

Gênero e Educação para Todos
O SALTO RUMO À IGUALDADE

Relatório Conciso

As designações empregadas e a apresentação do material desta publicação não implicam na manifestação de qualquer opinião da UNESCO no tocante à situação jurídica de qualquer país, território, cidade ou região, ou de suas autoridades, ou relativa à delimitação de suas fronteiras ou limites.

A análise e as recomendações políticas deste Relatório não refletem, necessariamente, as opiniões da UNESCO. O Relatório é uma publicação independente, encomendada pela UNESCO em nome da comunidade internacional. Ele é produto de um esforço conjunto do qual participaram membros da Equipe do Relatório e muitas outras pessoas, agências, instituições e governos. A responsabilidade geral pelos pontos de vista e opiniões expressos neste Relatório é assumida por seu Diretor.

Equipe do Relatório de Acompanhamento Global da EPT

Diretor
 Christopher Colclough

Steve Packer (Diretor-Adjunto),
 Simon Ellis (Chefe, Observatório da EPT, UIS),
 Jan Van Ravens, Ulrika Pepler Barry, Lene Buchert,
 Ramya Subrahmanian, Nicole Bella, Cynthia Guttman,
 Vittoria Cavicchioni, Valérie Djioze, Carlos Aggio,
 Mariana Cifuentes-Montoya, Pascale Pinceau,
 Delphine Nsengimana, Liliane Phuong, Peter Wallet.

Para mais informações sobre este relatório, entrar em contato com:
 O Diretor
 EFA Global Monitoring Report Team
 c/o UNESCO, 7, Place de Fontenoy
 75352 Paris 07, França
 e-mail: efareport@unesco.org
 Tel.: +33 1 45 68 21 28
 Fax: +33 1 45 68 56 27
www.efareport.unesco.org

Publicado em 2003 pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
 7, Place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP
 Design Gráfico de Sylvaine Baeyens
 Tabelas de Id-Prod
 ©UNESCO 2003

Prefácio

Os objetivos da Educação para Todos (EPT) tratam, basicamente, da igualdade. Se as crianças forem excluídas do acesso à educação, elas serão privadas de seus direitos humanos e impedidas, da forma mais básica, de desenvolver seus talentos e interesses. A educação é uma tocha que pode ajudar a guiar e iluminar suas vidas. É responsabilidade reconhecida de todos os governos fazer com que todos tenham a oportunidade de assim se beneficiar da educação. Além disso, é de fundamental interesse da sociedade que isso venha a acontecer – o progresso aliado a desenvolvimento econômico e social o exige.

No entanto, milhões de crianças de todo o mundo ainda não têm acesso ao ensino, e um número ainda maior das que chegam a se matricular abandonam a escola prematuramente, antes mesmo de adquirir suficientes habilidades em linguagem e aritmética. A maioria dessas crianças são meninas. Como resultado, o flagelo do analfabetismo ainda afeta mais de 850 milhões de adultos, dos quais quase dois terços são mulheres.

O Fórum Mundial de Educação, realizado em Dacar, no Senegal, em abril de 2000, adotou seis grandes metas para a educação, duas das quais, naquele mesmo ano, se converteram também em Metas de Desenvolvimento do Milênio. As metas de Dacar consistiam em atingir, no prazo de 15 anos, a Educação Primária Universal (EPU) e a igualdade entre os gêneros, melhorando os índices de alfabetização e a qualidade da educação e aperfeiçoando as habilidades de lidar com a vida e os programas de educação para a primeira infância. No entanto, a meta relativa ao gênero foi considerada de urgência particular, exigindo que fosse atingida, até 2005, a paridade nas matrículas de meninos e meninas nos níveis primário e secundário, e total igualdade em todos os níveis educacionais até 2015.

Quando este número do Relatório de Acompanhamento Global for para a gráfica, o mundo estará a dois anos da data estabelecida para a meta da paridade entre os gêneros. Desse modo, é oportuno que esse relatório dedique especial atenção aos progressos sendo feitos com relação à sua implementação – bem como à meta de mais longo prazo de alcançar igualdade entre os gêneros em todos os níveis educacionais. O relatório mostra que, embora sejam muitos os países que, provavelmente, não conseguirão cumprir a meta de 2005, essa circunstância pode mudar rapidamente, caso sejam feitas as mudanças necessárias nas políticas. No entanto, alcançar igualdade em todos os níveis da educação representa um desafio maior. A desigualdade na educação é causada por forças sociais mais profundas, que vão muito além dos limites dos sistemas educacionais, das instituições e dos processos. O relatório demonstra que serão necessárias mudanças num vasto espectro de políticas econômicas e sociais – e também na própria educação, para que a igualdade entre os gêneros seja atingida na educação.

Estou convencido de que o mundo está a caminho da igualdade entre os gêneros na educação, mas ainda há etapas pela frente. Este relatório oferece um mapa para, pelo menos, a primeira parte dessa jornada. Os esforços conjuntos dos governos, das ONGs, da sociedade civil, do setor empresarial e da comunidade internacional serão de importância crucial para assegurar o máximo progresso possível ao longo desse caminho.



Koïchiro Matsuura
Diretor Geral da UNESCO

Daqui a dois anos, em 2005, as disparidades entre os gêneros, nas matrículas no ensino primário e secundário, deverão ter sido eliminadas. Esse foi o compromisso assumido pela comunidade internacional no Fórum Mundial sobre Educação, realizado em Dacar, em abril de 2000. Àquela época, 57% das 104 milhões de crianças que não freqüentavam a escola eram meninas, e dois terços dos 860 milhões de adultos analfabetos eram mulheres. A meta para 2005 é apenas o primeiro passo. Assumimos o compromisso coletivo de, até 2015, atingir a igualdade entre os gêneros na educação. Portanto, não se trata apenas de números. A paridade é importante, mas não suficiente. A educação é um direito que exige acesso igualitário à educação de boa qualidade para todos; um processo educacional no qual meninas e meninos, bem como mulheres e homens, tenham oportunidades equivalentes de desenvolver plenamente seus talentos e de alcançar resultados que confirmam benefícios sociais e econômicos a todos os cidadãos, sem discriminação. Esses benefícios são imensos. E são também alcançáveis. Como este relatório aponta, existem políticas e estratégias capazes de colocar todas as sociedades no rumo da igualdade entre os gêneros na educação, como podem testemunhar os países que já trilharam boa parte desse caminho.

Capítulo 1

Direitos, igualdade e Educação para Todos

- > Tratados-marco
- > Metas temporais
- > Benefícios de desenvolvimento

“Educação para Todos” é, literalmente, o que significam seus termos. A comunidade internacional compromete-se a, até 2005, eliminar as disparidades entre os gêneros no ensino primário e secundário e a alcançar igualdade em todos os níveis da educação dez anos mais tarde. Por que a igualdade entre os gêneros recebeu tamanha proeminência no Marco de Ação de Dacar e na Declaração do Milênio, ambas adotadas no ano de 2000?

Em nenhuma sociedade, as mulheres desfrutam das mesmas oportunidades educacionais oferecidas aos homens. Sua jornada de trabalho é mais longa e seu salário é menor. Suas oportunidades e opções de vida são mais restritas que as dos homens. A desigualdade de acesso e de desempenho das meninas, em termos educacionais, é tanto causa quanto consequência dessas disparidades. Este relatório enfoca as principais dimensões dessas desigualdades educacionais e aponta estratégias para superá-las.

A desigualdade educacional é uma das grandes infrações dos direitos das mulheres e meninas e também uma barreira importante ao desenvolvimento social e econômico. Em 1948, a Declaração Universal dos Direitos do Homem reconheceu o direito à educação, declarou que a educação primária deve ser gratuita e obrigatória, e que os níveis superiores da educação devem ser acessíveis a todos, com base no mérito. Desde então, tratados e declarações foram promulgados, visando a transformar essas aspirações em realidade. A Carta Internacional de Direitos Humanos¹ traz disposições sobre a educação gratuita e obrigatória e sobre a não-discriminação na educação. As duas convenções mais recentes – sobre a



Menina na Guatemala lê o jornal para sua avó.

©VU/Miquel Dewever-Plana

Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW, 1979) e sobre os Direitos da Criança (CRC, 1990) – contêm o conjunto mais abrangente de compromissos com força de lei, no tocante tanto ao direito à educação quanto à igualdade entre os gêneros. Em meados de 2003, cerca de 173 países haviam ratificado o CEDAW, ao passo que o CRC havia sido ratificado por todas as nações do mundo, com a exceção da Somália e dos Estados Unidos.

No entanto, a discriminação contra meninas e mulheres ainda é generalizada na maioria das sociedades, tanto na educação quanto em termos mais gerais. Portanto, a legislação sobre direitos humanos alcançou apenas sucesso parcial na criação da igualdade. Para incentivar a ação, uma série de instrumentos políticos foi adotada de forma consensual. As declarações das conferências internacionais convocadas pelas Nações

Em nenhuma sociedade, as mulheres desfrutam das mesmas oportunidades educacionais oferecidas aos homens.

1. Compreendendo o Tratado Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos, o Tratado Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Unidas visam a assegurar a observância dos direitos humanos. As grandes conferências da década de 90 – sobre direitos humanos, mulheres, população e desenvolvimento social – reafirmaram e, em alguns casos, ampliaram os dispositivos de igualdade entre os gêneros na educação, com os quais os estados já estavam comprometidos por meio das convenções de direitos humanos.

As declarações têm peso político, os tratados têm autoridade jurídica. As mensagens políticas e os compromissos jurídicos podem se reforçar mutuamente.

A Declaração de Jomtien (1990) e o Marco de Ação de Dacar (2000), na verdade, vão bem além dos tratados sobre direitos humanos, em termos de abrangência. Elas dão atenção aos cuidados e à educação dispensados à primeira infância, a programas de aprendizagem para todos os jovens e adultos e à melhoria da qualidade da educação. Dacar e as Metas de Desenvolvimento para o Milênio (MDM) também incluem alvos temporais, o que não ocorre com

os tratados sobre direitos humanos. Isso dá incentivo à noção de que o que realmente conta é fazer progressos em direção às metas, e não o fato de determinados países descumprirem as obrigações assumidas por eles. As metas temporais, além disso, facilitam um acompanhamento mais explícito dos avanços alcançados, tornando possível avaliar o desempenho dos países e indicar prioridades para as ações nacionais e internacionais. Esse enfoque confere responsabilidade tanto aos governos quanto às organizações internacionais, principalmente na medida em que a comunidade internacional assumiu o compromisso de que país algum que tenha um plano viável de atingir a Educação para Todos (EPT) deixará de implementá-lo por falta de recursos

Um imperativo econômico e social

O direito à educação foi claramente consagrado e aceito pela comunidade internacional. As razões desenvolvimentalistas para a consecução da igualdade entre os gêneros também são poderosas. De fato, os países que cumprem seus compromissos morais, jurídicos e políticos também adotam ações enérgicas quanto a seus interesses econômicos e sociais. As provas são claras. É do interesse particular e público de cada um reduzir as desigualdades de gênero na educação, sempre que elas existirem. Em suma, investir na educação das meninas gera altos dividendos. Em termos privados, os índices de retorno dos investimentos em educação são, no mínimo, tão altos quanto os retornos de outros tipos de

investimentos familiares. Embora, em muitos países, as mulheres ganhem menos que os homens em determinadas faixas etárias e níveis educacionais, o aumento proporcional nos salários associado a um ano adicional de escolaridade tende ser o mesmo para ambos os sexos. Além disso, em países onde o ensino primário e ginásial ainda não se universalizou, os retornos econômicos privados obtidos a partir da educação são maiores no nível primário. Portanto, preencher o hiato entre os gêneros, no nível primário, representa um investimento seguro.

Educação feminina em maior quantidade e de melhor qualidade gera efeitos positivos sobre o total da oferta de mão-de-obra. Ampliar os incentivos para que as mulheres trabalhem em empregos remunerados – e estendam as horas trabalhadas nesses empregos – traz conseqüências favoráveis, tanto para a base tributária quanto para o crescimento econômico. Para as mulheres que trabalham na agricultura, a educação contribui em boa medida para o aumento da produtividade, fazendo assim crescer a renda familiar e reduzindo a pobreza. A educação, além disso, reforça a cidadania, conferindo às meninas conhecimentos sobre como influenciar a natureza e os rumos da sociedade e, quando adultas, incentivando-as a se engajar na vida política.

Maiores investimentos na educação das meninas acarretam um nítido aumento de seu bem-estar pessoal e social – a finalidade última de todas as atividades de desenvolvimento. Quando os pais – as mães em particular – são educados, seus filhos – tanto os meninos quanto as meninas – serão mais saudáveis, mais bem nutridos e terão maiores chances de freqüentar a escola e se sair bem. Investir na educação das meninas, agora, é uma das melhores maneiras de assegurar a educação das gerações futuras.

O impacto da escolaridade feminina nos índices de fertilidade é bem conhecido. Em algumas sociedades africanas, os primeiros anos de escolaridade parecem ter pouco efeito sobre a fertilidade. Mas, em outras partes do mundo, a educação é associada a claras reduções da fertilidade, a cada ano escolar cursado, o que tem também um impacto positivo sobre o crescimento econômico, reduzindo a proporção de dependentes na população.

As estratégias que visam a alcançar igualdade entre os gêneros na educação não trazem conseqüências nocivas. Os argumentos de que a igualdade não é viável, ou de que ela seria fonte de pressões conflitantes com outras e mais urgentes prioridades de desenvolvimento são, em geral, equivocados. Ao contrário: uma guinada convicta em direção à criação da igualdade entre os gêneros na educação pode trazer uma série de vantagens correlatas. Por essa razão, este é um dos principais desafios com os quais os governos e as sociedades se vêem confrontados nestes primeiros anos do novo século. ■

Capítulo 2

Rumo à EPT: a avaliação dos avanços

- > Paridade e igualdade: qual a diferença?
- > A desigualdade de oportunidades para as meninas, antes do ingresso na escola
- > Ascendendo a pirâmide educacional
- > A alfabetização avança lentamente
- > A carência de professores qualificados
- > O Índice de Desenvolvimento da EPT

Usando os dados mais recentes sobre sistemas educacionais para o ano 2000, o Relatório da EPT para 2003/2004 faz o acompanhamento dos avanços rumo à consecução das seis metas da EPT, com ênfase particular nas questões de gênero. A análise introduz também um novo Índice de Desenvolvimento da EPT, como meio de fornecer um quadro mais abrangente dos avanços feitos por cada país.

Educação Formal e as Metas quanto a Gênero

O ano de 2005 representa um marco importante. A paridade entre os gêneros na educação primária e secundária é o alvo, havendo ainda mais uma década, até o ano de 2015, para que seja atingida a igualdade entre os gêneros. A paridade é um conceito puramente numérico: atingir paridade entre os gêneros implica que a mesma proporção de meninos e meninas – com relação a suas respectivas faixas etárias – ingressem no sistema educacional e concluam os ciclos primário e secundário. Ela é medida através da razão entre os valores obtidos para meninas e meninos quanto a um determinado indicador, com a paridade equivalendo a um. Esse é o Índice de Paridade entre os gêneros (IPG).²

A igualdade entre os gêneros é um conceito mais complexo e também mais difícil de medir. A plena

2. Índice de Paridade entre os gêneros (IPG) dos valores mulheres para homens para um determinado indicador. Um IPG de 1 indica paridade entre os sexos, um IPG que varie entre 0 e 1 indica uma disparidade favorável aos meninos, um IPG maior que 1 indica disparidade a favor das meninas.



As metas da Educação para Todos englobam todos os estágios da aprendizagem.

Quadro 2.1. As seis metas: um lembrete

Meta 1. Ampliar e aperfeiçoar os cuidados e a educação oferecidos à primeira infância, principalmente para as crianças mais vulneráveis e carentes.

Meta 2. Assegurar que, até 2015, todas as crianças, principalmente as meninas, as crianças em situação difícil e as que pertencem a minorias étnicas tenham acesso à educação primária obrigatória de boa qualidade e consigam completar esse estágio.

Meta 3. Assegurar que as necessidades educacionais de todos os jovens e adultos sejam atendidas, por meio do acesso equitativo a bons programas de ensino e de aquisição de habilidades de vida.

Meta 4. Alcançar, até 2015, uma melhoria de 50% nos níveis de alfabetização de adultos, especialmente para mulheres, bem como acesso equitativo à educação básica e contínua para todos os adultos.

Meta 5. Eliminar, até 2005, as disparidades entre os gêneros no ensino primário e secundário, e alcançar igualdade entre os gêneros na educação até 2015, enfocando principalmente o acesso pleno e igualitário das meninas à educação básica de boa qualidade, assegurando também seu bom desempenho.

Meta 6. Aperfeiçoar todos os aspectos da qualidade da educação e assegurar excelência para todos, de modo que resultados acadêmicos reconhecidos e mensuráveis sejam alcançados por todos, principalmente em termos de alfabetização, conhecimentos aritméticos e de habilidades importantes para a vida.

Fonte: Marco de Ação de Dacar. Educação para Todos: Atendendo Nossos Compromissos Coletivos, adotada pelo Fórum Mundial de Educação (Dacar, Senegal, 26-28 de abril de 2000), parágrafo 7, Paris, UNESCO, 2000).

igualdade entre os gêneros implicaria que fossem oferecidas a meninos e meninas as mesmas oportunidades de frequentar a escola, e que eles se beneficiassem de métodos de ensino e de currículos isentos de estereótipos e de orientação acadêmica e serviços de aconselhamento que não fossem afetados por preconceitos de gênero. Ela implica também

igualdade de resultados, em termos da duração da escolaridade, do desempenho no aprendizado e das qualificações acadêmicas e, em termos mais amplos, de oportunidades iguais de emprego e de remuneração para níveis similares de qualificação e experiência. Os indicadores atuais sobre os resultados educacionais e o desempenho escolar não permitem mais que uma avaliação parcial da igualdade entre os gêneros. Será necessário um maior número de indicadores qualitativos para medir, por exemplo, as percepções e as expectativas com relação ao tratamento dispensado a meninas e meninos, de modo a fornecer um quadro mais preciso da situação.

Ao longo da década de 2000, as matrículas de meninas vêm crescendo mais rapidamente que as de meninos.

Acesso à escola: discriminação nítida

A consecução da paridade entre os gêneros, como é óbvio, está estreitamente vinculada à universalização da educação primária (Meta 2, Caixa 2.1). O acesso ao 1º Grau – medido

através do índice bruto de ingresso – aumentou, a partir da década de 90, na maioria dos países em desenvolvimento. Em alguns casos, foram verificados avanços substantivos, graças à abolição ou redução das mensalidades e taxas escolares. No entanto, esse fato não deve mascarar o declínio real verificado em diversos países (Argélia, Congo, República Islâmica do Irã, Omã, Arábia Saudita, Sudão, Tailândia e República Unida da Tanzânia).

Apesar dos avanços significativos em direção a uma maior paridade entre os gêneros, as meninas continuam a enfrentar uma nítida discriminação no acesso à escolarização. Em onze países, sete dos quais situados na África Subsaariana, as meninas têm oportunidades 20% menores que os meninos de ingressar na escola. Países com um IPG inferior a 0,80 não têm boas chances de atingir a meta estabelecida para 2005. Chade, Benin, Burkina Faso, Guiné-Bissau, Mali, Níger e Paquistão são os países que apresentam os piores desempenhos, em termos do acesso das meninas à escola, com um IPG igual ou inferior a 0,75. Em quatorze países, a maioria deles situado na África Subsaariana, mas incluindo também a Índia, a República Popular Democrática do Laos e o Sudão, esse índice variou entre 0,80 e 0,90. Os países com as maiores disparidades (IPG inferior a 0,80) tendem a ser os mais carentes em termos econômicos, apresentando, muitas vezes, uma renda per capita inferior a um dólar por dia.

O aumento das matrículas de meninas

O total das matrículas no ensino primário cresceu de 596 milhões, em 1990, para 648 milhões, no ano 2000,

3. O índice líquido de matrículas corresponde ao número de alunos na faixa etária oficial para um determinado nível de ensino matriculados naquele nível, expresso como porcentagem da população total daquela faixa etária.

representando um aumento global de 8,7%. A África Subsaariana apresentou o maior aumento relativo (38%), com avanços pequenos, mas significativos no Sul e no Oeste Asiático (19%) e nos Estados Árabes (17%). Mesmo assim, nessas duas regiões, quase 20% dessa faixa etária permanecem fora da escola. Metade dos países com um índice líquido de matrículas (ILM)³ entre 60% e 80% são africanos, enquanto quatorze outros países daquela região situam-se abaixo de 60%. Djibouti, Arábia Saudita, Sérvia e Montenegro, e também o Sudão, encontram-se nessa categoria. O Leste Asiático e o Pacífico assistiram a uma queda do ILM (de 96% para 93%), a maior parte dessa decepcionante tendência devendo-se à China. A América Latina e o Caribe alcançaram ganhos notáveis, estando perto de atingir a universalização do ensino primário (UEP), com matrículas líquidas de 97%.

Ao longo da década de 2000, as matrículas de meninas vêm crescendo mais rapidamente que as de meninos. Em termos globais, o IPG subiu de 0,89 para 0,93, o hiato tendo sido preenchido no Leste Asiático e na região do Pacífico. Os países industrializados e em transição também alcançaram a paridade entre os gêneros na década de 90. Nas três regiões onde as desigualdades entre os gêneros são maiores – a África Subsaariana, os Estados Árabes e o Sul e o Oeste da Ásia – essas disparidades foram significativamente atenuadas. Nesta última região, o IPG cresceu de 0,67 para 0,85.

Em alguns países da África Subsaariana, os alunos repetentes representam um quarto das matrículas, impedindo, potencialmente, o acesso de outros alunos à escola. Com a exceção da África Subsaariana, a repetência é maior entre os meninos que entre as meninas, na maioria dos países. Os índices de permanência na escola – um indicador crucial da capacidade do sistema de reter os alunos – são mais altos para as meninas que para os meninos na maioria dos países, com exceção da África Subsaariana. Índices de permanência muito baixos são encontrados também em diversos países asiáticos, particularmente na Índia, que apresenta a maior disparidade de permanência em favor dos meninos (GPI 0,81), em Mianmar e na República Popular Democrática do Laos. Na América Latina, os índices de permanência muitas vezes são inferiores a 80%, consistindo num obstáculo para a consecução da UEP.

As crianças fora da escola: 57% são meninas

Estima-se que, na virada do milênio, 104 milhões⁴ de crianças em idade de frequentar a escola primária não

4. A presente estimativa de 104 milhões de crianças fora da escola, em 2000, é consideravelmente mais baixa que a estimativa de 115 milhões, para 1999, fornecida pelo 2002 Global Monitoring Report (UNESCO 2002a p. 52). Isso decorre de mudanças na duração do ensino primário ocorridas na China, na Índia e na Rússia, dentre outros países. Em todos esses casos, a duração oficial do ensino primário foi abreviada em um ano, reduzindo assim o tamanho da população em idade escolar e, portanto, (para qualquer índice de matrículas) o número de crianças contadas como estando fora da escola.



© Tendence Floue/Oliver Cülmann

Professora trabalhando nos Camarões com seu bebê.

estivessem matriculadas. Três quartos delas vivem em países da África Subsaariana e no Sul e Oeste da Ásia. Nesta última região, os sistemas educacionais se expandiram rapidamente no decorrer da década de 90, de modo a que o número de crianças fora da escola caiu em cerca de 20%. Ao contrário, o número de crianças africanas fora da escola aumentou nessa mesma percentagem, em parte devido à continuação do rápido crescimento populacional. As meninas representam 57% de todas as crianças fora da escola, 6 pontos percentuais a menos que na década de 90, com uma redução mais acentuada no Leste Asiático e na região do Pacífico, que apresentou queda de 71% para 49%. O número de meninas fora da escola é mais alto na África Subsaariana (23 milhões), seguido pelo Sul e Oeste da Ásia (21 milhões).

Professoras (mulheres): um prognóstico de progresso

Entre 1990 e 2000, o número de professoras aumentou em quase todos os países onde há disponibilidade de dados para ambos os anos. Em alguns casos (Bangladesh), isso resultou de medidas políticas deliberadas. Mais preocupante é o decréscimo que ocorreu em alguns países, onde a percentagem de professoras já estava entre as mais baixas em 1990 (Benin, Burkina Faso, República Centro-Africana, Djibuti e Togo).

As mulheres ocupam apenas um terço ou menos dos cargos docentes em dezesseis países da África Subsaariana – que representam 40% dos que dispõem de dados. Com a exceção do Nepal, não há nenhum país, em nenhuma outra região do mundo, onde haja tanto desequilíbrio de gêneros entre o professorado. Nos sistemas de ensino primário de quatorze desses dezesseis países, o IPG médio para o total líquido das matrículas no ensino primário é de 0,79. Por outro lado, em diversos países do Sul da África, onde são verificados índices de gênero nas matrículas escolares favoráveis às meninas, mais de três quartos dos professores são mulheres. Essa é uma correlação esclarecedora. Os

países com os menores números de professoras primárias são os que apresentam as maiores disparidades entre os gêneros.

Na grande maioria dos países, inclusive os industrializados, a presença de professoras decresce do ensino primário para o secundário e do secundário para o superior, onde as mulheres, em geral, são minoria.

Ensino secundário: reduzindo o hiato

A demanda pelo ensino secundário tende a se intensificar em muitos países, à medida que um maior número de alunos se forma na escola primária. Nas economias industrializadas e em transição, mais de 95% dos alunos passam da escola primária para a secundária, cifra essa que geralmente é bem inferior em outras regiões. As disparidades nos índices de transição favoráveis aos meninos são freqüentes na África Subsaariana e em alguns Estados Árabes, embora elas pendam a favor das meninas na América Latina e no Caribe.

Os níveis de matrículas variam muito no mundo como um todo: em vinte e seis países (dezenove na África Subsaariana), menos de 30% de cada faixa etária encontram-se matriculados. Os Estados Árabes e a América Latina tendem a ter índices de matrícula acima de 70%, ao passo que a OCDE (Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento) e a maioria dos países da Europa Central e Oriental já atingiram, ou estão em vias de atingir, a universalização da matrícula na escola secundária..

Os países com os menores números de professoras primárias são os que apresentam as maiores disparidades entre os gêneros.

As disparidades entre os gêneros nos índices de ingresso sofrem uma forte redução no nível secundário, em comparação ao primário. Esse fato sugere que as dificuldades que barram o acesso das meninas ao ensino primário não as impede, uma vez matriculadas, de ter um desempenho tão bom ou melhor que seus pares de sexo masculino. O que não quer dizer, entretanto, que a carreira escolar das meninas seja fácil, uma vez que problemas de outro tipo – puberdade, casamentos precoces, gravidez – têm forte influência sobre a conclusão desse ciclo educacional.

Ao longo da década de 90, a participação das meninas no ensino secundário aumentou em todas as regiões em desenvolvimento, com fortes ganhos (mais de 20 pontos percentuais na escala do IPG) na Argélia, Malawi, Mauritânia, Nepal, Níger, Paquistão, Ruanda, Serra Leoa e Tunísia. Em Bangladesh, as disparidades foram revertidas, e as meninas, agora, são maioria nas escolas secundárias (o

IPG saltou de 0,52 para 1,05). No entanto, os países com grandes disparidades favoráveis aos meninos, no ensino primário, mostram uma acentuação dessas disparidades no nível secundário (Cambodia, Índia, Iraque, Nepal, Paquistão e inúmeros países da África Subsaariana). Os países com disparidades moderadas parecem reduzi-las ou preencher o hiato (alguns Estados Árabes e diversos países da Ásia e da região do Pacífico), ao passo que os países que se encontram muito próximos da paridade tendem a preencher esse hiato ou reforçar a vantagem favorável às mulheres no ensino secundário (na América Latina, nos países do Caribe, na Finlândia, na Suécia e no Reino Unido).

Educação terciária: grandes variações

Segundo estimativas, as matrículas no ensino superior, em todo o mundo, aumentaram de 69 milhões, em 1990, para 88 milhões, em 1997, com um crescimento de 50% nos países em desenvolvimento. As mulheres continuaram a avançar em direção da paridade com relação aos homens:

sua participação nas matrículas do ensino superior subiu de 46% para 46,8% em escala mundial, com os maiores acréscimos, em termos absolutos, ocorrendo nos países em desenvolvimento. Mesmo assim, as diferenças nessa participação são marcantes: os índices brutos de matrículas (IBMs), no nível terciário, são de cerca de 45% na maioria dos países da OCDE e na Europa transicional, enquanto a grande maioria dos países em desenvolvimento apresenta valores inferiores a 30%. Nenhum país da África Subsaariana (com a exceção da África do Sul) e do Oeste da Ásia possui IBMs acima de 15%.

Em mais da metade dos países onde existe disponibilidade de dados, as mulheres representam a maioria dos alunos do ensino superior (a maioria dos países europeus, América Latina e Caribe e América do Norte). As mulheres, entretanto, são insuficientemente representadas na África Subsaariana, havendo grandes variações nos Estados Árabes (duas mulheres em cada dez estudantes, na Mauritânia), ao passo que, em diversos

Tabela 2.1. Paridade entre os gêneros no ensino primário e secundário: perspectivas nacionais de alcançar as metas de 2005 e 2015 (com base em tendências passadas, 1990-2000; todos os países com IPG entre 0,97 e 1,03 são vistos como já tendo atingido essa paridade)

		Paridade entre os gêneros no ensino secundário				Nº de países
		Alcançada em 2000	Possibilidade de ser alcançada em 2005	Possibilidade de ser alcançada em 2015	Em risco de não alcançar a meta em 2015	
Paridade entre os gêneros na educação primária	Alcançada em 2000	Albânia, Austrália, Azerbaijão, Barbados, Bélgica, Bulgária, Canadá, Cabo Verde, Chile, Croácia, Chipre, Rep. Tcheca, Equador, França, Geórgia, Alemanha, Grécia, Guiana, Hungria, Indonésia, Israel, Itália, Japão, Jordânia, Kazaquistão, Kuwait, Rep. da Coreia, Letônia, Lituânia, Malta, Moldava, Holanda, Noruega, Polônia, Romênia, Ruanda, Eslováquia, Eslovênia, Macedônia, Estados Unidos 40	Áustria, Bolívia, Jamaica, Quênia, Malawi, Portugal, Samoa	Belize, Botswana, Finlândia, Namíbia, Nicarágua, Panamá, Catar, Espanha, Rep. Unida da Tanzânia, Venezuela	Barein, Bangladesh, China, Colômbia, Costa Rica, Dinamarca, Islândia, Irlanda, Malásia, Maurício, México, Mianmar, Nova Zelândia, Filipinas, Federação Russa, Sérvia e Montenegro, Suriname, Suécia, Suíça, Trinidad Tobago, Emirados Árabes Unidos, reino Unido, Vanuatu, Zimbabwe	81
	Possibilidade de ser alcançada em 2005	Omã 1	Egito, Irã, Mauritânia, Nepal 4	Brunei Darussalam, Gâmbia, Lesoto, Arábia Saudita 4	Marrocos, Senegal, Tunísia 3	12
	Possibilidade de ser alcançada em 2015	Paraguai 1	Cuba, Sudão, República Árabe Síria 3	Comoros, Congo, Gana, Uganda 4	Argélia, Benin, Cambodia, Chade, República Democrática Popular do Laos, Togo 6	14
	Em risco de não alcançar a meta em 2015	Estônia, Quirgistão, Swazilândia 3	Serra Leoa 1	Burundi, Macau (China), Níger, África do Sul, Tailândia 5	Burkina Faso, Costa do Marfim, Djibuti, Etiópia, Índia, Iraque, Madagascar, Mongólia, Moçambique, Nova Guiné-Papua, Santa Lúcia, Turquia 12	21
Número de países		45	15	23	45	128

Notas:

1. Onde os países são mostrados em azul com negrito, são observadas disparidades nas matrículas em detrimento dos meninos, tanto no ensino primário quanto no secundário. O azul sem negrito indica que essas disparidades ocorrem apenas no nível secundário.
2. Nove países na zona cor-de-rosa obtiveram, em 2000, altos valores de IPG, tanto no nível primário quanto no secundário, embora as tendências recentes de seus IPGs tenham sido ligeiramente negativas. Eles se encontram numa categoria diferente dos demais países desse grupo, no sentido de que mudanças relativas a políticas poderiam alterar de maneira fácil e rápida suas circunstâncias. Dentre esses países estão a Dinamarca, a Estônia, o Quirgistão, Macau (China), Madagascar, México, Sérvia e Montenegro, África do Sul e Swazilândia.

Fonte: Anexo Estatístico, tabelas 5 e 7 da íntegra do Relatório da EPT. A metodologia encontra-se explicada no Apêndice 2 daquela publicação.

países da Ásia e da região do Pacífico, as matrículas de mulheres equivalem a menos de dois terços das matrículas de homens.

O que as mulheres decidem estudar é uma questão de importância crucial. Elas, com frequência, representam três quartos ou mais das matrículas na área de educação, principalmente nos países industrializados e em transição. A África Subsaariana é uma exceção: apenas em três países (Botswana, Maurício e Swazilândia), as mulheres ocupam mais da metade do total das matrículas nos programas educacionais. Na maior parte das demais regiões, "saúde e assistência social" aparecem como a segunda área de estudos mais frequentemente escolhida (entre dois terços e três quartos dos alunos são mulheres), seguida de humanidades e artes. As mulheres, geralmente, representam apenas cerca de 20% dos estudantes dos programas de engenharia industrial e civil, e sua participação é fraca nas ciências e na agricultura.

As chances de atingir a meta de paridade entre os gêneros em 2005

Esse breve apanhado indica progressos desiguais na ampliação da educação das mulheres. Com base nos índices de mudança verificados entre 1990 e 2000, quais são as perspectivas de alcançarmos a paridade entre os gêneros em 2005?

- 52 dentre os 128 países que dispõem de dados para o ano 2000 ou já alcançaram a paridade entre os gêneros, tanto no ensino primário quanto no secundário, ou têm boas possibilidades de fazê-lo até 2005. Esse grupo (em verde na tabela 2.1) inclui a maioria dos países da América do Norte e da Europa Ocidental (14), da Europa Central e Oriental (13), da América Latina e do Caribe (6) e dos Estados Árabes (5).
- 22 dos países (em amarelo na tabela 2.1) não atingirão essa meta em 2005, mas devem alcançar paridade no ensino primário e secundário até 2015. Na maioria dos casos, a educação secundária será o setor que se atrasará.
- Mais de 40% dos países (mostrados em rosa na tabela 2.1), ou seja, 54 de 128, correm o risco de não atingir a paridade entre os gêneros nem no ensino primário (9) nem no secundário (33), ou em ambos os níveis (12), mesmo no prazo de 2015. Esses países situam-se principalmente na África Subsaariana (16), no Leste Asiático e Pacífico (11) e nos Estados Árabes (7). Dois países do E9⁵ correm risco, mantidas as tendências atuais: Índia (em ambos os níveis) e China (no ensino secundário). Em alguns países onde o número de

meninas matriculadas é muito menor que o de meninos, a situação das meninas deteriorou ainda mais em tempos recentes.

- Os países onde as desigualdades de matrículas favorecem as meninas concentram-se na América Latina, no Caribe, na Europa, nos Estados Árabes e na Ásia (marcados em azul na tabela 2.1) Em quase todos os países onde, com base nas tendências atuais, essas desvantagens manter-se-iam em 2015, elas se limitariam ao nível secundário.

Em suma, quase 60% dos 128 países, ao que tudo indica, não alcançarão a paridade entre os gêneros nos níveis primário e secundário até 2005. No entanto, em um bom número desses países, existem políticas capazes de produzir paridade num prazo de poucos anos, como explicam os capítulos que se seguem.

Primeira Infância: oportunidades desiguais

Os programas de cuidados e educação voltados para a primeira infância (CEPI) exercem um efeito altamente benéfico na preparação de crianças para a escola. As cifras mostram, contudo, que as crianças que ingressam na escola primária, nas diversas regiões, estão equipadas de formas muito díspares para fazer frente a seu novo ambiente. Além disso, a distribuição da oferta de CEPI é muito desigual internamente aos países – ainda mais que a oferta de educação primária e secundária – sendo essas disparidades particularmente acentuadas entre as áreas urbanas e rurais. As iniciativas e seu financiamento frequentemente são privados, refletindo o fato de que os governos, principalmente nos países em desenvolvimento, não se sentem obrigados ou capazes de fornecer ensino pré-primário.

Em todas as regiões, as matrículas, em geral, apresentaram um crescimento considerável ao longo da última década, principalmente na América Latina e no Caribe. Mas os retrocessos foram substanciais e generalizados na Ásia Central e na Europa Central e Oriental, onde o valor real dos gastos estatais com a educação e também em outros setores vem declinando.

Um terço (56) dos 152 países que contam com disponibilidade de dados possuem números muito baixos de matrículas no nível pré-primário (menos de 30% da faixa etária), quase a metade deles situando-se na África Subsaariana. Todos os países da América do Norte e da Europa Ocidental, bem como a maioria dos da Europa Central e Oriental, apresentam um número de matrículas



Nos Estados Unidos, a alegria de ensinar.

5. Os países do E9 são Bangladesh, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão.

Tabela 2.2. Número estimado de adultos analfabetos – população com idade superior a 15 anos (1990, 2000 e 2015)

	Adultos analfabetos (15+)						Percentual de mudanças	
	1990		2000		2015		1990 a 2000	2000 a 2015
	Total (milhares)	% M	Total (milhares)	% M	Total (milhares)	% M		
Mundo	879 130	63	861 966	64	799 152	63	-2.0	-7.3
Países desenvolvidos e em transição	21 970	70	14 895	67	7 521	61	-32.2	-49.5
Países desenvolvidos, dos quais:	857 159	63	847 071	64	791 631	64	-1.2	-6.5
África Subsaariana	131 380	61	135 980	61	132 844	61	3.5	-2.3
Estados Árabes	62 400	63	67 473	64	70 803	64	8.1	4.9
Leste Asiático e Pacífico	232 904	69	186 404	71	114 123	73	-20.0	-38.8
Sul e Oeste da Ásia	382 151	60	412 242	61	436 704	62	7.9	5.9
América Latina e Caribe	41 932	56	39 254	56	33 055	54	-6.4	-15.8

Fonte: Anexo Estatístico, tabela 2 da íntegra do Relatório da EPT.

equivalente a mais da metade da faixa em idade pré-escolar, sendo que a oferta é quase universal em metade dos países ricos.

Na maior parte dos 145 países que contam com dados discriminados por sexo, as disparidades entre os gêneros em favor dos meninos são bem menos pronunciadas no ensino pré-primário que nos demais níveis educacionais. Na verdade, apenas um quinto dos países (30, num total de 145) acusam esse tipo de disparidade entre os gêneros (IPG de 0,96 ou inferior), enquanto um número quase equivalente (23) acusa disparidades em favor das meninas. O fato de que, em muitos países em desenvolvimento, os programas de CEPI muitas vezes são apoiados por ONGs e incluem a redução da desigualdade entre os gêneros e o fortalecimento das mulheres entre seus objetivos, contribui para explicar a maior frequência de meninas.

Programas de aprendizado de habilidades de vida e alfabetização

O Relatório da EPT de 2003/4 trata conjuntamente das Metas 3 e 4 porque muitos programas vinculam a alfabetização às "habilidades de vida". O enfoque clássico da alfabetização – ou seja, isolada do aprendizado de outras habilidades – é hoje visto por muitos como pouco eficaz.

Essas duas metas colocam grandes desafios no tocante a seu acompanhamento. Os índices de alfabetização, tal como convencionalmente medidos, são sabidamente inadequados. Eles, muitas vezes, se baseiam em afirmativas pessoais quanto à própria alfabetização, ou na suposição de que um indivíduo é alfabetizado após ter concluído um determinado número de anos da educação básica. Uma nova metodologia vem atualmente sendo desenvolvida e testada em alguns países-piloto. As habilidades de vida são também de difícil mensuração: elas incluem habilidades genéricas, tais como resolução

de problemas e negociação, e habilidades contextuais – ligadas a ganhar a vida, geração de renda, saúde e meio ambiente. Ambas podem ser a chave para o sucesso dos programas de alfabetização. Deixando de lado essas importantes advertências, quais são as chances de virmos a alcançar índices de alfabetização de 50% em 2015?

As estimativas atuais indicam que havia aproximadamente 862 milhões de analfabetos em 2000 – uma redução de 2% com relação à década anterior. Uma redução adicional de 7% é esperada até 2015, o que sinaliza um progresso modesto. Quase metade dos analfabetos do mundo vivem no Sul e no Oeste da Ásia (tabela 2.2). Seus números continuam aumentando, refletindo, principalmente, a situação de Bangladesh, da Índia e do Paquistão. Dentre



©VU/Darryl Evans

Tempo para o dever de casa, África do Sul.

os países cujos índices de alfabetização são inferiores a 75%, cinco deles (Bangladesh, Egito, Índia, Nigéria e Paquistão) pertencem aos altamente populosos países do E9. A China assistiu a um importante decréscimo no número de analfabetos entre 1990 e 2000. Na África Subsaariana e nos Estados Árabes, os índices de analfabetismo aumentaram em cerca de 20% ao longo da década de 2000, embora, em alguns países africanos e no Iraque, eles ainda permaneçam inferiores a 40%.

As mulheres representam quase dois terços dos analfabetos do mundo, percentual esse que, ao que se espera, permanecerá relativamente estável, com a exceção do Leste Asiático e do Pacífico, onde as mulheres talvez venham a representar três quartos do total, em 2015. A demografia afeta fortemente essas estatísticas: as mulheres vivem mais que os homens e, portanto, constituem a maioria da população nos grupos mais idosos, onde os níveis de analfabetismo são mais altos. Em alguns países, os índices de alfabetização entre as mulheres correspondem à metade ou a menos da metade dos índices relativos aos homens, inclusive Burkina Faso, Iraque, Mali, Níger e Paquistão.

As perspectivas são melhores para a faixa etária de 15 a 24 anos, nas quatro regiões com os mais baixos níveis de alfabetização de adultos. Esse contraste é particularmente notável no Leste Asiático e no Pacífico, onde a quase totalidade da população jovem já se encontra alfabetizada. Embora nenhum país com um IPG inferior a 0,75, em 1990, possa esperar atingir paridade entre os gêneros em 2015, há alguns países, inclusive na África Subsaariana e nos Estados Árabes, que devem se aproximar dessa meta, no tocante a suas gerações mais jovens.

Qualidade educacional

A diferença entre a boa e a má educação é importante, em termos de o quê, como e quanto as pessoas aprendem. Essa afirmativa é particularmente verdadeira para as sociedades mais pobres e para as pessoas provenientes de ambientes carentes. Os melhores indicadores atualmente disponíveis para avaliar a qualidade são o número de alunos por professor, o treinamento dos professores, os gastos públicos e os resultados em termos de aprendizado. O índice de permanência na escola até a 5ª série também costuma ser usado.

Alunos por professor: Há dados disponíveis para 122 países, sobre a relação aluno/professor para o nível primário. As maiores variações são encontradas na África Subsaariana, onde, em alguns países, essa razão é superior a 70. A média cresceu de 40 para 46 nessa mesma região, o que traz prognósticos negativos para a

Quadro 2.2. As Conclusões do Índice de Desenvolvimento do Educação para Todos (IDE)

- Apenas 16 países (de 94) já atingiram ou estão perto de atingir as metas mais quantificáveis da EPT, apresentando um IDE de 0,95 ou mais.
- Nenhum país da África Subsaariana, dos Estados Árabes ou do Sul e Oeste da Ásia está perto de atingir essas metas. Dentre os que estão, encontram-se alguns países da América Latina que contam com uma longa e bem-estabelecida tradição de dar ênfase a uma participação ampla na educação básica.
- 42 países apresentam IDEs com valores entre 0,80 e 0,94. Os países desse grupo situam-se em todas as regiões em desenvolvimento e na Europa Central e Oriental.
- 36 países tem IDEs com valores inferiores a 0,80, e 22 deles situam-se na África Subsaariana. Nesse grupo estão também Bangladesh, Índia, Nepal e Paquistão. Na maioria desses casos, verifica-se baixo desempenho com relação a todas as metas do EPT, demonstrando que, para que a Educação para Todos seja alcançada, muitos obstáculos ainda terão que ser transpostos.

qualidade da educação. No Sul e Oeste da Ásia, apesar de uma ligeira melhora verificada a partir da década de 90, as médias são superiores a 40. Essas médias nacionais e regionais mascaram as diferenças internas aos países, que muitas vezes são grandes.

Treinamento de professores: Em todo o mundo em desenvolvimento, há países onde a metade dos professores nunca passou por treinamento pedagógico. Em alguns países da Ásia e da região do Pacífico, menos de dois terços dos professores receberam esse treinamento. Em dois terços dos países que dispõem de dados discriminados por gênero, as mulheres, proporcionalmente, são mais bem treinadas que os homens. Em muitos países de baixa renda, verifica-se uma tendência – freqüentemente ditada por limitações fiscais – de recrutar uma proporção crescente de professores sem treinamento e de baixa qualificação, em geral com conseqüências graves para a qualidade da educação.

Gastos: Metade dos países que dispõem de dados alocaram na educação entre 3,4% e 5,7% da receita nacional, percentual esse que pode atingir 8%, nos países da OCDE e da Europa Central e Oriental. A maioria dos países em desenvolvimento, onde os sistemas terciários são estabelecidos de forma mais precária que nos países ricos, aloca entre um terço e metade de seus gastos com educação no sistema primário. Na metade dos países onde há disponibilidade de dados, a educação primária recebe entre 1,1% e 2,2% dos recursos nacionais.

Resultados em termos de aprendizado: Diversos estudos de acompanhamento da qualidade da educação, em todas as regiões do mundo, exceto as mais pobres, chegaram à

mesma conclusão: as meninas têm um desempenho em leitura muito melhor que o dos meninos, que tendem a ser melhores em matemática, embora, aí, a diferença seja menos pronunciada. No tocante às ciências, a situação é mais equilibrada. Alguns estudos sugerem que as meninas têm maior motivação para aprender e são movidas por expectativas mais elevadas quanto a seu futuro. Esse perfil tende a ser mais acentuado nos países industrializados e em transição, menos nítido, mas ainda claramente visível na América Latina e no Caribe, e menos evidente na África. Em alguns países de renda média, os meninos estão fortemente representados nos grupos de alunos de baixo desempenho. Nos países menos desenvolvidos, a superioridade do desempenho das meninas é menos nítida, e muitas vezes inexistente. Muitos levantamentos concluem que as diferenças de gênero no desempenho acadêmico são pequenas ou insignificantes na África Subsaariana. Essa tendência sugere que, onde a educação é mais desenvolvida, as meninas se beneficiam mais que os meninos.

Um novo índice para a comparação dos avanços alcançados

As metas do EPT são estreitamente inter-relacionadas: pode-se esperar que os países que avançam rapidamente em direção à oferta universal de escolas de boa qualidade sejam os que farão progressos significativos, com relação à redução dos níveis de analfabetismo. Atingir a paridade entre os gêneros já no nível primário produz um impacto positivo, embora postergado, na participação de homens e mulheres nos níveis secundário e superior.

O Índice de Desenvolvimento do EPT, recentemente criado (Caixa 2.2.), foi concebido para oferecer um quadro mais completo dos avanços alcançados, ajudando a identificar os países que estejam se saindo bem em todas as frentes, os que vêm alcançando sucesso em algumas áreas, mas não em outras, e os que passam por dificuldades generalizadas. Na prática, a incorporação das seis metas num único índice é difícil: os programas de aprendizado e de habilidades de vida ainda não se prestam a mensurações quantitativas, e os dados relativos a educação e cuidados prestados à primeira infância ainda não se encontram suficientemente padronizados. Desse modo, o índice de Desenvolvimento da EPT incorpora indicadores de Educação Primária Universal (medida por um índice líquido de matrículas), de alfabetização de adultos (os índices de alfabetização nas faixas etárias acima de 15 anos), de paridade entre os gêneros (o valor médio do Índice de Paridade entre os Gêneros no ensino primário e secundário e na alfabetização de adultos) e de qualidade da educação (permanência na escola até a 5ª série). Foi possível calcular esse índice para 94 países,

com relação ao ano 2000. A maior parte dos países da OCDE foi excluída, por não dispor de dados completos. No entanto, contamos com estimativas para países da África Subsaariana, para os Estados Árabes, para os países do Sul e Oeste da Ásia e para a América Latina e Caribe (entre 50% e 80% deles).

Os resultados, que se encontram resumidos na Caixa 2.2., mostram também que a paridade entre os gêneros é o mais eficiente entre os instrumentos de prognóstico da Educação Para Todos. ■

Capítulo 3

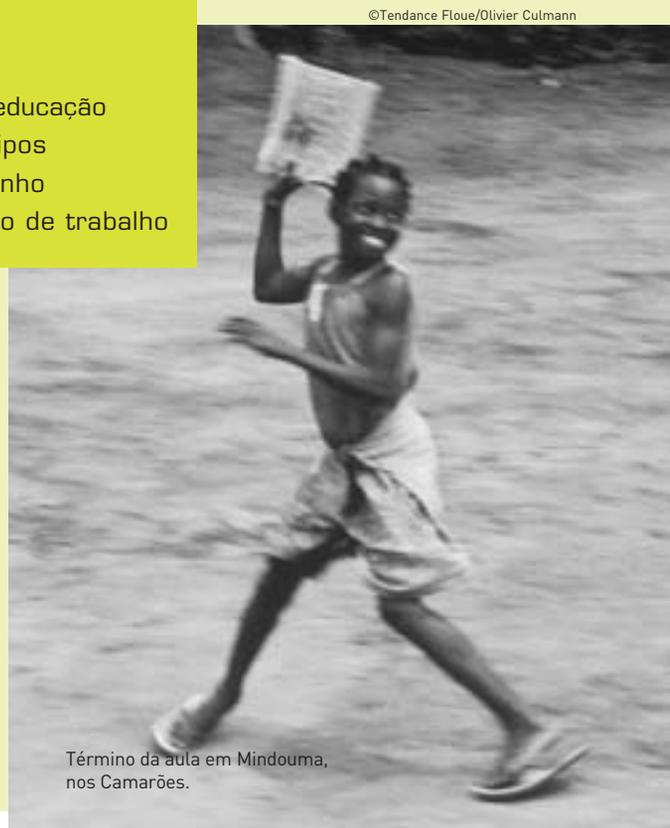
Por que as meninas ainda sofrem restrições?

- > A dinâmica familiar
- > O poder da tradição
- > O trabalho doméstico oculto
- > Vulnerabilidade ao HIV-AIDS
- > Um peso nas despesas com educação
- > A permanência dos estereótipos
- > As meninas de alto-desempenho
- > As desigualdades no mercado de trabalho

que restringe as meninas? Uma agenda centrada nos direitos e composta de três níveis oferece uma base para a compreensão das múltiplas dimensões da desigualdade, tanto dentro quanto fora da escola. Em primeiro lugar, a preocupação com o direito à educação aponta para restrições, tanto na família quanto na sociedade, que afetam o acesso das meninas à educação. Em segundo lugar, os direitos internos à educação nos convidam a pensar em como os sistemas escolares levam em conta, através dos currículos, dos métodos de ensino e do ambiente de aprendizagem, as necessidades específicas das meninas. Por fim, os direitos através da educação levantam a questão do desempenho escolar das meninas, e até que ponto esse desempenho se traduz em igualdade de oportunidades nas esferas sociais e econômicas. As desigualdades de gênero só podem ser abordadas se levarmos em conta essas três dimensões.

Os direitos à educação: o que acontece fora da escola

A decisão de mandar uma criança para a escola é tomada pela família. Pesquisas recentes mostram que os recursos, o trabalho e as oportunidades não são distribuídos de forma igualitária entre os membros da família, como sustentava a teoria tradicional. Seria verdade que as mulheres e meninas enfrentam maiores dificuldades que os homens e meninos, em parte porque elas exercem menos influência nas decisões familiares? Ao que parece, quando os diferentes membros da família



Término da aula em Mindouma, nos Camarões.

conseguem renda suplementar, as mulheres gastam mais com educação, saúde e serviços domésticos que os homens.

A forma pela qual o poder é compartilhado dentro da família é reflexo de normas que valem para a sociedade como um todo. As desigualdades de gênero mais marcantes são encontradas em sociedades onde as mulheres são confinadas ao ambiente doméstico. Outros valores, tais como os princípios patrilineares de herança e descendência, contribuem para limitar ainda mais as oportunidades de vida das mulheres. Essas sociedades caracterizam-se por uma nítida preferência por filhos de sexo masculino e discriminação contra as filhas

(mulheres), que começam nos primeiros anos de vida. Os países e regiões onde se verifica uma forte preferência cultural por filhos homens tendem a apresentar os maiores níveis de desigualdades entre os gêneros – África do Norte, Oriente Médio, Paquistão, grande parte de Bangladesh e da Índia, e os países da Ásia Oriental. Nesses lugares, a desigualdade pode assumir formas extremas, chegando a representar uma ameaça contra a vida. No entanto, tanto a forma com que o poder é exercido nas famílias quanto as normas sociais podem mudar, através de ações deliberadas do estado e da sociedade civil, e em resposta ao desenvolvimento político e social mais amplo.

Crianças que trabalham: um forte obstáculo à educação

Uma das razões mais comuns para as crianças não frequentarem a escola é o fato de suas famílias exigirem que elas trabalhem. A formulação de políticas tem que levar em conta esse fato. Só há disponibilidade de estimativas, em termos globais, no tocante a crianças “economicamente ativas”, as que produzem bens comercializáveis. Isso inclui tanto o trabalho remunerado quanto o trabalho realizado na fazenda ou no negócio da família. Segundo as estimativas mais recentes, 18% das crianças com idades entre 5 e 14 anos são economicamente ativas, totalizando 211 milhões de crianças, metade das quais são meninas. Não é arriscado supor que a cifra verdadeira relativa à totalidade das crianças que trabalham seja bem mais elevada, uma vez que a cifra oficial não inclui as crianças que se ocupam de tarefas domésticas e de outros afazeres realizados em casa, que não geram um produto comercializável. No entanto, excluindo as crianças que se dedicam a essas atividades domésticas, estima-se que 61% das crianças trabalhadoras encontram-se na Ásia (128 milhões), 32% na África (68 milhões) e 7% na América Latina (15 milhões). A grande maioria delas trabalha na agricultura, geralmente em fazendas de propriedade da família. Muitas crianças somam esse trabalho com a frequência à escola, embora haja claros prejuízos em termos de presença e desempenho.

Os pais são os principais empregadores de seus filhos. Um dos grandes desafios a serem enfrentados pela educação é mudar as circunstâncias e as atitudes desses pais. O trabalho infantil se reduz à medida que o desenvolvimento econômico avança, e sua existência, sem dúvida, é uma conseqüência da pobreza. Pesquisas recentes mostram que, quando existe trabalho infantil,

sua incidência é menor quando o poder é compartilhado igualmente entre maridos e mulheres.

Em nome da tradição

“Eu me casei quando tinha sete anos de idade. Agora, tenho 14. Eu queria voltar para a escola e deixei meu marido. Agora, estou bem”, diz Silenat Libsework, da Etiópia.

Os casamentos precoces são obstáculos poderosos ao progresso educacional das meninas, quer eles tenham como objetivo aliviar a carga econômica de uma família ou assegurar o futuro da filha. No Nepal, 40% das meninas já estão casadas ao completarem 15 anos. Na Etiópia⁶ e em alguns países da África Ocidental, casamentos aos 7 ou 8 anos não são raros. A alteração da idade legal para o casamento não tem grandes possibilidades de vir a mudar as práticas locais, caso as condições de vida subjacentes não sejam mudadas também. Esta é a razão da necessidade de adotar medidas que promovam a importância da educação das meninas, através de campanhas, de pessoas que sirvam de exemplo, da melhoria das condições de segurança e seguridade, trabalhando diretamente com as meninas adolescentes, de modo a fortalecer sua voz, permitindo assim que elas concluam sua formação educacional.

As práticas tradicionais e os ritos de passagem que cercam a adolescência muitas vezes prejudicam a educação, principalmente no caso das meninas. Em algumas sociedades, elas podem ser escravizadas para pagar pelos pecados de um parente de sexo masculino, ou para dar algum outro tipo de segurança a suas famílias. As pressões sociais colocadas sobre meninas e meninos são particularmente fortes durante a puberdade. Em muitos países, uma gravidez na adolescência quase sempre resulta na interrupção da escolaridade da jovem mãe. Em muitas escolas, a carência de informações sobre sexualidade reforça a permanência dessas práticas.

HIV/AIDS, conflitos e deficiência

O flagelo do HIV/AIDS, que atinge o mundo inteiro (caixa 3.1), os conflitos armados e as diversas formas de deficiência também desempenham um papel na restrição do direito das meninas à educação.

Dos dezessete países da África Subsaariana nos quais os índices de matrículas decresceram ao longo da década de 90, seis são afetados, ou estão em processo de se recuperar de conflitos armados de grandes proporções. Em Ruanda, mais de dois terços dos professores ou fugiram ou foram mortos durante o genocídio de 1994. Em

6. W. Yelign, ‘Ethiopia report’, artigo temático da *Uma Oportunidade Justa de Atingir a Igualdade de Gêneros na Educação Básica até 2005*, Bruxelas, Campanha Global para a Educação, 2003.

Moçambique, 45% da rede escolar foi destruída durante a guerra civil. Em tempos de conflito, há boas razões para crer que as jovens de sexo feminino sejam ainda mais vulneráveis a estupro, violência sexual e exploração.

Em tempos de conflito, há boas razões para crer que as jovens de sexo feminino sejam ainda mais vulneráveis a estupro, violência sexual e exploração.

Estima-se que, na década de 90, aproximadamente 100.000 moças participaram diretamente dos conflitos em pelo menos trinta países, na condição de soldados, cozinheiras, mensageiras, espãs, empregadas ou escravas sexuais.

Os conflitos armados resultaram também no inchamento da população refugiada. A maioria das pessoas internamente desalojadas, estimadas em 25 milhões em todo o mundo, é constituída por mulheres e crianças e, em quase metade dos países, elas enfrentam a violência sexual. As deficiências físicas são uma outra das conseqüências negligenciadas desses conflitos: para cada criança morta em conflitos armados, três foram feridas e permanentemente incapacitadas por minas terrestres.

Quadro 3.1. As conseqüências do HIV-AIDS

Em 2002, 42 milhões de pessoas viviam com HIV/AIDS. Na África Subsaariana, as mulheres representam até 58% dos que convivem com essa pandemia, contra apenas 20% na América do Norte. O quadro é sombrio para as meninas adolescentes. Na África do Sul e no Caribe, meninas entre 15 e 19 anos são infectadas em proporções de quatro a sete vezes maiores que os rapazes, disparidade essa associada a exploração generalizada, abuso sexual e práticas discriminatórias. A violência sexual e a coerção, tanto dentro quanto fora da escola, aumentam a vulnerabilidade das meninas.

A educação é uma vacina social. Há razões para crer que a infecção por HIV esteja em declínio mais acentuado entre as jovens educadas que entre outras moças com menor nível de escolaridade. Os estudos apontam o exemplo de Zâmbia, onde a incidência da doença entre as jovens entre 15 e 19 anos caiu de 27%, em 1993, para 15%, em 1998. Essa redução foi maior entre moças com nível de escolaridade secundário e superior. O combate a essa pandemia exige maiores recursos para promover novos treinamentos, currículos, aconselhamento, e também para permitir que os órfãos e outras crianças afetadas freqüentem a escola. Os países mais afetados não são capazes de mobilizar esses recursos através apenas dos remanejamentos das verbas internas. O princípio de sistemas educacionais auto-sustentáveis, que não necessitem de apoio externo, tem que ser posto de lado enquanto o HIV/AIDS estiver arruinando as vidas de tantos órfãos e crianças infectadas e continuando a exercer um impacto tão devastador sobre os professores.

Nas situações de conflito, muitas mulheres vêem-se, pela primeira vez, trabalhando fora de casa, tornando-se provedoras de suas famílias, passando a viver numa esfera mais pública. Embora nas sociedades que acabam de sair de conflitos, a educação às vezes seja usada como uma arma de repressão cultural, ela também pode ser usada para transformar os sistemas convencionais e para renovar tanto os métodos de ensino quanto os currículos.

A UNESCO sugere que, nos países em desenvolvimento, 90% das crianças portadoras de deficiências físicas não freqüentam a escola. Pobreza e deficiência formam um círculo vicioso: as mulheres e meninas, ao enfrentar limitação de recursos, têm maiores possibilidades que seus pares de sexo masculino de serem privadas de suas necessidades básicas, como alimentos e remédios, aumentando assim seu risco de danos físicos e mentais. A educação de meninas portadoras de deficiências vem passando em boa parte despercebida por aqueles que se preocupam com a promoção tanto da igualdade entre gêneros quanto da igualdade para os deficientes. As políticas vêm dando pouca atenção, por exemplo, à combinação do preconceito sexual e do preconceito contra deficientes, enfrentada pelas alunas mulheres.

Ensino gratuito e de qualidade aceitável

Apesar dos instrumentos de direitos humanos, através dos quais os Estados se comprometem a fornecer educação gratuita e obrigatória no nível primário, taxas escolares continuam a ser cobradas em pelo menos 101 países de todo o mundo. Outros custos, tais como livros, uniforme escolar, transporte e contribuições comunitárias se somam a esses gastos. Em seis países africanos, verificou-se que os pais arcavam com quase um terço dos custos anuais do ensino primário.

Há fortes indícios de que esses custos, aliados ao fato de as crianças precisarem trabalhar, estão entre as principais razões de elas não freqüentarem ou abandonarem a escola. A renda familiar é um forte determinante das matrículas: na Etiópia, quando o índice da renda familiar é aumentado em uma unidade, as chances de um menino passar a freqüentar a escola aumentam em 16%, e a das meninas, em 41%.

Apesar dos instrumentos de direitos humanos, por meio dos quais os Estados se comprometem a fornecer educação gratuita e obrigatória no nível primário, taxas escolares continuam a ser cobradas em pelo menos 101 países.

Desse modo, as medidas visando a reduzir os custos diretos da escolaridade estão entre os meios mais poderosos para aumentar as matrículas escolares, principalmente no que toca às famílias mais pobres e, mais especificamente, as meninas. Há uma vasta experiência que mostra que grandes números de crianças são matriculadas nas escolas quando esses custos sofrem reduções significativas (ver capítulo 5).

Mesmo quando os custos diretos não representam barreiras, é fato documentado que a distância entre a casa e a escola tem influência sobre as matrículas. As habitações remotas e as populações dispersas continuam a sofrer prejuízos, que afetam mais as meninas, uma vez que os pais temem pela segurança de suas filhas no caminho para a escola.

A infra-estrutura das escolas é muitas vezes inadequada: a disponibilidade de banheiros separados é um fator particularmente decisivo para meninas menstruadas. Como acontece com a redução da distância entre a casa e a escola, as vantagens de investir em abastecimento d'água, banheiros e infra-estrutura escolar básica podem ser testemunhadas pelos governos que, tendo optado por esses investimentos, verificaram progressos notáveis na redução do hiato entre os gêneros e na universalização da educação. Em Bangladesh, a água potável é hoje fornecida em 90% das escolas, embora 30% dos estabelecimentos mistos não possuam banheiros.

Mantenedores não-estatais podem incentivar a educação das meninas?

Na maioria dos países do mundo em desenvolvimento, mantenedores não-estatais vêm-se dedicando à oferta de serviços educacionais há mais tempo que o estado. As ONGs podem contribuir de forma importante e, geralmente, estão engajadas em fazer com que a educação atinja os grupos mais pobres e carentes. O quadro atual inclui também fornecedores comerciais – um setor em crescimento rápido – e grupos comunitários, tais como associações religiosas.

A escassez de dados oficiais dificulta as conclusões quanto ao impacto do ensino privado sobre a paridade entre os gêneros, mas há indícios de que, na maioria dos países, o acesso a escolas privadas esteja limitado às camadas em melhor situação financeira. As escolas particulares para meninas estão fortemente associadas às faixas de renda mais alta. Em Mali, onde as escolas comunitárias e não-estatais existem em maior número que as escolas públicas, as matrículas de meninas continuam mais altas nestas últimas. No nível secundário, por outro lado, as escolas particulares vêm contribuindo

para incentivar a paridade: novas escolas de segundo grau oferecem à população urbana de maior renda acesso a estabelecimentos de ensino mais "seguros" para suas filhas. Isso sugere que o aumento do número das escolas públicas para meninas e a melhoria de sua qualidade continuam sendo um desafio importante para as políticas setoriais, nos casos em que a disparidade entre os gêneros é grande.

As escolas particulares para meninas estão fortemente associadas às faixas de renda mais alta.

As escolas comunitárias muitas vezes são mostradas como contribuindo mais para o desenvolvimento local, tendo uma melhor relação custo-benefício e assumindo maior responsabilidade sobre seu trabalho que as escolas públicas. Diversos estudos testemunham seu sucesso em ampliar o acesso à educação e observam um aumento das matrículas de meninas. Programas inovadores, contudo, podem representar um aumento nos custos diretos arcados pelas famílias e exacerbar as desigualdades entre os gêneros. As comunidades talvez tenham que assumir os custos dos salários dos professores, por exemplo. Em Malawi, debates realizados entre os pais e as comissões escolares corroboraram a opinião de que o grosso das atividades comunitárias recaía principalmente sobre as mulheres.

As organizações de caráter religioso continuam a desempenhar um forte papel na oferta de escolarização a grupos sociais carentes. Bangladesh, a República Islâmica do Irã e Mali oferecem exemplos do impacto positivo das escolas religiosas no aumento das matrículas de meninas. No entanto, há razões para crer que isso aconteça, em parte, porque essas escolas tendem a reforçar os estereótipos da mulher como submissa e dependente. Os pais podem valorizar uma socialização desse tipo tanto para os meninos quanto para as meninas, mas, freqüentemente, mandam apenas suas filhas para escolas religiosas. Na República Islâmica do Irã, o aumento da demanda por escolas para meninas foi incentivado pelas políticas conservadoras introduzidas após 1979. No entanto, essa tendência conferiu ímpeto às mudanças sociais: há dados que levam a crer que as mulheres educadas vêm adiando o casamento e tentando mudar seus papéis tradicionais.

Embora o setor religioso possa contribuir vigorosamente para o aumento da paridade em favor das meninas, suas instituições são essencialmente conservadoras e seu impacto sobre a igualdade é mais incerto. Em diversos países latino-americanos, por exemplo, a Igreja vem usando sua influência para impedir a realização, nas escolas, de campanhas informativas sobre sexualidade e questões correlatas.

Os direitos internos à educação: escolas seguras, tratamento justo

As instituições educacionais, supostamente, são lugares de aprendizado, crescimento e fortalecimento pessoal. No entanto, longe de serem locais seguros de aprendizagem, as escolas, muitas vezes, são palco de intolerância, discriminação e violência. As meninas são vitimadas em números desproporcionais. Preencher o hiato entre os gêneros significa também fazer frente à realidade da violência e do assédio sexual que são responsáveis por baixo desempenho e por altos índices de abandono da escola. Um relatório recente, proveniente da África do Sul, mostra que a ameaça de violência nas escolas é um dos principais obstáculos ao aprendizado. O padrão é diferente

Preencher o hiato entre os gêneros significa também fazer frente à realidade da violência e do assédio sexual que são responsáveis por baixo desempenho e por altos índices de abandono da escola.

na Europa e na América do Norte, onde um vasto corpo de pesquisas demonstra que os meninos se envolvem em violência mais freqüentemente que as meninas. Os poucos estudos realizados sugerem que boa parte da violência sexual ocorrida nas escolas não chega ao conhecimento das autoridades escolares, ou é minimizada, porque os alunos temem ser vitimados, punidos ou ridicularizados. Quando as queixas acontecem, ao que tudo indica, é raro que professores sejam processados por assédio sexual ou estupro. Para que sejam lançadas as bases de relações mais equitativas entre homens e mulheres na sociedade, a existência de sanções é de importância essencial.

As práticas cotidianas em sala de aula reforçam as diferenças entre os gêneros. Um estudo realizado em nove países da África Subsaariana mostrou que as meninas participavam mais que os meninos de tarefas como limpar o chão e buscar água. Estudos realizados em diversos países revelam que os professores tendem a ver as meninas como menos inteligentes e destinadas a empregos de menor remuneração que os meninos. Em Bangladesh, a maioria dos professores não esperava que suas próprias filhas conseguissem emprego após terminar os estudos. Na Jamaica, contudo, vem surgindo uma tendência oposta, e os professores elogiam menos os meninos, e dão a eles mais tarefas manuais.

O treinamento de professores raramente enfoca questões de conscientização sobre as questões de gênero, e o sexismo continua muito comum nos livros escolares. Até mesmo no Leste Europeu, onde as mulheres, sob os governos socialistas, conquistaram progressos rápidos no mercado de trabalho, fortes preconceitos continuam

arraigados nos currículos, e os livros escolares de diversos países ainda mostram as mulheres apenas em seu ambiente doméstico.

A importância das figuras femininas que sirvam de exemplo é amplamente aceita como meio de promover uma maior igualdade entre os gêneros. No entanto, em muitos países, o número de professoras continua extremamente baixo. Na Índia, quase 90% das escolas com um único professor, que representam pelo menos 20% do total, têm homens como professores, e 72% das escolas de dois professores não possuem professoras (mulheres). Essas escolas tendem a se localizar em áreas rurais e afastadas, onde as meninas vivem em situação desvantajosa. Nas escolas comunitárias de Mali, a razão entre professores, homens e mulheres, é muito baixa, sendo de apenas 0,24.

A profissão docente tende a se tornar mais feminina à medida que crescem as matrículas escolares e o papel econômico das mulheres. Em alguns casos, essa tendência é acelerada pelas reduções de salários impostas pelas transições e ajustes econômicos: em toda a Europa Central e Oriental, os salários dos professores deixaram de ser suficientes para assegurar a subsistência básica. Isso resultou num êxodo de professores homens, que abandonaram as salas de aula. Estudos realizados em outros países mostram que as mudanças em direção à preponderância feminina vêm ocorrendo dentro de uma nova estrutura profissional – os contratos de professores temporários, por exemplo, ou dos professores que lecionam em escolas não-governamentais, costumam ser inseguros e de curta duração, e os salários são menores que nas escolas formais. A percentagem de mulheres que vêm assumindo esses empregos é alta.

Os direitos através da educação

Em diversos países desenvolvidos, os indícios de que as meninas vêm obtendo melhor desempenho que os meninos vêm gerando uma certa comoção entre o público. No entanto, interpretações mais cuidadosas são necessárias, a fim de verificar quais meninas vêm tendo desempenho superior a quais meninos e em que contextos institucionais e culturais. Os países em desenvolvimento apresentam um quadro bem diferente. Em muitos deles, onde a paridade entre os gêneros ainda está longe de ser alcançada, tanto os meninos quanto as meninas têm mau desempenho.

Muitos exemplos mostram que as meninas são incapazes de converter suas vantagens acadêmicas sobre os meninos numa maior igualdade em outras esferas da vida. As escolhas de áreas de estudo são ilustrativas. As meninas, geralmente, são pouco numerosas nas áreas

científicas. No Chile, onde a escolha de áreas de concentração ocorre na metade do ensino secundário, mais de 80% das mulheres matriculam-se em especializações de natureza comercial (contra 33,8% dos homens), ao passo que apenas 13% delas matriculam-se nas áreas científicas. No antigo bloco Oriental, caracterizado por uma nítida preponderância feminina no ensino superior, estabelecida ao longo da década de 90, as mulheres concentram-se nas áreas de educação e saúde, ao passo que os homens são mais numerosos nos programas de administração, finanças e profissões bancárias.

O fato de os meninos terem desempenho inferior no cenário educacional não resultou ainda numa desvantagem nas esferas econômicas e políticas. Talvez as mulheres precisem de níveis mais altos de desempenho, caso elas queiram ter sucesso na competição por empregos, obter salários iguais e cargos de nível decisório. Uma pesquisa sobre o desempenho dos países asiáticos com relação à igualdade entre os gêneros mostra que os níveis mais altos de desemprego ocorrem entre as mulheres de todos os níveis educacionais, e um

O fato de os meninos terem desempenho inferior no cenário educacional não resultou ainda numa desvantagem nas esferas econômicas e políticas.

relatório recente da UNIFEM mostra que, tanto na indústria quanto no setor de serviços, as mulheres, em fins da década de 90, ganhavam, em média, 22% a menos que os homens.

Avaliar até que ponto as meninas sofrem restrições em cada estágio da agenda de direitos – em casa e na sociedade, através dos custos da escolarização e dos preconceitos, da falta de segurança, de tratamento injusto e falta de oportunidades – nos leva a um conjunto de desafios a serem enfrentados. Nos países onde o hiato entre os gêneros ainda é grande, são necessárias medidas urgentes para tratar das restrições provocadas pela pobreza, da segurança das escolas, da revisão dos conteúdos discriminatórios e da mudança de atitudes por parte de todos os que participam dessa equação. Mas a tarefa de atingir a paridade não terá chegado ao fim quando os números forem equivalentes: oportunidades, tratamento e resultados iguais na escola e na sociedade são a medida do progresso alcançado. ■

Capítulo 4

Lições aprendidas por meio de práticas eficientes

©Magnum Photos/Ian Berry

- > Mudanças demográficas
- > Inserção da mulher no mercado de trabalho
- > Mudanças na lei
- > Incentivos à redução do trabalho infantil
- > Bolsas de estudos e alimentação
- > Mudança de atitude
- > Benefícios da primeira infância
- > O empoderamento da mulher

A pesar de não existir uma fórmula mágica para diminuir a disparidade entre os sexos e promover a igualdade na educação, grande variedade de experiências internacionais recentes mostram avanços que têm facilitado o acesso de meninas à educação formal e melhorado sua performance. Tais iniciativas frequentemente envolvem a redução dos custos com a educação e a melhora da qualidade do ambiente de aprendizagem.



Estudantes voltando para casa, Egito.

As políticas educacionais são desenvolvidas em contextos nacionais e globais específicos. Uma perspectiva histórica nos mostra que a motivação para educar as mulheres está muitas vezes inserida em ideologias mais amplas sobre seu papel apropriado na sociedade. Por esta razão, a extensão da educação para mulheres sempre foi uma questão altamente política, dada a condição histórica de discriminação sexual que caracteriza a maioria das sociedades. Em países que já atingiram a paridade, o rápido progresso alcançado na área de educação de mulheres foi uma característica da segunda metade do século XX. Em vários países da África Subsaariana e da Ásia, a educação formal inicialmente só estava disponível para meninos.

As políticas públicas podem transformar a educação para mulheres, mesmo em lugares onde o crescimento econômico continua a ser modesto. A mudança muitas vezes é impulsionada por movimentos sociais significativos baseados no direito ao desenvolvimento. Em várias conferências internacionais nos anos 90, as mulheres pediram que fossem feitas reformas políticas e legais. Os Estados responderam de maneiras distintas, participando de convenções internacionais, estabelecendo sistemas de cotas ou extinguindo leis discriminatórias.

Mudanças na economia global

As tendências econômicas globais e a participação das mulheres no mercado de trabalho influenciam o contexto no qual as políticas para a educação são desenvolvidas. A força de trabalho mundial tem se tornado mais feminina, subindo de 36% em 1960 para 40% em 1997 – um número que não leva em consideração o fato de que grande parte do trabalho feminino ainda deixa de ser formalmente registrado. Esta tendência se deve em parte às consequências da pobreza e de crises ou choques econômicos. Em várias partes do mundo, um maior número de mulheres tem agora que trabalhar para assegurar a sobrevivência da família em face do declínio do salário real e de cortes nos serviços públicos e subsídios governamentais. A maior participação das mulheres no mercado de trabalho várias vezes coincide com a diminuição da estabilidade empregatícia, a desregulamentação das condições de trabalho e a inexistência ou insuficiência de proteção social e legal.

Além disso, as vitórias empregatícias das mulheres são vulneráveis: em alguns setores de manufatura voltados

para a exportação, as mulheres foram forçadas a deixar suas posições em virtude dos altos requisitos de qualificação. Na Europa Central e Oriental, as taxas de emprego formal relativas às mulheres têm caído desde o começo das reformas econômicas. Em tais economias, a educação tem sofrido, em razão de cortes nos gastos públicos, de uma menor capacidade por parte das famílias de contribuir com os custos escolares e com o aumento da dependência da contribuição financeira das crianças. Apesar de tais tendências, uma maior participação feminina no mercado de trabalho pode claramente trazer mudanças, gradualmente influenciando as normas sociais e as percepções relativas ao papel da mulher e às suas habilidades.

A transição demográfica

Acompanhando as mudanças na economia mundial, tem havido uma grande e contínua diminuição nas taxas de mortalidade e, subseqüentemente, de fertilidade. As maiores quedas têm ocorrido na Ásia e na América Latina, e a África Subsaariana notadamente fica para trás. Acredita-se que a educação das mulheres contribua para essa transição. À medida que aumentam as conquistas educacionais das mulheres, caem suas taxas de fertilidade e diminui o tamanho desejável de sua família. No entanto, existe um limiar a ser transposto: em alguns ambientes patriarcais, a educação primária não é suficiente para adiar casamentos precoces. Além disso, uma menor taxa de fertilidade não é sistematicamente associada ao empoderamento da mulher nas esferas econômica e política, apesar de existir uma forte relação entre estes aspectos.

Políticas públicas para meninas

A paridade entre os sexos e a igualdade na educação devem ser definidas neste contexto global já que o acesso à educação pode oferecer suporte a estas tendências e, por sua vez, ser fortalecido por elas. A educação continua a ser uma das mais importantes ferramentas para enfraquecer as forças que levam à desigualdade entre os sexos. Neste âmbito, o estado tem um papel crucial em pelo menos três esferas: na criação de um ambiente propício à promoção da educação feminina por meio de reformas políticas e legislativas, no investimento em redistribuição e no estabelecimento de reformas que respondam às circunstâncias particulares de meninas e mulheres. Tais reformas devem incluir a diminuição dos efeitos de choques externos como conflitos, crises econômicas e HIV/AIDS sobre as mulheres.

Mudanças na legislação

Mudanças na legislação e reformas são necessárias para

que a igualdade entre os gêneros seja estabelecida. O direito à propriedade e à herança e o estabelecimento da igualdade entre os sexos no direito de família são a base para que a justiça social e econômica seja assegurada às mulheres. Tais reformas na legislação podem dar suporte às mudanças no âmbito da educação. Na Costa Rica, por exemplo, o Ato de Promoção à Igualdade Social das Mulheres (1990) tornou todas as instituições educacionais responsáveis por garantir oportunidades iguais para homens e mulheres. Marcos de ação expressivos que ofereçam suporte devem complementar a legislação. A Etiópia aprovou como lei uma estratégia que dá atenção às questões relativas a gênero na formulação de currículos e dá ênfase ao recrutamento e ao treinamento de professoras. Estratégias complementares foram adotadas, como o aumento da idade mínima das meninas para o casamento de 15 para 18 anos, a garantia de igualdade de oportunidades de emprego e o encorajamento às mulheres para que elas entrem no serviço público.

Desde a Década das Nações Unidas para a Mulher (1976 – 85), muitos países criaram mecanismos especiais em seus governos para lidar com a igualdade dos sexos na educação. Frequentemente, no entanto, estas unidades são marginalizadas e têm poucos recursos, não tendo um grande impacto no planejamento do desenvolvimento nacional.

Criando oportunidades iguais: o custo da educação para meninas

Como colocado no Capítulo 3, os custos diretos e indiretos da educação formal para as famílias impedem o acesso à educação. A extinção das taxas cobradas pela educação fundamental pode ter um impacto significativo no aumento das taxas de matrícula tanto de meninos quanto de meninas, como detalhado no Capítulo 5. O aspecto financeiro, apesar de sua importância, é apenas parte do processo de alcance da igualdade. Intervenções focalizadas em questões específicas são necessárias para assegurar que meninos e meninas tenham as mesmas chances de freqüentar a escola.

A necessidade de trabalhar é uma das causas mais importantes do baixo número de matrículas. Em razão disso, medidas para a redução ou extinção da necessidade de trabalho infantil representam um meio potencialmente importante para o aumento das taxas de matrícula tanto de meninos quanto de meninas. Uma legislação que venha a banir o trabalho infantil é desejável, mas não teria impacto sobre o grande número de crianças que trabalham com ou para seus pais. Em Bangladesh e no Nepal, um estudo recente concluiu que não é incomum que, aos dez anos, meninas estejam trabalhando em média dez horas por dia.

A causa mais importante do trabalho infantil é a pobreza. Portanto, políticas em favor de famílias de baixa renda e medidas para reduzir a discriminação no trabalho e as diferenças salariais entre homens e mulheres são necessárias. Nos lugares onde a força motriz por trás do trabalho infantil é a comparação entre o retorno relativo do trabalho em relação à educação, investimentos na qualidade e na disponibilização da educação terão resultado.

Alterando o equilíbrio dos incentivos

Políticas podem ser criadas especificamente para alterar o equilíbrio dos incentivos para beneficiar meninas, em particular, que não freqüentam a escola. Bolsas de estudos, sistemas de complementação de renda e programas de alimentação na escola são três tipos de medidas específicas cuja eficácia foi provada em uma grande variedade de contextos.

Incentivos financeiros, como pagamentos em dinheiro para substituir o salário da criança, têm impacto no número de matrículas. Geralmente, os recursos são condicionados à freqüência escolar. A Bolsa-Escola, um

Uma legislação que venha a banir o trabalho infantil é desejável, mas não teria impacto sobre o grande número de crianças que trabalham com ou para seus pais.

programa nacional no Brasil que, de acordo com estimativas, atende a dois milhões de crianças, tenta resolver o problema das altas taxas de evasão escolar por meio do pagamento de subsídios de renda para famílias com crianças em idade escolar que freqüentem pelo menos 90% das aulas. O dinheiro é pago diretamente às mães. Estudos mostram uma acentuada queda nas taxas de evasão escolar e um aumento no número de matrículas na educação pós-primária. Embora a quantia paga seja menor do que a expectativa de renda resultante do trabalho infantil, o fato de as famílias poderem contar com o benefício, além da redução da violência e dos problemas de saúde relacionados ao trabalho no setor informal, é mais significativo do que a renda perdida para a maioria das famílias.

Bolsas para um futuro melhor

Em Bangladesh, o Programa de Bolsas Escolares de Ensino Médio para Meninas tem tido um impacto significativo no número de matrículas, com um aumento de cinco vezes no número de beneficiárias em algumas áreas. No Camboja, a KAPE (Kampuchean Action for Primary Education – Ação para o Ensino Fundamental) testou um programa de bolsas de estudo que possibilitou que meninas de famílias de baixa renda na sexta série continuassem seus estudos por três anos.

Programas de alimentação nas escolas

Refeições, lanches nas escolas ou comida desidratada para ser levada para casa podem ser um fator decisivo na ida de uma criança à escola. Um estudo feito na Índia revelou que a participação feminina nas escolas era aproximadamente 15% maior quando a escola local oferecia uma refeição ao meio-dia. Várias condições devem ser satisfeitas para que programas de incentivos alimentares obtenham sucesso. As famílias mais pobres devem ser o público-alvo, as porções devem ser suficientemente generosas a ponto de serem vistas pelos pais como uma transferência de renda significativa, e as comunidades locais e os pais devem ser responsáveis pela coordenação de tais programas para que práticas inadequadas sejam evitadas na distribuição da comida. Os incentivos alimentares devem ser parte de um pacote mais amplo para a melhora da educação de meninas, em particular de sua qualidade.

Redefinindo a experiência escolar

Como mostrado no Capítulo 3, a experiência escolar é muitas vezes repleta de ameaças e a atitude no ambiente escolar não é amistosa para as meninas. Violência sexual,

Quadro 4.1. Bangladesh: bolsa para a educação

O Programa de Bolsas Escolares de Ensino Médio para Meninas foi iniciado em 1982 por uma ONG local utilizando recursos da USAID. Os objetivos do programa são o aumento do número de matrículas de meninas e de sua taxa de permanência no ensino médio, a ajuda às meninas em seus testes finais, o aumento de suas chances de obtenção de emprego e o adiamento de seus casamentos. O programa tornou-se nacional em 1994 com ajuda estrangeira (Banco Mundial, Banco para o Desenvolvimento Asiático, NORAD). Mensalidades gratuitas e bolsas de estudo são dadas a todas as alunas de ensino médio que preencham os pré-requisitos que estejam matriculadas em instituições reconhecidas fora das áreas metropolitanas. Para receber o benefício, a menina deve ter freqüência igual ou superior a 75% do ano escolar, tirar notas pré-determinadas em seus testes e avaliações e permanecer solteira. Os pagamentos são feitos diretamente em sua conta corrente. Estudos de caso demonstram que meninas de áreas rurais de baixa renda conseguiram empregos na área de comércio e permaneceram solteiras para que pudessem trabalhar. Uma tendência perturbadora, no entanto, é a queda de performance, além de uma alta taxa de evasão escolar de meninas (46% comparado a 35% no caso dos meninos) no período da 6ª à 10ª série. Tal fato demonstra o risco de que um maior número de matrículas leve a uma queda na qualidade da educação, a menos que os investimentos adequados sejam feitos.

uma visão estereotipada das meninas como menos capazes de obter sucesso do que os meninos e estilos de ensino que reforçam estas visões são comuns em um grande número de países. Assegurar que a educação não deixe de atender às necessidades das crianças requer atenção às mudanças. O papel do currículo é crucial neste aspecto. Vários países já iniciaram reformas tanto para reduzir o impacto das pré-concepções nas escolhas subjetivas às quais são sujeitos meninos e meninas e para retirar os estereótipos relativos ao gênero dos materiais escolares. No entanto, independentemente do currículo formal, a maneira como os professores interpretam o material é de extrema importância.

Os professores são modelos importantes capazes de desafiar os estereótipos, contanto que a eles seja dado o apoio necessário. A existência de importantes movimentos

No Distrito de Siraha, no Nepal, a discriminação contra meninas e mulheres ainda afeta quase todas as esferas de suas vidas. Para cada sete meninos, dez meninas morrem.

feministas durante os anos 70 em vários países industrializados ajudou na criação de iniciativas para a participação de meninas em programas de matemática, ciências e tecnologia e na criação de ambientes amistosos para as meninas nas escolas.

Em vários países em desenvolvimento, o treinamento de professores para que estes estejam mais atentos às dinâmicas relativas a gênero em sala de aula e à sua própria

atitude em relação à capacidade de meninos e meninas é negligenciado. O Fórum das Mulheres Educadoras Africanas estabeleceu "centros de excelência" em vários países. Estes centros têm uma abordagem integrada em relação à melhora da educação para meninas. Atenção é dada aos materiais didáticos e ao currículo, às instalações, ao aconselhamento e à sensibilização da comunidade. Os professores são treinados para que sejam sensíveis a diferenças e preconceito, com ênfase no ensino da ciência, da matemática e de tecnologia. Em outros ambientes, estratégias direcionadas aos meninos para lidar com comportamentos violentos, agressivos e interrogatórios para com as meninas estão sendo exploradas.

O recrutamento de professoras, particularmente para escolas em áreas rurais ou isoladas, continua no topo da lista de prioridades. Restrições relativas a mulheres viajarem ou morarem fora da casa de suas famílias, problemas com as acomodações e as responsabilidades com a família são situações que atrapalham o recrutamento. Em vários países, é necessário que as mulheres sejam apoiadas e encorajadas para que possam quebrar regras sociais poderosas e adotar a carreira de professoras. Em Rajasthan, na Índia, o programa Lok Jumbish criou um Fórum de Professoras para aumentar a

©Tendance Floue/Olivier Culmann



Estudantes no ônibus, Londres, Reino Unido.

participação das professoras nos campos residenciais de treinamento e para encorajá-las a se tornarem treinadoras.

Quebrando tabus

Grupos específicos de meninas são excluídos da escola por razões alheias à pobreza. O debate é crescente, por exemplo, a respeito da razão pela qual meninas grávidas são expulsas da escola. Em uma decisão datada de 1998, o Tribunal Constitucional de Bogotá descreveu esse tipo de discriminação como uma punição. A Carta Africana sobre os Direitos e Bem-Estar da Criança explicitamente reconhece o direito das meninas grávidas à educação. Em resposta a isso, alguns países, inclusive a Guiné, Botswana, o Quênia, Malawi e Zâmbia, agora permitem a reentrada de meninas na educação formal após a gravidez.

Atenção urgente deve ser dada a questões relacionadas à sexualidade e a informações sobre saúde reprodutiva direcionadas aos adolescentes, especialmente dentro do contexto do HIV/AIDS. Para as mulheres, especialmente, são vitais o conhecimento e as habilidades necessárias para que elas possam controlar sua vida sexual. Em muitos países, a educação sexual continua a ser um tabu e é constantemente colocada para trás em virtude da resistência de pais e professores e do treinamento

inadequado dos professores. Apesar desta resistência, vários países na América Latina e na África têm aceitado o desafio de responder a estas questões por meio de programas inovadores.

Combatendo a violência

Como mostra o Capítulo 3, as escolas não são paraísos seguros, especialmente para as meninas. Nos últimos anos, vários países africanos têm organizado programas de conscientização para ensinar às meninas estratégias para que elas resistam ao sexo indesejado e para sensibilizar os meninos adolescentes em relação aos direitos das meninas e mulheres. O Centro de Estudo da Violência e da Conciliação, na África do Sul, desenvolve o programa Escolas Seguras, que procura mostrar aos adolescentes alternativas à violência e a outros comportamentos negativos.

Grande parte do trabalho inovador para combater a violência escolar tem sido começado por ONGs, freqüentemente fora do ambiente escolar. Isso ocorre em parte porque os Ministérios da Educação têm se mostrado relutantes em lidar com a questão. Uma ação muito mais vigorosa é necessária em conjunto com alunos, pais, professores e a administradores de escolas para proteger as alunas de abusos constantes, agressões sexuais e estupros nas escolas.

Uma segunda chance

Muitas meninas começam a educação formal de forma tardia e precisam de ajuda para adiantar seus estudos ou voltar à escola após uma interrupção. 'Escolas-ponte', organizadas em campos residenciais ou em centros educacionais dentro das comunidades, aparentam ser um mecanismo com boa relação custo-benefício para o progresso em direção à Educação Primária Universal (UPE). Na Índia, a Fundação M.V. (Andhra Pradesh) organiza campos para crianças trabalhadoras e crianças vítimas de trabalho escravo para ajudá-las a se equiparar a seus colegas de escola.

O aumento do escopo dos programas para a primeira infância influencia tanto as taxas de matrículas de meninas quanto sua performance no ensino fundamental, como demonstram vários estudos. Um estudo feito em oito estados na Índia descobriu que a permanência na educação fundamental é de 10 a 20% maior em grupos que participam de programas de educação e cuidados na primeira infância (ECCE) do que nos grupos controle. As meninas são as maiores beneficiadas. Um estudo feito no Nepal reporta que crianças que passaram por programas de educação e cuidados na primeira infância são mais seguras de si, capazes, motivadas e rápidas no aprendizado de novas habilidades e informações.

Um grande número de projetos concentra as sinergias entre a educação na primeira infância e o empoderamento da mulher. Tipicamente, estes projetos envolvem os pais dando a eles treinamento para o desenvolvimento profissional como assistentes de ECCE ou como professores. Na Jamaica, o Projeto para Mães Adolescentes junta as mães e seus filhos nas atividades de aprendizagem baseando-se na idéia de que a educação da mãe a conscientiza da importância do aprender.

ONGs e novos modelos para a educação

Em muitos países, as ONGs estão aumentando os esforços do Estado em direção à Educação Fundamental Universal de maneiras inovadoras. No sul do Sudão, o trabalho da CARE na sensibilização das comunidades sobre a importância de as crianças freqüentarem a escola impulsionou um aumento de 96% no número de matrículas, especialmente em relação às meninas. Em Bangladesh, o aumento no número total de matrículas nos anos 90 e a diminuição das diferenças entre os gêneros estão intimamente relacionados com a expansão das escolas coordenadas por ONGs. Um exemplo-chave são os Programas Informais de Educação Fundamental organizados pelo Comitê de Desenvolvimento Rural de Bangladesh (BRAC), que asseguram que 70% de seus alunos sejam meninas de famílias de baixa renda. As salas de aula são localizadas perto de suas residências e geralmente atendem a cerca de 30 alunos. Os horários são definidos em reuniões com os pais, os professores passam por um treinamento intensivo e cursos de atualização anuais, o currículo enfatiza metodologias ativas de aprendizagem e a comunidade e os pais são membros extremamente ativos em vários aspectos do gerenciamento das escolas.

Empoderamento das mulheres

As oportunidades de aprendizagem para jovens mulheres são tanto um direito quanto um objetivo. Tais oportunidades aumentam as chances de estas mulheres terem acesso à educação. A alfabetização tem cada vez mais sido combinada à aquisição de habilidades nas áreas de crédito e economia, maternidade, saúde e planejamento familiar. Um estudo recente constatou taxas de freqüência de 80% em programas com um componente de geração de renda, enquanto em outros programas a freqüência média foi de 20%. Os programas são preferencialmente desenvolvidos por meio do diálogo com o aluno e, em alguns casos, até mesmo materiais criados pelos alunos são usados. As iniciativas podem ser importantes veículos para a participação política das mulheres. Na Índia, a ONG Grupo de Pesquisa de Ação

Múltipla (MARG – Multiple Action Research Group) desenvolveu uma série de manuais para educar as mulheres sobre seus direitos legais, o que eventualmente levou grupos de mulheres a clamar por igualdade salarial ou lutar pela prevenção do casamento precoce.

Conclusões

Como mostra essa série de iniciativas, a promoção de uma maior paridade entre os gêneros e da igualdade na educação necessariamente envolve intervenções em várias áreas. Dentre estas estão a redução dos custos com educação, o incentivo às famílias para que a ida de seus filhos à escola seja uma proposta que valha a pena, o combate à violência, o trabalho junto aos pais, o empoderamento da mulher, e medidas específicas para atender às necessidades das camadas mais pobres. Os pontos mais importantes neste resumo são os seguintes:

- O Estado deve ter o papel principal na promoção da igualdade na educação. Este tem sido o caso na maioria dos países onde houve um progresso considerável. Mudanças na legislatura, reformas curriculares, o gerenciamento de sistemas de incentivos, o aumento do número de instituições educacionais em áreas onde a oferta é pequena e a melhora do treinamento oferecido aos professores são desafios que requerem um alto nível de compromisso por parte do Estado, além da ajuda de outros atores não-governamentais.
- Medidas de redistribuição de recursos na educação para atender a necessidades educacionais específicas de meninas são uma grande prioridade. Muito pode ser feito para reduzir os custos diretos e indiretos para a família relativos à educação de meninas. Além de subsídios, os governos devem buscar uma variedade de políticas econômicas e sociais mais amplas para extinguir a perniciosa influência do trabalho infantil e da discriminação no pagamento e no tipo de trabalho.
- A mudança social pode ser vagarosa, mas ela não pode ser alcançada sem o empoderamento direto da mulher. Iniciativas que as ajudem a identificar suas necessidades (nas áreas de saúde, ambiente, educação, etc.), a tomar decisões e a melhorar suas condições de vida são de suma importância para o alcance da igualdade entre os gêneros na sociedade. A educação é obviamente uma parte vital deste processo de transformação. ■

Das metas à reforma: estratégias nacionais em prática

- > Boa governança e educação
- > Traduzindo os compromissos globais
- > Sociedade civil: fortalecendo o engajamento
- > Descentralização: uma área em processo de mudança
- > Experiências com cortes de custos na África
- > Desafios nos países industrializados e nos países em transição

Alcançar um maior nível de igualdade entre os gêneros requer tanto reformas educacionais específicas quanto medidas políticas e sociais fundamentais que se estendam além do âmbito de ação dos Ministérios da Educação. Sem a devida atenção ao ambiente mais amplo da governança e sem o engajamento da sociedade civil na tomada de decisões, é provável que as ferramentas políticas específicas para a área de educação não tenham o efeito esperado.

Como indica o Capítulo 2, o Índice de Desenvolvimento em EPT(EDI) possibilita a obtenção de uma visão mais completa do progresso em direção à EPT. Associado a outros dados, este índice oferece um entendimento mais claro do impacto de instituições bem desenvolvidas, do crescimento econômico, do repasse de recursos e de ferramentas políticas específicas para a área de educação na busca pela EPT. As amplas relações encontradas em um estudo sobre os 94 países, sobre os quais dados referentes ao EDI do ano 2000 estão disponíveis, devem ser tratadas com cuidado. No entanto, elas são instrutivas.

Variáveis que fazem a diferença

Quase todos os países democráticos e semidemocráticos têm níveis altos ou médios de EDI. O investimento em educação tende a diminuir de forma considerável em regimes mais autoritários em comparação a países completamente democráticos, onde ao menos 4% do



©Magnum Photos/John Vink

Sala de aula lotada no distrito de Samlot, no Camboja, onde minas terrestres continuam a ser uma ameaça.

Produto Interno Bruto é aplicado em educação. Quando a correlação entre crescimento econômico e EDI não é significativa, o impacto é mais óbvio em países onde existem instituições cujo funcionamento é eficiente. O valor per capita dos recursos repassados tem um impacto positivo no EDI em localidades onde estruturas institucionais eficazes permitem que os recursos sejam canalizados de forma apropriada. Altas dívidas têm um impacto negativo. A garantia legal de educação gratuita em países de baixa renda, mesmo em democracias, não tem uma relação positiva com o EDI. A legislação somente é um benefício na medida em que a oferta de educação possa ser garantida e aos indivíduos seja

possível se beneficiar das oportunidades de aprendizagem. Mensalidades escolares têm um impacto negativo e seu efeito é significativamente maior em estados autoritários. Tal fato sugere que os governos democráticos têm encontrado maneiras de moderar este efeito por meio de subsídios para grupos específicos, por exemplo.

Estas amplas relações devem ser definidas de acordo com as circunstâncias e contextos de cada país. Em alguns casos, a própria escala numérica do desafio educacional é o fator determinante. Quinze países (tabela 5.1) são responsáveis por 40% da população mundial de crianças que não frequentam a escola e por uma porcentagem similar do total de adultos analfabetos no mundo. Estes números não incluem a República Democrática do Congo, a Índia e a Nigéria. Em Níger, 54% da população consiste de crianças que não vão à escola e adultos analfabetos. A porcentagem é de 42,1% na Etiópia, de 38,6% no Paquistão e de 37,7% em Moçambique. Dezesete países – todos localizados nos Estados Árabes e na África Subsaariana – tiveram taxas de matrícula abaixo de 60% em 2000. Em todos estes países, assim como em outros sobre os quais não há dados disponíveis em relação ao ano 2000, pequenas reformas e projetos individuais não farão a diferença. Uma grande expansão da educação básica é necessária.

Em outros casos, a geografia impõe limites às políticas educacionais. Dos 203 Estados que fazem parte dos anexos do Relatório da EPT, aproximadamente cem países têm uma população de menos de 1.5 milhão de pessoas. Vários estão localizados no Caribe e no Pacífico Sul. As implicações da migração e o aumento da velocidade da globalização estão definindo novos desafios educacionais para muitos destes pequenos Estados, onde a habilidade dos governos de oferecer uma gama completa de oportunidades educacionais é limitada.

Mesmo em países onde as taxas de matrícula são relativamente altas (mais de 85%), o atendimento às necessidades de indivíduos aos quais o acesso é difícil em virtude de aspectos geográficos, lingüísticos, étnicos, relativos à orfandade ou à pobreza rural ou urbana demanda soluções específicas. Os direitos das minorias étnicas são um caso específico. Na República Popular Democrática do Laos, uma porcentagem muito mais alta de crianças de minorias étnicas nunca foi matriculada ou frequentou a escola do que de crianças cuja primeira língua é o lao.

Em todos os sentidos, o HIV/AIDS está prejudicando a provisão de serviços básicos dos sistemas educacionais para os jovens. Como Stephen Lewis, Enviado Especial do Secretário Geral das Nações Unidas para HIV/AIDS na África, colocou após uma visita ao continente: 'Minha opinião pessoal é que a educação está na berlinda. (...) Me pareceu a todo

Tabela 5.1. Ilustrando a escala de desafios (2000)

País	Crianças em idade escolar (ensino fundamental) fora da sala de aula (em milhares)	Adultos analfabetos (acima de 15 anos) (em milhares)	% total de crianças fora da sala de aula % do total da população
China	8 054	141 903	11.8
Paquistão	7 785	46 702	38.6
Etiópia	5 499	21 005	42.1
Tanzânia	3 618	4 827	24.0
Irã	2 436	10 552	18.5
Sudão	2 405	7 881	33.0
Indonésia	2 046	19 377	10.1
Bangladesh	1 957	50 558	38.2
Quênia	1 909	3 049	16.2
Arábia Saudita	1 438	2 760	20.6
Gana	1 290	3 239	23.5
Nigéria	1 287	4 564	54.0
Moçambique	1 153	5 741	37.7
Yêmen	1 098	4 914	32.8
Angola	1 010	n.a.	n.a.

Fonte: Anexo estatístico, quadros 2 e 5, Relatório EPT.

momento que o setor de educação estava sob cerco.' Somente na província de KwaZulu-Natal, na África do Sul, serão necessários mais 70.000 professores até 2010.

Uma era de compromissos e metas

Não há redução de comprometimento internacional em relação a EPT. No entanto, transformar este comprometimento em oportunidades de aprendizado ainda é uma tarefa difícil na maioria dos países. Não obstante, os compromissos representam uma plataforma bem definida de ação e responsabilidade e uma ferramenta para fomentar tanto urgência como foco nas políticas.

Como indicado no capítulo 1, existem dois tipos de compromissos internacionais: obrigações advindas de tratados e compromissos políticos. As obrigações advindas de tratados exigem que os estados observem e relatem seus resultados. E, enquanto a história de relatos dos países varia, sem dúvida a maioria dos estados do mundo têm dado garantias totais ou parciais do direito à educação, o que representa obrigações legais.

Os governos também pactuam com estruturas internacionais de ação, das quais os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas e o Marco de Ação de Dacar são casos evidentes a apontar. Esses compromissos não são obrigatórios, mas são influentes e estão constantemente sujeitos a processos de monitoramento, tanto nacionais como internacionais. Um considerável número de estados conserva o direito à educação em suas constituições: 83 de 131 países de acordo com um levantamento, com exceção dos países da OCDE. Certamente, é a extensão que esses direitos e obrigações se traduzam em

legislação exequível e políticas, planos e programas bem elaborados que interessa.

Guiados em parte por esses compromissos internacionais, muitos governos estão cada vez mais estabelecendo metas nacionais específicas em relação à educação em seus planos, incluindo objetivos relacionados à questão de gênero. Os países não somente estão elaborando objetivos na área de Educação Fundamental Universal em termos de taxas brutas e reais de matrícula; estão também estabelecendo medidas de participação, sobrevivência, promoção e conclusão. A alfabetização e as metas para a primeira infância se caracterizam como parte dos planos de educação em alguns países. O Brasil afirmou que o analfabetismo será erradicado até 2010, o Paquistão pretende reduzir sua taxa de analfabetismo à metade até 2015 e alcançar taxas de 50% de participação na Educação e Cuidados na Primeira Infância até 2015, e o Egito tem como objetivo reduzir o analfabetismo a menos de 15% e tornar a provisão de pré-escolas gratuita e parte da educação básica obrigatória.

Países industrializados: coesão e competitividade

No mundo industrializado, o estabelecimento de metas relacionadas a desempenho é uma prática comum. O desafio é oferecer educação de boa qualidade para todos por toda a vida em economias baseadas no conhecimento. O plano de governo dos Estados Unidos, Nenhuma Criança Deixada para Trás, exige que minorias humildes, especialmente aquelas de baixa renda, e crianças deficientes, devam ser atendidas até 2014, quando toda criança deverá ser proficiente em leitura/linguagem, matemática e ciências. Os participantes da Cúpula da União Européia em Lisboa, em março de 2000, concordaram em fazer esforços contínuos para transformar a Europa na economia baseada em conhecimento mais competitiva e dinâmica do mundo até 2010. Um processo marcante que desafia os estados membros em direção a níveis mais altos de desempenho na educação e treinamento está sendo desenvolvido.

Liderança

Tanto em economias desenvolvidas quanto nas economias em desenvolvimento, uma forte base legislativa, liderança no alto escalão para assegurar recursos suficientes, administração idônea, e educação baseada em competência profissional e pedagogia adequadas são pré-requisitos para a melhoria da educação. O Relatório da

EPT 2003/4 mostra diversos países muito diferentes – Argélia, Bangladesh, Camboja, Chile, China, Equador, Kiribati e Mauritània – cuja reforma na educação é claramente parte de reformas mais amplas para promover a democratização, a redução da pobreza e, indiretamente, o bem-estar econômico. O Chile tem como meta apoiar as escolas em áreas rurais e de baixa renda e tem se mostrado especialmente sensível a assuntos pedagógicos relacionados a gênero. Na nação de Kiribati, no Pacífico, a forte liderança política conduziu à criação de uma escola de ensino básico em cada uma das 20 ilhas habitadas do país. A China está dando atenção de forma crescente à educação das minorias étnicas, migrantes rurais-urbanos e deficientes como parte de sua estratégia de proporcionar nove anos de educação universal obrigatória.

Sociedade civil: espaços para diálogo

Dentro dessas amplas reformas, a ação das organizações da sociedade civil (CSOs) merece atenção. A importância de engajar as CSOs no desenvolvimento educacional tem sido enfatizada diversas vezes desde a Conferência em Educação para Todos em Jomtien (Tailândia) em 1990. A estratégia foi repetida em muitas declarações internacionais sobre controle 'com' o povo em oposição ao controle 'do' povo. A Sociedade Civil é extremamente heterogênea, tornando-se particularmente desafiadora a tradução de uma ampla variedade de interesses individuais em uma diretriz de posição coletiva. A maior parte das ONGs de Educação são ativas como prestadoras de serviço, mas não têm os recursos para participar do moroso diálogo de formulação política. Mesmo onde há um claro desejo e capacidade de se engajar na política, as parcerias não são possíveis a menos que os governos proporcionem o espaço e a oportunidade para que o diálogo ocorra.

Os Fóruns Nacionais de EPT foram concebidos no resultado de Dacar como veículos de diálogo, coordenação e planejamento;

porém, é difícil medir suas atividades. O Fórum da Conferência Coletiva de ONGs (CCNGO) em Porto Alegre (Brasil), em 2003, concluiu que estes não estavam bem estabelecidos, enquanto um levantamento em uma amostra de países da Ásia e do Pacífico sugere que esses fóruns servem

principalmente como um meio de compartilhar informações. A falta de conhecimento técnico e político é também uma barreira para a ação efetiva. Em onze países Africanos, a UNESCO iniciou um programa para reforçar as contribuições da sociedade civil à educação através da otimização das habilidades profissionais das ONGs/CSOs.

As parcerias não são possíveis a menos que os governos proporcionem o espaço e a oportunidade para que o diálogo ocorra.

A criação de oportunidades para diálogo com governos geralmente ocorre em um contexto de mudança política. Na Guatemala, por exemplo, a assinatura de um tratado de paz, em 1995, foi seguida de um processo consultivo para definir reformas e envolver a sociedade civil na formulação das políticas. Povos indígenas e outros grupos foram envolvidos em uma comissão mista sobre reformas na educação que levou propostas consagradas na Reforma Nacional de Educação do país. No Vietnã, o Plano de Ação Nacional de Educação para Todos 2003-2015 foi desenvolvido através de uma ampla consulta às sessenta e uma províncias. Na Índia, o recém-publicado Plano de Ação Nacional para a Educação inicia uma abordagem envolvendo ONGs, ativistas sociais, professores universitários, representantes de sindicatos dos professores, representantes locais do governo e grupos de mulheres em nível estatal. Um entrosamento nesse moldes é encontrado no Brasil. Fundados nos anos 90, os Conselhos Administrativos operavam do nível local ao federal em um princípio de paridade entre representantes da sociedade civil, prestadores de serviço e governo. Principalmente ativos nas áreas de saúde e educação, estes conselhos supervisionam os recursos públicos e a infra-estrutura das escolas, comunidades e centros de saúde.

Enquanto as CSOs aparentam ter aprendido algumas lições sobre engajamento nacional e internacional e promoção de uma forte estratégia de defesa, ainda é incerto se esta década será caracterizada por uma abordagem mais participativa do que a década de 90.



Amontoados na janela da escola na Sibéria.

©Tendance Floue/Olivier Cullmann

Descentralização para um melhor aprendizado?

Reformas governamentais em apoio à descentralização são geralmente apresentadas como um caminho rumo a respostas mais apropriadas às necessidades locais. Um levantamento recente sugere que 80% dos países em desenvolvimento estão ensaiando alguma forma de descentralização. Os motivos para a transferência de autoridade para os níveis estaduais e locais são variados: alguns são estimulados por agências de assistência como um meio de promover a democracia local. Em outros casos, pressões políticas específicas são citadas: recentemente, a transferência da autoridade na Papua Nova Guiné, nas Filipinas, na Federação Russa e no Sudão aconteceu para prevenir a secessão. Razões relativas à eficiência – redução dos encargos financeiros que recaem sobre o governo central – também são colocadas.

Embora seja difícil analisar a relação entre descentralização e uma melhor educação, alguns estudos de caso são esclarecedores. Desde 1992, a descentralização na Índia ganhou velocidade, seguindo mudanças na Constituição que tornam os estados individuais responsáveis pela instituição de corporações representativas rurais (panchayats) e urbanas. Em alguns estados, as autoridades dos vilarejos tomavam para si a responsabilidade sobre a inspeção do estado físico das escolas, a distribuição de uniformes e livros texto gratuitos, e a distribuição de bolsas para crianças de Tribos e Castas Planejadas. Uma maior vontade por parte dos pais em enviar as moças à escola tem sido um benefício. No entanto, alguns estudos demonstram que os interesses pessoais permanecem fortes, e as autoridades da vila não possuem o conhecimento específico para executar suas tarefas. Na África do Sul, agências administradoras do ensino obrigatório são nomeadas para prestar assistência aos diretores e professores das escolas, encorajar os pais a apoiarem a educação de seus filhos e mobilizar recursos adicionais. No Brasil, onde prevalece um dos sistemas fiscais mais descentralizados de todos os países em desenvolvimento, os proventos globais são distribuídos entre estados e municípios para assegurar que haja um nível mínimo de investimento para cada aluno. Fundos são reservados para estados que não consigam cumprir com esse compromisso.

O relatório mais atualizado indica que a descentralização trata principalmente de mudança no locus da responsabilidade gerencial. Há menos evidência de que isto afete a definição e o monitoramento das atividades de ensino e aprendizagem propriamente ditos. Há também evidências escassas do impacto da descentralização nos resultados de aprendizagem. Com o ritmo deste processo

em muitos países, deve-se prestar atenção especial ao risco de um aumento das disparidades nas oportunidades educacionais.

Tornando a educação fundamental disponível

É muito caro ser pobre: estudos e mais estudos demonstram que a pobreza é o maior obstáculo para a educação formal. Um recente estudo realizado em seis países⁷ confirma que a falta de dinheiro é a principal razão para a evasão escolar. Este estudo também mostra que mesmo as famílias mais pobres fazem julgamentos acerca da qualidade e relevância da educação escolar, e que as meninas são mais afetadas quando uma decisão tem de ser tomada sobre que criança enviar à escola. Neste contexto, o que acontece quando governos introduzem a educação fundamental gratuita? Um estudo envolvendo cinco países da África Subsaariana⁸, onde a educação fundamental gratuita tem sido promovida nos últimos nove anos, é educativo. Mais recentemente no Quênia, em 2002, a educação fundamental foi o principal compromisso assumido durante a campanha do futuro presidente. Em Nairobi (Quênia), no começo de 2003, muitas escolas experimentaram muito rapidamente a duplicação ou mais do número de alunos. O significado de "gratuito" varia de país para país: na República Unida da Tanzânia, o custo dos uniformes e livros continua a ser um obstáculo à frequência regular. Todos os cinco governos aumentaram a cota do orçamento nacional para a educação; porém, em resposta ao número imensamente maior de alunos, o custo por aluno caiu substancialmente. Sustentar a qualidade educacional em tais circunstâncias será difícil e continuará a depender significativamente de financiamento externo. Estudos recentes mostram altas taxas de evasão escolar na Uganda, por exemplo, e uma séria falta de professores qualificados em Malawi. Projeções para quatro dos cinco países mostram que mais do que o dobro da assistência à educação atual, em termos reais, será necessário para sustentar a mudança em direção à Educação Fundamental Universal ao longo dos anos até 2015. Estas políticas estão sendo implementadas contra o pano de fundo do HIV/AIDS e de seu impacto no magistério.

7. Bangladesh, Quênia, Nepal, Sri Lanka, Uganda, Zâmbia – estudo de S. Boyle et al., *Reaching the Poor. The 'Costs' of sending children to school. A Six Country Comparative Study.* (Alcançando os pobres. O 'Custo' de enviar crianças à escola. Um Estudo Comparativo entre Seis Países). London, UK Department for International Development, 2002.

8. Quênia, Malawi, Uganda, República Unida da Tanzânia, Zâmbia.

9. O termo 'país em transição' se aplica a países em transição de economias planejadas a economias de mercado.

Buscando a EPT em países industrializados e em transição

Enquanto este relatório prioriza os países onde a tarefa de alcançar a EPT é mais árdua, países industrializados e em transição⁹ têm o desafio de interpretar a agenda de Dacar de acordo com seus contextos individuais. Um século depois da introdução da educação obrigatória, os países industrializados ainda não atingiram a educação de qualidade para todos: estima-se que, aproximadamente, 10% a 20% das necessidades de aprendizagem da população não são satisfeitas de forma adequada. A situação em alguns países em transição não é significativamente melhor do que a situação em algumas regiões em desenvolvimento. A experiência destes países sugere que mesmo a provisão universal de educação fundamental é uma conquista frágil, vulnerável a crises sócio-econômicas.

Pouquíssimos países industrializados estabeleceram suas próprias políticas em termos de Educação para Todos e só uma pequena minoria tem um plano de EPT. O plano da Noruega identifica o trabalho de desenvolvimento internacional como o foco mais importante da EPT. Muitos países europeus reconhecem a dimensão internacional crescente das políticas e reformas educacionais, notadamente por meio de indicadores que comparam a performance educacional e identificam práticas eficazes. A educação gratuita e a língua de instrução para crianças de minorias étnicas são também questões importantes. Alcançar os jovens que não completam o ensino médio está no topo da lista de prioridades, o que encoraja a criação de políticas inovadoras. A Suécia, o Reino Unido e outros países estão fazendo experiências com Contas Individuais de Aprendizado para assegurar o direito à aprendizagem, não importando a idade, a hora, o lugar e o provedor.

Na análise de suas próprias circunstâncias por meio dos planos de EPT, os países Nórdicos enfatizam os problemas associados aos deficientes físicos e mentais, às minorias étnicas e a pessoas cujo processo de alfabetização não foi completado. Os planos também chamam atenção às desigualdades entre os gêneros. O documento norueguês coloca que o país tem um dos ambientes de trabalho mais segregados em termos de gênero dentre todos os países da OCDE. Uma das metas da União Européia para 2015 é aumentar o número de formandos em matemática, ciências e tecnologia, principalmente por meio do aumento da atratividade destes assuntos para jovens mulheres.

Os países em transição de economias planejadas a economias de mercado na Europa e na Ásia estão lutando para reverter o declínio das taxas de matrícula. Na República de Moldova, onde as taxas de matrícula caíram

de 93,1% para 83,8% entre 1990 e 2000, o número de crianças fora das salas de aula cresceu significativamente, e as famílias de baixa renda não têm

Os países em transição de economias de mercado na Europa e na Ásia estão lutando para reverter o declínio das taxas de matrícula.

condições de arcar com as despesas escolares. Na Federação Russa, a modernização do sistema educacional é impulsionada em parte por uma visão a longo prazo de uma sociedade da informação pós-industrial que possibilitará ao país que ele passe a competir em uma economia globalizada. O plano do governo chama atenção particularmente aos riscos que os jovens têm que enfrentar, à

reforma da educação superior, aos planos de apoio ao aluno e a oportunidades de educação vocacional mais flexíveis.

Reforma para uma educação melhor é parte da agenda global

A Educação para Todos está na agenda mundial. Nos países em desenvolvimento, o maior desafio é conseguir o acesso universal à educação em um período relativamente curto de tempo. Esta pressão para completar esta grande missão torna difícil que justiça seja feita à diversidade das necessidades de aprendizagem com as quais os países em desenvolvimento ainda lutam. A qualidade da educação focalizada nos grupos em risco de exclusão está na agenda de políticas dos países industrializados, dos países em transição e dos países em desenvolvimento. À medida que os países lutam para estender os direitos à educação a todos os seus cidadãos, existem claras razões para a promoção da aprendizagem mútua entre diferentes regiões do mundo. ■

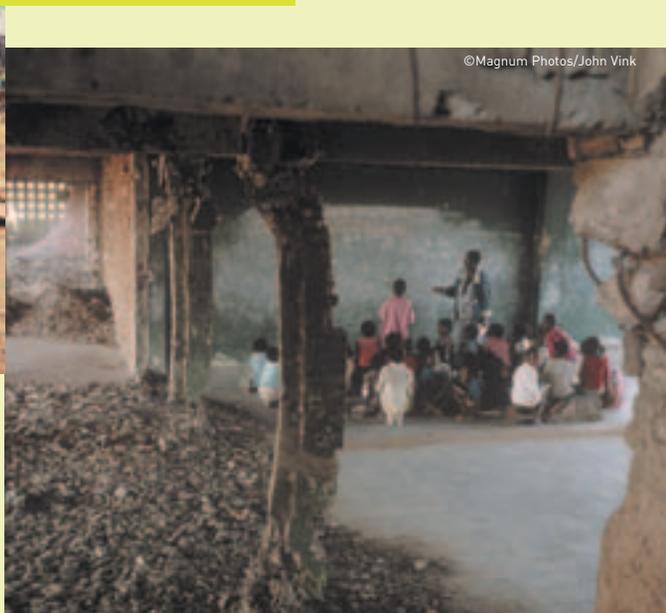
Capítulo 6

Cumprindo nossos compromissos internacionais

- > Visão global da assistência
- > A iniciativa acelerada
- > Décadas e parcerias
- > Coordenando a EPT



Refugiados retornando, Serra Leoa, 2002.



Aula em um prédio bombardeado em Angola, 1997.

As tendências relativas ao repasse de recursos para a educação e as iniciativas internacionais propiciam duas lentes através das quais captura-se o quanto o compromisso global para alcançar as metas de EPT tem avançado no último ano. Estes, juntamente com a ordem de reforçar a coordenação internacional, serão analisados neste capítulo.

Assistência total aumenta

O repasse de recursos para os países em desenvolvimento caiu durante os anos 90, muito embora tenha havido uma tendência de crescimento desde 1997. O fluxo total de assistência aumentou 5,7% em termos reais de 2000 a 2001, alcançando US\$52,4 milhões. Este valor, porém, encontra-se bem abaixo da quantia de US\$60 milhões alocada em 1990. Agências bilaterais foram responsáveis por 69% da assistência total em 2001, sendo o aumento a partir de 2000 apenas explicado pelo crescimento da assistência multilateral, notadamente do Banco Mundial e da Comunidade Européia. A África Subsaariana recebeu quase um quarto do adiantamento da Assistência Oficial ao Desenvolvimento (ODA), seguido por um sexto para a Ásia Oriental e o Pacífico e um décimo para o Sul e a Ásia Ocidental. Houve um certo

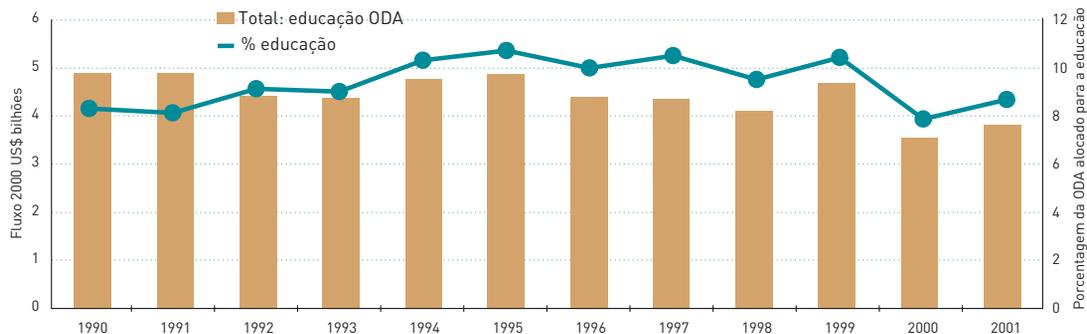
declínio nos dois biênios (1998-99 e 2000-01) na assistência à Ásia Oriental e ao Pacífico, e pequenos aumentos na mesma para a África Subsaariana, para o Sul e para a Ásia Ocidental.

Assistência bilateral à educação diminui . . .

Assim como o total da ODA, o fluxo de assistência bilateral para a educação diminuiu nos anos 90 – de quase US\$5 bilhões no começo da década de 90 para pouco menos de US\$4 bilhões em 2001. Embora tenha havido alguma melhora em 2001 em relação ao ano anterior, juntando os dois anos, a assistência bilateral à educação caiu 16%, e de 10% para 8% dos compromissos totais de assistência entre 1998-99 e 2000-01 (Figura 6.1).

Seis países foram responsáveis por mais de três quartos dos compromissos de assistência bilateral à educação em

Figura 6.1. Assistência bilateral à Educação (1990-2001)



Fonte: DAC base de dados on-line, [OECD-DAC, 2003a, quadro 5].

2000-01 – França, Alemanha, Japão, Países Baixos, Reino Unido e Estados Unidos – embora os três primeiros estejam entre os países cuja participação foi reduzida ao longo dos dois biênios.

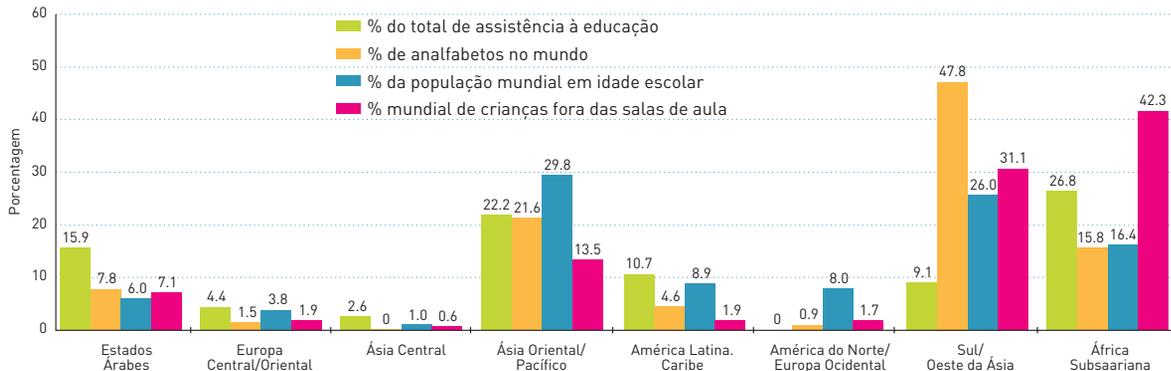
... enquanto a cota para a educação básica aumenta

Em contraste, a assistência à educação básica aumentou em mais de 60%, de US\$486 milhões para US\$ 800 milhões entre 1998-99 e 2000-01. O apoio à educação básica de todos os países da OCDE-DAC aumentou de 13% para 24% da assistência bilateral à educação neste mesmo período. Um grupo de países tem um registro extremamente positivo da assistência crescente à educação (e à educação básica neste total) – Bélgica, Canadá, Dinamarca, Luxemburgo, Portugal e Estados Unidos. Em alguns países (França e Japão), a assistência à educação como um todo caiu, enquanto a assistência à

educação básica aumentou. Em outros, este último caiu (Áustria, Alemanha, Suíça e três dos países Escandinavos). No entanto, a fim de conseguir uma visão completa da assistência à educação, o apoio direto aos orçamentos governamentais e à educação sob outros programas setoriais deve ser levado em consideração.

Em recentes declarações sobre as políticas, as agências bilaterais têm demonstrado forte apoio à educação, reforçando seu papel na redução da pobreza. Várias delas dão especial atenção à melhoria das oportunidades para moças e mulheres. Essas demonstrações têm sido acompanhadas por novos compromissos de custeio de programas. Na reunião do G8 em Kananaskis, no Canadá (2002), o Japão e o Canadá anunciaram financiamento adicional para a educação básica. Na Conferência das Nações Unidas sobre Financiamento para o Desenvolvimento em Monterrey, no México, que

Figura 6.2. Distribuição regional de assistência bilateral à educação média (2000-01), analfabetos adultos, população em idade escolar e crianças fora das salas de aula (2000), porcentagem.



Nota: A assistência total à educação não soma 100% em virtude dos recursos alocados 'sem especificação'.
 Fonte: Dados da base de dados on-line da CRS [OCDE-DAC, 2003a] e do anexo estatístico, tabelas 2 e 5 do Relatório completo de EPT.

aconteceu no mesmo ano, a França indicou um aumento de seu ODA para chegar a 0,7% de seu PIB nos próximos dez anos. Os Estados Unidos anunciaram um aumento de 50% na assistência principal aos países em desenvolvimento nos próximos três anos, o que resultará em um aumento anual de US\$5 bilhões em relação aos níveis atuais até 2006. O novo fundo seria lançado em uma Conta de Desafio do Milênio (Millennium Challenge Account) e países que demonstrassem compromisso com boas políticas de desenvolvimento poderiam ser selecionados a receber os recursos. Além disso, o apoio dos EUA à educação básica tem um aumento estimado em aproximadamente 50% entre 2001-03. Os Países Baixos recentemente anunciaram sua intenção de alocar €2,5 bilhões (US\$ 2,9 bilhões) por cinco anos para a educação básica.

Assistência atraída por sistemas de melhor atuação

A África Subsaariana recebe aproximadamente 27% da assistência bilateral à educação, seguida da Ásia Oriental e do Pacífico (22%) e dos Emirados Árabes (16%). (Figura 6.2). Outras regiões como o Sul e o Oeste da Ásia (com um terço das crianças fora da escola do mundo) enfrentam dificuldades similares, mas recebem muito menos assistência educacional (10%). Mais assistência foi recebida pela América Latina e pelo Caribe. A análise dos dados dos países mostra que mais assistência é dada aos sistemas de educação com melhor atuação. Por exemplo, uma análise de setenta e sete países mostra que a quantidade de assistência bilateral por criança fora da escola aumenta significativamente de acordo com as taxas de matrículas. Similarmente, para 120 países com esses dados, o relacionamento positivo é evidente entre as taxas de alfabetização e a assistência por adulto analfabeto.

Assistência multilateral

A assistência da Associação de Desenvolvimento Internacional do Banco Mundial (ADI) tem diminuído pela metade nos anos 90. A educação também diminuiu como uma proporção do empréstimo total em anos recentes, e o elemento da ADI constitui agora apenas metade do nível apresentado nos anos 90. A prioridade máxima é dada à África Subsaariana e ao Sul da Ásia. O apoio à educação básica vindo de outras agências multilaterais (excluindo o Banco Mundial e a CE) caiu nos períodos de 1998-99 e 2000-01 devido à redução do apoio de bancos de desenvolvimento regionais.

Em suma, tanto as assistências bilaterais quanto as multilaterais à educação diminuíram entre 1998-99 e 2000-01, embora tenha havido um desenvolvimento positivo para a educação básica. O fluxo de assistência bilateral domina o quadro. No entanto, os níveis atuais de apoio à educação básica, de US\$1,5 bilhões ao ano, continuam pequenos se comparados à assistência adicional estimada em US\$5,6 bilhões ao ano necessários para alcançar a Educação Fundamental Universal, como detalhado no Relatório da EPT de 2002.

Atenção ao gênero

Até onde os objetivos relativos a gênero são considerados nos compromissos assistenciais? A igualdade de gêneros tem claramente um lugar cada vez mais proeminente nas políticas de um considerável número de agências de financiamento, como sugere a Parceria em Estratégias Sustentáveis para a Educação de Jovens Mulheres¹⁰. Muitas agências bilaterais têm dado declarações sobre as políticas, citando a igualdade de gêneros como um principal objetivo. Porém, o grau com que a questão de gênero está realmente sendo tratada nos programas e projetos do setor de educação é incerto. Um estudo de quatro Documentos de Estratégias para a Redução da Pobreza (PRSPs) revelou que a atenção à questão de gênero era surpreendentemente limitada¹¹. Há uma fraca análise sobre o que inibe a total participação das jovens na educação escolar. Essa deficiência ressurgiu nos Relatórios de Metas de Desenvolvimento do Milênio – Millennium Development Goal Reports. A revisão do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD) do relatório de treze países demonstrou que nem todos forneceram dados desagregados por sexo enquanto três não fizeram referência alguma à questão do gênero na educação.

Iniciativas internacionais

Compromissos globais estão estimulando o desenvolvimento de iniciativas globais, a criação de fundos e desenvolvimentos internacionais mais amplos em termos de financiamento ao desenvolvimento e a harmonização dos procedimentos de assistência. O Fundo Global de Combate à AIDS, Tuberculose e Malária é um exemplo característico.

A Iniciativa Acelerada (Fast-Track Initiative - FTI), criada primeiramente pelo Banco Mundial, foi lançada em Abril

10. Uma parceria do Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DFID), o Fundo das Nações Unidas para a Criança (UNICEF) e o Banco Mundial.

11. A. Whitehead, *Failing Women, Sustaining Poverty: Gender in Poverty Reduction Strategy Papers*, Londres, Reino Unido, Rede para o Gênero e Desenvolvimento, 2003.

Quadro 6.1. Os referenciais da FTI

- Receita pública: 14%–18% do PIB
- Gastos em educação: 20% da receita
- Gasto em educação primária : 50% do total dos gastos em educação
- Razão aluno/professor: 40:1
- Custos extra-salariais: 33% dos gastos recorrentes
- Salário dos professores: 3.5 vezes o valor per capita do PIB (GDP)
- Repetência de 10%

de 2002 como um processo que forneceria apoio técnico e financeiro rápido e incrementos a países que possuíssem políticas, mas não estivessem no caminho de atingir a Educação Fundamental Universal até 2015. O FTI levantou grandes expectativas de que novos e significativos financiamentos seriam mobilizados para atingir essa meta, mas ainda é preciso receber apoio internacional substancial e específico para suas atividades. Países com um Documento de Estratégia para a Redução da Pobreza (PRSP) e com um plano cuja credibilidade no setor de educação é aceita como verdadeira preenchem os pré-requisitos para o desenvolvimento de propostas para se unir ao FTI. Os planos são avaliados utilizando-se critérios de Estrutura Indicativa desenvolvidos pelo Banco Mundial (Quadro 6.1) e derivados da análise do Banco de um grupo de países em desenvolvimento que atingiram a meta de Educação Fundamental Universal ou fizeram progressos consideráveis rumo a esse objetivo.

Dos dezoito países que inicialmente se candidataram a participar na Iniciativa (FTI), sete foram aprovados para o recebimento do financiamento em novembro de 2002 (Burkina Faso, Guiné, Guiana, Honduras, Mauritània, Nicarágua e Nigéria). Três outras propostas foram aprovadas em março de 2003 (o Gâmbia, Moçambique e Iêmen). Os outros oito países estão trabalhando em PRSPs e em planos setoriais (Albânia, Bolívia, Etiópia, Gana, Uganda, República Unida da Tanzânia, Vietnã e Zâmbia).

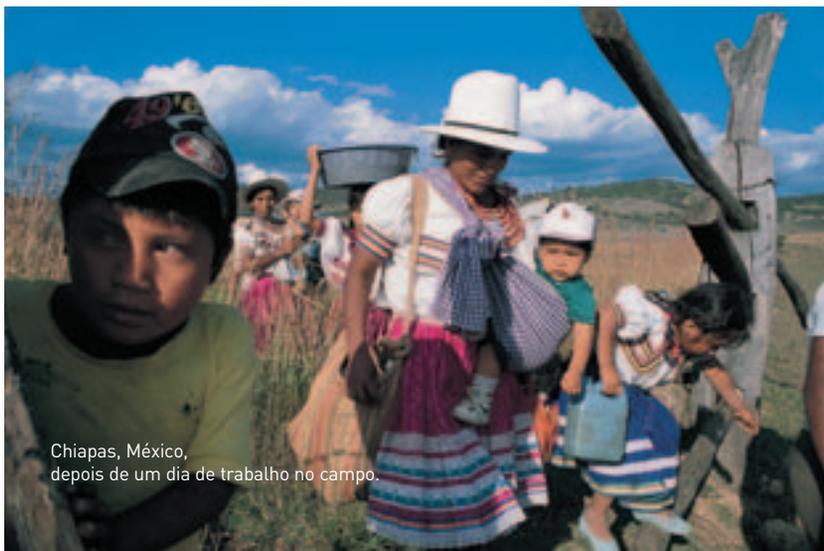
Já que o primeiro grupo de países convidados tem uma proporção relativamente pequena das crianças fora da escola no mundo, atenção especial também tem sido destinada a cinco países altamente populosos (Bangladesh, República

Democrática do Congo, Índia, Nigéria e Paquistão). Estes países foram selecionados para a chamada Iniciativa Acelerada Analítica, que visa fornecer apoio técnico para capacitá-los a se tornarem candidatos qualificados à Iniciativa (FTI). Certas evidências sugerem que talvez as discussões entre os governos em questão e os centros de operações e escritórios filiais das agências tenham sido insuficientes. Esforços especiais também estão sendo considerados para países com baixas perspectivas de elegibilidade ao FTI em curto prazo, mas com grande necessidade de apoio. O objetivo geral é garantir que todos os países de baixa renda façam parte da Iniciativa dentro dos próximos dois ou três anos.

Qual a experiência atual dos sete países aprovados? Alguns dos ajustes aos critérios de referência têm grandes implicações políticas. Em alguns casos, projeções são feitas com base nas taxas de crescimento econômico anual ou na hipótese de que os governos serão capazes de fazer com que salários mais baixos para professores novos sejam aprovados. Até onde as propostas da Iniciativa Acelerada refletem no controle dos países também é questionado devido ao forte envolvimento de parceiros externos no desenvolvimento de planos setoriais que justificam as propostas da Iniciativa.

A Iniciativa se encontra em um momento crítico. Até agosto de 2003, a lacuna de financiamento estimada para os sete países para 2003-05 permanecia na casa dos US\$118 milhões. Essa lacuna pode parecer pequena no contexto dos novos compromissos da ODA, mas é grande se comparada aos US\$207 milhões em compromissos assegurados pela Iniciativa até então. Igualmente, um número de agências bilaterais tem reservas quanto ao FTI se tornar o principal canal de assistência à educação. Estes assuntos precisam ser resolvidos. O FTI ainda pode se tornar uma resposta prática e real ao compromisso de Dacar. Em sua ausência, seus críticos precisam

©VU/Miquel Dewever-Plana



Chiapas, México, depois de um dia de trabalho no campo.

demonstrar como a assistência à educação pode ser mobilizada para os países com os piores indicadores educacionais, a menor quantidade de recursos e a menor capacidade em um caminho bem coordenado.

Projetos, décadas e campanhas

Alguns dos principais projetos internacionais e atividades são baseados nas estratégias para alcançar os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (Millennium Development Goals). Estes incluem o Projeto do Milênio, lançado pelo Secretário Geral das Nações Unidas e pelo Administrador do PNUD, e a Iniciativa Global de Governância, lançada pelo Fórum Econômico Mundial. Ambos têm forças-tarefa específicas com foco na educação.

A Década da Alfabetização das Nações Unidas 2003-2012 e a Década da Educação para o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas 2005-2014 também são de importância direta para a EPT. Tais Décadas têm o potencial de elevar a consciência e focalizar a ação em assuntos globais críticos, desde que haja uma forte coordenação nacional e internacional para evitar monitoramentos, avaliações e planejamentos paralelos.

Durante a última década, as organizações não-governamentais internacionais (INGOs) tiveram um papel cada vez mais importante na campanha a favor da educação. Sua voz tem se tornado cada vez mais forte junto aos governos e agências internacionais. Desde o Fórum Mundial da Educação em Dacar, INGOs como a Campanha Global pela Educação têm influenciado nas deliberações do G8, do Banco Mundial e da Comunidade Européia sobre as políticas de educação e desenvolvimento.

Reforçando a coordenação

Como parte de seu papel de coordenação, a UNESCO estabeleceu o Grupo de Alto Nível da EPT, que se encontra anualmente, e o Grupo de Trabalho Educação para Todos, que teve quatro reuniões desde 2000. Baseado em indícios atuais, o Grupo de Alto Nível, criado "para servir como uma alavanca para o compromisso político e mobilização de recursos técnicos e financeiros", teve pouco impacto internacional visível, caso tenha tido algum.

O Grupo de Trabalho da EPT tem um mandato amplo, que engloba inclusive a orientação técnica para o movimento da EPT e a recomendação de prioridades para a ação coletiva. Este grupo tem oscilado um pouco entre uma abordagem de força-tarefa pró-ativa e uma troca de experiências mais geral. Há logicamente um preço a ser

pago pela consultoria internacional, baseada em indícios, trabalho em rede e diálogo. No entanto, da forma como estão atualmente constituídos, é difícil ver como quaisquer desses dois mecanismos possam ter resultados significativos em suas respectivas arenas.

Diversas opções devem ser consideradas. O Grupo de Alto Nível poderia compreender um corpo menor de autoridades, membros ex-officio cujas reputações atrairiam a atenção global a suas descobertas. Para assegurar maior sustentabilidade, eles poderiam ser convidados a servir por um mínimo de três anos. O resultado do grupo seria formalmente apresentado ao Secretário Geral das Nações Unidas e canais claros seriam identificados para mostrar suas descobertas ao Banco Mundial, ao G8 e aos principais fóruns regionais. O Grupo de Trabalho poderia se tornar um comitê técnico responsável por preparar as reuniões do Grupo de Alto Nível e pelo monitoramento do progresso e das ações ao ano.

A UNESCO não tem os recursos necessários para executar o papel que lhe é solicitado. A existente capacidade de coordenação da EPT não é capaz de empreender muito mais do que uma função administrativa. Um secretariado maior e mais tecnicamente diversificado é necessário, a fim de possibilitar um diálogo mais profissional a ser mantido. Os Institutos da UNESCO poderiam ser mais inteiramente engajados neste processo. Se a EPT pretende competir de forma bem sucedida com outros grandes assuntos de desenvolvimento pela atenção dos líderes mundiais, uma "plataforma" forte, bem coordenada, bem divulgada para suas mensagens, é um pré-requisito essencial.

Melhores dados, melhor monitoramento

Dados adequados e precisos são decisivos se a política de educação pretende ser baseada em evidências e se a intenção é que o processo de monitoramento seja significativo. Muitos países, entretanto, são restritos em sua habilidade de promover um planejamento e uma programação com uma ampla base de informações. Enquanto há um clamor justificável e comum pelo fortalecimento do Instituto de Estatísticas da UNESCO, a escala e a complexidade do tema de melhoria da qualidade dos dados requer parcerias internacionais bem coordenadas, notadamente a fim de evitar a duplicação de dados e de refletir necessidades nacionais.

Parcerias: agências trabalhando em conjunto

O Fórum Mundial de Educação em Dacar (2000) enfatizou os benefícios de agências nacionais e internacionais trabalharem em conjunto em torno de temas de grande inter-relação que tenham um forte propósito na realização da EPT. Programas em parceria envolvendo diferentes agências foram promovidos pela UNESCO como uma maneira de consolidar a cooperação

Se a EPT pretende competir de forma bem sucedida com os outros grandes temas do desenvolvimento pela atenção dos líderes mundiais, uma “plataforma” forte, bem coordenada, bem divulgada para suas mensagens, é um pré-requisito essencial.

internacional e de elevar o status e o perfil das atividades que possam ser menos influentes como programas individuais. Nove desses programas em parceria estão em vigor nas áreas de saúde escolar, HIV/AIDS, educação e cuidados na primeira infância, alfabetização, educação de jovens mulheres, deficiências, educação para populações rurais, educação em situações de emergência e crise, e professores e a

qualidade da educação. Alguns destes programas são iniciativas formais com objetivos que devem ser alcançados em um certo espaço de tempo, outros enfatizam atividades que oferecem apoio técnico direto aos países, e outros dão ênfase à defesa, pesquisa e troca de informações.

Ainda é muito cedo para julgar se estes programas terão valor significativo no alcance das metas da EPT, embora a idéia forneça um sentido de empreendimento coletivo e ofereça uma estrutura com potencial de gerar conexões, por exemplo, no relacionamento entre a educação de jovens mulheres e o HIV/AIDS. Há condições fundamentais para que os programas sejam levados adiante: cada parceria requer, ao mesmo tempo, forte liderança de sua respectiva agência líder ou grupo de coordenação e uma base de recursos suficiente para assegurar que as atividades sejam bem coordenadas entre agências parceiras. Enfim, é a extensão desses programas que contribuem para atingir resultados significativos no âmbito nacional.

Tem havido alguma discussão sobre a atuação da UNESCO como coordenadora central destes programas. Por enquanto, a UNESCO é a agência líder em dois destes programas e divide a liderança em cinco outros. Isto fornece a oportunidade de atuar em um papel de coordenação na maioria dos programas. ■

Estratégias de gênero para a EPT

A remoção das lacunas de gênero na educação deve ter prioridade máxima em todos os programas de expansão escolar e melhoria de qualidade. Isto é necessário a fim de cumprir com a garantia dos direitos humanos e dos compromissos políticos assumidos pela maioria dos líderes de governo. Porém, é também de extremo interesse a todos os estados e povos: investir na educação de moças e mulheres o que se traduz em redução da pobreza, melhoria da produção rural e do sustento, melhoria da saúde e da nutrição, menores taxas de fertilidade e melhores perspectivas para as gerações futuras. Isso é particularmente verdadeiro onde as disparidades de gênero na educação são significativas. Deveria, então, representar uma prioridade nos recursos públicos para a educação.

Este relatório mostra que muitos Estados estão longe de alcançar a paridade de gêneros nos níveis fundamental e básico, e que é provável que o objetivo de 2005 não seja atingido por mais de 70 deles. A meta de atingir total igualdade de gêneros na educação é longínqua para a

maior parte dos países. Ainda, o relatório indicou que há políticas e estratégias disponíveis para mudar essas circunstâncias. Indícios do valor de um grande número de intervenções têm sido revistos, os mais importantes dos quais estão resumidos brevemente a seguir.

O Estado tem um papel fundamental. Primeiro, é

Taxas ainda são cobradas em vinte e seis dos trinta e cinco países que provavelmente não alcançarão a meta de paridade de gêneros no ensino fundamental até 2005.

preciso criar um clima capaz de promover a igualdade de gênero na educação através de reformas políticas e legislativas. Medidas legais devem assegurar que as mulheres desfrutem da não-discriminação e proteger sua liberdade fundamental. O estabelecimento de direitos de propriedade e a reforma das leis de família podem ser uma agenda altamente controversa; porém, tal agenda fornece um contrapeso decisivo às normas sociais arraigadas que também influenciam o fato de a criança ir ou não à escola. Na maioria dos países, uma forte política geral sobre a igualdade de gêneros é necessária para que tanto o interesse dos homens quanto o das mulheres seja



A resposta certa.
Escola de Sainte Alphonse em Cité Soleil, no Haiti.

explicitamente considerado no projeto de toda a legislação, das políticas e dos programas.

As ONGs podem ser as principais contribuintes para a educação em países em desenvolvimento. Elas geralmente possuem maior engajamento na prestação de serviços do que o Estado e têm um comprometimento com a garantia de que a educação atinja os grupos mais pobres e mais desamparados. Suas energias e inovações precisam ser encorajadas de maneira tal que não comprometam as obrigações centrais dos governos como provedores educacionais.

Em segundo lugar, estratégias de redistribuição na educação direcionadas para meninas e mulheres são necessárias. Nas localidades onde mensalidades ainda são cobradas no nível fundamental, estas devem ser removidas. Taxas ainda são cobradas em vinte e seis dos trinta e

cinco países que provavelmente não alcançarão a meta de paridade de gêneros para o ensino fundamental em 2005. Para compensar as conseqüências de um número maior de matrículas, novas salas de aula têm de ser construídas e professores devem ser treinados, amparados pela assistência internacional concentrada em países com maior necessidade de preencher a lacuna de recursos.

Medidas para reduzir ou extinguir a necessidade de trabalho infantil representam um meio decisivo de aumentar as matrículas escolares entre os jovens. A legislação e as sanções comerciais são necessárias, assim como os incentivos financeiros para assegurar a freqüência ao ensino médio, particularmente em relação às jovens mulheres. Aumentar os dados e o conhecimento de trabalhadores infantis domésticos – cuja vasta maioria é constituída por moças – também demanda atenção urgente.

Um outro elemento dessa estratégia é que as escolas devem ser locais onde os estereótipos são combatidos, não reforçados, através de currículos que levam gênero em consideração e através do treinamento profissional dos professores. O treinamento de gênero para os professores deve ser um pré-requisito para a qualificação. Construir escolas próximas às casas e fornecer instalações sanitárias, móveis e salas de tamanho aceitável são investimentos que encorajam os pais e mandar as filhas à escola.

Em terceiro lugar, os efeitos das crises que afetam mulheres e moças exigem atenção política específica. Isto inclui o impacto do conflito armado que tem afetado muitos dos países mais pobres na última década. Educação para refugiados e reabilitação pós-conflito exigem medidas especiais para moças e mulheres, que formam a maior parte dos grupos mais afetados. A prevenção do HIV/AIDS e a educação sexual e de saúde reprodutiva deveriam constituir uma área temática, e o apoio adequado deveria ser oferecido aos professores. Finalmente, assédio sexual e violência nas escolas precisam ser confrontados energeticamente.

A comunidade internacional deve apoiar esses processos. A Iniciativa Acelerada está em um estágio crucial – exigindo um comprometimento significativo de recursos para não fracassar. O nível de assistência total à educação básica ainda é muito menor do que o necessário. A assistência à educação básica precisa ao menos quadruplicar, em termos anuais, seus níveis atuais para cumprir as tarefas. Assim, um maior esforço em cooperação internacional é necessário para apoiar os grupo de países mais pobres distantes do EPT. Usar a questão de gênero como uma peça chave para este apoio, em países atualmente com baixas taxas de matrícula e grandes disparidades de gênero no registro escolar e alfabetização, representaria um passo substancial – se não um salto – em direção à igualdade de gêneros e à Educação para Todos. ■

Para encomendar o Relatório de Acompanhamento Global da EPT 2003/04
O Relatório está à venda online, no endereço: <http://unesco.org/publishing>

Sim desejo encomendar cópias da publicação **Gênero e Educação para Todos – O SALTO RUMO À IGUALDADE**
Relatório de Acompanhamento Global da EPT 2003/04 (ISBN: 92-3-103914-8)
 Preço: €24 / \$US 24 x =
 Acréscimo da taxa de correio para qualquer encomenda: €4.57 / 4.57\$US
 Total

Endereço para entrega:

Sobrenome: _____ Primeiro Nome: _____
 Endereço: _____
 Cidade: _____ Código Postal: _____ País: _____

Pagamento incluído

Cheque* Visa Eurocard Mastercard

Número do cartão: _____ Data de vencimento: _____

* Os cheques devem ser feitos em nome da UNESCO Publishing, em euros ou dólares, e pagáveis num banco estabelecido na França ou nos Estados Unidos, respectivamente.

Por favor enviar este formulário para:

UNESCO Publishing, 7 place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP, France
www.unesco.org/publishing e-mail: publishing.promotion@unesco.org fax: +33 1 45 68 57 37