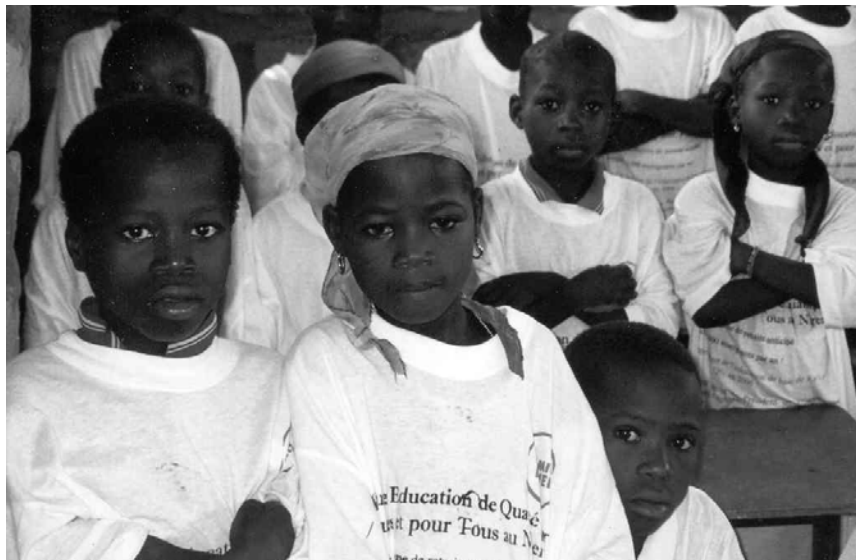


7. Orçamento Responsivo a Gênero para Educação



Crianças demonstrando apoio à qualidade na educação, Tillabéri, Níger

Em meados da década de 1980, o governo australiano empreendeu sua primeira iniciativa para analisar seus orçamentos governamentais sob uma perspectiva de gênero. Em 1995, a África do Sul e as Filipinas se tornaram o segundo e o terceiro países a tentar exercícios orçamentários responsivos a gênero. Até 2003, houve iniciativas similares em mais de sessenta países, abarcando todos os continentes. Este artigo usa a abordagem de orçamento responsivo a gênero para explicar como os governos e doadores podem promover a igualdade de gênero na educação por meio de suas decisões sobre financiamento.

O que é orçamento responsivo a gênero?

As iniciativas de Orçamento Responsivo a Gênero (ORG) são as mais diversas, mas todas elas têm em comum uma questão essencial: *Qual é o impacto do orçamento do governo, e das políticas e programas que ele financia sobre mulheres e homens, meninas e meninos?* O ORG é portanto uma tentativa de garantir que as questões relacionadas a gênero sejam consideradas e enfrentadas em todas as políticas e programas governamentais e especificamente nos orçamentos alocados para sua implementação.

Até 2003, as iniciativas de ORG tinham sido realizadas em mais de sessenta países, abarcando todos os continentes.¹ Elas diferem significativamente umas das outras, por uma série de razões que incluem as condições políticas e sociais que prevalecem nos diferentes países, e a natureza dos atores que executam as atividades. A disponibilidade do orçamento e outras informações de apoio para o escrutínio público e a natureza do formato do orçamento também resultarão em diferentes abordagens.

Algumas das iniciativas de ORG têm sido realizadas pelos governos, algumas por parlamentares e outras por grupos da sociedade civil. Onde os parlamentos realizam tais iniciativas, é parte do seu papel supervisionar o orçamento do governo. Onde a sociedade civil exerce esse papel, ele está normalmente ligado ao *advocacy* por mudanças. No entanto, grupos do governo e da sociedade civil podem trabalhar juntos, com sobreposição de objetivos.

As iniciativas de ORG são conhecidas por terem sido realizadas em conexão com a educação nos seguintes países: Quênia, Malawi, Mauritius, Moçambique, Namíbia, Ruanda, África do Sul, Tanzânia, Uganda, Zimbábue, Barbados, Bangladesh, Malásia, Nepal, Paquistão, Filipinas, e Sri Lanka.

Alguns exemplos de iniciativas de orçamento responsivo a gênero

Na **África do Sul**, a Iniciativa Orçamento das Mulheres resultou da ação de parlamentares no Comitê Conjunto de Monitoramento pela Melhoria da Qualidade de Vida e do Status da Mulher na primeira legislação nacional pós-*apartheid*, em 1994. Pesquisas e análises foram desenvolvidas para a Iniciativa por duas organizações não-governamentais (ONGs). Os parlamentares tinham um alto nível de legitimidade e estavam bem posicionados para levar adiante os resultados da iniciativa de orçamento responsivo a gênero.

Na **Tanzânia**, uma ONG direcionada a gênero realizou primeiro uma pesquisa sobre orçamento responsivo a gênero e exercício de *advocacy* em 1997. O governo, estimulado pelos doadores, subseqüentemente empreendeu seu próprio exercício de orçamento responsivo a gênero. Em 1999, o governo contratou a ONG para oferecer consultoria e treinamento sobre ORG.

Em **Ruanda** em 2002, o Ministério de Gênero e da Mulher em Desenvolvimento, apoiado pelo Departamento para o Desenvolvimento

¹ 7. *Orçamento Responsivo a Gênero para Educação*, Série Educação e Igualdade de Gênero, Contribuições do Programa. Oxfam GB. Dezembro de 2005

O que o Orçamento Responsivo a Gênero tem a dizer?

A maioria das iniciativas de ORG envolve algum tipo de processo de análise, apesar de ser um processo diferente para cada contexto. Iniciativas governamentais internas exigem que os servidores civis analisem o orçamento em termos de gênero antes de decidir como mudá-lo. Em iniciativas parlamentares e naquelas que ocorrem fora do governo, o orçamento é analisado para se compreender o que ele significa em termos de igualdade de gênero.

O ORG do Sul da Austrália, usado como uma simples estrutura que foi adotada e adaptada em muitos outros países. Tal estrutura distingue entre três categorias de gastos, como segue:

- **Gastos direcionados a gênero**, ex. gastos direcionados especificamente para a melhoria da igualdade de gênero. Em termos de educação, um exemplo seriam bolsas especiais para meninas.
- **Gastos direcionados à equidade de emprego entre os funcionários**, ex. gastos que promovem a igualdade de emprego entre os servidores públicos. Na educação, eles podem incluir gastos em treinamento para professoras para ajudá-las a progredir em suas carreiras.
- **Gastos com Inclusão/ Gerais**, analisados por seu impacto em questões de gênero; por exemplo, gasto com educação pós-compulsória, setores que têm comumente uma alta proporção de alunos do sexo masculino; e a provisão de educação pré-escolar, porque isso reduz a carga de trabalho das mulheres e meninas mais velhas reduzindo sua carga de cuidados com crianças.

Este artigo usa essas três categorias para discutir como os orçamentos em diversos países têm tentado promover a igualdade de gênero.

Gastos direcionados a gênero

Os gastos direcionados a gênero são os mais facilmente visíveis em um orçamento governamental. Iniciativas de ORG deveriam, no entanto, evitar focar-se apenas nessa primeira categoria, porque normalmente ela responde por uma fração mínima do gasto público. Há um risco de que essa atenção desproporcional seja dada a esse pequeno volume de gastos, enquanto outros programas e orçamentos associados continuam a operar com pouca ou nenhuma consideração quanto à igualdade de gênero. É, porém, importante considerar essa

categoria de gasto, porque ela constitui uma forma de 'ação afirmativa' – o visível empurrão extra que pode começar a descolar desigualdades por muito tempo cristalizadas.³

Os benefícios pagos às meninas em Bangladesh estão entre os mais conhecidos gastos direcionados a gênero no setor de educação. Uma avaliação recente⁴ dos benefícios reconhece que a matrícula de meninas aumentou significativamente desde que foram introduzidos. Meninas adolescentes agora podem ser vistas em grande número indo e voltando da escola em áreas rurais – uma mudança fundamental.

No entanto, o estudo argumenta que a introdução do ensino gratuito pode ter uma influência igual ou até maior que os estipêndios no aumento de matrículas. Porque as duas iniciativas foram introduzidas mais ou menos simultaneamente, é difícil distinguir o impacto delas. Os benefícios são caros: em 1998/99 os alunos do nível secundário correspondiam a 14,5 por cento do total do orçamento para a educação secundária, e a 6 por cento do orçamento total da educação. O Programa de Benefício Feminino era, então, uma das muitas iniciativas em Bangladesh, mas credita-se a ele um impacto positivo no número de meninas matriculadas nas escolas primárias.⁵

Os benefícios criaram preocupações quanto à corrupção. Uma pesquisa com domicílios conduzida pela Transparência Internacional de Bangladesh em 2005 descobriu que, no caso de alunas do nível secundário, 22 por cento das que tinham direito a receber o estipêndio tinham que pagar ao governo em média 45 Taka para serem incluídas no programa. Além disso, 5 por cento dos alunos da escola primária e 38 por cento das alunas da escola secundária declararam que na época do pagamento, uma porção de seus benefícios era deduzida pela autoridade.⁶ Essas preocupações destacam a necessidade de mais transparência na administração dos estipêndios.

Também há perguntas a serem feitas sobre a equidade de alguns gastos direcionados a gênero, para que observem, além de gênero, outras dimensões como classe social. Em Ruanda, por exemplo, escolas para meninas de famílias desfavorecidas foram criadas pelo Fórum de Mulheres Educadoras Africanas (FAWE); mas alguns observadores alegaram que nessas escolas vagas são alocadas para meninas de famílias mais ricas. Em Zâmbia, o Programa para o Avanço de Meninas na Educação da UNICEF (PAGE) é percebido como criador de escolas de alta qualidade mas não-representativas ou isoladas da maioria das escolas. Esses exemplos demonstram que a alocação específica de gastos com a educação de meninas não trata necessariamente, ou de forma adequada, a questão do desfavorecimento de meninas causado pela pobreza.

Programas de bolsas de estudos são uma forma comum de gasto direcionado a gênero. Esses programas são normalmente pequenos e

3 7. *Orçamento Responsivo a Gênero para Educação*, Série Educação e Igualdade de Gênero, Contribuições do Programa. Oxfam GB. Dezembro de 2005

por isso beneficiam um número limitado de crianças. Há o perigo de que os 'principais' programas de bolsas e de empréstimo destinados a todas as crianças não considerem o equilíbrio de gênero, por considerarem que as necessidades das meninas já são atendidas pelos programas direcionados. Uma abordagem mais promissora em países que operam programas significativos de 'inclusão' pode ser a incorporação às alocações gerais de quotas de ação afirmativa de algum outro tipo. Em 2005, essa abordagem estava sendo cogitada em Ruanda.

Gastos direcionados têm sido freqüentemente financiados por doadores e não por governos; no entanto, deve-se enfrentar a questão vital da sustentabilidade: o que acontecerá quando não houver mais o financiamento do doador para tais gastos, e que indicadores serão utilizados para decidir quando a ação afirmativa não será mais necessária?

Gastos relacionados a funcionários

Os gastos relacionados a funcionários são importantes porque uma grande proporção dos orçamentos governamentais para educação e outros setores sociais é gasta em salários e custos relacionados. É, portanto, necessário analisar o valor total gasto em salários, e a proporção gasta em salários de homens e mulheres.

A educação gratuita não garante a igualdade de gênero, mas pode trazer benefícios significativos para as meninas. Entretanto, a educação gratuita exige o emprego de muito recurso. Como qualquer programa para expandir a oferta de educação, a educação gratuita requer o emprego de muito mais professores, e com bons níveis salariais se a qualidade for mantida. Isso deixa pouco dinheiro público para outros itens com livros-texto, por exemplo. Algumas fontes (incluindo o Banco Mundial) sugerem que uma solução para esse problema seja empregar professores menos qualificados, pagando menos. Em muitos contextos, tais professores são mulheres. Essa situação é, no entanto, contra-producente. É econômica em sentido estrito, mas não é efetiva, porque não oferecerá uma boa educação para as crianças. Além disso, os baixos salários incentivarão os professores a empreender ocupações secundárias, ou a freqüentar oficinas em vez de ensinar, para beneficiar-se das ajudas de custo pagas pela freqüência, o que resulta na negligência de seus deveres como professor.

Uma solução de baixo salário para problemas de orçamento normalmente desfavorece mais as mulheres. Isso acontece porque os salários mais baixos são normalmente encontrados na escola primária, onde ensinam predominantemente mulheres. Professores de Ciências e de Matemática freqüentemente recebem salários mais altos para preencher postos para os quais faltam professores, e essas são as áreas nas quais encontramos menos mulheres professoras.

Analisando a igualdade nos gastos em educação da Tanzânia

Pesquisas do Programa de Formação de Redes de Gênero da Tanzânia (TGNP) em meados da década de 90 descobriram que 94 por cento dos funcionários do governo, muitos dos quais eram professores, recebiam menos de 65.000 Shillings da Tanzânia (US\$105) ao mês. O TGNP comparou esses baixos salários com os grandes gastos beneficiando pessoas no topo da hierarquia. Por exemplo, 35,7 milhões de Shillings da Tanzânia eram alocados pelo Departamento de Administração e Pessoal para 'gastos especiais' para o Ministro, o Vice-ministro, e o Primeiro Secretário. As despesas especiais incluíam a compra de móveis e itens de uso doméstico para os funcionários em questão. O TGNP indicou que esse dinheiro poderia ser usado para oferecer educação superior a 30 estudantes do sexo feminino, ou oferecer 500 bolsas para alunas do ensino secundário, ou pelo menos mais 1600 vagas na escola primária.⁷

Gastos com Inclusão/ Gerais

A introdução da educação primária universal e gratuita (EPUG) em um país é, provavelmente, a aplicação mais dramaticamente óbvia de gastos com inclusão que pode contribuir para a equidade de gênero.

Algumas pessoas argumentam que a EPUG não é a resposta às disparidades de gênero na educação, porque tais disparidades normalmente permanecem depois que as taxas são abolidas. Esse argumento é falho. Primeiro, se o número de matrículas de meninos e meninas crescer significativamente após a introdução da EPUG, como acontece invariavelmente, isso representa progresso para as meninas, mesmo se as disparidades permanecerem as mesmas. Se, como acontece com frequência, a diferença de gênero diminuir, a introdução da EPUG representa ainda mais um avanço. Em Uganda, a Educação Primária Universal, introduzida em 1997, aumentou a taxa líquida de entrada de 33 por cento para os meninos e 31,7 por cento para as meninas, em 1991-1995, para 93 por cento para os meninos e 90 por cento para as meninas, em 1997. Isso é uma evidência clara de progresso.

Um aumento significativo no número de matrículas de meninas foi garantido em Uganda pelo fato de que o governo forneceu educação gratuita para quatro crianças por família, sob a condição de que, ao menos na família, duas delas fossem meninas. No entanto, mesmo sem essa regra, a EPUG é adequada para promover a matrícula das meninas, visto que anteriormente, quando eram cobradas as taxas, as famílias optavam por educar os filhos e não as filhas. A razão para tal fato é que se considera que os meninos ficam na família por mais tempo, enquanto que a maioria das meninas casa e forma outra família. Uma vez removidos os custos escolares (ou, ao menos, reduzidos), essa propensão em favor dos meninos se torna menos atrativa para as famílias.

O foco nos gastos com inclusão, ao invés de em gastos especiais relacionados a gênero não necessariamente significa uma falta de

alvo. Existem várias formas nas quais o foco pode ser direcionado dentre os gastos de inclusão, sem que haja alocações separadas. Uma das formas de focar envolve a redistribuição de fundos entre os níveis de educação.

Em um pequeno número de países, as mulheres são mais numerosas em todos os níveis educacionais, incluindo o terceiro. Mas, na maioria dos países de baixa renda, poucas mulheres alcançam o terceiro nível – muito embora, o gasto por estudante universitário possa ser bem mais alto do que com o estudante primário. Isso é injusto em termos de classe social, porque muitas crianças pobres não completam a educação primária; e é injusto em termos de gênero, dado o pequeno número de mulheres que se beneficiam dos altos gastos no terceiro nível. Deslocar dinheiro para reduzir a desigualdade no gasto entre a educação terciária e a primária ou a secundária, normalmente favorecerá as meninas. Em 1995/1996, o governo da Tanzânia estava gastando mais de 100 vezes mais em um único estudante de terceiro grau do que em um aluno da escola primária, e o custo para educar um estudante universitário era 17 vezes aquele para educar um estudante secundário.

Os países gastam grandes proporções de seus orçamentos para educação na educação primária, secundária e terciária. No geral, o debate tem foco nas proporções alocadas nesses três níveis. Frequentemente, dois outros níveis são negligenciados: a educação adulta e alfabetização, e educação pré-escolar e desenvolvimento (EPED). O fornecimento de educação adulta e alfabetização para as mulheres contribui para ampliar as aspirações de desenvolvimento social no sentido de pôr um fim na pobreza. A EPED é importante para as mulheres porque ela ajuda a diminuir o fardo do trabalho não-remunerado em termos de cuidado com as crianças, e também as libera para se engajar em atividades geradoras de renda ou atividades sociais fora do lar.

Negligenciando a educação pré-escolar às custas das mulheres

Em meados da década de 1990, a África do Sul gastava menos de 1 por cento do orçamento para educação com alfabetização, apesar de que 23 por cento das mulheres sul-africanas de 20 anos ou mais nunca freqüentaram a escola. Também se gastava menos de 1 por cento do orçamento para educação com EPED. Essa situação ainda prevalece após uma década. Apenas 0,7 por cento dos orçamentos consolidados para educação provincial de 2005/6 é direcionado para a EPED.⁸

O governo dirigiu o uso de recursos condicionais (ex. fundos que só poderiam ser gastos com EPED) às províncias, mas os recursos foram sub-utilizados e agora cessaram. Com esse corte, era esperado que as províncias contribuíssem elas mesmas para a EPED, mas isso não aconteceu. O fracasso dessas estratégias de financiamento demonstra uma falta de liderança dentro do Departamento Nacional para Educação, que falhou na tentativa de incentivar os departamentos provinciais a gastar uma parte dos seus orçamentos com EPED, e uma falta de

conscientização a respeito da questão do trabalho não-remunerado de cuidar das crianças que é realizado principalmente pelas mulheres.⁹

Uma outra forma de enfoque dentro dos gastos com inclusão está relacionada a gênero, ao mesmo tempo que tenta tratar outras formas de marginalização. Isso é importante porque, enquanto algumas políticas tais como EUG obtêm sucesso na melhora da paridade de gênero, os problemas ligados à matrícula frequentemente persistem para os pobres, castas oficiais e tribos, e para as famílias migrantes e crianças que vivem em áreas rurais remotas. As iniciativas introduzidas para tratar esses problemas, às vezes, ignoram as questões de gênero.

O Programa Nacional para a Educação de Meninas em Nível Elementar da Índia (PNEMNE) é uma tentativa interessante de tratar a marginalização baseada em gênero e outros aspectos de desfavorecimento simultaneamente, mas sem um foco direto.

Tratando de gênero e de marginalização na Índia

O Programa Nacional para a Educação de Meninas em Nível Elementar (PNEMNE) é um suplemento do programa principal Sarva Shiksha Abhiyan (SSA) do governo indiano, introduzido em 2001/2. O SSA já patrocina alguma provisão financeira para a educação de meninas, incluindo livros-texto gratuitos. O PNEMNE focará as 'meninas desprivilegiadas/ desfavorecidas' nas classes I-VII nas (a) áreas em que o nível de alfabetização rural feminino seja menor do que a média nacional e em que a diferença de gênero seja maior do que a média nacional; (b) distritos em que as castas oficiais/ tribos constituam ao menos 5 por cento da população, e a taxa de alfabetização feminina seja menos do que 10 por cento; e (c) favelas urbanas selecionadas. 'Clusters' de escolas que demonstrem boas taxas de matrícula de meninas receberão dinheiro extra para permitir que elas forneçam benefícios tais como salas de aula adicionais, água potável, eletricidade, e banheiros. O PNEMNE também fornecerá dinheiro para os centros que cuidam de crianças, para liberar as meninas mais velhas dessa tarefa.¹⁰

Outras estratégias de baixo custo envolvem uma 'recompensa' para instituições e governos locais que obtiverem bom desempenho na igualdade de gênero. As recompensas poderiam, por exemplo, ser incorporadas em fórmulas de alocação de recursos para governos locais, conforme descrito acima para o PNEMNE.

No entanto, existe também uma variedade de formas pelas quais o foco nas meninas pode ser alcançado dentro dos orçamentos existentes. Alguns exemplos incluem os listados a seguir:

- Introduzir um sistema de cotas para seleção de meninas para o primeiro ano da escola secundária ou para a universidade. (Muito embora, quando as cotas são introduzidas deve-se ter o cuidado de prover o necessário apoio para ajudar as meninas a obterem sucesso.)

7 7. *Orçamento Responsivo a Gênero para Educação*, Série Educação e Igualdade de Gênero, Contribuições do Programa. Oxfam GB. Dezembro de 2005

- Exigir menos 'pontos' das meninas para se qualificarem para a educação secundária e terciária. (Isso é feito para os homens no Kuwait.)
- Exigir que todas as escolas secundárias das comunidades matriculem e retenham um número igual de meninas e meninos.
- Exigir, como em Uganda, que de um certo número de crianças por família que possam ter educação gratuita, ao menos metade delas devam ser meninas.

Recomendações

Para os governos:

- Apoiar programas de educação gratuita, porque eles incentivam a melhoria do acesso das meninas e a retenção nas escolas. O custo para a implementação efetiva deve, no entanto, ser conhecido e planejado.
- Onde possível, apoiar a igualdade de gênero na educação através da inclusão da igualdade de gênero em outros programas. Um monitoramento adequado e mecanismos de avaliação devem ser desenvolvidos, para avaliar se a igualdade de gênero está sendo priorizada com sucesso.
- Determinar, antes de apoiar as iniciativas específicas de gênero financiadas por doadores, que os gastos serão sustentáveis se, e quando, o apoio dos doadores acabar; discutir e acordar os indicadores e processos para finalizar programas especiais.
- Com o interesse de reduzir a pobreza e de alcançar a equidade de gênero, refletir cuidadosamente sobre o equilíbrio dos gastos com educação primária, secundária e terciária; e considerar uma gama de fontes de financiamento para o setor terciário, incluindo empréstimos estudantis a juros baixo, a serem pagos ao longo de um período após a graduação.
- Garantir que a preocupação com o avanço da educação das meninas não obscureça a necessidade de apoio em áreas negligenciadas, tais como a alfabetização de mulheres, o desenvolvimento pré-escolar, e a educação vocacional com equilíbrio de gênero.

Para as ONGs

- Explorar as oportunidades de trabalho e de campanha com os parlamentares, baseadas em um exercício de orçamento para educação.

- Trabalhar com os funcionários do setor educacional para examinar a desigualdade de gênero em termos de quem trabalha aonde, em que termos, e com quais conseqüências.
- Apoiar e encorajar as organizações locais e escolas a se engajarem em seus exercícios de ORG.
- Quando estiver planejando campanhas em favor da educação universal gratuita, examinar a distribuição dos gastos no setor educacional como um todo, e perguntar quem se beneficia.
- Ligar as campanhas em favor da educação primária universal e gratuita a iniciativas mais amplas para promover a educação pré-escolar e o desenvolvimento, e a educação de adultos.

Notas

¹ D. Budlender and G. Hewitt (eds.) (2002) *Gender Budgets Make More Cents*, London: Commonwealth Secretariat.

² D. Budlender (2005) 'Girls' Education Paper – The Financing Issues', background paper for *Girls' Education: Towards a Better Future For All*, London: DFID.

³ Ver também *Paper 8* da série: 'Educação de Meninas na África', série Educação e Igualdade de Gênero, Programme Insights, (Oxfam GB, 2005), para a discussão de uma abordagem de duas vias com foco em (a) intervenção de gênero e iniciativas exclusivas para mulheres, e (b) melhoria no acesso e qualidade para todas as crianças.

⁴ J. Raynor and R.A. Chowdhury (2004) 'A National Assessment of Girls' Secondary Stipend Programmes in Bangladesh'. Draft paper for DfID, Dhaka, Bangladesh.

⁵ J. Raynor. (2005) 'Educating girls in Bangladesh: Watering a Neighbour's Tree? In S. Aikman and E. Unterhalter, Eds. *Beyond Access: Transforming Policy and Practice for Gender Equality in Education*. Oxford: Oxfam GB

⁶ Transparency International Bangladesh (2005) *Corruption in Bangladesh: A Household Survey*. Available online at www.ti-bangladesh.org/documents/HouseholdSurvey200405-sum1.pdf

⁷ Budlender 2005, op. cit.

⁸ R. A. Wildeman (2005) *A Review of National and Provincial Education Budgets*. Paper ocasional, Cidade do Cabo: Institute for Democracy in South Africa.

⁹ Budlender 2005 op. cit.

¹⁰ Ibid.

Fotografia da capa: Sheila Aikman, Oxfam GB

© Oxfam GB, Dezembro de 2005

Estes artigos foram produzidos pelo Projeto Além de Acesso e fazem parte de uma série de artigos 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.

Para mais informações sobre Projeto Além de Acesso, acesse:
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

Outros documentos desta série podem ser encontrados em:

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
www.oxfam.org.uk