

UNESCO – COVID-19

Resposta educacional

Nota Informativa – Setor de Educação

Abril de 2020

Nota Informativa nº 2.4

Desenvolvida pelo Instituto Internacional de Planejamento Educacional da UNESCO, Seção de Educação para Migrações, Deslocamentos e Emergências e Seção de Política Educacional

Planejamento educacional sensível a crises

Introdução

Dadas as profundas consequências da pandemia da COVID-19 sobre os sistemas educacionais em todo o mundo, com 89% da população mundial de estudantes afetada pelo fechamento de escolas devido à COVID-19 desde 1º de abril de 2020, governos e organizações parceiras têm intensificado os esforços para viabilizar a continuidade da aprendizagem.¹ É importante reconhecer que a crise atual terá consequências duradouras para os sistemas de ensino em termos de acesso, qualidade, equidade e gestão, que provavelmente irão perdurar após a pandemia. Além disso, os riscos de desastres, conflitos e violência estão se tornando maiores, o que indica a necessidade crescente de fortalecer as capacidades de redução de riscos nos setores de educação, inclusive por meio de atividades de prevenção, preparação e mitigação.

Assim, reconhecendo a urgência de ações imediatas para minimizar a interrupção da educação, a UNESCO defende que os esforços de resposta rápida devem ter como base uma abordagem de médio e longo prazo, multirrisco e orientada para a sustentabilidade. Iniciativas que são implementadas como parte de uma resposta imediata à pandemia da COVID-19 devem, de forma ideal, apoiar e fortalecer estratégias locais para sustentar a capacidade de resposta e engajamento em todos os níveis do sistema de ensino.

Dessa forma, as medidas de resposta rápida podem contribuir para reforçar a resiliência dos sistemas nacionais de ensino e apoiar a visão de longo prazo das autoridades nacionais em matéria de educação.

Definição do tema e principais questões relacionadas a ele

Enquanto muitos países atingidos pela crise da COVID-19 podem precisar de apoio internacional para garantir a continuidade do ensino a todos os estudantes e para proteger e manter o bem-estar dos profissionais da educação durante a emergência atual, os governos, por intermédio de seus Ministérios da Educação (MEC), continuam a ser os responsáveis pela oferta de ensino. Programas de resposta rápida que visam a assegurar a continuidade dessa oferta devem estar alinhados com as prioridades do Ministério da Educação e com atividades de longo prazo. Apoiar os Ministérios da Educação na institucionalização da redução e gestão de riscos de crise nos processos de planejamento educacional pode ajudá-los a conduzir melhor o planejamento e a oferta de ensino antes, durante e depois de uma crise, assim como na preparação e mitigação de seus impactos. Essa abordagem é denominada “planejamento sensível a crises”.

¹ <<https://en.unesco.org/covid19/educationresponse>>

Lições de práticas do passado e a crise atual

A experiência da UNESCO em oferecer apoio técnico às autoridades educacionais para o planejamento sensível a crises tem destacado que tal abordagem deve ser priorizada, para garantir que os sistemas de ensino sejam mais resilientes, capazes de dar respostas e estejam mais bem preparados para enfrentar crises futuras. Isso será ainda mais importante à medida que os países responderem a esta pandemia global, assim como após a COVID-19.

O planejamento sensível a crises no setor educacional envolve a **análise dos riscos existentes e potenciais da crise**, incluindo aqueles relacionados a outros setores-chave, como o da saúde, e a compreensão da relação mútua entre esses riscos e a educação para desenvolver estratégias adequadas de resposta. Por exemplo, no contexto da COVID-19, a falta de familiaridade das crianças com técnicas apropriadas de higiene ou a resistência ao cumprimento de regras de distanciamento social podem agravar a propagação do vírus. No entanto, o envio de mensagens comunitárias que salvam vidas, o uso da educação como veículo de divulgação de informações sobre saúde pública e o investimento na educação como forma de promover a inovação e as competências que serão necessárias para enfrentar futuras crises podem se revelar úteis para mitigar esses riscos. Portanto, um planejamento sensível a crises contribui para minimizar os impactos negativos dos riscos na oferta de serviços educacionais e para maximizar os impactos positivos das políticas educacionais e dos programas de prevenção de futuras crises, incluindo crises de saúde em âmbito global e pandemias.

O planejamento sensível a crises também implica **analisar as capacidades e os recursos existentes para a redução de riscos** e a resposta emergencial no setor da educação. No contexto da COVID-19, isso pode incluir uma revisão dos programas existentes de ensino aberto e à distância e dos recursos disponíveis para ampliar a oferta e a acessibilidade de tais programas. Também é importante compreender as capacidades dos professores, dos gestores escolares e de outros profissionais da educação, pois eles apoiam os estudantes a lidar com o mundo da educação à distância e da aprendizagem remota, muitas vezes sem formação, suporte e recursos suficientes.

Para reduzir os riscos de conflito e violência, o planejamento sensível a crises também exige a **identificação e a superação de padrões de desigualdade e exclusão na educação**, bem como práticas culturais e sociais prejudiciais. Isso é particularmente importante no atual contexto de pandemia, pois o confinamento e o fechamento de escolas podem ocasionar consequências de longo prazo para as populações mais vulneráveis e marginalizadas, agravando as disparidades já existentes no sistema de educação. O planejamento sensível a crises no contexto da COVID-19 deve dar atenção especial à equidade, por exemplo, combatendo a exclusão digital e assegurando que sejam implementadas soluções de aprendizagem inclusivas e sensíveis ao gênero. É fundamental refletir sobre os impactos específicos do fechamento de escolas sobre meninas, pessoas deslocadas internamente (PDIs), refugiados, estudantes em contextos afetados por crises e outros grupos vulneráveis, assim como oferecer soluções adaptadas a cada caso. Sem alcançar primeiro os mais desassistidos, os ganhos obtidos com a inclusão de grupos marginalizados e vulneráveis nos sistemas nacionais de educação sofrerão um retrocesso.

Além disso, o planejamento educacional sensível a crises tem como objetivo **reunir todos os atores da educação, de ambas as perspectivas (humanitária e de desenvolvimento)**, uma vez que eles trabalham para enfrentar o conjunto particular e complexo de desafios impostos pela atual pandemia. Isso inclui garantir complementaridades e evitar a duplicação para oferecer uma resposta educacional efetiva e sustentável em múltiplos âmbitos, incluindo os âmbitos regional, distrital, comunitário e escolar.

Principais mensagens e dicas práticas para a elaboração de políticas e programas

No curto prazo, **garanta um planejamento coordenado entre setores, governo e parceiros humanitários e de desenvolvimento** para responder efetivamente à crise.

- Os esforços iniciais para responder à COVID-19 devem ser **liderados e coordenados pelos governos**, de forma alinhada com os planos nacionais de resposta à COVID-19, inclusive por meio de abordagens intersectoriais, especialmente entre os setores de educação, saúde e proteção às crianças. A liderança do governo deve ser assegurada nos âmbitos nacional, regional e distrital, com base nos mecanismos de coordenação existentes, onde for possível.

- Qualquer medida adotada no setor da educação deve **estar alinhada às prioridades nacionais em ambos os níveis (centralizado e descentralizado)**, a fim de aprimorar a sustentabilidade dos esforços. Mais especificamente, qualquer solução de aprendizagem remota deve ser desenvolvida com base nas capacidades existentes, e também deve ser aplicada em estreita coordenação com as autoridades educacionais nacionais e subnacionais, incluindo os gestores escolares e os próprios professores. Em alguns contextos, as escolas estão mais bem posicionadas para determinar as capacidades existentes e sugerir estratégias apropriadas de aprendizagem remota. O planejamento no contexto da COVID-19 requer a coordenação e o envolvimento de professores e comunidades para identificar estratégias eficazes de aprendizagem remota e comunicação com todas as partes interessadas envolvidas, para compartilhar ideias e oferecer motivação e informações que salvam vidas. Isso também implica a identificação, em contextos específicos, de potenciais barreiras a tais estratégias, baseadas em gênero, língua, localização, habilidade e outros parâmetros, para garantir que as respostas não reproduzam ou perpetuem desigualdades e práticas discriminatórias. Tais esforços devem ajudar a estabelecer as bases de longo prazo para sistemas nacionais de educação funcionais e resilientes.
- A atual crise global de saúde exige sólidas parcerias e colaborações para se alcançar, na prática, a relação de desenvolvimento humanitário no setor da educação, **fazendo a ponte entre as intervenções humanitárias e as de desenvolvimento**. Isso implica uma melhor coordenação entre os parceiros, para garantir que as necessidades primárias do sistema de educação não se tornem preocupações secundárias devido à COVID-19. Países que já estão lutando para garantir a oferta de educação precisam de apoio contínuo para manter essa oferta, além dos esforços específicos dedicados à resposta à COVID-19. Os parceiros devem responder às necessidades de curto prazo, com programas de longo prazo que abordem as vulnerabilidades sistêmicas. Os atores humanitários e de desenvolvimento devem colaborar e desenvolver esforços conjuntos para atender às necessidades da educação, tomando como base pontos fortes mútuos e vantagens comparativas. Por exemplo, isso pode significar que os parceiros de desenvolvimento ofereçam conhecimentos técnicos especializados (*expertise*) e aproveitem as capacidades operacionais e logísticas dos atores humanitários, especialmente para a educação à distância ou autoaprendizagem.
- Os esforços para responder à COVID-19 também devem incluir o **planejamento coordenado de campanhas e estratégias para o retorno às aulas**, incluindo programas de aprendizagem acelerada direcionados especificamente a grupos vulneráveis, a fim de enfrentar as desigualdades existentes e crescentes, por meio da prevenção ao abandono escolar.

No médio e no longo prazo, institucionalize a redução e a gestão do risco de crises dentro do próprio setor educacional. Especificamente, os Ministérios da Educação, nos âmbitos nacional e subnacional, podem prevenir, preparar-se para e mitigar crises, inclusive pandemias, por meio de:

- **Análise de impactos dos riscos de crises na educação**, inclusive para populações deslocadas e marginalizadas, como parte das análises e avaliações do setor educacional. Tais análises devem ser baseadas em análises de gênero, considerando os papéis, os riscos, as responsabilidades e as normas sociais de gênero. Isso inclui garantir que as medidas de mitigação e de resposta enfrentem as questões relacionadas à carga de trabalho doméstico de mulheres e meninas, assim como os elevados riscos de violência baseada em gênero e outros impactos adversos.
- Desenvolvimento de **programas e políticas educacionais sensíveis a crises** que visem a reduzir os riscos, fortalecer as capacidades de resposta e de prontidão dos governos e dos Ministérios da Educação nos âmbitos individual, escolar, comunitário, nacional e subnacional, inclusive por intermédio de planos de contingência com base em diferentes cenários sobre a duração do fechamento das escolas e a data prevista para a sua reabertura.
 - **Planos de contingência para o setor de educação em todos os âmbitos** (do central ao escolar) podem ajudar a garantir a continuidade do ensino e a segurança de estudantes, professores e da infraestrutura educacional. Tais planos podem ser desenvolvidos durante uma crise em curso, mas, de forma ideal, devem ser desenvolvidos antes da ocorrência de crises.

- Planos de contingência serão um elemento fundamental para preparar a reabertura das escolas na atual crise da COVID- 19. Uma vez reabertas as escolas e retomadas as aulas, deve ser implementada uma orientação detalhada delineando como o setor educacional responderá, em todos os âmbitos, a uma crise emergente ou prevista, antes de sua ocorrência. Isso pode incluir, por exemplo, um padrão geral de procedimentos operacionais, protocolos e linhas de tomada de decisão, e fluxogramas de comunicação, tanto dentro do Ministério da Educação como entre o ministério e os parceiros.
- Os processos de planejamento de contingência também devem incluir recursos para se compreender melhor as implicações das emergências de saúde pública ou surtos de doenças em diferentes grupos populacionais, para que os planos de prontidão e resposta sejam capazes de mitigar os danos a mulheres, meninas e outros grupos vulneráveis.
- Garanta que as **unidades dedicadas à gestão de riscos no Ministério da Educação** estejam equipadas para orientar, planejar e coordenar de forma efetiva os esforços de redução de riscos, incluindo iniciativas de resposta a emergências no setor da educação, em colaboração com grupos educacionais ou grupos de trabalho de educação em emergências (*Education in Emergencies – EiE*).
- Desenvolva e **integre ferramentas de coleta e análise de dados sensíveis a crises em sistemas de informação sobre educação existentes**, para garantir dados prontamente disponíveis e confiáveis sobre os efeitos da crise e as necessidades resultantes das escolas, dos professores e dos estudantes, com o objetivo final de fortalecer as capacidades de prevenção e mitigação do sistema de educação.
- Desenvolva **estruturas de custeio e financiamento para planos educacionais sensíveis a crises**, de modo a possibilitar o financiamento mais previsível e equitativo em situações de crise. Essas estruturas devem incluir financiamento sustentável para os salários dos trabalhadores da área de educação.
- Garanta que **a educação seja abordada nos planos nacionais de gestão de desastres**.

Principais referências

GADRRRES; UNISDR. *Comprehensive school safety: a global framework in support of the Global Alliance for Disaster Risk Reduction and Resilience in the Education Sector and the Worldwide Initiative for Safe Schools*. 2017. Disponível em: <<https://s3.amazonaws.com/inee-gadrrres/resouces/CSS-Framework-2017.pdf?mtime=20180730152450>>.

OCHA. *Global humanitarian response plan for COVID-19*. Geneva, 2020. Disponível em: <https://interagencystandingcommittee.org/system/files/2020-03/Global%20Humanitarian%20Response%20Plan%20COVID-19_1.pdf>.

OCHA. *New way of working*. Policy Development and Studies Branch (PDSB). Geneva, 2017. Disponível em: <<https://www.unocha.org/story/new-way-working>>.

UNESCO-IIEP. *Guidebook for planning education in emergencies*. Paris, 2010. Disponível em inglês, francês, espanhol e chinês em: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000190223>>.

UNESCO-IIEP. *Safety, resilience and social cohesion: a guide for education sector planners*. Paris, 2015. Disponível em inglês e francês em: <<http://education4resilience.iiep.unesco.org/en/planning>>.

UNGEI. *Guidance for developing gender-responsive education sector plans*. 2017. Disponível em: <www.ungei.org/GPE_Guidance_for_Gender-Responsive_ESPs_Final.pdf>.

UNICEF. *Risk-informed education programming for resilience guidance note*. Education Section. New York, 2019. Disponível em: <<https://www.unicef.org/media/65436/file/Riskinformed%20education%20programming%20for%20resilience:%20Guidance%20note.pdf>>.

USAID. *White paper: Education and humanitarian-development coherence*. USAID Office of Education, 2019. Disponível em: <https://www.eccnetwork.net/sites/default/files/media/file/Education-and-Humanitairan-Development_April-2019-A.pdf>.