

## 5. Fazendo as coisas acontecerem:

vontade política para igualdade de gênero na educação



*Crianças aprendem numa escola organizada por BRAC em Bangladesh*

Porque alguns países conseguem promover a paridade e a igualdade de gênero enquanto outros não? A explicação que é dada frequentemente é a “vontade política”. Muitas vezes, entretanto, não há aprofundamento desta resposta. Poucos esforços têm sido feitos para entender porque os governos têm pouca disponibilidade ou capacidade para mudar as políticas e as prioridades para alcançar a inclusão e igualdade de meninas e meninos na educação, como proposto na terceira meta do Milênio. Este artigo considera o conceito de vontade política e investiga o seu papel no melhoramento da paridade e igualdade de gênero na educação.

## Compromisso, liderança, e responsabilidade

Entendida de forma grosseira, a “vontade política” constitui um compromisso sustentado de políticos e gestores públicos para investir os recursos necessários para alcançar objetivos específicos. É a *vontade* destes atores de implementar reformas e políticas, apesar da oposição. Do outro lado, a falta de vontade política é a ausência de tal compromisso e tal vontade.<sup>1</sup>

A vontade política pode também ser entendida em termos de três conceitos interligados: compromisso, liderança, e responsabilidade.

### Compromisso

O compromisso visível e contínuo de líderes e gestores públicos eleitos é fundamental para provocar mudanças positivas e sustentáveis nas atitudes, políticas e programas que afetam a igualdade na educação. Um compromisso com a igualdade de gênero e com o empoderamento de mulheres através de inclusão igual em todos os níveis de educação até 2015, como previsto na terceira meta de desenvolvimento do milênio (MDM), pode ser *jurídico* ou *político*.

A maioria dos países tem um compromisso jurídico com a igualdade de gênero e inclusão universal na educação. Este compromisso se manifesta na ratificação de convenções internacionais, inclusive a Convenção pela Erradicação de Todas as Formas de Discriminação contra Mulheres (CEDAW) e a Convenção sobre os Direitos da Criança (CRC). Isso também se reflete na legislação interna que garante a educação gratuita e obrigatória, e obriga os governos a atingir as metas de paridade de oportunidades para meninas e meninos. A legislação contra o abuso de meninas reflete o compromisso jurídico de implementar a paridade de gênero nas escolas: abuso psicológico, agressões físicas, assédio sexual, e estupro são todos fatores que limitam gravemente o recrutamento e a manutenção de professoras e alunas nas escolas.

Porém, a implementação e a aplicação de compromissos jurídicos são muitas vezes frágeis e as boas intenções políticas se diluem ou se evaporam como resultado. Bangladesh, por exemplo, tem um compromisso a fornecer a educação gratuita e obrigatória e têm sido realizado avanços significativos rumo à paridade de gênero. Contudo, quase a metade dos domicílios em Bangladesh têm que fazer “doações” para garantir a matrícula dos seus filhos. Na prática, o compromisso jurídico nunca é suficiente para garantir a inclusão de meninas na educação. O compromisso jurídico deve ser apoiado pelo compromisso político dos poderes públicos para garantir que a legislação e os códigos de conduta sejam implementados e aplicados de forma efetiva.

<sup>1</sup> **5. Fazendo as coisas acontecerem:** Série Educação e Igualdade de Gênero, Contribuições do Programa. Oxfam GB. Dezembro de 2005

### **A diferença entre a política e a prática no Malawi**

O governo nacional do Malawi mudou a sua política para permitir que as mães jovens voltem à escola depois do parto. A implementação da política, entretanto, tem sido problemática. Houve resistência por parte do pessoal da escola que considerava que a política promoveria a promiscuidade, e que as mães jovens seriam uma má influência nas outras meninas da escola.<sup>2</sup>

É difícil garantir o compromisso sustentado, especialmente quando as mudanças necessárias são contrárias às normas e às práticas sociais e culturais. Não surpreende que aqueles países que foram os mais bem sucedidos em promover avanços rápidos rumo à paridade de gênero são aqueles onde existe uma ideologia de inclusão social com forte e amplo apoio de base. Foi o caso de vários países que estão saindo de conflitos sociais ou políticos, como Moçambique depois da revolução, ou Ruanda depois do genocídio. A experiência destes países sugere que onde existe um processo de transformação mais geral que coincide com um esforço para conseguir igualdade, os responsáveis pela elaboração de políticas tenham uma oportunidade de acelerar o progresso rumo à igualdade de gênero na educação. Nesta situação, é provável ter uma maior possibilidade de instalar uma mudança radical de políticas e implementar reformas institucionais que poderiam contrariar as práticas tradicionais – inclusive as práticas que refletem atitudes negativas em relação às meninas e às mulheres.

### **Políticas que fazem uma diferença para as meninas de Uganda**

Em Uganda, a determinação do Ministério da Educação de abordar o abuso de meninas na escola levou à demissão e à prisão de alguns professores e alunos que tinham tido relações sexuais com meninas menores. Quando as comunidades são cientes de casos jurídicos bem sucedidos e outras meninas são estimuladas a fazer denúncias, a mídia atrai a atenção para estas questões. Isso, por sua vez, tem o potencial de reduzir o mau comportamento e a violência sexual nas escolas.<sup>3</sup>

### **Liderança**

Embora difícil de definir, a liderança de indivíduos pode criar e sustentar o compromisso com o empoderamento de meninas e mulheres. Inclui, por exemplo, a inteligência e a visão, as qualidades pessoais atraentes, habilidades retóricas e organizacionais, e uma disposição para inovar, arriscar, tomar decisões difíceis e estabelecer prioridades. A liderança é necessária para um leque de atores nos níveis centrais e locais. No topo, os presidentes, primeiros ministros, ministros, deputados e gestores públicos devem exercer a liderança para estabelecer e manter a igualdade de gênero como prioridade nacional, para garantir a implementação de programas e políticas, e para combater a oposição e a inércia. A liderança dentro da sociedade civil em nível nacional é fundamental para sustentar a demanda para

a mudança. Na base, a liderança de gestores locais, diretores da escola, organizadores comunitários e autoridades tradicionais pode dirigir o progresso rumo à igualdade de gênero.

**A liderança central** é fundamental. Os chefes de estado têm uma autoridade sem igual de inspirar vários grupos sociais e políticos para se organizarem para trabalhar pela igualdade de gênero. Os chefes dos governos da China, do Marrocos, de Omã, do Sri Lanka e de Uganda já deram apoio e priorizaram a educação de meninas como política visível. Em Uganda, o apoio do Estado à educação primária gratuita e o seu compromisso específico com a educação de meninas, contribui para aumentar a matrícula tanto de meninos como de meninas na escola primária.

**As mulheres em posições de autoridade** podem exercer uma influência importante nos esforços para promover a educação de meninas. Estas não somente atuam como um exemplo, mas também têm o poder de mudar as prioridades e as práticas dos governos.<sup>4</sup> O Fórum de Pedagogas Africanas (FAWE) mostra como lideranças femininas podem promover de forma forte a igualdade de gênero.

**O Fórum de Pedagogas Africanas (FAWE)** é uma rede organizacional que “capta a sinergia de idéias, a influência e o poder de lideranças femininas que trabalham para promover os interesses da educação de meninas”. Fundado em 1992, o FAWE trabalha tanto no continente africano, como em *chapters* nacionais. Os seus programas incluem trabalho de *advocacy*, influência sobre as políticas públicas e capacitação. O FAWE compõe-se de 32 ministras e vice-ministras, diretoras de educação e outras pedagogas proeminentes. Também tem integrantes associadas (inclusive antigas integrantes) e associados masculinos que são ministros da educação comprometidos com o mandato do FAWE. O sucesso geral do FAWE pode ser avaliado pelas demandas de lideranças masculinas querendo ser associados.<sup>5</sup>

A liderança feminina fica, porém, limitada pelo fato de que existem tão poucas mulheres em posições de autoridade. Por exemplo, em quase todos os países que estão lutando para atingir a MDM 3, as mulheres representam menos do que 10% dos parlamentares. Ademais, com a exceção do FAWE, as mulheres muitas vezes não são organizadas o suficiente para ter o poder de pressionar governos.

Lideranças com um compromisso a igualdade de gênero na educação podem atuar para promover a educação de meninas. Na Etiópia, a ministra de educação é ou foi a mesma mulher desde 1992. Ela consistentemente chama a atenção de políticos e dos responsáveis pela elaboração de políticas públicas para a educação de meninas. Contudo, depender das qualidades de liderança de uns poucos políticos ou gestores públicos pode não ser uma maneira efetiva de promover a paridade e a igualdade de gênero. Líderes importantes são freqüentemente transferidos para outras funções e líderes eleitos podem perder as eleições. Na Guiné, por exemplo, os problemas que surgiram em relação à manutenção de um forte foco nos aspectos de

gênero resultaram, em parte, do fato da ministra (uma ex-integrante do Comitê Executivo do FAWE) ter sido transferida para outro cargo.

**Líderes tradicionais e religiosos** podem desempenhar um papel importante na promoção da educação de meninas, tanto em nível nacional como em nível local. Em muitos contextos, a exclusão destes líderes dos esforços de promover a igualdade de gênero pode obstruir o progresso ou gerar uma forte reação negativa. Porém, onde eles participam no processo, os líderes tradicionais e religiosos são frequentemente fundamentais para promover as reformas. Na Guiné e na Mauritânia, os líderes religiosos foram convidados a contribuir a conscienciar a sociedade geral em relação à importância da educação de meninas. O sucesso desta estratégia mostrou que ganhar a confiança e o apoio de atores proeminentes na comunidade deveria ser o começo de qualquer iniciativa de mudar atitudes negativas em relação à educação de meninas.<sup>6</sup>

### **Responsabilidade**

Um terceiro aspecto da vontade política é a responsabilidade. Para obter a igualdade de gênero, as pessoas responsáveis pela tomada de decisões e os que prestam serviços de educação devem responder às necessidades, aos direitos e às aspirações de mulheres e meninas, às organizações e aos indivíduos que as representam e à evidência que mostra o valor e os benefícios da igualdade de gênero.

No fim da análise, a responsabilidade política significa estabelecer relações de transparência entre cidadãos (especialmente as mulheres e as meninas), os governos e os que prestam serviços de educação. Em alguns casos, como foi apontado acima, os líderes já se responsabilizam e promovem a educação de meninas. Em muitos casos, contudo, tais avanços positivos não ocorrerão se a demanda para o progresso não fosse capaz de ser ouvida e suficientemente qualificada para requerer uma resposta dos responsáveis pela tomada de decisões e os prestadores de serviços. Os que promovem a paridade e a igualdade de gênero devem, por isso, ter uma maneira de influenciar e reivindicar a transparência dos políticos e outros líderes, gestores e educadores.

A proeminência recente de tarifas escolares como um tema nas eleições em Malawi, Uganda, Tanzânia, e Quênia mostra como a educação pode ganhar votos, o que é um avanço promissor. Contudo, a probabilidade de sucesso ou perda em eleições por causa do tema da paridade e igualdade de gênero na educação ainda é diminuta.

As organizações da sociedade civil e os movimentos sociais podem utilizar outro mecanismo menos direto para ampliar suas demandas para mudança e para a transparência por parte dos poderes públicos e prestadores de serviços. Onde a sociedade civil é forte e pode ser ouvida na promoção da igualdade de gênero, é mais provável que o empoderamento de mulheres permaneça uma prioridade política.

Muitos avanços em relação a matricular mais meninas em Bangladesh e partes da Índia e do Sri Lanka na década de 90 podem ser atribuídos a campanhas e trabalho de *advocacy* efetivos pela sociedade civil junto com um governo nacional receptivo. Estas constituências que promovem a mudança são muitas vezes lideradas por elites urbanas educadas que têm um forte compromisso com a educação por motivos instrumentais (i.e. para transformar o comportamento e as atitudes das pessoas que vivem na pobreza de forma que possa levar a benefícios mais amplos). Por isso, estas organizações podem ou não levar as mulheres em áreas rurais a serem ouvidas.

Sugere-se muitas vezes que a transparência e a responsabilidade podem ser melhoradas através da **descentralização** e da **participação comunitária**. Comitês de Gestão Escolar (SMCs) e Associações de Pais e Professores (PTAs) têm sido promovidos como mecanismos para fortalecer a transparência em nível local, embora haja muitas dificuldades em assegurar a representatividade de mulheres nestes órgãos. É variável o nível de trabalho realizado por PTAs e SMCs para promover os interesses da educação de meninas. A evidência sugere que os próprios pais muitas vezes preferem educar os meninos em vez das meninas quando têm de escolher, porque eles percebem que os retornos econômicos são maiores. Nestes casos, não há motivo algum para acreditar que os pais, SMCs, PTAs, ou a comunidade geral priorizarão a educação de meninas na ausência de atores dentro da comunidade que a promovem.

**Prestadores de serviços não-governamentais** (inclusive o setor privado, as ONGs e as organizações pastorais) muitas vezes compartilham a responsabilidade por alcançar as metas de paridade e igualdade de gênero estabelecidas pelos governos nacionais. Estes prestadores de serviços podem ou não ter um compromisso com a agenda do governo. Frequentemente sugere-se que a transparência se consolida quando órgãos não-governamentais prestam serviços educação, porque estes têm de responder às necessidades dos seus clientes. Porém, esta não é a única maneira, nem a mais apropriada, de garantir a transparência. Estimular a participação da comunidade dentro de escolas públicas é outra possibilidade. Mesmo onde a prestação de serviços de educação por setores não governamentais consegue melhorar a transparência, não necessariamente resulta em dar apoio à igualdade de gênero, em casos onde os próprios clientes preferem educar apenas os filhos masculinos.

Existem alguns exemplos de colaboração bem-sucedida entre prestadores não-governamentais de serviços de educação e comunidades para melhorar a educação para meninas. Um exemplo bom é o Comitê para o Progresso Rural do Bangladesh (BRAC). O BRAC foi pioneiro no desenvolvimento de escolas em pequenas vilas gerenciadas pelos pais e por professores contratados dentro da comunidade local, que oferecem um currículo e um horário que são

relevantes às necessidades locais, e uma educação que qualifica as crianças para entrar no sistema formal após a formação.

#### **Multiplicando o modelo do BRAC em Malawi**

Experiências na multiplicação do modelo BRAC em Malawi, onde a ONG internacional (Save the Children-US) implantou o programa, mostraram que quando começar a retirada planejada da agência internacional, o apoio da comunidade não permaneceu sustentável. Isso foi em parte por causa das responsabilidades que deixaram para comunidades pobres, mas também porque a INGO não promoveu o desenvolvimento de ONGs locais para serem responsáveis pelo programa, como se pretendia. Como resultado, não foi possível permanecer estimulando a participação da comunidade como uma maneira de garantir a demanda local e a transparência. Soma-se o fato de que o programa não considerou de forma suficiente a necessidade de construir um compromisso com o seu trabalho em nível nacional, por identificar um aliado dentro do Ministério da Educação, por exemplo. Por isso, o Ministério da Educação não se tornou o responsável pelo programa como projetado. Este exemplo salienta a importância de considerar os contextos locais e nacionais na elaboração de tais programas.<sup>7</sup>

Os prestadores de serviços privados que atuam para gerar lucros vêm desde aqueles que prestam serviços de boa qualidade para os clientes de têm condições de pagar, até os que oferecem oportunidades de “última chance” em casos onde inexitem vagas suficientes nas escolas. As repercussões em termos de igualdade de gênero variam de acordo com o contexto. No Nepal, a grande maioria dos pais preferem enviar seus filhos para escolas privadas de boa qualidade, enquanto as meninas são enviadas para serem hospedadas por parentes e freqüentar uma escola pública. Se as políticas e as práticas de prestadores de serviços não-governamentais não são sensíveis às necessidades de meninas, os governos podem levá-los a serem mais responsáveis por meio de regulamentação. Contudo, a prestação não-governamental de serviços de educação é mais comum em países em desenvolvimento onde o próprio governo não está conseguindo prestar o serviço. Em tais casos, a capacidade do governo não é forte o suficiente para regular o setor não-governamental, mesmo se o regulamento incluísse uma preocupação específica com gênero.

## **Parceiros no Desenvolvimento**

Em muitos países quem mais promove a igualdade de gênero são os doadores, em vez de atores locais. Esta pressão externa para gerar um compromisso com a igualdade de gênero contribui para incluir a educação de meninas na agenda política e já levou a mudanças na política e na legislação atuais. Porém, não conseguiu estimular os políticos e os gestores públicos locais a adotar estas políticas como suas próprias ou a se comprometer com elas.

## Recomendações

Gerar e sustentar a vontade política é fundamental para alcançar a igualdade de gênero na educação e necessita um compromisso sustentado, liderança, e responsabilidade por parte dos responsáveis pela definição das políticas públicas. Nos países, onde vontade política e capacidade do Estado andam juntas, maiores avanços rumo à igualdade de gênero, são alcançados. Mas, sem a capacidade do governo de implementar as políticas públicas, os compromissos, por mais bem intencionados que sejam, não serão realizados. Ademais, sem a pressão contínua de comunidades e de organizações da sociedade civil, as conquistas em termos de igualdade de gênero dificilmente serão sustentáveis.

### **O que os governos podem fazer para alcançar a igualdade de gênero na educação?**

- Garantir que os compromissos com a igualdade de gênero sejam implementados e aplicados.
- Estabelecer a igualdade de gênero como uma prioridade nacional dentro de um compromisso forte e amplo com a inclusão social.
- Gerar oportunidades para lideranças femininas dentro dos governos e garantir a sustentabilidade destas posições.
- Desempenhar um papel fortalecido no monitoramento e regulamento das atividades de prestadores de serviços alternativos.

### **O que os doadores podem fazer?**

- Continuar a promover a paridade de gênero e colocar a educação de meninas na agenda.
- Estimular políticos e gestores públicos a adotar esta agenda como a sua própria e a se comprometerem com ela.
- Estimular e ajudar as ONGs a estabelecerem uma forma de liderança central e apoio de base necessárias para sustentar campanhas efetivas.

### **O que as ONGs podem fazer?**

- Maximizar a forma de liderança central e apoio de base que pode dar sustentabilidade a campanhas efetivas e a promoção de igualdade de gênero de longo prazo.
- Promover as lideranças femininas dentro da sociedade civil para reivindicar mudanças sustentáveis.
- Trabalhar para conquistar o apoio de lideranças tradicionais e religiosas na promoção da educação de meninas tanto em nível nacional, como em nível local.

## Notas

<sup>1</sup> A vontade política e o desenvolvimento de capacidades andam juntos. O papel de desenvolver capacidades é discutido no sexto *paper* nesta série: 'Desenvolvendo a Capacidade de Alcançar a Igualdade de Gênero na Educação', Série Educação e Igualdade de Gênero, Programme Insights, (Oxfam GB, 2005).

<sup>2</sup> L. Semu (2003) 'Malawi Country Study', estudo do contexto para a Campanha Global pela Educação.

<sup>3</sup> K. Hyde, A. Ekatan, P. Kiage, e C. Basara (2001), 'The Impact of HIV/AIDS on Formal Schooling in Uganda', Brighton: Centre for International Education, University of Sussex.

<sup>4</sup> Paper 6, op. cit. Este *paper* aborda a maneira na qual as instituições, suas práticas e suas prioridades dentro de organizações podem integrar o tema de gênero de uma forma que não beneficia as mulheres e as meninas.

<sup>5</sup> Adaptado de K. Hyde e S. Miske (2000), 'Girls' Education', background report for Dakar World Conference on Education for All, Paris: UNESCO.

<sup>6</sup> E. Kane (2004) *Girls' Education in Africa: What Do We Know About Strategies that Work?* Africa Region Human Development Working Paper Series, Washington, DC: Banco Mundial.

<sup>7</sup> E. Kadzamira e P. Rose (2005) 'Non-State Provision of Basic Services: Education in Malawi'. *Paper* elaborado para o Programa de Fornecimento Não-governamental de Serviços Básicos, DFID.

Foto da Capa: Janet Raynor, Institute of Education, University of London.

© Oxfam GB, Dezembro de 2005

Este artigo foi produzido pelo Projeto Além de Acesso e faz parte e foi adaptado por Pauline Rose e Taylor Brown de 'The Role of Capacity and Political Will in Achieving the Gender MDG', um artigo sobre o contexto para *Girls' Education: Towards a Better Future for All*, DFID 2005. Faz parte uma série de papers escritos para informar sobre o debate público sobre questões de desenvolvimento e humanitárias. O texto pode ser usado gratuitamente com os objetivos de *advocacy*, campanhas, educação e pesquisa, desde que as fontes sejam mencionadas por completo. O detentor dos direitos de cópia requer que todo uso seja registrado com o objetivo de avaliação de impacto. Para copiar em quaisquer outras circunstâncias, ou para reutilização em outras publicações, ou para tradução ou adaptação, a permissão deve ser garantida e uma taxa poderá ser cobrada. E-mail: [publish@oxfam.org.uk](mailto:publish@oxfam.org.uk).

Para mais informações sobre Projeto Além de Acesso, acesse:  
[www.ioe.ac.uk/efps/beyondaccess](http://www.ioe.ac.uk/efps/beyondaccess)

Para comentários sobre as questões levantadas neste *paper*, por favor envie um e-mail para:  
[beyondaccess@oxfam.org.uk](mailto:beyondaccess@oxfam.org.uk)

Outros documentos desta série podem ser encontrados em:  
[www.oxfam.org.uk/what\\_we\\_do/issues/education/gender\\_education.htm](http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/education/gender_education.htm)

## Oxfam GB

A Oxfam GB é uma organização humanitária de desenvolvimento e campanhas que trabalha com outros para encontrar soluções duradouras para a pobreza e o sofrimento pelo mundo. A Oxfam GB é membro da Oxfam Internacional.

Oxfam House  
John Smith Drive  
Cowley  
Oxford  
OX4 2JY

Tel: +44.(0)1865.473727  
E-mail: [enquiries@oxfam.org.uk](mailto:enquiries@oxfam.org.uk)  
[www.oxfam.org.uk](http://www.oxfam.org.uk)