Nicolai, S. (2020). *Strengthening coordinated education planning and response in crises: Chad case study. Ethiopia case study*. Overseas Development Institute. <https://www.odi.org/publications/11477-strengthening-coordinated-education-planning-and-response-crises-ethiopia-case-study>
- World Bank Group. (2013). *What matters most for education resilience [Framework paper]*. http://wbfiles.worldbank.org/documents/hdn/ed/saber/supporting_doc/Background/EDR/Framework_SABER-Resilience.pdf



**Rede Interinstitucional
para a Educação em
Situações de Emergência**