



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
Comissão de Ética, Sociedade e Cultura

Parecer

(a remeter à Comissão Parlamentar de Assuntos Europeus)

Livro Verde

MIGRAÇÃO E MOBILIDADE: DESAFIOS E OPORTUNIDADES
PARA OS SISTEMAS EDUCATIVOS NA UE

COM (2008) 423 Final e SEC (2008) 2173

Relatora: Deputada Júlia Caré (PS)

14 de Outubro de 2008



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Ética, Sociedade e Cultura

Parecer

Livro Verde

MIGRAÇÃO E MOBILIDADE: DESAFIOS E OPORTUNIDADES

PARA OS SISTEMAS EDUCATIVOS NA UE (COM (2008) 423 Final

SEC (2008) 2173)

I. PROCEDIMENTO

Nos termos do n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, os documentos comunitários supra identificados foram distribuídos à Comissão Parlamentar de Ética, Sociedade e Cultura, para seu conhecimento e para emissão de eventual parecer.

II. DOS DOCUMENTOS EM ANÁLISE

1. Enquadramento

O presente livro verde pretende fazer a análise dos desafios e oportunidades que se colocam aos sistemas educativos dos diversos Estados-Membros da União Europeia, no que ao tratamento dos processos de integração, apoio e desenvolvimento dos “alunos migrantes” diz respeito. Como documento de estudo, baseou-se em trabalhos de investigação e análise documental da rede Eurydice e da OCDE sobre educação dos alunos migrantes, bem como numa extensa recensão literária de obras fornecidas pelo Fórum Europeu de Estudos sobre Migração da Universidade de Bamberg.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Ética, Sociedade e Cultura

A questão em apreço tem vindo a intensificar-se nos países comunitários, em que a presença de muitas crianças oriundas da imigração e que vivem em situação socioeconómica precária é um dado provado pela investigação. O presente livro verde utiliza os termos «*crianças oriundas da imigração*», «*filhos de imigrantes*» e «*alunos migrantes*» para referir-se aos filhos de todas as pessoas que vivem num país da União Europeia que não o de origem, independentemente de serem cidadãos de países terceiros, ou de outro Estado-Membro, ou de terem adquirido a cidadania do país de acolhimento.

O presente documento baseia-se em grande parte no PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study) e no PISA (Programme for International Student Assessment), onde não são feitas distinções entre países de origem, quer os cidadãos sejam oriundos da UE ou de países terceiros. Assim, a referência a «*comunidades migrantes*» no presente livro verde, remete para o facto de as questões do sucesso/insucesso, inseridas na parte 2.1 e os factores associados subjacentes se podem aplicar às gerações seguintes, naturalizadas ou não, sobretudo se se verificarem situações de segregação em relação à comunidade de base do país de acolhimento. Por outro lado, o presente livro verde não faz referência a grupos de cidadãos da UE não-migrantes, de etnia e identidade cultural distintas, cujo risco de exclusão social é elevado, como os ciganos e a quem muitos dos aspectos da presente análise e dos desafios em matéria de educação seriam aplicados.

Os dados do PISA de 2006 mostram níveis mais elevados de cidadãos de países terceiros na UE, devido à mobilidade na sequência dos últimos alargamentos o que fez disparar a presença de alunos migrantes nas escolas de alguns países da UE. Cerca de 10% da população escolar com 15 anos de idade nos países da UE a 15 tinham nascido



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Ética, Sociedade e Cultura

noutro país ou eram filhos de pais nascidos noutro país, percentagem de 15% verificada no quarto ano do ensino básico e que triplicou ou quadruplicou em países como a Irlanda, a Itália e a Espanha desde 2000. Por outro lado, a concentração de alunos migrantes em determinadas áreas urbanas em determinadas cidades é um dado a registar. Em Roterdão, Birmingham e Bruxelas quase metade da população escolar é oriunda da imigração e Madrid decuplicou a percentagem de alunos migrantes desde 1991.

Esta presença de alunos migrantes tem implicações nos sistemas educativos europeus. Adaptar-se às necessidades destes alunos, prestar-lhes um ensino equitativo e de qualidade, dotá-los de competências para a cidadania e inclusão são desafios para as escolas chamadas a desempenhar um papel determinante no processo de acolhimento e enriquecimento cultural, transformando o fenómeno da migração numa gratificante experiência educativa para todos. Para isso precisarão aprofundar e reforçar as abordagens pedagógicas, as competências e o próprio conhecimento.

Tendo em conta que a migração influencia a educação das crianças, podendo os alunos migrantes ser prejudicados por interromperem os seus estudos ou por obstáculos linguísticos e culturais, a longo prazo, porém, a sua exposição a novas línguas e culturas enriquecerá o seu capital humano; no entanto o livro verde alerta para a nefasta combinação entre diferenças linguísticas e culturais com desvantagens socioeconómicas e adicional concentração em determinadas áreas e escolas específicas, realidade comum entre os alunos migrantes, e que os factos comprovam resultarem em problemas persistentes de insucesso escolar. A Comissão alertou em relatório de 1994 para os riscos advindos do alargamento do fosso social transmitido de geração em geração, a segregação cultural, a exclusão das comunidades e os



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Ética, Sociedade e Cultura

conflitos entre etnias, risco que se mantém nos nossos dias, havendo que melhorar as oportunidades educativas para os filhos dos migrantes.

O Relatório conjunto de 2008 do Conselho Europeu e da Comissão sobre a aplicação do programa de trabalho «*Educação e Formação para 2010*» chamou a atenção para as desvantagens educativas de muitos alunos migrantes, pois a instituição de políticas educativas é da responsabilidade exclusiva dos Estados-Membros e a análise dos resultados dos estudos atrás referidos mostra que há um potencial de aprendizagem de uns países junto de outros no que concerne ao sucesso junto dos alunos migrantes.

A Directiva 77/486/CEE constituiu uma das primeiras abordagens da UE no sentido de despoletar nos Estados-Membros maior interesse pela escolarização dos filhos dos trabalhadores migrantes. Esta directiva é aplicável aos menores, a cargo de qualquer trabalhador nacional de outro Estado-Membro, sujeitos à escolaridade obrigatória e a quem os sistemas educativos devem assegurar um ensino gratuito, adaptado às necessidades das crianças, incluindo o ensino da língua oficial do país de acolhimento, bem como o da língua materna e da cultura do país de origem, em cooperação. Os desafios colocados em matéria de educação evoluíram desde a adopção daquela medida, pois ela aborda exclusivamente a educação de crianças oriundas de países europeus, excluindo uma parte considerável do desafio actual – a educação de crianças oriundas de países terceiros, a quem se aplica a Directiva 2003/86/CE, do Conselho, relativa ao reagrupamento familiar e/ou a Directiva 2003/109/CE, do Conselho, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração, garantindo-lhes o acesso à educação em pé de igualdade com as crianças naturais do Estado-Membro.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Ética, Sociedade e Cultura

Este livro verde analisa todos os desafios colocados à educação dos filhos dos migrantes e convida as partes interessadas a concertarem as respostas da UE na elaboração de políticas de educação neste domínio.

2. Situação educativa das crianças oriundas da imigração

Neste capítulo o livro verde analisa cinco quadros com resultados estatísticos comprovativos da desvantagem educativa de muitos filhos de imigrantes, na sequência de análises do PIRLS que aborda as diferenças de competências de leitura, do PISA, que estudou o desempenho dos alunos em matemática, leitura e ciências e ainda através de dados do Eurostat, referentes a um Inquérito às Forças de Trabalho em 2005, que trata das percentagens de abandono escolar precoce por nacionalidade.

O inquérito PIRLS (que não se aplicou em Portugal) usou três indicadores: «*ambos os pais nascidos no país*», «*apenas um dos pais nascido no país*» e «*nenhum dos pais nascidos no país*» revelando diferenças entre os alunos nas três situações, destacando-se os resultados escolares inferiores por parte de filhos de imigrantes, em relação aos dos seus pares, bem como baixo desempenho daqueles, em competência de leitura, agravada nos casos em que nenhum dos pais nasceu no país.

Quanto ao estudo do PISA da OCDE que incidiu sobre as competências académicas dos alunos de 15 anos, e às diferenças de desempenho na matemática, na leitura e nas ciências, os indicadores usados: «*alunos imigrantes de primeira geração*», «*alunos imigrantes de segunda geração*» e «*alunos naturais do país de acolhimento*» mostram que na maioria dos países o desempenho dos alunos oriundos das comunidades migrantes é substancialmente inferior aos alunos oriundos do país de acolhimento (de



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Ética, Sociedade e Cultura

notar que no respeitante a Portugal, o indicador «*alunos imigrantes de segunda geração*» não se aplicou).

O padrão de insucesso escolar alarga-se à inscrição escolar dos alunos migrantes. A frequência da educação pré-escolar é menor e mais tardia nestas comunidades do que noutros alunos. Se no ensino básico, porque é obrigatório, não há diferença entre os alunos migrantes e os naturais do país de acolhimento, no ensino secundário verificam-se fenómenos que podem tipificar casos de segregação, com uma larga percentagem de alunos migrantes sobre-representados nas escolas de via profissionalizante que normalmente não dão acesso ao ensino superior. A taxa de abandono escolar precoce dos alunos migrantes é maior e menor a frequência do ensino superior.

O PISA alerta ainda para o facto de, em determinados países, o insucesso escolar em cada um dos três domínios estudados, leitura, matemática e ciências, se agravar da primeira para a segunda geração de alunos migrantes, o que demonstra o fracasso do ensino enquanto veículo de inclusão dos imigrantes. Esta é uma questão imperiosa aos decisores políticos, pois o crescente insucesso escolar tende a consolidar mecanismos de exclusão social.

3. Motivos das desvantagens educativas das crianças oriundas da imigração

A relação estreita entre o desempenho escolar e as condições socioeconómicas dos alunos, no caso dos migrantes, é uma das principais dificuldades, devidamente retratada pelo livro verde. O PISA apurou ainda que as desvantagens dos alunos migrantes e os seus inferiores resultados escolares ocorrem com mais frequência em



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Ética, Sociedade e Cultura

certos países, do que noutros. Os factores segundo aquele estudo prendem-se com o grau de conhecimento por parte dos migrantes, do funcionamento das instituições e dos sistemas educativos, o reconhecimento feito ou não das suas habilitações, a língua materna, o domínio da língua de escolarização pelo aluno migrante e a sua família, as expectativas e valorização em relação ao desempenho escolar, a que se associam aspectos culturais, de género, a existência de modelos, posturas, incentivos, precariedade económica por parte da comunidade - tudo pode influenciar as taxas de admissão ao sistema de ensino do país de acolhimento.

O desempenho dos alunos migrantes da mesma origem varia consoante os países europeus, sendo importante a abordagem política e educativa neste domínio. Quando inseridos em turmas plurais adquirem bom domínio da língua do país de acolhimento e expectativas de educação mais elevadas. O mesmo estudo revela contudo ser grande a tendência para a segregação noutros sistemas, com concentração dos alunos migrantes em determinadas escolas de que resulta baixo desempenho escolar, bem como encaminhamento destes alunos para vias inferiores de ensino, devido a prováveis baixos índices de sucesso e capacidade linguística. A existência em alguns países de um elevado número de alunos migrantes em escolas do ensino especial para alunos com deficiência é também uma variável observada pelo PISA, podendo tipificar casos extremos de segregação que não propiciarão a inclusão social nem o desenvolvimento de laços sociais entre os alunos migrantes e os seus pares.

A aprendizagem da língua do país de acolhimento, factor imprescindível à integração, levou a que todos os Estados-Membros tomassem medidas nesse sentido, desde aulas para alunos migrantes recém-chegados, bem como testes iniciais de competência linguística e formação específica de professores para o ensino da língua do país de acolhimento como segunda língua. De igual modo se tem promovido a aprendizagem



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Ética, Sociedade e Cultura

da língua de origem, por vezes no quadro de acordos bilaterais com outros Estados-Membros, por se revelar uma vantagem em termos educativos, dado o eventual regresso das famílias migrantes ao país de origem. A oferta de apoio orientado, a título individual, às famílias, às escolas com uma elevada percentagem de alunos migrantes tem sido uma constante, embora os resultados tenham sido modestos, por razões que variam entre a falta de massa crítica necessária e uma má orientação das medidas.

O livro verde invoca também a este propósito outros programas que oferecem apoio educativo suplementar para grupos específicos e centros de aprendizagem, por vezes em horário pós-escolar e em parceria com a comunidade. O aconselhamento e o acompanhamento dos estudos das crianças por estudantes do ensino superior, bem como a existência de parcerias mais latas entre as associações de pais e as instituições da comunidade são outras das respostas encontradas. Também a educação de segunda oportunidade e a educação de adultos sobretudo no domínio das línguas tem procurado pôr cobro à transmissão das desvantagens educativas entre gerações.

Ao incentivo da educação Pré-escolar de modo a colmatar a fraca frequência por parte das crianças migrantes deste sector de ensino tão importante ao posterior desenvolvimento de competências, alia-se o ensino integrado, parte de uma estratégia preventiva de combate à segregação atrás referida e manutenção de um equilíbrio étnico e socioeconómico. Para evitar a concentração de alunos migrantes, procura-se instituir escolas e serviços em rede, criando-se pólos de atracção (magnet schools) com resultados animadores.

A salvaguarda de padrões de qualidade, através de políticas de relacionamento com os pais, melhoria das infra-estruturas e alargamento de actividades extracurriculares é um factor fundamental. O documento em apreço constata que práticas de ensino e



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Ética, Sociedade e Cultura

liderança permitiram resolver o problema de rotatividade de professores nas escolas carenciadas, apostando-se na sua formação e desenvolvimento profissional no modo de lidar com a diversidade e motivar crianças em situações vulneráveis.

Também a promoção do conhecimento da própria cultura e das culturas dos outros reforça a auto-confiança dos alunos migrantes pela valorização da educação intercultural como forma de reforçar identidades, valores e símbolos quer do país de acolhimento, quer do de origem, fomentando simultaneamente o respeito mútuo e a desmistificação do preconceito e do estereótipo.

4. A perspectiva europeia

A inclusão dos filhos dos migrantes é uma questão que envolve as instituições europeias, desde os responsáveis pela educação de cada Estado-Membro, passando pela Comissão Europeia, em cooperação e diálogo, entre a variedade de abordagens em aplicação. De acordo com o livro verde, a responsabilidade da União Europeia repercute-se nas políticas de cada Estado-membro nesta matéria em que a influência da Directiva 77/486/CEE é determinante dos esforços neste domínio.

A Comissão Europeia apoia a questão dos migrantes com diversas acções e programas: a «*Agenda Comum para a Integração*», de 2005, visa integrar nacionais de países terceiros na EU; o «*Fundo Europeu para a Integração dos Nacionais de Países Terceiros*», faculta medidas de integração para crianças e jovens; a Recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho de 18 de Novembro de 2006 elenca as atitudes, conhecimentos e competências sociais e cívicas a desenvolver pela educação na promoção da realização, desenvolvimento, inclusão social, emprego e cidadania activa para os cidadãos nacionais e migrantes na Europa; o programa Aprendizagem ao



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Ética, Sociedade e Cultura

Longo da Vida com as acções *Comenius* (ensino básico e secundário) *Leonardo da Vinci* (formação profissional) *Grundtvig* (educação de adultos) bem como o programa Juventude apoiam projectos para a educação intercultural e integração dos alunos migrantes e inclusão social de jovens desfavorecidos.

Com os Fundos Estruturais, FSE, FEDER, URBACT, a iniciativa «*As Regiões e a Mudança Económica*», e o programa para o emprego e solidariedade social PROGRESS, a UE procurou promover a coesão e inclusão social, o intercâmbio e cooperação transnacional, constituindo prioridade a inclusão social dos jovens migrantes.

Por outro lado, são também referidos os Anos Europeus da Igualdade de Oportunidades para Todos (2007) e do Diálogo Intercultural (2008) que criaram o quadro de debate a nível europeu sobre inclusão e jovens migrantes.

A Comissão apresentará em Dezembro de 2008 propostas relativas a um novo quadro para o processo de coordenação para a educação e formação profissional e intercâmbio político entre os Estados-Membros, podendo ponderar-se a eventual criação de indicadores relativos aos níveis de sucesso escolar e taxas de inscrição dos alunos migrantes.

O presente livro verde é assim um contributo para lançar a reflexão política sobre as questões dos migrantes, importando determinar o papel futuro da Directiva 77/486/CEE, pois o contexto da sua elaboração e adopção inicial, bem como a sua transposição e aplicação era diversa da actual. À data daquela directiva colocaram-se dificuldades de cooperação bilateral aos então nove Estados-Membros, situação que se complexifica numa UE com 27 Estados-Membros.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Ética, Sociedade e Cultura

Acresce ainda que, o desafio actual é da educação das crianças oriundas de países terceiros, situação que não é abrangida pela directiva. É por isso considerada a necessidade de avaliar o seu impacto na elaboração das políticas educativas, que a julgar pelos resultados patentes neste documento ficaram aquém do estipulado pelo documento de 1977. Na abordagem alargada dos problemas do ensino das crianças migrantes há que questionar que benefícios podem os Estados-Membros retirar da directiva, ou de uma conjugação de intercâmbios políticos.

A promoção do ensino normal, de todas as crianças migrantes bem como o ensino da língua e cultura maternas em cooperação com os países de origem (um dos objectivos da directiva de 1977), adquire novos contornos, dado o aumento do volume da mobilidade intracomunitária dos trabalhadores dos Estados-Membros, na sequência dos alargamentos de 2004 e 2007. Reconhece-se que o problema será decidir se o renovado interesse na promoção da aprendizagem da língua de origem por parte dos filhos dos trabalhadores migrantes se faz em cooperação com o país de origem, por acordos voluntários no âmbito do ensino formal, ou em resultado da aplicação de instrumentos legislativos com base nos regimes jurídicos previstos no Tratado para os cidadãos da UE e os cidadãos de países terceiros. A instauração de redes, projectos de gemação de escolas tendo por base o programa Aprendizagem ao Longo da Vida poderá ser um recurso.

5. Processo de Consulta

Para a Comissão é consensual a conveniência de se consultar as partes interessadas sobre política educativa para as crianças oriundas da imigração, sendo útil reflectir sobre: o desafio político, as políticas adequadas a dar-lhe resposta, o apoio a prestar



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Ética, Sociedade e Cultura

pela UE aos Estados-Membros neste contexto, bem como o futuro da Directiva 77/486/CEE.

Os interessados são convidados a contribuir com as suas respostas às questões que se prendem com o desafio político, a resposta política, o papel da União Europeia e o futuro da Directiva 77/486/CEE, sendo que a consulta sobre estas questões decorre até 31 de Dezembro de 2008, após o que a Comissão Europeia procederá à análise dos resultados da consulta, publicando-os no início de 2009.

III. CONCLUSÕES

1. O presente livro verde, apresentado pela Comissão, revela-se um documento importante pelo diagnóstico que faz do “*estado da arte*” em matérias tão sensíveis, caras e significativas para os objectivos originais da União Europeia e da concretização dos sucessivos Tratados assinados entre os Estados-Membros, como sejam as questões que se prendem com a integração dos povos e o reforço dos laços sociais entre as diversas línguas e culturas e onde a educação desempenha um papel indispensável;

2. A Comissão ao apresentar o documento em análise, pretende incentivar a reflexão sobre a Directiva 77/486/CEE, sobre seu futuro, o seu papel, no atingir o objectivo subjacente à sua adopção, ou seja reforçar a educação dos filhos dos trabalhadores migrantes e assim contribuir para a concretização das quatro liberdades expressas no Tratado. Tendo em conta que o contexto em que a mesma foi concebida – uma Europa a nove Estados-Membros - é substancialmente diverso do de hoje, uma Europa a vinte e sete Estados-Membros, e se dirigia originalmente à escolarização dos filhos dos trabalhadores migrantes oriundos de qualquer



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Ética, Sociedade e Cultura

Estado-Membro, a abrangência do desafio que hoje se coloca é a educação de todos os alunos migrantes, quer os oriundos de Estados-Membros quer os de países terceiros;

3. Este Documento convida as partes envolvidas e interessadas a expressarem as suas observações através da consulta lançada, no que concerne ao modo como no futuro a União Europeia deverá apoiar os Estados-Membros no desenvolvimento das suas políticas educativas, assim como de que forma poderá ser operado um futuro processo de intercâmbio e aprendizagem mútua e qual o âmbito da sua aplicação;

4. Os Sistemas Educativos encontram-se perante um significativo desafio e o seu sucesso ou fracasso acarreta consideráveis repercussões sociais. Importa ainda realçar que a presença de alunos migrantes tem neles implicações significativas. Este Livro Verde agora apresentado pela Comissão, pretende acima de tudo reflectir e ponderar se a referida Directiva concorre de forma efectiva para os esforços que cada Estado-Membro realiza nesta área política, e se a mesma se revela a forma mais adequada de apoio;

5. A escola é um factor determinante no fomento de uma sociedade inclusiva, constituindo um espaço e uma oportunidade privilegiada para os jovens oriundos de comunidades migrantes e de acolhimento se conhecerem e respeitarem mutuamente. O desafio que se coloca, no que diz respeito à integração dos alunos migrantes, deve ser encarado num contexto mais lato da coesão social. Os sistemas e as Escolas que dão prioridade à igualdade na educação e revelam melhor resposta às necessidades específicas dos alunos migrantes, estão a contribuir para



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Ética, Sociedade e Cultura

uma integração efectiva na sociedade, e no mercado de trabalho, respondendo assim a objectivos de igualdade e eficácia;

6. A migração deve ser encarada como um factor de enriquecimento humano que pode levar às Escolas elementos culturalmente e educativamente valiosos. Devem os Estados-Membros repensar e redireccionar as estratégias educativas que em muitos casos não terão atingido os resultados desejados, no sentido das melhores práticas utilizadas em alguns países. No ano europeu dedicado ao Diálogo Intercultural, embora este Livro Verde se dedique à educação dos alunos migrantes na UE, importa também encontrar respostas no sentido de que todos os cidadãos da União Europeia, migrantes e não migrantes, de etnia e identidade distintas e que apresentem risco de exclusão social, como o povo cigano, possam ser incluídos nas medidas políticas tendentes a promover as respostas para uma sólida coesão social;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Ética, Sociedade e Cultura

Parecer

Face ao exposto, e nada mais havendo a acrescentar, a Comissão Parlamentar de Ética, Sociedade e Cultura propõe que o presente relatório seja remetido à Comissão de Assuntos Europeus, para apreciação, de harmonia com o disposto no n.º 3 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto.¹

Assembleia da República, 14 de Outubro de 2008

A Deputada Relatora,

O Presidente da Comissão,

(Júlia Caré)

(José de Matos Correia)

¹ Nº 3 do artigo 7º: “ Os pareceres a que se referem os números anteriores podem concluir com propostas concretas, para apreciação pela Comissão de Assuntos Europeus.”