

## Qualidade de ensino e gênero nas políticas educacionais contemporâneas na América Latina\*

Nelly P. Stromquist

University of Southern California

### Resumo

Este artigo examina o conceito de qualidade de ensino no contexto das principais políticas globais e regionais propostas por agências financiadoras internacionais – como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento –, por acordos internacionais – como, por exemplo, as políticas previstas pelo *Educação para todos* e os *Objetivos de desenvolvimento do milênio* – e também pela sociedade civil global – como o Fórum Social Mundial e o Fórum Mundial de Educação. A análise do conteúdo dos discursos desses grupos distintos e influentes revela que a qualidade é definida e avaliada exclusivamente em termos cognitivos e reduzida a duas habilidades básicas: matemática e leitura. A qualidade, portanto, está dissociada de processos de transformação social, aos quais a educação deveria prestar uma contribuição essencial. Políticas globais de grande vulto, como o *Educação para todos* e os *Objetivos de desenvolvimento do milênio*, não consideram a importância da introdução da conscientização de gênero na concepção de uma educação de qualidade. Seus objetivos contemplam o gênero somente no que se refere ao acesso igualitário de meninas e meninos à escola. A autora argumenta que a não-inclusão do gênero no currículo e a não-formação de professores para reconhecer as questões de gênero nas práticas cotidianas da escola e da sala de aula contribuem para a persistência de valores e práticas que reafirmam distinções arbitrárias e assimétricas entre homens e mulheres. Numa perspectiva feminista, a autora enfatiza que é necessário que a qualidade ultrapasse a questão do acesso e inclua o tratamento igualitário de meninas e meninos na sala de aula, bem como um conteúdo curricular que despolarize o conhecimento das identidades de gênero que afetam o cotidiano das pessoas, tais como educação sexual, violência doméstica e cidadania. Além disso, é necessária a inclusão de práticas escolares que desenvolvam personalidades positivas e seguras, tanto nas meninas como nos meninos.

**Correspondência:**  
Nelly P. Stromquist  
Rossier School of Education  
University of Southern California  
Los Angeles, CA 90089-4039  
e-mail: [stromqui@usc.edu](mailto:stromqui@usc.edu)

### Palavras-chave

Qualidade – Gênero – Políticas educacionais globais – EPT – ODMs.

\* Tradução do original em inglês feita por Elisabete Regina Baptista de Oliveira.

## **Educational quality and gender in contemporary educational policies in Latin America**

Nelly P. Stromquist

*University of Southern California*

### **Abstract**

*This article examines the concept of educational quality in the context of major global and regional policies proposed by international financial agencies such as the World Bank and the Inter-American Development Bank, world-wide agreements such as those envisioned by Education for All and the Millennium Development goals, and global civil society as the World Social Forum and the World Education Forum. Content analysis of the discourse of these distinct and influential groups reveals that quality is defined and measured exclusively in cognitive terms and reduced to two basic skills: math and reading. Quality, therefore, is dissociated from processes of social change to which education should be a key contributor. Major global policies such as Education for All and the Millennium Development Goals do not consider the importance of inserting gender awareness in the provision of an education of high quality and their objectives see gender only as it relates to equal access to school by girls and boys. It is argued that leaving the treatment of gender out of the curriculum and failing to retrain teachers to recognize gender issues in the everyday practices of the school and classroom contributes to the persistence of values and practices that reaffirm arbitrary and asymmetric distinctions between women and men. The author proposes that from a feminist perspective quality must go well beyond access to include equal treatment of girls and boys in the classroom; a curriculum content that depolarizes gender identities' knowledge that affects people's lives such as sex education, domestic violence, and citizenship; and school practices to develop assertive and confident personalities in girls as well as in boys.*

### **Keywords**

*Quality – Gender – Global educational policies – EFA – MDGs.*

**Contact:**

**Nelly P. Stromquist**

**Rossier School of Education**

**University of Southern California**

**Los Angeles, CA 90089-4039**

**e-mail: [stromqui@usc.edu](mailto:stromqui@usc.edu)**

O conceito de qualidade situa-se como um dos mais citados nas reformas e políticas educacionais contemporâneas tanto em países desenvolvidos como naqueles menos industrializados. Um olhar cuidadoso sobre os argumentos a respeito de qualidade e nos grupos que os defendem sugere a existência de pelo menos três correntes principais, cada qual sustentando seus próprios pressupostos e buscando objetivos distintos.

Essas correntes podem ser divididas em duas categorias: as que representam políticas fortes ou poderosas, visto que são apoiadas por instituições internacionais e por governos federais; e aquelas que representam políticas fracas, baseadas em reivindicações que emanam de grupos não governamentais. Entre as políticas fortes relacionadas à Educação, dois tipos podem ser destacados. Primeiramente, há as políticas que representam decisões tomadas por agências financeiras internacionais, sobretudo o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, as quais dão ênfase à expansão do contexto econômico e tecnológico da globalização. Por focalizar a competitividade entre os países, essas políticas insistem que a excelência deve ser atingida por meio da elevação da qualidade da educação escolar. Considerando que a qualidade deve ser mensurável, essas políticas estabelecem a avaliação dos alunos e das alunas e a responsabilização das escolas como formas de apuração do desempenho. Uma consequência de tais políticas é a substituição das escolas consideradas de qualidade deficiente por escolas melhores, presumivelmente aquelas escolhidas pelos pais, tais como as escolas *charter*<sup>1</sup> ou aquelas criadas a partir de mecanismos de *voucher*<sup>2</sup>. Nessas políticas, a qualidade é alcançada indiretamente mediante melhorias na governança e na administração. Essas medidas acabam por chegar à sala de aula na forma de pressão sobre os professores e as professoras, de modo que empreguem o melhor possível suas habilidades para que seja assegurada, dessa forma, a aprendizagem dos alunos e das alunas. Na maior parte dos casos, essas políticas acabam

por igualar qualidade com privatização, considerando que os pais parecem estar cada vez mais buscando educação para seus filhos fora do sistema público de ensino. Essas políticas são fortes porque estão vinculadas a medidas de macro-estabilização propostas por instituições financeiras internacionais.

Uma segunda forma de política forte provém de acordos globais, tais como o *Educação para todos* (EPT) e os *Objetivos de desenvolvimento do milênio* (ODMs). Essas políticas buscam um acesso mais amplo à Educação Básica, a permanência de alunos e alunas por pelo menos quatro anos na escola, paridade entre meninos e meninas na Educação Primária e Secundária<sup>3</sup> e a alfabetização de pessoas adultas<sup>4</sup>. Uma referência à qualidade da Educação Básica constante nas metas do EPT representa um avanço importante em relação a políticas anteriores, que focavam exclusivamente o acesso à escolarização inicial. Entretanto, os ODMs (que foram elaborados no mesmo ano, 2000) enfatizam prioritariamente o acesso e a conclusão de quatro anos de escolarização, não fazendo nenhuma referência à qualidade em tais objetivos. A força das políticas do EPT que incluem a qualidade (assim como os ODMs) situa-se, sobretudo, no nível simbólico, pois representam princípios éticos e democráticos, bem como a aceitação em nível mundial. Na prática, entretanto, não vêm respaldadas pelo financiamento

**1.** N.T. Escolas públicas semi-autônomas que estão isentas de muitas das regras que se aplicam a estas nos Estados Unidos. Geralmente são organizadas por educadores, pais, grupos comunitários ou organizações privadas com objetivo ou filosofia expressos, e são geralmente financiadas pelos mesmos fundos recebidos pelas escolas públicas tradicionais.

**2.** N.T. Os *vouchers* são uma espécie de *vale-educação* distribuídos pelo governo do país, recebidos pelos pais, para matricularem seus filhos em escolas (geralmente privadas) de sua preferência.

**3.** N.T. Neste artigo, as denominações Educação Primária, Secundária e Terciária devem ser compreendidos aos equivalentes, no Brasil, Educação Fundamental, Ensino Médio e Ensino Superior, respectivamente. Em alguns casos expressos, a autora utiliza Educação Primária referindo-se somente ao 1º ciclo do Ensino Fundamental e Educação Básica, como as séries iniciais da escolarização, equivalendo, de forma geral à Educação Fundamental brasileira.

**4.** Os ODMs constituem o único conjunto de políticas globais que busca paridade não somente na Educação Primária e Secundária, mas também na Terciária. Esses objetivos consideram a necessidade de alfabetização, mas somente para a faixa etária 15-24 anos.

necessário à sua implementação. O impacto de tais políticas globais nas políticas educacionais nacionais ocorre mais no plano retórico do que no prático. A concretização de ações previstas pelas políticas globais vem caminhando a passos lentos, apesar do considerável tempo que muitos países têm dedicado no planejamento destas ações (Stromquist, 2005; Torres, 2001).

Políticas educacionais fracas são aquelas que emanam de grupos que estão fora das estruturas governamentais oficiais. Atualmente, segmentos crescentes da sociedade civil estão lutando pela Educação, seja apresentando demandas, seja mobilizando grupos significativos por meio de reuniões anuais coordenadas pelo Fórum Social Mundial e pelo Fórum Mundial de Educação. Essas políticas manifestam uma preocupação profunda com o crescimento da exclusão social no mundo e consideram a qualidade do ensino uma forma de combater a negligência imposta a grupos em situação de desvantagem, promovendo a democratização e a justiça social. Uma demanda que tem se destacado nos fóruns mundiais é a educação pública de qualidade. Aqui, a qualidade é discutida não tanto com base na avaliação eficiente de alunos e alunas, mas em investimentos de maior vulto, tais como melhoria na infra-estrutura das escolas e melhores salários para professoras e professores. Essas políticas são fracas não somente porque são propostas por grupos e instituições que estão fora do poder político formal, mas também porque pouco podem fazer, além de organizar campanhas e mobilizar cidadãos para pressionar o governo e as instituições financeiras internacionais.

É relevante observar que enquanto a qualidade do ensino está sendo defendida, seja com base na competitividade econômica ou na solidariedade, os esforços para melhorar a qualidade para certos grupos em desvantagem têm se mostrado pouco efetivos. Além disso, observa-se a ausência das questões de gênero na especificação da qualidade do ensino ou em sua concretização. É como se o gênero não tivesse nada a ver com qualidade. No entanto, será que é isso mesmo?

Neste artigo, exploro as principais políticas educacionais que influenciam a América Latina<sup>5</sup>, de que modo o gênero emerge em tais políticas e como a qualidade é definida no discurso e na prática. Passo, então, ao argumento de que a qualidade, na perspectiva feminista, requer atributos que não são contemplados pelas políticas atuais, concluindo com a afirmação de que para que o conceito de gênero traga alguma contribuição à formulação de políticas é necessário que este seja incluído nas definições de qualidade.

### **Políticas educacionais na América Latina**

Em linhas gerais, o acesso à Educação Primária é praticamente universal nos países da América Latina. Mesmo assim, a região apresenta baixos índices de conclusão da escola primária, acesso insuficiente à Educação Secundária e diferenças significativas entre índices urbanos e rurais. Somente dois terços dos alunos e das alunas que iniciam a Educação Primária chegam a terminá-la (Puryear; Alvarez, 2001). Em 13 países, entre os 16 com dados disponíveis, menos de 90% dos alunos e das alunas chegam à 5ª série (UNESCO *apud* Puryear; Alvarez, 2001). Os níveis brutos de matrículas na escola secundária estão entre 56% (Puryear; Alvarez, 2001) e 62% (PDNU, 1999)<sup>6</sup>, sendo que subiram somente 6 pontos percentuais em dez anos, comparado ao aumento de 20% do leste asiático e 11% para o sul da Ásia. O Brasil, o maior país da região e uma das 15 maiores economias do mundo, apresenta somente 19% de matrículas em escolas secundárias (Puryear; Alvarez, 2001).

Apesar da expansão da Educação, a fragmentação social associada à classe e etnia permanece alta na América Latina. O adulto médio pertencente aos 10% mais ricos da população

**5.** Reconheço que a América Latina é muito diversificada, tanto em termos de habitantes, tamanho dos países e nível de desenvolvimento econômico. Mesmo assim, a região possui pontos em comum no aspecto cultural e no aspecto histórico que permeiam seus sistemas educacionais.

**6.** A disparidade de 6 pontos no número bruto de matrículas sugere uma medição imprecisa de alunos dentro e fora do sistema educacional.

freqüentou a escola por 11,3 anos, comparado a 3,1 anos de estudo dos pertencentes aos 30% mais pobres (OREALC/UNESCO-CEPAL, 2005). Essa diferença de 7 anos de escolarização é similar à observada na Índia, país com contrastes sociais marcados pelo sistema de castas.

Em muitas reuniões internacionais e regionais, os governos latino-americanos têm identificado a Educação como a política isolada mais importante. Certamente esse era o caso na Segunda Cúpula das Américas, em Santiago em 1998, uma reunião na qual foi feita uma análise das várias opções de desenvolvimento para a região. Os objetivos da Educação também estão presentes em numerosos planos globais e regionais. No entanto, a especificidade das ações para alcançar esses objetivos e os recursos financeiros alocados para elas permanecem no plano do discurso.

A Tabela 1 apresenta as quatro principais políticas globais e regionais utilizadas como diretrizes para a educação na América Latina. Todas essas políticas demonstram preocupação com a questão do acesso e da conclusão da Educação Básica. As diferenças existem, entretanto, na definição de Educação Básica, com os ODMs, propondo a duração modesta de quatro anos para essa etapa. Considerando a situação

especial da América Latina, a Cúpula de Santiago também estabeleceu objetivos para a Educação Secundária, estipulando o alvo de 75% de cobertura no ano 2010. Os ODMs, que alcançaram visibilidade em anos recentes, não mencionam a gratuidade da Educação nem se referem à qualidade do ensino. O *Projeto Regional de Educação para a América Latina e o Caribe* (PRELAC), que cobre 15 anos de ação, de 2002 a 2017, continua a reafirmar os objetivos estabelecidos na Segunda Cúpula das Américas, mas também endossa os objetivos do EPT, firmados em Dacar. Resta saber que decisões serão tomadas pelos países latino-americanos, pois os ODMs e o PRELAC discordam em alguns pontos.

## Gênero e Educação

Conforme estatísticas oficiais de Educação, o número de matrículas escolares de mulheres na América Latina é mais elevado do que o de homens (embora por poucos pontos percentuais) em 11 de 20 países no Ensino Secundário e em 12 desses países no nível terciário (UNESCO, 2004)<sup>7</sup>. Continua, entretanto, a concentração dos homens nos campos da Engenharia e da Tecnologia e das mulheres, nas Ciências Sociais e na Educação

**Tabela 1:** Níveis de Educação e objetivos constantes nos quatro principais planos-diretores da Educação na América Latina.

Nível de Educação e Objetivos	EPT (2000)	ODMs (2000)	Cúpula de Santiago (1998)	PRELAC (2002)
<b>Educação Primária</b>				
Duração	Definida pelo país	4 anos	Definida pelo país	Definida pelo país
Alvo	2015	2015	2010	2015
Cobertura Pretendida	100%	100%	100%	100%
Gratuidade	Sim	Não menciona	Não menciona	Sim
Qualidade	Sim	Não menciona	Sim	Sim
Paridade de Gênero	Sim, em 2005	Sim, em 2005	Não menciona	Sim, em 2005
<b>Educação Secundária</b>				
Alvo	2015	2015	2010	2015
Cobertura	N/C	N/C	75%	75%
Qualidade	Sim	N/C	Sim	Não menciona
Paridade de Gênero	Sim, em 2005	Sim, em 2005	Não menciona	Sim, em 2005
<b>Educação de Adultos</b>				
Alfabetização	Sim	Não menciona	Não menciona	Sim
Educação Continuada	Sim	Não menciona	Sim	Sim
Alvo	2015	Não menciona	Não menciona	2015
Cobertura	Diminuir à metade os níveis de 2000	Não menciona	Não menciona	Diminuir à metade os níveis de 2000

(Subirats, 1998), o que reflete as diferentes representações das mulheres e dos homens na sociedade e de seus papéis sociais.

Os índices de desenvolvimento humano que avaliam o nível de conquista econômica e social indicam que as mulheres estão bem abaixo dos homens. O Índice de Desenvolvimento de Gênero (IDG) desenvolvido pelo Programa de Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas – PDNU – mostra que em 2005 somente 27 países tiveram uma diferença de menos de 10% entre homens e mulheres. O Índice de Empoderamento de Gênero (IEG), que avalia o nível de poder político e econômico das mulheres, indica que somente um país (a Noruega) teve uma diferença menor de 10% entre homens e mulheres, e que somente 14 países revelaram uma diferença inferior a 20% (PDNU, 2005)<sup>8</sup>. Além disso, inúmeras evidências indicam que classe, gênero e etnia combinam-se para criar condições substanciais de marginalidade. As mulheres não somente enfrentam condições de subordinação significativas na sociedade, mas as mulheres pobres, indígenas e afrodescendentes deparam-se com uma marginalização ainda maior. Essa é certamente a situação na América Latina.

Considerando que os governos igualam o sexo (representação numérica de mulheres e homens) com gênero, a maioria dos governos latino-americanos supõe erroneamente que o problema de gênero não faz parte da realidade da região. O gênero não é visto como prioridade nos planos educacionais, exceto quanto à questão da melhoria do acesso nos casos onde existem disparidades sérias, conforme revelado por estudos realizados em Costa Rica (Araya, 2006) e Peru (Muñoz, 2006). Existem algumas exceções. Constitui exemplo notável os esforços recentes do Brasil em modificar o currículo e melhorar os livros didáticos, cuja redação atual reflete uma definição exata e mais ampla do gênero em Educação (Vianna; Unbehaum, 2006). A tradução de tais princípios em práticas diárias, entretanto, dependerá da formação e do apoio recebidos pela administração e pelo professorado das escolas em relação a essa temática.

No campo de estudos de gênero, existe uma tensão entre gênero como igualdade e gênero

como diferença. Os partidários e as partidárias da primeira corrente buscam igualdade total entre homens e mulheres, e os defensores e as defensoras da segunda levam em consideração as necessidades específicas das mulheres (Phillips, 1998). Fraser (1998) sustenta que a atenção ao gênero exige dois aspectos: a redistribuição ou modificação do acesso aos bens materiais (dimensão econômica) e o reconhecimento ou encaminhamento de injustiças simbólicas e culturais manifestadas em representações estereotipadas das mulheres (dimensão cultural). Essas dimensões são pensadas minimamente em políticas públicas em Educação. O gênero aparece com frequência, de modo superficial, no contexto da igualdade de oportunidades, retornos compostos por *slogans* vazios, visto que não são acompanhados por medidas específicas. Ou, então, por meio de respostas que tentam redefinir o gênero, de modo que seja aplicado somente a mulheres pertencentes a grupos vulneráveis como meninas indígenas e do meio rural, longe de considerar o gênero como um fenômeno de diferenciação social e de hierarquia arbitrária que permeia a sociedade.

Políticas globais, como o EPT e os ODMs, promovem a igualdade de mulheres e homens na Educação. Tais políticas promovem o acesso e, em alguma medida, a permanência e a conclusão, mas somente na Educação Básica, não em níveis mais elevados. Nenhuma dessas duas políticas abrange questões de conteúdo ou da experiência de socialização nas escolas, ou seja, deixam de fora tanto o currículo explícito como o currículo oculto e consideram as escolas como instituições neutras. As questões de gênero não emergem em políticas educacionais regionais na América Latina. Os go-

**7.** Educação Superior ou Terciária refere-se não somente à universidade, porque as estatísticas combinam todos os tipos de instituições pós-secundárias. A maior presença de mulheres no Ensino Superior não implica o predomínio feminino, mas o fato de que as mulheres precisam alcançar níveis educacionais mais elevados para competir com os homens em posições similares no mercado de trabalho.

**8.** O IDG consiste de quatro indicadores (expectativa de vida, pessoas adultas alfabetizadas, média de anos de escola e o PIB per capita) ajustados por desigualdades de gênero. O IEG consiste de quatro indicadores (proporção de renda de homens e mulheres, porcentagem de mulheres no parlamento, porcentagem de legisladoras mulheres e porcentagem de mulheres profissionais e trabalhadoras técnicas).

vernos endossam os objetivos do EPT e os dos ODMs em termos do acesso. No entanto, como a maioria de outros governos e de agências internacionais de desenvolvimento, os governos latino-americanos não reconhecem os impactos do conteúdo e da experiência da escolarização na construção de noções de feminilidade e masculinidade. Conseqüentemente, as atuais tendências reprodutivas das escolas, bem como o poder da educação formal para incorporar mudanças na socialização e na concepção de gênero são ignoradas.

Há um consenso entre os formuladores e as formuladoras de políticas de que é decisivo trabalhar questões de qualidade e equidade (Reimers, 2000; UNESCO, 2005; OREALC/UNESCO-CEPAL, 2005). Entretanto, raramente essas questões são discutidas, e as ações subseqüentes propostas para enfrentá-las raramente incluem o gênero. Esse ponto é desenvolvido a seguir.

### **Qualidade do ensino**

Há cinco aspectos principais de qualidade: suas definições oficiais, suas definições reais, sua ligação com a democracia, sua ligação com o currículo em geral e os vários esforços em andamento para elevar a qualidade nos sistemas escolares.

#### **Definições oficiais**

Diversos atributos são atrelados à definição e à medição da qualidade. A definição de qualidade da UNESCO refere-se ao desenvolvimento cognitivo, criativo e emocional. A reunião do EPT, em Dacar, enfatizou a presença da qualidade em quatro momentos diferentes: qualidade dos e das estudantes (saudáveis e motivados), qualidade do processo (professores e professoras com competências pedagógicas), qualidade do currículo (conteúdo relevante) e qualidade do sistema (caracterizada por boa governança e pela equidade na distribuição dos recursos) (UNESCO, 2005).

Segundo a UNESCO, a qualidade pode ser medida por meio de diferentes indicadores:

proporção aluno/professor, porcentagem de professores e professoras treinados, nível de despesas educacionais e o desempenho dos e das estudantes. No final, seleciona-se um indicador facilmente quantificável: a chegada do estudante e da estudante ao quinto ano da Educação Básica, denominada pela UNESCO de taxa sobrevivência (UNESCO, 2004). Em minha opinião, essa definição de qualidade também resume-se ao desempenho dos alunos e das alunas.

O Relatório de Monitoramento Global do EPT emitiu recentemente um documento centrado na qualidade (UNESCO, 2005). Esse documento oferece um esquema conceitual para medir a qualidade educacional, o qual, considerando vários elementos e resultados finais, dá prioridade à capacidade de ler, escrever e calcular, bem como às habilidades para a vida. Elementos que poderiam contribuir para uma reconfiguração de gênero não aparecem nesse esquema ou na discussão em torno deste. A ampla discussão do relatório sobre qualidade educacional nada oferece no campo do gênero e da cidadania. Claramente, a qualidade está desassociada da transformação de relações vitais na sociedade.

Um documento importante elaborado por instituições do grupo da Organização das Nações Unidas (OREALC/UNESCO-CEPAL, 2005) define qualidade educacional como a fluência em habilidades e conhecimentos que são culturalmente relevantes. A noção de relevância cultural tem sido discutida há muito tempo nas reuniões globais para abordar questões de gênero. No final, tem sido afirmado que a cultura não pode ser invocada para a manutenção das injustiças de gênero. A Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas explicita que os direitos humanos aplicam-se a todos os países. A aplicação desse princípio às mulheres ou é desconhecida ou ignorada por essas importantes agências. O documento da OREALC/UNESCO-CEPAL também reconhece a importância não apenas do acesso, mas também da necessidade de “desenvolver-se nas crianças, na juventude e nas pessoas adultas atitudes de solidariedade e a responsabili-

de para com os outros” (p. 26). Resta saber se a solidariedade aqui abrange a solidariedade de gênero.

### **Definições reais**

Na prática, a qualidade é definida de maneira simples: é medida por testes padronizados, sejam estes construídos nacionalmente ou como parte de esforços internacionais de comparação. Com esse tipo de avaliação, o conhecimento escolar passa a ser reduzido a dois conteúdos: matemática e leitura. Por mais importantes que sejam essas habilidades, elas obscurecem outros conteúdos que fazem parte do desenvolvimento do ser humano pleno. O desempenho dos alunos e das alunas está cada vez mais sendo usado como ferramenta para a responsabilização da escola. Contudo, os testes padronizados consideram o desempenho de alunos e alunas somente no fim do processo, não considerando o início (conjunto de subsídios) e o meio (processos internos e em andamento da escola).

Os resultados dos testes indicam que os e as estudantes latino-americanos/as apresentaram fraco desempenho em comparações internacionais. Os dois países latino-americanos que participaram do Terceiro Estudo Internacional de Matemática e Ciências (TEIMC), de 1995, tiveram fraco desempenho, recusando-se o México a divulgar seus resultados e a Colômbia acabou terminando próxima à última posição em matemática da 8ª série entre os 41 países que participaram (Puryear; Alvarez, 2001). No TEIMC de 1999, o Chile participou com outros 37 países e descobriu que somente 15% de seus estudantes alcançaram o padrão médio internacional em matemática (Mullis *et al. apud* Lloyd, 2005). Participando no Programa Internacional de Avaliação de Alunos – em inglês, PISA – em 2000, o Brasil e o México ficaram bem abaixo da média da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE (Lloyd, 2005). Em geral, esses exercícios internacionais de avaliação têm indicado que o

desempenho dos países em desenvolvimento tem ficado consideravelmente abaixo do de países industrializados.

Em termos de investimento, a América Latina aplicou recursos, em todos os níveis da educação pública em 1997-98, numa média anual de \$137 per capita (OREALC/UNESCO-CEPAL, 2005), enquanto a média de investimento dos países industrializados foi ao menos 10 vezes superior<sup>9</sup>. Professores e professoras mal remunerados/as freqüentemente abandonam o sistema escolar ou dividem-se em dois ou três empregos para sobreviver. Em termos dos processos, muitas escolas públicas trabalham com múltiplos turnos de aproximadamente quatro horas por dia. Em áreas rurais, os dias letivos são ainda mais curtos. Poucos países fornecem livros didáticos gratuitamente e também poucos possuem bibliotecas ou laboratórios para aumentar o tempo de aprendizagem. Considerando as diferenças gritantes em investimento na Educação e no tempo limitado para a aprendizagem, características dos sistemas de ensino de muitos países em desenvolvimento, pode-se questionar se é apropriado fazer comparações internacionais do desempenho dos alunos e alunas.

### **Qualidade e democracia**

Em documentos de política pública, a qualidade da Educação raramente é definida como fator que mobiliza os alunos para uma sociedade melhor e mais justa. Conseqüentemente, os conteúdos escolares atuais não são questionados nem modificados de forma a contemplar questões de gênero, interculturais e de cidadania inclusiva. A Educação é desigual não somente quanto à classe e etnia, mas também quanto ao gênero (desigualdade manifestada no tempo dado às meninas, expectativas para elas, estereótipos de gênero nos livros didáticos e vários aspectos do currículo oculto) (Kabeer, 2005).

<sup>9</sup> Outra estatística educacional significativa é o custo-aluno. Nesse sentido, os países da OCDE gastaram em 2002 por volta de \$ 5273 por aluno no nível primário (OCDE, 2005). O investimento educacional de países como o Japão e os Estados Unidos é ainda maior: \$ 6117 e \$ 8049, respectivamente.

Se a educação deve favorecer o bem comum e se as mulheres representam um agente essencial da mudança, logo é preciso pensar a educação de pessoas adultas, sobretudo, a alfabetização. A importância das pessoas adultas é reafirmada no EPT e nos objetivos regionais. Não é reconhecida nos ODMs, pois a alfabetização emerge somente como um indicador de empoderamento, sendo limitada à faixa etária 15-24 anos, excluindo dessa forma um importante segmento etário, crucial para a transição intergeracional. Em 2002, o PDNU dedicou seu Relatório de Desenvolvimento Mundial à democracia, associando democracia e gênero somente no caso de mulheres afetadas por conflitos internos (PDNU, 2002).

As contribuições feministas para a democracia e cidadania enfatizam que a democracia envolve questões de gênero porque o cidadão pleno tende a ser um homem, pois este usufrui a ordem doméstica e o tempo necessários para agir na esfera pública (Pateman, 1998; Preece, 2002). Se as escolas não abordam essas questões, não se pode esperar o desenvolvimento de mentes abertas e propensas à transformação em alunos e alunas e, subseqüentemente, nas pessoas adultas cidadãs. Essas contribuições teóricas feministas não parecem ter alcançado muitos governantes e equipes de trabalho nas agências internacionais de desenvolvimento.

#### **Questões de currículo**

De modo geral, os currículos na América Latina para as escolas primárias e secundárias são ricos e bem planejados. As prescrições tendem a cobrir muitos temas e, julgando pelo programa de estudos dos alunos e das alunas, diversas disciplinas são ministradas a cada dia. Mesmo assim, com um grande número professores e professoras mal-treinados, apenas parte do currículo é coberta durante o ano letivo. Outras características do trabalho escolar incluem a heterogeneidade das classes e a curta duração tanto das aulas como do ano letivo. Especialmente nas áreas rurais, há um absentis-

mo considerável por parte do corpo docente e de alunos e alunas. Enquanto o número oficial de horas de estudo por ano letivo no Peru é de 1.000, nas áreas rurais os alunos e alunas acabam tendo um total aproximado 200 horas de aulas. Em muitos países na região latino-americana, a escolarização foi expandida criando-se múltiplos turnos nas mesmas escolas. É comum para alunos e alunas de áreas urbanas freqüentarem a escola pública em turnos de quatro horas por dia, o que normalmente acaba se reduzindo a três horas de tempo real de trabalho.

Existem poucos estudos comparativos de currículo para a América Latina. Uma pesquisa recente, comparando quatro países (Peru, Colômbia, Chile e Argentina), concluiu que problemas importantes no estágio de implementação são o treinamento de professores e professoras insuficiente e a incapacidade de adaptação do currículo às condições locais (Ferrer, 2004). Normalmente, apenas parte do currículo é estudada e a oportunidade de aprendizagem em sala de aula em escolas públicas é limitada. As avaliações de desempenho indicam que os alunos e as alunas, em média, acertam 50% das perguntas propostas e que esses resultados não são utilizados para melhorar o ensino em sala de aula, mas para promover a responsabilização escolar e política (Ferrer, 2004).

Grande quantidade de pesquisas empíricas – provenientes das áreas de Educação, Demografia e Saúde – indicam que a Educação está ligada indiretamente, mas de forma decisiva, ao empoderamento das mulheres, visto que dela resultam mães mais capacitadas, menores índices de doenças infantis e familiares, nutrição mais adequada, maior taxa de sobrevivência e bem-estar maternos, decisões econômicas mais acertadas, menor ocorrência de violência doméstica e melhor capacidade de lidar com o mundo exterior. No entanto, a Educação, conforme ministrada atualmente, tem também aspectos negativos. Um deles é que “não capacita as mulheres para questionar o mundo e o status subordinado atribuído a elas” (Kabeer, 2005, p. 17). Numa perspectiva de gênero, os currículos apresentam algumas la-

cunas, sobretudo em relação à cidadania e à educação sexual. A maioria dos livros didáticos da América Latina foi submetida à revisão, principalmente para modificar a linguagem e promover a inclusão do gênero. Os livros são de qualidade muito diversa e o tratamento adequado do gênero (bem como de questões étnicas e de minorias) depende de seus autores, visto que livros didáticos focados no gênero são inexistentes. Um exame recente dos livros didáticos indica que estes ainda trazem estereótipos sexuais, particularmente os livros de leituras para jovens estudantes (Subirats, 1998; Graña, 2005; Muñoz, 2006).

Com os acordos globais, os formuladores e as formuladoras de políticas educacionais têm empenhado esforços para incluir o gênero como tema transversal no currículo. Isso tem se mostrado bastante ineficaz, pois a falta de formação específica no campo do gênero tanto para governantes como para educadores e educadoras impede a produção de uma coorte de profissionais da Educação com conhecimento do tema e, assim, capazes de visualizar suas dimensões quando tentam integrá-lo ao currículo.

#### **Intervenções para a melhoria da qualidade**

Duas medidas significativas estão sendo implantadas atualmente para melhorar a qualidade educacional, trazendo a expectativa de afetar de modo indireto, porém eficaz, o funcionamento das escolas e, conseqüentemente, o desempenho dos alunos e das alunas: a descentralização e a privatização. Enquanto os mecanismos que promovem a melhoria da qualidade ainda não foram teorizados, o pressuposto é de que a proximidade da comunidade escolar (ou dos usuários e das usuárias) trará uma maior fiscalização e uma maior identificação com a escola. A privatização supõe que o mercado opera muito melhor do que o Estado. A descentralização conjectura que os recursos humanos e financeiros são gastos com mais eficiência no nível local. No entanto, evidências empíricas mostram que se não forem investidos recursos suficientes nas áreas locais, haverá diminuição da qualidade. Nesse caso, a descentra-

lização serviria, como muitos temem, para promover a privatização da Educação. Alguns associam a avaliação à descentralização de modo negativo, argumentando que a avaliação nacional – como meio de impor algum grau de uniformidade (responsabilização) – na verdade acaba por remover a autoridade local do currículo e colocá-la nas mãos de uma burocracia avaliadora nacional e, em alguns casos, supranacional.

A qualidade pode ser melhorada mediante medidas que afetam *todos* os alunos e as alunas ou medidas que auxiliam os que estão em maior desvantagem, dando a estes formas especiais de assistência. Isso nos leva à questão da equidade.

Parece não haver acordo quanto às diferenças entre qualidade e equidade. Enquanto a qualidade está vinculada a algum indicador de resultados razoáveis, a inclusão de contribuições e indicadores de processos cria uma sobreposição desses dois termos. Mencionei anteriormente que a UNESCO está propondo a utilização da ‘taxa de sobrevivência’ como mecanismo de medição de qualidade (UNESCO, 2005). No entanto, o mesmo documento, quando discute a igualdade na Educação, também se refere à taxa de sobrevivência como um indicador-chave. A equidade, conforme OREALC/UNESCO-CEPAL (2005), refere-se a situações de pobreza. Reconhecem que “outras fontes de desigualdade permanecem, como classe, gênero, etnia e território” (p. 26), contudo, não aprofunda essa questão.

Num estudo no qual examina numerosas intervenções para a elevação da qualidade na América Latina, Anderson (2005) enfatiza o desempenho dos alunos em língua e matemática e considera o fornecimento de alimentos, ajuda financeira, transporte e uniformes como intervenções para elevar a qualidade. Não são essas intervenções também parte de esforços em direção à equidade? Em que ponto a equidade e a qualidade se fundem?

#### **A qualidade do ensino na perspectiva feminista**

Nessa perspectiva, a qualidade educacional é um conceito abrangente, a qual requer uma

definição para além do desempenho cognitivo, incluindo valores e práticas que transformem as noções de gênero na sociedade. A qualidade, então, cobriria quatro componentes: (1) tratamento igual do professor e da professora para meninos e meninas na sala de aula, de modo que suas expectativas e práticas considerem cada aluno e aluna como merecedor/a de um bom ensino; (2) conteúdo curricular que transcenda as disciplinas tradicionais e inclua mensagens que possam mudar as mentalidades das novas gerações a favor de uma identidade de gênero menos polarizada entre a masculinidade e a feminilidade; (3) a transmissão de conhecimentos que afetem as vidas de meninas e meninos, como a educação sexual<sup>10</sup>, a discussão do fenômeno da violência doméstica e o exercício de uma cidadania autônoma – desvinculada, no caso das mulheres, da maternidade e do casamento; (4) práticas escolares que promovam o desenvolvimento de personalidades seguras, auto-estima e respeito pelas atitudes democráticas na escola e na sociedade. É crucial incorporar esses elementos na definição da qualidade, caso contrário, o espaço para lidar-se com o conteúdo e a prática estará perdido.

### **Considerações finais**

Apesar das contribuições comprovadas das mulheres ao bem-estar social e ao crescimento econômico e apesar também do grande número de convenções e acordos internacionais que destacam a importância da valorização da Educação das mulheres, as escolas não são suficientemente utilizadas como espaços para modificação das relações do gênero. Enquanto a participação das mulheres é crescente na escola, o currículo e a experiência escolares ainda estão distantes de criar formas de promover a iniciativa, a auto-estima e a confiança das mulheres.

A Educação é um setor que conta com poucos partidários e muitos militantes de ocasião. É um setor que vivencia momentos de grande discurso e períodos prolongados de negligência. O desafio da globalização força muitos governos a discutir a competitividade econô-

mica em lugar da justiça social e da equidade.

Numa região como América Latina, a batalha crescente pela Educação não está meramente em seu nível básico, mas cada vez mais nos níveis secundário e terciário. Definições de qualidade necessitam ser ampliadas para incluir as necessidades e as condições de estudantes de mais idade. Além disso, o conceito de qualidade necessita ser expandido para incluir ganhos pessoais durante trajetória, os quais vão além da leitura e da matemática. Se a qualidade nos países pobres for medida com testes padronizados, os recursos financeiros serão destinados mais à indústria de produção dos testes do que à melhoria do ensino. Será vital moldar a Educação de modo que o conteúdo dos currículos, o conteúdo dos livros didáticos e a formação de professores e professoras nas dimensões de gênero possam ser considerados pontos centrais no processo de reforma educacional, pois esses elementos constituem intervenções mais diretas do que a descentralização e a privatização.

Uma contribuição importante resta a ser feita em conjunto com as linhas conceituais. É importante o desenvolvimento de definições mais completas e socialmente mais inclusivas de qualidade educacional. Qualidade para quem? Para que finalidade? Que forma de avaliação? A medição da qualidade não deve centrar-se meramente em resultados, mas também refletir as contribuições e os processos que conduzem a esses resultados. A avaliação da qualidade deve ir além dos indicadores quantitativos dos testes padronizados, explorando também expressões mais qualitativas dos processos democráticos, incluindo a observação de práticas menos polarizadas na perspectiva de gênero tanto na escola como na sociedade.

**10.** Esse ponto específico é fortemente contestado pela igreja Católica, a qual se opõe à disseminação de informação referente a tecnologias contraceptivas e direitos reprodutivos.

## Referências bibliográficas

- ANDERSON, J. Improving Latin America's School Quality: which special interventions work? **Comparative Education Review**, v. 49, n. 2, 2005, p. 205-229.
- ARAYA, S. El género en la acción estatal en Costa Rica: una mirada desde las políticas públicas. In: Stromquist, N. P. (Ed.). **La construcción del género en las políticas públicas. Perspectivas nacionales comparadas en la América Latina**. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2006.
- BOWLES, S.; GINTIS, H. **Schooling in capitalist America**. London: Routledge & Kegan Paul, 1976.
- FERRER, G. Reformas curriculares: la experiencia de los 90 en Perú, Argentina, Colombia y Chile. **PREAL**, v. 6, n. 19, 2004, p. 1-4. (Serie Políticas)
- FRASER, N. From redistribution to recognition? Dilemmas of justice in a "Post-Socialist" age. In: PHILLIPS, A. (Ed.). **Feminism and Politics**. Oxford: Oxford University Press, 1998, p. 430-460.
- GRAÑA, F. Ellos son más inteligentes que ellas: los estereotipos de género en la socialización escolar. In: CONFERENCE AT UNIVERSITY OF URUGUAY. July 2005. Uruguay. Disponible en: <[http://www.choice.org/documentos/grana\\_2005.pdf](http://www.choice.org/documentos/grana_2005.pdf)>. Acceso en: 28 July 2005.
- KABEER, N. Gender equality and women's empowerment: a critical analysis of the Third Millennium Development Goal. **Gender and Development**, v. 13, n. 1, 2005, p. 13-24.
- LLOYD, C. (Ed.). **Growing up global: the changing transitions to adulthood in developing countries**. Washington, D.C: The National Academies Press, 2005.
- MUÑOZ, F. ¿De qué políticas hablamos en el Perú? La incorporación del género en la educación. In: STROMQUIST, N. P. (Ed.). **La construcción del género en las políticas públicas: perspectivas nacionales comparadas en la América Latina**. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2006.
- OECD. **Education at a Glance**. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development, 2005.
- OREALC/UNESCO-CEPAL. **Invertir mejor para invertir más: financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe**. Santiago: OREALC/UNESCO-CEPAL, 2005.
- PATEMAN, C. **The sexual contract**. Stanford: Stanford University Press, 1988.
- PHILLIPS, A. (Ed.). **Feminism and politics**. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- PREECE, J. Feminist perspectives on the learning of citizenship and governance. **Compare**, v. 32, n. 1, 2002, p. 21-33.
- PURYEAR, J.; ALVAREZ, B. Implementing the education agreements of the Santiago summit. **Working Paper**. Coral Gables, FL: The Dante B. Fascell North-South Center, 2001.
- REIMERS, F. Educational opportunity and policy in Latin America. In: REIMERS, F. (Ed.). **Unequal schools, unequal chances**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2000.
- STROMQUIST, N. P. Comments on EPT global monitoring. **British Journal of Sociology of Education**, v. 26, n. 5, 2005.
- SUBIRATS, M. **La educación de las mujeres: de la marginalidad a la coeducación**. Santiago: Unidad de la Mujer, CEPAL, 1998.
- TORRES, R.-M. **From Dakar to Cochabamba: education for all follow-up in Latin America and the Caribbean**. Buenos Aires: Instituto Fronesis, April 2001.
- PDNU. **World development report: a human face for globalization**. New York: PDNU, 1999.
- PDNU. **World development report: deepening democracy in a fragmented world**. New York: PDNU, 2002.

PDNU. **World development report**: international cooperation at crossroad - aid, trade and security in an unequal world. New York: PDNU, 2005.

UNESCO. **EPT monitoring report 2004**: gender and education for all - the leap to equality. Paris: UNESCO, 2004.

UNESCO. **EPT monitoring report 2005**: education for all - the quality imperative. Paris: UNESCO, 2005.

VIANNA, C.; UNBEHAUM, S. La inclusión de la perspectiva de género en las políticas públicas de la educación en Brasil. In: STROMQUIST, N. P. (Ed.). **La construcción del género en las políticas públicas**: perspectivas nacionales comparadas en la América Latina. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2006.

*Recebido em 03.11.05*

*Modificado em 29.03.06*

*Aprovado em 03.05.06*

**Nelly P. Stromquist** é professora de Educação da University of Southern California e especialista nas questões de gênero, as quais estuda a partir de uma perspectiva sociológica e política. Escreveu diversos livros e numerosos artigos sobre temas que incluem alfabetização de adultos, inovações, ONGs feministas e política educacional. Recentemente, completou uma pesquisa com o auspício da Fundação Fulbright para estudar as transformações na profissão acadêmica no contexto das tendências da globalização (*The Professoriate in the Age of Globalization*, Sense Publishers, 2007).